

Pro Teesi



Asumisen ja maankäytön politiikka arvioitava uudelleen

Huhtikuun eduskuntavaalien jälkeen on uudella hallituksella poikkeuksellisen otollinen tilaisuus etsiä ratkaisuja asunto- ja yhdyskuntapolitiikan keskeisiin lähivuosien kysymyksiin. Asetelmaa korostaa toteuttamatta jäänyt maakuntauudistus ja ympäristöministeriössä käynnissä oleva maankäyttö- ja rakennuslain uudistustyö. Eduskunnan tarkastusvaliokunta ehdotti viime syksynä useita asumiseen liittyviä uudistuksia ja niiden toteuttamista hallituskausien ylittävässä, kahdeksanvuotisessa asuntopoliittisessa kehittämisohjelmassa.

Asumisen ja maankäytön politiikan uudelleen arviointi on välttämätöntä. Väestö keskittyy suurimmille kaupunkiseuduille ja on päätettävä minkälaisella politiikalla halutaan ja voidaan vaikuttaa sekä väestön työntö- että imutekijöihin. Asumisen hinta on osassa maata karkaamassa keskituloistenkin käsistä ja tarvitaan toimenpiteitä aidosti kohtuuhintaisen asuntotarjonnan lisäämiseksi. Eriarvoistuminen on jättämässä ison väestöosan oman onnensa varaan. Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavoitusjärjestelmä ei enää kykene vastaamaan kaupunkiseutujen suunnittelu- ja kehittämistarpeisiin. Päätöksentekoa ja johtamista ei ole näissä kysymyksissä viritetty ratkaisemaan keskeisiä ongelmiamme.

Ehdotusten tavoitteet

Teemme seuraavaksi ehdotuksia asumisen ja maankäytön politiikan uudeksi suunnaksi. Ehdotusten tavoitteena on:

- Luoda nykytilaan nähden paremmat edellytykset maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelulle ja toteutukselle sekä yhteiselle, seudulliselle päätöksenteolle ja tiivistää kuntien välistä yhteistyötä kaupunkiseuduilla.
- Edistää yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaista kehittämistä sekä seudun sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitystä.
- Vahvistaa joukkoliikenteen ja liikennejärjestelmän toimivuutta, kohtuuhintaista asuntotuotantoa ja maankäytön suunnittelua yksittäisiä kuntia laajemmalla, toiminnallisesti yhtenäisellä kaupunkiseudulla.
- Lisätä seudullisen päätöksenteon kansanvaltaisuutta sekä edistää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia itseään ja lähiympäristöään koskevaan päätöksentekoon

Ehdotusten kuvaukset ja perustelut

On välttämätöntä, että kaupunkiseutujen maankäytön strategisissa kysymyksissä pystytään päättämään oikeudellisesti sitovista pitkäjänteisistä kehittämisperiaatteista ja

Pro Teesi



reunaehdoista siten, että maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut perustuvat koko kaupunkiseudun näkökulmasta keskeisiin kehittämistarpeisiin eikä yksittäisen kunnan etuun. Yhtä kuntaa laajemmalle itsehallintoyksiköille (metropolihallinto, maakunnat) on yritetty antaa maankäytön, liikenteen ja asumisen suunnittelun tehtäviä. Valmistelussa ovat olleet myös kaupunkiseutujen kuntien pakkoliitokset. Nämä yritykset eivät ole onnistuneet.

Näistä syistä johtuen esitämme maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymysten nykyistä parempaan hallintaan keinoja, jotka eivät edellytä kuntajaon tai kuntahallintorakenteiden muutoksia. Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi esitämme myös nykyisten ministeriöiden tehtävien uudeleen järjestelyä ja maankäytön ohjauksen uudistamista.

Edellisten lisäksi ehdotamme, että maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisessa harkittaisiin uudistuksen tekoa lain laajuudesta ja monitahoisuudesta johtuen kokonaisuudistuksen sijaan tarkoituksenmukaisen kokoisina ja sisältöisinä osauudistuksina. Tällöin hyvänä lähtökohdana olisi ympäristöministeriön muutama vuosi sitten laatima maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi, jossa nostettiin esille erityisesti kaupunkiseutujen maankäytön ohjaamisen haasteet.

Rakennetun ympäristön ministeriö

Maankäytön, asumisen ja liikenteen ja yhteensovittaminen on tärkeää kaupunkirakenteiden sisäisessä ja kaupunkiseutujen välisten yhteyksien kehittämisessä. Yhteensovittaminen on osoittautunut ongelmalliseksi sekä käytännön kaavoituksessa että lainsäädännön uudistustyössä.

