YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 25 | 2008

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen

Maarit Vuorela
Tuomas Koskela
Elina Vaittinen

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 25 | 2008

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen

Maarit Vuorela
Tuomas Koskela
Elina Vaittinen

Helsinki 2008

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 25 | 2008
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Leila Haavasoja

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2008

ISBN 978-952-11-3319-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

ESIPUHE

Asuinrakennusten korjaamisella ja kunnossapidolla on keskeinen merkitys maamme asunto-oloille. Rakennuskanta uudistuu varsin hitaasti. Entistä iäkkäämpi väestömme asuu pitkälle tulevaisuuteen pääsiassa jo rakennetuissa asuinrakennuksissa. Nämä rakennukset muodostavat myös merkittävän varallisuusmassan. Onkin tärkeää, että rakennusten kunnossapito tapahtuu suunnitelmallisesti ja oikea-aikaisesti ja että ne korjataan vastaamaan ajankohdan tarpeita. Asuinrakennusten tulee olla terveellisiä, turvallisia ja mahdollisimman esteettömiä.

Merkittäviksi uusiksi haasteiksi ovat nousseet ilmastonmuutoksen hillintään sekä siihen sopeutumiseen vaadittavat toimet. Keskeisiä kotimaassa toteutettavia toimia ovat asuinrakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen, syntyvien päästöjen vähentäminen sekä uusiutuvan energian käytön lisääminen.

Korjaus-, terveyshaitta- sekä energia-avustuksia myöntämällä pyritään vastaamaan edellä mainittuihin haasteisiin. Avustusjärjestelmä on huomattu toimivaksi instrumentiksi monenlaisin muihinkin asumiseen liittyviin asioihin reagoimiseksi. Vuosien varrella avustuksia on myönnetty hyvin monenlaisiin tarkoituksiin, yhdistävinä tekijöinä oikeastaan vain kytkös asuinrakennuskantaan sekä yhteinen määräraha. Tukikokonaisuudesta onkin tullut monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava.

Järjestelmän kehittäminen ja avustuksiin varattavien määrärahojen suuruus ovat olleet myös poliittisten päättäjien suuren mielenkiinnon kohteena. Muutoksia on tehty paljon ja ne ovat tulleet voimaan nopeasti. Eräässä vaiheessa oli säännönmukaista, että vielä valtion talousarvion käsittelyssä eduskunta lisäsi määrärahoja avustuksille. Sekä avustuksentarvitsijat että avustuksia myöntävät viranomaiset ovat kokeneet ongelmallisina usein ja nopeasti tapahtuvat muutokset, joita ei ole osattu ennakoida.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman vuoksi joudutaan kaikkien tehtävien osalta arvioimaan, onko niitä syytä jatkaa pienenevillä henkilöstöresursseilla. Hallintoa on kevennettävä ja vähemmän keskeisistä tehtävistä luovuttava.

Ympäristöministeriön asunto- ja rakennusosasto teetti selvityksen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta saadakseen vastauksia siihen, kuinka järjestelmästä saataisiin nykyistä yksinkertaisempi, hallinnollisesti keveämpi sekä ennustettavampi. Samalla tuli kartoittaa sitä, onko avustusmäärärahojen käytön ohjaus ja seuranta nykyisellään tehokasta. Selvityksen toteuttajaksi valittiin Net Effect Oy. Selvitys antaa paljon tietoa ja ajatuksia sille kehittämistyölle, jota tehdään tukijärjestelmän sopeuttamiseksi muuttuviin olosuhteisiin.

Riitta Kimari
Asuntoneuvos

SISÄLLYS

1 Johdanto ... 7

2 Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmä ... 8

3 Kehittämisselvityksen kuvaus ... 11

3.1 Selvityksen tavoitteet ja keskeiset kysymykset ... 11

3.2 Menetelmät ja aineistot ... 11

4 Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuuden kehittäminen ... 14

4.1 Järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja tuloksellisuus ... 14

4.2 Järjestelmän toimivuus, ohjaus ja valvonta ... 18

4.3 Yhteistyön toimivuus ja viestintä ... 21

4.4 Tulevaisuustyöpajan tuotoksia – osallistujien näkemyksiä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuuden kehittämiseksi ... 23

5 Yhteenveto ja johtopäätökset ... 26

6 Kehittämisehdotukset ... 28

Kirjallisuus ja lähteet ... 30

Liitteet ... 31

Kuvailulehdet ... 32

1 Johdanto

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut arvioida asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuutta sekä tehdä johtopäätökset ja ehdotukset siitä, miten järjestelmän toimivuutta voitaisiin parantaa. Selvityksen on toteuttanut ympäristöministeriön toimeksiannosta Net Effect Oy kesä-lokakuun 2008 välisenä aikana. Käytännön toteuttamisesta ovat vastanneet Maarit Vuorela, Tuomas Koskela ja Elina Vaittinen. Työtä ohjanneen ohjausryhmän ovat muodostaneet Markku Tahvanainen, Riitta Kimari ja Liisa Linna-Angelvuo ympäristöministeriöstä sekä Marja Kostiainen ja Anna-Liisa Karjalainen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksesta.

Raportin toisessa luvussa kuvataan tiiviisti nykyinen asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmä. Luvussa kolme esitellään yksityiskohtaisemmin selvitystehtävä sekä selvityksessä hyödynnetyt aineistot ja menetelmät. Luvussa neljä esitellään selvityksen keskeisimmät tulokset ja luvussa viisi yhteenvedonomaisesti johtopäätökset tulosten pohjalta. Luvussa kuusi tuodaan toimeksiannon mukaisesti esille ehdotukset nykyisen asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän kehittämiseksi.

2 Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmä

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän tarkoituksena on myöntää avustuksia asuntojen korjaamiseen ja kunnossapidon edistämiseen, energiataloutta edistäviin toimiin sekä asuntojen terveyshaittojen vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneille.[1]

Vuodelle 2008 on valtio myöntänyt 60,5 miljoonaa euroa avustusten myöntämiseen. Avustusten painopisteenä on Vanhasen II hallitusohjelman mukaan hissien rakentaminen sekä vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaaminen kotona asumisen mahdollistamiseksi. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tuetaan pientalojen ympäristöystävällisiä lämmitystapamuutoksia sekä avustetaan energiatehokkuutta parantavia investointeja.[2]

Asumisen korjaus- ja energia-avustuksia voidaan myöntää:

- Vanhusten ja vammaisten asuntojen korjaamiseen. Avustuksen tavoitteena on tukea vanhusten ja vammaisten kotona asumista.
- Suunnitelmallisen korjaustoiminnan edistämiseen. Näitä ovat avustukset asuinrakennusta koskevan kuntoarvion laadinnan kustannuksiin, asuinrakennukselle suoritettavan kuntotutkimuksen kustannuksiin ja perusparannustoimenpiteiden suunnitteluun.
- Hissien rakentamiseen, perusparantamiseen sekä sellaisen liikuntaesteen poistamiseen, jolla tehdään mahdolliseksi liikuntaesteisten pääsy asuinrakennukseen. Hissin perusparantamisen osalta avustettavaksi tulevat vain sellaiset toimenpiteet, joilla nostetaan hissin käyttöarvoa olennaisesti alkuperäisestä tasostaan. Muita avustettavia toimenpiteitä liikuntaesteen poistamiseksi voivat olla muun muassa kulkuluiskien rakentaminen, ulko-ovien leventäminen tai kaiteiden rakentaminen.
- Terveyshaitan poistamiseen. Terveyshaitan poistamisen avustus myönnetään ympärivuotisessa asuinkäytössä olevaan asuinrakennukseen tai asuntoon hakijaruokakunnalle, joka on joutunut asuntonsa terveyshaittojen vuoksi suuriin taloudellisiin vaikeuksiin ilman omaa syytä. Korjaustoimenpiteiden tulee tällöin olla laajat, kustannuksiltaan vähintään 7 000 euroa. Avustusta voi poikkeustapauksissa saada myös asunnon rakentamiseen tai hankkimiseen, jos asunto on käynyt asumis- tai korjauskelvottomaksi.
- Ympärivuotisessa asuinkäytössä olevien asuinrakennusten talousvesijärjestelmien parantamiseen vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden ulkopuolella. Avustettavia toimenpiteitä ovat mm. vaatimukset täyttävän jätevesijärjestelmän toteuttamiseksi tarvittavien viemärien sekä jätevesien

1 Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista 1184/2005.
2 Vanhasen II hallituksen ohjelma.

ja jätteiden käsittelylaitteiden rakentaminen sekä kiinteistön liittyminen vesiosuuskunnan jätevesiviemäriin.

- Energia-avustuksiin. Energia-avustuksilla pientaloille tuetaan uuden pääasiallisen lämmitysjärjestelmän käyttöönottoa. Avustuksen piiriin kuuluvat tarvittavat laiteinvestoinnit. Avustusta myönnetään kun asuinkiinteistö liitetään kauko- tai aluelämmitykseen, rakennetaan pelletti- tai muu puulämmitysjärjestelmä, rakennetaan maalämpöpumppujärjestelmä, uusitaan öljylämmitys järjestelmällä, jossa on aurinkokerääjä sekä aurinkokerääjän hankintakustannuksiin, jos aurinkokerääjä liitetään muuhun lämmitysjärjestelmään.
- Energia-avustusta voidaan pientalojen lisäksi myöntää myös sellaisen asuinrakennuksen korjaamiseen, joissa on vähintään kolme asuntoa. Avustettavien toimenpiteiden on perustuttava energiakatselmukseen tai muuhun hyväksyttävään energiataloudelliseen tarkasteluun. Energia-avustuksilla tuetaan asuinrakennuksissa tehtäviä toimenpiteitä, jotka parantavat rakennuksen energiataloutta, vähentävät energiankäytöstä aiheutuvia päästöjä ja lisäävät uusiutuvien energiamuotojen käyttöönottoa.

Avustukset jakaa jakokohteesta riippuen joko kunta, jonka alueella korjattava asuinrakennus- tai asunto sijaitsee tai asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA. Kunta myöntää avustukset vanhusväestön ja vammaisten asuntojen korjauksiin, kuntoarvion laatimiseen, kuntotutkimuksiin ja perusparannustoimenpiteitten suunnitteluun sekä avustukset kiinteistökohtaisen talousvesijärjestelmien parantamiseen. Kunnat myöntävät myös energia-avustukset.

ARA myöntää avustuksen kuntoarvion laadintaan, kuntotutkimusta ja perusparannustoimenpiteiden suunnittelua varten sekä energia-avustukset silloin, kun avustus myönnetään kunnan tai kuntayhtymän omistuksessa olevalle kohteelle. ARA myöntää myös hissiavustukset sekä avustukset liikuntaesteiden ja terveyshaitan poistamiseksi.

Korjaus- ja energia-avustuksien myöntämistä tukevat muun muassa seuraavat perusteet:

- Kohde on ympärivuotisessa asuinkäytössä oleva asunto tai asuinrakennus, poikkeuksena terveyshaitta-avustus sekä hissiavustus ja avustus liikkumisesteiden poistamiseen, jotka voidaan myöntää myös ympärivuotiseen asuinkäyttöön otettavan rakennuksen kustannuksiin.
- Avustuksensaaja on kyseessä olevan rakennuksen tai asunnon omistaja tai osakkeenomistaja. Terveyshaitta-avustus asunnon rakentamis- ja hankintauudistuksiin voidaan myöntää vain asumis- tai korjauskelvottomaksi käyneen asunnon omistajalle.
- Kunnat ja kuntayhtymät voivat saada avustuksen hissiin ja liikuntaesteen poistamiseen sekä avustuksen kuntoarvion laadintaan, kuntotutkimus- ja suunnitteluavustuksen ja energia-avustuksen.
- Avustettavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia sekä kustannuksiltaan kohtuullisia.
- Korjattaessa asunto/asuinrakennus voidaan hyväksyttäviin kustannuksiin sisällyttää esimerkiksi korjaustöiden edellyttämien rakennustarvikkeiden ja rakennukseen kiinteästi asennettavien laitteiden hankintakustannukset, vesi-, viemäri-, sähkö- ja kaukolämmön liittymismaksu.
- Samaan toimenpiteeseen ei voida myöntää useampia korjaus- tai energia-avustuksia.

