

## **Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010



## **Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-139-1 (nid.)  
ISBN 978-952-499-140-7 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2010

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 256/54/2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen valtiota tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, Maanmittauslaitokselle, valtiovarainministeriölle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 12. päivänä toukokuuta 2010.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vivi Niemenmaa

Asiasanat: asuntomarkkinat, hajakentaminen, kiinteistötietojärjestelmä, tonttitarjonta, valtion avustukset, valtion kiinteistövarallisuus, yhdyskuntarakenne

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>10</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>13</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>18</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.1.1 Tonttitarjonnan lisäämispyrkimyksiä	20
2.1.2 Yhdyskuntarakenteen eheyttämisp yrkimyksiä	23
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja rajaukset	27
2.3 Aineistot ja menetelmät	28
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>31</b>
3.1 Tonttitilanne kasvukeskuksissa	31
3.2 Hajarakentaminen kasvukeskusten kehyskunnissa	36
3.3 Valtio maankäytön lainsäätäjänä ja ohjaajana	39
3.3.1 Fiskaaliset keinot	39
3.3.2 Maapoliittiset keinot	42
3.3.3 Hajarakentamisen säätely	53
3.3.4 Yhteenveto: riittävätkö keinot?	62
3.4 Valtio maanomistajana	63
3.4.1 Valtion kiinteistöomaisuuden järjestelyt	64
3.4.2 Valtio ja valtionyhtiöt maanomistajina	71
3.4.3 Valtion maaomaisuus kasvukeskuksissa	87
3.4.4 Yhteenveto: toimijoiden moninaisuus	93
3.5 Valtio maankäytön sektoriviranomaisena	95
3.5.1 Viranomaisten lukuisuus	96
3.5.2 Väyläsuunnittelu ja -investoinnit	99
3.5.3 Yhteenveto: epäselvät roolit ja yhteensovittamisen ongelma	104
3.6 Valtio yhdyskuntarakentamisen avustajana	105
3.6.1 Kunnallistekniikan rakentamisavustukset	105
3.6.2 Avustukset vesihuoltotoimenpiteisiin	109
3.6.3 Yhteenveto: avustusjärjestelmien tavoitteet ristiriitaisia	113
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>115</b>
Lähteet	121
Liitteet	140





### 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 kunnallistekniikkaavustusten 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.

### 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 vidsträckta 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 samhällsstrukturs 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 samhällsstrukturs går de i motstridig riktning. Bidragen för vattenförsörjningen har bidragit till att splittra samhällsstrukturs, medan en avsikt med bidragen för kommunaltekniken är att förenhetliga samhällsstrukturs. Vid revisionen noterades också tecken på andra bidragsformer som är ägnade att splittra samhällsstrukturs.

Samhällsstrukturs påverkas av åtgärderna på flera olika sektorer. Staten saknar också ett horisontellt grepp på utvecklandet av samhällsstrukturs. 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.

# 1 Johdanto

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) vuonna 2005 tekemän arvi-  
on mukaan Suomessa tarvitaan seuraavan kymmenen vuoden aikana  
30 000 uutta asuntoa vuodessa.<sup>1</sup> Tämän jälkeen tarve alkaa hiljalleen vä-  
hentyä ja vuonna 2025 tuotantotarpeen lasketaan olevan noin 27 000 asun-  
toa vuodessa. Asuntotuotannon tarpeen säilymistä näin suurena pidettiin  
VTT:n tutkimuksessa yllättävänä.

Asuntojen tarpeeseen vaikuttavat ikääntyminen ja perherakenteen muu-  
tokset. Asuntokuntien koon arvioidaan pienenevän nykyisestä 2,1 henki-  
löstä 1,9 henkilöön. Eurooppalaisittain tarkasteltuna suomalaiset ja erityi-  
sesti pääkaupunkiseudun asukkaat asuvat ahtaasti. Ahtaasti asuminen kui-  
tenkin vähenee ja lisää uuden asuinpinta-alan tarvetta.<sup>2</sup> Vanhoja asuntoja  
myös poistuu käytöstä. Lisäksi asuntojen tarpeeseen vaikuttaa väestön-  
kasvu. Tilastokeskuksen uusimman väestöennusteen mukaan Suomen vä-  
kiluvun kasvu jatkuu myös tulevaisuudessa. Uudellamaalla ja Itä-  
Uudellamaalla väkiluvun ennustetaan olevan 20 prosenttia nykyistä suu-  
rempi vuonna 2030.<sup>3</sup>

Asuntotuotannon vaikeudet koskevat lähinnä kasvukeskuksia. Väestön-  
kasvu on ollut suurinta Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun ja Jyväskylän  
kaupunkiseuduilla. Erityisesti Helsingin seutu<sup>4</sup> on kasvanut viimeisen run-  
saan kymmenen vuoden aikaan Euroopan kärkivauhtia ja sen ennakoidaan  
jatkavan kasvuaan. Muuttoliike kasvukeskuksiin on ylläpitänyt asuntojen  
kysyntää ja asuntotarjonnan riittämättömyyden vuoksi hinnat ovat nous-  
seet.

Asuntojen kysyntä on ollut Helsingin seudulla pitkään suurempaa kuin  
tarjonta. Asuntohintojen on arvioitu olevan pääkaupunkiseudulla muuhun  
maahan verrattuna jopa kaksinkertaiset, vuokrat puolitoistakertaiset ja

---

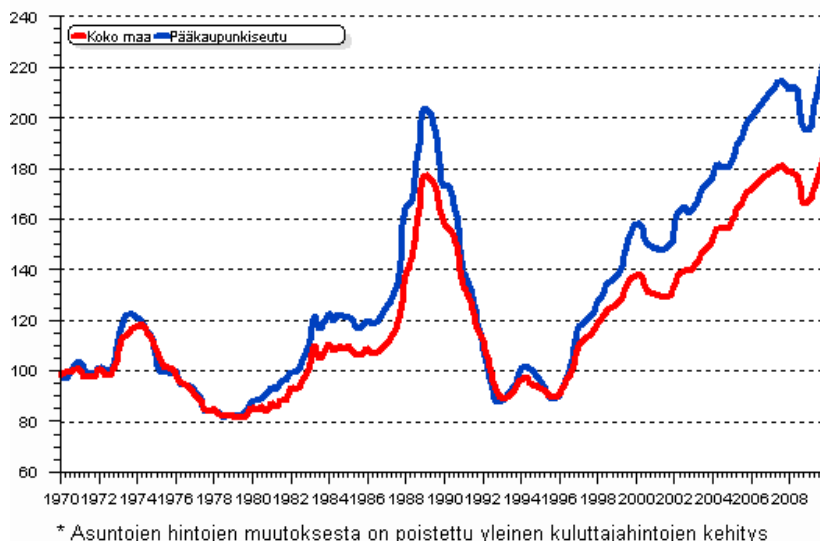
<sup>1</sup> Lehtinen ym. (2005). *VTT:n arvio perustui vuoden 2004 väestöennusteeseen. Vuonna 2007 Tilastokeskus korjasi väestöennustetta siten, että väestönkasvu nopeutuu vuoteen 2040 mennessä 9 prosenttia, mikä on 7 prosenttia enemmän kuin vuoden 2004 ennusteessa.*

<sup>2</sup> YTV (2006).

<sup>3</sup> Tilastokeskus (2009).

<sup>4</sup> *Helsingin seutuun luetaan seuraavat 14 kuntaa: Helsinki, Espoo, Vantaa, Kau-  
niainen, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä, Pornainen, Hyvin-  
kää, Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo. Pääkaupunkiseudulla tarkoitetaan näistä nel-  
jää ensiksi mainittua.*

tonttihinnat moninkertaiset.<sup>5</sup> Vuoden 2008 jälkipuoliskolla Yhdysvaltojen asuntorahoituskriisistä alkaneen taloudellisen taantuman myötä asuntojen hinnat kääntyivät laskuun. Hintojen tilapäinen aleneminen ei kuitenkaan vaikuta pitkällä aikavälillä asuntojen riittämättömyyteen, vaan se saattaa pikemminkin huonontaa tilannetta, kun asuntorakentaminen on taantuman myötä vähentynyt. Vuoden 2009 tammi-kesäkuussa uusien asuntojen rakentamisen aloitus väheni edellisvuoteen verrattuna 36 prosenttia. Vuoden 2009 toisella neljänneksellä asuntojen hinnat ovat jälleen kääntyneet nousuun (kuvio 1). Talouden suhdanneheilahtelut eivät siten vaikuta perustaviin kehityskulkuihin.<sup>6</sup>



**KUVIO 1. Vanhojen kerrostalojen reaalihintaindeksi vuosineljänneksittäin (Lähde: Tilastokeskus 2010. [www.stat.fi](http://www.stat.fi)).**

Pääkaupunkiseudulla asumiskustannuksiin vaikuttaa riittämätön kohtuuhintaisten asuntotonttien tarjonta. Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton tonttibarometrin mukaan erityisesti omakotitonteista on niukkuutta.<sup>7</sup> Tämä ajaa etenkin pientaloja haluavat lapsiperheet kehysalueelle ja vieläkin kauemmaksi. Seurauksena ovat asukkaille pitkät ja kalliit työmatkat, lisääntyvä henkilöautoriippuvuus ja palvelujen heikko saatavuus.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> YTV (2008).

<sup>6</sup> YTV (2008).

<sup>7</sup> Ympäristöministeriö & Kuntaliitto (2006).

<sup>8</sup> YTV (2006).



Tonttimaan ja asuntojen hintojen noustua kasvukeskuksissa osa kasvusta on suuntautunut kehyskuntiin ja kasvukeskusten lievealueille. Erityisen suurta näillä alueilla on viime vuosina ollut omakotitalotonttien kysyntä, vaikka uusimmat suhdanteet näyttävät kysyntää hieman hillinneen.<sup>9</sup> Vuoden 2009 alkupuoliskolla väestön määrä kasvoi suhteellisesti eniten Mäntsälässä, Nurmijärvellä, Kirkkonummella ja Pornaisissa.<sup>10</sup> Pornaisissa lähes kaikki omakotitalot rakennettiin asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Hajarakentaminen oli voimakasta myös Vihdissä, Kirkkonummella ja Sipoossa sekä varsin runsasta Mäntsälässä, Nurmijärvellä ja Tuusulassa.<sup>11</sup>

Kehitys on kiihdyttänyt yhdyskuntarakenteen hajautumista. Hajautunut yhdyskuntarakenne pidentää työmatkoja ja lisää yksityisautoilua, sillä hajautuneessa rakenteessa joukkoliikenne ei ole kilpailukykyinen vaihtoehto. Pääkaupunkiseudun työssäkäyntialue ulottuu jo parinsadan kilometrin säteelle seudun keskuksesta. Taloudellinen taantuma tosin näkyy heti myös sukkuloinnissa: vuonna 2008 sukkulointi alkoi vähetä (kuvio 2). Pendelöinti luo edellytyksiä työvoiman kysynnän ja tarjonnan yhteen soveltamiseen. Negatiivisina piirteinä ovat kuitenkin kasvaneet ilmasto- ja ympäristökustannukset sekä sosiaaliset kustannukset. Yksilöiden näkökulmasta pitkistä työmatkoista koituu haittoja vapaa-ajalle ja perhe-elämälle, mikä rapauttaa osaltaan sosiaalista pääomaa.<sup>12</sup> Tilanne johtaa myös kasvaviin taloudellisiin riskeihin kotitalouksien kannalta erityisesti, mikäli polttoaineiden hinnat nousevat.

Yhdyskuntarakenteessa oleellista on sen pitkäkestoisuus: nyt muokattava yhdyskunta sanelee myöhemmin tehtäviä ratkaisuja pitkälle vuosikymmenien ja jopa vuosisatojen päähän. Hajautuminen on ristiriidassa muun muassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sekä kansallisen kestävä kehityksen strategian kanssa.<sup>13</sup> Yhdyskuntarakenteen hajautuminen vaikeuttaa Suomen ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamista, joiden mukaan Suomen tulee vähentää niin sanotun päästökauppasektorin ulkopuolisia kasvihuonekaasupäästöjä 16 prosenttia vuoteen 2020 mennessä.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Esim. valtiovarainministeriö (2008a). On myös viitteitä siitä, että esimerkiksi lapsiperheitä kiinnostaa kaupunkiasuminen aiempaa enemmän. Kulttuuristen muutosten vaikutuksesta asumispreferensseihin ei ole kuitenkaan laajemmin tutkittua tietoa.

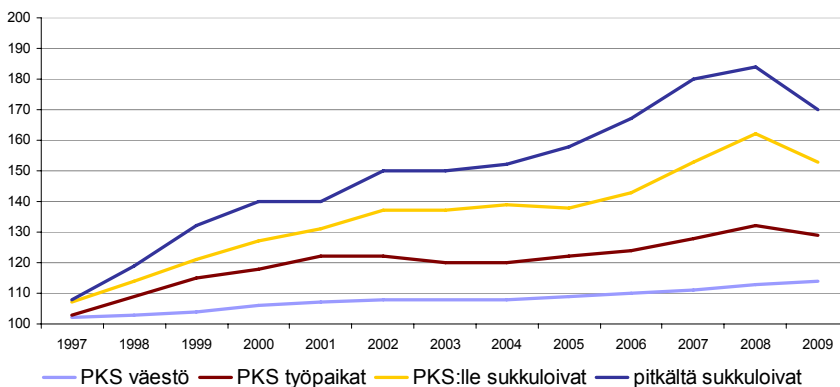
<sup>10</sup> Helsingin kaupungin tietokeskus (2009).

<sup>11</sup> Ympäristöministeriö (2008a).

<sup>12</sup> Jolkkonen ym. (2003), Putnam (2000).

<sup>13</sup> Valtioneuvoston selonteko (2000), Kansallinen kestävä kehitys... (2006).

<sup>14</sup> Valtioneuvoston selonteko (2008).



**KUVIO 2. Pääkaupunkiseudun (PKS) väestö, työpaikat ja sukkulointi. Pitkältä sukkuloivilla tarkoitetaan Helsingin seudun 14 kunnan ulkopuolelta pääkaupunkiseudulle suuntautuvaa sukkulointia. (Lähde: HSY Seututieto 2010).**

Tonttitarjontaan ja yhdyskuntarakenteeseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä niin valtiontalouden, koko julkisen talouden kuin yleisenkin taloudellisen kehityksen kannalta. Työllisyysasteen paraneminen edellyttää maansisäistä muuttoliikettä niille alueille, joissa on kysyntää työvoimasta. Pääkaupunkiseudulla tonttitarjonnan vähyys ja asuntojen korkeat hinnat voivat rajoittaa työvoiman saantia niin liike-elämän kuin julkisen palvelusektorinkin kannalta. Tämä voi pitkällä aikavälillä uhata kasvukeskuksien ja erityisesti pääkaupunkiseudun elinvoimaisuutta. Aluetalouden tasolla riittämätön tonttitarjonta voikin merkitä kasvun tyrehtymistä. Yksilötasolla riittämätön tonttitarjonta kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla voi merkitä kestäättömiksi kohoavia asumiskustannuksia. Erityisesti lapsiperheiden sekä pienipalkkaisten mahdollisuudet löytää kohtuuhintaista asumista kasvukeskuksista ovat heikentyneet. Tilanne voi vaikeuttaa muun muassa hallituksen asettamien perhepoliittisten tavoitteiden saavuttamista.<sup>15</sup>

Tarkastuksella on kaksi kohdetta: valtion toimet kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämisessä sekä valtion toimet yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä. Tarkastuksen tavoitteena on arvioida, miten valtio on ottanut kyseiset tavoitteet toiminnassaan huomioon.

Suomen hallitukset ovat kiinnittäneet 2000-luvulla huomiota kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämiseen niin hallitusohjelmissa kuin vuotuisissa talousarvioesityksissä sekä erilaisissa strategioissa. Lisäksi valtio on sitou-

<sup>15</sup> Hallitusohjelma (2007).

tunut tonttitarjonnan lisäämiseen Helsingin seudun kuntien kanssa solmitulla aiesopimuksella. Yhdyskuntarakenteen osalta tarkastuksen motivoijina ovat erityisesti Suomen velvoitteet kasvihuonekaasujen vähentämisessä. Jälkimmäiseltä osalta tarkastus liittyy osaksi tarkastusviraston laajempaa ilmasto- ja energia-aiheista teemakokonaisuutta.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Asuntojen rakentamiseen tarvitaan tontteja, ja ne puolestaan edellyttävät kaavoitusta. Kaavassa kunnan hallinnollisella päätöksellä määritellään tietyn alueen maankäyttö. Kaavoitus luo lailliset ja tekniset edellytykset maa-alueiden uuteen käyttöön ottamiselle. Suomessa kunnat vastaavat kaavoituksesta, mitä usein kutsutaan kuntien kaavoitusmonopoliksi. Valtio on lainsäätäjä, ja se ohjaa sekä valvoo kuntia. Tärkein maankäytön suunnittelua ohjaava laki on maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), jossa muun muassa säädetään kaavoituksen sisällöllisistä vaatimuksista. Kunta voi kuitenkin päättää itsenäisesti suunnittelun täsmällisemmistä tavoitteista ja mitoituksista. Nykyisin ympäristöministeriö vahvistaa maakuntakaavan ja kuntien yhteisen yleiskaavan, mutta muut kaavamuodot (yleiskaava, asemakaava ja ranta-asemakaava) kuuluvat kuntien vahvistettaviksi.

Konkreettista kaavasunnittelua seuraa kiinteistönmuodostus ja tontin luovutus, jolloin tontti myydään tai vuokrataan. Tätä ennen suunnitellaan ja toteutetaan alueen kunnallistekniikka, jotta alueet voidaan ottaa käyttöön. Lisäksi alue pitää varustaa riittävillä julkisilla palveluilla, kuten päiväkodeilla ja kouluilla, jotta alueelle muuttavat asukkaat saavat tarvitsemansa palvelut. Kuviossa 2 on esitetty tonttituotantoketju.

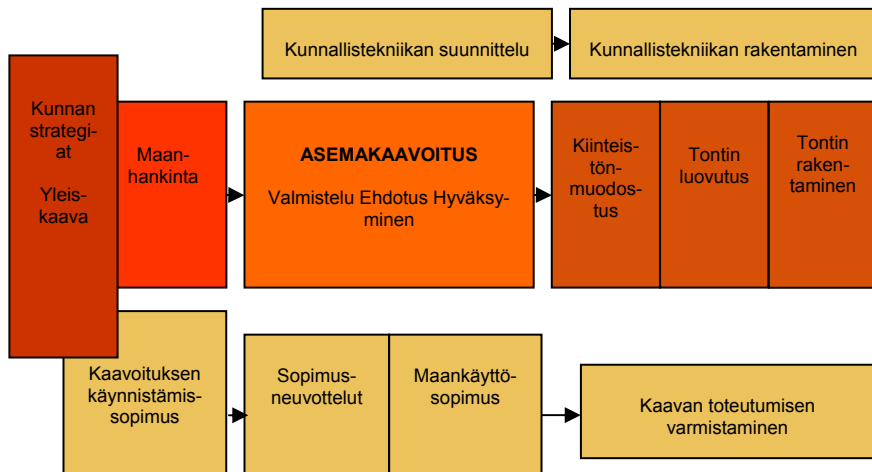
Raakamaa määritellään tavallisesti maaksi, jolle ei ole vielä vahvistettu asemakaavaa mutta jolla on tulevien rakentamisodotusten vuoksi maa- ja metsätalousmaata korkeampaa odotusarvoa. Tämä odotusarvo perustuu tulevan asemakaavan aiheuttamiin kasvuodotuksiin.<sup>16</sup> Kun raakamaa kaavoitetaan, merkitsee tämä alueen intensiivisempää käyttöä ja alueen hinnan nousua. Alueita voidaan toisaalta määrätä esimerkiksi suojelualueiksi, jolloin hintakehitys voi olla negatiivista. Asuntotuotannon kohdalla on kyse kuitenkin arvonnoususta. Kunnat ovat perinteisesti rahoittaneet tällä arvonnousulla kaavoituksesta ja kunnallistekniikan rakentamisesta koituvat kustannukset. Yleensä kunnat ovatkin pyrkineet hankkimaan itselleen maita ennen kaavoitusta.<sup>17</sup> Kunnat voivat tehdä myös maankäytösopi-

---

<sup>16</sup> *Esim. Virtanen (2004).*

<sup>17</sup> *Vastaava maapoliittinen perusjärjestelmä, jossa julkisyhteisö hankkii kehittämisen kohteeksi tulevan maan omistukseensa jo ennen maankäytön muutossuun-*

muksia, joissa kunta ja maanomistaja sopivat siitä, kuinka kaavan toteutamisesta koituvat kustannukset ja hyödyt jaetaan. Lisäksi kunnille on annettu mahdollisuus lunastaa alueita.<sup>18</sup> Vastaava mahdollisuus on tietyillä valtion viranomaisilla, kun tarvitaan alueita esimerkiksi tiestön tai rautateiden rakentamista varten.<sup>19</sup>



**KUVIO 3.** Tonttituotantoketju (Lähde: Muokattu Rinkisen (2007) pohjalta).

Tarkastuksen kohteita, tonttitarjontaa ja yhdyskuntarakennetta, säädellään yhdyskuntasuunnittelun avulla. Maankäytön suunnittelu on yhteen sovitettavaa suunnittelua, jonka konkreettinen toteuttaminen kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan kunnille. Valtion viranomaiset ohjaavat maankäytön suunnittelua. Lisäksi valtion eri viranomaisten toiminta ja niiden alueiden käytön tarpeet vaikuttavat kuitenkin oleellisesti suunnitteluun. Valtio vaikuttaa yhdyskuntasuunnitteluun esimerkiksi verotuksella, erityisesti kiinteistöverolla. Valtio myös suunnittelee väyliä ja investoi niihin. Valtion vastuulla oleviin väyliin on käytetty viime vuosina varoja noin 1,5 miljardia euroa vuosittain. Lisäksi valtio myöntää erilaisia avustuksia, joilla on merkityksensä tonttitarjonnan ja yhdyskuntarakenteen kannalta. Esimerkiksi kunnallistekniikan rakentamisavustuksiin on suunnattu kasvukeskusten kunnille vuosina 2005–2009 yhteensä 50 miljoonaa

*nitelmien laatimista, on käytössä monissa Euroopan maissa. (Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö 2002).*

<sup>18</sup> *Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999), Laki kiinteän omaisuuden... (603/1977).*

<sup>19</sup> *Ks. Kuusiniemi & Peltomaa (2000).*

euroa valtion budjettivaroja. Valtio toimii itse myös maanomistajana. Näin ollen valtiolla on lukuisia rooleja maankäytön suunnittelussa.

### 2.1.1 Tonttitarjonnan lisäämispyrkimyksiä

Tonttitarjonnan lisäämiseksi on esitetty vahvoja tahdonilmauksia ja toimenpide-ehdotuksia niin hallitusohjelmissa kuin vuotuisissa talousarvioesityksissä. Vuonna 2000 solmittiin silloisen hallitusohjelman mukaisesti yhteistoiminta-asiakirja valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien välillä. Tämän ns. Siimeksen sopimuksen lähtökohtana oli tarve parantaa pääkaupunkiseudun ja sen kehyskuntien asunto-oloja sekä tähän liittyvää yhdyskuntarakenteen, maankäytön ja liikennejärjestelmien kehittämistä. Yhteistoiminta-asiakirjan mukaisena tavoitteena oli luoda edellytykset noin 13 000 asunnon vuosituotannolle pääkaupunkiseudulla ja sen kehyskunnissa. Tavoitteeseen ei kuitenkaan yletty.<sup>20</sup> Jälkeenpäin sopimuksen osapuolet kritisoivat toistensa toimia; valtio kritisoi kuntia tavoitteista lipsumisesta ja kunnat valtiota sen maankäyttöpolitiikan epä johdonmukaisuudesta.

Pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmassa vuonna 2003 kuntia rohkaistiin käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. Hallitus lupasi huolehtia siitä, että valtio maanomistajana tukee asuntopolitiikan yleisiä tavoitteita niin, että valtionmaat ovat käytettävissä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.<sup>21</sup>

Vuoden 2005 budjettineuvotteluissa keskusteltiin "pakkokaavoituksesta". Se näkemys tyrmättiin, mutta hallitus päätti toimenpiteistä tonttitarjonnan lisäämiseksi. Tällöin otettiin muun muassa käyttöön korotettu kiinteistövero rakentamattomilla tonteilla.<sup>22</sup> Helsingin seudun 14 kunnassa veronkorotus tehtiin pakolliseksi. Tuolloin asetettiin myös työryhmä pohtimaan tonttituotantoa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen sekä kaavalitusten näkökulmasta.<sup>23</sup> Työryhmän ehdotusten perusteella tehtiin säädösmuutoksia, jotka koskivat muun muassa asemakaavojen ajan tasalla pitämistä sekä valitusmahdollisuuksien vähentämistä.

Myös uusimmissa talousarvioesityksissä tonttitarjonta on edelleen esillä. Valtioneuvoston yksi tavoite ympäristöministeriön toimialan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle vuodelle 2008 oli se, että asuntotonttien ja

---

<sup>20</sup> *Ympäristöministeriö (2003).*

<sup>21</sup> *Hallitusohjelma (2003).*

<sup>22</sup> *HE (2005a).*

<sup>23</sup> *Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006).*

asuntojen tarjonta Helsingin seudulla kasvaa ja vahvistaa seudun yhdyskuntarakenteen toimivuutta, työvoiman liikkuvuutta sekä seudun kilpailukykyä. Vuoden 2009 talousarvioesityksessä tavoite ilmaistaan siten, että Helsingin seudulla asuntotonttitarjonta ja asuntotuotanto kasvavat ja yhdyskuntarakenne eheytyy.<sup>24</sup> Vuonna 2010 tavoitteena on, että Helsingin seudulla asuntorakentamisen edellytykset paranevat ja asuntotonttien kaavoitus ja tarjonta kasvavat.<sup>25</sup>

Voimassa olevassa pääministeri Vanhasen toisessa hallitusohjelmassa tonttitarjontakäymykset ovat näkyvästi esillä.<sup>26</sup> Hallitusohjelman mukaan valtio jatkaa asuntotuotantoon sopivien maiden myymistä kunnille kohtuuhintaisesti tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen. Edelleen hallitus haluaa edistää kaavoitus- ja maapoliittisten keinojen monipuolista käyttöä kunnissa hyvän yhdyskuntasuunnittelun toteuttamiseksi sekä kuntien maanhankinnan ja tonttitarjonnan lisäämiseksi.

Pääkaupunkiseudun ongelmiin tullaan hallitusohjelman mukaan kiinnittämään erityistä huomiota metropolipolitiikan avulla. Tarkoitus on muun muassa ratkaista alueen maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmia. Hallitusohjelmassa esitettiin myös toimenpideohjelman laatiminen valtion ja Helsingin seudun kuntien kesken kohtuuhintaisen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Lisäksi hallitusohjelmassa luvattiin asuntopoliittinen toimenpideohjelma.

#### *Asuntopoliittinen toimenpideohjelma*

Valtioneuvosto teki helmikuussa 2008 periaatepäätöksen asuntopoliittiseksi toimenpideohjelmaksi.<sup>27</sup> Toimenpideohjelmalla on neljä tavoitekonaisuutta:

- 1) Parantaa talouskasvun edellytyksiä lisäämällä kasvukeskuksien asuntotarjontaa ja edistää asumisen kohtuuhintaisuuden toteutumista.
- 2) Eheyttää yhdyskuntarakennetta ja vähentää asumisen ilmastopäästöjä.
- 3) Parantaa muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asumistilannetta.
- 4) Luoda edellytykset asuinrakennuksien hyvälle ylläpidolle ja viihtyisien asuinympäristöjen kehittämiseksi.

---

<sup>24</sup> HE (2008), pääluokka 35.

<sup>25</sup> HE (2009a), pääluokka 35.

<sup>26</sup> Hallitusohjelma (2007).

<sup>27</sup> Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma (2008).

Tarkastuksen kannalta tavoitteista tärkeitä ovat kaksi ensimmäistä. Ensimmäisessä tavoitekohdassa esitetään muun muassa valitusluvan käyttöönottoa eräissä asemakaavoja koskevissa asioissa. Lisäksi kunnallistekniikka-avustuksia luvataan uudistaa ja varata rahaa avustuksiin vuosittain 10 miljoonaa euroa kaudelle 2010–2012. Myös valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tarkistetaan Helsingin seudun osalta riittävän tonttitarjonnan tukemiseksi sekä nopeutetaan kaavoitus- ja lupaprosesseja. Ohjelmassa myös kehitetään yhteistyötä valtion vastuulla olevien liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttamisen ja kuntien kaavoituksen välillä. Lopulta luvataan, että valtion tarpeista vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet selvitetään ja luovutetaan kunnille kohtuuhintaisesti tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen.

Osana asuntopoliittista pakettia hallitus teki helmikuussa 2008 esityksen kunnan kanssa tehtävien maakauppojen verottomuudesta.<sup>28</sup> Yksityisten maanomistajien ja kuolinpesien kiinteistöomaisuuden luovutuksesta saatu voitto ei ollut veronalaista tuloa, jos ne myivät kiinteistön kunnalle 1.2.2008–31.3.2009. Esityksen tarkoituksena oli kannustaa maanomistajia myymään maitaan kunnille rakennusmaaksi ja tukea kuntien maanhankintaa.<sup>29</sup> Vastaavaa verohelpotusta kokeiltiin yhdeksän kuukautta vuosien 1999 ja 2000 vaihteessa.

Osana asuntopoliittista toimenpideohjelmaa ympäristöministeriö käynnisti maalikuussa 2008 kokeilun rakentamis- ja kaavamääräysten keventämisestä. Hankkeessa selvitettiin, mitkä rakentamis- ja kaavamääräykset saattavat tarpeettomasti nostaa asuntorakentamisen kustannuksia. Näillä normitalkoilla pyrittiin osaltaan edistämään kohtuuhintaista asuntorakentamista erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla.<sup>30</sup>

### *Aiesopimus*

Asuntopoliittisen toimenpideohjelman yhteydessä sovittiin erillisesti valtion ja kuntien asuntopoliittisista toimenpiteistä tontti- ja asuntotarjonnan parantamiseksi Helsingin seudulla. Tammikuussa 2008 allekirjoitettiin aiesopimus valtion ja Helsingin seudun kuntien välillä. Aiesopimuksen seudullisena tavoitteena on vuosina 2008–2017 rakentaa keskimäärin 12 000–13 000 uutta asuntoa vuodessa. Tavoite jaettiin sopimuksessa kuntakohtaisiksi tavoitteiksi.

---

<sup>28</sup> *Laki tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta (202/2008).*

<sup>29</sup> *HE (2008).*

<sup>30</sup> *Martinkauppi (2009).*



Aiesopimuksessa valtio sitoutuu sujuvoittamaan kaavoitusta tarkistamalla maankäyttö- ja rakennuslakia. Kunnat puolestaan lisäävät asema-kaavoitusta ja tehostavat maapolitiikan käyttöä. Pääkaupunkiseudun kunnat laativat seuraavalla yleiskaavakerroksella yhteisen yleiskaavan. Asemakaava-alueiden ulkopuolisilla alueilla tapahtuvaa rakentamista pyritään ohjaamaan kunnissa paremmin laajentamalla suunnittelutarvealueita.

Kaavoitusta suunnataan joukkoliikenneyhteyksiin, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuen. Tavoitteiden toteuttamista tuetaan uudistettavilla kunnallistekniikka-avustuksilla. Ne sidotaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon toteutumiseen, kuntien välisen yhteistyön edistämiseen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen.

Aiesopimus on tarkoitus tarkistaa vuoden 2011 aikana. Tätä ennen aie-ryhmä seuraa sopimuksen toteutumista. Vuonna 2009 taloudellisten suhdanteiden vuoksi vapaarahoitteinen asuntotuotanto näytti lähes tyrehtyneen.<sup>31</sup> Sen sijaan valtion tukeman vuokra-asuntotuotannon tavoite saavutettiin. Kokonaisuudessa tonttituotantotavoitteen saavuttivat vain Helsinki, Espoo ja Vantaa. Koko Helsingin seudulla asuntojen kokonaistuotanto jäi runsaaseen puoleen tavoitteesta.<sup>32</sup>

### 2.1.2 Yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimyksiä

Maankäytön suunnittelu ei vaikuta pelkästään yksittäisten asuntojen sijaintiin vaan koko yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asuin-, työpaikka-, palvelu- ja virkistysalueista koostuvaa toiminnallista kokonaisuutta, jota yhdistävät liikenneverkot sekä vesi-, energia- ja tietoliikenneverkot. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisellä tarkoitetaan yhdyskunnan rakenteen hajautumisesta aiheutuneiden epäkohtien korjaamista ja uusien epäkohtien synnyn välttämistä.<sup>33</sup> Eheyttävän suunnittelun tavoitteena on suunnata kasvu olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisälle, kiinteästi sen jatkumoksi tai esimerkiksi erillisiksi tiiviiksi satelliitti- tai helminauhayhdyskunniksi raide- tai muun julkisen liikenteen varaan.<sup>34</sup> Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen koetaan laajasti yhdeksi tärkeimmäksi yhdyskuntien kehittämistavoitteista.<sup>35</sup> Viime vuosina erityisesti voimistunut huoli ilmastonmuutoksesta on nostanut yhdyskuntarakenteen eheyttämisen entistä konkreettisemmin esiin.

---

<sup>31</sup> *Ympäristöministeriö (2009).*

<sup>32</sup> *Ympäristöministeriön tiedote (2010a).*

<sup>33</sup> *Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisohjelma (2004).*

<sup>34</sup> *Sairinen (2009).*

<sup>35</sup> *Esim. Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisohjelma (2004).*

Alueidenkäytön toimien vaikutukset kasvihuonekaasupäästöihin ovat vaikeasti todennettavia määrällisesti, mutta niillä on suuria välillisiä vaikutuksia liikenteen ja rakentamisen päästöihin.<sup>36</sup> Liikennepoliittisessa selonteossa yhdyskuntarakenteen eheyttäminen nähdään tehokkaaksi, mutta hidaskaikuteiseksi keinoksi vähentää liikennettä ja päästöjä.<sup>37</sup> Tarvittavat toimet on aloitettava nopeasti, sillä vaikutukset näkyvät vasta 10-20 vuoden viiveellä. Yhdyskuntasuunnittelulla vaikutetaanakin oleellisesti siihen, miten Suomen pitkän aikavälin energia- ja ilmastostrategiassa asetettuihin tavoitteisiin voidaan päästä ei-päästökauppasektorilla. Sen mukaan liikenteen päästöjä tulee aikavälillä 2005–2020 vähentää 15 prosenttia ja lämmityksen päästöjä jopa 60 prosenttia.<sup>38</sup>

Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen tutkimuksessa käsitellään ilmastomuutoksen hillitsemistä kaavoituksessa.<sup>39</sup> Tutkimuksen mukaan ilmastomuutoksen hillitsemisen kannalta ne asuinalueet, jotka sijaitsevat liikenteellisesti edullisesti ja joilla voidaan hyödyntää kaukolämpöä, ovat suotuisia. Uudet alueet olisi sijoitettava olemassa olevan rakenteen yhteyteen ja tukemaan joukkoliikennereittejä. Erityisesti raideliikenteen varrella olevat alueet tulisi rakentaa ensisijaisesti. Tähän tulokseen on tultu myös metropolialueen kestävästä aluerakennetta tutkivassa METKA-hankkeessa.<sup>40</sup> Sen tulosten mukaan kasvavan metropolialueen rakenne muodostuu sitä kestävämmäksi, mitä paremmin nykyistä rakennetta ja raideliikenteen asemia hyödynnetään.

Ihmisten asumistoiveet liittyvät yhdyskuntarakenteeseen. Toiveet omakotitaloasumisesta suurella tontilla johtavat helposti ristiriitaan yhdyskuntarakenteen tiivistämisen kanssa. Eri tutkimuksissa on saatu erilaisia vastauksia suomalaisten asumispreferensseihin: yhtäältä korostuvat rauhallisuus, turvallisuus, luonnonläheisyys, kauneus sekä pientalovaltaisuus<sup>41</sup> ja toisaalta palvelut ja niiden laatu, liikkumismahdollisuudet ja joukkoliikennepalvelut.<sup>42</sup> Asumistoiveet eroavat iän, elämäntilanteen ja perherakenteen perusteella. Esimerkiksi pientalotoiveet ovat yleisimpiä lapsiperheillä mutta eivät esimerkiksi nuorten, vanhusten tai yksin asuvien joukossa.<sup>43</sup> Asumistoiveet näkyvät myös pääkaupunkiseudun muuttovirrois-

---

<sup>36</sup> *Ympäristöministeriö (2008b).*

<sup>37</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö (2008).*

<sup>38</sup> *Valtioneuvoston selonteko (2008).*

<sup>39</sup> *Wahlgren ym. (2008).*

<sup>40</sup> *Uudenmaan liitto (2008).*

<sup>41</sup> *Kortteinen ym. (2005).*

<sup>42</sup> *Strandell (2005).*

<sup>43</sup> *Esim. Strandell 2004.*

sa. Tulomuuttajat ja pääkaupunkiseudun sisällä muuttaneet arvostivat Kuluttajatutkimuskeskuksen mukaan kaupunkimaista asuinympäristöä ja tahtumarikasta elämää.<sup>44</sup> Kehyskuntien vetovoima puolestaan perustui asuntojen edullisempiin hintoihin ja pientaloasumiseen.

Kaupan yksiköiden sijoittuminen ja niiden vaatima liikennetarve vaikuttavat merkittävästi yhdyskuntarakenteeseen. Tämä oli esillä jo 1990-luvun lopussa, kun uutta maankäyttö- ja rakennuslakia säädettiin. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva osuus saatettiin voimaan kiireellisenä ennen muuta lakipakettia. Hallitus ryhtyi selvittämään suurten kauppakeskushankkeiden tilannetta myös loppukeväästä 2008 ns. Ideapark-keskustelun seurauksena. Perusteena selvitykselle oli se, että kauppakeskusten sijainnilla on erittäin suuri vaikutus yhdyskuntarakenteeseen ja ilmastomuutoksen hillintätavoitteiden saavuttamiseen. Selvityksen tulosten mukaan kaupan hankkeiden koko on viimeisten kymmenen vuoden aikana jopa kymmenkertaistunut. Yhdyskuntarakenteen ja lähipalveluiden säilymisen kannalta huolestuttavaa on se, että uusista suurhankkeista useita ollaan sijoittamassa keskusta-alueiden ulkopuolelle.<sup>45</sup>

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on tonttitarjonnan lisäämisen tavoin esillä monissa ajankohtaisissa valtion strategioissa. Esimerkiksi asuntoliittisessä toimenpideohjelmassa yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyviksi toimenpiteiksi mainitaan kunnallistekniikka-avustukset, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uusiminen, valtion vastuulla olevien liikenneinfrastruktuurihankkeiden toteuttaminen ja yhteistyö kuntien kaavoituksen välillä. Ilmastopäästöjä ohjelmassa pyritään hillitsemään lisäksi rakentamisen energiatehokkuuteen puuttuvilla toimilla.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on esitetty ympäristöministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteeksi viimeisissä talousarvioesityksissä.<sup>46</sup> Uusituissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa korostetaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä.<sup>47</sup> Myös Suomen energia- ja ilmastostrategian mukaan ilmastopoliittisesti keskeistä on sellaisen yhdyskuntarakenteen edistäminen, joka mahdollistaa kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen.<sup>48</sup> Lisäksi yhdyskuntarakenteen kannalta keskeisten ministeriöiden aluekehittämissstrategioissa yhdyskuntarakenteen eheys on esillä.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> *Kytö & Väliniemi (2009).*

<sup>45</sup> *Ympäristöministeriön tiedote (2008c), ks. myös HS 10.5.2008.*

<sup>46</sup> *HE (2008, 2009a), Valtioneuvoston päätös... (2008).*

<sup>47</sup> *Valtioneuvosto (2008).*

<sup>48</sup> *Valtioneuvoston selonteko (2008).*

<sup>49</sup> *Ympäristöministeriö 2004, Liikenne- ja viestintäministeriö 2004.*

Kuntien palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) yhtenä tavoitteena on eheyttää kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta ja vähentää ympäristökuormitusta.<sup>50</sup> Paras-hankkeen mukaisessa puitelaisissa veloitettiin 16 kaupunkiseutua kaupunkiseutusunnitelmien laatimiseen.<sup>51</sup> Suunnitelmissa tuli käsitellä sitä, miten maankäyttö, asuminen ja liikenne sovitetaan yhteen ja miten palvelujen käyttöä parannetaan kuntarajat ylittäen.

