

KUNNALLISEN ETUOIKEUSJÄRJESTYKSEN KÄYTÖSTÄ ARAVALAINOJEN MYÖNTÄ-
MISKRITEERINÄ

Allekirjoittanut valtiontalouden tarkastusviraston tarkastaja on suorittanut asuntohallituksessa (jäljempänä AH) kunnallisen etuoikeusjärjestyksen käyttöä aravalainojen myöntämiskriteerinä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on kohdistunut AH:n aravalainoitus toimintaan vuosina 1978-84. Tarkastuksessa on perehdytty aravalainoitusta ja AH:n toimintaa koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin sekä AH:n asuntolainakäsittelyä varten keräämään aineistoon. Lisäksi on mm. kuultu AH:n virkamiehiä. Tarkastuksen perusteella esitetään seuraavaa:

Yleistä

Asuntohallituksesta annetusta laista (251/66) ja sen perusteluista (HE 159/65 ja HE 160/65) ilmenee, että AH:n perustamisyy on ollut pyrkimys järjestää asuntotuotannon suunnittelu niin tehokkaaksi, että asumistasolle asetettavat sosiaaliset tavoitteet voitaisiin käytettävissä olevin taloudellisin keinoin saavuttaa mahdollisimman lyhyessä ajassa. Tämä suunnittelu on tarkoitettu pitkäjänteiseksi ja kokonaisvaltaiseksi (valtakunnallinen asuntotuotannon kokonaisohjelma), koordinoivaksi (kuntien asuntotuotanto-ohjelmien laatimisen ohjaaminen ja valvominen) ja yhteensovittavaksi (seurata ilman valtion tukea tapahtuvaa asuntotuotantoa).

Lain perusteluissa (HE 159/65) tärkeimmäksi välineeksi AH:n pyrkiessä täyttämään perustamistarkoituksensa mainitaan valtakunnallinen asuntotuotanto-ohjelma, jossa tulee pyrkiä arvioimaan asuntojen tarve maan eri osissa sekä julkisen ohjauksen ja tuen tarpeen määrään vaikuttavien eri tekijöiden kehitysuunta. Lisäksi edellytetään, että valtakunnallisessa

asuntotuotanto-ohjelmassa on suunniteltava tarpeelliset toimenpiteet taloudellisten, teknisten ja muiden edellytysten luomiseksi asunnontarpeen tyydyttämiseksi sen eri muodoissa sekä esitettävä suunnitelma asuntotuotantoon kuuluvien tehtävien jakamisesta valtiovallan/kuntien, rahalaitosten, rakentajien ja rakentajien kesken.

AH:lla on siitä annetun lain 2.1 §:n 1-3)-kohtien mukaan tehtävänä seurata asuntotilannetta ja asuntotuotannon kehitystä sekä ilman valtion tukea tapahtuvaa asuntotuotantoa. Tämä seurantatehtävä on katsottava tarkoitettuna tyydyttämään ensisijaisesti niitä tietotarpeita, jotka AH:lle syntyvät sen pyrkiessä perustamistarkoituksensa mukaisesti suunnittelemaan (valtion osalainoittama) asuntotuotanto tälle alkuaan asetettujen tavoitteiden mukaiseksi. AH:lla on harkinnanvaraa siinä, millä tavalla se mittaa asuntojen tarvetta maan eri osissa ja mitkä ovat niitä julkisen ohjauksen ja tuen tarpeen määrään vaikuttavia tekijöitä, joiden kehityssuuntaa sen tulee seurata, Valitsemillaan keinoilla AH:n on kuitenkin "hankittava sellainen kokonaiskäsitys jo olemassa olevasta ja kehittyvästä asunnontarpeesta maan eri osissa yms. tekijöistä, että sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden suunnittelun perustana. Asuntotuotantolain 3.1 §:ssä nimenomaisesti mainittujen eri kunnissa ja alueilla asunnontarpeen arvioimisen perusteena pidettävien asuntovajauksen, asumistiheyden, väestön määrän ja sen muutosten ja asuntojen uusimistarpeen lisäksi AH:lla on velvollisuus seurata myös muita asunnontarpeeseen vaikuttavia tekijöitä, jotka ja joiden merkitys AH:n on pyrittävä selvittämään.

Sen seikan mainitseminen lain perusteluissa (valtiovarainvaliokunnan mietintö 94/65), että asuntotuotantoa edistävien eri toimenpiteiden tarkoituksenmukainen keskitys saavutetaan vain silloin, kun ne annetaan yhden hallintoviranomaisen tehtäväksi korostaa AH:n valtion osalainoittaman asuntotuotannon suunnittelusta ja toteutuksesta kantaman päävastuun jakamattomuutta. Tätä eräessä mielessä korostaa myös AH:sta annetun lain 2 §:n 6)-kohdassa AH:lle asetettu oikeus ja velvollisuus (asiaa tuntevana viranomaisena) tehdä esityksiä asuntotilanteen

kehityksen kulloinkin vaatimiksi toimenpiteiksi: AH:n tulee saattaa ylempien päättäjien tiedoksi havaitsemansa tärkeiksi katsottavat asuntotuotannolliset ongelmat sekä esittää/ mitä se katsoo oikeaksi tehdä näille.