- Avustusta myönnetään vain sellaisiin toimenpiteisiin, joiden rahoittamiseksi hakijalla ei ole oikeutta saada muuta julkista tukea. Muu julkinen tuki on mm. vammaispalvelulain mukainen korvaus.
- Toimenpiteitä ei ole aloitettu ennen kuin avustuspäätös on annettu tai toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus hyväksytty.[3]

3 Korjaus- ja energia-avustusten haku-, myöntämis- ja maksatusmenettely 2008, ARA.

3 Kehittämisselvityksen kuvaus

3.1

Selvityksen tavoitteet ja keskeiset kysymykset

Selvityksen tavoitteena oli arvioida osana valtionhallinnon tuottavuuden parantamista asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuuden kautta sekä tehdä johtopäätökset ja ehdotukset siitä, miten järjestelmän toimivuutta voidaan parantaa. Keskeisesti huomioitavaa järjestelmän kehittämisessä oli:

- Järjestelmän hallinnollinen yksinkertaistaminen ja keventäminen
- Järjestelmän ennustettavuuden lisääminen nykyisestään
- Avustusmäärärahojen käytön ohjauksen ja seurannan tehostaminen

Nykytilanteessa järjestelmän haasteiksi ovat osoittautuneet avustettavien toimenpiteiden hajanaisuus ja keskinäinen erilaisuus sekä se, että avustettavien toimenpiteiden sisältö on muuttunut lähes vuosittain. Avustukset ovat euromääräisesti jokseenkin pieniä, mutta hakemuksia on tullut runsaasti. Myönnettävät avustukset toimivat prosenttipohjaisesti, ja avustusprosentit ovat vaihtelevia eri toimenpiteiden välillä samoin kuin saman toimenpiteen sisällä eri ryhmillä. Myös päätöksentekoprosessi on hajautettu kuntien ja ARAn välille. Keskeiset ärjestelmää ohjaavat välineet ovat säädökset, talousarvio sekä ympäristöministeriön tulosohjaus. Nämä tekijät luovat järjestelmästä hyvinkin monivaiheisen ja haasteellisen kokonaisuuden nykytilanteessa.

Seuraavassa on lueteltu alueet, joihin selvitys on kohdistunut:

- Järjestelmän relevanssi ja tuloksellisuus
- Järjestelmän toimivuus, ohjaus ja valvonta
- Resurssit ja tehokkuus
- Yhteistyön toimivuus
- Vaikuttavuus
- Hyöty ja kestävyys
- Järjestelmän kehittäminen

3.2

Menetelmät ja aineistot

Riittävän laajan ja monipuolisen kokonaiskuvan saamiseksi on selvitystyössä hyödynnetty rinnakkain useita eri aineistoja ja menetelmiä. Selvityksessä on käytetty aineistona korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää koskevia asiakirjoja ja muita dokumentteja, avainhenkilöiden teemahaastatteluita, sähköisellä kyselyllä kerättyä aineistoa sekä tulevaisuustyöpajassa tuotettua materiaalia. Työvaiheet ja niiden toteutusajankohdat ovat koottuina seuraavaan taulukkoon.

Taulukko 1. Selvityksen työvaiheet

Työvaihe	Tavoite	Ajoitus
Keskeisten dokumenttien ja muun kirjallisen ja tilastollisen aineiston analyysi	Yleiskuva korjaus- ja energia-avustusjärjestelmästä	Kesäkuu-elokuu 2008
Sähköinen kysely (N=118)	Selvitys korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän nykytilanteesta ja kehittämisen haasteista	Kesäkuu-elokuu 2008
Avainhenkilöiden teemahaastattelut (N=6)	Korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän nykytilaa ja kehittämistarpeita koskevan kokonaiskuvan syventäminen	Kesäkuu-elokuu 2008
Tulevaisuustyöpaja 11.9.2008 (N=19)	Korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän vaikuttavuutta parantavien kehittämiskeinojen ja keskeisten haasteiden tunnistaminen	Syyskuu 2008

Hankkeen alkuvaiheessa kerättiin ja analysoitiin sisällön analyysiä hyödyntäen teemaan liittyvä kirjallinen materiaali. Kirjallisen aineiston perusteella saatiin kokonaiskuva korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän nykytilanteesta ja sen kehittämisen haasteista.

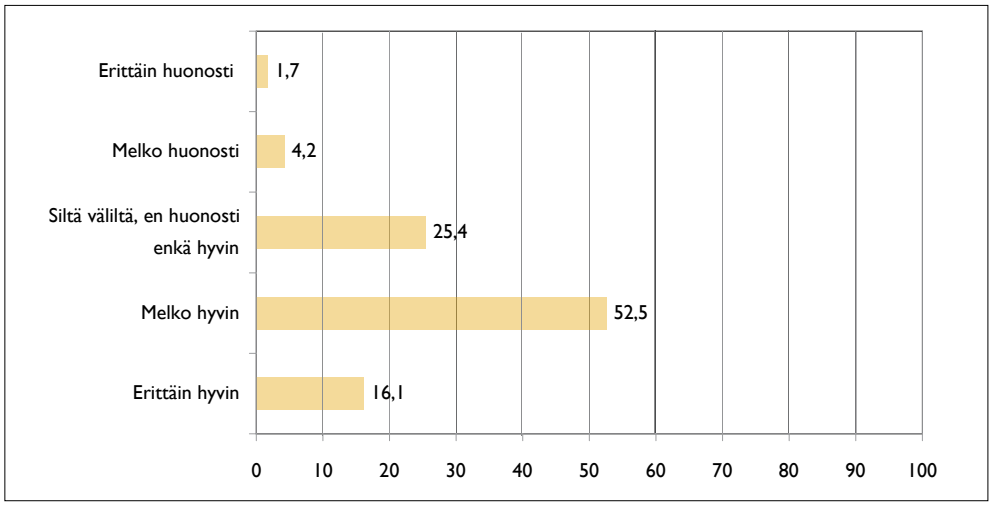
Kirjallisen aineiston keräämisen ja analyysin jälkeen toteutettiin alan asiantuntijoiden teemahaastattelut, joiden myötä pyrittiin syventämään näkemystä selvityksen kohteesta ja tätä kautta myös keräämään informaatiota sähköisen kyselyn toteuttamisen tueksi. Haastatteluita toteutettiin yhteensä 6 kpl. Lista haastatelluista henkilöistä on raportin liitteenä.

Haastattelu- ja kirjallisen aineiston analyysin ohella toteutettiin sähköinen kysely alan asiantuntijoille. Kyselyyn vastasi 118 vastaajaa vastausprosentin ollessa 40. Seuraavassa taulukossa on esitetty kyselyvastaajat edustetun tahon mukaan.

Taulukko 2. Kyselyvastaajien määrä edustetun tahon mukaan

Edustettu taho	N	%
Ympäristöministeriö	2	1,7
Kuntaliitto	1	0,85
Kunta	107	90,7
Järjestö	5	4,2
Yksityinen yritys	2	1,7
Jokin muu	1	0,85
Yhteensä	118	100,0 %

Suurin vastaajaryhmä kyselyssä oli kuntien edustajat, heitä vastaajista oli yli 90 prosenttia. Kuten seuraavasta kuviosta tulee esille, vastaajista 68,6 prosenttia arvioi tuntevansa melko hyvin tai erittäin hyvin nykyiset asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisällöt, toimivuuden ja tulokset. Suurin osa vastaajista (n. 62 %) ilmoitti olleensa tekemisissä ympäristöministeriön asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän kanssa yli 10 vuotta.



Kuvio 1. Kyselyvastaajien oma arvio siitä, miten hyvin he kokevat tuntevansa asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisällön, toimivuuden ja tulokset.

Kyselyn tuottama määrällinen aineisto analysoitiin SPSS For Windows ohjelmalla suoria jakaumia sekä aritmeettisia keskiarvoja hyödyntäen. Laadullinen kyselyaineisto on analysoitu sisällönanalyysiä hyödyntämällä.

Selvitysaineiston kerääminen päättyi syyskuussa 2008 pidettyyn tulevaisuustyöpajaan, jonka tarkoituksena oli erityisesti pohtia järjestelmän kehittämistä kaikkia toimijoita palvelevalla tavalla. Lisäksi työpajan tavoitteena oli tunnistaa keskeisiä järjestelmän kehittämistä edistäviä ja hidastavia tekijöitä. Tulevaisuustyöpajaan osallistuneiden henkilöiden nimet (N=19) on esitetty raportin liitteenä.

4 Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuuden kehittäminen

4.1 Järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja tuloksellisuus

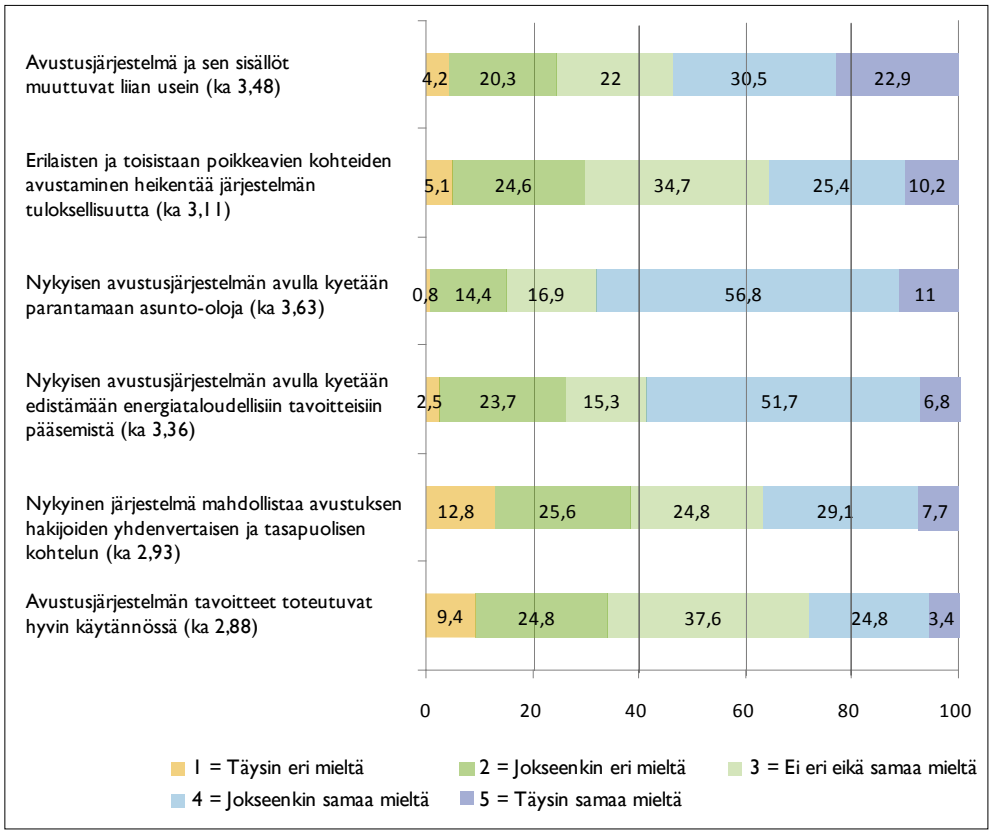
Selvitysaineiston perusteella voidaan todeta, että järjestelmän monimuotoisuudesta ja tuettavien sisältöjen runsaasta määrästä johtuen tietyt osat järjestelmästä ovat muita toimivampia ja tuloksellisempia. Tulos, josta yli puolet sähköiseen kyselyyn vastanneista sekä haastatellut asiantuntijat olivat yhtä mieltä, oli että nykyisen järjestelmän avulla kyetään parantamaan asunto-oloja sekä myös edistämään energiataloudellisiin tavoitteisiin pääsemistä. Järjestelmän tuloksellisuutta arvioitaessa sekä kyselyssä että haastatteluissa todettiin niin ikään, että nykyisen järjestelmän operationaalisella tasolla hakijoiden tasavertainen ja tasapuolinen kohtelu ei ole mahdollista, joten myöskään koko järjestelmän useat tavoitteet eivät tästä johtuen toteudu kaikilta osin.