### *Liikennepoliittinen selonteko*

Yhdyskuntarakenne ja ilmastonmuutos ovat esillä vuonna 2008 valmistuneessa uudessa liikennepoliittisessa selonteossa.<sup>52</sup> Selonteossa esitetään liikennepoliittikan keskeisimmäksi tulevaisuuden haasteeksi ilmastonmuutoksen hillintää. Liikenteen kasvihuonekaasupäästöt olivat 14,4 miljoonaa hiiliekvivalenttitonttia vuonna 2006, mikä oli noin 18 prosenttia Suomen kaikista kasvihuonekaasupäästöistä. Tieliikenteen osuus koko liikennesektorin kasvihuonekaasupäästöistä oli 88 prosenttia. Liikenteen päästöt ovat kasvaneet 12 prosenttia vuodesta 1990. Kasvu on ollut maltillisempaa kuin keskimäärin Euroopan unionin maissa, joissa kasvua on vuodesta 1990 ollut 25 prosenttia.<sup>53</sup> Suomessa liikenteen hiilidioksidipäästöt ovat kuitenkin EU- ja ETA-maista Norjan jälkeen korkeimmat henkilöä kohden pitkistä etäisyyksien, harvan asutuksen, teollisuuden kuljetusintensivisyyden sekä kesämökkimatkailun vuoksi.<sup>54</sup>

EU:n energia- ja ilmastopakettien mukaisen taakanjakoehdotuksen mukaan Suomen on päästökaupan ulkopuolisilla toimialoilla vähennettävä hiilidioksidipäästöjä keskimäärin 16 prosenttia vuosina 2005–2020. Liikennesektorille tämä tarkoittaa, että hiilidioksidipäästöjen määrä saisi olla vuonna 2020 enintään 10,9 miljoonaa tonnia, kun ne nyt ovat noin 13 miljoonaa tonnia. Liikennesektorilla päästöjen vähentämistarve on vuonna 2020 teknologian kehityksestä ja biopolttoaineiden osuudesta riippuen 2,5–3 miljoonaa tonnia. Liikennepoliittisessa selonteossa tavoite nähdäänkin erittäin haasteelliseksi toteuttaa.

Liikennepoliittisen selonteon johdannossa todetaan, että liikennepoliittikka ja liikennejärjestelmä kytkeytyvät tiiviisti yhteiskunnan muihin toimintoihin, erityisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Selonteon mukaan maankäyttöä ja liikennejärjestelmää on kehitettävä yhtenä

---

<sup>50</sup> *Valtioneuvosto (2007).*

<sup>51</sup> *Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007).*

<sup>52</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö (2008).*

<sup>53</sup> *EEA (2007).*

<sup>54</sup> *Tilastokeskus (2008).*

saumattomana kokonaisuutena niin, että liikenneverkon kehittämisen tarjoamat mahdollisuudet tulevat yhdyskuntarakennetta eheyttäessä mahdollisimman tarkkaan hyödynnetyiksi. Raideliikennehankkeet nähdään selonteossa ilmastonmuutoksen kannalta edullisiksi erityisesti välillisesti, sillä ne mahdollistavat ilmastonmuutoksen kannalta kestävän yhdyskuntarakenteen kehittämisen.

Liikennepolitiikan tavoitetilaa vuonna 2020 kuuluu muun muassa se, että liikennetarve on vähentynyt kaupunkirakenteen eheytyksen sekä maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovituksen ansiosta. Alueidenkäytön ratkaisujen tulee tavoitetilaa mukaan tukeutua joukkoliikenteeseen.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja rajaukset

Tarkastuksessa arvioidaan valtion toimia kasvukeskusten tonttitarjonnan lisäämiseksi. Tämä edellyttää, että luodaan ensin kokonaiskäsitelmä valtion maaomaisuudesta kasvukeskuksissa. Tarkastuksessa arvioidaan myös valtion yhdyskuntarakenteen eheyttämistoimia asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi tarkastellaan eräitä valtionavustuksia yhdyskuntarakenteen eheyttämisen näkökulmasta.

Tarkastuksessa oli kaksi pääkysymystä:

- Miten tehokkaasti valtio on eri toimijaroleissaan (lainsäätävä, viranomainen, maanomistaja, avustusten myöntäjä) vaikuttanut kasvukeskuksissa tonttitarjonnan lisäämiseen?
- Onko valtio edesauttanut toimillaan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä?

Pääkysymykset jaettiin seuraaviin alakysymyksiin:

- Mikä on tonttitilanne ja yhdyskuntarakenteen tila suurimpien kasvukeskusten ja niiden kehyskuntien osalta?
- Miten nykyinen maankäyttöä säätelevä lainsäädäntö toimii tonttitarjonnan lisäämisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteiden näkökulmasta?
- Minkä verran valtiolla on maaomaisuutta kasvukeskuksissa, ja mikä sen merkitys on asuntotuotannon kannalta?
- Miten valtion maankäyttöön liittyvä viranomaistoiminta toimii tonttitarjonnan lisäämisessä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämässä?

- Miten tehokkaita tarkasteluun valikoidut valtionavustukset ovat olleet tonttitarjonnan lisäämisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta?
- Miten yhdenmukaisia valtion eri sektorien toimet ovat olleet tonttitarjonnan lisäämisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteiden saavuttamisessa?
- Mikä valtion toimien vaikuttavuus tonttitarjontaan ja yhdyskuntarakenteeseen on kokonaisuudessaan ollut?

Tarkastus kohdistuu valtion toimiin kasvukeskuksissa. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu kysymykset, jotka liittyvät esimerkiksi muuttotappioalueisiin. Tarkastuksessa ei käsitellä eri väestöryhmien asumiseen tai erityisryhmien asunotilanteeseen liittyviä kysymyksiä. Myös valtion tuke- man asunotuotannon mekanismit rajataan omaksi erityiskysymykseksi pois tarkastelusta.

Tarkastus keskittyy Helsingin seutuun, Tampereelle, Turkuun, Ouluun sekä Jyväskylään. Pääkaupunkiseudun osalta tarkastelu on ulotettu koko 14 kunnan seutuun, koska Helsingin seutu on ollut jo pitkään eräs Euroo- pan nopeimmin kasvavista kaupunkiseuduista.

Tarkastuksessa on kaksi pääkriteeriä: (1) tonttitarjonnan lisääminen ja (2) yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Lisäksi tarkastuskriteereinä ovat (3) hyvän hallinnon periaatteet, kuten tasapuolisuus ja avoimuus. Keskei- senä tarkastuskriteerinä on myös (4) toiminnan horisontaalinen johdon- mukaisuus ja yhdenmukaisuus eli kysymys siitä, pyrkivätkö kaikki valtion sektorit ja toimijat samoihin päämääriin.

Sekä tonttitarjonnan lisäämistä kasvukeskuksissa että yhdyskuntaraken- teen eheyttämistä voidaan luonnehtia varsin monessa yhteydessä esite- tyiksi tavoitteiksi ja poliittisiksi tahdonilmauksiksi. Keskeinen yhdistävä tarkastuskriteeri on, (5) missä määrin tehokkaasti ja kustannustietoisesti valtio on edistänyt mainittujen tavoitteiden toteuttamista eri sektoreillaan.

## 2.3 Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kirjallisena aineistona on käytetty tutkimuksia, selvityksiä, valtionhallinnon keskeisiä strategia-asiakirjoja ja muita asiakirjoja. Näistä jälkimmäisiin kuuluu valtion ja kuntien sopimuksia, pöytäkirjoja, maan- käyttöön liittyviä suunnitteluasiakirjoja ja muistioita. Kansalaisnäkökul- masta aineistona on käytetty aihepiiriin liittyvää lehtikirjoittelua valtion toimien julkisuuskuvan kannalta.

Tarkastuksessa haastateltiin valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustajia. Valtion liikelaitoksista haastateltiin Senaatti-kiinteistöjen, Metsähallituksen ja Finavian edustajia<sup>55</sup> ja valtion viranomaisista Ratahallintokeskuksen ja puolustushallinnon edustajia sekä valtion omistamista yhtiöistä VR-Yhtymän edustaja. Haastatteluisa käsiteltiin kunkin toimijan maaomaisuutta, maankäyttöpolitiikkaa, tonttitarjontakysymystä sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Haastatteluja täydennettiin puhelinhaastatteluin. Lisäksi valtion aluehallinnosta haastateltiin puhelimitse suurimpien kasvukeskusten alueella toimivien alueellisten ympäristökeskusten maankäytöstä vastaavia viranhaltijoita.

Vuonna 2008 tehtiin kuntahaastattelukierros Suomen suurimmissa kasvukeskuksissa (Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä sekä siihen vuoden 2009 alussa liittyvä Jyväskylän maalaiskunta) sekä Helsingin seudun kunnissa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, Järvenpää, Nurmijärvi, Tuusula, Kerava, Mäntsälä, Pornainen, Hyvinkää, Kirkkonummi, Vihti ja Sipoo). Muutaman kunnan osalta haastattelut tehtiin puhelimitse. Osassa haastatteluja läsnä oli kunnan ylin maapolitiikasta vastaava viranomainen ja monissa kunnissa myös maankäytöstä vastaavia viranhaltijoita. Haastatteluja täydennettiin puhelinhaastatteluilla. Tarkastelluissa kunnissa selvitettiin valtion maanomistuksia sekä valtion muita toimia tonttituotannon ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kannalta sekä kunnallistekniikan rakentamisavustusten vaikuttavuutta tonttitarjonnan lisäämisessä. Myöhemmin aineistoa täydennettiin vielä puhelimitse Hämeenlinnan, Lahden ja Kuopion osalta.

Kunnissa keskusteltiin myös valtion avustuksista ja niiden merkityksestä tonttitarjontaa ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ajatellen. Kunnallistekniikan rakentamisavustuksista haastateltiin Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) asiantuntijoita ja vesihuoltoavustuksista maa- ja metsätalousministeriön sekä Suomen ympäristökeskuksen viranhaltijoita. Lisäksi tarkastusta varten haastateltiin asunto- ja tonttipolitiikan asiantuntijoita ja tutkijoita.

Tarkastusasetelmaan vaikutti se, että taloudelliset suhdanteet muuttuivat vuoden 2008 lopulla taantumana myötä. Jotta tontti- ja yhdyskuntarakentamiskysymystä saataisiin tarkasteltua sekä ennen taantumaa että sen jälkeen, vuoden 2009 syksyllä tarkastuksen aineistoa päivitettiin. Suurimpiin kasvukeskuksiin (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä) ja niiden kehyskuntiin (yhteensä 53 kuntaa) tehtiin kysely (liite 1), jossa tiedusteltiin taloudellisen taantumana vaikutuksia tonttien kysyntään. Kyselyllä kartoiti-

---

<sup>55</sup> *Finavia on vuoden 2010 alusta muutettu osakeyhtiömuotoiseksi.*

tettiin myös omakotitalorakentamisen sijoittumista yhdyskuntarakenteessa, kuntien maapoliittisen välineistön käyttöä sekä valtion maanomistuksia kunnissa. Kyselyn vastausprosentti oli 77. Lokakuussa 2009 tilattiin lisäksi Maanmittauslaitokselta tiedot Helsingin seudun 14 kunnassa sijaitsevasta valtion maaomaisuudesta.

Tarkastuksessa on käytetty pääasiassa laadullisia tutkimus- ja arviointimenetelmiä. Haastattelut olivat puolistrukturoituja temahaastatteluja. Eri osapuolien haastatteluista on analysoitu ristiin ja peilattu asiakirja-aineiston välittämiin tietoihin sekä rekisteriaineistoihin. Kiinteistörekisterin lisäksi tarkastuksessa on käytetty muita tietoaineistoja, muun muassa valtion ympäristöhallinnon tietojärjestelmä Herttaa sekä YTV:n<sup>56</sup> ylläpitämää rakennusmaavarannon tietokantaa RAMAVAA.

Tarkastus kohdistuu 2000-luvun tapahtumiin. Valtion kiinteistöomaisuuden hallinnan kannalta merkittävä vaihe liittyy pankkikriisiin myötä perustettuun Arsenal Oy:öön, joka toimi kiinteistöomaisuuden osalta vuosina 1993–1999, sekä tämän jälkeen perustetun Kapiteeli Oyj:n toimintaan. Vuosina 1999–2006 toiminut Kapiteeli on sittemmin myyty kiinteistösiirtoyhtiö Sponda Oyj:lle. Näiden yritysten toimia ei tarkastuksessa käydäkään läpi muuten kuin siltä osin, kun ne ovat vaikuttaneet myöhemmin Senaatti-kiinteistöjen toimintaan.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Vivi Niemenmaa, ja sitä on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara. Tarkastusluonnoksesta pyydettiin palautetta valtiovarainministeriöltä, ympäristöministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä sekä Maanmittauslaitokselta. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomusluonnoksessa.

---

<sup>56</sup> *Nykyisin Helsingin seudun ympäristöpalvelut (HSY).*



## 3 Tarkastushavainnot

### 3.1 Tonttitilanne kasvukeskuksissa

Huoli pääkaupunkiseudun tonttipulasta ei ole varsinaisesti uusi asia. Joidenkin asiantuntijoiden mukaan tonttipulasta on keskusteltu viimeiset kolmekymmentä vuotta.<sup>57</sup> Myös kysymystä yhdyskuntarakenteesta pidettiin monissa asiantuntijahaastatteluisa "ikuisuus­kysymyksenä". Yhdyskuntarakennetta on Helsingin seudulla pyritty ratkomaan 1970-luvulta lähtien.<sup>58</sup>

Tonttien kysyntä kohdistuu eri tavoin erityyppisiin tontteihin. Kaikkein suurinta niukkuus on omakotitalotonteista. Esimerkiksi Tampereella omakotitalotonttien kysyntä on ylittänyt pitkään tarjonnan. Finanssikriisin jälkeiset taloudelliset suhdanteet kuitenkin vaikuttivat niin, että kysyntä ja tarjonta alkoivat olla ainakin väliaikaisesti tasapainossa.

Suurimmassa osassa suurimpien kasvukeskusten kuntia tonttitilannetta kuitenkin pidettiin haastattelujen perusteella ainakin muutaman vuoden perspektiivillä kohtuullisena. Jyväskylässä ei koettu olevan varsinaista tonttipulaa, eikä tilannetta pidetty ongelmallisena Lahdessakaan. Kuopiossa tonttitilannetta pidettiin varsin hyvänä muun muassa Saaristokaupungin rakentamisen vuoksi. Myöskään Vantaalla ei koettu olevan erityistä tonttipulaa. Sen sijaan Helsingissä koettiin olevan vuonna 2008 liian vähän tontteja tarpeeseen nähden, mutta tilanne tulee muuttumaan uusien suurten rakentamisalueiden valmiiksi saamisen myötä. Omakotitalotontteja Helsinki pystyy luovuttamaan vain muutamalle prosentille hakijoista. Helsingin tavoin Espoossa kaupungin tonttivarantoa pidettiin vähäisenä.

Niin sanotun finanssikriisin jälkeinen taantuma on näkynyt kunnissa omakotitalotonttien kysynnässä. Esimerkiksi Tuusulassa omakotitalotonttien kysyntä romahti vuoden 2008 syksyllä, mutta vuonna 2009 kysyntä on ollut erityisen runsasta. Kuntiin syksyllä 2009 tehdyn kyselyn tulosten mukaan vuosina 2008 ja 2009 kuntien oma tontinluovutus on notkahtanut hieman. Kun vuosina 2000–2007 kunnat luovuttivat keskimäärin 40 omakotitalotonttia vuodessa, vuosina 2008 ja 2009 tontteja luovutettiin 32 vuodessa. Vuoden 2010 osalta arvioitiin, että tontteja luovutetaan keski-

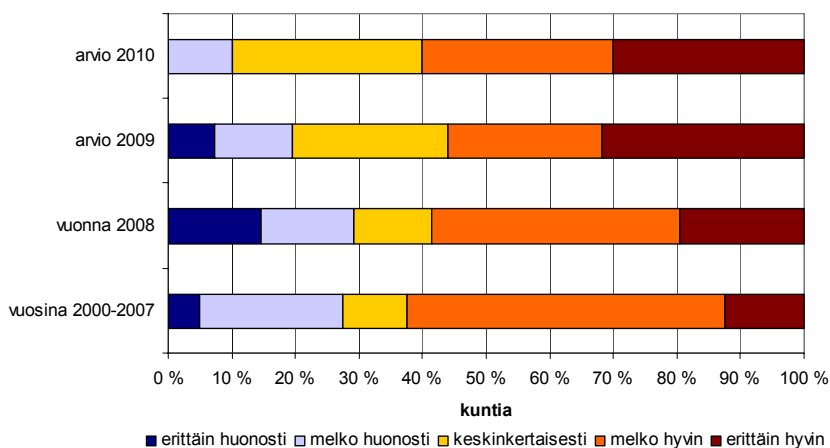
---

<sup>57</sup> *Anneli Junton (2001) mukaan asuntopula on vaivannut Helsinkiä aina Krimin sodasta 1850-luvulta lähtien.*

<sup>58</sup> *Maijala (2009).*

määrin 38 vuodessa. Kuntakohtaiset erot ovat tässä toki suuria. Eniten omakotitalotontteja luovutti Oulun kaupunki, kun taas esimerkiksi Pornaisissa kunnan oma tontinluovutus on käsittänyt vuosina 2000–2009 vain muutaman tontin.

Tarkastusviraston kyselyssä pyydettiin kuntien edustajia arvioimaan kunnan oman omakotitalotonttien luovutuksen suhdetta kysyntään (kuvi 4.). Koko 2000-luvun osalta noin 60 prosenttia vastaajista koki kunnan oman tontinluovutuksen vastaavan erittäin tai melko hyvin omakotitalotonttien kysyntään. Taloudelliset suhdanteet heijastunevat myös kyselyn tuloksiin: kun vielä vuonna 2008 yli kymmenen prosenttia näki tontinluovutuksen vastaavan kysyntään erittäin huonosti, vuoden 2010 osalta yksikään vastaaja ei arvioinut tilannetta näin. Koko 2000-luvun tontinluovutus oli vastannut kysyntään huonosti tai melko huonosti Helsingissä, Lempäälässä, Pirkkalassa ja Tampereella. Tilanne oli kääntynyt huonosta parempaan suuntaan tällä ajanjaksolla Espoossa, Kiimingissä, Muuramessa, Pornaisissa, Sipoossa ja Turussa.



**KUVIO 4. Kuntien arvio niiden tontinluovutuksesta suhteessa omakotitalotonttien kysyntään.**

Tilastojen valossa ei edes pääkaupunkiseudulla voida puhua kaavoitettujen tonttien akuutista pulasta. YTV:ltä (vuoden 2010 alusta HSY) saatujen tietojen mukaan vuonna 2007 Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla voimassa olevissa asemakaavoissa oli rakentamattomia kerrostaloneliöitä yhteensä yli kaksi miljoonaa kerrosneliometriä ja pientaloneliöitä 4,7 miljoonaa kerrosneliometriä. Yleiskaavoissa ja vireillä olevissa kaavoissa oli edellisten lisäksi 6,3 miljoonaa kerrostaloneliötä ja pientalojen osalta noin seitsemän miljoonaa kerrosneliometriä. Yhteensä näiden kolmen kunnan alu-

eella olisi siis pelkästään omakotitalojen osalta lähes 12 miljoonaa kerrosneliometriä tonttivarantoja.<sup>59</sup> Tämä voidaan suhteuttaa siihen, että Helsingin kaupungissa on 2000-luvulla valmistunut vuosittain uusia asuntoja 200 000–400 000 kerrosneliömetrin verran.<sup>60</sup>

Valmiiksi kaavoitettua tonttimaata ei kuitenkaan välttämättä rakennetta eri syistä. Pelkkä kaavoitus ei siten takaa tonttien rakentamista haluttuna aikana.<sup>61</sup> Esimerkiksi rakennusliikkeet hankkivat omistukseensa alueita ja pyrkivät toteuttamaan ne taloudellisten suhdanteiden ja muun asuntotarjonnan kannalta otolliseen aikaan. YTV:n rakennusmaavarantotietojen mukaan pääkaupunkiseudun olemassa olevasta tonttivarannosta runsas kolmannes on tyhjiä kerrostalotontteja, joista valtaosa tulee rakentamisen piiriin lähivuosina.<sup>62</sup> Vajaa kolmannes puolestaan on yksityisessä omistuksessa olevia vajaasti rakennettuja pientalotontteja, joille on mahdollista rakentaa lisää. Viimeinen vajaa kolmannes käsittää tyhjiä pientalotontteja, joita on runsaasti yksityisessä omistuksessa. Ne eivät tule rakentamisen piiriin, sillä niiden omistajat odottavat tonttien arvonnousua.

Myös useissa Helsingin seudun kehyskunnissa on koettu haasteelliseksi saada vanhoja, 1970- ja 1980-luvuilla kaavoitettuja, alueita toteutuksen piiriin. Näitä tontteja ei saada markkinoille, koska niiden omistajat odottavat hyötyvänsä hintatason noususta. Tilanne on osaltaan vaikuttanut kuntien pyrkimykseen vahvistaa kuntien omaa maanhankintaa ennen asemakaavan laatimista. Tällöin kunta voi varmistaa paremmin alueiden toteuttamisen kuin silloin, jos alueet olisivat yksityisessä omistuksessa.

Pääkaupunkiseudulla on käynnistymässä suuria rakentamiskohteita muun muassa Helsingin satamien alta vapautuvilta alueilta. Pelkästään Jätkäsaareen on kaavailtu asuntoja 16 000 asukkaalle ja 6 000 työpaikalle. Lisäksi Espoon Suurpeltoon on suunniteltu 7 000 asukkaan ja 9 000 työpaikan aluetta. Marja-Vantaalle on kaavailtu rakentamispotentiaalia peräti 27 000 asukkaalle ja 23 000 työpaikalle. Pääkaupunkiseudun suurten rakentamiskohteiden käynnistymisen myötä asuntotuotanto voisi kasvaa optimististen arvioiden mukaan jopa 10 000 asuntoon vuodessa nykyiseltä noin 6 000 asunnon vuositasolta.<sup>63</sup> Myös Helsingin seudun kehyskunnissa on tulossa kaavoitettavaksi merkittäviä alueita esimerkiksi Tuusulassa, Järvenpäässä ja Sipoon kunnalta Helsinkiin liitetyillä alueilla. Pääkaupun-

---

<sup>59</sup> RAMAVA (2008).

<sup>60</sup> Helsingin kaupungin tietokeskus (2007).

<sup>61</sup> Rinkinen (2007).

<sup>62</sup> RAMAVA (2008).

<sup>63</sup> Laakso (2007a).

kiseudun tonttitarjontaongelmaan on siten odotettavissa ainakin jonkinlaista helpotusta tulevina vuosina.<sup>64</sup>

Kaupunkien on mahdollista vaikuttaa tonttitarjonnalla ja asuntotuotannolla tonttimaan ja asuntojen hintaan.<sup>65</sup> Vaikka tämä ei poista rakenteellista eroa esimerkiksi pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä, asuntomarkkinoiden jatkuvasta kireydestä johtuvaan hintalisään voidaan tonttitarjonnalla ja rakentamisella kuitenkin vaikuttaa myös kasvukeskuksissa. Koska asuntorakentamisen uustuotanto käsittää pääkaupunkiseudulla vain noin 1,5 prosenttia koko asuntokannasta vuosittain, edellytyksenä on pitkäaikainen tuotannon kasvu, jotta tarjonnan lisäyksellä olisi merkittävä vaikutus koko asuntokantaan.<sup>66</sup>

Mikä sitten on tontin osuus asunnon hinnasta? Maanmittauslaitoksen asuntotontin hinnannuodostusta käsittelevässä tutkimuksessa mallinnettiin asemakaavoitettujen asuntotonttien kauppoja koko maassa.<sup>67</sup> Laskelmassa tontin osuus asunnon hinnasta vaihtelee Helsingin 30 prosentista syrjäisten kuntien kahteen prosenttiin. Tonttien hinnan nousu on ollut merkittävä: pääkaupunkiseudun tontit ovat kallistuneet reaalisesti 138 prosenttia 20 vuoden aikana ja asunnot samana aikana 78 prosenttia.<sup>68</sup> Helsingin tonttimarkkinoilla näkyy maapula, sillä osassa Helsinkiä tontin osuus asunnon hinnasta voi olla yli puolet.

Maanmittauslaitoksen tutkimuksessa asuntotonttimarkkinat näyttäytyvät asuntomarkkinoiden seurannaisena. Tonttien ja asuntojen hintojen välinen yhteys on erittäin voimakas, jolloin asuntojen kysyntä nostaa myös tonttien hintoja. Tonttien hinnoissa on kuitenkin huomattavia kuntakohtaisia eroja. Hintaa nostavat asuntojen korkeat hinnat, seudun asukasluku ja sen kasvu sekä kotitalouksien tulot. Tontin hintaa puolestaan laskevat korkea kiinteistövero ja runsas tonttien tarjonta. Kunnan noudattamalla maa- ja asuntopolitiikalla on myös merkityksensä. Kunnan sisäistä tontin hintojen eroa selittää muun muassa etäisyys keskuksesta ja rannasta.<sup>69</sup>

Kuntien myymät tontit ovat Suomessa 60 prosenttia kaikista asuntotontteista. Lisäksi kunnat vuokraavat runsaasti asuntotontteja. Poikkeuksina tästä ovat Espoo, Vantaa ja muutamat Helsingin seudun kehyskunnat, joissa yksityiset myyjät hallitsevat markkinoita. Lisäksi haja-

---

<sup>64</sup> *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden... (2008).*

<sup>65</sup> *Laakso (2007b).*

<sup>66</sup> *Laakso (2007b).*

<sup>67</sup> *Peltola & Väänänen (2007).*

<sup>68</sup> *Peltola & Väänänen (2007).*

<sup>69</sup> *Peltola & Väänänen (2007).*

asutusalueiden tonttimarkkinat ovat lähes kokonaan yksityisten myyjien hallussa.

Maanmittauslaitoksen tutkimuksen mukaan kunnat myyvät asuntotontteja keskimäärin 34 prosenttia halvemmalla kuin yksityiset. Erot kasvavat siirryttäessä suurista keskuksista pieniin. Pääkaupunkiseudulla ero on 28 prosenttia ja pienillä, taantuvilla seutukunnilla puolet. Yhtenä selittäjänä tilanteeseen on se, että kuntien tontit sijaitsevat usein uusilla alueilla, joilla tontit ovat halvempia kuin valmiin kaupunkirakenteen sisällä sijaitsevat tontit. Toisaalta kunnan intressinä voi olla kaava-alueiden toteuttaminen nopeasti, jolloin kuntien kannattaa myydä tontteja käyvän hintatason alarajalla. Lisäksi kunnat eivät yleensä halua toiminnallaan nostaa yleistä hintatasoa. Kauppahinta voi lisäksi olla alhainen sellaisissa tonteissa, jotka ovat olleet aiemmin ostajalla vuokralla. Taantuvilla alueilla kunnat saattavat myös subventoida tontteja ja myydä niitä jopa alle tuotantokustannusten.<sup>70</sup>

Pelkästään halvat tontit eivät takaa halpoja asuntoja, sillä asuntojen hintoihin vaikuttavat ennen kaikkea markkinat. Jos kunta luovuttaa rakennuttajalle tontit alihintaan, rakennuttaja myy tontit markkinahintaan ja ottaa väliin jääneen osan itselleen voittona.<sup>71</sup> Tilanne johti tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa erilaisiin tulkintoihin siitä, miten julkisen sektorin tulisi saada tästä hyötyä. Yhtäältä kuntanäkökulmasta koettiin, että tämän vuoksi kunnan ei kannata olla ottamatta maan arvosta hyötyä itselleen ja suunnata tätä alueen infrastruktuurin rakentamiseen. Toisaalta valtiotoimijoiden näkökulmasta tilanteesta haluttiin saada hyötyä myös valtiolle.

Suomessa kunta vastaa kunnallistekniikan ja muun perusrakenteen sekä paikallisten julkisten palveluiden rakentamisesta ja ylläpidosta. Kun Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajat lakisääteiset velvoitteet palvelujen järjestämisessä asukkaille<sup>72</sup>, tonttituotantoa ei voi tarkastella irrallaan peruspalveluiden tarjoamisesta. Suurin osa julkisten palveluiden rakentamisesta tapahtuu kuntien toimesta. Palveluiden rakentaminen ja varsinkin niiden käyttökustannukset ovat useimpien kasvavien kuntien suurin este ottaa vastaan väestöä enempää kuin pari prosenttia vuodessa. Tämä heijastuu kuntien hallussa ja kyvyssä kaavoittaa tontteja sekä laajentaa kunnallistekniikkaa ja palveluja uusille alueille. Kunnilla ei ole siten välttämättä kunnallistaloudellisia edellytyksiä tai halua tuottaa äkkiä valtavaa määrää rakennuskelpoista kaavoitettua maata markkinoille.

---

<sup>70</sup> Peltola & Väänänen (2007).

<sup>71</sup> Esim. Laakso (2007a).

<sup>72</sup> Laakso & Loikkanen (2004).

Tonttitarjonnan niukkuus vaikuttaa kaupunkiseudun sisäiseen kehitykseen. Esimerkiksi valtiovarainministeriön taloudellisessa katsauksessa kiinnitetään huomiota siihen, että kehyskuntiin muuttavien tulotaso on keskimäärin korkeampaa kuin keskuskaupunkeihin muuttavien.<sup>73</sup> Kunnat voivat myös pyrkiä suosimaan paremmin toimeentulevia, jotka ovat useimmiten tavoitettavissa vapaarahoitteisella pientalomuotoisella omistusasuntotuotannolla. Seudun sisäinen muuttoliike vaikuttaa myös kuntien ikärakenteeseen, sillä kehyskuntiin muuttavat ovat usein lapsiperheitä. Muuttoliike voi johtaa siten kuntien palvelutarpeiden erilaistumiseen.

Kuntien tonttipolitiikka näyttäytyy myös seudullisen, kuntien välisen kilpailun kautta. Seutujen tasapuolisen kehityksen ja yhdyskuntarakenteen kannalta kovin voimakkaasti erilaistuva kehitys ei ole toivottavaa. Yhtenä kehityksen hillitsijänä voi toimia kuntien yhdistäminen.

Yhteen vetäen voidaan todeta, että vaikka tonttitilanne on ajoittain kireä varsinkin suurimmissa kunnissa, kaikkia kasvukeskuksia ja niiden kehyskuntia ei akuutti tonttipula vaivaa. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn mukaan Suomen suurimmissa kasvukeskuksissa kuntien oma omakotitalotonttien luovutus on vastannut tonttien kysyntään keskimäärin vähintään kohtuullisesti. Pelkkä kaavoitus ei takaa tonttien rakentamista. Valmiiksi kaavoitettua tonttivarantoa on esimerkiksi pääkaupunkiseudulla runsaasti, mutta sitä on osittain vaikea saada rakentamisen piiriin. Yhtenä syynä tähän on se, että tonttien omistajat odottavat niiden hinnan kohoamista.

## 3.2 Hajarakentaminen kasvukeskusten kehyskunnissa

Perinteisesti yhdyskuntarakenteen hajautuminen on liitetty yhdysvaltalaisen kaupunkien laajenemiseen matalan asumistiheyden omakotitaloverkostoksi, joka perustuu yksityisautoiluun. Eurooppalaiset kaupungit ovat olleet perinteisesti kompakteja, mutta sittemmin niidenkin rakenne on alkanut laajentua. Hajautuminen lisää energian ja maa-alueiden kulutusta sekä liikennettä. Euroopan ympäristöviraston mukaan tilanne on erityisen huono silloin, kun aluesuunnittelu säätelee heikosti kaupunkien lievealueiden suunnittelua.<sup>74</sup> Tällainen tilanne on Suomessa.

Suomessa kaikkiaan vajaa viidennes asuinrakennusten rakentamisesta on hajarakentamista. Valtaosa tästä hajarakentamisesta tapahtuu Helsingin

---

<sup>73</sup> Valtiovarainministeriö (2008b).

<sup>74</sup> EEA (2006).

seudulla sekä muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla.<sup>75</sup> Euroopan ympäristövirasto on kiinnittänyt huomiota suomalaisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajanaisuuteen. Vuonna 2006 julkaistun raportin mukaan 14 kunnan alueelle ulottuva Helsingin seutu on yhdyskuntarakenteeltaan yksi EU-alueen hajautuneimmista suurkaupunkialueista.<sup>76</sup> Suomen taajamissa käytetäänkin maata asukasta kohden moninkertainen määrä muihin länsimaihin ja myös muihin Pohjoismaihin verrattuna. Tämä johtaa pitempiin työssäkäynti- ja asiointietäisyyksiin, korkeisiin infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksiin sekä korkeisiin yhdyskuntien toiminnasta aiheutuviin liikennekustannuksiin. Samalla luonnonalueet ja -varat kuluvat enemmän kuin tiiviimmässä yhdyskunnassa. Lisäksi kasvihuonekaasupäästöt ovat suuremmat.<sup>77</sup>

Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) yhdyskuntarakennetta tutkitaan yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmään perustuen.<sup>78</sup> Tutkimusten mukaan kolmasosa Suomen taajama-alasta on syntynyt viimeisen 25 vuoden aikana. Taajamien pinta-alan kasvu on ollut nopeampaa kuin taajamien väestönkasvu, mikä on merkinnyt taajamien keskimääräisen asukastiheyden pienenemistä.<sup>79</sup> Merkittävänä selittäjänä kehityksessä on perhekoon pieneneminen sekä asumisväljyyden kasvu.

Uusimmassa SYKEN tutkimuksessa esitellään suurten kaupunkiseutujen kasvun heijastumista ympäröivälle haja-asutusalueelle.<sup>80</sup> Vaikka asukastiheys vastaa perinteistä kylää, muodostuu asutus kaupunkiseudun maaseudulle ulottuvaksi jatkeeksi, joka toiminnallisesti muistuttaa nukkumalähiötä. Näiden reunakyläiden väestömäärä on vähäinen verrattuna kaupunkiseutujen kokonaisväestömäärään, mutta niiden vaikutus yhdyskuntarakenteen eheyteen ja alueiden tulevaan kehittämiseen on merkittävä. Harvassa rakenteessa ollaan riippuvaisia auton, usein myös kahden auton, käytöstä. Etäisyydet peruspalveluihin sekä työpaikoille ovat pitkiä, ja se hankaloit-

---

<sup>75</sup> Helminen & Ristimäki (2008).

<sup>76</sup> EEA (2006).

<sup>77</sup> Esim. Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisohjelma (2004). Ryömän (2007) *pro gradu* –tutkielman mukaan muutto Helsingissä sijaitsevasta kerrostaloasunnosta Nurmijärvellä sijaitsevaan sähkölämmitettävään omakotitaloon johtaa 75 prosentin lisäykseen yksittäisen kuluttajan kasvihuonekaasupäästöissä, jos päivittäinen matkojen kulkutapa vaihtuu samalla metrosta henkilöautoon. Suurin osa päästölisäyksestä johtuu henkilöautolla tapahtuvasta työmatkapendelöinnistä.

<sup>78</sup> Ristimäki ym. (2003), Helminen ym. (2005), Helminen & Ristimäki (2007), Helminen & Ristimäki (2008).

<sup>79</sup> Ristimäki ym. (2003).

<sup>80</sup> Helminen & Ristimäki (2008).

taa lähipalveluiden, kuten koulun ja kaupan järjestämistä lähelle asukkaita. Kaupunkiseutujen reunakylissä onkin vähemmän lähipalveluja kuin perinteisissä maaseutukylissä. Jos hajarakentaminen tapahtuu ohjaamattomasti, tulee suurimpia taajamia ympäröimään tulevaisuudessa entistä laajempi tasaisen harva asutusmatto.

Yhdyskuntarakenteen hajautuminen on ongelmallista ennen kaikkea kasvukeskusten kehyskunnissa ja niiden lievealueilla. Tällöin kyse on yleensä omakotitalorakentamisesta. Esimerkiksi koko Helsingin seudun 14 kunnan alueen asutokannasta 32 prosenttia on pientaloja. Näistä kaksi kolmannesta on erillispientaloja. Pientaloasuminen on leimallista erityisesti kehyskunnille. Esimerkiksi Pornaisissa pientaloja on 94 prosenttia ja Sipoossa 82 prosenttia kaikista asunnoista. Suhteellisesti vähemmän pientaloja on pääradan varren kaupungeissa.<sup>81</sup>

Haja-asutusalueella rakentamispäätökset tehdään yksittäisillä luvilla eikä suunnittelua ohjata systemaattisesti kaavalla. Ympäristöministeriön vuoden 2007 tietojen mukaan pääkaupunkiseudulla 14 prosenttia kaikista omakotitaloista ja kehysalueella 35 prosenttia rakennetaan asemakaava-alueiden ulkopuolelle. Esimerkiksi Pornaisissa reilusti yli puolet omakotitaloista rakennettiin asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Tarkastuksessa kysymystä laajennettiin vuonna 2009 kyselyllä suurimpiin kasvukeskuksiin (Helsinki, Tampere, Turku, Oulu ja Jyväskylä) ja niiden kehyskuntiin. Kehyskunnissa asemakaavoittamattomalle alueelle sijoittui lähes 40 prosenttia uudesta omakotitalorakentamisesta (taulukko 1). Ilman yleispiirteisempää yleiskaavaa olevalle alueelle sijoittui kehyskuntien rakentamisesta 15 prosenttia.

Yhteenvedona voidaan todeta, että suurimpien kaupunkikeskusten kehyskunnissa hajarakentaminen on merkittävää.

**TAULUKKO 1. Uuden omakotitalorakentamisen sijoittuminen yhdyskuntarakenteeseen suurimmissa kasvukeskuksissa.**

	kehyskunnat (33 vastausta)	kaupunkikeskukset (6 vastausta)
asemakaavoittamattomalle alueelle	38,5 %	12,5 %
yleiskaavoittamattomalle alueelle	15,5 %	4,3 %

<sup>81</sup> YTV (2008).