Kunnallisen etuoikeusjärjestyksen asema lainojen myöntökriteerinä

Kuntien ja lääninhallitusten on asuntotuotantoasetuksen (88/68) 12.1 §:n mukaan annettava lausuntonsa kunnassa asianmukaisesti jätetyistä aravarakennushankkeita koskevista lainahakemuksista. Lausunto annetaan nykyisin - ja on jo 1960-luvun lopulta lähtien annettu - AH:n vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella, jossa kunta asettaa edellä tarkoitettut lainahakemukset keskinäiseen etuoikeusjärjestykseen. Etuoikeusjärjestyksessä kunta ilmaisee kantansa siihen, missä järjestyksessä aravarakennushankkeet kunnassa tulisi aravalainoittaa siitä markkamääräisestä kiintiöstä, joka kunnalle on AH:ssa laskettu. Lääninhallituksen antamasta lausunnosta käy mm. selville, puoltaako se vaiko ei ja/tai millä varauksin tai muutoksin se puoltaa kunnan vahvistamaa etuoikeusjärjестystä.

Etuoikeusjärjestyslausunnon käyttöönottoa on pidettävä onnistuneena ja edistyksellisenä ratkaisuna varsinkin sen käyttöönottoa edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna. Parhaimmillaan kunnallinen etuoikeusjärjestys hyödyntää paikallista asiantuntemusta ja tietämystä kunnan asunto-oloista sekä niiden kehittämistä ja kokoa tämän yksiselitteiseen, päätöksenteon kannalta helppokäyttöiseen muotoon. On uskottava, että kunnanhallituksen tai kunnan asuntolautakunnan viranomaismielipiteet edustavat yleensä parhaita tietämystä kunnan asunto-oloista. Ilmeisesti mm. tästä johtuen AH on tehnyt kunnallisen etuoikeusjärjestyksen noudattamisesta itselleen pääsäännön asuntujen uustuotantoa päätöksillään kuntiin aravalainoittaessaan. Kunnallisesta etuoikeusjärjестyksestä on poikettu lähinnä vain silloin, kun kunnassa on ollut tyhjiä julkisen haun piiriin kuuluneita vuokra-asuntoja.

Pitäytyminen kunnalliseen etuoikeusjärjестykseen edellä tarkoitettulla tavalla on kuitenkin johtanut siihen, ettei

aravavuokra-asuntojen rakentamistarvetta ole AH:ssa arvioitu eri kuntien ja alueiden välisesti. Tällainen kokonaisvaltainen arviointi päätöksenteon perusteena huomioon otettuna olisi suunnannut vuokra-asuntojen uustuotantoon tarkoitettujen aravalainojen myöntämisen runsaampana kuntiin, joissa vuokra-asuntojen tarve olisi ollut suurempi ja vastaavasti päinvastoin. Tätä kautta asunnontarpeen alueelliset erot olisivat pienentyneet. Nyt joillekin paikkakunnille valmistuneet aravavuokra-asunnot ovat aravakelpoisten hakijoiden puuttuessa jääneet pidemmäksi tai lyhyemmäksi ajaksi enemmän tai vähemmän tyhjilleen ja olleet pois sieltä, missä niitä olisi erityisesti tarvittu. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä. Asiantila olisi ollut vältettävissä, mikäli AH olisi oikealla tavalla ymmärtänyt päävastuunsa ja tehtävänsä aravavuokra-asuntotuotannon kokonaisvaltaisessa ohjaamisessa.

Valtioneuvosto on edellyttänyt jo vuoden 1984 asuntolainamäärärahojen käyttösuunnitelman hyväksyessään, ettei lainoja vuokra-asuntojen rakentamista varten saa myöntää sellaisille paikkakunnille, joissa vuokra-asuntoja on tyhjillään. Tätä rajoitetta yksistään ei ole pidettävä riittävänä valtion osallnoittaman asuntotuotannon tarkoituksenmukaiseksi alueelliseksi ohjaamiseksi ja siksikin, että tällainen reagointi on jälkikäteistä: vahinko on jo ainakin jossakin mitassa tapahtunut. AH:n tulee pyrkiä tarkastelemaan vuokra-asuntotuotannon aravalainoittamisen tarvetta asettamalla alue aluetta vastaan järjestelmällisesti koko maan tasolla. Lisäksi AH:n tulee pyrkiä ottamaan huomioon vuokra-asuntotarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehityssuunta. Erityisesti korostettakoon valtiontilintarkastajienkin esittämää käsitystä alueen asuntomarkkinatilanteen ensisijaisuudesta asuntojen uustuotannon alueellisessa kohdistamisessa (valtion tilintarkastajain kertomus vuodelta 1985, s. 183).

Helsingissä, valtiontalouden tarkastusvirastossa, 26 päivänä tammikuuta 1987

Tarkastaja

Matti Mattila