Eri avustusmuotojen mahdollisuuksista saada aikaan tavoiteltuja tuloksia nostettiin esiin vanhusten ja vammaisten asuntojen avustus sekä energia-avustukset pientaloille, joilla molemmilla koettiin olevan merkittävä vaikutus. Energia-avustuksia on myönnetty vuonna 2006 noin 6000 kappaletta, mikä oli kappalemääräkohtaisesti suurin avustuskohde. Myös suunnitelmallisen korjaustoiminnan avustusten myöntäminen on ollut määrällisesti mitattuna laajaa, näitä avustuksia myönnettiin vuonna 2006 noin 3000 kpl. Suunnitelmallisen korjaustoiminnan avustukset kattavat kuntoarvioiden tekemisen, perusparannuksen suunnittelun sekä kuntotutkimukset. Seuraavaksi eniten rahoitettiin vuonna 2006 vanhusten asumisen tukemista, määrältään näitä avustuksia on myönnetty noin 2900 kappaletta.

Kuntien osalta voidaan todeta, että ne ovat edelleen reagoineet liian hitaasti väestön vanhenemiseen ja asuntojen kohentamiseen[4], vaikka yleisenä tavoitteena on kotona asumisen tukeminen. Edelleen valtakunnalliseksi tavoitteeksi on määritelty vuoteen 2012 mennessä, että ”75 vuotta täyttäneistä henkilöistä 91–92 % asuu kotona itsenäisesti tai kattavan palvelutarpeen arvioinnin perusteella myönnettyjen tarkoituksenmukaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden turvin”[5]. Tähän liittyen yhdeksi keskeiseksi yksittäiseksi teemaksi, jota järjestelmällä on edistetty, on noussut esteettömyys. Esteettömyyden edistämisen vaikutukset koskettavat huomattavasti laajempia väestönosia kuin pelkästään ikääntyneitä. Myös lämmitysjärjestelmien uusimista ja järjestelmien muuttamista yhä ympäristöystävällisempään suuntaan on pystytty edistämään ja jo pelkästään tämän mahdollisuuden markkinointi järjestelmän kautta on lisännyt asukkaiden kiinnostusta lämmitysjärjestelmiä kohtaan. Yleisesti ottaen järjestelmä koettiin hyväksi, sekä yksilön että yhteiskunnan kannal-

4 Vaittinen, Elina 2007: Väestörakenteen vanhenemiseen varautuminen kuntatasolla. Pro gradu-työ Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitokselle.

5 Ikäihmisten palveluiden laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, Helsinki 2008.



Kuvio 2. Kyselyvastaajien suhtautuminen järjestelmän tuloksellisuutta mitanneisiin väittämiin.

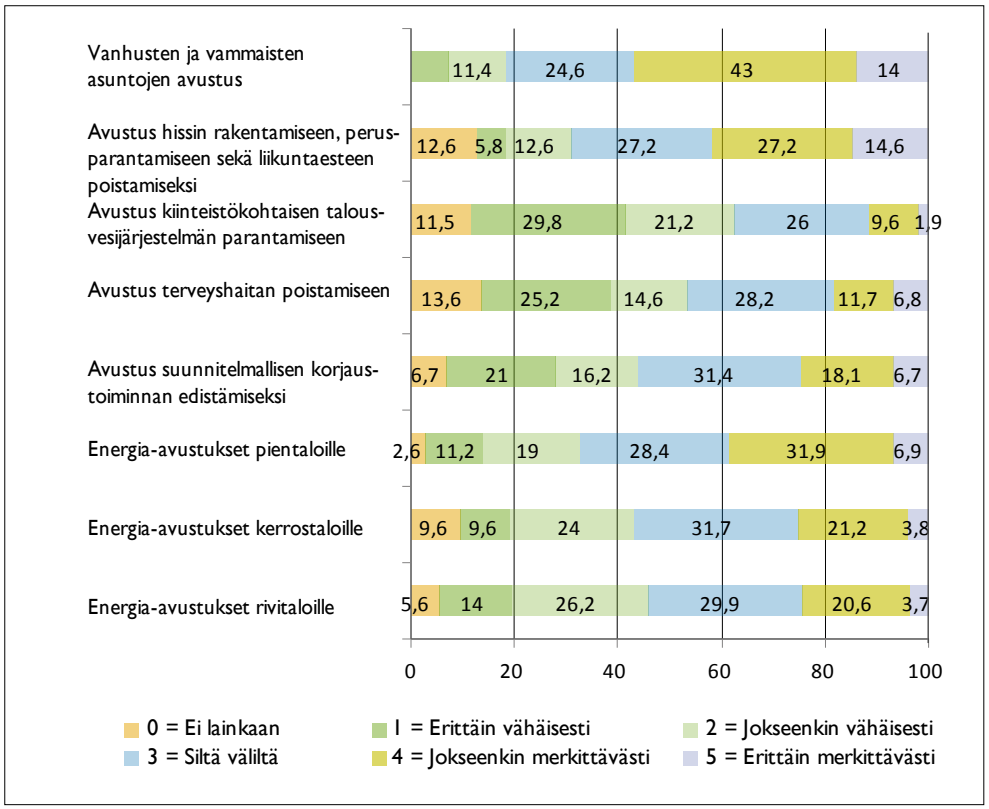
takin. Seuraavassa on muutama kyselyvastaajan kommentti nykyisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta:

> *"Joka ainoa miljoona, mikä tähän laitetaan tuo vähintään saman verran takaisin"*

> *"Järjestelmä on erinomainen, hyödyttää yksittäisiä ihmisiä ja järjestelmällä on laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tällä järjestelmällä saadaan aikaiseksi pitkäaikaisia vaikutuksia"*

Järjestelmän selkeänä heikkoutena on pidetty tempoilevuutta sekä yksityiskohtaista sääntelyä. Kokonaisuutena järjestelmää arvosteltiin myös siitä, että hyötysuhde kunnille on heikko, kun ottaa huomioon hakemusten laatimiseen sekä avustusten myöntämiseen käytetyn ajan suhteessa mahdollisesti saatavan avustuksen määrään.

Kun tarkastellaan järjestelmään sisältyvien eri avustusmuotojen kautta aikaansaatuja tavoiteltuja tuloksia, voidaan todeta, että eri avustusmuotojen tehokkuus vaihtelee. Sekä sähköisessä kyselyssä että haastatteluiden puitteissa nousi tuloksellisina ja vaikuttavina avustusmuotoina esiin vanhusten ja vammaisten asuntojen avustus sekä energia-avustukset pientaloille. Näiden lisäksi myös avustus hissin rakentamiseen, perusparannukseen sekä liikuntahaitan poistamiseen oli koettu hyväksi ja tulokselliseksi, etenkin suurimmissa kunnissa, joissa hissittömiä asuinrakennuksia on runsaasti. Useat pienet kunnat totesivat tämän avustuksen osalta, että "kunnassa ei ole hissiä tarvitsevia taloja" tai "ei kohteita". Vähäisimpiä tuloksia koetaan saadun aikaiseksi avustuksella kiinteistökohtaisen talousvesijärjestelmän parantamiseen sekä avustuksella terveyshaitan poistamiseen. Seuraavaan on koottu kyselyvastaajien



Kuvio 3. Kyselyvastaajien näkemykset eri avustusmuodoilla aikaansaaduista tavoitelluista tuloksista.

näkemykset siitä, miten hyvin eri avustusmuodoilla on saatu aikaan tavoiteltuja tuloksia.

Perusteluna vanhusväestön ja vammaisten asuntojen avustuksen tuloksellisuudesta mainittiin valtakunnallinen tavoite, jossa ikääntyneiden toivotaan voivan asua pidempään kotona. Kuitenkin haasteena koettiin tulorajat, joiden alhaisuudesta johtuen moni pienituloinen ei avustuksen saatuaan enää selviä omavastuuosuudesta. Myös tulorajojen tiukkuudesta johtuen moni aidosti apua tarvitseva jää avustuksen ulkopuolelle kokonaan. Avovastauksissa asiaa valotettiin seuraavasti:

"Osalla vanhuksista ei muuta mahdollisuutta asua kotona"

"Noin ¾ avustuskohteista on sellaisia, jotka auttavat vanhusten kotona selviytymistä"

"Avustusta saaneiden kohdalla tulokset ok, mutta paljon heikoissa olosuhteissa asuvia jää avustuksen ulkopuolelle"

"Niillä, jotka oikeasti tarvitsisivat remonttia ei ole omaa rahoitusosuutta, eikä toimintakuntoa työn teettämiseen. Nykyiset avustuksen saajat parempiosaisia"

Energia-avustukset pientaloille nostettiin esiin erittäin kannustavana tukimuotona tilanteessa, jossa yleinen tahtotila on voimakas energia-asioiden osalta. Energia-avustusta voi saada, kun talo liitetään kauko- tai aluelämmitykseen, jolloin avustuksen enimmäismäärä on 10 % laiteinvestointien ja kaukolämmön liittymismaksun kokonaishinnasta. Muut toimenpiteet oikeuttavat hakijan avustukseen, jonka enimmäismäärä on 15 % laiteinvestointien kustannuksista. Energia-avustuksenkin kohdalla

määrärahojen todettiin olevan nykyisellään liian pienet, hakijoita on ollut huomattavasti enemmän kuin jaettavaa rahaa. Selvitysaineistosta nousi esiin myös epäilys, jonka mukaan avustusta saatetaan antaa myös kohteisiin, joiden toteuttaminen tapahtuisi joka tapauksessa, ilman siihen saatavaa avustustakin. Usein näissä kohteissa lämmitysjärjestelmän vaihto olisi ollut ajankohtainen muutenkin. Avovastauksissa avustusmuodon tuloksellisuutta tuotiin esiin seuraavasti:

"Kysyntä kasvanut huomattavasti, ihmiset alkaneet kiinnittämään huomiota energia-asioihin"

"Remontit olisi varmaan tehty ilman (pientä) avustustakin"

"Pienellä porkkanalla lisää toimenpiteitä"

"Kaukolämpöön liittyneiden omakotitalojen määrä on kasvanut merkittävästi, siis ympäristönsuojelullinen näkökohta on ainakin toteutunut, savut yhden piipun kautta puhdistettuna. Haja-asutusalueella on jokin verran maalämmön kiinnostusta lisääntynyt."

Hissin rakentamiseen, perusparantamiseen sekä liikuntaesteen poistamiseen kohdistuvista avustuksista todettiin, että ne edistävät etenkin vanhojen hissien korjaamista ja parantavat sitä kautta asukastyytyväisyyttä ja asumismukavuutta sekä ennen kaikkea esteettömyyttä monessa asuintalossa. Hissiavustukset ovat luoneet toteutuessaan hissien korjaamiseen vakiintuneita uusia toimintatapoja ja edistäneet laitekehitystä mm. vanhojen kerrostalojen osalta. Kuitenkin moni pientalovaltainen kunta jää kokonaisuudessaan tämän avustusmuodon ulkopuolelle, koska kunnassa ei esim. ole lainkaan kerrostaloja.

"Jos avustus saadaan ja hanke toteutuu, on hissin saaminen asukkaiden kannalta todella merkittävä parannus."

"Hissien liikuntaesteettömyys taloyhtiössämme auttaa niin vanhuksia kuin lapsiperheitä"

"Yleisen esteettömyyden tavoitteissa merkittävä rooli"

Avustuksista heikoimpia tuloksia koettiin saadun kiinteistökohtaisen talousvesijärjestelmän parantamisesta, osittain myös siksi, että hakemuksia tämän osalta oli tullut vähän avustuksen uutuudesta johtuen. Kuitenkin tässäkin avustusmuodossa avustusprosenttia pidettiin liian pienenä kokonaisuuden kannalta.

Myös avustuksella terveyshaitan poistamiseksi ei koettu saadun merkittäviä tuloksia kokonaisuudessaan, vaikkakin avustuksen saajat ovat olleet luonnollisesti siihen tyytyväisiä. Avustukseen terveyshaitan poistamisesta ei myöskään monista kunnista ollut tullut hakemuksia lainkaan.

Muiden avustusten osalta näkemykset tuloksellisuudesta hajaantuivat jokseenkin tasaisesti. Suunnitelmallisen korjaustoiminnan edistämiseen tarkoitetun avustuksen nähtiin luoneen taloyhtiöihin aiempaa ennakoivampaa ja systemaattisempaa korjausrakentamisen suunnittelua sekä lisänneen ylipäätään vuokratalojen halukkuutta peruskorjaukseen. Kerrostaloille ja pientaloille suunnattujen energia-avustusten osalta todettiin yleisesti, että koska määrärahoja ei ole joka vuodelle, taloyhtiöt eivät pysty pitkäjänteiseen suunnitteluun tukeutuen tähän avustukseen. Kuitenkin hyvänä puolena nousi esiin se, että saatu avustus auttaa ehdottomasti taloyhtiön päätöksenteossa

sekä toteutuneiden hankkeiden runsas määrä, minkä arvioitiin olevan suurempi kuin ilman avustusta olisi ollut mahdollista toteuttaa.