### 3.3 Valtio maankäytön lainsäätäjänä ja ohjaajana

Maankäytön suunnittelussa päävastuu Suomessa on kunnilla. Valtio käyttää suunnittelussa lähinnä lainsäädäntövaltaa ja tuomiovaltaa sekä ohjaa kuntia. Maankäytön ohjauksen kannalta tärkein laki on vuoden 1999 maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lisäksi maankäytön kannalta olennainen laki on lunastuslaki (603/1977). Vuoden 1999 rakennuslain uudistuksen myötä uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa siirrettiin kaavoituksessa enemmän vastuuta kunnille ja valtion roolin jäi ensi sijassa ohjaavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu tiiviisti.<sup>82</sup> Seurannoissa laki on todettu pääosin toimivaksi. Ongelmakohtiakin on ollut. Tärkeimmät lain muutokset ovat koskeneet kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjakoa (222/2003), lain toimivuuden ensimmäisen arvioinnin pohjalta tehtyjä tarkistuksia (476/2004), tonttitarjonnan edellytysten parantamista koskevia muutoksia (1441/2006) sekä muun muassa pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa, kaukolämpöverkkoon liittymistä ja poikkeamista koskevia muutoksia (1129/2008). Lakimuutoksissa on pyritty myös nopeuttamaan kaavoitusta niin sanottua kaksinkertaista valittamismahdollisuutta rajaamalla.<sup>83</sup>

#### 3.3.1 Fiskaaliset keinot

Kunnat ovat perineet kiinteistöverolain (654/1992) mukaista kiinteistövero vuodesta 1993. Kuntien kaikista tuloista kiinteistövero muodostaa noin kaksi prosenttia ja verotuloista noin viisi prosenttia. Kiinteistöveron kunnallistaloudellinen merkitys vaihtelee paljon: parhaita kiinteistöveron maksajia ovat voimalaitokset ja kesäasukkaat.<sup>84</sup> Kiinteistöverolla on merkitystä niissä kunnissa, joissa maan hinta on korkea ja joissa on paljon kiinteistömassaa. Kiinteistövero ei peritä metsä- ja maatalousmaasta.

Vuonna 2008 valtiovarainministeriö arvioi kiinteistöveron kokonaistuotoksi 890 miljoonaa euroa. Tällöin yleinen kiinteistöveroprosentti oli keskimäärin 0,74 prosenttia kiinteistön verotusarvosta ja vakituisen asunnon

---

<sup>82</sup> *Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2002), Wähä (2004), Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2005a); (2005b); (2005c), Määttänen (2005), Wallin & Ristisuo (2005).*

<sup>83</sup> *Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006).*

<sup>84</sup> *Marttila (2008).*

osalta keskimäärin 0,29 prosenttia. Kiinteistöverotusta on pyritty korottamaan. Veron ala- ja ylärajoja nostettiin vuoden 2010 alusta, jolloin yleinen kiinteistöveroprosentti on vähintään 0,60 ja enintään 1,35 sekä vakituisen asunnon osalta 0,32 ja enintään 0,75.

Vuosina 1998–2008 kiinteistöveron osuus verotuotoista on kasvanut hieman. Kansainvälisessä vertailussa kiinteistöveron merkitys on kuitenkin kuntien tulonlähteenä Suomessa vähäinen. Valtiovarainministeriön raportin mukaan OECD onkin ehdottanut Suomelle kuntien verotuksen painopisteen siirtämistä kiinteistöverotuksen suuntaan.<sup>85</sup> Kiinteistöveroja on myös esitetty poistettavaksi kuntien laskennallisten verotulojen tasausjärjestelmästä. Tämä kompensoisi kunnille aiheutuvia kustannuksia infrastruktuurin ja palvelujen järjestämisestä sekä vahvistaisi kannusteita kaavoittaa asuintaloja sijainniltaan hyviin paikkoihin.<sup>86</sup>

Tarkastuksessa yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi nähtiin jo kaavoitetun tonttivarannon vajavainen käyttö. Yhteiskunnan kannalta tämä merkitsee sitä, että jo tehdyt investoinnit kaavoitukseen ja infrastruktuuriin hyödynnetään tehottomasti. Yhtenä syynä tilanteeseen on se, että tonttien omistajat odottavat tontin arvonnousua. Tähän voidaan vaikuttaa verottamalla asuntorakentamiseen kaavoitettua rakentamatonta tonttia korkeammalla veroasteella kuin rakennettua tonttia.<sup>87</sup> Korotettu vero tekee tyhjän tontin pitämistä aiempaa kalliimmaksi ja kannustaa omistajia rakentamaan tontin tai myymään sen pois.

Kunnat ovat vuodesta 2001 lähtien voineet verottaa asuntorakentamiseen kaavoitettua rakentamatonta tonttia korkeammalla veroasteella kuin rakennettua tonttia. Rakentamattoman tontin veroprosentti on 1-3. Helsingin seudun 14 kunnassa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosenttia korotettiin vuoden 2006 alusta siten, että vero on kunnassa sovellettava yleinen veroprosentti lisättynä vähintään yhdellä prosenttiyksiköllä. Vero ei kuitenkaan voi olla yli kolme prosenttia.<sup>88</sup> Tonttimaan hinnannousuun liittyvää kiinteistöverojen nousua on toisaalta kritisoitu kohtuuttomaksi erityisesti vanhojen omakotitalojen usein vanhoille omistajille.<sup>89</sup>

Vuodesta 2001 eteenpäin annettua mahdollisuutta verottaa rakentamatonta tonttia enemmän oli ottanut vuoteen 2007 mennessä käyttöön 30 prosenttia Suomen kunnista. Tässä kolmiportaisessa kiinteistöverojärjestelmässä rakentamattomaan tonttiin, rakennettuun tonttiin ja rakennukseen

---

<sup>85</sup> *Valtiovarainministeriö (2008b).*

<sup>86</sup> *Lyytikäinen (2008).*

<sup>87</sup> *Laki kiinteistöverolain muuttamisesta (1026/1999).*

<sup>88</sup> *Kiinteistöverolaki (654/1992).*

<sup>89</sup> *Esim. HS 6.8.2008.*

kohdistuvat eri veroasteet. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa on tutkittu rakentamattoman tontin verotuksen vaikutusta rakentamiseen vuosina 1998–2006.<sup>90</sup>

Tutkimuksen tulosten mukaan kolmiportaisen verojärjestelmän käyttöönotto lisäsi omakotirakentamista 10 prosenttia. Omakotirakentaminen kiihtyi selvästi lisäveron käyttöön ottaneissa kunnissa. Veron kokonaisvaikutus jäi kuitenkin vähäiseksi, koska vain osa kunnista otti korotetun veron käyttöön.<sup>91</sup> Lisäksi veron korotus ei ole purrut niissä kunnissa, joissa tonttihinnat ovat nousseet voimakkaasti. Tällöin hinnannousu kompensoi lisääntyneen verorasituksen.

Toinen verotukseen liittyvä keino, jota on käytetty tonttitarjonnan lisäämiseksi, on ollut myyntivoiton verottomuus niissä tapauksissa, joissa yksityinen myy omistamansa tontin kunnalle.<sup>92</sup> Tähän verohelpotus on ollut voimassa kaksi kertaa: 1.10.1999–30.6.2000 sekä 16.4.2008–31.3.2009. Näistä ensimmäisellä jaksolla verovapaus näytti selvästi lisääneen maanmyyntiä kunnille.<sup>93</sup> Esimerkiksi Espoossa saatiin tällöin muutama merkittävä maakauppa tehtyä verottomuuden ansiosta. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa maakauppoihin liittyviä neuvotteluja on käyty pitkään, verottomuuden kerrottiin haastatteluissa voineen sysätä kauppoja liikkeelle. Uudempi maakauppojen verottomuusjakso vaikutti esimerkiksi Vihdin kunnan edustajan mukaan välittömästi maakauppoihin. Sen sijaan joissakin muissa vahvasti kasvavissa kehyskunnissa todettiin, että maan oletettu tuleva hinnannousu syö myyntivoiton verottomuuden merkityksen. Yleisesti verovapautta kuitenkin pidettiin kunnissa myönteisenä keinona, ja vaikka se ei suuria kauppoja saisikaan liikkeelle, ainakin joitakin pieniä maakauppoja se voi edistää.

Tarkastuksessa suurimpien kasvukeskuseutujen kunnille tehdyssä kyselyssä kuntien edustajia pyydettiin arvioimaan eri toimenpiteiden tehokkuutta suhteessa kuntien tontti- ja maapolitiikkaan (kuvio 5). Kuntien näkökulmasta väliaikainen myyntivoiton verottomuus myytäessä kunnalle arvioitiin kaikkein tehokkaimpien keinojen joukkoon. Tätä keinoa oli myös käytetty 80 prosentissa vastaajakunnissa. Sen sijaan korotettua kiinteistöveroä ei pidetty yhtä tehokkaana keinona kuntien maa- ja tonttipolitiikan edistämiseksi (kuvio 5). Sitä oli sovellettu 60 prosentissa kyselyyn vastanneista kunnista. Koska rakentamattoman tontin korotetun kiinteistöveron on huomattu tutkimuksissa lisäävän jonkin verran rakentamista,

---

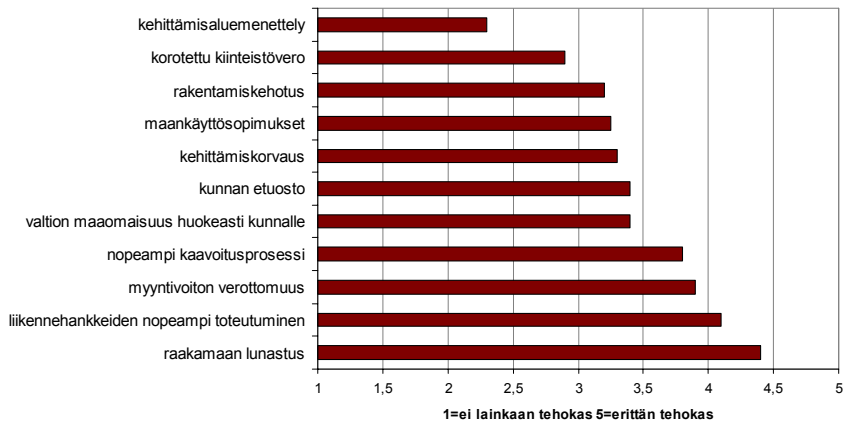
<sup>90</sup> Lyytikäinen (2007).

<sup>91</sup> Lyytikäinen (2008).

<sup>92</sup> Laki tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta (202/2008).

<sup>93</sup> Takalo-Eskola 2005.

valtio voisi kannustaa kuntia korottamaan kiinteistöveroä niissäkin kunnissa, jotka eivät ole sitä tähän mennessä tehneet. Korkean kiinteistöverotuksen on myös todettu laskevan tonttien hintoja.<sup>94</sup>



**KUVIO 5. Kuntavastaajien näkemys erilaisten maa- ja tonttipoliittisten keinojen tehokkuudesta.**

### 3.3.2 Maapoliittiset keinot

Maapolitiikan avulla varmistetaan, että suunnitelmien mukaiset alueet saadaan käyttöön. Maapoliittisia keinoja ovat maan hankkiminen, maankäyttö sopimusten tekeminen, tonttien luovuttaminen sekä tonttien rakentamisen edistäminen. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä maankäyttö sopimusten muutoksella on lisätty kuntien käytössä olevia keinoja niiden maapolitiikan harjoittamisessa. Kuntien omaa maanomistusta ja maapolitiikkaa on pidetty merkittävänä myös yhdyskuntarakenteen eheyttämismahdollisuuksille.<sup>95</sup>

Kunnat ovat yleensä pyrkineet hankkimaan omistukseensa maata ennen kaavoitusta. Kaavoituksen myötä tapahtuvan arvonnousun kautta kunta on rahoittanut alueen infrastruktuurin rakentamisen. Yleensä maita hankitaan vapaaehtoisin kaupun. Vapaaehtoisten kauppojen ensisijaisuutta maanhankinnan keinona puoltaa myös perustuslaissa perusoikeutena säädetty omaisuuden suoja. Jos vapaaehtoisia kaupunja ei synny, kunnalla on myös

<sup>94</sup> Peltola & Väänänen (2007).

<sup>95</sup> Majjala & Sairinen 2009.

mahdollisuus lunastaa maata.<sup>96</sup> Lupaa lunastamiseen haetaan ympäristöministeriöltä. Lunastaminen ei ole yksi harkinnanvarainen vaihtoehto, vaan laissa säädetyillä edellytyksillä käytettävissä oleva pakkotoimenpide painavamman yleisen edun toteuttamiseen. Kunnat käyttävät lunastamista melko harvoin ja sen käytössä on huomattavia kuntakohtaisia eroja.<sup>97</sup> Tästä huolimatta keinoa pidettiin kunnissa kaikkein tehokkaimpana maapoliittisena välineenä (kuvio 5). Monissa, varsinkin pienemmissä kunnissa, raakamaan lunastaminen näyttää olevan kunnallispoliittisesti hankalaa, sillä se koetaan usein liian voimakkaana puuttumisena yksityiseen omaisuuteen. Sen sijaan asemakaava-alueilla esimerkiksi katualueiden lunastaminen on tavallista.<sup>98</sup>

Kunta voi hankkia maata lisäksi etuosto-oikeuden avulla.<sup>99</sup> Etuosto-oikeuden avulla hankittiin vuosina 2000–2004 noin viisi prosenttia kuntien ostamista maa-alueista. Kuntien etuosto-oikeutta koskevassa laissa (608/1977) tuli ilmi ongelma vuonna 2007, kun Kapiteeli Oyj myi ennen yhtiön myyntiä Spondalle noin 480 kiinteistöä ja määräalaa ympäri Suomen ulkomaiselle kiinteistösijoitusyhtiölle 46 miljoonalla eurolla. Kaupan kohteet olivat enimmäkseen erittäin pieniä, reilusti alle hehtaarin määräaloja, joukossa myös julkisia rakennuksia ja asema-alueita. Yhteispinta-alaltaan suurimmat maa-alueet, yhteensä noin 140 hehtaaria, sijaitsivat Utsjoella. Etuostolain kolmannen pykälän mukaan samalla luovutuskirjalla myytäessä kahden tai useamman kunnan alueella olevia kiinteistöjä etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Kun Utsjoki ei Kapiteelin maakaupan yhteydessä halunnut käyttää etuosto-oikeutta<sup>100</sup>, raukesi etuostomahdollisuus kaikkien kuntien kannalta. Kaupan yhteydessä myytiinkin alueita, joista eräissä kasvuseutujen kunnissa, kuten Mäntsälässä olisi oltu kiinnostuneita.

---

<sup>96</sup> *Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999). Lunastuslain (603/1977) mukaan lunastaa saadaan, mikäli yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla.*

<sup>97</sup> *HE (2006).*

<sup>98</sup> *Takalo-Eskola (2005).*

<sup>99</sup> *Etustolaki (608/1977). Etuostolain muutoksella vuonna 2005 kunnan etuosto-oikeus ulotettiin koskemaan myös kiinteistökauppoja, joissa valtio tai sen laitos on kiinteistön myyjänä, koska kunnan etuosto-oikeus valtion luovuttamiin alueisiin poistettiin valtion kiinteistövarallisuuden luovuttamista koskevan lain muutoksella vuonna 2003 (HE 2005b).*

<sup>100</sup> *Utsjoki (2007).*

Kapiteelin tekemästä "nippukaupasta" tehtiin kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tämä totesi ratkaisussaan, että kaupanvahvistajan menettely oli virheellinen, koska hän laiminlöi kiinteistökaupan tietojen riittävän yksityiskohtaisen selvittämisen. Oikeusasiamies esitti oikeusministeriölle ja ympäristöministeriölle, että nämä ryhtyisivät yhteistyössä selvittämään joko etuostolain tai maakaaren säännösten täsmentämistä.<sup>101</sup> Ympäristöministeriö ja oikeusministeriö eivät kuitenkaan nähneet tähän tarvetta muun muassa siksi, että kuvatunkaltainen tilanne on hyvin harvinaisen.<sup>102</sup>

Kunnissa ja ympäristöministeriössä kunnan vahvaa, raakamaan hankintaan perustuvaa maapolitiikkaa pidetään yleisesti parhaana maapolitiikkana.<sup>103</sup> Perusteluina tähän on esitetty, että oman maan kaavoittaminen antaa kunnalle parhaat edellytykset säädellä kaavoituksen kestoa ja ajoitusta. Tontinluovuttajana kunta voi varmistaa tonttien rakentamisen haluttuna aikana ja järkevinä kokonaisuuksina. Tällöin palveluiden toteuttaminen voidaan ajoittaa tarpeita vastaavasti ja saada esimerkiksi kunnallistekniikkaan tehdyt investoinnit heti tehokkaasti käyttöön.<sup>104</sup>

Eräät tutkijat<sup>105</sup> ovat kysyneet, johtaako kuntien aktiivinen raakamaan hankinta ja sen ensisijainen kaavoittaminen yhdyskuntarakenteen hajautumiseen sekä ylimitoitettuun kaavoitukseen samalla, kun jo rakennettujen alueiden tiivistäminen ja uudelleen kaavoittaminen jäisivät syrjään. Näiden tutkijoiden analyysin mukaan Suomessa on edelleen muusta Euroopasta poiketen suurtenkin kaupunkialueiden reunamien tuntumassa tarjolla runsaasti halpaa maa- ja metsätalousmaata, joihin tukeutuen raakamaan hankintaan ja kaavoitukseen perustuvaa aktiivista maapolitiikkaa on mahdollista harjoittaa. Samaan aikaan suurempien taajamien täydennysrakentaminen ja rakennettujen alueiden uudelleenkaavoitus ja uudelleen rakentaminen ovat Suomessa muuhun Eurooppaan verrattuna jälkijättöisiä. Tutkijat pohtivatkin sitä, onko raakamaan hankinta ja kaavoittaminen kunnan kannalta "helppo" tie verrattuna siihen, että tiivistettäisiin ja otettaisiin uudelleen käyttöön jonkun muun kuin kunnan omistamia alueita olemassa olevissa taajamissa. Tutkijat kuitenkin korostavat, että Helsingissä ja muissa suurten kaupunkialueiden keskuskaupungeissa raakamaa-

---

<sup>101</sup> Eduskunnan oikeusasiamies 28.4.2009.

<sup>102</sup> OM 135/03/2008, YM 2/509/2009.

<sup>103</sup> Esim. Takalo-Eskola (2005), Rinkinen (2007), Virtanen (2004).

<sup>104</sup> Rinkinen (2007).

<sup>105</sup> Työvoiman alueellisen liikkuvuuden... (2008).

varannot ovat jo ehtyneet ja uusi rakentaminen on perustunut pitkälti vanhan rakenteen uudelleen kaavoittamiseen.<sup>106</sup>

Ympäristöministeriössä edellä mainittua ajatusta pelkästään kunnan oman maan kaavoittamiseen sisältyvästä riskistä pidettiin kuitenkin melko teoreettisena pohdintana. Ministeriön näkemyksen mukaan niissä kunnissa, joissa harjoitetaan vahvaa raakamaan hankintaan perustuvaa maapolitiikkaa, koko maankäyttöpoliittika on yleensä pitkäjänteistä eikä perustu sattumanvaraisuuteen.

Jos alueita kaavoitetaan uudelleen niiden käyttötarkoituksen muuttuessa, maan hankkiminen kunnalle ei ole yleensä tarpeen. Tämä on tilanne nykyisin yhä useammin, kun yhdyskuntarakentamisen painopiste on siirtynyt täydennysrakentamiseen. Maankäyttösopimuksen avulla kunta ja maanomistaja sopivat siitä, kuinka kaavan toteuttamisesta koituvat kustannukset jaetaan. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan asemakaavoitetun alueen omistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos kaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä. Jos sopimusta ei synny, voidaan merkittävää hyötyä saavat maanomistajat velvoittaa osallistumaan kaavan toteuttamiskustannuksiin kehittämiskorvauksella, joka on enimmillään 60 prosenttia tonttikohtaisesta maan arvonnoususta. Kunnat soveltavat tätä eri tavoin. Esimerkiksi Helsingin kaupunki perii noin kolmanneksen arvonnoususta, ja useassa seudun kehyskunnassa peritään puolet. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maankäyttösopimuksessa ei kuitenkaan voida sopia kaavojen sisällöstä eikä sopimusta voida sitovasti laatia ennen kuin kaavaluonnos tai kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Maankäyttösopimukset ovat lisääntyneet vuonna 2003 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä.<sup>107</sup> Maankäyttösopimukset ovat nykyään yleensä pienimuotoisempia kuin 1960- ja 1970-luvuilla käytetyt suuret aluerakentamissopimukset.<sup>108</sup> Aluerakentamissopimuksia ei säädelty laissa, mutta ne olivat keskeisessä roolissa rakennettaessa asuntoja suuren muuttoliikkeen myötä kaupunkeihin muuttaville ihmisille. Niissä rakennusliikkeet ostivat raakamaa-alueita, jotka kunnat kaavoittivat. Sopimuksia on kritisoitu korruptiivisista piirteistä ja kilpailun puuttuessa infrastruktuurin rakentamiskustannukset saatettiin vyöryttää asuntojen ostajille.<sup>109</sup> 1980- ja 1990-luvuilla täydennysrakentamisen yleistyessä siirryttiin pienempiä

---

<sup>106</sup> *Työvoiman alueellisen liikkuvuuden...* (2008).

<sup>107</sup> *HE* (2002).

<sup>108</sup> *Esim. Hankonen* (1994).

<sup>109</sup> *Loikkanen & Lönnqvist* (2007), *Mäkinen* (2000).

raakamaa-alueita käsittäviin sopimuksiin.<sup>110</sup> 1990-luvulla maankäyttöso-  
pimusten ongelmat liittyivät usein sopimuskumppanin taloudellisiin vai-  
keuksiin tai konkurssiin, jolloin sopimusalueen toteutuminen saattoi hi-  
dastua tai jäädä toteutumatta kokonaan.<sup>111</sup>

Tarkastuksen haastattelujen perusteella kunnilla on entuudestaan huono-  
ja kokemuksia kehnosti laadituista maankäyttöso-  
pimuksista. Tarkastuksen  
kyselyssä kunnat eivät lukeneet maankäyttöso-  
pimuksia kaikkein tehok-  
kaimpien maapoliittisten keinojen joukkoon (kuvio 5. sivulla 30). Hyvin  
laadittujen sopimusten kautta kunnilla on kuitenkin hyvät mahdollisuudet  
tehdä kunnallistaloudellisesti edullisia sopimuksia. Tutkijoiden mukaan  
kasvavassa kunnassa rakennuskelpoisen maan arvonnousu tarjoaa mah-  
dollisuuden saada osittaisrahoitusta kasvun edellyttämille investoinneille:  
"Kaavoituksessa ja asuntorakentamisessa sekä kuntavetoinen toteutusmal-  
li että kaavoitusso-  
pimusmalli tarjoavat kumpikin mahdollisuuden leikata  
huomattava osa kaupunkialueen kasvuun ja kaavoitusprosessiin liittyvää  
arvonnousua kunnalle ja käyttää tätä rahaa paitsi uusien alueiden infra-  
struktuurin myös palveluinvestointien rahoittamiseen."<sup>112</sup>

Vaikka sopimusmenettely on yleistynyt, koetaan monissa kunnissa, että  
maankäyttöso-  
pimusten ei tulisi korvata kokonaan kunnan omaa maanhan-  
kintaa. Kunnan omaa maan-  
hankintaa perustellaan arvonnousun jakamisel-  
la. Merkittäväksi nähdään myös se, että kunnan toimiessa omalla maalla  
sen on helpompi ohjata yhdyskuntarakentamista ja asuntopolitiikkaa kuin  
yksityisellä maalla toimittaessa.<sup>113</sup>

Kunnat voivat myös edistää jo asemakaavoitettujen tonttien rakentamis-  
ta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisen rakentamiskehotuk-  
sen avulla. Kehotus voidaan antaa vajaasti rakennetulle sitovan tonttijaon  
mukaiselle rekisteriin merkitylle tontille kaavan oltua voimassa vähintään  
kaksi vuotta tietyin rajoituksin. Jollei kehotusta ole kolmen vuoden kulu-  
essa noudatettu, kunnalla on oikeus lunastaa rakennuspaikka. Tarkastuk-  
sessa tehdyssä kyselyssä vain alle kolmanneksessa kunnista oli käytetty  
rakentamiskehotusta. Se myös arvioitiin vähiten tehokkaimpien keinojen  
joukkoon kuuluvaksi maa- ja tonttipolitiikassa (kuvio 5.). Rakentamiske-  
hotuksen käyttöä rajoittaneekin se, että kunnat eivät välttämättä halua jou-  
tua lunastamaan tonttia, mikä niiden pitäisi tehdä, mikäli niiden antamaa  
rakentamiskehotusta ei noudatettaisi.

---

<sup>110</sup> Mäkinen (2000).

<sup>111</sup> Hautamäki (1999).

<sup>112</sup> Laakso & Kilpeläinen (2006a).

<sup>113</sup> Myös Eerolainen (2005).



## *Maapolitiikka kunnissa*

Kuntien maapolitiikan keinovalikoiman voidaan todeta olevan varsin laaja. Yksi paljon kansainvälistä yhteistyötä tehnyt kunnan edustaja totesi tarkastuksen haastattelussa, että hänen tietämänsä mukaan missään muualla maailmassa ei maapoliittinen lainsäädäntö ole kuntien näkökulmasta niin sujuva, hyvä ja tehokas kuin Suomessa.<sup>114</sup> Kuntien maapoliittisissa linjauksissa on kuitenkin suuria eroja.<sup>115</sup>

Kuntaliitto ja ympäristöministeriö ovat rohkaisseet kuntia aktiiviseen, oman maan hankintaan perustuvaan maapolitiikkaan.<sup>116</sup> Ne ovat myös tehneet opasvihkon, jossa osoitetaan esimerkkilaskelmien avulla, miten raakamaan hankinta on kunnallistaloudellisesti kannattavampaa kuin maankäyttösopimuksen laadinta.<sup>117</sup> Useat kunnat ovatkin laatineet viime vuosina omia maapoliittisia ohjelmiaan.<sup>118</sup> Esimerkiksi Oulussa noudatetaan vahvaa maapolitiikkaa, jolloin kaikki uusien asemakaavojen alueet hankitaan joko ostamalla tai tarpeen vaatiessa lunastamalla ensin kunnan omistukseen. Tällöin lunastus toimii eräänlaisena "taustauhkana", jonka avulla maanomistajien kanssa voidaan päästä vapaaehtoisein kauppoihin helpommin ja saadaan pidettyä maan hintataso kohtuullisena. Perinteistä maapolitiikkaa noudatetaan myös Järvenpäässä, sillä siellä raakamaa ostetaan kunnan omistukseen.

Myös Jyväskylässä on noudatettu perinteistä maapolitiikkaa: vapaaehtoisilla kaupoilla on ostettu alueita riittävän ajoissa. Ensimmäinen asemakaava on tehty siten yleensä kaupungin omistamalle maalle. Lunastuksia ei ole Jyväskylässä toteutettu 1980-luvun alun jälkeen. Alueiden hankkiminen raakamaina on tarkoittanut sitä, että maan hinnan merkitys alueen kehittämisessä on vähäinen. Kustannusnäkökulman lisäksi kunnan omaa maanhankintaa perusteltiin ohjausnäkökulmalla: kun maat ovat kunnan hallussa, sen on helpompi ohjata rakentamisen suuntaamista ja ajoitusta. Jyväskylän maalaiskunnassa kunnan oma maanomistus ei ole kovin vahva, ja se koettiin kunnassa yhdeksi syyksi tonttipulaan ja myös taajamarakenteen hajautumiseen.

---

<sup>114</sup> *Ks. myös Takalo-Eskola (2005).*

<sup>115</sup> *Ks. myös Laitakari (2008).*

<sup>116</sup> *Esim. Asumisen ja yrittämisen edellytykset... (2004), Maapolitiikan opas (2008), Rinkinen (2007).*

<sup>117</sup> *Maapoliittiset toimintatavat... (2009).*

<sup>118</sup> *Esim. Kirkkonummen kunta (2005), Keravan kaupunki (2006), Sipoon kunta (2005), Vihdin kunta (2006).*

Kaikki kunnat eivät vaadi ensimmäisen asemakaavan laatimista omalle maalleen. Esimerkiksi Tuusulassa on tehty maankäyttösopimuksia myös raakamaalle. Merkittävin hanke on Senaatti-kiinteistöjen kanssa solmittu sopimus Hyrylän varuskunta-alueen maankäytön kehittämisestä. Yhteistyö on antanut mahdollisuuden korkeatasoiseen suunnitteluun, jossa on toteutettu muun muassa suunnittelukilpailu. Kilpailun tavoitteena oli löytää maankäytön yleissuunnitelma 10 000–15 000 asukkaan puistokaupunkikokonaisuudelle. Kunnan yksin olisi ollut vaikeampi kehittää näin laajaa aluekokonaisuutta.<sup>119</sup>

Tilanne vaihtelee kunnissa myös maanomistuksen mukaan. Esimerkiksi Helsinki omistaa alueestaan noin 70 prosenttia, jolloin suuri osa uusista liike- ja asuintaloista rakennetaan kaupungin omistamille maille.<sup>120</sup> Lisäksi Helsingissä on hyvin vähän ensi kertaa asemakaavoitettavia alueita lukuun ottamatta Sipoosta Helsinkiin liitettyjä alueita. Kunnan kannalta ideaalitalanne olisi, jos kunnan oma raakamaanomistus sijaitsisi rakentamisen kannalta edullisesti suhteessa olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen. Joissakin kunnissa yksityiset maanomistajat hallitsevat maanomistusta. Tällainen tilanne on esimerkiksi Espoossa ja Vantaalla: Espoossa kaupunki omistaa vain neljänneksen ja Vantaalla kolmanneksen pinta-alastaan. Näiden kaupunkien maapolitiikkaa hoidettiin vielä muutama vuosikymmen sitten lähes yksinomaan rakennusliikkeiden kanssa tehdyillä aluerakentamissopimuksilla.<sup>121</sup> Edelleen näissä kaupungeissa tehdään paljon maankäyttösopimuksia.

Tarkastuksen kannalta kiinnostava esimerkki on Järvenpään kaupungin tapaus, jossa ensimmäistä kertaa myönnettiin lunastuslupa yhdyskuntarakentamista varten tarvittavaan maahan, joka on valtion omistuksessa. Tapausta esitellään seuraavassa tarkemmin.

### *Lunastaminen valtiolta: tapaus Järvenpää*

Järvenpään kaupungissa kysytään runsaasti omakoti-, rivitalo- ja muitakin tontteja. Perimmäinen syy tonttien niukkuuteen on kaupungin mukaan puola tonttimaasta. Kaupunki ei enää kovin pitkään mahdu kasvamaan omien

---

<sup>119</sup> Tuusula (2009). Hankkeen kritiikistä esim. Pirhonen (2009).

<sup>120</sup> Helsingin ajankohtaisista kehittämisalueista Pasila muodostaa merkittävän poikkeuksen, sillä siellä maanomistukset ovat lähinnä Ratahallintokeskuksen ja VR:n hallussa. Elokuussa 2008 valtioneuvosto hyväksyi noin 13,6 hehtaarin suuruisen alueen siirron Ratahallintokeskukselta Senaatti-kiinteistöille rakentamiskäyttöä varten. (Valtiovarainministeriön tiedote 2008).

<sup>121</sup> Esim. Laakso & Loikkanen (2004), Nyman (2006).

rajojensa sisälle. Kaupunki muun muassa teki Hyvinkään kanssa aloitteen Tuusulan pääradan alueella sijaitsevan Ristikydön alueen osakuntaliitoksesta, joka ei kuitenkaan toteutunut. Lisäksi kaupunki sai vuonna 2007 lunastusluvan Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa olleisiin yhteensä 59 hehtaarin suuruisiin Lepolan (entisen maaseutuopiston pellot) ja Satukallion alueisiin.

Järvenpäässä sijaitsevien valtion omistamien maiden käyttö oli esillä valtion Rakennushallituksen ja Järvenpään kaupungin välisissä neuvotteluissa jo vuonna 1994. Valtion virastotaloa koskevissa neuvotteluissa oli esillä myös valtion omistamien maaseutuopiston alueiden käyttäminen yhdyskuntarakentamiseen. Kaupunginvaltuuston pöytäkirjan mukaan kyseisiä alueita ei kuitenkaan tultaisi laajemmin lähivuosina tarvitsemaan yhdyskuntarakentamiseen.<sup>122</sup>

2000-luvulle tultaessa tilanne kuitenkin muuttui, kun Järvenpään kaupungin uutta yleiskaavaa alettiin valmistella. Kaupunki myös hyväksyi vuonna 2002 maapoliittisen ohjelman.<sup>123</sup> Siinä maankäyttöpolitiikan tavoitteiksi linjattiin maakeinottelun estäminen, kaavoituksesta aiheutuvan arvonnousun saaminen pääosin kaupungille sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen maanomistajien kesken. Maa-alueet pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen ennen asemakaavoitusta suurehkoina tilakokonaisuuksina, ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupun.

Valtion kiinteistöyhtiö Kapiteeli oli esittänyt Lepolan alueen asemakaavoittamista, mutta se oli lykkääntynyt kaupungin yleiskaavan tarkistuksen vuoksi. Järvenpään kaupungin mukaan keskustelut asuntorakentamiseen soveltuvien alueiden maakaupoista aktivoituivat vuonna 2002. Tällöin tehtiin tarjouskierrokset 14 maanomistajan kanssa, mutta prosessi ei johtanut merkittäviin kauppoihin. Yleiskaavoituksen edetessä joitakin kaupunjoja tehtiin. Lepolan ja Satukallion alueen omistajana oli Kapiteeli, ja sen kanssa käytiin neuvotteluja samoilla ehdoilla kuin muidenkin maanomistajien kanssa vuoden 2003 alusta lähtien. Kapiteelille, kuten ei juuri muillekaan maanomistajille, kauppahinnaksi esitetty 2,60 euroa neliömetriltä kuitenkin kelvannut.<sup>124</sup>

Vuonna 2004 saatiin valmiiksi Järvenpään uusi yleiskaava. Siinä Lepolan ja Satukallion alueet osoitettiin pientalovaltaiseen asuntotuotantoon (28 hehtaaria) ja viheralueeksi (22 hehtaaria). Alueilla ei ollut voimassa asemakaavoja. Vuonna 2005 kaupunki korotti alueista tekemäänsä hintatarjousta 2,70 euroon neliömetriltä ja sai kaksi merkittävämpää kauppaa

---

<sup>122</sup> *Järvenpään kaupunki (1994).*

<sup>123</sup> *Järvenpään kaupunki (2002).*

<sup>124</sup> *Myös Keskinen (2007).*

aikaiseksi yksityisten maanomistajien kanssa. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi kunta ei voinut tarjota muille maanomistajille, kuten Kapiteelille, tätä korkeampaa hintaa. Korkeampi hinta olisi lisäksi nostanut maan yleistä hintatasoa. Neuvotteluja jatkettiin muiden omistajien kanssa tuloksetta.

Kapiteelin kanssa neuvotteluissa ajauduttiin umpikujaan, sillä Kapiteeli halusi solmia maankäyttösopimuksen kaupungin kanssa ja kaupunki halusi hankkia alueita raakamaana. Lopulta kaupunki päätti hakea valtion maiden lunastuslupaa ympäristöministeriöstä. Hakemuksen tullessa vireille alueiden omistajana oli Kapiteeli Oyj, mutta valtion liikelaitos Senaatti-kiinteistöt osti alueet Kapiteelilta lunastusasian vireillä ollessa "valtion omistajaohjauksen mukaisesti", kuten Senaatti-kiinteistöt on muistiossaan todennut. Senaatti-kiinteistöjä ohjaava valtiovarainministeriö halusi näin siirtää riitaiseksi tiedetyt alueet Senaatti-kiinteistöille ennen Kapiteeli Oyj:n eteenpäin myymistä. Kapiteeli myi alueet Senaatille osana laajempaa, noin 76 hehtaarin kauppaa. Kaupan arvo oli 3,8 miljoonaa euroa eli viisi euroa neliömetriltä.

Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen toiveena oli päästä Järvenpään maista neuvottelemalla sopuun. Senaatti-kiinteistöt oli alkusyksystä 2006 yhteydessä kaupungin edustajiin. Senaatti teki esityksen maankäyttösopimuksesta, jolla se luovuttaisi korvauksetta kaupungille Lepolan alueen (noin 37 hehtaaria) ja saisi vastasuorituksena vajaan 25 000 kerrosneliötä rakennusoikeutta Terholan alueella (noin 13 hehtaaria).

Järvenpää torjui neuvottelualoitteen, koska sen mielestä Senaatti-kiinteistöjen esitys oli 4–6 kertainen kaupungin viimeisissä raakamaakaupoissa käytettyyn hintatasoon nähden. Senaatin näkökulmasta tämä näkemys perustui kaupungin edustajien väärin perustein tekemiin laskelmiin.<sup>125</sup> Kaupunki sitoutui oman maapoliittisen ohjelmansa mukaiseen linjaan, jonka mukaan ensimmäinen asemakaava laaditaan kaupungin omistamalle maalle. Sopimuksen hyväksyminen olisi kaupungin mukaan merkinnyt sitä, että kaupungin mahdollisuudet neuvotella muiden maanomistajien kanssa olisivat heikkenet oleellisesti eli maakaupoista olisi jouduttu siirtymään muidenkin kanssa maankäyttösopimuksiin. Senaatti-kiinteistöjen ehdottama maankäyttösopimus tulkittiin kunnassa niin, että Senaatti vaati itselleen erityiskohtelua.

Senaatti täsmensi vielä tarjousta siten, että Järvenpään kaupunki olisi saanut korvauksetta yhteensä noin 65 hehtaaria valtion maata valtion noin 75 hehtaarin omistuksista. Kaupunki ei halunnut neuvotella sopimuksista vaan halusi edetä lunastustietä. Ympäristöministeriö antoi lunastusluvan

---

<sup>125</sup> *Laitakari (2008).*

alkuvuodesta 2007.<sup>126</sup> Valtioneuvoston raha-asianvaliokunta puolsi lunastusluvan myöntämistä Järvenpään kaupungille.

Senaatti-kiinteistöt valitti ympäristöministeriön päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). KHO totesi joulukuussa 2007, että ympäristöministeriön päätös ei ole lainvastainen ja hylkäsi Senaatti-kiinteistöjen tekemän valituksen.<sup>127</sup> Suomen valtio/Senaatti-kiinteistöt katsoi valituksessaan, että kunta asetettiin ympäristöministeriön myöntämässä lunastusluvassa erityisasemaan ja että sen edustama yleinen etu ajaisi Suomen valtio/Senaatti-kiinteistöjen edustamien yleisten etujen, kuten sosiaalisen asuntotuotannon ohi. KHO kuitenkin totesi, että asiassa ei ole esitetty puheena olevien maa-alueiden nykyistä käytöstä sellaista valittajan tarkoittamaa käyttötarkoitusta, että se johtaisi valituksen hyväksymiseen.

Ympäristöministeriön päätöksen jälkeen käynnistettiin Järvenpäässä lunastustoimitus ja lunastustoimituksen viimeinen kokous pidettiin heti KHO:n päätöksen jälkeen. Lunastushinnaksi määritettiin 2,70 euroa neliömetriltä. Lunastustoimikunta oli katsonut, että alueiden maanpohjan käypä arvo on arvonleikkaussäännöstö huomioon ottaen 2 euroa neliömetriltä. Korvausmääräksi lunastustoimikunta hyväksyi kuitenkin 2,70 euroa neliöltä, mikä oli Järvenpään kaupungin tarjous maanpohjan hinnaksi.

Senaatti-kiinteistöt ei tarkastuksen haastatteluissa pitänyt KHO:n päätöstä varsinaisesti yllättävänä. Senaatti piti kuitenkin lunastettavaa aluekokonaisuutta ongelmallisena, kun siitä oli rajattu pois ja valtiolle jääviksi repaleisia alueita, joita ei voi kehittää järkevästi. Senaatti-kiinteistöt valitikin huhtikuussa 2008 maa-alueeseen lunastuksen kohteena olleesta alueesta ja lunastushinnasta. Senaatti halusi lunastuksen kohdistuvan alueen kaikkiin kiinteistöihin. Senaatti-kiinteistöt vaati lunastushinnan nostamista 2,70 eurosta 12 euroon sekä Satukallion osalta 10 euroon neliömetriltä. Maa-alueeseen nosti korvauksen neljään euroon neliömetriltä. Molemmat osapuolet hakivat korkeimmalta oikeudelta muutoksenhakulupaa. Korkein oikeus ei myöntänyt lupaa. Tarkastukseen antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö totesi, että sittemmin yhteistyö Lepolan alueen kehittämisessä on edennyt Järvenpään kaupungin kanssa moitteettomasti.

