



## Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä

*Asuntoreformiyhdistyksen seminaari 23.11.2010*

*Johtava tuloksellisuustarkastaja, FT Vivi Niemenmaa / VTV*



## Tarkastuksen tausta

- ▶ kasvukeskuksissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla, on pulaa kohtuuhintaisista asunnoista
- ▶ asuntojen kalleus on kiihdyttänyt muuttoliikettä kasvukeskusten kehyskuntiin
- ▶ kehyskunnissa yhdyskuntarakenne on hajautunut



## Tarkastuksen lähtökohdat

- ▶ tavoitteet yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ja kohtuuhintaisen asuntotuotannon lisäämisestä esillä mm:
  - ▶ hallitusohjelmassa
  - ▶ asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa
  - ▶ valtion talousarvioehdotuksissa ympäristöministeriön hallinnonalan tavoitteena
- ▶ tärkeitä kysymyksiä kasvukeskuseuduilla: tarkastelu rajattu niihin
- ▶ tarkastuskertomus "Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä" (208/2010) liittyy yhdyskuntarakenteen osalta VTV:n ilmasto- ja energiapoliittiseen tarkastusteemaan



## Yhdyskuntarakenteelle tyypillistä

- ▶ vaikutukset kertyvät pitkällä aikavälillä
- ▶ yksittäisen hankkeen vaikutukset eivät ehkä ole merkittäviä, mutta hankkeiden lisääntyessä vaikutukset tulevat esiin
- ▶ yhdyskuntarakenne luonteeltaan pitkäkestoista: nyt tehtävät ratkaisut sanelevat mahdollisuuksia pitkälle tulevaisuuteen



# Kansainvälinen perspektiivi

- ▶ yhdyskuntarakenteen hajautuminen yleistä kaikissa länsimaissa
- ▶ Suomessa hajautumisen säätely on muita maita heikompaa
- ▶ esim. Helsingin seutu Euroopan hajautuneimpia kaupunkiseutuja

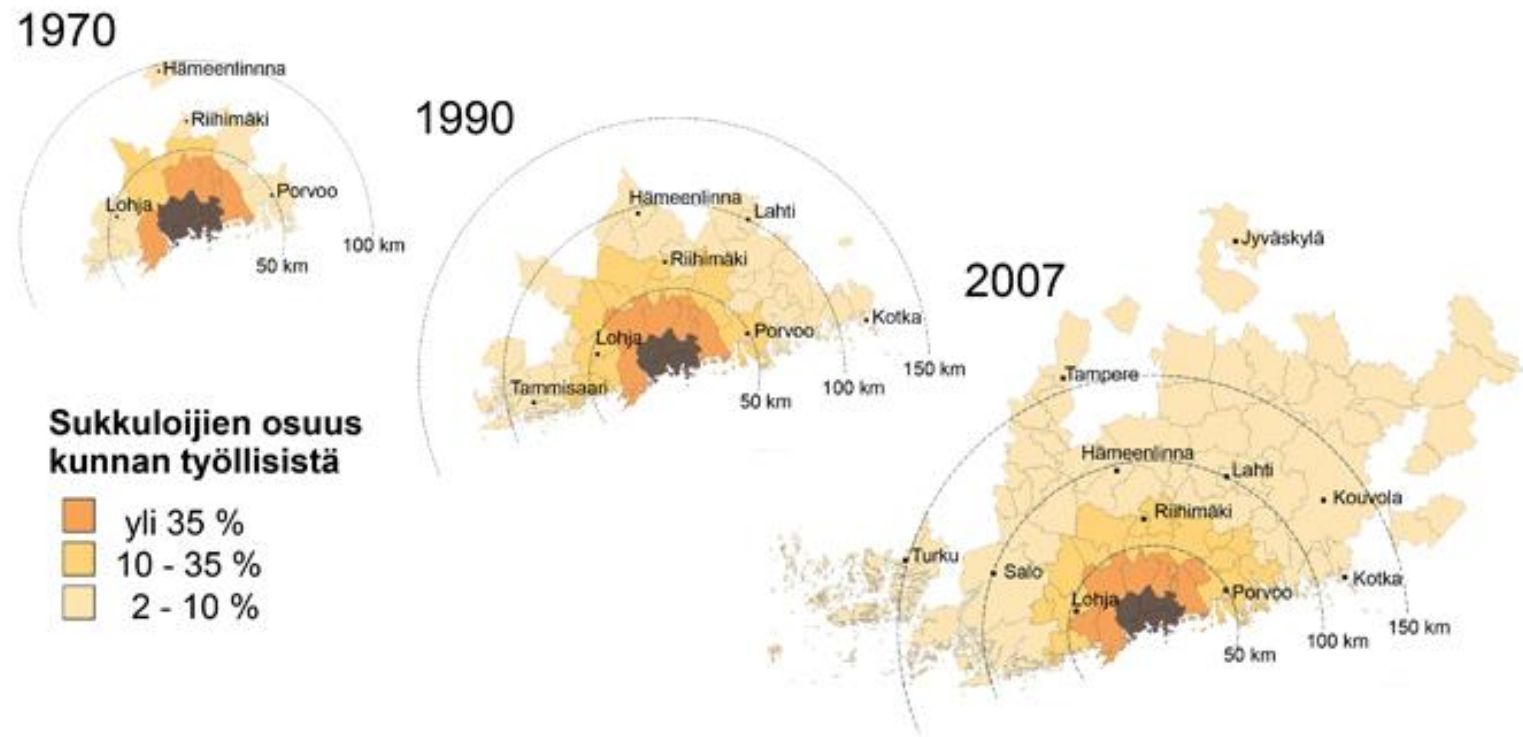
**Table 1** Distribution of Europe's sprawling and compact cities