4.2

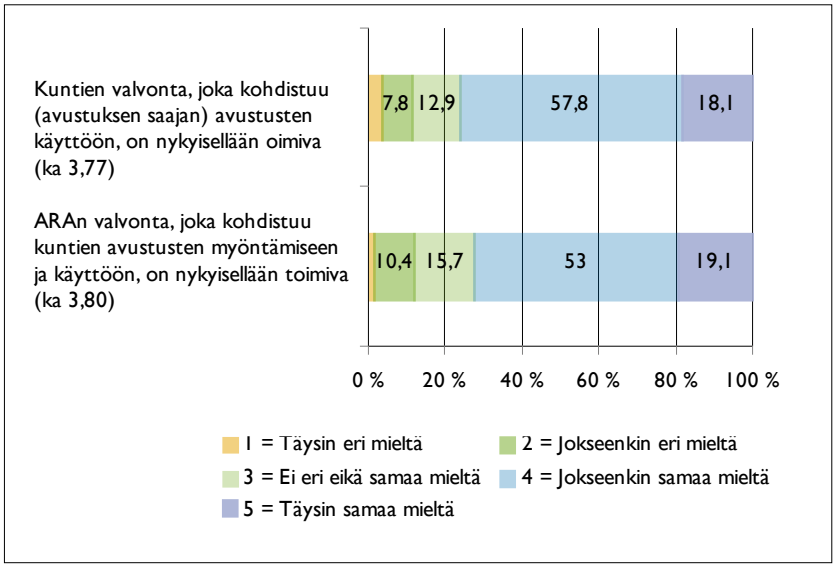
Järjestelmän toimivuus, ohjaus ja valvonta

Selvitysaineistosta välittyi selvästi näkemys, että nykyisestä asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmästä avustettavia toimenpiteitä pidetään alan toimijoiden keskuudessa pääsääntöisesti oikeina. Kuten jo edellä on viitattu, avustusmuotojen lukumäärää kuitenkin kritisoitiin ja useassa eri yhteydessä lukumäärää ehdotettiin vähennettäväksi nykyisestä. Nykyinen ARAn ja kuntien välinen toimivallan jako avustusten myöntämisessä sen sijaan sai varsin positiivista palautetta osakseen, vaikka muutamissa vastauksissa peräänkuulutettiinkin kuntien toimivallan lisäämistä nykyisestään.

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää ohjaavien säädösten selkeys sekä avustusten enimmäisosuuksien tarkoituksenmukaisuus jakoivat hyvin selvästi varsinkin kyselyvastaajien mielipiteet. Kuten jo aikaisemmin on tuotu esille, järjestelmän toimintaa ohjaavien säädösten koetaan muuttuvan liian usein ja tämän myötä kokonaisuus näyttäytyy varsinkin kuntien edustajien näkökulmasta pirstaleisena. Seuraavassa on tuotu esille muutaman kyselyvastaajan näkemys, joissa peräänkuulutetaan järjestelmän toimintaa ohjaaviin säädöksiin selkeyttä ja pitkänteisyyttä:

> *"Säännöstöä pitäisi yksinkertaistaa eikä vaihdella vuosittain, tällöin hakijatkin voisivat suunnitella korjaushankkeitaan pidemmällä tähtäimellä".*

> *"Pitkäjänteisyyttä kaivataan. Kuntaan annetut ohjeet ovat toisaalta hyvin pikkutarkkoja ja hyvin epäselviä. On liian monenlaista avustusta samanaikaisesti haettavana. Paperisota on aivan uskomaton vanhusten ja vammaisten asuntojen osalta ja sitten pientalojen energia-avustusten osalla hyvin löysä..."*



Kuvio 4. Kyselyvastaajien suhtautuminen asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän säädöksiä koskeviin väittämiin.

Kuviossa 4 on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän säädöksiä koskeviin väittämiin.

Selvitysaineistoista nousi selvästi esiin, että nykyisiä avustuksen myöntämisen perusteena olevia tulorajoja tulisi tarkistaa, joko nostaa tai poistaa ne kokonaan. Erityisesti tämän katsottiin koskevan vanhusten ja vammaisten avustuksia. Yhtenä vaihtoehtona tulorajoihin ehdotettiin perustettavaksi kaksi luokkaa, joista alemmassa olisi korkeampi avustusosuus. Energia-avustuksen avustusprosenttia ehdotettiin myös useissa yhteyksissä korotettavaksi, mitä perusteltiin mm. sillä, että avustusjärjestelmä on tärkeä rakentamisen ohjausmuoto ja energiatehokkuuteen liittyvät tavoitteet huomioiden tulisi tavoitella avustusvolyymin kasvattamista ja tätä kautta todellisten energiasäästöjen aikaansaamista. Myös omarahoitusosuuden korkea määrä (esim. vanhusten ja vammaisten asuntojen korjausavustuksissa 60 %) sai suurta kritiikkiä osakseen. Kritiikin taustalla oli pitkälti näkemys, että kyseinen % -osuus on useissa tapauksissa liian korkea vähävaraiselle ja tämän takia tarvittava korjaustoimenpide tai toimenpiteet jäävät tekemättä.

Tarkasteltaessa avustusten hakumenettelyä ja sen toimivuutta voidaan kyselyaineiston perusteella todeta, että ARAn avustusten hakumenettelyä piti nykyisellään toimivana ja selkeänä hieman alle puolet (n. 45 %) kaikista vastaajista. Kriittisesti kyseiseen väittämään ("ARAn avustusten hakumenettely on nykyisellään toimiva ja selkeä") suhtautui n. 31 % vastaajista ja neutraalisti n. 25 %. Esille nostettu kritiikin kärki koski lähinnä nykyisen hakumenettelyn raskautta sekä kuntien että avustuksen hakijan näkökulmasta. Raskaaksi ja joustamattomaksi avustusten hakumenettelyn tekee aineiston valossa jatkuvasti vaihtelevien sisältöjen ja ohjeistuksen lisäksi mm. nykyinen hakuajankohta sekä vähäiset mahdollisuudet sähköiseen asiointiin. Eräs kyselyvastaaja ehdotti nykyistä maksatusprosessia kevennettäväksi mm. seuraavasti: *"Voisiko harkita rahatilauksen poistamista ja kunnan antamaa maksukehotusta suoraan ARAsta avustuksen saajalle?"*

Kysyttäessä, mitä kehittämisrapeita nykyiseen avustusten hakumenettelyyn liittyy, nousi nykyisen hakuajankohdan muuttaminen useimmiten esille. Seuraavaan on koottu muutama nykyisen hakuajan aikaistamista puoltava näkemys:

> *"Useissa kunnissa on kevät kiireisintä aikaa ja siten ajankohta tuottaa ongelmia."*

> *"ARAn rahapäätös kuntaan saisi tulla toukokuussa. Päätös tulee nyt juhannusviikolla ja jako menee lomien jälkeen jopa elokuulle."*

> *"Hakuaika pitäisi olla kuukautta tai kahtakin aiemmin. Nyt avustuksia päästään myöntämään vasta juhannuksen alla, jolloin hyvää rakentamisaikaa on mennyt paljon hukkaan. Kustannuksetkin todennäköisesti alenisivat, jos rakentamaan päästäisiin jo aiemmin keväällä."*

Hakuajankohtaan ehdotettiin myös muita vaihtoehtoja. Esille nousivat hakuajankohdan siirtäminen syksyyn, kaksi erillistä hakuajankohtaa (keväällä ja syksyllä) sekä jatkuva haku. Seuraavaan on koottu muutamia kyselyvastaajien näkemyksiä avustusten nykyisen hakuajan muuttamisen puolesta:

> *"Hakuaika on liian lyhyt ja huonoon aikaan. Ongelma on myös, että ohjeet tulevat kuntaan samaan aikaan kun tiedotetaan jo hakuajan alkaneen. Kun hakuaika on loppunut, on kunnalla vain noin kolme viikkoa aikaa tehdä määrärahatilaus. Yleensä viimeisenä hakupäivänä tulee kaikista eniten hakemuksia. Aikaa niiden käsittelyyn ei ole. Ehdottaisin hakuajan syksyyn seuraava kevättä varten. Eli sama hakuaika kuin lainoilla; syksyllä hakuaika ja tiedot tammikuun alussa ARA:lle ja määrärahat kuntiin maaliskuussa. Tällä hetkellä määrärahat tulevat kuntiin juhannusviikolla. Kesä*

on ohi ennen kuin kunnat ehtivät tehdä avustuspäätökset. Vanhuksille/vammaisille korjausavustuksen hakemiseen kaksi hakuaikaa."

"Hakumenettelyn määräajat tekevät päätöksenteon vaikeaksi kunnissa ja jäykäksi hakijoiden kannalta. Hakumenettelyssä tulisi päästä jatkuvaan hakumenettelyyn myös kuntien päättämissä avustusmuodoissa."

"Nykyinen kiinteä hakuaika ei ole paras mahdollinen. Hakuaikaa tulisi porrastaa tai muuttaa se jatkuvaksi. Kuntiin tulevia määrärahoja voisi jakaa esim. 2 kertaa vuodessa toukokuussa ja lokakuussa. Lokakuussa tarkistettaisiin avustusmäärää ainoastaan todellisten hakemusten mukaisesti. Nyt etenkin vanhusten osalta on tilanne se, että lasten kesälomillaan havaitsemat korjaustarpeet jäävät avustusten ulkopuolelle väärän hakuajan perusteella."

"Hakumenettely tulisi saada ympärivuotiseksi tai vähintään niin, että hakukertoja on enemmän kuin yksi. Hakuprosessi pitäisi myös saada sähköiseen muotoon."

Asumisen korjaus- ja energia-avustusten seurantaan ja valvontaan ollaan alan toimijoiden keskuudessa pääsääntöisesti tyytyväisiä. Seurannan tueksi kaivataan kuitenkin tietoa avustusten todellisesta vaikuttavuudesta. Nykyistä ARAn valvontaa, joka kohdistuu kuntien avustusten myöntämiseen ja käyttöön, pidetään alan toimijoiden keskuudessa pääsääntöisesti varsin toimivana. Kyselyn avovastauksissa ARAn valvontaa kritisoitiin paikoitellen kuitenkin liiallisesta tarkkuudesta ja joustamattomuudesta maksatusten osalla. Seuraavaan on koottu muutamia sekä positiivisia että negatiivisia kommentteja ARAn valvonnasta, joka kohdistuu kuntien avustusten myöntämiseen ja käyttöön:

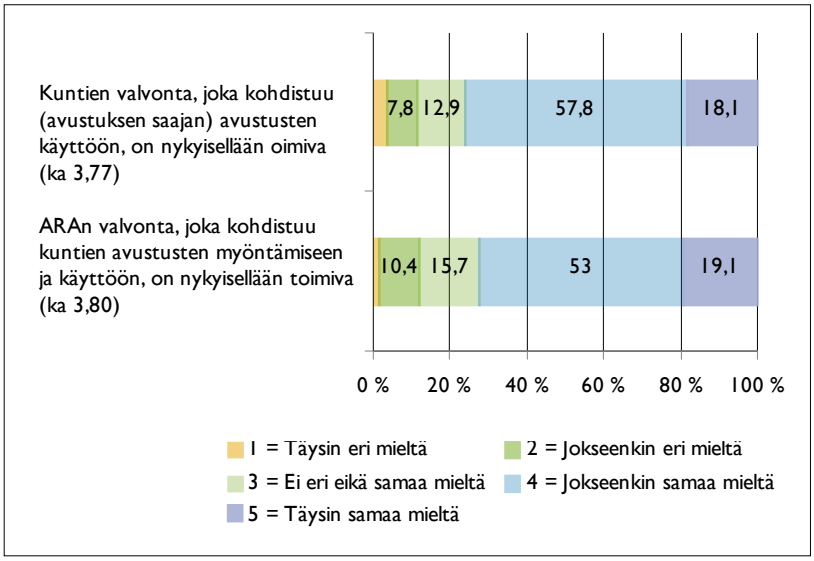
"ARAn tarkastukset ovat hyviä monestakin syystä. Tarkastusten mahdollisuuden olemassaolo pakottaa kunnat toimimaan täysin ohjeitten mukaan. Tarkastuskäynnit ovat myös ohjaavia ja opastavia. Kunnissa voi kysellä siellä pohdittavia asioita ja tarkentaa omia tulkintoja avustussäädöksistä. Myös henkilötuntemus puolin ja toisin lisääntyy. Samoin ARAn kuntien erilaisuuden huomioiminen ja havainnoiminen parantuu"

"Pienessä kunnassa tunnetaan avustuksensaajien elämä, joten valvonta on sikäli helppoa. ARAn valvonnassa tulee tulkintanäkemyseroja kunnan päätöstulkintaan ja paikalliseen asiantuntemukseen nähden."