### *Järvenpään tapauksen analyysi*

Järvenpään lunastustapaus on useammallakin tavalla kiinnostava. Ensiksikin ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön välillä oli eri käsitys

---

<sup>126</sup> YM5/541/2006.

<sup>127</sup> KHO:2007:84.

siitä, onko kunnan mahdollista lunastaa valtion omistamaa maata. Ympäristöministeriön mukaan valtion omistamia maita ei lunastamisen edellytyksiä ja korvausperiaatteita koskevassa lainsäädännössä ole asetettu erityisasemaan. Valtiovarainministeriössä oli tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella toisenlainen käsitys asiasta. Lunastamista ylipäätään pitivät tarkastuksessa sellaiset valtiotoimijat, jotka ovat itse lunastajina, hyvänä toimintatapana. Esimerkiksi Finavia piti lunastusta maanomistajien kannalta tasapuolisena menettelynä.

Toiseksi tarkastuksessa on tullut esiin, että valtiovarainministeriö ja Senaatti-kiinteistöt perustelivat asemaansa erityisenä toimijana suhteessa yksityisiin omistajiin. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoittamassaan valituksessa Suomen valtio edustajanaan Senaatti-kiinteistöt kiinnitti huomiota etenkin Järvenpäästä palvelevien junanratojen ja moottoriteiden toteuttamiseen.<sup>128</sup> Valtiotoimijoilla tulisi siten olla etuoikeutettu asema sen vuoksi, että se investoi huomattavasti väyliin. Investoinnit osaltaan parantavat joidenkin alueiden saavutettavuutta ja tekevät niistä halutumpia asuntorakentamiskohteita.

Senaatti-kiinteistöjen ja valtiovarainministeriön argumentointi sisältää kuitenkin ongelmia. Yhtäältä on kysyttävä, missä määrin valtion liiketaloukselle voi vaatia erityisasemaa suhteessa ns. emovaltion tekemiin investointeihin. Jos valtion liikelaitos pyrkii muuten toimimaan liiketaloudellisiin periaattein, voidaanko sen katsoa nauttivan jossakin toisessa tilanteessa valtion erityisasemaa? Toisaalta väyläinvestoinnit on tehty omina päätöksinään, jolloin niiden kytkeminen jälkikäteen kuntien maapolitiikkaan vaikuttaa keinotekoiselta. Mikäli tällainen kytkentä haluttaisiin tehdä, tulisi pystyä osoittamaan se, missä määrin valtion väylähankkeet vaikuttavat aluetalouteen ja miten investoinnit jyvittyvät eri kunnille. Samalla tulisi ilmeisesti maankäyttösopimuksia tehtäessä eritellä se, mikä väyläinvestointien osuus on sopimuksessa.

Väyläinvestointien merkityksen arviointi on vaikeaa siksikin, että väylä ulottuu aina laajemmalle alueelle ja väylä palvelee sellaisia laajempia liikennepoliittisia tavoitteita, jotka ovat luonteeltaan seudullisia ja valtakunnallisia. Lisäksi väylä ei aina automaattisesti tue alueen kasvua ja yhdyskuntarakenteen järkevää kehittämistä. Väylistä voi koitua myös haittoja.

Kolmanneksi Järvenpään lunastustapaus osoittaa myös peruskäsitteisiin liittyviä tulkintaerimielisyyksiä. Raakamaan käsitettä ei määritellä erikseen laissa, mutta tieteellisessä ja alan käytännön omaksumassa määrittelyssä raakamaa on asemakaavoittamatonta maata, jolla on muuta kaavoit-

---

<sup>128</sup> Myös Koponen (2008), Laitakari (2008).

tamatonta maata korkeampaa odotusarvoa.<sup>129</sup> Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, etteikö maa voisi olla yleiskaavoitettua. Valtiovarainministeriön ja Senaatti-kiinteistöjen mielestä yleiskaavoitettu maa ei kuitenkaan enää ole raakamaata.<sup>130</sup> Ympäristöministeriön mukaan asiassa ei kuitenkaan pitäisi olla mitään epäselvää kiinteistöjen arviointiopin mukaan.

Järvenpään tapaukseen liittynyt vastakkainasettelu kunnan ja valtion välillä on hämmäntävä kansalaisnäkökulmasta, jossa oleellisinta on julkisen sektorin toimivuus siitä riippumatta, onko kyse kunnasta vai valtiosta. Kunnissa Järvenpään lunastustapausta pidettiin esimerkkinä valtion liikelaitospolitiikan ongelmista. Järvenpään tapaus näyttää haastattelujen perusteella johtaneen kuntien aktivoitumiseen maapolitiikassa.

Sekä Järvenpään kaupungissa että Senaatti-kiinteistöissä todettiin, että tilanne oli lukkiutunut pahasti Kapiteeli Oyj:n toiminnan aikana. Tilanteen kärjistymiseltä olisi voitu välttyä, jos keskeiset asuntomaat olisi siirretty valtion kiinteistöstrategiassa Kapiteelista ja Senaatti-kiinteistöistä vielä omaan "koriinsa", jonka kautta niitä olisi voitu käsitellä omana asiakokonaisuutenaan. Tällöin olisi esimerkiksi välttytty tilanteelta, jossa valtio osti ennen Kapiteelin myyntiä Spondalle takaisin alueita ja myi ne edelleen Helsingille ja Vantaalle (ks. luku 3.4.1). Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella oman "korin" perustamista asuntomaille mietittiin valtiovarainministeriössä, mutta koska valtion kasvukeskuksissa sijaitsevia maanomistuksia pidettiin verrattain pieninä, "kuntakoria" ei perustettu.

### 3.3.3 Hajarakentamisen säätely

Kansainvälisesti vertaillen Suomessa on varsin laaja niin sanottu perusrakentamisoikeus.<sup>131</sup> Käsitettä ei ole laissa määritelty, mutta sillä tarkoitetaan maanomistamiseen liittyvää oikeutta rakentaa omistamalleen maalle. Suomessa tämän oikeuden on katsottu kohdistuvan taajamien ulkopuoliseen haja-asutusalueeseen, jossa periaatteen mukaan olisi oikeus rakentaa pientaloja niin harvaan, ettei taaja-asutusta muodostu.<sup>132</sup> Perusrakentamis-

---

<sup>129</sup> Virtanen (2004).

<sup>130</sup> Vastaavan tulkinnan teki Vantaan kaupunki Marja-Vantaan alueiden kaupassa, jossa se astui Spondan sijaan Kapiteelin myynnissä (ks. luku 3.3.1). Kyse ei ollut asemakaavoitetuista maista, mutta ei Vantaan mielestä myöskään raakamaasta, sillä alueella oli hyvin yksityiskohtainen yleiskaava. Vantaan kaupungin mukaan osuvin käsite kyseisessä tapauksessa oli "detaljikaavoittamaton maa".

<sup>131</sup> Virtanen (2004) käyttää myös perusrakennusoikeuden käsitettä, mutta ehdottaa tätä paremmaksi käsitteeksi hajarakentamisoikeutta.

<sup>132</sup> Virtanen (2004).

oikeuden käsitettä on kuvattu maanomistajan oikeutena rakentamiskelpoisen maan tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen rakentamistarkoituksessa. Yleensä tällä tarkoitetaan täsmällisemmin maanomistajan oikeutta rakentaa haja-asutusmaisesti pientaloja taajamien ulkopuolelle tietyin edellytyksin. Yksi perusrakentamisoikeuden seuraus on se, että yleensä maanomistaja saa kompensaaion, jos tämän rakentamisoikeutta rajoitetaan.<sup>133</sup> Perusrakentamisoikeus on suomalainen erityispiirre, jota ei juuri esiinny muualla Euroopassa.<sup>134</sup>

Perusrakentamisoikeudesta on nähty olevan monenlaista haittaa.<sup>135</sup> Sen turvin taajamien ympärille ja teiden varsille on syntynyt suunnittelematonta haja-asutusta, jonka kunnallistekniikka on usein järjestämättä. Kun perusrakentamisoikeuden turvin on maaseudulla voitu rakentaa lähes mihin tahansa, on maaseudun asutuksesta tullut hajanaista, mikä osaltaan on vähentänyt kylien elinvoimaisuutta.

Jos alueen maankäyttöä ei ole säädelty mitenkään, hajakentämiseen riittää yleensä pelkkä rakennuslupa. Jos rakentaminen sijoittuu erityiselle suunnittelutarvealueelle, edellyttää se suunnittelutarpeen arvioimista. Suunnittelutarvealue tarkoittaa sellaista aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealueiksi määrittyy näin jo maankäyttö- ja rakennuslain mukaan monia alueita.<sup>136</sup> Lisäksi kunta voi osoittaa suunnittelutarvealueeksi sellaisen alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Määräys voidaan tehdä oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen kautta, ja se on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. Näillä alueilla rakentaminen on kiellettyä. Suunnittelutarvealueellekin voidaan myöntää rakennuslupa eli tehdä myönteinen suunnittelutarveratkaisu, jos rakentaminen ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä tai estä maisema-, ympäristö- tai virkistysarvojen säilyttämistä. Päätös edellyttää siis rakentamisedellytysten harkintaa. Lisäksi kunta voi määrätä rakennuskiellon yleiskaavan tai asemakaavan<sup>137</sup> laatimista tai muuttamista varten. Kiellon

---

<sup>133</sup> *Loikkanen & Lönnqvist (2007).*

<sup>134</sup> *COMMIN 2008, Sairinen (2009).*

<sup>135</sup> *Virtanen (2004).*

<sup>136</sup> *Aiemman rakennuslain mukaan näitä alueita kutsuttiin taaja-asutukseksi.*

<sup>137</sup> *Yleiskaavan osalta voimassa enintään viisi vuotta ja asemakaavan osalta enintään kaksi vuotta.*



aikana kunta voi arvioida lupahakemuksia tulevan kaavan tavoitteiden näkökulmasta.<sup>138</sup>

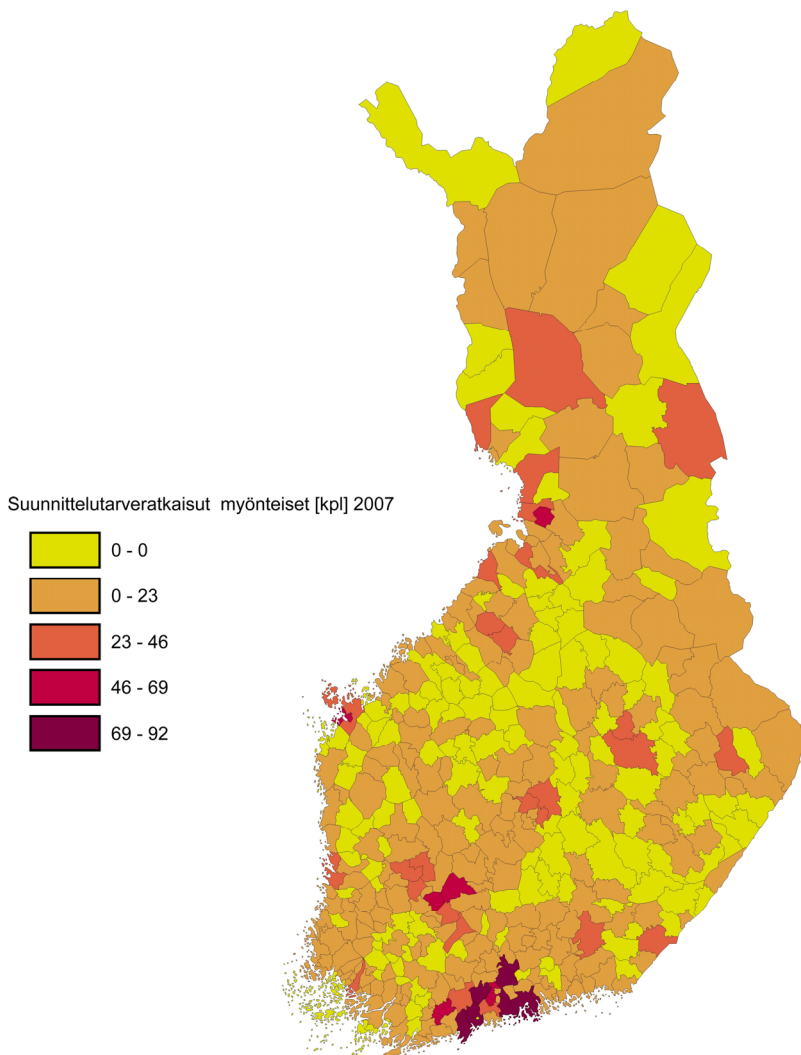
Suunnittelutarveratkaisujen määrä on ollut viime vuosina nousussa Helsingin seudulla. Vuonna 2006 niitä tehtiin Helsingin seudulla 431 kappaletta. Vuosina 2004–2006 tehdyistä suunnittelutarveratkaisuksista yli 80 prosenttia oli myönteisiä. Ympäristöministeriön arvion mukaan hieman yli 15 prosenttia kaikista omakotitaloista ja lähes 70 % asemakaavoittamattomien alueiden omakotitaloista rakennetaan suunnittelutarvealueille (kuvio 6). Lisäksi lähes 10 prosenttia kaikista omakotitaloista ja kolmannes asemakaavoittamattomien alueiden omakotitaloista rakennetaan suoraan rakennusluvalla ilman asemakaavan ohjausta tai suunnittelutarveratkaisua.

Pirkanmaan alueellisen ympäristökeskuksen tekemässä kartoituksessa havaittiin, että Tampereen kaupunkiseudulla tehtiin vuosina 2000–2007 yli tuhat myönteistä suunnittelutarveratkaisua. Kielteisiä päätöksiä tehtiin samalla ajanjaksolla runsaat 150. Tampereen seudun haja-asutusalueille on siten lupien perusteella rakennettu uusia asuntoja noin 3 000 asukkaalle, mikä vastaa kaupunkiseudun yhden vuoden väestönkasvua. Aineistosta puuttuvat sellaiset rakennusluvut, jotka kunnat ovat myöntäneet ilman suunnittelutarveharkintaa ja joista alueellinen ympäristökeskus ei voi valittaa. Hajarakentamisen volyyymiä pidettiin ympäristökeskuksessa merkittävänä.

Myös Lounais-Suomessa alueellisen ympäristökeskuksen arvion mukaan joissakin Turun kehyskunnissa voi liki puolet kaikesta rakentamisesta olla hajarakentamista. Vastaava tilanne on Pohjois-Pohjanmaan alueellisen ympäristökeskusten arvion mukaan joissakin Oulun kehyskunnissa. Monet pienet kunnat sallivat kaiken mahdollisen rakentamisen, koska pelkäävät asukkaiden muuten muuttavan naapurikuntiin tai muualle. Yhtenä ongelmana on kuntien välinen kilpailu asukkaista.

---

<sup>138</sup> Pihala (2004).



**KUVIO 6.** Kuntien vuonna 2007 tekemät myönteiset suunnittelutarveratkaisut. Ratkaisut ovat keskittyneet erityisesti suurimpien kaupunkien kehyskuntiin (Lähde: Suomen ympäristökeskus, OIVA-Paikkatietopalvelu 22.9.2008. MML lupa nro 7/MML/10 ja Affetto Finland Oy, Karttakeskus, Lupa L4659. Kaavoituksen seurantatietoja ei ole saatavilla Ahvenanmaalta).

Hajarakentaminen ja sen kontrolloimismahdollisuudet ovat periaatteessa esillä maankäytön suunnittelussa eri tavoin. Ympäristöministeriön näemyksen mukaan kunnilla olisi riittävät mahdollisuudet rajoittaa rakentamista varsinkin suunnittelutarvealueita määräämällä. Lisäksi suunnittelun yleisiä suuntaviivoja linjataan ensiksikin valtakunnallisissa alueidenkäyt-

tötavoitteissa.<sup>139</sup> Tavoitteita uusittaessa vuonna 2008 kiinnitettiin entistä enemmän huomiota yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ilmastonmuutoksen motivoimana.<sup>140</sup> Uusissa tavoitteissa korostetaan aikaisempaa enemmän raide- ja joukkoliikenteen sekä kevyen liikenteen huomioimista ja henkilöautoriippuvuuden vähentämistä. Esillä ovat myös työpaikka- ja asuinalueiden sekoittuminen. Tavoitteissa kiinnitetään huomiota myös Helsingin seudun erityiskysymyksiin muun muassa riittävän tonttimaan saatavuuden, hajakentän estämisen sekä joukkoliikenteen edistämisen näkökulmista.

Toiseksi maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) määritellään eri kaavojen sisältövaatimukset aiempaa rakennuslakia täsmällisemmin. Yleispiirteisempien kaavojen sisältövaatimuksissa käsitellään yhdyskuntarakennetta. Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen. Yleiskaavaa laadittaessa on puolestaan otettava huomioon muun muassa yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö. Kaavoituksen lisäksi kunnat ohjaavat maankäyttöä lupahakemuksiin liittyvän päätöksenteon yhteydessä.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella tehtyihin päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla. Myös alueellinen ympäristökeskus voi tehdä kunnalle kaavan hyväksymisen yhteydessä oikaisukehotuksen. Vuonna 2009 ympäristökeskukset tekivät 11 oikaisukehotusta. Ympäristökeskukset tekevät oikaisukehotuksia keskimäärin hyvin vähän: vuonna 2009 hyväksytyjen kaavojen määrään verrattuna oikaisukehotusten määrä oli vain 0,9 prosenttia.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella alueelliset ympäristökeskukset voivat lisäksi hakea muutosta kuntien kaavaratkaisuihin valittamalla hallinto-oikeuteen. Vuonna 2009 valituksia tehtiin 22 ja ne koskivat 1,7 prosenttia kyseisenä vuonna hyväksytyistä kaavoista. Alueelliset ympäristökeskukset voivat siis valittaa kuntien kaavoitusta ja suunnittelutarveratkaisuja koskevista päätöksistä. Sen sijaan kunnan suoraan myöntämästä rakennusluvasta alueellisella ympäristökeskuksella ei ole valitusmahdollisuutta.

Käytännössä saattaa käydä niin, että jollei lupaa rakentamiseen saa suunnittelutarvealueella, siirrytään rakentamaan vielä kauemmaksi olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta, suunnittelutarvealueen ulkopuolel-

---

<sup>139</sup> *Valtioneuvoston selonteko (2000), Valtioneuvoston päätös (2008).*

<sup>140</sup> *Valtioneuvoston päätös (2008).*

le. Siellä rakentamisen lupaehdot ovat väljemmät ja rakentamiseen riittää pelkkä kunnan myöntämä rakennuslupa.

Rakennusjärjestys on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukainen pakollinen kunnallinen sääntö, jolla ohjataan rakentamista paikallisista lähtökohdista käsin.<sup>141</sup> Rakennusjärjestyksissä voidaan puuttua myös haja-  
rakentamiseen esimerkiksi määräämällä rakennuspaikan vähimmäiskoosta ja asuntojen lukumäärästä.<sup>142</sup> Helsingin kehyskunnista esimerkiksi Keravan rakennusjärjestyksessä kaupunkien asemakaavoittamattomat alueet määrätään suunnittelutarvealueiksi, joille rakentaminen edellyttää suunnittelutarveratkaisua.<sup>143</sup> Myös Sipoossa asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue on suunnittelutarvealuetta pääkaupunkiseudun rakentamispaik-  
neen vuoksi, ellei kaavassa toisin määrätä.<sup>144</sup> Hyvinkään, Kirkkonummen, Mäntsälän ja Vihdin rakennusjärjestyksissä on määritelty tiettyjä alueita erityissuunnittelutarvealueiksi.<sup>145</sup>

Ympäristöministeriön asiantuntijat myönsivät sen, että maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa ei haluttu juuttua perusrakentamisoikeuden käsitteeseen vaan pikemminkin luoda konkreettisia keinoja sen hallitsemiseen. Näistä mahdollisuuksista huolimatta hajarakentamisen säätely ei ole ilmiselvästi riittävän tehokasta sellaisissa kehyskunnissa, joissa puoletkin rakentamisesta sijoittuu kaavoitetun alueen ulkopuolelle. Vaikka hajarakentamisen säätelyyn olisi periaatteessa välineitä, niitä ei kunnissa haluta käyttää. Avainasemassa onkin kunnallispoliittinen tahto yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa näkemykset hajarakentamisen säätelyvälineistä erosivat jonkin verran toisistaan. Osa oli sitä mieltä, että nykyisen lainsäädännön tarjoamat välineet ovat riittäviä kysymyksen ratkaisemiseen. Osa haastatelluista koki tilanteen huomattavasti synkemmäksi. Tällöin yhtenä yhdyskuntarakennetta hajauttavana piirteenä nostettiin esiin juuri Suomen perusrakentamisoikeus. Ongelma koskettaa erityisesti keskuskaupunkien kehyskuntia. Joissakin kunnissa toivottiin suoraan maankäyttö- ja rakennuslakiin entistä tiukempia kriteerejä sille, milloin hajarakentamisen voi evätä. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi seikat, jolloin yhteiskunnan palvelut, kuten lasten koulumatkat tai vanhustenhoito, tulevat kovin kalliiksi pitkien etäisyyksien vuoksi. Jotkut mainitsivat yh-

---

<sup>141</sup> *Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999):§ 14).*

<sup>142</sup> *Pihala (2004).*

<sup>143</sup> *Keravan kaupunki (2001).*

<sup>144</sup> *Sipoon kunta (2007).*

<sup>145</sup> *Hyvinkään kaupunki (2001), Kirkkonummen kunta (2002), Mäntsälän kunta (2007), Vihdin kunta (2002).*

deksi perusrakentamisoikeuden rajoittamismahdollisuudeksi sen, että kaa-voittamattoman alueen ulkopuolelle suuntautuva rakentaminen kielletään kategorisesti. Alueellisilta ympäristökeskuksilta toivottiin myös tiukkaa ja johdonmukaista linjaa asiassa, samoin oikeusistuimilta.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että hajarakentamisen säätely on ensi sijassa kiinni kunnallispoliittisesta tahdosta. Suomen laaja perusrakentamisoikeus kuitenkin tekee säätelystä tehotonta. Kunnat myös suhtautuvat eri tavoin hajarakentamiseen lupapolitiikassaan. Ongelmia lisääkin kuntien välisen yhteistyön puute. Keskuskaupungin ympärillä sijaitseviin kehyskuntiin on voitu rakentaa seudullisen yhdyskuntarakenteen kannalta liian väljästi. Tällöin usein myös on hukattu mahdollisuus järjestää kannattavaa joukkoliikennettä.<sup>146</sup> Myös kaupunkiseutusunnitelmien arvioinnissa todettiin, että kuntakohtaiset intressit ylittävät usein seutuintressit.<sup>147</sup> Tätä osoittaa jo se, että suunnitelmissa on tunnistettu maankäytön ja liikenteen yhteen sovittamisen sekä yhdyskuntarakenteen hallinnan tarve, mutta hajarakentamisen seudullinen ohjaus on esillä vain harvoissa suunnitelmissa.

Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen tutkimuksessa yhdyskuntarakenteen eheyttämismahdollisuudet seudullisella tasolla nähdään lohduttomina: paikallistason toimijoita seudullinen eheyttämiss politiikka ei kiinnosta, ja toisaalta maakuntaliittojen rooli eheyttämisessä on ollut hyvin heikko.<sup>148</sup> Myös useissa tarkastuksen haastatteluissa harmiteltiin sitä, että erityisesti pienemmissä kunnissa ollaan kiinnostuneita lyhytnäköisesti uusien veronmaksajien saamisesta kuntaan ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi ollaan valmiita myöntämään rakennuslupa myös haja-asustusalueelle. Hieman pidempijänteisellä ajattelulla käsitettäisiin kuitenkin myös se, millaiset kustannukset ratkaisusta voivat koitua yhteiskunnalle pidemmällä aikavälillä.

Ymmärryksen lisääjänä voisivat toimia yhdyskuntataloudelliset esimerkkilaskelmat siitä, mitkä hajautuvan yhdyskuntarakenteen kustannukset ovat. Toistaiseksi tästä on vasta verraten vähän eriteltyä laskentatietoa. Yleisellä tasolla toki on ollut tiedossa, että hajaantunut yhdyskuntarakenne kohottaa perusrakenteiden ja palveluiden toteuttamisen ja ylläpidon kustannuksia.<sup>149</sup>

---

<sup>146</sup> Ristimäki (2007).

<sup>147</sup> Kaupunkiseutusunnitelmien... (2008).

<sup>148</sup> Maijala & Sairinen (2009).

<sup>149</sup> Esim. Laakso & Loikkanen (2004).

## *Hajarakentamisen kustannukset*

Hajarakentamisen vaikutusten arviointi on vaikeaa, sillä yksittäinen hanke vaikuttaa harvoin merkittävästi kunnan talouteen tai yhdyskuntatalouteen. Kuitenkin hankkeiden lukumäärän ja volyymin kasvaessa taloudelliset vaikutukset alkavat näkyä. Aikaa myöten vaikutukset voivat aiheuttaa kunnalle merkittäviä kustannuksia.<sup>150</sup> Yhdyskuntarakenteen hajaantuminen lisää kustannuksia, kun taas täydennysrakentaminen ja uusien asuinalueiden toteuttaminen olemassa olevien keskusten tuntumaan näyttävät antavan mahdollisuuden säästää palvelukustannuksia, kun voidaan nojautua jo rakennettuun palveluverkkoon.<sup>151</sup>

Ympäristöministeriön teettämän tutkimuksen mukaan hajarakentamisen vuosittaiset kunnallistaloudelliset menot ovat suurempia kuin vuosittaiset tulot, toisin kuin taajamaa täydentävällä ja taajamasta irrallaan olevalla alueella.<sup>152</sup> Aluetyyppien väliseen eroon vaikuttavat kunnalliset palvelut, erityisesti koululaisten ja kotipalvelun kuljetuksista aiheutuvat menot, sekä tie-, katu- ja vesihuoltoverkon rakentamis- ja kunnossapitokustannukset. Tutkimuksessa tehtyjen laskelmien mukaan yhdyskuntarakennetta täydentävillä ratkaisuilla kunta voi säästää noin 12 miljoonaa euroa, kun kyseessä on noin 500 asukkaan alueen pitkälle ajanjaksolle lasketut menot pääomitetuna 30 vuodelle viiden prosentin korkokannalla.<sup>153</sup>

Ympäristöministeriön selvityksen mukaan olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta täydentävä rakentaminen merkitsee kustannussäästöjä verrattuna hajarakentamiseen. Täydennysrakentamisen avulla voidaan hyödyntää jo tehtyjä investointeja liikenteen ja teknisen huollon verkostoihin sekä palveluihin.<sup>154</sup> Merkittäviä säästöjä kertyy myös liikkumiskustannuksista. Lisäksi alueiden ikärakenteen muutosten osalta taajamissa voidaan varautua palveluissa tarvittaviin muutoksiin haja-asutusalueita paremmin.<sup>155</sup>

Kunnallisten palvelujen toiminnasta aiheutuvat menot alkavat kertyä heti ensimmäisten asukkaiden muutettua alueelle. Sen sijaan kunnallis- ja kiinteistöverotulot alkavat vastata menoihin 1–2 vuoden viiveellä ja tasapaino saavutetaan vasta useiden vuosien päästä. Kokonaistulot voivat ylit-

---

<sup>150</sup> Pihala (2004).

<sup>151</sup> Laakso & Kilpeläinen (2006b).

<sup>152</sup> Koski (2008). *Tarkastelun perustana ovat 30 Hyvinkäälle, Kuopioon, Nurmi-järvelle, Siilinjärvelle ja Vantaalle sijoittuvaa asuinalueita. Alueet ovat joko viime vuosina valmistuneita tai rakenteilla olevia 100–1 500 asukkaan alueita.*

<sup>153</sup> Koski (2008).

<sup>154</sup> Ks. myös Koski & Lahti (2002).

<sup>155</sup> Koski (2008).

tää menot jo 10 vuoden päästä tai hitaammin, vasta 30 tai 50 vuoden päästä tai mahdollisesti ei lainkaan. Mahdollisuus menojen ja tulojen hitaaseen kohtaamiseen ja jopa kohtaamatta jäämiseen on suurempi hajarakentamisessa kuin rakennettaessa olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta täydentäen.<sup>156</sup>

Haja-asumisen hintaa nostavat erityisesti liikkumiskustannukset. Työmatkaliikenteen lisäksi vapaa-ajan liikenne muodostaa merkittävän osan liikkumistarpeista. Valtakunnallisen henkilöliikennetutkimuksen mukaan eniten liikennesuoritteita kertyy juuri vapaa-ajan matkoista.<sup>157</sup> Kaikki liikennekustannukset eivät koidu kuitenkaan vain yksityistalouksiin. Julkisen talouden näkökulmasta kuntien lakisääteisenä velvollisuutena on järjestää koulukuljetukset<sup>158</sup> sekä vammaispalvelulain (380/1987) ja sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaiset kuljetukset, ja näistä koituvia kustannuksia valtio kompensoi kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Pelkästään koulukuljetukset maksoivat vuonna 2006 koko Suomessa lähes 130 miljoonaa euroa. Usein kuljetuskustannukset ovat kuitenkin hajautuneet eri toimialojen talouteen, eikä niitä voida tarkastella läpinäkyvinä kokonaisuuksina.<sup>159</sup>

Haja-asutusalueiden julkista liikennettä pohtineen selvityshenkilön raportin mukaan se, että jokaiselle taattaisiin vähintään peruspalvelutasoiset joukkoliikennemahdollisuudet eli ns. "kyytitakuu" kahdesti viikossa, maksaisi arvioilta noin 11 miljoonaa euroa.<sup>160</sup> Tästä valtion rahoitettavaksi tulisi runsaat puolet. Kyytitakuun hinta tulevaisuudessa riippuisi luonnollisesti siitä, millaiseksi yhdyskuntarakenne jatkossa muotoutuu. Siten maankäytön suunnittelulla voitaisiin ennalta ehkäistä uusien, entistä kalliimmin hoidettavien palvelujen tarpeen syntymistä. Muun muassa ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamisen myötä liikkuminen tulee mitä todennäköisimmin kallistumaan entisestään. Tulevaisuuden kannalta joudutaan taloudellisesti pohtimaan, miten kestävä yhdyskuntarakennetta nykyisillä päätöksillä synnytetään.

Tätä taustaa vasten on kiinnostavaa, miten maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 136 pykälässä määritellään rakennusluvan myöntämisen edellytykset asemakaavoitetun alueen ulkopuolella. Pykälässä käsitellään rakennuspaikkaan ja rakentamiseen liittyviä seikkoja sekä sitä, että teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäröinnin järjestäminen ei saa

---

<sup>156</sup> Koski (2008).

<sup>157</sup> HLT (2006).

<sup>158</sup> Perusopetuslaki (628/1998).

<sup>159</sup> Riikonen (2008).

<sup>160</sup> Riikonen (2008).

aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia. Merkillepantavaa on se, että pykälässä ei mainita mitään kunnan palvelujen järjestämisvelvollisuudesta, vaikka sillä toki on myös merkittävät kunnallistaloudelliset seuraukset.

Valtionalouden kannalta on erityisen kiinnostavaa, mitkä hajarakentamisen kustannukset ovat pitkällä aikavälillä valtiolle. Valtio osallistuu valtionosuuksien kautta lakisääteisten kunnallisten palveluiden tuottamiseen. Valtio myös tukee erilaisten tukimekanismien kautta haja-asutusalueen infrastruktuurin järjestämistä (ks. luku 3.6.2). Lisäksi väyläinvestoinnit kasvavat hajautuneessa rakenteessa. Suurimpien väylien lisäksi valtion tiehallinnon vastuulle kuuluvat yleisten teiden varrella sijaitsevat kevyen liikenteen väylät sekä yleisiä teitä risteävien kevyen liikenteen väylien järjestelyt. Tällaiset kevyen liikenteen väylät ovat tarpeellisia erityisesti liikenneturvallisuuden näkökulmasta.

Kunnallistaloudellisen rasituksen lisäksi hajarakentaminen voi tehdä tilanteen vaikeaksi myös valtionaloudelle. Näin voi käydä, jos kunnat antavat yhdyskuntarakenteen hajautua ja vaativat tämän jälkeen valtiota toteuttamaan alueelle erilaisia maankäyttöön liittyviä investointeja ja osarahoittamaan palveluita. Asetelmaan liittyvistä valtion- tai yhteiskuntataloudellisista hyödyistä ja kustannuksista on toistaiseksi huolestuttavan vähän tutkittua tietoa.

Oman lisänsä kustannusnäkökulmaan tuovat ilmastonmuutoksen hillitsemispyrkimykset. Ilmastonmuutoksen hillinnän yhteydessä on kiinnitetty huomiota muun muassa rakentamisen energiatehokkuuteen<sup>161</sup> ja siihen liittyvien normien kiristämiseen.<sup>162</sup> Lisäksi olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, mihin ylipäätään on järkevää rakentaa.

### 3.3.4 Yhteenveto: riittävätkö keinot?

Yhteenvetona voidaan todeta, että tonttitarjonnan lisäämistä ajatellen kunnille on lainsäädännössä tarjottu varsin laaja maapoliittinen keinovalikoima. Esimerkiksi alueiden lunastaminen on kuntien maapoliittisten viranhaltijoiden mukaan erittäin tehokas keino, mutta sen käyttö näyttää olevan kunnallispoliittisesti hankalaa. Kiinteistöverotuksen avulla voidaan vaikuttaa tonttien hintoihin. Kuitenkin vain osa kunnista on ottanut käyttöön

---

<sup>161</sup> Ympäristöministeriön momentilta 35.30.55 myönnettäviä korjausavustuksia kohdennetaan muun muassa pientalojen ympäristöystävällisiä lämmitystapamuutoksia sekä avustetaan energiatehokkuutta parantavia investointeja.

<sup>162</sup> Laki rakennuksen energiatodistuksesta (487/2007), Laki rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkastamisesta (489/2007).



korotetun kiinteistöveron rakentamattomilla, asumiseen kaavoitetuilla tonteilla. Koska kunnilla on varsinkin pääkaupunkiseudulla paljon jo kaavoitettua tonttivarantoa, juuri tällaisiin olemassa olevien tonttien rakentamista tukevien mekanismien käyttöön olisi syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota.

Alueiden käytön suunnittelusta vastaava ympäristöministeriö on opastanut kuntia vahvan maapolitiikan harjoittamiseen, jossa ensimmäinen asemakaava pyritään laatimaan kunnan omistamalle maalle. Ristiriitaiseksi tilanteen tekee se, että samaan aikaan valtio on toisella sektorilla vaatinut itselleen maankäytösopimuksia. Valtion kiinteistöhallinnosta vastaava valtiovarainministeriö ja sen ohjaama Senaatti-kiinteistöt perustelee valtiolle erityisasemaa valtion tekemien väyläinvestointien perusteella. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin asianmukaista on kytkeä muin perustein tehtyjä ratkaisuja toisiin asiayhteyksiin. Jos kytkentä kuitenkin haluttaisiin tehdä, tulisi valtiotoimijoilla olla esittää laskelmia tai muita painavia perusteluja väylien hyötyjen ja haittojen jakautumisesta.

Hajarakentamisen osalta lainsäädäntö tarjoaa periaatteessa keinoja sen säätelyyn. Tästä huolimatta kasvukeskusten kehyskunnissa rakentamisesta huolestuttavan suuri osa suuntautuu hajarakentamisalueelle. Hallitsemattomasta hajarakentamisesta koituu merkittäviä yhteiskunta- ja valtiotaloudellisia kustannuksia. Tätä ei ole huomioitu lainsäädännössä, sillä siinä ei oteta kantaa rakennusluvan edellytyksissä asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle kunnallisten palveluiden järjestämisestä koituvia kustannuksia. Lisäksi olisi syytä pohtia sitä, tulisiko valtion roolia vahvistaa hajarakentamisen ohjaamisessa ja jopa puuttua ns. perusrakentamisoikeuteen.

### 3.4 Valtio maanomistajana

Kysymys valtion maaomaisuudesta erityisesti kuntien asuntorakentamisen kannalta on ollut esillä julkisuudessa 2000-luvulla. Valtion maapolitiikkaan ovat kohdistaneet toistuvasti kritiikkiä erityisesti kunnat.<sup>163</sup> Esimerkiksi valtion ja kuntien yhteistoiminta-asiakirjan seurannassa vuodelta 2003 todetaan, että asiakirjan ei nähty kehyskunnissa vaikuttaneen riittävästi silloisen valtio-omistaiseen Kapiteeli-yhtiön toimintaan valtion maiden asuntorakentamiseen saamiseksi. Myös YTV:n (nykyisin HSY) asuntoraportissa vuodelta 2006 todetaan, että valtio on toistuvasti luvannut

---

<sup>163</sup> *Esim. HS 4.11.2005, Keskinen (2007), Kokkinen (2008), Kuntalehti (2008), Rakennuslehti (2001), Virtanen (2005).*

luovuttaa omistamiaaan asumiseen soveltuvia maa-alueita ja asemakaavoitettuja tontteja kunnille säänneltyyn ARA-hintaan. Tämä on kuitenkin ollut YTV:n mukaan varsin kitkaista.<sup>164</sup> Myös eduskunta on keskustellut valtion maiden saamisesta asuntotuotantoon ja Kapiteeli Oyj:n alueiden käytöstä.<sup>165</sup> Tämän jälkeen kritiikin kohteena on julkisuudessa ollut muun muassa valtion menettely, kun se osti Spondalta takaisin maita Kapiteeli-kaupan yhteydessä.<sup>166</sup> Valtio ei kuitenkaan ole pyrkinyt korjaamaan näitä käsityksiä julkisuudessa.<sup>167</sup> Valtiovarainministeriössä todettiin, että heillä ei ole resursseja julkiseen mielikuvakeskusteluun. Julkista hallintoa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta tämän keskustelun puutetta voidaan pitää ongelmallisena.

Tarkastuksen yhtenä tavoitteena oli luoda kokonaiskäsitys valtion maanomaisuudesta ja sen käytöstä asuntorakentamiseen kasvukeskuksissa. Hallituksen asuntopoliittisen toimenpideohjelman yhtenä tonttitarjontaan lisäävänä toimenpiteenä esitetään valtion tarpeista vapautuvien asuntorakentamiseen soveltuvien alueiden selvittämistä ja luovuttamista kunnille kohtuuhintaan tarvittaessa maankäytösopimusta hyödyntäen. Valtiovarainministeriön mukaan varsinaista kokonais selvitystä ei kuitenkaan olla tekemässä vaan asiassa edetään toimijakohtaisesti.

Koska kenelläkään ei ollut esittää selkeää kokonaiskuvaa valtion maanomistuksista, selvitettiin asiaa tarkastuksessa suurimpien kasvukeskusten osalta. Tässä luvussa luodaan katsaus valtion eri toimijoiden maanomistukseen kasvukeskuksissa sekä niiden merkitykseen asuntorakentamisen kannalta. Aluksi kuvataan valtion kiinteistöomaisuuden järjestelyitä ja valtion kiinteistöstrategian toteuttamista.

### 3.4.1 Valtion kiinteistöomaisuuden järjestelyt

Valtion kiinteistövarallisuudella tarkoitetaan valtion omistamia kiinteistöjä ja muita maa- ja vesialueita, asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeita, valtion maalla ja toisen maalla olevia valtion rakennuksia sekä valtiolle kuuluvia erityisiä oikeuksia.<sup>168</sup> Tarkastuksessa kiinnostus kohdistui erityisesti kiinteistöomaisuuteen, joka voidaan ottaa asuntorakentamiseen joko maa- tai metsätalouskäytöstä taikka muusta käytöstä.