	Southern European cities	Eastern and central European cities	Northern and western European cities
Sprawled ↓ Compact		Udine	
		Pordenone	
		Dresden	Helsinki
			Copenhagen
			Dublin
			Brussels
			Grenoble
	Marseille	Trieste	Sunderland
	Porto	Vienna	Lyon
		Bratislava	Tallinn
	Belgrade		
	Iraklion	Prague	
	Palermo	Munich	
	Milan		
	Bilbao		

Source: MOLAND (JRC) and Kasanko *et al.*, 2006.

Lähde: EEA (2007).

## Pääkaupunkiseudulle suuntautuva työmatkasukkulointi

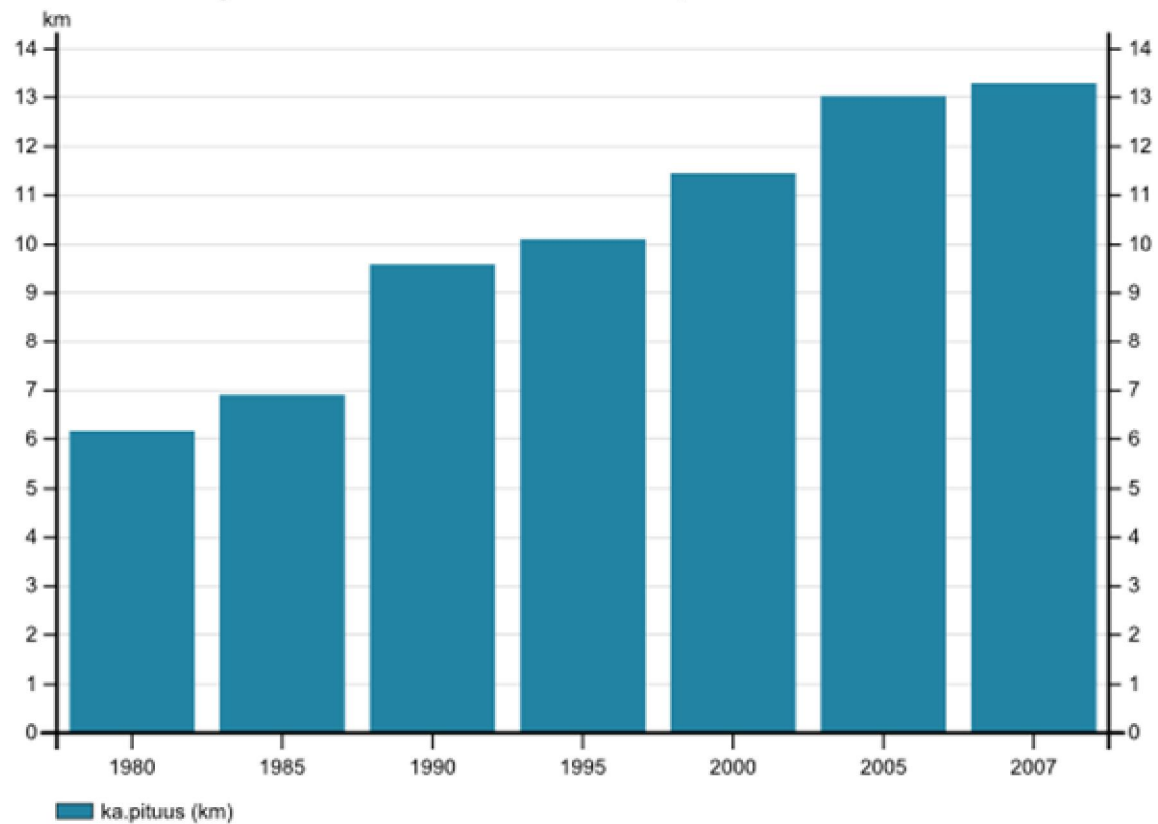


Lähde: HSY seututieto (2010).



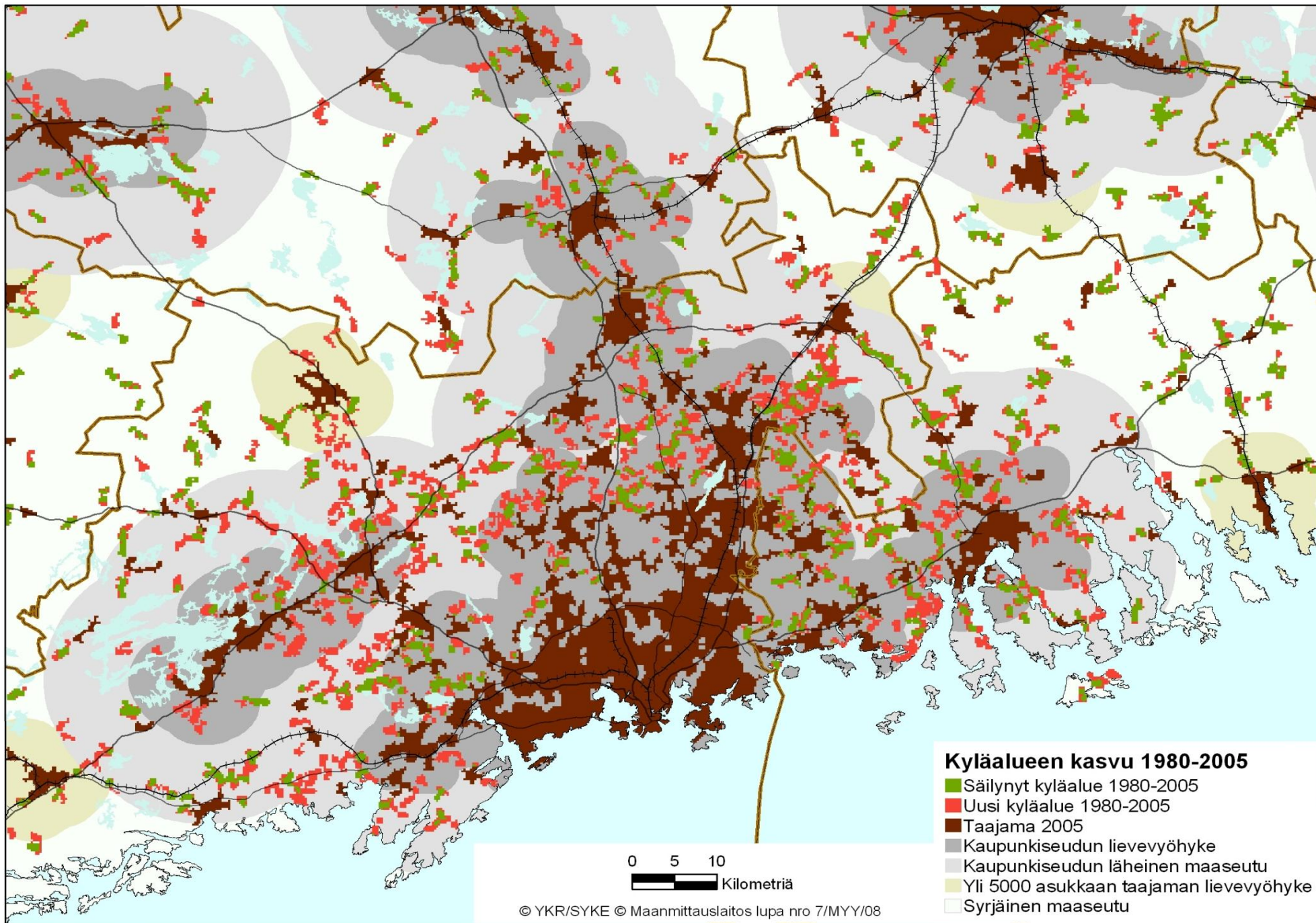
## Findikaattori: työmatkojen pituus koko maassa