"ARAn ei tulisi valvoa vaan itse myöntää avustukset ja kunta voisi sitten valvoa avustuksen saajaa. Tai aran ohjeet tulisi olla paljon paremmat."

"ARA pyörii lillukanvarsissa. Sieltä tulee pari naista laskemaan ja tarkastamaan onko kunnassa osattu laskea vanhusten tulot oikein."

Myös kuntien valvonta, joka kohdistuu avustusten käyttöön, sai positiivista palautetta osakseen. Vähäisten resurssien koetaan kuitenkin heikentävän kuntien valvontatyötä. Aineisto antaakin viitteitä siitä, että kuntien valvontakäytännössä on suuria kuntakohtaisia eroja. Yksittäisenä kehittämisehdotuksena aineistosta nousi esille, että kuntien edustajilla tulisi olla pääsy esim. Kelan tietoihin tehdessään tulo- ja varallisuusselvityksiä. Seuraavassa kuviossa on esitetty vielä yhteenvedonomaisesti kyselyvastaajien suhtautuminen kuntien ja ARAn valvontaa koskeviin väittämiin.



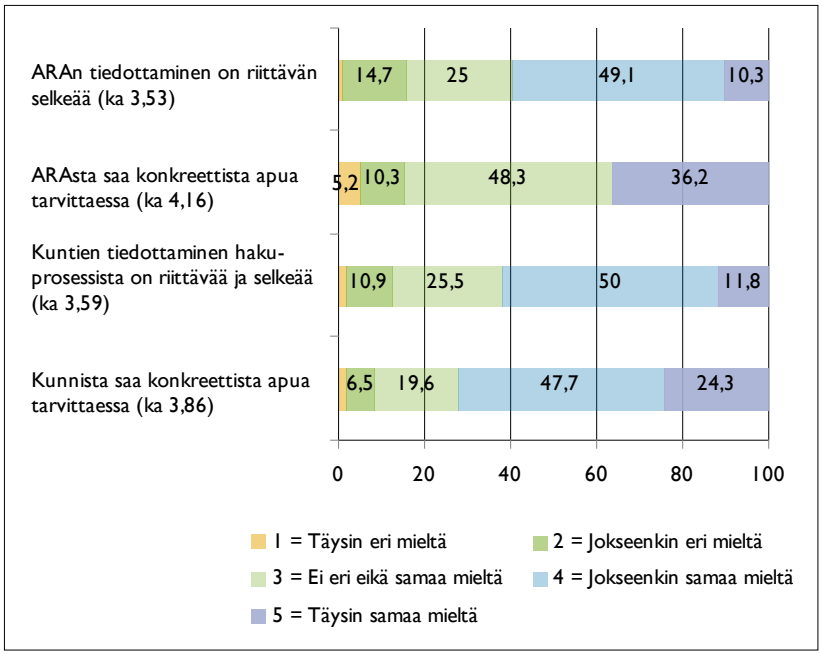
Kuvio 5. Kyselyvastaajien suhtautuminen avustusten seurantaa ja valvontaa koskeviin väittämiin.

4.3

Yhteistyön toimivuus ja viestintä

Selvitysaineiston perusteella voidaan sanoa, että alan eri toimijoiden työnjakoa ja yhteistyötä pidetään nykyisellään toimivana ja sujuvana. Työnjaon osalta todettiin, että se on toimivaa, kun tuntee järjestelmän ja sen eri avustusalueet sekä tietää, keneen ottaa näihin liittyvissä kysymyksissä yhteyttä. Koska järjestelmä kokonaisuudessaan koettiin hyvin monimutkaiseksi, yhteistyö on hioutunut sujuvaksi pakon edessä useiden vuosittaisten muutosten myötä. Muutokset ovat omalta osaltaan edellyttäneet henkilökohtaisia kontakteja ja asioiden selvittämistä sekä ARAsta että myös viime kädessä ympäristöministeriöstä, jolloin eri tahojen roolit ja yhteistyömuodot ovat vakiintuneet. Kuitenkin vastaajien joukosta puuttuvat ne kunnat, jotka eivät aktiivisesti hae avustuksia eivätkä ole niiden osalta myöskään mihinkään tahoon yhteydessä. Yhtenä selittävänä tekijänä näiden kuntien osalta saattaakin olla tiedonpuute sisällöistä sekä sisällöt tuntevista tahoista tai henkilöistä, jolloin järjestelmäkokonaisuus näyttäytyy haasteellisena ja vaativana hakijan kannalta.

Yhteistyötä kuntien ja ARAn välillä kiiteltiin sekä sähköisen kyselyn vastauksissa että myös teemahaastatteluissa. ARAsta todettiin saatavan apua aina tarvittaessa, ja ARAn päätökset koettiin selkeiksi ja avoimiksi. Kuitenkin ARAn osalta kaivattiin vielä tarkempaa ohjeistusta asioiden tulkintaan käytännön työssä, etenkin uusien avustusmuotojen ollessa kyseessä. Kuitenkin ARAnkin osalta voidaan todeta tilanteen olevan kokonaisuudessaan haasteellinen järjestelmän sisältöjen muuttuessa jatkuvasti. Tiedottamisvastuuta on vaikeaa hoitaa koko valtakunnan tasolla lyhyellä aikajänteellä. Määräajat ja järjestelmän muutokset asettavat kunnat hankalaan välikäteen myös omien resurssiensa osalta. Henkilövaihdokset, sairastumiset tai muut poissaolot aiheuttavat kokonaisuuden kannalta laajoja ongelmia sekä ARAssa että kunnissa. Seuraavassa on esitetty kyselyvastaajien suhtautuminen eri toimijoiden välisen viestinnän toimivuutta mitanneisiin väittämiin.



Kuvio 6. Kyselyvastaajien suhtautuminen eri toimijoiden välisen yhteistyön viestinnän toimivuutta mitanneisiin väittämiin.

Kysyttäessä eri tahojen yhteistyöhön liittyviä kehittämisehdotuksia, keskeisimmin esille nousivat työnjakoon ja tiedottamiseen sekä kouluttamiseen liittyviä teemat. Vaikka työnjaon koetaan nykyisellään olevan jokseenkin toimivan, kaivattiin eri toimijoiden roolien selkeyttämistä. Nykyisessä tilanteessa ARA informoi kuntia, jotka tiedottavat edelleen kuntalaisia avustusten sisällöistä ja hakuajoista. Selvitysaineistosta nousi esiin näkemys, jonka mukaan tiedotusvastuussa tulisi olla ARA koko avustuskokonaisuuden osalta. Tiedottamiseen käytettyjä välineitä voisivat olla perinteisten esitteiden ja tiedotteiden lisäksi sähköiset kanavat, kuten radio ja TV, mutta myös Internet. Haasteena tiedottamisen osalta kunnissa koettiin vähäiset resurssit sekä sisältöjen muuttuessa jokseenkin tiukat aikataulut, jolloin uusien sisältöjen myötä tiedottamista tulee muokata ja uusia vuosittain. Osassa kuntia tässä on onnistuttu hyvin, osa kunnista ei edes seuraa muutoksia tai ole niistä tietoinen. Kuntien edustajat myös kokivat, ettei ARA välttämättä heti edes tiedota suunnitteilla olevista tai tulevista muutoksista riittävän ajoissa etukäteen, jolloin uudistukset tulevat jokseenkin yllätyksenä kunnille. Kunnat kaipaisivatkin ennakoivaa tiedottamista, jotta etenkin uusien avustusmuotojen osalta hakijoille olisi mahdollista kertoa tulevista sisällöistä riittävän ajoissa. Ongelmaksi nousee kuitenkin käytännössä se, ettei myöskään ARA välttämättä ole tietoinen tulevista muutoksista riittävän varhaisessa vaiheessa.

Ympäristöministeriön aiemmin käytössä olleet esitelehtiset koettiin hyviksi ja niiden käyttöönottoa kannatettiin edelleen. Selkeää viestisisältöä kaivattiin avustettavista kohteista ja myös siitä, millaisia toimenpiteitä tai kohteita ei avusteta. Kustakin avustusmuodosta kaivattiin kansantajuisia opaslehtisiä käyttäväksi ja edelleen jaettavaksi kuntalaisille. Myös ARAn Internet-sivuille ehdotettiin avointa sivustoa, jossa olisi esillä useimmiten kysytyt teemat vastauksineen. Lisäksi toivottiin järjestettävän vuosittain koulutustilaisuuksia eri puolilla Suomea koko järjestelmäsisällöistä ja avustettavista kohteista.

Kuntien käytännöt tiedottamisesta vaihtelivat aineiston valossa runsaasti. Osa kunnista oli prosessoinut tiedottamisen hakuaikoineen vuosikelloonsa ja välineinä käytettiin mm. lehtiartikkeleita, radiotiedotteita, ammatti-isännöitsijöille, pankeille sekä kaupungin organisaation osastoille suunnattuja henkilökohtaisia kirjeitä, esitteitä

eläkeläis- ja veteraanijärjestöille sekä joka toinen vuosi järjestettyä eläkeläisjärjestöjen kokouksissa annettavaa neuvontaa. Osissa kuntia tiedottaminen hoidetaan perinteistä ilmoitustaulua hyödyntäen. Osa kunnista avustaa myös muun rahoitusosuuden hankinnassa ja suunnitelmien teossa, kilpailutti tekijät ja valvoi työn suorittamisen loppuun saakka.

Toisaalta selvitysaineistosta kävi myös ilmi, että nykyisellään korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän kautta haetaan huomattavasti enemmän rahoitusta kuin sitä on mahdollista myöntää. Tiedottaminen ja "lisärummutus" järjestelmästä nostaisi hakemusten määrän ja jaettavan rahoitusosuuden epäsuhtaa entisestään, mikäli järjestelmälle ei saada lisärahoitusosuuksia valtion budjetista. Seuraavassa on esitetty muutama tiedottamista koskeva kyselyvastaajan näkemys:

> *"ARA velvoittaa kuntia tiedottamaan. Kunnissa on pienet resurssit. ARA voisi ottaa tiedotusvastuun. Toisaalta, jos avustushakemusten käsittely ja päätöksenteko hoidetaan edelleen kunnissa, tulisi valtion osallistua kustannuksiin. ARAn tulisi laatia selkeät kansantajuiset opaslehtiset kustakin avustusmuodosta, joita voitaisiin jakaa kunkin avustuksen hakijalle. Tiedotteiden tulisi olla valmiina heti kun avustusten haku alkaa. Tiedotteissa jaettavan tiedon tulisi olla helposti ymmärrettävässä muodossa."*

> *"Vaikka avustuksista ei juuri tiedotetakaan, rahaa haetaan enemmän kuin sitä on jaossa. Siksi tiedottamisen lisäämistä ei koeta tarpeelliseksi. Voi kuitenkin olla, että tieto avustuksista ei kohtaa niitä, joille avustusten käyttö olisi tarpeellisin. Siksi kuntien ja ARAn olisi hyvä panostaa lisää kansalaistiedottamiseen."*

4.4

Tulevaisuustyöpajan tuotoksia – osallistujien näkemyksiä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuuden kehittämiseksi

Syyskuussa 2008 pidettyyn vuorovaikutteiseen työpajaan osallistui 16 asiantuntijaa, jotka työskentelevät päivittäin asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän parissa sekä kolme konsulttia. Tilaisuuden tavoitteena oli työstää konkreettisia ideoita ja ehdotuksia nykyisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän kehittämiseksi. Työpajassa osallistujat jaettiin kolmeen ryhmään ja kunkin ryhmän tehtävänä oli pohtia nykyisen järjestelmän kehittämistä neljästä eri näkökulmasta:

- Mitä teemoja/sisältöjä nykyisestä järjestelmästä voidaan vähentää?
- Mitä teemoja/sisältöjä nykyisessä järjestelmässä tulisi vastaavasti vahvistaa?
- Mistä teemoista/sisällöistä voidaan nykyisessä järjestelmässä kokonaan luopua?
- Mitä kokonaan uusia teemoja/sisältöjä asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmään tulisi luoda?[6]

Tarkastelutason osallistujat saivat päättää itse. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että osa työstetyistä ehdotuksista on hyvin laaja-alaisia ja osa todella yksityiskohtiin pureutuvia. Seuraavassa raportoidaan keskeisimmät osallistujien esille nostamat ehdotukset. Taulukkoon 3 on koottu ryhmätöiden tuotokset kokonaisuudessaan siten, että päällekkäisyydet (samat ehdotukset eri ryhmistä) on poistettu.

