

Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä

Tonttitarjonnan lisääminen kasvukeskuksissa on ollut keskeinen tavoite koko 2000-luvun valtion useissa strategioissa ja ohjelmissa. Tarkoituksena on ollut lisätä asuntojen tarjontaa ja hillitä niiden hintojen nousua. Asuntojen hinnat ovat kuitenkin jatkaneet nousuaan kasvukeskuksissa. Tämä on lisännyt muuttoliikettä kasvukeskusten kehyskuntiin. Kehitys on lisännyt yhdyskuntarakenteen hajautumista, mikä lisää liikennettä ja vaikeuttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista. Tältä osin tarkastus liittyy tarkastusviraston laajempaan ilmastomuutoksen hillitsemistä käsittelevään tarkastusteemaan.

Tarkastuksen ensimmäisenä tavoitteena oli arvioida valtion toimia kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämisessä. Tarkastuksen perusteella tonttitilanne on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kasvukeskuksissa vähintään kohtuullinen. Erityisesti pääkaupunkiseudulle jatkuva muuttoliike kuitenkin pitää kysyntää yllä. Samaan aikaan kunnallistaloudelliset reunaehdot sanelevat kuntien mahdollisuuksia uusien alueiden kaavoittamiseen ja toteuttamiseen. Uusien asuinalueiden kaavoittamisen rinnalla tärkeää olisikin saada olemassa olevia tontteja rakentamisen piiriin. Tässä valtio voisi kannustaa kuntia käyttämään kiinteistöverotuksen keinoja.

Valtion kiinteistöpolitiikan pääasiallisena tavoitteena on ollut saada mahdollisimman suuri osa 1990-luvun pankkituesta takaisin valtiolle kiinteistöliiketoiminnan avulla. Tämä on aiheuttanut ristiriitoja kuntien kanssa. Valtion liikelaitokset ovat varainministeriön ohjaamina vaatineet maankäyttösopimuksia ja yrittäneet kytkeä hankkeisiin valtion aiemmin muilla perusteilla tekemiä väyläinvestointeja. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että ympäristöministeriö on kannustanut kuntia hankkimaan ensimmäistä kertaa asemakaavoitettavaksi tulevat alueet omistukseensa. Tilanteelta olisi voitu välttyä, jos valtion kiinteistövarallisuutta järjesteltäessä valtion asuntotuotantoon soveltuvia maita olisi käsitelty omana kokonaisuutenaan.

Valtion kiinteistöpolitiikan toteuttamisessa ei pankkituen takaisinsaamisen tavoitetta ole suhteutettu muihin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, kuten kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteuttamiseen kasvuseuduilla. Laki valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamisesta sallisi kiinteistövarallisuuden luovuttamisen käypää arvoa alempaan hintaan erityisistä syistä. Toisaalta pankkitukitavoitteen toteuttamista ei ole mahdollista arvioida, sillä valtio-

varainministeriö ei ole tehnyt kokonaislaskelmaa valtion kiinteistöliiketoimien tuloista. Valtion kiinteistöliiketoiminta ei ole ollut riittävästi integroitunut muihin yhteiskuntapolitiikan lohkoihin eikä tavoite valtion maaomaisuuden kohtuuhintaisesta luovuttamisesta asuntotuotantoon ole toteutunut valtion liikelaitosten tulosohjauksessa.

Tarkastuksessa selvitettiin valtion asuntotuotantoon soveltuvia maanomistuksia. Koska mistään ei ollut saatavilla yksiselitteistä kokonaiskuvaa valtion maanomistuksista, jouduttiin tarkastuksessa selvittämään valtion kaikkea maanomistusta kasvukeskuksissa. Helsingin seudun 14 kunnan alueella valtio omistaa noin neljä prosenttia kuntien pinta-alasta. Asuntotuotannon kannalta valtiolla ei kuitenkaan ole enää määrällisesti merkittäviä omistuksia. Joissakin kunnissa valtion määrällisesti vähäiset omistukset voivat kuitenkin sijaita asuntotuotannon kannalta otollisilla paikoilla.

