

Statens roll i att öka utbudet på tomtmark och förenhetliga samhällsstrukturen

Att öka utbudet på tomtmark i tillväxtcentra har under hela 2000-talet varit en central målsättning i flera av statens strategier och program. Syftet har varit att öka utbudet på bostäder och dämpa stegringen av deras priser. Bostadspriserna har ändå fortsatt att stiga i tillväxtcentra. Detta har drivit på flyttningsrörelsen till tillväxtcentras randkommuner. Utvecklingen har bidragit till en splittrad samhällsstruktur, vilket leder till ökad trafik och gör det svårare att uppnå klimatmålsättningarna. I detta avseende anknyter revisionen till revisionsverkets mer omfattande revisionstema som behandlar stävjandet av klimatförändringen.

Det första syftet med revisionen var att utvärdera statens åtgärder för att öka utbudet på tomter i tillväxtcentra. På basis av revisionen är tomtsituationen med några få undantag åtminstone skälig i tillväxtcentra. I synnerhet i huvudstadsregionen upprätthålls emellertid efterfrågan av den kontinuerliga flyttningsrörelsen. Samtidigt dikterar de kommunalekonomiska randvillkoren kommunernas möjligheter att planlägga och förverkliga nya områden. Förutom att planlägga nya bostadsområden vore det därför viktigt att de existerande tomterna skulle bli föremål för byggande. Här kunde staten ge kommunerna incitament med fastighetsbeskattningen som verktyg.

Den huvudsakliga målsättningen för statens fastighetspolitik har varit att få en så stor del som möjligt av bankstödet från 1990-talet tillbaka till staten med hjälp av fastighetsaffärsrörelse. Detta har lett till konflikter med kommunerna. Styrda av finansministeriet har statens affärsverk krävt markanvändningsavtal och har försökt att till projekten knyta investeringar i trafikleder som staten har gjort tidigare på andra grunder. Detta står i konflikt med att miljöministeriet har uppmuntrat kommunerna till att i sin ägo förvärva sådana områden som skall planläggas första gången. Situationen hade kunnat undvikas, om man när statens fastighetsförmögenhet organiserades hade behandlat mark som lämpar sig för statlig bostadsproduktion som en helhet skilt för sig.

I verkställandet av statens fastighetspolitik har målsättningen att återfå bankstödet inte relaterats till andra samhällseliga målsättningar, såsom förverkligande av bostadsproduktion till ett rimligt pris i tillväxtregionerna. Lagen om rätt att överlåta statlig fastighetsförmögenhet skulle tillåta att fastighetsförmögenhet av särskilda skäl överläts till ett lägre pris än det

gångse. Å andra sidan är det inte möjligt att utvärdera hur målsättningen angående bankstödet har uppnåtts, för finansministeriet har inte gjort upp några kalkyler över intäkterna av statens fastighetsaffärsrörelse. Statens fastighetsaffärsrörelse har inte varit tillräckligt integrerad med övriga sektorer av samhällspolitiken och målsättningen att överlåta statlig markegendom för bostadsproduktion till skäligt pris har inte förverkligats i resultatstyrningen av de statliga affärsverken.

Vid revisionen utreddes den statliga markegendomen som lämpar sig för bostadsproduktion. Eftersom ingenstans ifrån fanns tillgänglig en entydig helhetsbild av statens markegendomar, hade man att vid revisionen ta reda på all statens markegendom i tillväxtcentra. I de 14 kommunerna i Helsingforsregionen äger staten ca fyra procent av kommunernas areal. Ur bostadsproduktionens synvinkel har staten emellertid inte längre kvantitativt betydande ägande. I vissa kommuner kan ändå statens kvantitativt blygsamma egendom vara belägen på ur bostadsproduktionens synvinkel gynnsamma platser.

Enligt statsrådets förordning av år 2002 skulle ämbetsverk som besitter fastighetsförmögenhet, statens affärsverk och fonder utanför statsbudgeten i fråga om den statliga fastighetsförmögenhet de besitter kontrollera och se till att uppgifterna om ägande och besittning är uppdaterade vid utgången av 2003. På basis av revisionen har så inte skett, för i Lantmäteriverkets fastighetsdatasystem är uppgifterna alltför bristfälliga.

När staten har splittrats upp på bolag och affärsverk har uppfattningen om de skilda aktörernas roll i förhållande till den offentliga och den privata verksamheten fördunklats. Under revisionen argumenterade affärsverken för att de har en särställning i förhållande till andra privata aktörer. Exempelvis vid myndigheternas förhandlingar angående planläggningen har det kunnat vara oklart vem som representerar staten som myndighet. Observationerna vid revisionen talar till denna del för att den ställning som statens affärsverk innehar klargörs.

Det andra syftet med revisionen var att utvärdera statens åtgärder som förenhetligare av samhällsstrukturen. I de riksomfattande strategierna för områdesanvändningen, liksom också i många andra strategier, eftersträvas enhetliga samhällen. Trots detta har i tillväxtcentras randkommuner det egna hemshusbyggande som riktar sig utanför det planlagda området varit så omfattande, att det kan konstateras att regleringen av det splittrade byggandet har misslyckats. Kommunerna skulle i princip ha möjligheter att kontrollera det splittrade byggandet. Den vidsträckt grundläggande rätt till byggande som är rådande i Finland gör emellertid regleringen av det splittrade byggandet ineffektiv.

Det splittrade byggandet leder till avsevärda kostnadstryck på den offentliga ekonomin. I kommunerna blir förverkligandet av infrastrukturen dyrare med en splittrad struktur. Också staten åsamkas indirekta kostnader, när kraven på medverkan i uppbyggnaden av infrastrukturen växer. Staten deltar också i finansieringen av den kommunala servicen genom statsandelar. Någon specifik helhetsbild av dessa kostnader förefaller emellertid att existera i oroväckande liten omfattning.

Från samhällsstrukturens synpunkt är en svaghet med planeringen av markanvändningen i Finland enligt revisionen den, att den kommunalt ledda planeringen av markanvändningen och den av staten skötta planeringen av trafiksystemet är alltför åtskilda från varandra. I synnerhet när det är fråga om stora investeringar i spårtrafikleder borde säkerställas, att planeringen av markanvändningen och planeringen och förverkligandet av den spårbundna trafiken stöder varandra tillräckligt väl.

Vid revisionen genomgicks dessutom två bidragsformer, understöd för byggandet av kommunalteknik och understöd för vattenförsörjningen. Bidragsformerna förverkligar olika målsatta helheter, men med tanke på samhällsstrukturen går de i motstridig riktning. Bidragen för vattenförsörjningen har bidragit till att splittra samhällsstrukturen, medan en avsikt med bidragen för kommunaltekniken är att förenhetliga samhällsstrukturen. Vid revisionen noterades också tecken på andra bidragsformer som är ägnade att splittra samhällsstrukturen.

Samhällsstrukturen påverkas av åtgärderna på flera olika sektorer. Staten saknar också ett horisontellt grepp på utvecklandet av samhällsstrukturen. Vid sidan av enskilda affärsverk eller resultatområden behövs en bredare syn på samhällsbyggandets och bostadsproduktionens betydelse för hela folkhushållet och därigenom också för statsfinanserna. Detta kräver att de olika sektorernas åtgärder koordineras och en mer konsekvent politik än för närvarande bedrivs i statens olika åtgärder.