Ensimmäiseksi osallistujat saivat pohdittavakseen, mitä teemoja/sisältöjä nykyisestä järjestelmästä voidaan vähentää jatkossa. Ryhmätyöskentelyssä sekä sitä edel-

6 Soveltaen: W. Chan Kim & Renée Mauborgne, 2005. Sinisen meren strategia. Talentum.

täneessä keskustelussa nostettiin useaan otteeseen esille, että asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmään sisältyvien avustusmuotojen lukumäärää tulisi jatkossa vähentää. Näitä avustusmuotoja, joista ehdotettiin luopuvan, tuodaan esille myöhempänä tässä luvussa. Toinen keskeinen esille nostettu teema koski avustuksen hakumenettelyn yksinkertaistamista vähentämällä hakemukseen vaadittavien liitteiden lukumäärää (esim. kaupparekisteriote yms. nykyisellään vaadittavat asiakirjat). Tämän arvioitiin helpottavan avustuksen hakijan sekä kuntien työtaakkaa ja paikoitellen "turhaksi" koettua byrokratiaa hakumenettelyssä. Muita vähentämisen yhteydessä esille nostettuja ja osittain edellä mainittuihin liittyviä teemoja olivat avustusten käyttörajoitusten väljentäminen, yksityiskohtaisten määräysten välttäminen säädöksissä sekä prosenttimääräisen avustuksen osuuden vähentäminen jatkossa. Yksityiskohtaisten määräysten välttämisen myötä toivottiin kunnille lisää liikkumavaraa.

Toisena tarkastelunäkökulmana oli, mitä teemoja/sisältöjä nykyisessä järjestelmässä tulisi vastaavasti vahvistaa. Tilaisuuteen osallistuneiden keskeinen viesti oli, että asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmään tulisi ehdottomasti saada lisää jatkuvuutta. Tällä viitattiin erityisesti siihen, että järjestelmän sisältöjen (esim. avustettavat kohteet) tulisi pysyä pidempään muuttumattomina, jotta toimintaa voidaan ennakoida ja järjestelmän sisällöistä viestiä riittävän ajoissa avustuksen hakijoille. Yksi keskeinen teema koski juuri tiedottamista ja viestintää, joiden painoarvoa tulisi työpajaan osallistuneiden mielestä selkeästi vahvistaa jatkossa. Tiedottamiseen kaivattiin yhtenäisyyttä ja kohdentamista tietyille valituille ryhmille (erit. vanhuksille). Edellä mainittujen lisäksi hyvin keskeisesti esillä olivat avustuksen myöntöperusteena olevien tulorajojen korottaminen sekä vanhuksille ja vammaisille suunnattujen avustusten määrän lisääminen.

Kolmantena osallistujia pyydettiin pohtimaan, mistä teemoista tai sisällöistä voidaan nykyisessä järjestelmässä kokonaan luopua. Keskeinen osallistujien viesti oli, että asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän vuosittain vaihtuvista kohteista ja määräyksistä tulisi päästä eroon. Näkemys on linjassa edellä esitetyn järjestelmän jatkuvuuden "vahvistamista" koskevan mielipiteen kanssa. Muut kohdassa "luopua" esitetyt teemat liittyivät avustusmuotojen vähentämiseen. Tilaisuuteen osallistujat esittivät, että nykyisessä järjestelmässä voitaisiin luopua mm. nykymuotoisesta terveyshaitta-avustusjärjestelmästä, avustuksista hissien korjaamiseen, erillisestä huoltokirja-avustuksesta, energiakatselmusavustuksesta, jätevesiavustuksesta sekä volyymiltään pienistä avustuksista.

Neljäs ja viimeinen tarkastelunäkökulma oli, mitä kokonaan uusia teemoja/sisältöjä asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmään tulisi luoda. Osallistujien keskuudessa hyvin voimakasta kannatusta sai osakseen ajatus, että asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmästä ja sen sisällöistä tulisi järjestää erillinen tiedotuskampanja valtakunnallisesti. Perusteena oli, ettei nykymuotoisen kuntien vastuulla olevan tiedottamisen koeta tavoittavan riittävän hyvin kohderyhmiä. Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää ehdotettiin kehitettäväksi mm. panostamalla sähköiseen asiointiin. Esille nousi myös ajatus, että avustushakemuksen liitteineen voisi hoitaa kokonaan sähköisesti. Edellä mainittujen lisäksi esille nostettiin mm. lisätuki kunnilta vanhusväestölle taloyhtiöiden korjauksiin. Seuraavassa on esitetty kootusti työpajassa työstettyjen ryhmätöiden tulokset.

Taulukko 3. Tulevaisuustyöpajan ryhmätöiden kooste.

Mitä teemoja/sisältöjä nykyisestä järjestelmästä voidaan vähentää?

- Avustusmuotojen lukumäärää
- Hakemukseen liitettävien asiakirjojen lukumäärää esim. kaupparekisteriote
- Käyttörajoituksia tulisi väljentää
- Yksityiskohtaisia määräyksiä säädöksissä tulisi välttää, liikkumavara kunnille
- Prosenttimääräisen avustuksen osuutta, useita eri prosenttimääriä avustuksissa, pieniin avustuksiin könttäsummat

Mitä teemoja/sisältöjä olemassa nykyisessä järjestelmässä pitää vahvistaa?

- Jatkuvuutta: Järjestelmän sisältö tulisi olla pidempään muuttumattomana
- Tiedottamista järjestelmästä ja sen sisällöistä: tiedottamisen yhtenäistäminen ja kohdentaminen (erityisesti vanhuksille)
- Kaikkia tulorajoja tulisi nostaa
- 5 vuoden takaisin lunastusehto tiedotettava siten, että tiedetään sen koskevan lähinnä väärinkäytöksiä
- Yhteydenpitoa eri järjestöihin esim. omakotiliitto, vanhusneuvostot..
- Jaettavien avustusmäärärahojen määrää
- Vanhusväestön 70 prosentin avustus tulisi olla tulorajasidonnainen
- Vanhuksille ja vammaisille sekä suunnitelmalliseen korjaukseen suunnattujen avustusten määrää
- Kustannuksille ja avustuksille tulisi määritellä selkeät katot ja leikkurit
- Energia-avustusten avustusprosenttia tulisi nostaa toimenpiteen vaikuttavuuden perusteella
- Pientalojen energia-avustukset lämmitysjärjestelmämuutoksiin tulisi säilyttää (tieto tehdyistä muutoksista mistä mihin)
- Energia-avustuksiin kerros- ja rivitaloille säädöt ja patteriventtiilit yksittäisenä toimenpiteenä takaisin

Mistä teemoista/sisällöistä nykyisessä järjestelmässä voidaan kokonaan luopua?

- Vuosittain vaihtuvista kohteista/määräyksistä tulisi päästä eroon
- Nykymuotoisesta terveyshaitta-avustusjärjestelmästä
- Avustuksista hissien korjaamiseen
- Huoltokirja-avustusta ei tarvita erillisenä
- Kuntoarvio-avustuksista luovutaan siinä vaiheessa kun uusi asunto-osakeyhtiölaki on annettu (laki velvoittaa)
- Energiakatselmusavustuksesta
- Pienistä avustuksista, vähämerkityksisistä pienistä avustusprosenteista
- Jätevesiavustuksesta luopuminen tai ehtojen parantaminen

Mitä kokonaan uusia teemoja/sisältöjä nykyiseen järjestelmään pitää luoda?

- Sähköistä asiointia tulisi kehittää
- Avustusjärjestelmää ja sen sisältöä koskeva tiedotuskampanja
- Suunnitelmallisen korjaustoiminnan avustuksiin tulisi luoda euromääräinen katto
- Lisätuki vanhusväestölle kunnilta taloyhtiön korjauksiin
- Asunto-yhtiössä asuville vanhuksille avustus yhtiön tekemään korjaukseen vanhuksen asunnon osalle – esimerkiksi putkiremontit
- Patteriverkoston perussäätö erillisenä otettava avustettavaksi
- Sosiaalihuoltolain mukainen muutostyö vanhusten asuntoihin ensisijainen korjausavustuksiin nähden

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän selvityksen tulokset heijastelevat kuntien, valtion sekä järjestöjen edustajien näkemyksiä asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuudesta sekä sen keskeisimmistä kehittämistarpeista. Selvityksen tavoitteena oli arvioida asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuutta sekä tehdä johtopäätökset ja ehdotukset siitä, miten järjestelmän toimivuutta voidaan parantaa. Toimeksiannon mukaisesti keskeisesti huomioitavaa järjestelmän kehittämisessä oli:

- Järjestelmän hallinnollinen yksinkertaistaminen ja keventäminen
- Järjestelmän ennustettavuuden lisääminen nykyisestään
- Avustusmäärärahojen käytön ohjauksen ja seurannan tehostaminen

Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisältöihin on selvityksen tulosten valossa kohdistunut liian usein muutoksia. Vuosittain vaihtuvien avustuskohteiden ja -määrien muutokset heikentävät toiminnan suunnittelu- ja ennakointimahdollisuuksia sekä koko järjestelmän selkeyttä niin kuntien kuin avustuksen hakijoiden kohdalla. Avustusjärjestelmään kaivataan pitkäjänteisyyttä ja vuosittain vaihtuvista kohteista ja määräyksistä tulisikin alan toimijoiden mielestä päästä eroon. Avustettavia toimenpiteitä pidetään pääsääntöisesti oikeina, mutta niiden lukumäärää ehdotettiin useissa yhteyksissä vähennettäväksi nykyisestä. Syyskuussa pidetyssä työpajassa osallistujat ehdottivat, että jatkossa voitaisiin luopua mm. nykymuotoisesta terveyshaitta-avustusjärjestelmästä, avustuksista hissien korjaamiseen, erillisestä huoltokirja-avustuksesta, energiakatselmusavustuksesta, jätevesiavustuksesta sekä volyymiltään pienistä avustuksista.

Järjestelmän vaikuttavuuden todettiin olevan hyvä asunto-olojen kehittämisessä sekä energiataloudellisten ratkaisujen löytämisessä. Kuitenkin tietyt osat järjestelmästä ovat muita toimivampia ja tuloksellisempia, mikä heijastuu puolestaan tavoitteiden saavuttamisessa osa-alueittain. Erityisesti tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia on saatu aikaiseksi vanhusten ja vammaisten asuntojen avustusmenettelyllä sekä energia-avustusten osalta. Kokonaisuutena järjestelmää on myös moitittu kuntien liiallisesta työllistämisestä hakumenettelyn osalta, mikä osaltaan heikentää kuntien hyötysuhdetta koko järjestelmän käytössä.

Nykyinen ARAn ja kuntien välinen toimivallan jako avustusten myöntämisessä näyttäisi toimivan kohtuullisen hyvin. Avustuksenhakumenettely näyttäytyy ulospäin raskaana ja joustamattomana. Raskaaksi ja joustamattomaksi avustusten hakumenettelyn tekee jatkuvasti vaihtelevien sisältöjen ja ohjeistuksen lisäksi mm. nykyinen hakuajankohta sekä vähäiset mahdollisuudet sähköiseen asiointiin. Kuntien edustajien näkökulmasta nykyisen hakuajankohdan päättyminen juuri ennen lomakauden alkua

tuottaa päänvaivaa varsinkin henkilöstöresurssien riittävyyden näkökulmasta. Avustuksen hakijan näkökulmasta korjaustyöt olisi useimmiten tarkoituksenmukaista toteuttaa juuri kesällä lomakauden aikana, mutta avustuspäätöksen saaminen ajoissa saattaa osoittautua työn järkevän jaksottamisen kannalta mahdottomaksi. Avustuksen hakuajankohtaa ehdotettiin useissa yhteyksissä muutettavaksi nykyisestä. Esille nousivat nykyisen ajankohdan aikaistaminen 2–3 kuukaudella, hakuajan siirtäminen syksyyn, kaksi erillistä hakua vuodessa sekä jatkuvan haun mahdollisuus.