---

<sup>164</sup> YTV (2006).

<sup>165</sup> Esim. SKT (2004), SKT (2005), SKT (2006), KK (2001), KK (2002).

<sup>166</sup> HS 27.1.2007, HS 25.1.2007, HS 2.2.2007, HS 23.2.2007, *Talouselämä* 5.2.2007.

<sup>167</sup> *Uudempi poikkeuksina tästä Koponen (2008) ja Laitakari (2008).*

<sup>168</sup> *Laki oikeudesta luovuttaa... (973/2002).*

Valtio omistaa Suomen pinta-alasta noin kolmanneksen. Valtaosa tästä sijoittuu Lapin ja Oulun lääneihin, sillä Lapissa sijaitsevat muun muassa Suomen suurimmat luonnonsuojelualueet. Metsähallituksen hallinnassa on valtion omistamia maa- ja vesialueita noin 12 miljoonaa hehtaaria (120 000 km<sup>2</sup>), josta maa-alueet käsittävät noin yhdeksän miljoonaa hehtaaria. Valtaosaa valtion käytössä olevista rakennuksista hallinnoi puolestaan Senaatti-kiinteistöt.

Osa valtion maista on ollut sellaisten yksiköiden hallinnassa, joista on 1990-luvulla muodostettu liikelaitoksia. Ne ovat saaneet tarvitsemansa maa-alueet pääosin apportina.<sup>169</sup> 1990-luvun pankkikriisin myötä valtiolle siirtyi runsaasti erilaista kiinteistöomaisuutta. Sen hallinnointisuhteita valtio on sittemmin järjestellyt useaan otteeseen.

Vuonna 1993 perustettiin omaisuudenhoitoyhtiö Arsenal Oy hallinnoimaan Suomen Säästöpankin ongelmaluottoja sekä vakuuksina pankille jäänyttä kiinteistöomaisuutta. Hallituksen vuonna 1999 eduskunnalle antaman selonteon mukaan<sup>170</sup> kokonaistappiot 1990-luvulla myönnetystä pankkituesta ilman korkomenoja ovat arviolta noin 33 miljardia markkaa (vajaa 6 miljardia euroa). Pankkituesta merkittävin osa kanavoitui Omaisuudenhoitoyhtiö Arsenalille. Arsenalille asetettiin vakuusrahastolakia (857/1993) syksyllä 1993 muutettaessa tavoite, jonka mukaan yhtiöiden toiminta perustuu arvioon toimenpiteen kustannustehokkuudesta ja kansantaloudellisesta edullisuudesta. Eduskunnan talousvaliokunta totesi lakimuutokseen liittyvässä mietinnössään, että yhtiön toiminta-ajatuksena ei saa olla mahdollisimman nopea omaisuuden rahaksi muuttaminen. Yhtiön hallussa olevan omaisuuden realisointi tulee toteuttaa edullisimmalla mahdollisella tavalla ja ajankohtana, jolloin menetykset voidaan minimoida. Talousvaliokunta myös korosti sitä, että valtion pankeille myöntämän tuen yleisenä edellytyksenä on aina oltava tuen vastikkeellisuus.<sup>171</sup>

Valtioneuvoston selonteon mukaan muutos noudatettuun politiikkaan tehtiin vuonna 1997, jolloin aloitettiin suunnittelu- ja valmistelutyö valtion kiinteistöomistusten hallinnoinnin tehostamiseksi.<sup>172</sup> Vuonna 1998 talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti valtion kiinteistöomistusstrategiasta, jota kutsuttiin myöhemmin valtion kiinteistöstrategiaksi.<sup>173</sup> Strategi-

---

<sup>169</sup> *Apportti tarkoittaa muuna kuin rahasijoituksena yritykseen sijoitettua omaisuutta.*

<sup>170</sup> *Valtioneuvoston selonteko (1999). Selonteon taustalla oli Tarkastusviraston tarkastuskertomus nro 402/54/97 "Suomen Säästöpankki - SSP Oy:n myynti ja osto takaisin OHY Arsenal Oy:n tytär-yhtiöksi".*

<sup>171</sup> *HE (1993).*

<sup>172</sup> *Valtioneuvoston selonteko (1999).*

<sup>173</sup> *Valtion kiinteistöomistusstrategia (1998).*

an tavoitteena olikin koordinoita ja järjestää valtion kiinteistövarallisuuden omistajahallinto tehokkaasti. Valtiovarainministeriön tiedotteesta vuodelta 1998 todetaan: "Eri yksiköt, kuten Arsenal Oy, Sponda Oy ja eri valtionyhtiöt, toimivat markkinoilla osittain toistensa kilpailijoina. ... Valtionhallinnon 15 kiinteistöyksiköllä ei ole selkeitä, yhtenäisiä toimintatapoja. Tämän johdosta valtion kiinteistöhallinto arvioidaan uudelleen tavoitteena selkeä keskitetty järjestelmä."<sup>174</sup>

### *Vaihto-omaisuus*

Kiinteistöstrategiassa valtion kiinteistövarallisuus jaettiin käyttö- ja vaihto-omaisuuteen. Käyttöomaisuudella tarkoitetaan valtion omassa toiminnassaan tarvitsemia kiinteistöjä. Lisäksi valtiolle oli yleisen yhteiskuntakehityksen, pankkikriisin, valtionyhteisöjen toimintojen järjestelyjen sekä valtionyhtiöiden rakennemuutosten seurauksena kertynyt noin 15 miljardin markan (noin 2,5 miljardin euron) kiinteistöomaisuus, joka ei ollut enää omistajien perustoimintojen käytössä tai jonka omistaminen ei ollut enää päätoiminnan kannalta perustelua. Tätä nimitettiin vaihto-omaisuuskiinteistöiksi.

Kiinteistöomaisuuden hallintajärjestelmän tavoitteeksi asetettiin se, että molemmat omistajuusintressit toteutuvat mahdollisimman hyvin. Vaihto-omaisuus päätettiin keskittää valtion täysin omistamaan ja valtiovarainministeriön alaisuudessa toimivaan kiinteistösijoitusyhtiöön, Kapiteeli Oy:öön, joka toimi vuosina 1999–2006. Tavoitteena oli kattaa vaihto-omaisuuskiinteistöjen myyntituloilla sitä valtionvelkaa, joka tuli valtion vastuulle pankkikriisin yhteydessä. Kiinteistökonserniin sijoitettiin apportina valtion eri kiinteistöyksiköiden taseissa olevaa vaihto-omaisuutta. Se aloitti 7,7 miljardin markan (noin 1,3 miljardin euron) kiinteistötaseella.

Vuonna 1993 perustettu Arsenal Oy jaettiin kesäkuussa 1999 omaisuudenhoitoyhtiöön ja kiinteistöliiketoimintaan. Kiinteistöliiketoiminta siirrettiin osaksi samassa yhteydessä perustettua Kapiteeli Oy:tä. Perustettavan kiinteistökonsernin tehtävänä oli kehittää ja realisoida omaisuutta markkinatilanteen mukaan mahdollisimman tehokkaasti. Päämääränä oli lisätä sitoutuneen pääoman tuottoa ja vapauttaa pääomaa omistajalle eli valtiolle. Osana valtion kiinteistöstrategiaa vahvistettiin tavoite, että Kapiteeli on viimeistään vuonna 2005 saavuttanut toimintansa kehityksessä sellaisen tilan, jossa valtiolla olisi mahdollisuus luopua Kapiteelin omistuksesta.

---

<sup>174</sup> Valtiovarainministeriön tiedote (1998).

Joulukuussa 2006 valtio myi Kapiteeli Oyj:n koko osakekannan vuoden 2005 toisen lisätalousarvion mukaisesti.<sup>175</sup> Ostajana oli Sponda Oyj, ja kauppahinnaksi tuli 943 miljoonaa euroa. Sponda oli perustettu pankkikriisin yhteydessä vuonna 1991 hallinnoimaan Säästöpankkien Keskus-Osake-Pankin (SKOP) sijoituskiinteistöjä ja osakesalkkua. Kiinteistösektori eriytettiin omaksi yhtiökseen Sponda Kiinteistöt Oy huhtikuussa 2007. Suomen valtio omistaa yhtiöstä nykyisin noin kolmanneksen.

Valtio pidätti Kapiteelin myynnissä itsellään oikeuden ostaa takaisin eräitä Kapiteelille kuuluneita raakamaa-alueita ja tontteja eduskunnan 25.11.2005 lausuman mukaisesti. Valtiolla oli oikeus siirtää tämä takaisinosto-optio kunnille hinnalla, joka oli sovittu Kapiteelin osakkeiden myynnin yhteydessä Spondalle. Joulukuussa 2006 valmistui selvitysmiehen arviointi Kapiteelin osakekannan myynnistä.<sup>176</sup> Toimeksiantoon eivät kuuluneet hintaneuvottelut, sillä hinta oli jo sovittu Kapiteelin ja Spondan välillä.

Selvitysmies esitti, että valtion takaisinosto-oikeutta käytettäisiin Espoossa, Vantaalla ja Jyväskylän maalaiskunnassa. Muualla kunnat pitivät takaisinostohintaa liian korkeana. Lopulta ainoa suoraan toteutunut takaisinosto tapahtui ns. Marja-Vantaan alueella, jonne on osayleiskaavassa osoitettu yli 25 000 asukkaan asuinalue ja vastaava työpaikkamäärä.<sup>177</sup> Vantaan kaupungin edustajan haastattelun mukaan 60 hehtaarin alueen takaisinosto-option käyttäminen 35 miljoonalla eurolla eli lähes 60 euron neliöhinnalla tuli kaupungille erittäin kalliiksi. Marja-Vantaan kehittämisen ja kehärataan tehtävien investointien varmistamiseksi kaupunki ei kuitenkaan nähnyt muuta vaihtoehtoa kuin tehdä kaupat. Kauppaa kritisoitiin julkisuudessa raakamaan erittäin korkeasta hinnasta.<sup>178</sup> Vaikka alue oli asemakaavoittamaton, sillä oli voimassa hyvin yksityiskohtainen osayleiskaava rakentamisen tehokkuusraameineen. Kyse ei siten Vantaan näkemysten mukaan ollut raakamaasta, vaikka osa asiantuntijoista on sen sellaiseksi tulkinnut.<sup>179</sup>

Helsingin osalta selvityksessä todettiin, että kaupunki ei ole kiinnostunut Hakuninmaan ja Honkasuon alueista. Eri osapuolilla on kuitenkin eri-

---

<sup>175</sup> HE (2005c).

<sup>176</sup> Haverinen (2006).

<sup>177</sup> Vantaan kaupunki (2006). *Osayleiskaava tuli voimaan kesällä 2008 Korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä kaavaa koskevat valitukset.*

<sup>178</sup> HS 27.1.2007, *Talouselämä* 5.2. 2007, Peltola (2008).

<sup>179</sup> Peltola (2008).

lainen käsitys tapahtumien kulusta.<sup>180</sup> Haastattelun mukaan Helsingin puolelta neuvotteluihin osallistuneilla oli vaikeuksia pysyä perillä neuvotteluiden kulusta. Lopulta Helsingin maiden osalta valtio ilmoitti käyttävänsä selvitysmiehen linjaamista periaatteista poiketen itse takaisinosto-oikeutta Solidium-yhtiölle. Kauppahinta 58 hehtaarin alueesta oli 30 miljoonaa euroa (noin 50 euroa neliömetriltä), mitä pidettiin ammattilaisten keskuudessa erittäin korkeana. Samalla Helsingin kaupunki sai etuostolain mukaisen määräajan tulla alkuperäisen ostajan tilalle. Tätä mahdollisuutta kaupunki myös käytti.

Oman lisänsä Kapiteelin myynnin yhteydessä tapahtuneisiin kuntien pettymyksiin toi Kapiteelin tekemä maakauppa, johon oli niputettu lähes 500 kiinteistöä eri puolilta Suomea (ks. luku 3.2.2). Kauppaan kuului maa-alueita, joista jotkin kunnat olisivat olleet kiinnostuneita, mutta etuostoa säätelevän lain vuoksi yksi kunta tuli lausuneeksi kaikkien puolesta kielteisen kannan etuostoon.

Pankkituelle asetetuissa ehdoissa oli keskeisenä periaatteena myönnetyn tuen vastikkeellisuus, jolloin suorasta pääomatuesta pyrittiin saamaan takaisin niin paljon kuin mahdollista.<sup>181</sup> Arsenalin toimintaa saneli siten vastikkeellisuuden periaate. Osa Arsenalia siirrettiin Kapiteeliin, ja viimeisin vaihe oli Kapiteelin myynti Spondalle. Näiden järjestelyjen takia epäselväksi jää se, mihin asti täsmällisesti ottaen vastikkeellisuuden periaate ulottuu ja määritteleekö se jotenkin esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen tai muiden liikelaitosten toimintaa. Jos pankkitukimotiivi ulottui vielä 2000-luvulle asti, esimerkiksi Marja-Vantaan maakaupoissa valtion intressinä oli ilmeisesti saada takaisin mahdollisimman paljon pankkituen yhteydessä tehtyjä tappioita.<sup>182</sup> Tämä asettuu kuitenkin ristiriitaiseen suhteeseen sen kanssa, että samaan aikaan toisena yhteiskuntapolitiittisena tavoitteena on asuntotuotantoon sopivan tonttimaan luovuttaminen kohtuuhintaisesti kunnille.

Käsityksen saamista valtion kiinteistökauppojen merkityksestä vaikeuttaa se, että valtio ei ole tehnyt mitään kokonaisarviointia siitä, mitkä pankkituen takaisin saamiseksi tehtyjen kiinteistöliiketoimien tulot ovat olleet. Tällöin vastikkeellisuuden toteutumista olisi voitu arvioida täsmällisemmin.

---

<sup>180</sup> Myös HS 2.2.2007. *Helsingin Sanomissa Spondan maiden palauttamista kuvattiin "sekoiluksi" ja "surkuhupaisaksi loppuhuiPennukseksi hallituksen harjoittamalle asuntopolitiikalle" (HS 31.1.2007).*

<sup>181</sup> *Valtioneuvoston selonteko (1999).*

<sup>182</sup> *Peltola (2008).*

## *Käyttöomaisuuden keskittäminen Senaatti-kiinteistöille*

Valtion kiinteistöstrategiassa toinen keskeinen kokonaisuus vaihto-omaisuuden lisäksi oli ns. käyttöomaisuus, joka koostuu lähinnä valtion tarvitsemista toimitiloista. Valtion kiinteistöhallinnon uudistus oli aloitettu jo vuonna 1995, jolloin Rakennushallitus lakkautettiin ja perustettiin Valtion kiinteistölaitos ja 14 muuta kiinteistöyksikköä. Valtion kiinteistölaitoksen asema muutettiin vuonna 1999 liikelaitokseksi ja nimi vuonna 2001 Senaatti-kiinteistöiksi. Liikelaitoksen perustamisen yhteydessä Senaatti-kiinteistöjen hallintaan siirrettiin Valtion kiinteistölaitoksen käyttöomaisuus, jonka arvo oli noin kolme miljardia markkaa (noin 500 miljoonaa euroa).

Tämän jälkeen Senaatti-kiinteistöihin on tehty useita hallinnansiirtoja: yliopistokiinteistöt, vankeinhoitolaitoksen kiinteistövarallisuus, Kriminaalihuoltoyhdistyksen omaisuutta, puolustusministeriön kiinteistövarallisuus, opetusministeriön hallinnassa olevia kulttuuritoimen kohteita sekä uusimpina Tiehallinnon, Rajavartiolaitoksen ja Ratahallintokeskuksen alueita. Kuitenkin esimerkiksi Rajavartiolaitoksen kiinteistöistä vain osa siirrettiin Senaatti-kiinteistöille: saaristossa sijaitsevat kohteet jäivät edelleen Rajavartiolaitokselle. Haastattelun perusteella tämä ei ole erityisemmin selkeyttänyt tilannetta Rajavartiolaitoksen näkökulmasta.

Valtion kiinteistöstrategiassa todettiin, että etenkin puolustusministeriön asema kiinteistöyksikkönä tulisi selvittää. Vuoden 2000 aiesopimuksen mukaan rakennettu kiinteistökanta luovutettiin pääosin Senaatti-kiinteistöille ja lentoasemien osalta Ilmailulaitokselle sekä varalaskupaikkojen osalta Tielaitokselle; maa- ja vesialueet Metsähallitukselle ja osin Senaatti-kiinteistöille; sekä lopulta puolustusvoimille tarpeeton rakennettu vaihto-omaisuus Kapiteeli Oy:lle.<sup>183</sup> Kapiteeli siirsi apporttina puolustus- ja hallinnon työsuhdeasuntoja tytäryhtiölleen Kruunu-asunnoille, jolla on hallinnassaan asunto-osakeyhtiöitä sekä jonkin verran raakamaita. Kruunuasunnot puolestaan myytiin vuonna 2004 valtio-omisteiselle Solidium Oy:lle. Se on valtion erityistehtäviä hoitava yhtiö, jonka toimialana on sijoitusomaisuuden hallinnointi ja realisointi. Vastuu puolustuskiinteistöjen ylläpidosta säilyi puolustushallinnon rakennuslaitoksella, jonka tehtävänä on järjestää maanpuolustukselle kiinteistöpalvelut.<sup>184</sup> Puolustusvoimien näkökulmasta hallinnansiirtojen konkreettisin seuraus on se, että omaisuuden hallinnan osapuolia on entistä enemmän. Vuonna 2009 entinen Solidium lakkautettiin ja siirrettiin osaksi Governia Oy:tä. Kruunuasunnot

---

<sup>183</sup> *Kokonaisarvio puolustushallinnon... (2000).*

<sup>184</sup> *Puitesopimus puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen... (2006).*

siirtyivät Governialle alakonserniksi ja toiseksi alakonserniksi perustettiin uusi Solidium, johon sijoitettiin muun muassa arvopapereita.

Eduskunta teki valtion kiinteistöstrategian toimeenpanoon liittyvät päätökset pääosin vuosien 1999–2003 talousarvioiden ja lisätalousarvioiden yhteydessä. Kiinteistöstrategiaa täydennettiin vuonna 2005 valtion toimitilastrategialla<sup>185</sup> Kun kiinteistöstrategia käsitteli omistamisen ohjaamista, toimitilastrategia keskittyi toimitilojen käyttöön. Vuoden 2008 lopussa valtion kiinteistöstrategiaa alettiin päivittää. Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi valmistui maaliskuussa 2010.<sup>186</sup> Sen avulla pyritään edelleen keskittämään valtion kiinteistönomistuksia.

Kiinteistöomaisuuden kannalta keskeinen muutos on vuonna 2002 uudistettu valtion kiinteistövarallisuutta koskeva lainsäädäntö. Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002) tehtiin mahdolliseksi valtiolle tarpeettoman omaisuuden luovuttaminen yhteiskunnan tehokkaaseen käyttöön ja valtiolle kiinteistövarallisuuteen tarpeettomasti sidotun pääoman vapauttaminen. Valtioneuvoston asetuksessa valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002) määritellään ne 18 virastoa ja laitosta, joilla voi olla hallinnassaan valtion kiinteistövarallisuutta.<sup>187</sup> Asetuksen mukaan kiinteistön haltijaviraston tulee siirtää varallisuuden hallinta sen hallinnan ja käytön uudelleen järjestämiseksi valtiovarainministeriölle tai maa- ja metsätalousministeriölle, jollei haltijavirastolla ole perusteltua käyttöä valtion kiinteistövarallisuudelle.<sup>188</sup>

Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta todetaan sen viidennessä pykälässä, että valtion kiinteistövarallisuutta saa luovuttaa vain käyvästä hinnasta tai vastikkeesta, jollei käypää alemmalle hinnalle

---

<sup>185</sup> *Valtion toimitilastrategia (2005).*

<sup>186</sup> *Valtiovarainministeriö (2010). Ehdotuksessa valtion kiinteistövarallisuus jaetaan strategisiin ja ei-strategisiin kiinteistöihin. Strategisiin omistuksiin kuuluisivat valtion tehtävien hoidon kannalta tai omaisuuden luontoon johdosta valtiolle välttämättömät kiinteistöt.*

<sup>187</sup> *Tasavallan presidentin kanslialla, ulkoasiainministeriöllä, rajavartiolaitoksella, valtiovarainministeriöllä, puolustusministeriöllä, opetusministeriöllä, Museo-  
virastolla, Suomenlinnan hoitokunnalla, Helsingin yliopistolla, Joensuun yliopistolla, maa- ja metsätalousministeriöllä, Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksella, Metsäntutkimuslaitoksella, liikenne- ja viestintäministeriöllä, Tiehallinnolla, Ratahallintokeskuksella, merenkululaitoksella ja ympäristöministeriöllä (haltijavirasto) voi olla hallinnassaan oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetun lain (973/2002) 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kiinteistövarallisuutta. Valtion taidemuseolla, yliopistoilla ja korkeakouluilla (haltijavirasto) voi olla hallinnassaan valtion omistamia asunto-osakeyhtiöiden osakkeita.*

<sup>188</sup> *Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden... (1070/2002).*



tai vastikkeelle ole erityisen painavaa syytä. Lain määräys asettuu kiinnostavaan suhteeseen viimeisten hallitusohjelmien kanssa, joissa todetaan, että valtionmaat ovat käytettävissä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon<sup>189</sup> ja että valtio jatkaa asuntotuotantoon sopivien maiden myymistä kunnille kohtuuhintaisesti tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen.<sup>190</sup> Tulokinnanvaraiseksi jää tällöin se, onko kohtuuhintaisuus jotakin muuta kuin käypä arvo, ja toisaalta, onko tonttitarjonnan lisääminen sellainen erityisen painava syy, jonka perusteella valtio voisi luopua kiinteistövarallisuudesta käypää hintaa alhaisemmalla arvolla.

### 3.4.2 Valtio ja valtionyhtiöt maanomistajina

Valtio on keskittänyt kiinteistövarallisuuden hallinnan pääosin kahdelle liikelaitokselle: rakennettua omaisuutta hallinnoi valtiovarainministeriön ohjauksessa Senaatti-kiinteistöt ja rakentamatonta metsä- ja vesiomaisuutta maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa Metsähallitus. Näiden lisäksi on joukko pienempiä kiinteistönhaltijayksiköitä. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimivat virastomuotoisina laitoksina muun muassa Tielaitos ja Ratahallintokeskus (vuoden 2010 alusta osana Liikennevirastoa) sekä osakeyhtiömuotoiset Finavia (vuoteen 2010 saakka liikelaitos) ja Destia Oy (vuoteen 2008 saakka Tieliikelaitos). Lisäksi valtion kokonaan omistaman VR-Yhtymän hallussa on maita. VR-Yhtymän ja Destian omistajaohjaus tapahtuu valtioneuvoston kansliasta. Valtion omistajapolitiikan mukaan omaisuuden hoidossa pyritään mahdollisimman hyvään taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kokonaistulokseen.<sup>191</sup> Hallitusohjelman mukaisesti valtio harjoittaa aktiivista ja markkinaehtoista omistajapolitiikkaa.

Kasvukeskusten tonttikysymyksissä keskeisiä toimijoita ovat erityisesti Senaatti-kiinteistöt, VR-Yhtymä, Ratahallintokeskus ja jossain määrin Metsähallitus. Valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtion varallisuuden hallintaa, hankintaa, käyttöä ja luovutusta koskevat yleiset perusteet, valtion kiinteistövarallisuus, valtion talonrakennustoiminta, virastotilojen hankinta ja hoito siltä osin kuin asia ei kuulu muun ministeriön toimialaan, kiinteistöyksiköksi määrittäminen sekä valtion virastojen ja laitosten toimitilojen ja valtion rakennusmaan hankinnan ja käytön yleinen ohjaus.

---

<sup>189</sup> *Hallitusohjelma (2003).*

<sup>190</sup> *Hallitusohjelma (2007).*

<sup>191</sup> *Valtion omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös (2007).*

Valtion liikelaitosten toiminta perustuu valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (1185/2002) ja niiden talous on talousarvion ulkopuolella. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelu- ja muut toimintatavoitteet sekä tekee muut keskeiset ohjauspäätökset. Liikelaitosten asema on kuitenkin muuttumassa. EU:n komissio teki Suomelle 11.12.2007 osittain kielteisen päätöksen<sup>192</sup>, jonka kielteinen osa koskee Tieliikelaitoksen saamaa valtiontukea. Komissio piti tällaisena liikelaitoksen konkurssisuoja ja poikkeavaa verokohtelua. Tieliikelaitoksen osalta tilanne muuttui 1.1.2008, kun se muutettiin valtionyhtiö Destia Oy:ksi ja Finavian osalta 1.1.2010, kun se yhtiöitettiin. Konkurssilainsäädännön ja yhteisöverotuksen soveltumattomuus koskee kuitenkin kaikkia valtion liikelaitoksia.<sup>193</sup> Tilanne on otettu huomioon luonnosteltaessa hallituksen esitystä valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.<sup>194</sup>

### *Metsähallitus*

Pinta-alaltaan ylivoimaisesti suurinta osaa valtion maaomaisuudesta, 12 miljoonaa hehtaaria eli noin kolmannesta Suomen maa- ja vesiomaisuudesta, hallinnoi Metsähallitus. Se on valtion liikelaitos, jolla on liiketoiminnan lisäksi viranomais tehtäviä vastuullaan. Metsähallitus kuuluu valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen.<sup>195</sup> Metsähallituksen maaomaisuus on tasearvoltaan noin 3,5 miljardia euroa. Lisäksi Metsähallituksen tytäryhtiöillä, kuten Morenialla, on pieniä maa-alueita omistuksessaan. Valtion liikelaitosten asemaa koskevassa selvittelyssä on kohteena myös Metsähallitus. Erityiskysymyksenä on, miten Metsähallituksen julkiset palvelutehtävät tullaan hoitamaan mahdollisen yhtiöittämisen myötä.

1990-luvulle saakka Metsähallituksen maankäyttöpolitiikka oli varsin passiivista. Alueita käytettiin perustoimintoihin eli metsätalouteen ja luonnonsuojeluun. Maita kaavoitettiin lähinnä kuntien tai matkailuyrittäjien aloitteesta. Vuonna 1994 Metsähallitus liikelaitostettiin. Tämä seikka sekä luonnonsuojeluohjelmien rahoituspäätökset muuttivat Metsähallituksen maakauppatoimintaa. Luonnonsuojelurahoituksesta mahdollisimman suuri osa pyrittiin toteuttamaan erityisarvoja hyödyntämällä, kuten loma-

---

<sup>192</sup> C 7/2006.

<sup>193</sup> Valtioneuvoston tiedote (2008).

<sup>194</sup> Luonnos Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion liikelaitoksia... (2009).

<sup>195</sup> Tarkastusvirasto on todennut, että valtiontalouden hoidon asianmukainen seuranta edellyttää, että tästä omaisuudesta ja sen hoidosta raportoidaan nykyistä tarkemmin valtion tilinpäätöskertomuksessa (VTV 2008a).

tontteja myymällä.<sup>196</sup> Kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 2004 uuden Metsähallituslain (1378/2004) myötä purettiin menettely, jossa liiketoiminnan tuloja käytettiin suoraan julkisten hallintotehtävien, kuten suojelualueiden, hankinnan rahoitukseen.

Laatumaa on Metsähallituksen liiketoiminnan tulosalue, jonka tarkoituksena on tuottaa kiinteistöliiketoiminnalla lisäarvoa valtio-omistajalle ja asiakkaalle. Laatumaa vuokraa ja myy Metsähallituksen hallinnassa olevia lomatontteja ja rakennuksia sekä tekee metsäkiinteistökauppaa. Laatumaan osuus koko Metsähallituksen liikevaihdosta oli 4,6 prosenttia vuonna 2007.<sup>197</sup> Maan, lähinnä tonttien myynnistä saatava myyntivoitto on ollut viime vuosina vuosittain lähes 10 miljoonan euron tasoa. Tästä sen arvioidaan laskevan noin 6 miljoonaan euroon lähivuosien aikana.<sup>198</sup> Laatumaa toimii maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa, mutta maapolitiikassa se noudattaa valtiovarainministeriön määrittelemää linjaa.

Valtion kiinteistöstrategian mukaisesti valtion maa- ja vesialueita on keskitetty Metsähallitukseen. Esimerkiksi vuoden 2008 alussa toteutettiin hallinnansiirto Metsäntutkimuslaitokselta Metsähallitukselle. Tutkimusmetsiä siirtyi noin 80 000 hehtaaria ja luonnonsuojelualueita vajaa 10 000 hehtaaria.<sup>199</sup> Metsähallitukselle on siirretty myös puolustusvoimien alueita.

Vuonna 1995 laadittiin Metsähallituksen hallinnassa olevien maiden kaavoitusperiaatteet.<sup>200</sup> Niiden tavoitteena oli sovittaa yhteen rantojen taloudellinen hyödyntäminen sekä luonnonsuojelu- ja virkistystarpeet. Kaavoitusperiaatteita uusittiin vuonna 2008 muuttuneen lainsäädännön sekä vanhojen luonnonsuojeluohjelmien toteutuksen päättymisen vuoksi.

Kaavoitusperiaatteissa otetaan huomioon muun muassa luonnon monimuotoisuuden, virkistyskäytön ja työllisyyden edistäminen sekä saamelaiskulttuurin turvaaminen ja poronhoitolain velvoitteen täyttäminen. Kaavoitusperiaatteet koskevat erityisesti Metsähallituksen hallinnoimia ranta-alueita. Muiden alueiden osalta lähtökohtana on markkinaperusteisuus ja kaavoitusperiaatteet otetaan huomioon soveltuvin osin.<sup>201</sup>

Metsähallituksen kaavoitusperiaatteissa on otettu huomioon Metsähallituksen erityisasema ja siitä johtuva vähäisempi tuotto-odotus. Näin Metsähallituksen rantojen rakentamistehokkuus jää yksityisen omistamia ran-

---

<sup>196</sup> Luhtio (2005).

<sup>197</sup> Metsähallitus (2007).

<sup>198</sup> VTV (2008a).

<sup>199</sup> Metsähallitus & Metla (2007).

<sup>200</sup> Metsähallitus (2008).

<sup>201</sup> Metsähallitus (2008).

toja heikommaksi ja myyntitulot siten vähäisemmiksi. Yleiset yhteiskunnalliset velvoitteet asettavat siten rajoitteita Metsähallituksen toiminnalle ja voitontavoittelulle. Velvoitteet otetaan huomioon tulostavoitteita asetettaessa tavoitteita pienentävänä tekijänä.

Metsähallituksen strategiassa vuodelta 2005 lähdetään siitä, että sen omaisuudelle haetaan kannattavampaa käyttöä. Varsinaista aktiivista maanhankintaa esimerkiksi kasvukeskusten liepeiltä ei kuitenkaan esitetä, vaan toiminnassa keskitytään olemassa olevan omaisuuden kannattavaan käyttöön. Metsähallitus pyrkii ensisijaisesti tekemään kunnan kanssa maankäyttösovituksen, kun sen hallinnassa olevia maita asemakaavoitetaan. Linjaus on aiheuttanut ristiriitoja esimerkiksi entisessä Jyväskylän maalaiskunnassa. Metsähallitus perusteli tarkastuksen haastattelussa maankäyttösovimusten suosimista sillä, että erittäin suuren alueen kehittämisessä voisi olla myös kunnan kannalta viisasta edetä sopimusmallilla, jolloin suuren alueen kehittämisestä ei koidu kunnalle liian suurta taloudellista ponnistusta.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella kunnissa pidettiin yhteistyötä Metsähallituksen kanssa hyvänä ja Metsähallitusta vakaana toimijana. Toimintatapojen koettiin kuitenkin muuttuneen oleellisesti. Jos aiemmin Metsähallitus oli luovuttanut Rakennushallitukselle yhdyskuntarakentamiseen tarvittavat maat, nyt toimintaa ohjaa "ahne" hinnanmuodostus.

Kysymykseen, onko Metsähallitus kuten mikä tahansa muu toimija maamarkkinoilla, liikelaitos vastasi haastattelussa kieltävästi. Sillä on juuri suojelullisten tehtäviensä vuoksi erityisasema, koska se ei pyri esimerkiksi rantojen kaavoituksessa maankäytön maksimi-intensiteettiin. Tällä Metsähallitus myös perustelee sitä, että sillä tulee olla erityisasema kuntien maapolitiikassa ja että sillä tulee olla mahdollisuus solmia maankäyttösovimuksia raakamaillekin. Metsähallituksen huolena onkin, miten turvataan suojelun tyypiset erityisnäkökohdat, jos alueet luovutetaan raakamaana kunnille kaavoitettavaksi.

Asuntotuotannon kannalta Metsähallituksen maaomaisuus sijaitsee toissijaisilla alueilla, kuten Lapin ja Oulun lääneissä. Kasvuseduillakin Metsähallituksen maat käsittävät usein asuntotuotannon kannalta myös toissijaisia alueita. Esimerkiksi Espoossa Metsähallituksen suurin maanomistus keskittyy kunnan pohjoisosaan Nuuksion luonnonsuojelualueen tuntumaan, mutta sinne ei alueen luonteen vuoksi kohdistu rakentamispainetta.

Metsähallituksella on kuitenkin joitakin alueita, joilla on merkitystä kasvukeskuksen asuntotuotannon kannalta. Yksi tällainen alue sijaitsee Liedossa, Turun naapurikunnassa. Siellä valtiolle päätyi perintö, johon sisältyi merkittäviä maa-alueita.

### *Valtiolle päätyvät perinnöt: Liedon tapaus*

Jos henkilö kuolee ilman perillisiä ja testamenttia, saa valtio perinnön. Perintöasioita hoitava Valtiokonttori pysyttää omaisuuden valtion omistuksessa, jos siihen on erityistä syytä. Jos omaisuuden perunkirjoitusarvo on yli 500 000 euroa, päätöksen omaisuudesta tekee valtiokonttorin sijaan valtioneuvosto.

Valtion omistuksessa pidetään kiinteistöjä ja asuntoja sekä arvokasta irtaimistoa, joka soveltuu julkisiin taidekokoelmiin tai museoihin. Valtiolla pysytetyt kiinteistöt luovutetaan ympäristöministeriölle, Metsähallitukselle tai maa- ja metsätalousministeriölle, jotka käyttävät kiinteistöt luonnonsuojelualueiksi, vaihtomaiksi luonnonsuojelualueiden perustamiseen tai lisäalueeksi maanviljelijöille. Asuntoja käytetään muun muassa rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien siirtovelvollisten viranhaltijoiden asuntoihin. Ellei omaisuutta pysytetä valtiolla eikä sitä luovuteta perittävän lähelle, Valtiokonttori luovuttaa omaisuuden perittävän kotikunnalle.<sup>202</sup>

Lieto on Turun naapurikunta. Turun kaupunkiseudulla kehyskunnat ovat kasvaneet viime vuosina Turun kaupunkia nopeammin. Valtiolle päätyi Liedon kunnasta perintö, johon kuuluu kolme tilaa (yhteensä noin 124 hehtaaria). Alueet sijaitsevat vajaa kymmenen kilometriä Turun ydinkeskustasta, Liedon Ilmarisen kaupunginosassa. Liedon kunta oli käynyt omistajan kanssa tämän eläessä neuvotteluja alueiden tulevasta käytöstä. Kuoleman myötä perintö siirtyi valtiolle. Liedon kunta pyysi perinnön luovuttamista kunnalle.

Valtiokonttori sai perintöalueiden käyttötärpeesta eri toimijoilta erilaisia näkemyksiä. Maa- ja metsätalousministeriön huhtikuussa 2006 antaman lausunnon mukaan perintönä tulleiden kolmen tilan pelto- ja metsäalueet soveltuvat erittäin hyvin Metsähallituksen hallintaan ja hoitoon: "Tilan metsiä voidaan käyttää metsätalouteen ja peltoja siemenviljelysten perustamiseen tai vaihtokohteiksi mahdollisille puolustusvoimain hankinnoille." Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tilat tulisikin pysyttää valtiolla talouskeskusta lukuun ottamatta ja siirtää ne Metsähallituksen käytettäväksi. Ministeriön mukaan Metsähallitus voisi käyttää osan alueesta myös myyntikohteena ja käyttää siitä saadut varat esimerkiksi suojelualueiden hankintoihin.

Valtiokonttorin perintöasioiden yksikkö totesi toukokuussa 2006 valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa, että pienet osat kahdesta tilasta (yhteensä 26 hehtaaria) pysytetään valtiolla ja siirretään ympäristöministeriön hallintaan käytettäväksi osin luonnonsuojelualueina ja osin

---

<sup>202</sup> *Valtiokonttori (2008).*

luonnonsuojeluvaihtoihin. Loput kiinteistöt valtiokonttori esitti luovutettavaksi Liedon kunnalle "koska kunnan käyttötarkoitus on maa- ja metsätalousministeriön esitystä perustellumpi ottaen huomioon kiinteistöjen kaavoitussuunnitelmat."

Valtioneuvosto antoi marraskuussa 2006 päätöksen asiasta. Se poikkesi Valtiokonttorin esityksestä. Valtioneuvosto päätti pysyttää osat tiloista valtiolla ja siirtää ne Metsähallituksen hallintaan käytettäväksi "ensi sijassa siemenviljelysalueiden hankinnan vaihtomaana ja toissijaisesti puolustusvoimain alueiden vaihtomaana." Kunnalle päätettiin luovuttaa sellaiset osat kiinteistöistä, jotka oli jo kaavoitettu yleiskaavassa asuntorakentamiseen. Liedon kunnalle määrättiin noin 22,5 hehtaarin, ympäristöministeriölle noin 27 hehtaarin ja Metsähallitukselle noin 64,5 hehtaarin alueet.

Päätöksen liitteenä olleen karttaesityksen mukaan Metsähallitukselle määrätyt alueet sijaitsevat varsin lähellä Liedon taajamarakennetta. Vuonna 2004 hyväksytyyn yleiskaavan mukaan alueet oli määritelty maa- ja metsätalousalueiksi, maisemallisesti arvokkaaksi peltoalueeksi sekä maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi, jolla on erityisiä ympäristöarvoja. Tämän jälkeen kuitenkin Liedon kunta aloitti Turun kaupungin kanssa yhteisen yleiskaavan laatimisen, jonka tavoitteena on tiivistää kaupunkirakennetta Liedon kasvusuunnalla.

Liedon kunta valitti valtioneuvoston päätöksestä joulukuussa 2006 Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunta muun muassa korosti valituksessaan tuoneen asian käsittelyn eri vaiheissa esiin alueiden erityisarvon Turun kaupunkiseudun yhdyskuntarakentamisessa. Huhtikuussa 2008 antamallaan päätöksellä Korkein hallinto-oikeus hylkäsi kunnan valituksen.<sup>203</sup>

Tarkastuksessa tehdyn haastattelun yhteydessä kävi ilmi, että Metsähallituksen maankäytöstä vastaavassa johdossa ei oltu tietoisia Liedon tapauksesta. Kun sitä erikseen ryhdyttiin selvittämään, todettiin Metsähallituksesta, että sille osoitetuissa pelloissa on kyse erittäin arvokkaasta alueesta, jota ei voida luovuttaa suoraan kunnalle, sillä tällöin toimittaisiin vastoin valtioneuvoston päätöstä. Metsähallituksen tiedottaja totesi lehtihaastattelussa, että maan hankkiminen läheltä taajamaa on poikkeuksellista. Normaalisti kunta on maansaaja, mutta Liedon tapauksessa alueet katsottiin niin arvokkaiksi, että ne haluttiin valtiolle.<sup>204</sup> Sittemmin kunta ja Metsähallitus ovat käyneet neuvotteluja alueista, mutta ne ovat edenneet hitaasti. Metsähallitus on pyytänyt kunnalta vastaavia, siemenviljelykseen soveltuvia peltoalueita vaihtomaaksi, ottaen lisäksi huomioon alueen pelto- maata korkeamman odotusarvon. Tällaisia alueita kunnalla ei ole.