Työmatkan keskimääräinen pituus 1980-2007



Suomen ympäristökeskus SYKE







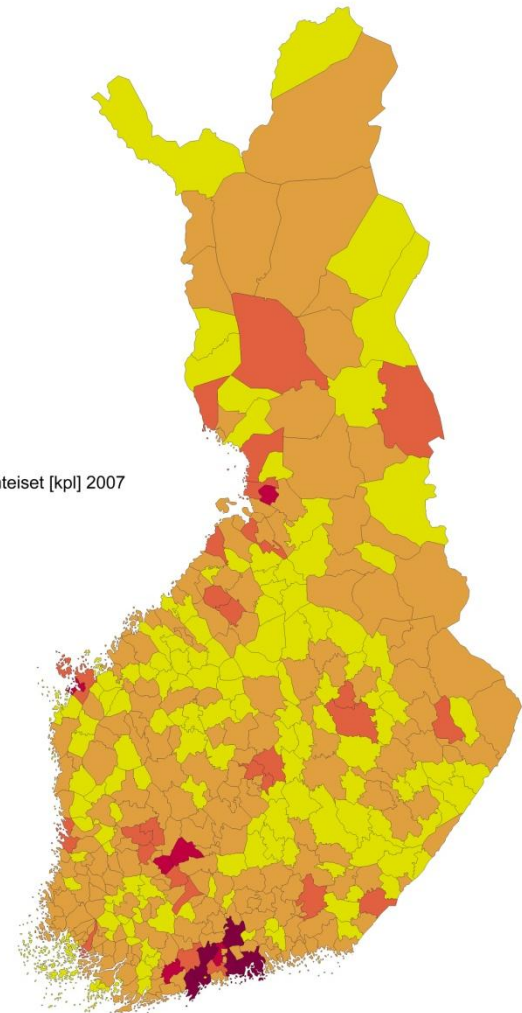
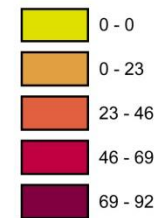


## Säätelymahdollisuudet: esimerkkinä suunnittelutarvealue

- ▶ Hajarakentamiseen riittää yleensä pelkkä rakennuslupa
- ▶ Kunta voi määritellä alueen suunnittelutarvealueeksi
  - ▶ rakennuskiellon voi kumota myönteisellä suunnittelutarveratkaisulla
- ▶ Myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja paljon kasvukeskusten kehyskunnissa

Lähde: Suomen ympäristökeskus, Oiva-paikkatietopalvelu 22.8.2008. MML lupa nro 7/MML/10 ja Affecto Finland Oy, Karttakeskus, lupa L4659.