Valtioneuvoston vuonna 2002 antaman asetuksen mukaan valtion kiinteistövarallisuuden haltijaviraston, valtion liikelaitoksen ja valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston olisi tullut tarkastaa ja huolehtia, että sen hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden omistaja- ja haltijatiedot ovat ajan tasalla vuoteen 2003 mennessä. Tarkastuksen perusteella näin ei ole menetelty, sillä Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmässä tiedot ovat edelleen puutteelliset.

Valtion hajautuessa yhtiöiksi ja liikelaitoksiksi käsitys eri toimijoiden roolista suhteessa julkiseen ja yksityiseen toimintaan on hämärtynyt. Tarkastuksen aikana valtion liikelaitokset argumentoivat itselleen erityisasemaa suhteessa muihin yksityisiin toimijoihin. Esimerkiksi kaavoituksen viranomaisneuvotteluissa onkin saattanut olla epäselvää se, kuka edustaa valtiota viranomaisena. Tarkastuksen havainnot puoltavat tältä osin valtion liikelaitosten aseman selvittämistä.

Tarkastuksen toisena tavoitteena oli arvioida valtion toimia yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, kuten monissa muissakin strategioissa, yhdyskuntia pyritään eheyttämään. Tästä huolimatta kasvukeskusten kehyskunnissa kaavoitetun alueen ulkopuolelle suuntautuva omakotitalorakentaminen on ollut niin runsasta, että hajarakentamisen säätelyssä voidaan todeta epäonnistutun. Kunnilla olisi periaatteessa mahdollisuuksia kontrolloida hajarakentamista. Suomen laaja perusrakentamisoikeus kuitenkin tekee hajarakentamisen säätelystä tehontonta.

Hajarakentamisesta koituu merkittäviä kustannuspaineita julkiseen talouteen. Kunnissa infrastruktuurin toteuttaminen on kalliimpaa hajautuneessa rakenteessa. Myös valtioon kohdistuu epäsuoria kustannuksia, kun vaatimukset infrastruktuurin rakentamiskustannuksiin osallistumisesta kasvavat. Valtio myös osallistuu kunnallisten palveluiden rahoittamiseen

valtionosuuksien kautta. Eriteltyä kokonaiskäsitystä näistä kustannuksista näyttää kuitenkin olevan huolestuttavan vähän.

Yhdyskuntarakenteen kannalta suomalaisen alueiden käytön suunnittelun heikkous on tarkastuksen perusteella se, että kuntavetoinen maankäytön suunnittelu ja valtion harjoittama liikennejärjestelmän suunnittelu ovat liian irrallaan toisistaan. Erityisesti suurten raideinvestointien osalta tulisi varmistaa, että maankäytön suunnittelu ja raideliikenteen suunnittelu ja toteutus tukevat riittävän hyvin toisiaan.

Lisäksi tarkastuksessa käytiin läpi kahta avustusmuotoa, kunnallistekniikan rakentamisavustuksia ja vesihuollon avustuksia. Avustusmuodot toteuttavat eri tavoitekokonaisuuksia, mutta yhdyskuntarakenteen osalta toimivat ristikkäisiin suuntiin. Avustukset vesihuoltotoimenpiteisiin ovat olleet hajauttamassa yhdyskuntarakennetta, kun kunnallistekniikka-avustusten yhtenä tarkoituksena on ollut eheyttää yhdyskuntarakennetta. Tarkastuksessa saatiin viitteitä myös muista yhdyskuntarakennetta hajauttavista avustusmuodoista.

Yhdyskuntarakenteeseen vaikuttavat useiden eri sektoreiden toimet. Valtiolta puuttuukin horisontaalinen ote yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Yksittäisten liikelaitosten tai tulosalueiden rinnalle tarvitaan laajempi näkemys yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon merkityksestä koko kansantaloudelle ja sitä kautta myös valtiontaloudelle. Tämä vaatii eri sektoreiden toimien koordinoimista ja nykyistä johdonmukaisempaa politiikkaa valtion eri toimissa.