Asumisen korjaus- ja energia-avustusten seuranta ja valvonta toimivat kohtuullisen hyvin. ARAn valvonnalla ja tarkastuksilla on selvityksen tulosten valossa aidosti kuntien toimintaa ohjaava vaikutus, ja ARAn valvontaan ollaankin pääsääntöisesti tyytyväisiä. Toisaalta ARAn valvontaa kritisoitiin paikoitellen liiallisesta tarkkuudesta ja joustamattomuudesta maksatusten osalla. Selvitysaineistosta ei noussut esille, että avustusten myöntämiseen tai käyttöön olisi kohdistunut merkittäviä väärinkäytöksiä. Valvonta maksatuksen yhteydessä on kuitenkin jokseenkin pieni osa ARAn työtä, vaikka se korostuu vastauksissa. Maksatuksien valvonta (asiatarkastus) on säännelty tarkoin budjettilainsäädännössä, ja on käytännössä jokseenkin haasteellista. Kuntien valvonnassa, joka kohdistuu avustusten käyttöön, näyttäisi olevan suuria kuntakohtaisia eroja. Vähäisten resurssien koetaan kuitenkin heikentävän kuntien valvontatyötä. Valvonnan tehtävänä on huolehtia osaltaan myös kuntien hakemuskäsittelyn riittävästä yhdenmukaisuudesta.

Kun tarkasteltiin yhteistyön toimivuutta ja viestintää, voidaan todeta, että nykyisellään se on toimivaa. Tämä toimivuus perustuu kuitenkin pitkäaikaisiin henkilösuhteisiin, mikä todettiin myös kehittämistyöpajassa. Useat keskeiset avainhenkilöt ovat työskennelleet järjestelmän parissa useita vuosia, joten asiasisällöt ja niiden jatkuva muuttuminen on tullut tutuksi. Jokseenkin runsas lukumäärä järjestelmän hyvin tuntevia asiantuntijoita onkin varmistanut sujuvan yhteistyön ja kitkattoman viestinnän. Riskit yhteistyön ja viestinnän osalta kulminoituvatkin tilanteeseen, jossa asiantuntijoista osa vaihtuu, sairastuu tai siirtyy eläkkeelle, jolloin paljon järjestelmän operationaalisen tason tiedosta kadotetaan samalla. Tiedottamisen osalta kuntien käytännöistä löytyi paljon variaatiota: aktiivisimmat kunnat hoitavat tiedottamista säännöllisten, vuosittain toistuvien toimenpiteiden avulla, osalla tiedottaminen on hyvin pienin käytännöin hoidettua. Kuntakentällä kaivattiin osittain lisää koulutusta ja esitteitä järjestelmän sisällöistä ja käytännöistä. Tämä sisältää kuitenkin järjestelmän euromääräiseen volyymiin liittyvän paradoksin, sillä tiedottamisen lisääminen ei kuitenkaan vastaavasti määrin lisää jaettavien avustusten määrää, jolloin joudutaan tilanteeseen, jossa hakemusten määrä lisääntyy, mutta jaettavien määrärahojen puolestaan ei.

6 Kehittämisehdotukset

Seuraavassa on esitetty ehdotukset asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän kehittämiseksi. Kehittämisehdotukset pohjautuvat selvityksen tuloksiin ja niiden pohjalta vedettyihin johtopäätöksiin.

- Alan toimijoiden näkökulmasta asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimintaa ohjaavat säädökset muuttuvat liian usein, ja tämän myötä kokonaisuus näyttäytyy pirstaleisena. Paljon peräänkuulutettua järjestelmän pitkäjänteisyyttä voidaan edistää päättämällä korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisällöistä esimerkiksi hallituskauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi kerrallaan. Käytettävissä olevan määrärahan pysyvyys ja pidemmälle aikavälille määritellyt sisällöt lisäisivät suunnittelu- ja ennakointimahdollisuuksia niin kuntien kuin avustuksen hakijan osalla.

- Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää tulee yksinkertaistaa luomalla nykyistä selkeämmät painopistealueet avustusmuotoihin. Käytännössä tämä merkitsee nykyisten avustusmuotojen lukumäärän vähentämistä ja keskittymistä ympäristöministeriön määrittämiin painopistealueisiin. Tämä ei saisi pienentää avustusmäärärahoja. Avustusmuotojen lukumäärää ei tule ainakaan nostaa nykyisestään. Esimerkiksi terveyshaitta-avustuksesta, avustuksista hissien korjaamiseen, erillisestä huoltokirja-avustuksesta, energiakatselmusavustuksesta, jätevesiavustuksesta sekä volyymiltään pienistä avustuksista voitaisiin kokonaan luopua.

- Hakemusten käsittelyn hallinnollisuutta tulisi yksinkertaistaa ja keventää. Hakemusten käsittelijällä tulisi olla mahdollisuus käyttää suoraan Kelan ja/tai verohallituksen tietoja käsitellessään varallisuusselvityksiä. Näin hakemusten käsittelyn byrokraattisuutta ja moniportaisuutta saataisiin vähennettyä. Myös hakemukseen liitettävien asiakirjojen lukumäärää ja tarpeellisuutta tulisi pohtia kriittisesti, ovatko kaikki asiakirjat oleellisia hakemuksen käsittelyn kannalta. Asiakirjojen suuri määrä tekee hakuprosessista raskaan niin hakijoille kuin hakemusten käsittelijöillekin. Yksi hallinnollisuuden yksinkertaistamisen keino, joka tuli esille monissa vastauksissa, on myös sähköisen asiointimahdollisuuden lisääminen hakuprosessissa. Tämä edellyttänee yksityisten hakijoiden osalta virallista sähköistä allekirjoitusta.

- Hakuajankohtaa tulee muuttaa nykyisestä. Kuntien edustajien näkökulmasta nykyisen hakuajankohdan päättyminen juuri ennen lomakauden alkua on hankala. Hakuajankohta tulisi siirtää syksyyn, jolloin kuntien työntekijöillä olisi paremmat

valmiudet käsitellä hakemuksia. Vaihtoehtona voidaan esittää myös jatkuvaa hakua, jolloin hakemusten jättö ei ole kiinni ajankohdasta tai kahta hakuajankohtaa, esim. keväälle ja syksylle. Jatkuvan haun ja kahden hakuajankohdan haasteena voidaan kuitenkin nähdä rahojen riittävyys koko vuodelle. Yhden haun menettelyssä kunnan on helpompi arvioida vuosittainen avustustarve.

- Tulorajoja tulee tarkistaa. Nykyisellään liian alhaiset tulorajat rajaavat osan aidosti avustusta tarvitsevista hakijoista kokonaan järjestelmän ulkopuolelle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kunnissa on tunnistettu tietyt avustusta tarvitsevat kohteet ja perhekunnat, prosessia ei viedä eteenpäin, jos tulorajat ylittyvät edes hieman tai jos perhekunnalla tiedetään olevan säästöjä, jotka tulevat huomioiduksi myöhemmin tehtävässä tulotarkastelussa. Tämä koskee erityisesti ikääntyneitä ja vammaisia. Kehittämisehdotuksena esitetään, että tulorajoja tulisi nostaa tasolle, jossa nykyisenkaltaiset reunaehdot eivät kokonaan estäisi avustuksen hakemista sitä aidosti tarvitsevalta. Toinen vaihtoehto on, että tulorajat poistetaan kokonaan, jolloin avustusten myöntäminen tehdään tarveharkintaisesti tietyn kriteeristön mukaisesti.

- Viestintäkäytäntöjen selkeämpi työnjako ja kehittäminen, siten että ARAn suunnasta viestitään selkeästi vain kunnille, ja kunnat puolestaan tiedottavat ja kommunikoivat puolestaan avustusten hakijoiden kanssa. Nykyinen käytäntö, jossa ARAa kuormittavat sekä yksittäiset hakijat että kaikki kunnat, asettaa liikaa tiedottamisen ja viestittämisen paineita ARAn resursseihin verrattuna. Viestinnän osalta seuraava toimenpide onkin laatia koko järjestelmän viestintäsuunnitelma, jossa on yksilöity kunkin tahon viestintä, tiedottamis- ja mahdollinen koulutusvastuu sekä tiedottamisen hyvät käytännöt kunnille vuositasolla. Selkeä viestintäsuunnitelma ryhdistäisi ja säännönmukaistaisi käytännön tiedottamista sekä roolittaisi vastuun viestinviejien osalta.

- Järjestelmän säännöllinen kokonaisarviointi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osalta edesauttaisi järjestelmän kehittymistä ja toimintakäytäntöjen uusiutumista. Säännöllisesti tehtävän arvioinnin myötä nousisi esiin myös keskeisiä toimintaympäristön muutoksista kumpuavia haasteita, joihin pystyttäisiin näin vastaamaan toimenpitein jo alkuvaiheessa. Lisäksi arvioinnin myötä on mahdollista tunnistaa järjestelmän parhaita käytäntöjä, joita voidaan levittää kunnasta toiseen, esim. viestinnän ja tiedottamisen osalta. Kehittävä arviointi aikasarjoittain toteutettuna tuottaa tulokseksi näkemyksen järjestelmän eri osien tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä näissä tapahtuvista vaihteluista.

KIRJALLISUUS JA LÄHTEET

Alen, Sirpa & Kostiainen, Marja, 2007. Vuosina 2005 ja 2006 myönnetyt avustukset asuntojen korjaustoimintaan, talousvesijärjestelmien parantamiseen sekä kiinteistöjen energia-avustuksiin.

Ikäihmisten palveluiden laatusuositus, Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:3, Helsinki 2008.

Kajanus-Kujala, Leena, 2008. Selvitys vanhusten ja vammaisten korjausavustuksista. Loppuraportti. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen raportteja 2/2008.

Kim, W. Chan & Mauborgne, Renée, 2005. Sinisen meren strategia. Talentum.

Korjaus- ja energia-avustusten haku-, myöntämis- ja maksatusmenettely 2008, ARA.

Laine, Ari & Pekka, Toni, 2007. Avustukset hissien rakentamiseen, korjaamiseen ja/tai liikuntaesteen poistamiseen vuosina 2003-2006. ARA. Valtion Asuntorahasto. Selvityksiä 9/2007, 27.11.2007.

Laki asuntojen korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksista 1184/2005

Patton, Michael Quinn, 1997. Utilization Focused Evaluation. The New Century Text. Edition 3. London: Sage.

Vaittinen, Elina 2007: Väestörakenteen vanhenemiseen varautuminen kuntatasolla. Pro gradu-työ Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan laitokselle.

Vanhasen II hallituksen ohjelma.