Suunnittelutarveratkaisut myönteiset [kpl] 2007





## Eheyttämisympyröiden tuloksellisuus

- ▶ Suurimpien kasvukeskusten kehyskunnissa noin 40 % uudesta omakotitalorakentamisesta suuntautuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle
- ▶ Rakennusluvut usein yksittäisillä päätöksillä: haasteena kokonaisuuden hallinta, erityisesti kuntien välillä
- ▶ VTV: eheyttämisessä ei voida katsoa onnistutun

### UUDEN OMAKOTITALORAKENTAMISEN SIJOITTUMINEN:

	Kehyskunnat (33 vastausta)	Kaupunkikeskukset (6 vastausta)
Asemakaavoittamattomalle alueelle	39 %	13%
Yleiskaavoittamattomalle alueelle	16 %	4 %



## Viranomaisten välinen yhteistyö

- ▶ jonkin verran eroja aluehallinnon käytännöissä puuttumiskynnyksessä kuntien ratkaisuihin
- ▶ liikennesuunnittelun ja kuntavetoisen maankäytön suunnittelun välinen yhteistyö voisi toimia paremmin
- ▶ toisinaan epäselvyyttä siitä, missä määrin valtion liikelaitokset tai yhtiöt ovat yksityisiä toimijoita ja missä määrin edustavat valtiota
- ▶ VTV: ei saa käydä niin, että valtion viranomaisasema hämärtyy



## Hajautumisen taloudelliset vaikutukset: ilmastonäkökulma

- ▶ Lisää liikennettä ja henkilöautoriippuvuutta
  - ▶ lähipalvelujen puute pidentää asiointimatkoja
  - ▶ usein kaksi autoa asumisen edellytys
  - ▶ joukkoliikenteen järjestämisen vaikeus
- ▶ Vaikeuttaa ilmastotavoitteiden saavuttamista
  - ▶ vuoteen 2020 mennessä liikenteen päästöjä tulisi vähentää nykytasosta 15 prosenttia
  - ▶ vähentämisen mahdollinen epäonnistuminen kompensoitava muulla tavoin: kustannuskysymys muille sektoreille



## Hajautumisen taloudelliset vaikutukset: yhdyskuntataloudelliset kustannukset

- ▶ Tehtyjen tutkimusten mukaan hajautumisesta aiheutuu useammanlaisia kustannuksia
  - ▶ infrastruktuuri
  - ▶ peruspalveluiden tuottaminen
  - ▶ liikkumiskustannukset
    1. kotitaloudet: pitkät työ-, asiointi- ja vapaa-ajanmatkat
    2. julkiset palvelut: esim. koulukuljetukset ja vanhusten kotipalvelut
  - ▶ myös valtio osallistuu näiden rahoittamiseen
- ▶ VTV: valtiontaloudenkin kannalta tärkeää, millaiseksi yhdyskuntarakenne muotoutuu
- ▶ valtiolle koituvista välillisistä kustannuksista vähän tietoa



## Koordinaation puute: esimerkkinä valtion avustukset

- ▶ Kunnallistekniikan rakentamisavustukset
  - ▶ noin 10 miljoonaa euroa vuosittain
  - ▶ pyrkimys nopeuttaa asuntotuotantoa
  - ▶ pyrkimys eheyttää yhdyskuntarakennetta
- ▶ Avustukset vesihuoltotoimenpiteisiin
  - ▶ noin 10 miljoonaa euroa esim. vuonna 2010
  - ▶ tavoitteena edistää vesihuollon parantamista erityisesti maaseutuyhdyskunnissa ja haja-asutusalueilla
  - ▶ kasvukeskusten lievealueilla aiheuttaneet yhdyskuntarakenteen hajautumista
- ▶ VTV: tarve nykyistä koordinoidummalle otteelle