---

<sup>203</sup> KHO (2008).

<sup>204</sup> Turun Sanomat 12.5.2008.

Liedon tapausta lukuun ottamatta muissa kasvukeskuskunnissa tehtäviä kehittämishankkeita koskevat neuvottelut ovat Metsähallituksen edustajien mukaan edenneet hyvässä hengessä. Myös tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa yhteistyötä Metsähallituksen kanssa pidettiin monissa kunnissa varsin hyvänä. Liedon tapaus osoittaa kuitenkin sitä, että valtio ei mitenkään systemaattisesti priorisoi kuntien asuntotuotantoa luovuttamalla yhdyskuntarakentamisen kannalta keskeisiä alueita perinnön muodossa kunnalle.

Laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta todetaan, että valtion kiinteistövarallisuutta voidaan luovuttaa alle käyvän hinnan erityisen painavasta syystä. Hallitusohjelmassa<sup>205</sup> esitetty tavoite asuntotuotantoon soveltuvien maiden luovuttamisesta kunnille kohtuuhintaan voisi olla tällainen erityisen painava syy. Näin ei kuitenkaan Liedon kohdalla näytä olevan.

### *Senaatti-kiinteistöt*

Senaatti-kiinteistöt on valtiovarainministeriön tulohajauksessa toimiva valtion omistama liikelaitos, ja se kuuluu Metsähallituksen tavoin valtion talousarvion ulkopuoliseen talouteen. Senaatti-kiinteistöjen maaomaisuus oli vuonna 2007 tasearvoltaan runsaat 630 miljoonaa euroa ja rakennusten ja rakennelmien tasearvo 4,5 miljardia euroa.<sup>206</sup> Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa oli vuoden 2007 lopussa noin 11 300 valtion rakennusta, jotka käsittävät yli 8 miljoonaa neliometriä. Suuri organisaatiomuutos tapahtui vuoden 2010 vaihteessa, kun 1,78 miljardin euron arvoiset yliopistokiinteistöt irrotettiin Senaatti-kiinteistöistä ja yhtiöitettiin.

Senaatti-kiinteistöjen tehtävänä on tuottaa ja kehittää tilapalveluja sekä niihin läheisesti liittyviä muita palveluja valtion virastoille ja laitoksille sekä huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.<sup>207</sup> Senaatti-kiinteistöt on tilaajaorganisaatio, joka ostaa lähes kaikki suunnittelu-, rakennuttamis- ja ylläpitopalvelut ulkopuolisilta palvelun tarjoajilta.<sup>208</sup>

Senaatti-kiinteistöjen toimintaa ohjaavat tärkeimmät päätökset tekee vuosittain eduskunta valtion talousarvion yhteydessä. Talousarvioesityksessä Senaatti-kiinteistöjen arvoperustaksi todetaan yhteiskuntavastuullinen toiminta osana valtioyhteisöä. Vuoden 2010 palvelutavoitteet käsitte-

---

<sup>205</sup> *Hallitusohjelma (2007).*

<sup>206</sup> *Tilinpäätöskertomus (2008), Senaatti-kiinteistöt (2008).*

<sup>207</sup> *Laki Senaatti-kiinteistöistä 1196/2003.*

<sup>208</sup> *Tilinpäätöskertomus (2008).*

levät elinkaarivastuullisuutta, asiakastyytyväisyyttä, asiantuntijapalveluiden kehittämistä, valtiolle tarpeettoman omaisuuden myyntiä avoimin ja syrjimättömin menetelmin, yliopistokiinteistöjen siirtoa sekä osallistumista valtion kiinteistöomistuksen rakenteita koskeviin selvityksiin.<sup>209</sup>

Senaatti-kiinteistöjen yksi yksikkö on kehityskiinteistöt, vuoden 2008 alusta kehitys- ja aluekiinteistöt. Yksikköön on keskitetty valtiolle tarpeettomaksi jääneitä kohteita, joita se kehittää siihen muotoon, että ne olisivat myytävissä kiinteistömarkkinoille tai vuokrattaviksi toimitiloja tarvitseville. Kehityskiinteistöt toteuttavat osaltaan valtion kiinteistöstrategiaa.

Senaatti-kiinteistöihin on tehty lukuisia hallinnansiirtoja eri valtioitoimijoilta eri vaiheissa (ks. luku 3.3.1). Senaatilla ei kuitenkaan ole tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan varsinaista kattavaa kokonaiskuvaa kaikesta valtion maaomaisuudesta Senaatin omassa hallinnassa olevia alueita lukuun ottamatta.

Senaatti-kiinteistöjen mukaan sen hallinnassa on muutama suurempi alue, jotka ovat merkittäviä asuntotuotannon kannalta. Näistä yksi on Järvenpäässä, jonka omistus on ratkaisu lunastuksessa (ks. luku 3.2.2), toinen Hyrylän alueella Tuusulassa, josta on jo sovittu maankäytösopimuksella, sekä kolmas Keravan nuorisovankilan 150 hehtaarin alue. Keravan tapauksessa neuvottelut ovat kunnan kanssa käynnissä. Lisäksi Helsingin kaupungin kanssa on sovittu Keski-Pasilan kehittämistä aiesopimuksella.<sup>210</sup> Joissakin puolustuslaitoksen vapautuneissa kasarmialueissa, muun muassa Turussa, on lisäksi Senaatti-kiinteistöjen mukaan mahdollisuuksia myös asuntotuotannon kannalta.

Puolustusvoimien käytössä olevista alueista pääkaupunkiseudulla Santahaminassa ja Upinniemiessä voisi olla periaatteessa merkitystä asuntorakentamisen kannalta. Santahaminan asuntorakentamissuunnitelmien tilanne ei ole tällä hetkellä aktiivinen, mutta sen sijaan Helsingin edustalla sijaitsevien armeijan saarien virkistyskäyttömahdollisuuksien avaamisesta neuvotellaan. Myöskään Upinniemi ei ole nykyisin millään tavalla ajankohtainen kysymys. Lisäksi yliopiston omistuksessa olevilla ja valtion hallinnoimilla Viikin pelloilla Helsingissä voisi olla merkitystä asuntorakentamisessa.

Tiehallinnolta Senaatti-kiinteistöihin siirrettyjä alueita Senaatti-kiinteistöt ei pitänyt asuntorakentamisen kannalta merkittävänä alueiden sijainnin vuoksi. Ratahallintokeskukselta (RHK) siirrettiin Senaatti-kiinteistöille vuonna 2007 joukko kiinteistöjä, mutta näillä ei Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan ole merkitystä asuntotuotannon lisää-

---

<sup>209</sup> HE (2009a), momentti 28.20.88.

<sup>210</sup> Valtion omistaa alueesta noin 84 prosenttia ja kaupunki noin 16 prosenttia.



misen kannalta. Sen sijaan RHK:n vielä hallinnassa olevilla alueilla ja VR-Yhtymän alueilla on potentiaalista merkitystä asuntorakentamiselle.

Ratahallintokeskuksen alueet ovat Senaatti-kiinteistöjen kannalta siinä mielessä ongelmallisia, että niissä on paljon radanpitoon ja sen erityispiirteisiin liittyviä rasitteita. Erityisen huolestuttavana Senaatti-kiinteistöt piti tarkastuksen haastatteluissa sitä, että RHK on vuokrannut hallinnassaan olevia alueita eteenpäin, usein sellaisiin tarkoituksiin, jotka voivat saastuttaa maaperään. Vuokratuotot näistä alueista voivat olla varsin vähäisiä, mutta vuokraustoiminta sisältää merkittäviä kustannusriskejä maaperän saastumisriskin vuoksi.

Vuonna 2007 siirrettyjen alueiden lisäksi kaikki muut keskeiset asemien tuntumassa olevat maa-alueet jäivät edelleen Ratahallintokeskuksen hallintaan. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan kaikki sellaiset VR-Yhtymän ja RHK:n maa-alueet, joita ei tarvita välittömästi rautatietoimintaan, tulisikin siirtää Senaatille. RHK:n ja VR-Yhtymän näkökulmasta ongelmallista on kuitenkin se, että Senaatin käsitys rautatieliikenteestä, sen kehittämisestä ja vaatimuksista on ohut. Senaatti-kiinteistöjen näkemyksen mukaan olisi kuitenkin järkevää, että toimintoja selkeytettäisiin siten, että valtiolla olisi mahdollisimman vähän erilaisia kiinteistöjen jalostustoimintaa harjoittavia tahoja.

Senaatti-kiinteistöjen ja VR-Yhtymän välejä on hiertänyt erityisesti Keski-Pasilan kehittäminen. VR-Yhtymällä on noin viiden hehtaarin maa-alue Pohjois-Ilmalassa, jossa toimii Transpoint Oy<sup>211</sup> ja jonne VR on suunnitellut kaupallisen keskuksen rakentamista. Senaatti-kiinteistöjen ja VR-Yhtymän näkemykset kauppakeskushankkeen toteuttamismahdollisuuksista olivat täysin ristikkäiset tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa. Mikä tärkeintä VR:n hankkeesta olisi tulossa kilpaileva hanke valtion ja Helsingin kaupungin Keski-Pasilan hankkeelle. Tosin siinäkin VR on osallisena asemarakennuksen omistajana.

Senaatti-kiinteistöissä kritisoitiin valtion hallinnan siirtoja mutkikkaiksi ja pahimmassa tapauksessa useita vuosi kestäviksi. Esimerkiksi Ratahallintokeskukselta siirretty omaisuus oli valtiovarainministeriöllä koko vuoden 2007, ennen kuin se siirrettiin Senaatti-kiinteistöille. Tämän ajan alueet olivat hoitosopimuksen piirissä, jonka avulla Senaatti muun muassa peri vuokria. Hallinnansiirtojen kestoa kritisoitiin myös joissakin kunnissa.

Valtiovarainministeriön mukaan hallinnansiirtojen keston vaikuttaa niiden avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaate. Tämä on Senaatti-

---

<sup>211</sup> *Tavaraliikenteeseen keskittyvä Transpoint Oy on osa VR-Yhtiötä.*

kiinteistöjen yksi palvelu- ja toimintatavoite.<sup>212</sup> Avoimuus merkitsee muun muassa ulkopuolisten arviointien tekemistä ja tilintarkastajien lausuntojen hankkimista. Vaikka järjestelyllä on hyvät tarkoitukset, se näyttää lisäävän hallinnansiirtojen raskautta eikä helpota valtion kiinteistöomaisuuden järjestelemistä.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella sekä valtiotoimijat että kunnat pitivät eri valtiotoimijoiden kiinteistöjen kokoamista Senaatti-kiinteistöille perusteiltaan erittäin hyvänä. Senaatti-kiinteistöjen mielestä yhteistyö kuntien kanssa sujuu pääsääntöisesti erinomaisesti. Senaatti koki kuitenkin hankalaksi sen, että eri kunnilla on erilainen maapoliittinen linja.<sup>213</sup> Hyvä kunnallinen maapolitiikka on Senaatti-kiinteistöjen mielestä sitä, että kunnat käyttävät kaikkia maapoliittisia keinoja, myös maankäytösopimuksia. Myös kunnissa yhteistyötä Senaatti-kiinteistöjen kanssa kuvattiin pääsääntöisesti erittäin hyväksi. Senaattia kuvattiin johdonmukaiseksi ja tulorientoituneeksi toimijaksi. Kunnissa myös tunnuttiin varsin pitkälle ymmärrettävän Senaatti-kiinteistöjen toimintapolitiikan lähtökohdat, jotka perustuvat voiton maksimointiin. Kritiikki suunnattiinkin valtion tulorajoitukseen, jossa ei korosteta riittävästi yhteiskuntavastuullisuutta. Monissa kunnissa tämä oli hyväksytty omaksumalla käsitys, jonka mukaan Senaatti on kuin mikä tahansa muu yksityinen toimija.

Senaatti-kiinteistöillä itsellään oli erilainen käsitys siitä, missä määrin organisaatio on kuin mikä tahansa yksityinen toimija. Senaatti-kiinteistöjen mukaan heitä valtiotoimijana ei voi rinnastaa yksiselitteisesti yksityiseen maanomistajaan. Näkemys perustuu siihen, että valtio on investoinut monille alueille esimerkiksi erilaisia väyliä rakentamalla. Argumentti on siinä mielessä ongelmallinen, että näissä investoijana ei ole ollut Senaatti-kiinteistöt.

Senaatti-kiinteistöjen asema yhtäältä liiketaloudellisin periaattein toimivana liikelaitoksena ja toisaalta valtion intressien edustajana koettiin toisinaan ongelmalliseksi. Esimerkiksi Vihdin kunta on aloittanut Senaatin kanssa neuvottelut 60 hehtaarin alueesta, jonka kunta haluaisi ostaa kunnan maapoliittisten periaatteiden mukaisesti. Senaatti kuitenkin haluaa alueesta maankäytösopimuksen ja on alustavissa yhteydenotoissa antanut kunnan edustajan mukaan ymmärtää, että se voisi jotenkin vaikuttaa kunnan kannalta tärkeiden liikennehankkeiden toteutumiseen. Näin ei asiallisesti ole tai tulisi olla, sillä liikennehankkeet kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle eivätkä Senaatti-kiinteistöille.

---

<sup>212</sup> *Esim. HE (2007, 2009a).*

<sup>213</sup> *Myös Laitakari (2008).*

Senaatin asemaan ja maankäyttösopimuksen vaatimiseen liittyy myös Järvenpään tapaus, joka johti valtion alueiden lunastamiseen. Sekä Senaatti-kiinteistöjen että Järvenpään kaupungin mukaan tilanne oli lukkiutunut Kapiteelin aikana. Myös joissakin muissa kunnissa yhteistyön Kapiteelin kanssa kuvattiin olleen hankalaa. Vaikka Kapiteelin paikallisiin toimijoihin olisi ollut hyvä keskusteluyhteys, luottamus kuitenkin väheni, kun Kapiteeli ei kuntien näkemysten mukaan pitäytynyt sovitussa asioissa.<sup>214</sup> Senaatti on siten joutunut vastaamaan myös Kapiteelin toimista.

Kaikissa kunnissa yhteistyö Kapiteelin kanssa ei ollut ongelmallista. Esimerkiksi Hämeenlinnassa Poltinahon kasarmialueen kauppa Kapiteelin kanssa kuvattiin onnistuneeksi, samoin Vihdissä tehtyjä maakauppoja. Myös Keravalla sijainneista Kapiteelin maista päästiin sopimukseen. Kapiteeli myikin olemassaolonsa aikana kunnille yhteensä 500 kohdetta, jotka käsittivät maapinta-alaltaan 2 500 hehtaaria.<sup>215</sup>

### *VR-Yhtymä*

Liikelaitosmuotoinen Valtion Rautatiet jaettiin vuonna 1995 kahtia. Virastomuotoisen Ratahallintokeskuksen (RHK, vuoden 2010 alusta osana Liikennevirastoa) tehtäväksi tuli hoitaa radanpidon viranomaistehtäviä ja huolehtia valtion vastuulla olevan rataverkon kunnossapidosta ja kehittämisestä. Liikelaitoksen toisesta osasta muodostettiin osakeyhtiömuotoinen VR-konserni, jonka emoyhtiö on VR-Yhtymä Oy. Konserni on valtion omistuksessa, ja sen tytäryhtiöt tarjoavat palveluja ostajille. Ratahallintokeskuksesta on siirretty edelleen yleiseen rautatieturvallisuuteen liittyviä tehtäviä vuonna 2006 perustetulle Rautatievirastolle, joka siirtyi vuoden 2010 alussa osaksi Liikenteen turvallisuusvirastoa.<sup>216</sup> Nämä virastot ovat liikenne- ja viestintäministeriön alaisia, joka puolestaan vastaa rautateitä koskevasta lainsäädännöstä ja lupahallinnosta. Lisäksi se ostaa VR:ltä henkilöliikenteen palveluita.

VR-Yhtymä Oy on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Vuonna 2007 VR:n liikevaihto oli 1,3 miljardia euroa. VR-konserniin siirrettiin apporttina yhtiötä perustettaessa vuonna 1995 aiemman Valtion

---

<sup>214</sup> Vuoden 2000 ns. Siimeksen sopimuksessa valtion ja Helsingin seudun kuntien välillä todetaan, että "Valtio ja Kapiteeli Oy noudattavat tonttien luovutuksessa periaatteita, joilla varmistetaan rakennuskelpoisten tonttien riipeä saatavuus ja otetaan huomioon kuntien maanhankinnan kokonaisuus." Myös tästä Kapiteeli kuntien mielestä lipesi.

<sup>215</sup> Julin (2006).

<sup>216</sup> Ks. VTV (2008b). Ratahallintokeskus liitettiin vuoden 2010 alusta osaksi Liikennevirastoa.

rautateiden hallinnassa ollutta valtion omaisuutta valtioneuvoston päätöksellä.<sup>217</sup> VR:n edustajien mukaan yhtymän hallinnassa on vajaa 600 hehtaaria maa-alueita. Yhtiöittämisen myötä VR-Yhtymälle jäivät suuremmat asemat ja teollisuusrakennukset, kuten konepajat ja varikot sekä terminaali-alueet. Pienemmät asemat siirtyivät RHK:lle. VR:n linjana on pitää itsellään kaikki ne alueet, joita se tarvitsee omaa liiketoimintaansa varten, ja kehittää alueita tarpeen mukaan. Lisäksi VR:n hallussa on kehityskiinteistöjä, joita pyritään aktiivisesti kaavoittamaan toimintaolosuhteiden muuttuessa. Kehityskiinteistöistä saaduilla tuloilla konserni on muun muassa osarahoittanut miljardin euron kalustohankintojaan. VR-Yhtymän asiantuntijoiden karkean arvion mukaan maaomaisuudesta saadut tuotot ovat olleet noin 8 miljoonaa euroa vuodessa.

VR-Yhtymän viime aikojen hankkeiden joukossa on ollut myös asuntorakentamista. Suurin hanke on ollut Helsingissä Pasilan konepajan alueen kehittäminen. Siitä saaduilla tuotoilla VR on pystynyt rahoittamaan Ilmalan ratapihan modernisointia. Lisäksi asuntoja on tulossa Tampereelle Sorin alueelle, Ouluun sekä Turun konepaja-alueelle. VR:llä ei ole muita sellaisia alueita, johon merkittävää asuntorakentamista voitaisiin suunnitella. Esimerkiksi Jyväskylän terminaali-alueelle on suunniteltu kaupallisia toimintoja. Lisäksi Kuopiossa on konepaja, jota VR mielellään kehittäisi asuntorakentamiseen. Kaupunki on kuitenkin halunnut pitää sen nykyisessä, yritystoimintaa palvelevassa, käytössä. Koska mainitut VR-Yhtymän alueet sijaitsevat keskellä kaupunkeja, nämä alueet on jo asemakaavoitettu. Kyse on siten jo asemakaavoitetun alueen muuttamisesta toiseen käyttöön, jolloin tehdään maankäyttösopimuksia.

VR:n edustajat kuvasivat haastattelussa olevansa hyvin aktiivisia kiinteistökehittämisessä. Jos jokin hanke ei ole edennyt, syynä on ollut kuntien kaavoitusprosessien hitaus, joskin kuntakohtaiset erot ovat suuria. Lisäksi VR oli kohdannut sellaisia tilanteita, joissa kuntien kaavoitus etenee huomattavasti sujuvammin kunnan omistamalla maalla kuin muiden mail-la.

Kuntahaastatteluissa VR-Yhtymää kuvattiin erittäin nopeaksi toimijaksi, mikä on johtanut toisinaan "sooloiluun". Myös muiden valtiotoimijoiden taholta VR:ää luonnehdittiin poikkeuksellisen kovaksi kiinteistötoimijaksi, joka hakee alueilleen erittäin tehokasta rakentamista. Käsitys tuntui olevan se, että VR-Yhtymällä on hallussaan varsin arvokkaita maa-alueita keskellä kaupunkeja asemien ympäristössä. VR:n ulkopuolella kenelläkään ei tunnu olevan selvää käsitystä siitä, mitä kaikkea VR:n omistuksensa täsmälleen ottaen on.

---

<sup>217</sup> VR Vuosikertomus (2007).

VR-Yhtymä on osakeyhtiömuotoinen yritys. Tätä taustaa vasten VR:n aktiivista kiinteistökehittämistä voi pitää hyvänä liiketoimintana, joka palvelee omistajan eli valtion intressejä. Kun kyse on valtion kokonaan omistamasta yhtiöstä, valtiolla olisi kuitenkin periaatteessa mahdollisuus ohjata sen toimintaa toisinkin. Kilpailumielessä voi joka tapauksessa koitua ongelmia, jos VR:n rinnalle tulee muita rautatieliikennöitsijöitä. Tällöin voidaan kysyä, tuleeko siitä ongelmia, että VR-Yhtymä omistaa esimerkiksi kaikki suurimmat asemat ja käyttää sille aikanaan myönnettyä kiinteistöomaisuutta investointien rahoittamiseen. Radanpidon töiden toimintamallin kehittämistyössä esitetäänkin selvitettäväksi kysymystä ratapiha-alueiden eri osien omistuksesta, käyttöjärjestelyistä ja korvauksista.<sup>218</sup>

### *Ratahallintokeskus*

Suomen rataverkon pituus on lähes 6 000 kilometriä. Valtion rautateiden omaisuutta järjesteltäessä rataverkon välitön omistus ja hallinnointi jäivät edelleen valtiolle. Tehtävää hoitaa Ratahallintokeskus (RHK), joka liitettiin vuoden 2010 alusta osaksi uutta Liikennevirastoa. Maa-alueitten osalta Valtion rautateitten yhtiöittämisen myötä RHK:lle siirtyi pääosa ratapihoista. Ratahallintokeskuksen taseessa rakenteet käsittävät noin 2,7 miljardia euroa sekä maa- ja vesialueet, rakennusmaa- ja vesialueet sekä rakennukset noin 85 miljoonaa euroa.<sup>219</sup>

Ratahallintokeskuksella ei ollut haastattelun perusteella tarkkaa käsitystä siitä, minkä verran täsmällisesti ottaen erilaisia radanvarsimaita sen hallussa on. Kyse on "pienestä silpusta", eikä organisaatiolla ole ollut aikaa tehdä aukotonta kokonaiskartoitusta asiasta, varsinkaan kun pelkkiin rekisteritietoihin ei voi luottaa, vaan selvittäminen vaatisi aina maastokatselmuksen. Tarkastuksessa Maanmittauslaitokselta tilattu aineisto valtion maanomistuksista tuki tätä käsitystä. Esimerkiksi Espoossa on Maanmittauslaitoksen oman jakojärjestelmän perusteella tehdyssä haussa yhteensä 175 valtion hallinnoimaa kohdetta, joista 102 on RHK:lla. Kooltaan nämä ovat yleensä pieniä, alle hehtaarin ja toisinaan vain kymmenien neliömetrin suuruisia alueita.

On yleistä, että radanvarsilla on 5–20 metrin levyisiä suojakaistaleita. Keskustojen radanvierusta-alueet ovat erittäin haluttuja kaupunkien näkökulmasta sijaintinsa vuoksi. RHK:n mielestä kaupungit lunastavatkin mielellään näitä alueita. Näin voidaan menetellä, jos RHK:lla ei ole osoittaa alueelle ratasuunnitelmia. RHK:n hallussa on siis paljon alueita, joihin

---

<sup>218</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö (2008).*

<sup>219</sup> *Ratahallintokeskus (2007).*

voisi saada teoreettisesti rakentamista mahtumaan radan varteen. Tällöin voi kuitenkin koitua melu- tai värinäuhaittoja, joten ainakaan asuntorakentaminen ei tulisi kysymykseen. Lisäksi radan päälle tai sen alle rakentaminen on mahdollista.

Ratahallintokeskuksen tehtävänä on ollut luovuttaa hallinnansiirroilla valtiovarainministeriön kautta Senaatti-kiinteistöille myytäväksi sellaisia alueita, jotka eivät kuulu radanpitoon. RHK on kartoittanut näitä paikkoja koko Suomessa. Hallinnansiirtoja on tehty monessa vaiheessa. Tuorein luovutus tapahtui vuoden 2006 lopussa. Luovutettavat alueet olivat kooltaan pieniä, yhteensä runsaat 500 hehtaaria. Kohteiden tasearvo oli noin 26 miljoonaa ja rakennusten arvo noin 8,6 miljoonaa euroa.<sup>220</sup> Siirtyviin kohteisiin jäi pääsääntöisesti RHK:n rasitteita, kuten sähkö- ja puhelinliittymiä, tieyhteyksiä, tierasitteita sekä liityntäpysäköintiä. Senaatti-kiinteistöjen kannalta nämä rasitteet ovat ongelmallisia esimerkiksi alueiden mahdollisen myynnin kannalta. RHK:n näkemyksen mukaan Senaatti ei taas aina ymmärrä radanpitoon liittyviä erityispiirteitä.

RHK:n luovuttamia alueita ei ole "korvamerkitty" mitenkään siten, että niistä saatavia tuloja ohjattaisiin takaisin radanpitoon. Tilanne oli myös hyvin tiedossa kunnissa, joissa kuvattiin kuinka maankäytösopimuksissa RHK ei saa itselleen mitään hyötyä, vaan kaikki menee "valtion pohjattomaan kirstuun". Siten RHK ei hyödy alueiden jalostamisesta, jolloin se voisi arvonnousuilla rahoittaa uusia investointeja. Nykyisellään sen pitää rahoittaa kaikki kehittämishankkeisiin liittyvät investoinnit radanpidon varoista. Haastatteluissa arveltiin, että siksi RHK suhtautuu yleensä penseästi alueiden kehittämiseen.

Myös RHK:ssa tunnustettiin suoraan, että jos he jotenkin hyötyisivät alueiden luovutuksista, he myös olisivat aktiivisemmin ideoimassa alueiden käyttöä ja edistämässä niiden eteenpäin luovutusta. Lisäksi RHK:lle voi koitua alueiden luovuttamisen jälkeenkin menoja esimerkiksi meluntorjunnasta tai melusteiden graffitien poistamisesta.

Tilanne lienee kuitenkin muuttumassa, sillä VR-Yhtymän ja Ratahallintokeskuksen kiinteistövarallisuutta selvittänyt työryhmä ehdottaa, että erilaisten rautatieliikennettä palvelevien alue- ja kiinteistöratkaisujen myynnistä tai kehittämisestä saadut tuotot kohdistettaisiin jatkossa suoraan RHK:n osoittamien kohteiden toteuttamiseen.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> Ratahallintokeskus (2006).

<sup>221</sup> Valtioneuvoston kanslia (2009).

## *Muut väylätoimijat*

Entinen Tielaitos jaettiin vuoden 2001 alusta kahtia Tieliikelaitokseen (nykyinen Destia) ja Tiehallintoon (vuoden 2010 alusta osa Liikennevirastoa).<sup>222</sup> Tiehallinto vastaa Suomen yleisistä teistä. Se keskittyy maanteiden hallinnointiin, liikennejärjestelmän suunnitteluun ja laatutason määrittelyyn, ja Destia puolestaan keskittyy tienpidon tuotantotehtäviin.

Tiehallinto on luopumassa tarpeettomiksi käyneistä alueistaan. Vuonna 2007 Tiehallinnolta tehtiin hallinnan siirtoja valtiovarainministeriön kautta Senaatti-kiinteistöille 8,5 miljoonan euron arvosta. Omaisuus koostui 88 varikkokiinteistöstä ja kymmenestä tukikohta- ja muusta kiinteistöstä. Tiehallinnolla on varsinaisten teialueiden lisäksi hallussaan noin 300 maa-ainesaluetta, joista se on luopumassa ja siirtämässä ne lähinnä Senaatti-kiinteistöjen hallintaan. Syynä alueiden luovutukseen on Tiehallinnon muuttuminen tilaajaviranomaiseksi, jonka myötä rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyvät tehtävät ostetaan markkinoilta. Maa-ainesalueista on tarkoitus luopua vuoteen 2020 mennessä. Tiehallinto jättää itselleen joitakin kovan kivimateriaalin alueita, jotta se voi turvata hyvän päällystekivimateriaalin saatavuuden. Tiehallinnolla on esimerkiksi vanhoja sorakuoppia, joiden hallinnasta neuvotellaan ainakin Tuusulassa. Lisäksi Tiehallinnolla on varikkoalueita, jollainen on esimerkiksi Jyväskylässä siirtynyt Destialle. Helsingin näkemyksen mukaan Tiehallinnon omistuksessa olevia väyliä ainakin Kehä I:n sisäpuolella voisi muuttaa kaupungin pääkaduiksi ja tehostaa maankäyttöä niiden varsilla.

Destia Oy on Suomen valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, joka aloitti toimintansa 1.1.2008, kun Tieliikelaitos yhtiöitettiin. Destian toimialana on rakennusalan palvelutoiminta, teollisuus- ja ympäristöpalvelut sekä liikenteen palvelut ja näihin liittyvät tuotteet. Destian asiakkaita ovat valtionhallinnon organisaatiot, teollisuus- ja liikeyritykset sekä kunnat ja kaupungit. Konsernin liikevaihto oli vuonna 2007 noin 600 miljoonaa euroa.<sup>223</sup>

Tielaitosta jaettaessa liikelaitokselle ja nyttemmin yhtiötetylle Destialle siirrettiin apporttina maa-alueita. Destian taseessa maa- ja vesialueet on arvostettu 3,5 miljoonaan euroon sekä rakennukset ja rakennelmat noin 10 miljoonaan.<sup>224</sup> Destialla on esimerkiksi maa-ainesalueita, jotka sijaitsevat kaukana kasvukeskuksista. Destialla on kuitenkin myös 14 ns. tukikohtaa,

---

<sup>222</sup> Tiehallinnon keskushallinto siirtyi vuoden 2010 alusta osaksi uutta Liikennevirastoa ja tiepiirit osaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia.

<sup>223</sup> Destia (2007).

<sup>224</sup> Destia (2007).

jotka ovat olleet pitkään entisen Tielaitoksen hallussa. Näistä osa on lähellä asumista tai keskustatoimintoja keskusten kasvaessa. Esimerkiksi Jyväskylässä ja Oulussa Destialla on alueita melko keskeisillä paikoilla. Destia on käynnistänyt selvityksen, jossa käydään läpi kaikki alueet ja niiden käyttömahdollisuudet myös muihin kuin Destian tarkoituksiin.

Kolmantena merkittävänä maa-alueita hallinnoivana väylätoimijana on entinen Ilmailulaitos eli osakeyhtiömuotoinen Finavia. Sen hallinnassa on noin 10 400 hehtaaria alueita. Ilmailulaitosta muodostettaessa 1990-luvun alussa sille luotiin aloittava tase, jolloin Ilmailuhallituksen maa-alueet siirrettiin perustavaan taseeseen ja arvotettiin ensimmäistä kertaa. Maa-alueet käsittävät suurimman osa nykyisistä lentoasemista. Finavialle siirtyi 2000-luvun alkuun mennessä myös puolustusvoimien kenttien maa-alueita.

Lentoasema-alueiden kehittämisestä ja markkinoinnissa vastaa konsernitasolla Finavian tytäryhtiö Lentoasemakiinteistöt Oyj. Maa-alueiden omistaminen ja vuokraaminen sen sijaan kuuluvat emokonserniin. Finavia kehittää hallinnassaan olevia maa-alueita ja käyttää tulot lentoasemainfrastruktuurin kehittämiseen. Suurimpia tällaisia alueita on Aviapolis Vantaalla, jossa Finavialla on jonkin verran maa-alueita. Alueen kehittäminen on lähtenyt pitkälti Finavian ja Vantaan yhteistyönä käyntiin. Asuntorakentamisen kannalta Finavian omistamat alueet ovat kuitenkin yleensä vähemmän tavoiteltuja, sillä ne sijaitsevat kaukana kaupungin keskustoisista ja erityisen ongelman asumisen kannalta muodostaa lentomelu.

Finavia oli valtion liikelaitos vuoden 2009 loppuun, jonka jälkeen se yhtiöitettiin. Ilmailulaitos ja sittemmin Finavia ovat ostaneet maa-alueita vapaaehtoisilla kaupoilla ja toisinaan lunastamalla. Lunastusta käytettiin muun muassa Helsinki-Vantaan kolmannen kiitotien kohdalla jo pelkäämään maanomistajien suuren määrän vuoksi. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vuoksi Finaviassa lunastamista pidettiin hyvänä välineenä. Myös Tiehallinto ja RHK lunastavat alueita toimintojaan varten. Näistä Tiehallinto on käyttänyt lunastuksiin noin 20–30 miljoonaa euroa vuosittain ja RHK muutaman miljoonan.

Valtiontilintarkastajat arvioivat vuonna 2003 valtion kiinteistöstrategian toteuttamista.<sup>225</sup> Arvion mukaan strategia on selkeyttänyt valtion kiinteistötoimialaa ja parantanut valtion asemaa kiinteistömarkkinoilla. Valtiontilintarkastajien mukaan valtion virastoilla ja laitoksilla oli kuitenkin edelleen niille tarpeetonta kiinteistövarallisuutta. Valtiovarainministeriötä kehoitettiin huolehtimaan siitä, että tämä kiinteistövarallisuus strategian mukaisesti keskitetään toimiville liikelaitoksille tai siirretään Kapiteelille.

---

<sup>225</sup> *Valtiontilintarkastajat (2003).*



Tämän tarkastuksen mukaan valtion kiinteistöomaisuutta hallinnoivien toimijoiden välillä on edelleen tiettyä sekavuutta. Sitä ovat osaltaan saaneet aikaan erinäiset ja eri vaiheissa toteutetut kiinteistöomaisuuden siirrot eri toimijoiden välillä. VR-Yhtymän ja ratahallintokeskuksen kiinteistövarallisuutta selvittänyt työryhmä on tehnyt vuoden 2009 lopussa esityksen, jonka toteuttaminen toisi selvennystä asiaan ratatoimijoiden osalta. Työryhmä ehdottaa, että VR:n ydinliiketoimintaan kuulumattomista kiinteistöistä siirrettäisiin Senaatti-kiinteistöille ne kiinteistöt, jotka sopivat sen toimintaperiaatteiden piiriin.<sup>226</sup>

Tarkastuksen tavoitteena ei ollut arvioida sitä, missä määrin eri valtio-toimijat tai valtion yhtiöt tarvitsevat kaikkia hallinnassaan olevia alueita omaan käyttöönsä. Tarkastuksen aikana syntyi kuitenkin käsitys siitä, että valtion eri toimijat ovat erimielisiä siitä, ovatko kaikki toimijat luovuttaneet niille tarpeettoman kiinteistöomaisuuden edelleen Senaatti-kiinteistöille tai Metsähallitukselle. Tältä osin valtion kiinteistöstrategian toteutuminen näyttää epävarmalta.

### 3.4.3 Valtion maaomaisuus kasvukeskuksissa

Valtion maaomaisuutta kunnissa selvitettiin vuonna 2008 haastattelujen avulla. Haastattelujen etuna oli se, että niissä voitiin pohtia alueiden merkitystä nimenomaan asuntorakentamisen kannalta.

Kunnissa käsitys valtion maanomistuksista vaihteli. Joissakin kunnissa tiedettiin tarkkaan valtion maanomistus. Esimerkiksi Jyväskylä pystyi tuottamaan helposti karttaesityksen valtion maanomistuksista, joita oli lähinnä keskustan tuntumassa Senaatti-kiinteistöillä, rataverkon varrella Ratahallintokeskuksella ja pääväylän varrella Tiehallinnolla. Kaikissa kunnissa tilanne ei ollut näin yksinkertainen. Syynä oli juuri se, että valtion maaomaisuutta on useiden virastoja, liikelaitosten ja yhtiöiden hallinnassa. Erityisesti VR:n ja Ratahallintokeskuksen maita pidettiin "sillisalaattina". Oman haasteensa tilanteeseen on tuonut se, että valtion maaomaisuutta on siirretty toimijoilta toisille. Joissakin kunnissa tilanteen kuvattiinkin viime vuosina rauhoittuneen siitä, kun toimijoina oli "Kapiteelia ja Senaattia ja Arsenalia ja Spondaa".

Jos monissa kunnissa käsitys valtion maanomistuksista on sekava, todettiin sen olevan varmaa, ettei niitä myöskään kukaan kootusti valtion taholla hallitse. Rakennushallituksen lakkauttamisen myötä Suomessa ei ole

---

<sup>226</sup> *Valtioneuvoston kanslia (2009).*

enää keskusrekisteriä, johon olisi koottu kaikkien valtiotoimijoiden maanomistus.

Suurimassa osassa tarkastuksessa läpikäytyissä kunnissa valtion maaomaisuus ei ole määrällisesti merkittävä tekijä asuntorakentamisen kannalta. Tällainen tilanne on suurimmissa kaupungeissa: Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Tampereella. Näissä valtion maaomaisuutta ei pidetty asuntorakentamisen kokonaisuuden kannalta merkittävänä tekijänä. Pidemmällä aikavälillä tilanne voi olla toinen, jos esimerkiksi Helsingissä puolustusvoimien käytössä olevia alueita muutettaisiin siviilikäyttöön.

Monessa kunnassa valtion usein määrällisesti vähäiset maanomistukset sijaitsevat kuitenkin yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta keskeisillä paikoilla. Esimerkiksi rautatieliikenteeseen liittyvät toiminnot ja niille varatut maa-alueet sijaitsevat yleensä aivan kaupunkien ydinkeskustoissa. Tällainen tilanne on Tampereella, jossa valtion maanomistukset eivät ole kokonaisuudessa suuria. Silti erityisesti radanvarsien alueita, joita on Senaatti-kiinteistöjen, VR-Yhtymän ja Ratahallintokeskuksen hallinnassa, pidettiin rakentamisen kannalta merkittävänä niiden keskeisen sijainnin vuoksi. Myös Helsingissä Keski-Pasilan rakentamissuunnitelmat ovat merkittäviä.

Turussa on tehty suuria järjestelyjä valtion ja kunnan välillä sekä valtion toimijoiden sisällä. Ruissalon luonnonsuojelualueen omistus on ratkaistu valtion ja kaupungin välillä kaupungin hyväksi. Lisäksi Heikkilässä puolustusvoimilta siirtyi kasarmialue ja vankeinhoitolaitokselta Kakolanmäen alue Senaatti-kiinteistöille kehitettäväksi. Näitä alueita pidettiin Turussa etenkin sijaintinsa vuoksi merkittävänä myös asuntorakentamisen kannalta.

Myös Hämeenlinnassa on tehty takavuosina suuria maanvaihtoja valtion kanssa. Jo Rakennushallituksen aikana kaupungille siirrettiin vanhan vaatetusvarikon alueita. Uudemmissa kaupoista merkittävä on Poltinahon kasarmialue, jonka Kapiteeli myi kaupungille vuonna 2003. Alue sijaitsee kiinni olemassa olevassa kaupunkirakenteessa, ja sitä ollaan muuttamassa asuinalueeksi. Vastaava tilanne on Vantaalla, jossa valtion maanomistus oli merkittävä ns. Marja-Vantaan alueella, kunnes kaupunki osti Kapiteeli Oyj:n hallussa olleita alueita (ks. luku 3.3.1).

Kuopiossa valtion maanomistuksia pidettiin tärkeinä eri syistä. Ratatoimijoiden hallussa olevat alueet ovat merkittäviä keskustan rakentamismahdollisuuksien kannalta, Neulamäki sijaintinsa puolesta sekä Niuvanien ympäristön alueet siellä valmiina olevan palvelukapasiteetin vuoksi. Jyväskylän kaupungissa valtion maanomistuksia on varsin vähän. Sen sijaan entisessä Jyväskylän maalaiskunnassa Metsähallituksella on sellaisia alueita, joihin kohdistuu kunnan kaavoitusintressejä.