LIITTEET

Liite 1. Selvitystä varten haastatellut henkilöt

Anna-Liisa Romppanen, Rakennusmestari, insinööri (AMK), Joensuun kaupunki
Eero Hiltunen, Asumisen erityisasiantuntija, Kuntaliitto
Erkki Holappa, hissiasiamies, Helsingin kaupunki
Juhani Heljo, tutkija, laboratorioinsinööri, Tampereen teknillinen yliopisto
Jukka Laakso, Korjausneuvonnan päällikkö, Vanhustyön keskusliitto
Tapani Karvala, Asuntotoimenpäällikkö, Jyväskylän kaupunki

Liite 2. Tulevaisuustyöpajan 11.9.2008 osallistujalista

Aino Oja, Helsingin kaupunki
Anna-Liisa Karjalainen, ARA
Elina Vaittinen, Net Effect Oy
Hannu Hirvonen, ympäristöministeriö
Hannu Kittelä, Lahden kaupunki
Jorma Lauronen, ARA
Jukka Laakso, vanhustyönkeskusliitto
Lars Sandberg, Helsingin kaupunki
Liisa Linna-Angelvuo, ympäristöministeriö
Maarit Vuorela, Net Effect Oy
Marja Kostiainen, ARA
Markku Tahvanainen, ympäristöministeriö
Mika Palmroos, Turun kaupunki
Per-Erik Nordberg, Espoon kaupunki
Riitta Kimari, ympäristöministeriö
Sari Harjunpää, Porin kaupunki
Tapani Karvala, Jyväskylän kaupunki
Tuomas Koskela, Net Effect Oy
Tuomo Ikävalko, ARA

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			*Julkaisuaika* Joulukuu 2008
Tekijä(t)	Maarit Vuorela, Tuomas Koskela, Elina Vaittinen			
Julkaisun nimi	**Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen**			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportti 25/2008			
Julkaisun teema				
Tiivistelmä	Selvityksen tavoitteena oli arvioida asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuutta sekä tehdä johtopäätökset ja ehdotukset siitä, miten järjestelmän toimivuutta voitaisiin parantaa. Selvityksessä hyödynnettiin useita eri menetelmillä kerättyjä aineistoja, jotka analysoitiin sekä laadullisin että tilastollisin menetelmin. Menetelminä käytettiin dokumentti-analyysiä, avainhenkilöiden teemahaastatteluita, sähköistä kyselyä sekä keskeisille avainhenkilöille järjestettyä tulevaisuustyöpajaa. Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän sisältöihin on selvityksen tulosten valossa kohdistunut liian usein muutoksia. Avustettavia toimenpiteitä pidettiin pääsääntöisesti oikeina, mutta niiden lukumäärää ehdotettiin useissa yhteyksissä vähennettäväksi nykyisestä. Järjestelmän vaikuttavuuden todettiin olevan hyvä asuntoolojen kehittämisessä sekä energiataloudellisten ratkaisujen löytämisessä. Kuitenkin tietyt osat järjestelmästä ovat muita toimivampia ja tuloksellisempia, mikä heijastuu puolestaan tavoitteiden saavuttamisessa osa-alueittain. Erityisesti tavoiteltuja tuloksia ja vaikutuksia on saatu aikaiseksi vanhusten ja vammaisten asuntojen avustusmenettelyllä sekä energia-avustusten osalta. Nykyinen ARAn ja kuntien välinen toimivallan jako avustusten myöntämisessä toimii kohtuullisen hyvin, vaikka avustuksenhakumenettely näyttäytyy ulospäin jokseenkin raskaana. Asumisen korjaus- ja energia-avustusten seuranta ja valvonta toimivat kohtuullisen hyvin. Kuntien valvonnassa, joka kohdistuu avustusten käyttöön, osoittautui olevan kuntakohtaisia eroja. Vähäisten resurssien koetaan kuitenkin heikentävän kuntien valvontatyötä. Kun tarkasteltiin yhteistyön toimivuutta ja viestintää, voidaan todeta, että nykyisellään se on toimivaa. Jokseenkin runsas lukumäärä järjestelmän hyvin tuntevia asiantuntijoita onkin varmistanut sujuvan yhteistyön ja kitkattoman viestinnän. Kehittämisehdotuksina selvityksen myötä nousivat esiin järjestelmän pitkäjänteisyyden edistäminen päättämällä sisällöistä esimerkiksi hallituskauden ajaksi eli neljäksi vuodeksi kerrallaan. Käytettävissä olevan määrärahan pysyvyys ja pidemmälle aikavälille määritellyt sisällöt lisäisivät suunnittelu- ja ennakointimahdollisuuksia niin kuntien kuin avustuksen hakijan osalla. Lisäksi järjestelmää tulisi yksinkertaistaa luomalla nykyistä selkeämmät painopistealueet avustusmuotoihin. Käytännössä tämä merkitsee nykyisten avustusmuotojen lukumäärän vähentämistä ja keskittymistä ympäristöministeriön määrittämiin painopistealueisiin. Järjestelmän operationaalisen toimivuuden kehittämiseksi hakemusten käsittelyn hallinnollisuutta tulisi yksinkertaistaa ja keventää. Myös hakuajankohtaa tulisi muuttaa nykyisestä. Tulorajoihin tulisi lisäksi tehdä muutoksia, nykyisellään liian alhaiset tulorajat rajaavat osan aidosti avustusta tarvitsevista hakijoista kokonaan järjestelmän ulkopuolelle. Myös viestintäkäytännöt vastuutahoineen kaipaisivat selkeyttämistä. Lopuksi nostettiin esiin järjestelmän säännöllinen kokonaisarviointi tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osalta, mikä edesauttaisi järjestelmän kehittymistä ja toimintakäytäntöjen uusiutumista.			
Asiasanat	Asuminen, avustus, korjaus, energia, terveyshaitta			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3319-0 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (verkkoj.)
	Sivuja 34	*Kieli* suomi	*Luottamuksellisuus* julkinen	*Hinta (sis. alv 8 %)*
Julkaisun myynti/ jakaja	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2008			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelning för den byggda miljön			*Datum* December 2008
Författare	Maarit Vuorela, Tuomas Koskela, Elina Vaittinen			
Publikationens titel	**Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen** (Utveckling och verkan av systemet med understöd för reparation av bostäde och energiunderstöd)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 25/2008			
Publikationens tema				
Sammandrag	Syftet med utredningen var att utvärdera hur fungerande reparations- och energiunderstödssystemet är, och att formulera slutsatser och förslag hur systemet kunde utvecklas. Vid utredningen utnyttjades material som samlats in med olika metoder, och det analyserades med både kvalitativa och statistiska metoder. Metoderna som användes var dokumentanalys, temaintervjuer med nyckelpersoner, elektronisk enkät och en framtidsverkstad som ordnades för centrala nyckelpersoner. Av resultaten framgår det att reparations- och energiunderstödssystemet för boendet allt för ofta har genomgått ändringar. Åtgärderna som understöds ansågs i huvudsak adekvata, men det föreslogs i flera sammanhang att de skulle minskas till antalet jämfört med nuvarande nivå. Systemet konstaterades vara effektivt när det gällde utvecklandet av bostadsförhållandena och för att finna energiekonomiska lösningar. Vissa delar av systemet fungerar dock bättre och är effektivare än andra, vilket å sin sida återspeglas i hur målen uppnåtts för olika delområden. Önskade resultat och verkningar har i synnerhet uppnåtts genom understödsförfarandet för åldringars och handikappades bostäder samt när det gäller energiunderstöd. Den nuvarande fördelningen av befogenheterna mellan Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA, och kommunerna vid beviljandet av understöd fungerar relativt väl trots att förfarandet för ansökan om understöd utifrån sett kan verka något tungrott. Uppföljningen och tillsynen av reparations- och energiunderstöd för boendet fungerar relativt väl. När det gällde kommunernas tillsyn, vilken gäller användningen av understöd, kom det fram kommunvisa skillnader. De knappa resurserna anses dock försämra kommunernas tillsynsarbete. Samarbetet och kommunikationen konstaterades vara fungerande i dagsläget. Det relativt stora antalet sakkunniga som är insatta i systemet har också stått för ett smidigt samarbete och obehindrad kommunikation. Utvecklingsförslag i samband med utredningen var att man bör stöda långsiktigheten i systemet genom att besluta om innehållet t.ex. för regeringsperioden, dvs. för fyra år åt gången. Då de tillgängliga anslagen är bestående och innehållet fastställs för en längre tidsperiod, ökar möjligheterna till planering och prognostisering för såväl kommunerna som för dem som ansöker om understöd. Dessutom bör systemet förenklas genom att skapa klarare prioritetsområden för understödsformerna än de nuvarande. I praktiken innebär det här att de nuvarande understödsformerna minskas till antalet, och att fokus läggs på de prioritetsområden som fastställts av miljöministeriet. För att utveckla systemet operationellt sett bör det administrativa förfarandet vid handläggningen av ansökan förenklas. Den nuvarande ansökningstidpunkten bör också ändras. Inkomstgränserna bör justeras, eftersom de nuvarande allt för låga inkomstgränserna utesluter en del av de sökande som verkligen skulle behöva understöd. Klarhet bör också skapas när det gäller kommunikationspraxisen. Slutligen betonas vikten av en helhetsbedömning med jämna mellanrum när det gäller systemets resultat och verkningar, vilket skulle främja utvecklandet av systemet och förnyandet av verksamhetspraxis.			
Nyckelord	Boende, understöd, reparation, energi, sanitär olägenhet			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN	ISBN 978-952-11-3319-0 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 34	*Språk* Finska	*Offentlighet* Offentlig	*Pris (inneh. moms 8 %)*
Beställningar/ distribution	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2008			

DOCUMENTATION PAGE

Publisher	Ministry of the Environment Department of the Build Environment			*Date* December 2008
Author(s)	Maarit Vuorela, Tuomas Koskela, Elina Vaittinen			
Title of publication	**Asumisen korjaus- ja energia-avustusjärjestelmän toimivuus ja kehittäminen** (The functionality and the developing of the repair and energy grant system)			
Publication series and number	Reports of the Ministry of the Environment 25/2008			
Theme of publication				
Abstract	The aim of the survey was to assess the functionality of the repair and energy grant system for housing, and to draw conclusions on and make proposals for how system functionality might be improved. The report utilised a number of materials collected using different methods. These materials were analysed using both qualitative and statistical methods, including document analysis, theme-based interviews with key persons, an electronic survey and a future workshop for central key persons. According to the survey results, the contents of the repair and energy grant system for housing have been changed too frequently. The measures, for which grants are awarded, were primarily considered correct, but in several contexts proposals were made to cut their number. System effectiveness was considered high as regards the development of housing conditions and identification of energy-efficient solutions, but certain parts of the system work better than others and are more productive, which, in turn, is reflected in the attainment of objectives by sector. The intended results and impacts have been achieved, in particular, through the subsidy system for housing for the elderly and disabled persons, and in terms of energy grants. In granting subsidies, the prevailing division of authority between the ARA, the Housing Finance and Development Centre of Finland, and municipalities works fairly well, although the procedure for the application of grants seems relatively cumbersome. The monitoring and supervision of housing repair and energy grants work reasonably well, whereas municipality-specific differences were discovered in supervision by municipalities concerning the use of grants. However, it was found that scant resources undermine the supervision work of municipalities. The survey of the functionality of cooperation and communications found them workable at present. A relatively high number of experts, very familiar with the system, have ensured fluent cooperation and smooth communication. The survey highlighted the following development proposals: the promotion of the long-term nature of the system through decisions on the contents being made e.g. for the duration of a Government term, i.e. four years at a time. The permanent nature of the allowance available, and contents specified for a longer period of time, would increase the possibilities with respect to planning and foresight both as regards municipalities and grant applicants. Furthermore, the system should be made simpler by establishing clearer focus areas for subsidy forms. In practical terms, this would entail cutting the number of current subsidy forms, and concentrating on the focus areas specified by the Ministry of the Environment. In order to develop the operational functionality of the system, administration pertaining to the processing of applications should be simplified and alleviated. Also, the time of application should be altered from what it is presently by. Moreover, income limits should be revised, because the present income limits, which are too low, would entirely exclude certain applicants, in genuine need of a subsidy, from the system. In addition, communication practices, with responsible bodies, should be clarified. Finally, regular overall assessment of the system as regards its productivity and effectiveness, was highlighted, as this would contribute to the further development of the system and the reform of operating practices.			
Keywords	Housing, grant, repair, energy, health hayard			
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment			
	ISBN	ISBN 987-952-11-3319-0 (PDF)	ISSN	ISSN 1796-170X (online)
	No. of pages 34	*Language* Finnish	*Restrictions* For public use	*Price (incl. tax 8 %)*
For sale at/ distributor	www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Financier of publication	Ministry of the Environment			
Printing place and year	Helsinki 2008			

Korjaus- energia- ja terveyshaitta-avustuksia myöntämällä pyritään muun muassa sopeuttamaan asuinrakennuskantaa ikääntyvän väestön tarpeisiin sekä vaikuttamaan ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi rakennusten energiankäyttöön ja päästöihin.

Selvityksellä arvioidaan avustusjärjestelmän toimivuutta ja tehdään johtopäätöksiä ja ehdotuksia siitä, miten järjestelmän toimivuutta voitaisiin parantaa.

ASUMISEN KORJAUS- JA ENERGIA-AVUSTUSJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS JA KEHITTÄMINEN

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-3319-0 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkoj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