# 1. Onko valtio edesauttanut yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimyksiä?

Lainsäädäntö tarjoaa välineitä, mutta Suomen laaja perusrakentamisoikeus heikentää niiden tehokkuutta

Ei tarpeeksi tietoa hajarakentamisen kustannuksista, etenkin valtiolle koituvista välillisistä kustannuksista

Tarve yhtenäisille käytännöille aluehallinnossa ja viranomaisaseman selkeys

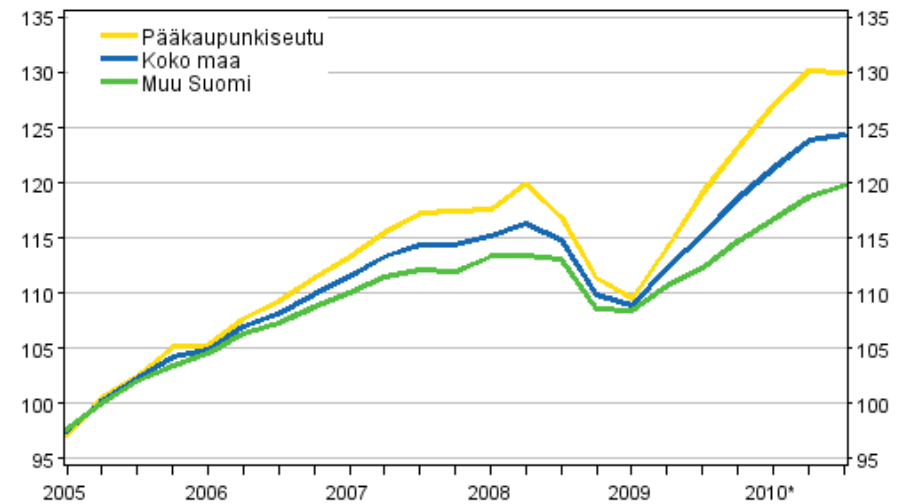
Tarve nykyistä koordinoidummalle otteelle eri hallinnonalojen ja kuntien välillä



# Tonttitarjonnan lisääminen

- ▶ riittämätöntä tonttitarjontaa on pidetty yhtenä syynä asuntojen kalleuteen
- ▶ asuntojen ja tonttien kysyntä tulee pysymään yllä erityisesti Helsingin seudulla

## Asuntojen hintojen kehitys



\*Vuoden 2010 tiedot ovat ennakkollisia

Lähde: Tilastokeskus 2010.



## Tonttitilanne kasvukeskuksissa

- ▶ kunnat pitivät tonttitilannetta kasvukeskuksissa pääsääntöisesti vähintään kohtuulliselta
- ▶ muuttoliike Helsingin seudulle sekä asumisen rakenteessa tapahtuvat muutokset pitävät kysyntää yllä
- ▶ pääkaupunkiseudulla runsaasti jo kaavoitettuja tontteja
- ▶ julkisen talouden kannalta järkevää saada näitä alueita rakentamisen piiriin
- ▶ rakentamattoman, asuntorakentamiseen tarkoitetun tontin korotettu kiinteistövero näytätä lisäävän rakentamista
  - ▶ VTV: perusteita kehittää kiinteistöverotusta



## Valtion kiinteistöstrategia (1998)

- ▶ tavoitteena tehostaa valtion kiinteistövarallisuuden hoitoa
- ▶ tavoitteena koordinoida valtion kiinteistövarallisuuden omistajahallinto tehokkaasti
  - ▶ 1) vaihto-omaisuus
    - keskitettiin Kapiteeliin, myytiin 2006 Spondalle
  - ▶ 2) käyttöomaisuus
    - Senaatti-kiinteistöt
- ▶ lisäksi maa- ja vesialueet Metsähallituksella
- ▶ asuntorakentamisen kannalta potentiaalisia alueita myös VR-Yhtymän, RHK:n (nyk. Trafi) sekä vähäisemmässä määrin Tielaitoksen (nyk. Trafi), Destian ja Finavian hallinnassa