Myös Vihdissä on asuntorakentamismahdollisuuksia valtion omistamilla alueilla. Kunnassa on Senaatti-kiinteistöjen hallinnassa 60 hehtaarin suuruinen alue, joka olisi lähitulevaisuudessa mahdollista kaavoittaa asuinrakentamiseen. Keravalla valtion maanomistus on merkittävä niin strategisesti kuin määrällisestikin. Valtion maita on runsaat 200 hehtaaria Senaatti-kiinteistöjen ja Rikosseuraamusviraston käytössä. Vankilan välittömässä läheisyydessä on sen tarpeisiin kuuluvia maita 40–50 hehtaaria ja muut 80 hehtaaria alueista on yleissuunnitelmallisesti ajateltu soveltuvan asumiseen ja elinkeinoihin. Loput 80 hehtaaria maista ovat pienempiä maa-alueita eri puolilla Keravaa, mutta ne rajautuvat varsin tiiviisti asuinalueisiin. Näistä alueista ovat neuvottelut käynnissä Senaatti-kiinteistöjen kanssa, joka edustaa myös Rikosseuraamusvirastoa. Lisäksi Keravalla on VR:n alueita. Rahtiterminaalin alueeseen liittyen toimijoina ovat sekä VR-Yhtymä että sen tytäryhtiö Transpoint.

Tuusulassa merkittävin valtiotoimija on ollut nyttemmin lakkautettu Hyrylän varuskunta, jolla oli noin 300 hehtaarin maa-alue. Alue on merkittävä paitsi kooltaan myös sijainniltaan Hyrylän kuntakeskuksen kupeessa. Alue kuului pääosin Metsähallitukselle, jonka hallinta-aikana kunta teki ostotarjouksen maista raakamaan hinnalla. Valtio torjui kuitenkin tarjouksen. Sittemmin alueet on siirretty neuvottelujen yksinkertaistamiseksi Senaatti-kiinteistöille.<sup>227</sup> Se teki vuonna 2007 kunnan kanssa yhteistyösopimuksen, jossa sovittiin pääperiaatteet alueen kehittämisestä sekä kustannusten ja hyödyn jakautumisesta. Kasarmialueista tehdään maankäyttösopimus ja aiemmin Metsähallituksen hallussa olleet harjoitusalueet kunta ostaa 3,5 euron neliömetrihintaan. Alueen kehittämisestä on järjestetty kansainvälinen arkkitehtikilpailu Senaatti-kiinteistöjen ja kunnan yhteistyönä.

Monissa kunnissa valtion maaomaisuus onkin supistunut sen mukaan, kun alueita on ostettu kunnille tai niistä on tehty maankäyttösopimuksia. Tällainen tilanne on esimerkiksi Nurmijärvellä, jossa ei enää ole merkittäviä valtion maanomistuksia. Aiemmin tehtiin kauppoja muun muassa Kapiteelin kanssa. Myöskään Mäntsälässä ei ole enää merkittäviä valtion maanomistuksia.

Osassa kuntia on valtion maanomistuksia, mutta niihin ei kohdistu alueiden luonteen vuoksi rakentamispaineita. Näin on esimerkiksi Espoon ja Sipoon luonnonsuojelualueilla. Kirkkonummella valtion omistamat suurimmat maa-alueet ovat Upinniemessä ja Lahdessa Hennalassa varuskun-

---

<sup>227</sup> *Muita valtio-osapuolia Hyrylässä on muun muassa Kruunu-asunnot (vuoden 2010 alusta Governia Oy:n alakonserni).*

nan alueilla, mutta koska kyse on toimivista varuskunnista, ei niihin kohdistu nykyisellään kehittämispaineita.

### *Valtion maaomaisuus Helsingin seudun kunnissa kiinteistörekisterin perusteella*

Lokakuussa 2009 tarkastuksen aineistoa päivitettiin tilaamalla Maanmittauslaitokselta 14 Helsingin seudun kunnan tiedot valtion maanomistuksista Maanmittauslaitokselta. Kiinteistötietojärjestelmä koostuu kahdesta osasta: kiinteistöosasta eli kiinteistörekisteristä sekä kirjaamisosasta eli lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä. Näistä ensimmäinen ei sisällä omistajatietoja, vaan ne on talletettu lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Maanmittauslaitos teki haun omasta jakojärjestelmästäan, johon omistajatiedot päivittyvät kaksi kertaa vuodessa. Tietohaku jouduttiin käytännössä tekemään manuaalisesti, sillä valtiolla ei ole yhtä yksittäistä tunnusta, jonka avulla haku voitaisiin yksinkertaisesti tehdä.

Saadusta aineistosta kävi ilmi, että kiinteistöjen omistustiedossa oli vaihtelevuutta: joissakin tapauksissa omistajana oli pelkästään Suomen valtio, ja toisinaan sitä määritti lisäksi haltijavirasto, kuten Metsähallitus, Senaatti-kiinteistöt tai Ratahallintokeskus. Muutamassa tapauksessa Suomen valtion sijaan omistajana oli suoraan esimerkiksi Ratahallintokeskus tai ympäristöministeriö. Lisäksi tiedoissa oli selviä virheitä, jolloin esimerkiksi rautatiealueiden omistajaksi oli nimetty Metsähallitus. Toisaalta ilmeisesti Metsähallituksen hallinnassa olevien alueiden haltijavirastoksi oli joissakin tapauksissa nimetty yksittäinen viranhaltija. Myös vuonna 2001 Senaatti-kiinteistöiksi muutettu Valtion kiinteistölaitos esiintyi tiedoissa haltijavirastona.

Maanmittauslaitos korjasi aineistoa huomattuaan sen heikkolaatuisuuden. Samalla Maanmittauslaitos toimitti toisen listauksen, joka oli tehty kiinteistötietojärjestelmästä (KTJ) valtion haltijavirastojen y-tunnuksilla<sup>228</sup> Helsingin seudun 14 kunnasta. Tämä tulostus oli huomattavan erilainen ensin saadun, Maanmittauslaitoksen omasta jakojärjestelmästä tulostetun aineiston kanssa. Maanmittauslaitoksen oman jakojärjestelmän mukaan esimerkiksi Espoossa RHK:n kohteita on 102 kaikkiaan 175:stä valtion hallinnassa olevasta kohteesta. Kiinteistötietojärjestelmästä tehdyn haun mukaan taas RHK:n kohteita on 178 ja valtion kohteita yhteensä 405. Pornaisissa, jossa ensimmäisen haun mukaan oli vain viisi kohdetta, oli KTJ:n perusteella tehdyssä haussa 14 kiinteistöä. Toiseen hakuun tuli mu-

---

<sup>228</sup> Y-tunnus on yritys- ja yhteisötunnus. Valtion laitoksilla on omat y-tunnukset.

kaan uusina kohteina kaksi ympäristöministeriön ja kuusi Metsähallituksen hallinnassa olevaa kiinteistöä.

Syyksi tulostuksen erilaisuuteen arveltiin olevan se, että ensimmäisessä haussa hakukriteerinä oli omistajasarakkeessa "Suomen valtio" ja haltijana kulloinkin kyseessä oleva virasto tai laitos. Tallennuksia ei kuitenkaan ilmeisesti ole tehty kaikissa käräjäoikeuksissa samalla tavalla, jolloin osa on voinut kirjata omistajaksi Suomen valtion sijaan suoraan haltijaviraston.<sup>229</sup> Tämä selittää sen, että jälkimmäiseen, haltijavirastojen y-tunnuksella tehtyyn hakuun on mukaan tullut huomattavasti enemmän kiinteistöjä. Toisaalta kaikki ensimmäisessä haussa mukana olleet kiinteistöt eivät tulostuneet toiseen hakuun. Tässä syynä oli se, että Kiinteistöietojärjestelmästä tehtyyn hakuun eivät tule mukaan sellaiset kiinteistöt, joille ei ole merkitty y-tunnusta.

Vielä kolmas tapa selvittää asiaa oli tulostaa Maanmittauslaitoksen omasta tuotantojärjestelmästä tiedot siten, että hakuehdoksi asetettiin viraston, esimerkiksi Tiehallinnon nimi. Tätä testattiin kolmen suurimman kunnan osalta. Tulos oli jälleen erilainen verrattuna aiempiin tulostuksiin. Esimerkiksi Helsingistä tuli Senaatti-kiinteistöjen nimellä esille 336 hehtaaria yliopistolle kuuluvia alueita Viikissä. Yliopiston omien tietojen mukaan yliopiston hallinnassa tosin on vain noin 220 hehtaaria alueita. Myös Ratahallintokeskukselle löytyi Helsingistä 17 hehtaaria uusia alueita ja Espoosta Tiehallinnolle yli sata hehtaaria.

Tarkastuksen perusteella voidaan yksiselitteisesti päätellä, että valtion ylläpitämässä rekisterissä tai järjestelmässä ei ole kattavasti saatavilla tietoja Suomen valtion omistamista kiinteistöistä. Palautteessaan tarkastusvirastolle Maanmittauslaitos myönsi valtion maanomaisuuden selvittämiseen liittyvät ongelmat.

Tietojen epätasaisuus viittaa myös siihen, että kaikki valtion virastot ja laitokset eivät ole saattaneet omassa hallinnassaan olevaa kiinteistövarallisuutta ajan tasalle, kuten Valtioneuvoston asetus (1070/2002) valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta edellyttäisi. Sen mukaan haltijaviraston, valtion liikelaitoksen ja valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston tulee tarkastaa ja huolehtia, että sen hallinnassa olevan valtion kiinteistövarallisuuden omistaja- ja haltijatiedot ovat ajan

---

<sup>229</sup> *Kiinteistöjen kirjaamisasiat siirtyivät käräjäoikeuksilta Maanmittauslaitokselle vuoden 2010 alussa. Kiinteistöjen kirjaamisasioita ovat lainhuutoa, kiinnityksiä sekä erityisten oikeuksien kirjaamista koskevat asiat. Hallituksen esityksen (HE 2009b) mukaan kirjaamisasioiden siirtoa maanmittauslaitokselle puoltaa tietoteknisten järjestelmien kehittämisen tehostaminen sekä kattava asiakaspalveluverkosto. Tavoitteena on järjestelmä, jossa kirjaamisasiat käsitellään tehokkaasti.*

tasalla vuoden 2003 loppuun mennessä. Maanmittauslaitoksen asiantuntijan arvion mukaan se, että Suomen valtion maanomistukset saataisiin korjattua kiinteistötietojärjestelmään, parantaisi huomattavasti koko kiinteistötietojärjestelmän laatua.

Aineiston laadun vuoksi Helsingin seudun kunnista tarkastusta varten tehtyyn tietohakuun liittyy tiettyjä epävarmuustekijöitä. Maanmittauslaitoksen oman arvion mukaan aineiston kattavuus on noin 90 prosentin luokkaa. Lisätulostuksista tehtyjen havaintojen perusteella on syytä epäillä, että aineiston kattavuus ei ole näin hyvä. Yleiskäsityksen saamiseksi Maanmittauslaitokselta saadut valtion maanomistukset koottiin Helsingin seudun 14 kunnasta taulukkoon 2. epävarmuustekijöistä huolimatta. Taulukossa on edellä esitetyistä tietohauista ensimmäisen, Maanmittauslaitoksen oman jakojärjestelmän, perusteella lasketut tiedot.

Aineiston perusteella koko Helsingin seudulla valtion maanomistukset kattavat noin neljä prosenttia kuntien pinta-alasta.<sup>230</sup> Valtion omistusten määrä vaihtelee kuitenkin kunnittain niin, että pienin se on Pornaisissa ja suurin Kirkkonummella. Suurin osa kiinteistöistä on erittäin pieniä ja niiden lukumäärä kuntaa kohden on usein suuri. Tulee myös ottaa huomioon, että kohteiden määrät tai pinta-alat eivät kerro mitään alueiden merkityksistä asuntorakentamisen kannalta. Esimerkiksi Keravalla valtion omistuksessa olevia kohteita on lukumääräisesti alle kymmenen, mutta koska niistä kaksi on suurta, alueet kattavat lähes kymmenen prosenttia koko kunnan alueesta. Lisäksi ne sijaitsevat rakentamisen kannalta otollisesti suhteessa olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen.

---

<sup>230</sup> *Pinta-alassa ovat mukana vesialueet.*

**TAULUKKO 2. Valtion maanomistukset Helsingin seudun kunnissa (Lähde: Maanmittauslaitos, lupa MML/VIR/UUMA/34/09).**

	hehtaareita	% 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

Yhteenvedona voidaan todeta, että valtion maaomaisuus ei ole enää määrällisesti merkittävä tekijä useimpien kasvukeskusten kuntien asuntorakentamisen kannalta. Valtiolla on kuitenkin joissakin kunnissa tärkeillä paikoilla maanomistuksia, jotka soveltuvat myös asuntorakentamiseen.

#### 3.4.4 Yhteenvedo: toimijoiden moninaisuus

Valtion kiinteistövarallisuuden hoitoa haluttiin tehostaa valtion kiinteistöstrategian avulla. Arvioitaessa asuntorakentamisen kannalta potentiaalista valtion maaomaisuutta kasvukeskuksissa havaittiin, että valtion virastojen, laitosten ja yhtiöiden kiinteistövarallisuudessa on edelleen sekavuutta. Tarkastuksessa ei arvioitu tarkemmin sitä, missä määrin haltijoilla on käytössään vain sellaista kiinteistövarallisuutta, jota ne tarvitsevat omaan käyttöönsä. Tarkastuksessa saatiin kuitenkin viitteitä siitä, että tilanne on tältä osin epäselvä.

Valtiolla ei ole mitään tahoja, joka olisi perillä yksityiskohtaisesti valtion maaomaisuudesta. Siten ei myöskään eduskunnalle välity täsmällistä tietoa valtion maaomaisuudesta. Asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa luvattiin selvittää valtion kasvukeskuksissa sijaitseva, asuntorakentami-

seen soveltuva maaomaisuus. Mitään kokonaisselvitystä asiasta ei ole kuitenkaan tehty, vaan on edetty toimijakohtaisin selvityksin.

Valtion maanomistusten selvittäminen osoittautui tarkastuksessa haasteelliseksi. Tarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että valtion kasvukeskuksissa sijaitsevia, asuntorakentamiseen soveltuvia alueita on suurimmassa osassa kasvukeskuksia määrällisesti varsin vähän. Helsingin seudun 14 kunnan alueella valtion maaomaisuutta on noin neljä prosenttia kuntien pinta-alasta. Tästä suurin osa on sellaisia alueita, jotka eivät ole merkityksellisiä asuntorakentamisen kannalta. Suurimmasta osasta valtion kasvukeskuksissa sijaitsevasta ja asuntorakentamiseen soveltuvasta maaomaisuudesta onkin jo tavalla tai toisella sovittu. Jäljellä olevien alueiden vähäisyydestä huolimatta osa niistä on strategisesti tärkeitä. Pelkkä alueen koko ei kerro paljoakaan sen merkityksestä yhdyskuntarakennetta eheyttävän asuntorakentamisen kannalta.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että ei ole olemassa yhtä tahoa, joka edustaisi valtiota ja jonka maaomaisuudesta tai maankäyttöpolitiikasta suhteessa kuntiin voitaisiin puhua. Valtio toimii niin yksittäisten ministeriöiden, liikelaitosten kuin yhtiöidenkin muodossa. Niillä on myös erilainen asenne alueittensa kehittämiseen. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoinen VR-Yhtymä kehittää aggressiivisesti alueitaan. Sen sijaan Ratahallintokeskuksen, joka ei saa maan luovutuksista itselleen suoraa hyötyä, asenne on pikemminkin kehittämistä torjuva. Valtion eri toimijoilla voi myös olla toistensa kanssa kilpailevia hankkeita. Valtion maapoliittisten toimien erilaisuus eri hallinnonaloilla on aikaansaanut valtiolle julkisuudessa sekavan kuvan ja luonut negatiivista imagoa.

Ongelmilta olisi ehkä voitu välttyä, jos valtion kiinteistöstrategiassa olisi aikanaan tehty vielä yksi "kori" asuntotuotantoon soveltuvista maa-alueista ja käsitelty näitä alueita omana kokonaisuutenaan. Alueiden vähäisyyden vuoksi kolmatta koria ei päätetty tehdä. Tällöin kuitenkin aliarvioitiin näiden useimmiten kooltaan pienien alueiden strateginen merkitys yksittäisten kuntien asuntorakentamisen kannalta.

Valtion liikelaitoksilla on kaksoisrooli, jossa yhtäältä korostetaan liikelaitosten periaatteiden mukaan toimimista mutta toisaalta todetaan organisaatioilla olevan erityisasema. Senaatti-kiinteistöt esimerkiksi pyrkii liittämään valtion liikenneinvestoinnit osaksi alueiden kehittämisestä käytäviä neuvotteluja. Valtiovarainministeriö on selvittänyt liikelaitosten tilannetta niiden yhteismarkkinoille sopimattomien etujen vuoksi. Tämän tarkastuksen havainnot tukevat liikelaitosten aseman selkeyttämisen tarpeellisuutta. Lakiluonnoksessa valtion liikelaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi todetaan muun muassa, että valtion liikelaitoksilla ei saisi olla



mitään sellaisia etuja tai oikeuksia, joita vastaavia palveluja tuottavilla markkinoilla toimivilla kilpailijoilla on.<sup>231</sup>

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion tulos- ja omistajaohjauksessa ei ole pyritty toteuttamaan tavoitetta asuntotuotantoon soveltuvien valtion maiden kohtuuhintaisesta luovuttamisesta kunnille. Kun valtion maaomaisuutta on siirretty valtion omistamille yhtiöille ja liikelaitoksille, muut tavoitteet näyttävät jäävän helposti yhtiöiden ja liikelaitosten liiketoiminnallisten tavoitteiden varjoon. Näin on käynyt esimerkiksi Liedon tapauksessa, jossa tonttituotantoa lisäämään pyrkivät tavoitteet eivät ole välittyneet Metsähallituksen tulosohjaukseen. Valtion ohjauksessa asuntotuotantoon liittyvät tavoitteet onkin asetettu vain ympäristöministeriön hallinnonalalle, eikä niitä esiinny esimerkiksi Metsähallitusta ohjaavan maa- ja metsätalousministeriön<sup>232</sup> tai Senaatti-kiinteistöjä ohjaavan valtiovarainministeriön tavoitteissa.<sup>233</sup> Tonttien luovuttaminen kohtuuhintaisesti kunnille ei näy niiden toiminnassa tai esimerkiksi eduskunnan Senaatti-kiinteistöille asettamissa palvelutavoitteissa.

Valtiovarainministeriön olisi ollut mahdollista tehdä laskelma siitä, minkä verran valtion asuntotuotantoon soveltuvien maiden luovuttaminen kunnille kohtuuhintaan olisi maksanut menetettynä myyntitulona. Tällöin valtiolla olisi ollut mahdollisuus verrata näitä kahta yhteiskunnallista tavoitetta keskenään. Mitään tällaista laskelmaa valtiovarainministeriössä tai valtion omistajaohjauksyksikössä ei ole kuitenkaan tehty.

### 3.5 Valtio maankäytön sektoriviranomaisena

Kaavoitus kuuluu Suomessa kuntien vastuulle. Valtion viranomaisista ympäristöministeriö kehittää ja ohjaa alueiden käytön suunnittelua ja rakennustointa. Valtion aluehallinnossa alueellinen ympäristökeskus (vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Lisäksi valtion muut viranomaiset, kuten tieviranomaiset tai museoviranomaiset, toimivat maankäytön suunnittelussa sektoriviranomaisina. Kaa-

---

<sup>231</sup> Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion liikelaitoksia... (2009).

<sup>232</sup> Julkisten hallintotehtävien osalta Metsähallitus on ympäristöministeriön ohjauksessa.

<sup>233</sup> HE (2009).

voituksen viranomaisneuvottelut ja lausunnot ovat kunnan ja valtion viranomaisten virallisia yhteistyömuotoja.

### 3.5.1 Viranomaisten lukuisuus

Maankäytön suunnittelun ollessa luonteeltaan yhteen sovittavaa suunnittelua kuuluu myös ensisijainen yhteensovittamisvastuu kunnille. Valtion taholta ei varsinaista intressivertailua tehdä muuten kuin alueellisen ympäristökeskuksen koordinoimissa kaavoituksen viranomaisneuvotteluissa. Ympäristökeskuksilla (vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) on neuvotteluissa tavallaan kaksoisrooli, jossa yhteen sovittamisen lisäksi sille kuuluu myös valtion sektoriviranomaisen tehtäviä esimerkiksi luonnonsuojelussa ja vesikysymyksissä.

Valtion sektoriviranomaisroolia monimutkaistaa se, että osa valtion toimijoista on liikelaitosmuodossa ja osa toimii valtion omistamina osakeyhtiöinä. Liikelaitosten ongelmaksi koettiin kunnissa kaksoisrooli. Yhdessä roolissa liikelaitokset voivat väittää, että ne ovat kuin mikä tahansa yksityinen toimija. Toisessa roolissa taas saatetaan korostaa, että niillä nimenomaan on hoidettavana valtion erityistehtäviä ja siksi niitä tulee kohdella erityisellä tavalla.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) mukaan viranomaisneuvotteluun kutsutaan alueellinen ympäristökeskus ja ne muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Tarkastuksen mukaan viranomaisneuvotteluissa voi toisinaan olla vaikea tunnistaa sitä, kuka toimijoista edustaa viranomaista ja kuka pikemminkin yksityistä toimijaa. Haastattelussa ongelmia mainittiin syntyneen muun muassa niissä tilanteissa, joissa Metsähallituksen julkisten hallintopalvelujen yksikön sijaan kaavaneuvotteluihin on osallistunut Metsähallituksen liikelaitospuolen, kuten tytäryhtiö Morenian, edustaja.

Myös Ratahallintokeskuksen ja VR-Yhtymän välinen suhde on aiheuttanut ongelmia. Tilannetta hankaloittaa entisestään se, että Ratahallintokeskuksella ei ole varsinaista aluehallintoa. Viranomaisneuvotteluihin onkin voitu lähettää VR-Yhtymän edustaja, jolla ei ole kuitenkaan viranomaisroolia. Myös Destian muutos osakeyhtiöksi Tieliikennelaitoksesta on aiheuttanut kunnissa hämmennystä sen asemasta. Kunnissa on jouduttu pohtimaan, onko kyse valtion toimijasta vai yksityisestä yrityksestä. Yksityisten yritysten kannalta tilanne on luonnollisesti epätasa-arvoinen, jos yksi toimija voi hyödyntää asemaansa valtio-omisteisena yhtiönä.

Tarkastuksen kuluessa kävi ilmi, että eri alueellisten ympäristökeskusten välillä on hieman erilaisia käytäntöjä suhtautumisessa viranomaisneuvottelujen osapuoliin. Jossakin keskuksissa linja oli osallistujien suhteen tiu-

kempi, toisaalla taas koettiin, että toimijan asemasta riippumatta tärkeintä on saada aihepiiriin paras asiantuntemus neuvotteluihin mukaan. Myös valtion sektoriviranomaisten puolella on jouduttu pohtimaan rajanvetoa osapuolikysymyksessä. Erityisen haastava tilanne on Metsähallituksen kohdalla, jossa on julkisia tehtäviä hoitava Luontopalvelut-yksikkö sekä liikelaitoksen puolelle sijoittuvat metsätalouden sekä liiketoimintaportfolion yksiköt. Metsähallituksen käsityksen mukaan se on kokonaisuudessaan maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittama viranomainen. Erimielisyyttä on kuitenkin siitä, missä asioissa ja kenen edustamana Metsähallitus voi osallistua viranomaisneuvotteluihin. Tiukan määritelmän mukaan vain Luontopalvelut täyttävät viranomaisroolin. Metsähallituksen näkökulmasta varsinkin laaja-alaisissa maakunta- ja yleiskaavoissa myös Metsähallituksen liikelaitospuolen näkemys on syytä ottaa huomioon. Tilanne on Metsähallituksen mukaan toinen silloin, kun siirrytään detaljikaavoihin ja liiketaloudellisen edun turvaamiseen.

Asiaa on sittemmin selkeytetty osana alueellisten ympäristökeskusten laatujärjestelmän kehittämistä. Toimintamalleissa on muun muassa kiinnitetty huomiota siihen, keitä neuvotteluun kutsuttavat tahot ovat. Toistaiseksi ohjeistuksen toimivuutta ei ole vielä ehditty selvittää.

Viranomaisneuvottelujen ohella lausunnot ovat kunnan ja valtion välinen yhteistyömuoto kaavoituksessa. Kunnan kaavahanke voi saada hyvin erilaiset lausunnot valtion eri yksiköiltä. Vastakkain saattavat olla yhtäältä asuntotuotannon lisääminen liikenteellisesti edullisella paikalla ja toisaalta vaikkapa maisema-, rakennus- tai luonnonsuojelukysymykset. Vastaava toimijoiden runsaus näkyy myös valtiotoimijoiden suuntaan. Esimerkiksi puolustushallinnolta vapautuvia alueita voivat käsitellä puolustusministeriön lisäksi Metsähallitus tai Senaatti-kiinteistöt, ympäristöministeriö tai opetusministeriö Museoviraston tulosohtajana, mikäli alueisiin liittyy rakennussuojeluarvoja.

Tarkastuksessa tehdyissä kuntahaastatteluissa tilannetta pidettiin yhtäältä luontevana: kunnan tehtäviin koettiin kuuluvan eri toimintojen ja intressien yhteen sovittamisen. Toisaalta tilanne koettiin myös ongelmalliseksi, koska kunta voi joutua hankalaan asemaan pohtiessaan valtion eri toimijoiden erilaisten, joskus toistensa kanssa vastakkaisten, näkemysten yhteen sovittamista. Valtion jakautuminen useiksi vahvoiksi sektoriviranomaisten näkökulmiksi voi olla erityisen ongelmallista esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kaltaisten laaja-alaisuutta vaativien tavoitteiden kannalta.<sup>234</sup>

---

<sup>234</sup> *Maijala & Sairinen 2009.*

Yksi valtion aluehallinnon haasteista on se, että viranomaistoiminnan tulisi olla eri puolilla maata samanlaista. Tämä kysymys tuli esille myös tässä tarkastuksessa. Joiltakin alueilta saattaa esimerkiksi tulla enemmän oikaisukehotuksia kuin toisilta. Vuonna 2007 valituksia kuntien suunnittelutarveratkaisuista tehtiin eniten Pohjois-Pohjanmaalla. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus onkin valittanut viime aikoina melko runsaasti Oulun kehyskuntien tekemistä suunnittelutarveratkaisuista, joita kunnat ovat tehneet vastoin Oulun seudun yhteistä yleiskaavaa. Ympäristökeskuksen valitukset ovat pitäneet hallinto-oikeuksissa ja olleet siten asianmukaisia. Ajan myötä yhteisen linjan löytyessä valitusten tarve voi jälleen vähentyä. Esimerkiksi Keski-Suomen alueellisesta ympäristökeskuksesta kerrottiin, että kymmenisen vuotta sitten ympäristökeskus alkoi valittaa suunnittelutarveratkaisuista, jonka myötä käytäntöä saatiin kunnissa korjattua.

Toisaalta valittamista kuvattiin joissakin ympäristökeskuksissa ikäväksi, joten tällä saadaan aikaan huonoa mainetta. Kovin kevyin perustein valituksia ei ympäristökeskuksissa kerrottukaan tehtävän. Esimerkiksi Uudellamaalla kerrottiin valitettavan vuosittain noin kahdestakymmenestä suunnittelutarveratkaisusta. Sen sijaan Pirkanmaalla suunnittelutarveratkaisuista ei ole valitettu yhdyskuntarakenteeseen liittyvien seikkojen perusteella. Linjauksena on, että jos kunta lupia myöntää, se joutuu sitten kantamaan myös kustannusvastuun palvelujen ja esimerkiksi vesihuollon järjestämisestä. Valtion näkökulmasta ongelmana on se, että tilanne tuo kustannuspaineita myös valtiolle, kun siltä haetaan esimerkiksi vesihuoltoavustuksia, avustuksia yksityisteiden rakentamiseen tai matkakuluvähennyksiä tuloverotuksessa.

Ympäristöministeriön arvion mukaan alueelliset erot eivät kuitenkaan ole mitenkään hälyttäviä. Esimerkiksi alueellisten ympäristökeskusten puuttumiskynnyksessä kuntien kaavaratkaisuihin ei nähty ympäristöministeriössä olevan ratkaisevan suuria alueellisia eroja. Koska yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen estäminen näyttää kovin haasteelliselta, olisi ministeriön tärkeä varmistaa, että kaikissa alueellisissa ympäristökeskuksissa (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) olisi käytössä yhtäläiset välineet ja puuttumiskynnys yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä.

Kaavoituksen sujuvuutta ajatellen on oleellista, että kunnat saavat tarvittavat lausunnot ajoissa. Tarkastuksessa nousi esiin kuntien huoli siitä, että valtion eri viranomaisilta kaavalausuntojen saaminen voi kestää toisinaan pitkäänkin. Erityisesti Tiehallintoa, museoviranomaisia ja rautatiehallintoa kritisoitiin tästä. Erityisen paljon kunnat suuntasivat kritiikkiä Ratahallintokeskusta (RHK, vuoden 2010 alusta osa Liikennevirastoa) kohtaan, jota luonnehdittiin kunnissa byrokraattiseksi viranomaiseksi. Kaavahankkeet

saattavat viivästyä sen vuoksi, että RHK:sta ei saada lausuntoa ajoissa. Myös viranomaisneuvotteluihin RHK:n edustajia kerrottiin olevan vaikea saada paikalle. RHK:n edustajat myönsivät haastattelussa, että lausuntojen anto voi toisinaan kestää. Syynä tähän ovat ennen kaikkea niukat resurssit.

Myös museoviranomaiset ehtivät harvoin mukaan viranomaisneuvotteluihin. Kuntaliiton tekemässä selvityksessä yhdeksi ongelmaksi nähtiin se, että museoviranomaiset eivät ole kaikilla alueilla suunnanneet riittävästi resursseja maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämään yhteistyöhön.<sup>235</sup> Museoviranomaisten haastattelun mukaan kaikkein tärkeimpiin pyritään kuitenkin osallistumaan. Suurten kaupunkien kanssa järjestetään lisäksi säännöllisesti tapaamisia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valtion yksiköiden liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä näytetään ajautuneen sellaiseen tilanteeseen, jossa kysymys valtion viranomaisuudesta ja yksityisten toimijoiden välisestä suhteesta on hämärtynyt. Vaikka esimerkiksi kaavoituksen viranomaisneuvotteluissa voikin olla hyvä saada paras mahdollinen asiantuntemus paikalle toimijan asemasta riippumatta, ei edes periaatteessa saisi käydä niin, että valtion viranomaisrooli on epämääräinen.

### 3.5.2 Väyläsuunnittelu ja -investoinnit

Yksi merkittävin yhdyskuntasuunnitteluun vaikuttava valtion sektoriviranomaisten joukko ovat valtion väyläviranomaiset. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta usein suotuisaksi nähty raideliikenteen edistäminen on riippuvaista raideliikennehankkeista sekä myös valtion rataverkolla toimivien liikennöitsijöiden liikennetkaisuista. Lisäksi etenkin Tiehallinnon toteuttamat väylähankkeet ovat ratkaisevassa roolissa yhdyskuntien rakentumisessa.

Valtion vastuulla oleviin väyliin on käytetty viime vuosina varoja noin 1,5 miljardia euroa vuosittain. Rahoituksen käyttöä on ohjattu osittain väylävirastoille (vuodesta 2010 osana Liikennevirasto) annettavilla, valtion talousarvioon kirjattavilla, tulostavoitteilla sekä joihinkin nimettyihin isoihin väylähankkeisiin varatuilla valtion talousarvion määrärahoilla.

Tarkastuksessa tehdyissä kuntahaastatteluissa valtiota kritisoitiin voimakkaasti liikennehankkeiden toteuttamisen hitaudesta. Erityisesti Helsingin seudun kehyskunnissa todettiin valtion väylähankkeiden viivästyminen tai puuttumisen vaikuttaneen kaavoitusratkaisujen toteuttamiseen.

---

<sup>235</sup> *Kuntaliitto (2006).*

Kasvukeskuksissa oli esillä asuntorakentamishankkeita, jotka eivät etene sen vuoksi, että liikenneyhteyksiä ei saada kuntoon.

Maantielaki (503/2005) uusittiin vuonna 2005. Tienpitäjä vastaa tienpidon kustannuksista valtion talousarvion puitteissa. Tienpitöviranomaisena toimii Tiehallinto (vuoden 2010 alusta Liikennevirasto); sen toimesta tiet suunnitellaan, rakennetaan ja hoidetaan. Tiehallinnon ylläpitämien teiden lisäksi on katuja ja kaavateitä, joiden tekeminen ja ylläpito kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnille sekä yksityisiä teitä, joista vastaavat niiden osakkaat. Tiehallinnon aluehallinnon viranomaisena on toiminut yhdeksän tiepiiriä, jotka siirtyivät vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin.

Maantielain mukainen tiesuunnitelma perustuu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan. Maantielain kolmannessa pykälässä todetaan: "Maantieverkkoa kehitettäessä ja pidettäessä kunnossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tieliikennejärjestelmä osana koko liikennejärjestelmää edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittämistä sekä maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista." Maantieverkon tulisi siten liikennejärjestelmän osana tukea maankäytön suunnittelua ja siinä esitettyjä tavoitteita valtakunnallisella, maakunnallisella ja kunnallisella tasolla.

Näistä tavoitteista huolimatta yhtenä ongelma-kohtana suomalaisessa suunnittelujärjestelmässä on se, että maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun välinen yhteistyö ei ole riittävän tiivistä.<sup>236</sup> Perinteisesti tiehankkeiden suunnittelu on ollut itsenäistä tieliikenteen tarpeista lähtevää sektorisuunnittelua. Suhde muuhun maankäytön suunnitteluun on ollut etäistä, ja tieliikenteen suhde muihin liikennejärjestelmiin on ollut kilpailutilanteen leimaama.<sup>237</sup> Kuntien ja väylälaitosten suunnittelukäytännöt poikkeavat toisistaan, ja lisäksi eri väylälaitosten suunnittelujärjestelmien kesken on jonkin verran eroja.<sup>238</sup>

Tarkastuksen asiantuntijahaastatteluissa väitettä maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun välisen yhteistyön puutetta pidettiin lähes kliseenä – mutta silti edelleen todellisena ongelmana. Eri yhteyksissä korostetaan yhteistyön tärkeyttä suunnittelussa, mutta silti tämä yhteistyö ei välttämättä toimi käytännössä. Yhtenä syynä ongelmiin on se, että kunnat vastaavat maankäytön suunnittelusta ja valtio sektoriviran-

---

<sup>236</sup> *Majjala & Laitio (2008), Karjalainen (2008).*

<sup>237</sup> *Esim. HE (2004).*

<sup>238</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö (2003).*

omaisina väyläsuunnittelusta. Kun valtio rahoittaa suuret väylähankkeet, niihin suhtaudutaan kunnissa usein edunvalvonnallisesta näkökulmasta.

Tärkein yhteistyöväline suurimmilla kaupunkiseuduilla on liikennejärjestelmäsuunnittelu, joka on pitkän aikavälin strategista suunnittelua. Siinä käsitellään liikenteen ja maankäytön vuorovaikutusta sekä suunnitellun maankäytön synnyttämää liikennetarvetta, eri kulkumuotoja ja niiden työnjakoa, liikenneverkkoja ja niiden investointihankkeita sekä liikennejärjestelmän vaikutuksia ja rahoitustarvetta. Suunnitteluprosessin tuloksia ovat liikennejärjestelmän kehittämistavoitteet, liikenteen kehittämisstrategia, tavoitevuoden liikennejärjestelmän kuvaus ja suunnitelman toteuttamiseen tähtäävä aiesopimus.<sup>239</sup> Pääkaupunkiseudulla liikennejärjestelmäsuunnittelua tehtiin aiemmin neljän vuoden välein, ja se perustui YTV-lakiin.<sup>240</sup> Muilla kaupunkiseuduilla lähtökohtana on työssäkäyntialueiden laajentumisesta aiheutuva seudullisen suunnittelun tarve. Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (PLJ) laajenee seuraavalla kerralla koko Helsingin seudulle (HLJ 2011). Sen laadinnassa hyödynnetään Helsingin seudun maankäytön, asumisen ja liikenteen seutuyhteistyötä. Liikennejärjestelmäsuunnitelmaan liittyy myös käynnissä oleva Uudenmaan maakuntakaavan rakennemallityö.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa maankäytön suunnittelu on usein passiivisessa roolissa ja annettuna lähtötietona. Liikennejärjestelmäsuunnitelma onkin yleensä laadittu vain seudun keskuskaupunkiin tai suppealle alueelle koko työssäkäyntialueen sijaan. Esimerkiksi YTV-alueelle tehdyt liikennejärjestelmäsuunnitelmat ovat kattaneet vain pääkaupunkiseudun neljä kaupunkia.<sup>241</sup> Tällöin koko työssäkäyntialueen maankäytön ja liikenteen suunnittelun välinen vuorovaikutus on entistä heikompa. Vastaavasti joukkoliikenteen suunnitelmat on usein laadittu työssäkäyntialuetta suppeammalle alueelle, vaikka joukkoliikennesuunnitelma tulisi laatia ja toteuttaa seudullisesti.<sup>242</sup>

Seudullisesti järkevän liikennekokonaisuuden tavoittelu voi olla vaikeaa kuntien välisen "väyläkisan" vuoksi, jossa kuntaan halutaan valtion kustantamia uusia liikennehankkeita. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen kannalta olennaista on se, missä määrin lähtökohdaksi otetaan liikennemäärien jatkuva kasvu ja minkä verran voitaisiin aidosti puhua liikenne-

---

<sup>239</sup> *Liikenne- ja viestintäministeriö (2003).*

<sup>240</sup> *Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996). Korvattu laila pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta (829/2009).*

<sup>241</sup> *Esim. PLJ (2007).*

<sup>242</sup> *Kaupunkiseutusunnitelmien... (2008).*

tarpeen vähentämisestä, mikä puolestaan on tiiviissä yhteydessä yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kanssa.

Tarkastuksen perusteella tarvittaisiin seudullista yhteen sovittamista, jolla maankäytön suunnittelu ja liikennejärjestelmän suunnittelu saataisiin nykyistä paremmin integroitua yhteen, ja johon myös joukkoliikenteen toteuttaminen on nivottu. Maakuntakaavan ja yleiskaavan välinen aukko voi olla turhan pitkä liikennesuunnittelun kannalta, sillä maakuntakaava on liian yleinen ja yleiskaava käsittelee tavallisesti vain yhden kunnan aluetta. Keskeinen ongelma on myös se, että maakuntakaavassa ei sovita toteutuksen ajoituksesta.

Jos suunnitteluprosessien ajoitus ei toimi, voi käydä niin, että jo toteutuneen rakentamisen joukkoon joudutaan ahtamaan uusia liikenneväyliä. Voi käydä myös niin, että liikennejärjestelmäratkaisut alkavat ohjata maankäyttöä. Toisaalta voi käydä niin, että yhteiskunnan tekemät kalliit väyläinvestoinnit jäävät hyödyntämättä, jos alueen maankäytön kehittämistä ei ole nivottu yhteen. Näin näyttää käyneen Lahden oikoradan varrella.