Ehdotamme, että nykyisen ympäristöministeriön kaavoituksen, rakentamisen ja asumisen tehtävät, työ- ja elinkeinoministeriön alue- ja kaupunkipolitiikan tehtävät sekä liikenteen tehtävät liikenne- ja viestintäministeriöstä kootaan uudeksi rakennetun ympäristön ministeriöksi.

Uusi rakennetun ympäristön ministeriö voisi vastata tuleviin rakennettua ympäristöä ja liikennettä koskeviin todella merkittäviin haasteisiin muun muassa ilmastomuutoksen, energian kulutuksen ja liikenteen teknologian kehittymisen ja digitalisaation näkökulmasta tavalla, joihin ei nykyinen ministeriöjako anna riittävästi mahdollisuuksia.

Ympäristöministeriöön jäisi edelleen luonto- ja ympäristöasioiden hoito. Tällöin ministeriö voisi täysipainoisesti keskittyä ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyvien asioiden hoitoon. Muissa ministeriöissä saattaa olla myös tehtäviä, jotka olisi tarpeen siirtää tässä tarkoituksessa ympäristöministeriöön.

Pro Teesi



Kaavajärjestelmän keventäminen

Rakennetun ympäristön ministeriö ja kaavajärjestelmän keventäminen keinoiksi kaupunkiseutujen kehittämisessä

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaavajärjestelmä ei ota huomioon maan eri osien ja alueiden erilaisuutta ja ominaispiirteitä. Se ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla tue toisaalta kaupunkiseutujen ja toisaalta maaseutumaisen ympäristön kehittämistä.

Ehdotamme, että maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyä kaavajärjestelmää kevennetään nykyisestä siten, että siinä säädettäisiin yleispiirteisestä strategisen tason kaavasta, joka korvaisi kaupunkiseudun käsittävällä toiminnallisella alueella maakuntakaavan, kuntien kokonaisyleiskaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan.

Uusi kaava voitaisiin nimetä esimerkiksi kaupunkiyleiskaavaksi. Sen laatiminen olisi pakollista suurimmilla kaupunkiseuduilla (pääkaupunkiseutu/Helsingin seutu, Turun, Tampereen ja Oulun kaupunkiseudut) eli nykyisillä MAL-sopimusalueilla. Muilla kaupunkiseuduilla, käytännössä keskisuurilla kaupunkiseuduilla, se olisi vapaaehtoista. Muilla kuin kaupunkiseuduilla kunnat laatisivat sekä (strategisia) yleiskaavoja että asemakaavoja. Maakuntien liitot laatisivat maakuntastrategioita, joilla ei olisi enää tarpeen olla yhtä sitovia oikeusvaikutuksia kuin nykyisillä maakuntakaavoilla. Kaupun-

kiyleiskaavat ja maakuntastrategiat tulisi sovittaa yhteen.

Kaupunkiyleiskaavan erityisenä tarkoituksena olisi kaupunkiseutujen elinvoiman vahvistaminen. Kaupunkiyleiskaava keskittyisi kaupunkiseudun toiminnallisen kokonaisuuden käsittävän maankäytön, asumisen ja liikenteen/liikennejärjestelmän keskeisten kysymysten ratkaisemiseen. Kaavassa osoitettaisiin kaupunkiseudun tulevan kehityksen kokonaiskuva. Sen laadinnassa otettaisiin huomioon alueidenkäyttöön liittyvät valtakunnan tason tavoitteet ja päätökset. Kaupunkiyleiskaava hyväksyttäisiin kaupunkiseudun kuntien valtuustoissa.

Kaupunkiyleiskaavassa esitettäisiin kaavan toteuttamisperiaatteet, lähivuosien kehittämiskohteet ja toteuttamistoimenpiteet sekä toteuttamisjärjestys tai -ajotus kaavan tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Kuntakaavoituksessa eli asemakaavoituksessa ja tarvittaessa osayleiskaavoituksessa olisi kaupunkiyleiskaava otettava huomioon keskeisten kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta, asumista ja liikennejärjestelmää koskevien ratkaisujen osalta.

Nykyinen MAL-sopimusjärjestelmä voitaisiin korvata valtion ja kaupunkiseudun kuntien välisellä kaupunkiseutusopimuksella. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä olisi, että kaupunkiseudun kunnat ovat laatineet kaupunkiyleiskaavan. Sopimus voisi olla yksi väline kaupunkiyleiskaavan toteuttamisessa. Muilla kuin suurilla kaupunkiseuduilla kau-

Pro Teesi



punkiseutusopimuksen laatimisen edellytyksenä olisi kaupunkiyleiskaavan laatiminen.