## Kiinteistöstrategian toteutuminen

- ▶ tilanne selkiytynyt, mutta yhä edelleen kiinteistövarallisuutta useiden toimijoiden hallinnassa
- ▶ eri toimijoilla hyvin erilainen suhtautuminen kiinteistöjen kehittämiseen
- ▶ viitteitä siitä, että valtion kiinteistöjen haltijavirastoilla mahdollisesti kiinteistöjä, joille niillä ei perusteltua käyttöä



## Valtion maaomaisuus asuntorakentamisen kannalta

- ▶ selvittäminen haasteellista: kiinteistötietojärjestelmän tiedot valtion maanomistuksista puutteelliset
- ▶ saatujen tietojen mukaan Helsingin seudun 14 kunnassa valtio omistaa noin 4 % kuntien pinta-alasta
- ▶ tästä murto-osa asuntorakentamiseen soveliasta
- ▶ muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta valtion maanomistukset eivät enää merkittäviä asuntorakentamisen kannalta
  - ▶ suurin osa ratkaistu kaupoilla, maankäytösopimuksilla tai lunastuksella
- ▶ joissakin kunnissa edelleen alueita asuntorakentamisen kannalta otollisilla paikoilla





## Valtion maanomistukset Helsingin seudun kunnissa

	ha	% kunnan pinta-alasta	kohteiden lukumäärä
Kirkkonummi	6522	6,4	94
Helsinki	4686	6,5	121
Vihti	3426	6,0	29
Espoo	2223	4,2	182
Vantaa	2017	8,5	167
Sipoo	1442	2,0	97
Tuusula	1072	4,8	69
Mäntsälä	921	1,5	43
Hyvinkää	620	1,8	84
Nurmijärvi	611	1,7	42
Kerava	274	8,9	7
Pornainen	180	1,2	5
Järvenpää	80	1,9	40
Kauniainen	14	2,3	18



## Valtion ohjauksen ongelmakohdat

- ▶ eri ministeriöt antaneet kunnille ristiriitaisia viestejä maapolitiikassa
  - ▶ YM kannustaa kuntia kaavoittamaan raakamaata
  - ▶ VM ohjaa valtion liikelaitoksia maankäytösopimuksiin
- ▶ konflikteja mm:
  - ▶ Järvenpää: lunastusoikeus valtion maihin
  - ▶ Lieto: vastoin Valtiokonttorin näkemystä perintömaita ei luovutettu kunnalle, vaan pidätettiin Metsähallituksella



## Valtion kiinteistöpolitiikka asuntorakentamisen kannalta

- ▶ valtion kiinteistöpolitiikan tavoitteena ollut saada mahdollisimman paljon 1990-luvun pankkitukea takaisin
  - ▶ VTV: laskelmat kiinteistöpolitiikan tuotoista puuttuvat
- ▶ laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta olisi sallinut erityisistä syistä mahdollisuuden toimia toisinkin
  - ▶ ei ole pohdittu, olisiko kohtuuhintainen asuntotuotanto tällainen erityinen syy
- ▶ VTV: kiinteistöpoliittista tavoitetta ei ole suhteutettu muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin, kuten kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon



## 2. Miten tehokkaasti valtio on vaikuttanut kasvukeskuksissa tonttitarjonnan lisäämiseen?

Kiinteistöveroitus väline lisätä valmiiksi kaavoitettujen tonttien rakentamista

Valtio antaa kunnille ristiriitaisia maapoliittisia viestejä

Valtion toimijoiden kirjo: kokonaiskäsitys esim. valtion maanomistuksista puuttuu

Valtion kiinteistöpolitiikkaa ei ole suhteutettu muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin



## Yhteystiedot

[www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

[http://www.vtv.fi/files/2301/2082010\\_Tonttitarjonta\\_netti.pdf](http://www.vtv.fi/files/2301/2082010_Tonttitarjonta_netti.pdf)

vivi.niemenmaa@vtv.fi