Kaupunkiyleiskaavaan tai siihen liittyviin asiakirjoihin voitaisiin sisällyttää myös kaupunkiseudun asuntopoliittinen strategia, jossa määriteltäisiin keskeiset asuntopoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet. Strategia voisi olla osa kaupunkiseudun ja valtion välistä kaupunkiseutusopimusta.

Asuntopoliittiset toimenpiteet

Harjoitetulla asuntopoliitikalla ei ole kyetty hillitsemään asumisen kallistumista ja asuinalueisiin liittyvän eriarvoistumisen lisääntymistä. Tämä siitäkin huolimatta, että asuntorahoituksessa on jo pitkään ollut käytettävissä poikkeuksellisen alhainen korkotaso. Ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan uutta ajattelua, uusia välineitä sekä määrätietoista ja riittävän pitkäjänteistä toteuttamista. Tämän vuoksi ehdotamme koko asuntorakentamisen ketjuun uusia avauksia.

Kohtuuhintaisen tonttitarjonnan edistämiseksi ehdotamme, että ARA:lle luodaan edellytykset hankkia maata ja tontteja kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon kaupunkikehittämisen kannalta strategisissa kohteissa yhteistyössä MAL- tai kaupunkiseutusopimuksen solmineen kaupungin kanssa. Sopimuksessa määriteltäisiin maanhankinnasta ja muista toimenpiteistä kaupunkiyleiskaavan toteuttamisedellytysten turvaamiseksi.

Ehdotamme lisäksi, että A-Kruunun mahdollisuuksia lisätä valtion tukemien

vuokra-asuntojen rakentamista MAL- tai kaupunkiseutusopimusalueilla vahvistetaan turvaamalla lisätuotantoon tarvittava yhtiön omapääoma.

Ehdotamme myös, että hallituskaudella käynnistetään Helsingin seudulla valtion tukemia osuuskunta- tai osakeyhtiömuotoisia omatoimisia ryhmärakennushankkeita tavoitteena 4 000 uuden asunnon rakentaminen. Toimenpide vaatii säädösten tarkistamista, muun muassa asunto-osuuskuntien sisällyttämistä asunto- ja korkotukilainsäädäntöön.

Seuraavien MAL-/kaupunkiseutusopimusten vaikuttavuutta parannetaan ja asetetaan tavoitteeksi, että valtion tukemien vuokra-asuntojen osuutta koko asuntotuotannosta nostetaan nykyisestä 20–30 prosentista. Valtion infra-investointeja ja -avustuksia kohdentamalla voidaan kannustaa kaupunkiseutuja, jotka omilla maa-, tontti- ja kaavoitustoimenpiteillä panostavat kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuotantoon ja yhdyskuntarakenteen eheyteen.

Lopuksi ehdotamme, että käynnistetään uuden sukupolven aluetyö. Valtion, ja kaupunkiseutujen kanssa rakennetaan segregaatian ehkäisyyn ja torjuntaan perustuva sopimus-pohjainen politiikka, jonka painopisteinä ovat investoinnit ja panokset ennaltaehkäiseviin palveluihin, uuteen työhön, yrittämiseen, koulutuksen ja osaamisen vahvistamiseen sekä vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien parantamiseen.

Pro Teesi



Velkaantumisen hillitseminen

Kotitalouksien suuri ja lisääntyvä asumiseen liittyvä luototus kasvattaa ylivelkaantuneisuutta ja maksuhäiriöitä sekä koko kansantalouden rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä. Kotitalouksien lainakanta suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin on vuoteen 2000 verrattuna yli kaksinkertaistunut. Henkilökohtaiset maksuhäiriömerkinnät ovat 10 vuodessa kasvaneet yli 25 prosenttia.

Ehdotamme, että finanssivalvonta ryhtyy valmistelemaan asuntoluototuksen kiristämistä ja alentaa erityisesti taloyhtiöiden uudisrakentamiseen kohdistuvan luototuksen lainakattoa. Pitemmällä tähtäimellä luototuskierre on katkaistavissa ainoastaan vaikuttamalla asuntohintojen kehitykseen.

Peter Fredriksson & Pekka Normo

Kirjoittajat ovat ympäristöministeriön entisiä virkamiehiä, joiden tehtäviin on kuulunut muun muassa seudulliset asumisen, maankäytön ja liikenteen yhteistyökysymykset, metropolihallinnon valmistelu ja monet asuntopolitiikan kysymykset.