Oikorata avattiin rautatieliikenteelle vuonna 2006, jolloin myös Järvenpään, Tuusulan, Mäntsälän ja Sipoon kuntien rajojen risteykseen perustettiin Haarajoen asema. Aseman tuloon ei ollut osattu varautua aiemmassa maankäytön suunnittelussa. Ideaalitulanteessa aseman ympäristöön olisi mahdollista kaavoittaa tiiviisti ja edistää yhdyskunnan eheyttämistä. Suomen ympäristökeskuksen tutkijoiden mukaan näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan on nähtävissä, että asemanseudun vaikutukset lähiympäristöön ovat olleet lähinnä yhdyskuntarakennetta hajauttavia.<sup>243</sup> Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämän yhdyskuntarakenneaineiston perusteella kyse on pienen tiheyden taajama-alueen voimakkaasta laajenemisesta. Samalla perinteiset Etelä-Mäntsälän kulttuurikylät ovat suunnittelemattoman hajarakentamisen myötä laajentuneet suureksi lievekyläksi.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa Haarajoen tapaus oli usein esillä esimerkkinä paikallisen maankäytön suunnittelun ja valtion väyläsuunnittelun välisen koordinoinnin puutteesta. Aseman ympäristön nykyistä rakentamista pidettiin kovin harvana "omakotitalomattona". Jos asemanseutua ei suunnitella riittävän tiiviiksi, hajanainen rakentaminen vie tiiviimmän rakentamisen mahdollisuudet pitkälle tulevaisuuteen, koska hajautunutta rakennetta ei ole kovin helppo tiivistää myöhemmin.

Mäntsälän kunnan näkökulmasta kyseinen asema sijaitsee sivussa kuntakeskuksesta. Kuntakeskus on Mäntsälän kunnan näkökulmasta ensisijaisen kehittämisen kohteena ja sen palveluiden säilyttäminen on tärkeintä.

---

<sup>243</sup> Ristimäki ym. (2009).



Haarajoen asema sijaitsee lähellä Järvenpään, Tuusulan ja Sipoon rajoja, jolloin kysymys kuntien välisestä yhteistyöstä ja järkevästä kuntajaosta nousee esiin.

Oleellinen kysymys on, tulisiko kunnat voida velvoittaa ottamaan vastuun yhdyskuntarakentamisen tiivistämisessä jonkinlaisen sopimusmallin avulla sellaisella alueella, jonne toteutetaan esimerkiksi alueen saavutettavuutta merkittävästi parantavaa raideliikennettä. Raideliikenne mahdollistaisi tiivistäkin rakentamista. Esimerkiksi Helsingin seudulla hajarakentaminen on vähäisintä pääradan varren kaupungeissa. Valtionkin tulisi väyläinvestoinneista päätettäessä käyttää nykyistä enemmän tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen kriteereitä.

Kun otetaan huomioon edellä kuvattu maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmän suunnittelun tietty irrallisuus toisistaan, voidaan asuntopoliittisen toimenpideohjelman valmistelua tarkastella kriittisesti. Sen valmistelussa ei ollut mukana lainkaan liikenne- ja viestintäministeriön edustusta. Valmistelu nojautui traditioon, jossa asunto- ja maankäyttöratkaisuja sekä toisaalta väyläratkaisuja käsitellään eri sektoreissa.

Myös valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus tehtiin vuonna 2008 perinteiseen mallin mukaisesti valtionvarainministeriön ja ympäristöministeriön sekä kuntien kesken. Liikenne- ja viestintäministeriö ei ollut mukana. Erikoiselta tilanne tuntuu siksikin, että kuntien odotukset aiesopimuksesta kohdistuivat juuri valtion väylähankkeisiin. Joissakin kunnissa kritisoitiin sitä, että väyläinvestointeja ei sopimukseen ollut konkretisoitu millään tavalla, vaikka kunnille oli osoitettu täsmälliset asuntotuotantotavoitteet.

Käänteinen tilanne oli liikennepoliittisen selonteon valmistelussa, jossa mukana olivat liikenneministerin ohella ulkomaankauppa- ja kehitysministeri, viestintäministeri, puolustusministeri, oikeusministeri sekä maahanmuutto- ja eurooppaministeri. Sen sijaan asunto- tai ympäristöministeriä ministerityöryhmässä ei ollut, vaikka selonteossa todetaan, että liikennepoliittikka ja liikennejärjestelmä kytkeytyvät tiiviisti yhteiskunnan muihin toimintoihin, erityisesti alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen.<sup>244</sup>

Hallitusohjelman mukaisessa metropolipoliittikan kehittämisessä liikenne- ja viestintäministeriö on ollut mukana. Ympäristöministeriön viranhaltijoiden mukaan metropolipoliittikan yhteydessä on ensiksikin mietitty sitä, että maankäyttöratkaisuja tehtäessä pitäisi samalla miettiä sellaisia toteuttamistapoja, joilla maankäyttö ja väyläinvestointitarpeita käsiteltäisiin yhtä aikaa. Toiseksi on pohdittu sitä, miten maankäytön suunnittelua ja niiden edellyttämiä joukkoliikennetarkaisuja voitaisiin kytkeä suoraan toi-

---

<sup>244</sup> *Liikennepoliittinen selonteko (2008).*

siinsa sekä rahoituksen että alueiden käytön osalta. Vuoden 2010 alussa asetettiin työryhmä, jonka aiheena on suurien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön ja liikenteen yhteen sovittamisen edellytyksien parantaminen lainsäädännössä.<sup>245</sup>

### 3.5.3 Yhteenveto: epäselvät roolit ja yhteensovittamisen ongelma

Maankäytön suunnittelussa kunnat toimivat yhteensovittajina; valtiolla on lähinnä suunnittelua ohjaava rooli ja toisaalta sektoriviranomaisen roolit. Valtion viranomaisroolissa on epäselvyyttä valtion toimintojen liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen takia. Toisinaan valtion liikelaitokset ja yhtiöt toimivat kuten mitkä tahansa yksityiset toimijat. Toisinaan ne taas edustavat valtiopohjaista erityistoimijaa, joskus jopa viranomaista. Konkreettisenä esimerkkinä tästä ovat kaavoitusasioiden viranomaisneuvottelut, joissa valtion liikelaitokset ja yhtiöt ovat esiintyneet valtion viranomaisina, vaikka niillä ei ole viranomaisasemaa. Tässä mielessä valtion toiminta on tullut vaikeammin hahmotettavaksi.

Maankäytön suunnittelun ja yhdyskuntarakenteen kehittymisen kannalta yksi tärkeimmistä sektoriviranomaisista on ollut Tiehallinto. Ongelmallista on se, että kuntien maankäytön suunnittelua ja toisaalta liikennejärjestelmän suunnittelua valtion harjoittamana sektorisuunnitteluna ei ole riittävän hyvin sovitettu yhteen. Nykyiset suunnitteluinstrumentit eivät näytä onnistuvan riittävän hyvin maankäytön ja liikennejärjestelmän seudullisessa yhteen sovittamisessa.

Valtion väyläpäätökset ja väyliin tekemät investoinnit vaikuttavat oleellisesti yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen. Valtion väylärahoituksen rajallisuus ja sen kohdentaminen muualla oleviin väyliin voi toimia kriittisenä esteenä jonkin uuden asuinalueen rakentamiselle tai jo olemassa olevan alueen eheyttämiseksi. Toisaalta valtion rahoittamista väylähankkeista muodostuu usein kuntien välisen kilpailun kohde. Seudullisen ja eheyttävän näkökulman voimistaminen olisikin välttämätöntä. Valtion tulisikin kytkeä nykyistä paremmin liikenneinvestointeja yhdyskuntarakennetta eheyttävään suunnitteluun. Samalla tulisi pyrkiä varmistumaan esimerkiksi sopimusperusteisesti siitä, että kunnat sitoutuvat suunnittelemaan tiivistä yhdyskuntaa etenkin raideliikenteen asemien tuntumaan.

---

<sup>245</sup> *Ympäristöministeriön tiedote (2010b).*

## 3.6 Valtio yhdyskuntarakentamisen avustajana

Valtiolla on erilaisia avustusmuotoja, jotka vaikuttavat myös asuntotuotannon ja yhdyskuntarakenteen suunnitteluun. Esimerkiksi talousarvion momentilta 35.20.37 myönnetään avustuksia kuntien kaavoitukseen ja maankäytön ohjaukseen. Vuonna 2008 momentille myönnettiin 800 000 euroa ja vuonna 2010 puoli miljoonaa euroa. Pääosa avustuksista on käytetty aluearkkitehtitoiminnan tukemiseen, joka suuntautuu pääasiassa alle 6 000 asukkaan kuntiin. Kuntarakenteessa tapahtuvien muutosten myötä avustusten merkitys on kuitenkin vähenemässä.

Tarkastuksessa arvioitiin kahta valtion avustusmuotoa. Avustuksista toinen, kunnallistekniikan rakentamisavustukset, on suunnattu nimenomaan tonttitarjonnan lisäämiseen mutta myös yhdyskuntarakentamisen eheyttämiseen kasvukeskuksissa ja niiden kehyskunnissa. Toinen avustusmuoto, valtion avustukset vesihuoltotoimenpiteisiin, on puolestaan tavoitteiltaan toisenlainen tukityyppi, joka perustuu ensi sijassa vesihuoltoon ja vesiensuojeluun liittyviin tavoitteisiin. Tukimuoto kuitenkin vaikuttaa yhdyskuntarakenteen kehittymiseen myös kasvukeskusten kehyskunnissa ja lievealueilla. Tarkasteltavat avustukset toimivat siten esimerkiksi tarkasteluina valtion toimien yhdenmukaisuudesta eri sektoreilla.

### 3.6.1 Kunnallistekniikan rakentamisavustukset

Valtio on tukenut vuodesta 2002 lähtien Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen<sup>246</sup> (ARA) varoista kunnallistekniikan rakentamista eli myöntänyt ns. infra-avustusta. Avustusten tarkoituksena on tukea kasvukeskusten asuntotuotantoa käynnistämällä ja aikaistamalla uusien asuntoalueiden rakentamista. Tuen tarkoituksena on myös mahdollistaa olemassa olevien asuntoalueiden laajentamista siten, että niiden asuntotuotantoa voidaan lisätä. Kunnallistekniikan rakentamisavustukset helpottavat osaltaan tilannetta, jossa kuntien on kunnallistaloudellisesti raskasta ottaa vastaan kasvua infrastruktuurin ja peruspalvelujen järjestämisvelvollisuuden vuoksi.

Vuosina 2002–2005 kunnallistekniikan rakentamisavustukset olivat käytössä ensimmäistä kertaa. Avustuksia myönnettiin asuntorakentamisen toteuttamiseksi tarvittavaan vesi- ja viemärihuoltoon, katuihin ja alueen

---

<sup>246</sup> Ennen vuotta 2008 valtion asuntorahasto.

sisäisiin teihin sekä alueeseen liittyviin puistoihin. Tuen kokonaismäärä oli 14 miljoonaa euroa ja avustuksen enimmäismäärä oli 40 % toteutuneista kustannuksista. Avustusta myönnettiin yhdeksälle kunnalle ja yhteensä 15 alueelle. Kunnat arvioivat avustettaville alueille rakennettavan noin 10 500 asuntoa.

Toisella avustuskaudella vuosina 2005–2009 avustuksiin varattiin noin 50 miljoonaa euroa. Avustukset oli käytettävä asuntoalueella tarvittavien ja sinne johtavien katujen ja muiden liikenneväylien rakentamiseen sekä asuntoalueen puistojen rakentamiseen. Avustus mahdollisti myös alueelle johdettavien siltojen rakentamiseen, ja se oli enintään 35 % asuntorahaston hyväksymistä kustannuksista. Avustusalueille arvioitiin rakennettavan lähes 40 000 uutta asuntoa.

Valtioneuvoston asetuksessa<sup>247</sup> määriteltiin avustuksen myöntämisperusteita. Asuntoalueella tulee esimerkiksi olla voimassa oleva kaava. Myöntämisperusteena käytettiin myös sitä, onko maanomistus kunnalla vai yksityisellä. Osassa kohteita avustushakemuksen hylkäämisperusteena olikin kunnan vähäinen maanomistus alueella. Silti avustusta saivat jotkin kohteet, joissa kunnan maanomistus oli vain 10 prosenttia. Muita harkinnanvaraisia perusteita avustukselle olivat muun muassa ARA-tuotannon määrä ja arvioitu uusien asuntojen määrä.

Kauden 2002–2005 infra-avustuksista laadittiin selvitys avustuksen tavoitteiden toteutumisesta ja avustuksen toteuttamistavasta<sup>248</sup>. Selvityksen mukaan infra-avustus on sitouttanut kuntia toteuttamaan avustusta saaneita alueita nopeammassa aikataulussa ja varmemmin kuin ilman avustusta. Koska monin paikoin Helsingin seudulla on tonttipulaa, alueet olisivat todennäköisesti rakentuneet jossain vaiheessa ilman avustustakin. Avustus on kuitenkin mahdollistanut kohteiden aloittamisen tai valmistumisen aiemmin, jolloin selvityksen mukaan avustukselle asetettu tavoite asunto-tuotannon lisäämisestä ja etenkin epävarmojen alueiden käynnistämisestä on saavutettu.

Toista avustuskautta linjaavan ARAn muistion mukaan avustuksella on tarkoitus auttaa käynnistämään sekä uusia asuinalueita että mahdollistaa jo olemassa olevien asuntoalueiden laajentamista. Tavoitteena on, että kunnat lisäävät valtion tukemien ja muiden asuntojen määrää alueellaan. Kuntien tulisi maankäytön suunnittelussaan edesauttaa tiiviiden ja laadukkaiden pientaloalueiden syntyä sekä aikaansaada kerrostalorakentamisessa rakennuskooltaan pienimuotoisia kaupunkimaisia aluekokonaisuuk-

---

<sup>247</sup> *Valtioneuvoston asetus uusien asuntoalueiden...* (2002).

<sup>248</sup> *Miettinen & Herkkola* (2007).

sia. Avustuksella on tarkoitus tukea kunnan aktiivista maapolitiikkaa, edistää puurakentamista sekä seudullista yhteistyötä.

ARAN muistiossa todetaan, että avustus on tarkoitettu sellaisille uusille asuntoalueille, joiden rakentaminen ilman avustusta on vaarassa viivästyä tai uhkaa jäädä kokonaan toteutumatta. Etusija on niillä kohteilla, jotka nopeuttavat uusien asuntorakennusalueiden käyttöönottoa suurimman tonttivajauksen alueilla. Vanhoille asuntoalueille tai sellaisille alueille, joille ei ole tarkoitus rakentaa uusia asuntoja, voidaan avustusta myöntää vain silloin, kun katujen, liikenneväylien ja puistojen täydentäminen tai korjaaminen näille alueille on välttämätön edellytys sille, että uudet asuntoalueet rakentuisivat. Pelkästään täydennysrakentamiseen tai vanhan kunnallistekniikan uusimiseen avustusta ei voida myöntää.

ARA kiinnitti erityistä huomiota alueita valittaessa kunnan aktiivisen maapolitiikan tukemiseen ja maa-alueen omistussuhteisiin. ARAn muistion mukaan pääsääntöisesti kunnan omistusosuuden maa-alueesta tulee olla merkittävä, koska avustus myönnetään kunnalle.

Toisella tukikaudella avustusten mahdollisia saajia laajennettiin Helsingin seudulta muualle Suomeen Tampereen, Turun, Jyväskylän, Oulun, Kuopion, Lahden sekä Joensuun seuduille. Nyt avustuksia jaettiin 68 alueelle, jotka sijaitsevat 43 kunnan alueella. Helsingin seudun kunnat saivat avustuksista hieman yli puolet. Uudessa asuntopoliittisessa toimenpideohjelmassa infra-avustuksiin on varattu vuosille 2010–2012 vuosittain 10 miljoonaa euroa. Tällöin avustuksia voidaan myöntää aiempien kuntien lisäksi Seinäjoen seudun kunnille.<sup>249</sup>

Kunnissa kunnallistekniikan rakentamisavustuksia pidettiin tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa hyvänä tukimuotona. Avustukset ovat taanneet alueiden ripeän toteutumisen. Esimerkiksi Helsingin kaltaisessa kaupungissa avustusta saaneet alueet eivät olisi jääneet toteutumatta ilman avustusta. Avustus on kuitenkin nopeuttanut alueiden toteuttamista, kun niiden ei ole tarvinnut kilpailla kaupungin muiden hankkeiden kanssa rahoituksesta. Avustusten koettiin myös tukevan yhdyskuntarakenteen eheyttämistä.

Avustusten hallinnoimisen koettiin kunnissa sujuneen hyvin.<sup>250</sup> Erityisesti prosessin joustavuutta kiiteltiin, kun esimerkiksi jonkin hankkeen viivästyessä rahoitusta oli voitu painottaa rahoituskauden loppupäähän. Kunnissa kiiteltiin myös avustusten psykologista merkitystä. Kunnissa oli helpompi saada omaa rahoitusta sellaiseen hankkeeseen, johon on luvassa ulkopuolista rahoitusosuutta. Avustuksia pidettiinkin hyvänä täsmäapuna

---

<sup>249</sup> *Valtioneuvoston asetus uusien asuntoalueiden...* (2009).

<sup>250</sup> *Myös Miettinen & Herkkola* (2007).

uusille alueille. Erityisen hyvänä pidettiin sitä, että infra-avustusten kautta valtio on tavallaan tullut rakennettavien alueiden "sisään" rahoittamaan konkreettista asuntorakentamisen edistämistä. Tämän rinnalla esimerkiksi valtion väyläinvestoinneista käytävä "pelaaminen" koettiin huomattavasti sattumanvaraisemmaksi. Kaikkiaan infra-avustusten vaikuttavuutta pidettiin hanketasolla merkittävänä.

Tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa osa kunnista suhtautui avustusten kokonaisvaikuttavuuteen kuitenkin kriittisemmin. Esimerkiksi Tampereen kaupunki on saanut kaudella 2005–2009 keskustan alueelle 455 000 euroa avustusta sekä Vuoreksen uudelle asuinalueelle 5 miljoonaa euroa, joka on suurin yksittäinen avustussumma koko Suomessa. Avustusmäärän suuruudesta huolimatta se jää alle kymmeneen prosenttiin kaupungin yhden vuoden kaikista infrastruktuuri-investoinneista, joiden arvioitiin olevan vuodelle 2009 noin 60 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion maksamia kunnallistekniikan rakentamisavustuksia voidaan verrata sellaisiin periaatteessa valtiolle kuuluviin hankkeisiin, jotka kunta joutuu rahoittamaan. Tampereen kaupunki on esimerkiksi rahoittanut Lahdesjärven uudessa kaupan ja teollisuuden keskittymässä eritasoliittymäjärjestelyjä.

Yhdyskuntataloudellisesti kunnallistekniikan rakentamisavustusten vaikuttavuus asettuu siten kyseenalaisemmaksi kuin silloin, jos avustuksia tarkastellaan irrallaan muista investoinneista. Avustusten merkitystä suhteessa valtion muihin toimiin pidettiin rahallisesti marginaalisena, "hiekanjyvänä Saharassa". Paljon avustuksia merkittävämpänä kysymyksenä pidettiin sitä, että valtio ei toteuta sille kuuluvia väylähankkeita. Joissakin kunnissa myös valtion maaomaisuuden myymistä kunnille raakamaana pidettiin kunnallistekniikan rakentamisavustuksia merkittävämpänä seikkana. Siten sinänsä hyvät avustukset koettiin hieman kosmeettisiksi verrattuna valtion toisten sektoreiden tekemisiin.

Kuntien erilaisuuden vuoksi toiveet infra-avustusten kehittämiseksi vaihtelivat. Joissakin kunnissa kritisoiittiin sitä, että avustusta ei voi käyttää vesihuoltojärjestelmiin. Esimerkiksi Turussa rakentamisolosuhteet ovat juuri vesihuollon kannalta vaikeat. Muutamissa kunnissa avustuksia kritisoiittiin puolestaan siitä, että niitä ei ole kytketty millään tavalla tiehankkeisiin. Tällöin ongelmaksi voi koitua se, että alue saadaan avustuksen turvin rakennettua ripeästi mutta alueen toimivuutta haittaavat puutteelliset tieyhteydet, kuten tarpeelliset liittymäratkaisut.

Myös palvelurakentamisen tukemista toivottiin useammassakin kunnassa. Lisäksi monessa kunnassa nousi esille pilaantuneiden maiden puhdistamiskustannusten huomioiminen avustuksissa. Esimerkiksi Oulussa pidettiin tärkeänä, että avustuksia voitaisiin suunnata keskustaa ympäröivälle muutosalueelle, jossa on vanhoja teollisuus- ja varastoalueita. Näiden alueiden käyttöönotto tiivistäisi yhdyskuntarakennetta huomattavasti mut-

ta on kallista purkamiseen ja saastuneiden maiden puhdistamiseen liittyvien kulujen vuoksi. Nykyisin kunnallistekniikan rakentamisavustukset on tarkoitettu uusille alueille. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen näkökulmasta yhtä tärkeää voisi olla jo olemassa olevien muutosalueiden tai täydennysrakentamisen rahoittaminen.

Olennainen kysymys on seuraava: mikä on valtion erilaisten avustusmuotojen tehokkuus suhteessa valtion muiden sektoreiden toimiin? Avustusten jatkuvuudella on oma arvonsa, sillä niiden hallinnoiminen ja siihen liittyvät rutiinit vievät aina aikaa niin avustusten myöntäjä- kuin saajapäissäkin. Joissakin kunnissa pelättiin sitä, että hyvin toimiva ja kertaalleen opeteltu avustusjärjestelmä lakkautettaisiin.

Kuntien maapolitiikan kannalta kiinnostavaa infra-avustuksissa on se, että yksi avustusten kriteeri on ollut kunnan vahva maanomistus. Ensimmäisen kauden avustuksista tehdyn selvityksen mukaan osa kunnista koki, että maanomistussuhteet olivat saaneet liian paljon painoarvoa päätöksissä.<sup>251</sup> Kriteeriä voi pitää perusteltuna siinä mielessä, että tällöin tuki suuntautuu julkiseen eikä yksityiseen toimijaan. Mikäli ensisijaisena tavoitteena kuitenkin pidetään mahdollisimman tehokasta uusien asuntojen tuottamista, peruste ei välttämättä ohjaa tähän.

Kunnan maanomistuksen korostaminen avustusten kriteerinä on kuitenkin yksi signaali siitä, että kuntien omaa vahvaa maanomistusta pidetään valtion toimesta tärkeänä. Tämä on ristiriitaista suhteessa valtion liikelaitosten noudattamaan maankäyttöpoliikkaan, jossa kuntien raakamaapolitiikan sijaan halutaan suosia maankäyttösopimuksia.

### 3.6.2 Avustukset vesihuoltotoimenpiteisiin

Suomen talouksista noin 90 prosenttia on järjestetyn vedenhankinnan ja noin 80 prosenttia järjestetyn viemäroinnin ja jätevedenpuhdistuksen piirissä. Vesihuoltopalveluista vastaa noin 1 500 vesihuoltolaitosta. Vaikka kunnalliset laitokset kattavat 95 prosenttia vesihuollosta, noin 1 500 vesihuoltolaitoksesta peräti 1 000 on maaseudulla ja haja-asutusalueilla toimivia asukkaiden omistamia pienehköjä osuuskuntia tai yhtiöitä. Viemärlaitosten lukumäärä on noin 650. Ne ovat lähes poikkeuksetta kuntien laitoksia, joskin myös osuuskunnat ovat viime aikoina investoineet huomattavasti jätevesien keräilyyn ja siirtoviemärien rakentamiseen. Tähän on vaikuttanut vuoden 2004 alusta voimaan tullut haja-asutuksen jätevesiä koskeva asetus.<sup>252</sup>

---

<sup>251</sup> *Miettinen & Herkkola (2007).*

<sup>252</sup> *Silfverberg (2007), Valtioneuvoston asetus talousjätevesien... (2003).*

Vesihuoltolaissa (119/2001) kunnan tehtäväksi asetetaan vesihuollon kehittäminen alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti. Kunnalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta olla vesihuoltolaitoksen omistajana tai hoitajana. Vesihuoltolaitokset vastaavat toiminta-alueensa vesihuollon järjestämisestä ja kiinteistön omistajat tai haltijat kiinteistöjensä vesihuollosta. Talousveden laatua valvovat kuntien terveydensuojeluviranomaiset.

Alueelliset ympäristökeskukset (vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) vastaavat vesihuollon valvonnasta, suunnittelun ohjauksesta ja rahoitustuen suuntaamisesta omilla alueillaan. Ne myöntävät avustuksia toimialueellaan tehtäviin vesihuoltotoimenpiteisiin. Valtio tukeekin yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteitä valtion talousarviossa myönnettävien harkinnanvaraisten määrärahojen puitteissa. Avustusta voivat saada kunnat, kuntayhtymät ja vedenhankintaa tai viemärointiä varten perustetut erilaiset vesiyhtymät ja -osuuskunnat. Myös haja-asutusalueella olevien yksittäisten kiinteistöjen on mahdollista hakea vesihuoltoavustusta oman kaivon tai jätevedenpuhdistamon rakentamiseen.

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä momentilta 30.50.31 on 9,6 miljoonaa tarkoitettu käytettävän avustuksina toimenpiteisiin, joilla edistetään vesihuollon parantamista erityisesti maaseutuyhdyskunnissa ja haja-asutusalueella. Momentille myönnetty summa on kasvanut viime vuosina.

Aiempiä vuosikymmeniä avustuksia suunnattiin erityisesti Pohjanmaalle, Pohjois-Savoon ja Pohjois-Karjalaan. 2000-luvun ilmiö on kuitenkin ollut, että avustuksia on alettu myöntää Etelä-Suomeen kasvukusten lievealueille. Tämä on lisännyt riskiä yhdyskuntarakenteen hajautumiselle. Useissa tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa nostettiin esille huoli siitä, että maa- ja metsätalousministeriön vesihuoltoavustukset ovat osaltaan hajauttamassa yhdyskuntarakennetta. Riski hajautumiseen kasvaa, jos vesihuolto suunnitellaan ja toteutetaan alueelle ennen kuin sen muu maankäyttö on suunniteltu systemaattisesti. Tilanne voi johtaa siihen, että "vesiputket vievät kaavoitusta" eli toteutetut vesihuoltoinvestoinnit perustelevat lisärakentamista "putken" varrelle ja siten ohjaavat yhdyskuntarakenteen kehittämistä – pahimmillaan yhdyskuntaa hajauttavalla ja kokonaisuuden kannalta ei-toivottavalla tavalla. Tällöin yksi hyvä tavoite eli vesiensuojelu ja puhtaan veden saatavuus on ristiriidassa toisen tavoitteen eli yhdyskuntarakenteen eheyttämisen kanssa.

Vuonna 2007 Suomen ympäristökeskus toteutti yhdessä maakunnan liittojen kanssa yleispiirteisen inventoinnin vesihuoltoverkostojen valtakunnallisesta kattavuudesta. Tavoitteena oli muun muassa saada tietoa siitä, kuinka laajalti valtion tukemia vesihuoltojärjestelmiä on heikenevän väestökehityksen alueilla, jossa vesihuoltoverkostojen investoinneilla on riski jäädä vajaakäyttöön lähitulevaisuudessa. Tämä vaikeuttaa oleellisesti puhtaan veden laatua ja jätevesien käsittelyä. Toisaalta samaan aikaan



Suomessa on sellaisia asemakaavoitettuja alueita, joilla ei ole kunnan vesihuoltojärjestelmiä.

Alustavien Suomen ympäristökeskuksen tulosten mukaan alueelliset erot Suomessa ovatkin suuret. Yhdyskuntarakenteen kannalta tulokset ovat huolestuttavat: vesihuoltoverkostojen rakentaminen ohjaa osaltaan suunnittelematonta haja-asutusta kaupunkiseutujen lievealueille.<sup>253</sup> Esimerkiksi Mäntsälän Haaraajoen aseman seudun tapauksessa, jota esiteltiin edellisessä luvussa, hajarakentamista ovat edistäneet laajat vesihuoltoverkostot.<sup>254</sup> Niitä ei ole alun perin suunniteltu mahdollisen tulevan kaavoituksen näkökulmasta.

Tilanteeseen on ajautettu pidemmän aikavälin kuluessa. Nykyisin maa- ja metsätalousministeriö pyrkii ottamaan ohjauksessaan huomioon myös yhdyskuntarakenteen näkökulman. Esimerkiksi vesihuollon kehittämisen suuntaviivoja käsittelevässä raportissa esitellään muun muassa hyvän vesihuollon kriteerejä.<sup>255</sup> Sosiaalisesta ja yhteiskunnallisesta tarkoituksenmukaisuudesta nostetaan esiin muun muassa se, että avustusten tulee edistää kestävästä yhdyskunta- ja aluekehitystä. Varsinaisissa strategisissa kehittämistarpeissa tämä teema ei kuitenkaan esiinny.

Vuonna 2009 julkaistiin opas vesihuollon tukemisesta. Oppaan tarkoituksena on yhtenäistää vesihuollon tukemisen perusteita ja varmistaa tuen hyvä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Lisäksi tarkoituksena on edistää tuen hakijoiden yhdenvertaista kohtelua ja lisätä rahoituksen läpinäkyvyyttä.<sup>256</sup>

Oppaassa esitellään ne kriteerit, joilla tuettavia hankkeita valitaan. Hankkeen tulee esimerkiksi tukea kestävästä yhdyskuntarakennetusta. Kriteeriä voidaan kuitenkin pitää melko yleisenä eikä sitä konkretisoida. Toisaalla oppaassa kyllä selvitetään sitä, miten vesihuollollisten tavoitteiden ohella on otettava huomioon kestävä maankäytön tavoitteet. Instrumentiksi vesihuollon kehittämisen ja maankäytön suunnitelmien yhteen sovittamiseksi määritellään ne vesihuollon kehittämissuunnitelmat, joita vesihuoltolain viides pykälä edellyttää kuntien tekevän yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten kanssa. Yhteen sovittamista voidaan käsitellä myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisissa kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisissä kehittämisseskusteluissa.

Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella näyttää siltä, että alueellisissa ympäristökeskuksissa, joissa maankäytön ohjaus ja vesiasiat si-

---

<sup>253</sup> Ristimäki ym. (2008).

<sup>254</sup> Ristimäki ym. (2009).

<sup>255</sup> Silfverberg (2007).

<sup>256</sup> Opas vesihuollon tukemisesta (2009).

jaitsivat samassa yksikössä, oli toimintojen yhteensovittaminen helpompaa. Esimerkiksi Lounais-Suomen ympäristökeskuksessa tällaisen organisaatiomuutoksen myötä vesihuoltoavustusten vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen pystyttiin kontrolloimaan paremmin. Jos toimet sijaitsevat eri yksiköissä, erilaiset toimintaa ohjaavat periaatteet, joissa toisessa korostetaan kaikkien oikeutta puhtaaseen veteen ja toisessa järkevän yhdyskuntarakenteen kehittämistä, saattavat merkitä vaikeampaa tavoitteiden yhteensovittamista. Vesiasiat ovat ympäristökeskuksissa (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) maa- ja metsätalousministeriön tulostulosjauksessa. Ministeriön pitäisikin varmistaa, kiinnitetäänkö yhdyskuntarakenteen näkökulmaan riittävästi huomiota elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjauksessa.

Valtion talousarviosta myönnettävät vesihuoltoavustukset eivät ole ainoita vesihuoltoon suuntautuvia julkisen rahoituksen lähteitä. Kuntaliiton vuonna 2007 tekemän kyselyn mukaan kuntien myöntämän tuen osuus on ohittamassa valtion vesiosuuskunnille koko maassa myöntämän tuen määrän.<sup>257</sup> Tuet myös suuntautuvat yhä enemmän osuuskuntamuodossa järjestetyille vesihuollolle. Esimerkiksi valtion myöntämästä tuesta näille kohdentui vuonna 2006 reilusti yli puolet kaikesta tuesta. Kunnissa vesiosuuskunnat huolehtivatkin yhä enemmän haja-asutusalueiden vesihuollosta. Vesiosuuskuntien määrän lisääntymiseen ovat vaikuttaneet nimenomaisesti tarjolla oleva julkinen tuki ja lainsäädännön kiristyminen.

Vesihuollon kustannustehokkaan toteuttamisen kannalta oleellista on, missä määrin tarkoituksenmukaista on rakentaa siirtoviemäreitä pitkin haja-asutusalueita. Tällöin vaihtoehdoksi asettuvat muutaman kiinteistön pienemmät järjestelmät. Oleellinen kysymys on myös se, missä määrin julkisilla varoilla tulee tukea yhdyskuntarakenteen ulkopuolella sijaitsevan rakentamisen vesihuoltoa. Jos yhdyskuntarakenteen annetaan hajautua hallitsemattomasti, voi myös vesihuollon järjestämiseen suuntautua valtiotaloudelle uusia kustannuspaineita.

Kansallisen rahoituksen lisäksi Euroopan unionin rakennerahastojen ja maatalouden ohjaus- ja tukirahaston kautta kanavoituu varoja vesihuollon kehittämiseen. Joissakin alueellisissa ympäristökeskuksissa oltiin erityisen huolissaan näiden rahojen yhdyskuntarakenteeseen liittyvistä vaikutuksista. Uuden vesihuolto-oppaan kriteerien pitäisi periaatteessa ohjata myös näiden avustusrahojen myöntämistä. Mitään laajempaa tutkimusta EU-varojen suuntautumisesta tai niiden vaikutuksesta yhdyskuntarakenteeseen ei kuitenkaan ole tehty. Tarkastusvirasto on todennut rakennerahastoa koskevassa tarkastuksessa, että alueelliset ympäristökeskukset pyrkivät ot-

---

<sup>257</sup> Mynttinen & Taipale (2007).

tamaan huomioon yhdyskuntarakenteen vesihuoltorahoituspäätöksissään.<sup>258</sup> Näkökulmien yhteen sovittaminen on helpompaa silloin, kun vesi- ja yhdyskuntarakenneasioita käsitellään samassa yksikössä.

Jotta julkisen sektorin tukimuodot eivät olisi ristiriidassa keskenään, olisi tärkeää, että varmistuttaisiin siitä, että kaikki vesihuollon rahoitusinstrumentit tukevat yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Asiassa tarvittaisiinkin valtion ohjauksen terävöittämistä.

### 3.6.3 Yhteenveto: avustusjärjestelmien tavoitteet ristiriitaisia

Valtiolla on käytössään monia sellaisia avustusmuotoja, joilla on vaikutuksensa tonttitarjontaan ja yhdyskuntarakenteen kehittymiseen. Tarkastuksen perusteella kunnallistekniikan rakentamisavustukset ovat toimiva ja hanketasolla vaikuttava tukimuoto. Periaatteellisena kysymyksenä voi kuitenkin pohtia sitä, missä määrin valtion kannattaa rakennella erilaisia tukimuotoja, kun sillä on samaan aikaan vaikeuksia suoriutua sen vastuulla olevista muista velvollisuuksista, kuten väylien rahoittamisesta. Toisaalta, koska valtion väyläinvestointien yhteys konkreettiseen maankäytön suunnitteluun on ollut heikko, kunnallistekniikan rakentamisavustukset ovat toimineet paljon parempana täsmäapuna tonttitarjonnan lisäämiseen.

Tarkastuksessa arvioidut kaksi tukimuotoa asettuvat ristiriitaiseen suhteeseen yhdyskuntarakenteen eheyttämisen näkökulmasta. Kunnallistekniikan rakentamisavustusten tarkoituksena on nopeuttaa uusien asuinalueiden rakentamista kasvukeskuksiin. Vesihuoltoavustukset suuntautuvat nykyään haja-asutusalueiden ohella kasvukeskusten lievealueille ja voivat osaltaan hajauttaa yhdyskuntarakennetta. Avustukset toteuttavatkin eri tavoitteistoa mutta ovat samalla osittain ristiriidassa yhdyskuntarakenteen kehittymistä ajatellen. Valitut avustusesimerkit osoittavat, että valtiolla ei ole kokonaisnäkemystä siitä, miten sen toimet eri sektoreilla vaikuttavat yhdyskuntarakenteeseen.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyvät tavoitteet on osoitettu vain ympäristöministeriön hallinnonalalle. Vuoden 2010 talousarvioesityksessä ympäristöministeriön yksi tulostavoite toimialan yhteiskunnalliselle vaikuttavuudelle on se, että yhdyskuntarakenne eheytyy.<sup>259</sup> Vastaavaa tavoitetta ei ole esitetty muille hallinnonaloille. Yhdyskuntarakenteen kannalta esimerkiksi valtiovarainministeriö olisi tärkeä toimija, sillä sen vastuulle kuuluvat monet fiskaaliset välineet, jotka voivat vaikuttaa merkittävästi

---

<sup>258</sup> *VTV (2009)*.

<sup>259</sup> *HE (2009a)*.

yhdyskuntarakenteeseen. Tarkastuksessa tehdyissä asiantuntijahaastatteluisissa nostettiin esiin muina yhdyskuntarakennetta hajauttavina tukimuotoina tuloverotuksessa huomioon otettavat työmatkavähennykset. Myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan avustukset yksityisteiden kunnossapitoon ja parantamiseen koettiin mahdollisina yhdyskuntarakennetta hajauttavina tukimuotoina.

Yhteiskuntatalouden kannalta kyse on viime kädessä erilaisten tavoitteiden välisestä punninnasta. Esimerkiksi vesihuoltoavustuksilla on yhdyskuntarakenteen lisäksi muitakin tärkeitä vaikutuksia vesihuollon turvaamiseen ja vesiensuojeluun liittyen. Vastaavasti tuloverotuksessa huomioon otettavat työmatkavähennykset palvelevat muun muassa työvoiman liikkuvuuden tavoitteita. Tärkeää olisi kuitenkin, että näistä eri tavoitteista ja niiden ristikkäisyydestä sekä yhteisvaikutuksista oltaisiin tietoisia ja ne otettaisiin tietoisesti, lasketusti, huomioon päätöksenteossa. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että yhdyskuntarakenteeseen liittyviä kokonaislaskelmia on tehty erittäin vähän.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Tonttitarjonnan lisääminen kasvukeskuksissa on ollut keskeinen tavoite koko 2000-luvun ajan niin hallitusohjelmissa, sitä konkretisoivissa strategioissa kuin vuotuisissa talousarvioesityksissäkin. Myös yhdyskuntarakenteen hajautumiseen, erityisesti ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta, on kiinnitetty huomiota monissa ajankohtaisissa valtion strategioissa. Tämän tarkastuksen aiheet, yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja tonttitarjonnan lisääminen, ovat tiiviisti toisiinsa sidoksissa. Tonttipulaan kytköksissä oleva asuntojen kalleus on kiihdyttänyt muuttoliikettä keskuskaupunkien kehyskuntiin, joissa merkittävä osa omakotitalorakentamisesta suuntautuu haja-asutusalueelle.

### *Tonttitarjonnan lisääminen*

Suurimmissa kunnissa on pulaa varsinkin omakotitalotonteista. Keskimäärin suurimmilla kasvukeskuseuduilla tonttitilanne näyttää tarkastuksen mukaan kuitenkin vähintään kohtuulliselta. Vuoden 2008 lopun finanssikriisistä alkanut taloudellinen taantuma on tilapäisesti hiljentänyt omakotitalotonttien kysyntää. Asuntomarkkinoiden perustaviin kehityskulkuihin suhdanteet eivät kuitenkaan näytä vaikuttaneen: asuntojen hinnat ovat jatkaneet nousuaan ja taantumana vuoksi supistunut vapaarahoitteinen asuntorakentaminen entisestään lisää asuntojen kysyntää.

Pelkkä kaavoitus ei takaa tonttien rakentamista. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on arvioitu olevan lähes seitsemän miljoonaa kerrosneliometriä valmiiksi asemakaavoitettua asuinpinta-alaa. Kaavoittamisen rinnalla oleellista on saada valmis tonttivaranto rakentamiseen. Tonttien rakentamiseen voidaan vaikuttaa fiskaalisin keinoin erityisesti rakentamattoman tontin korotetulla kiinteistöverolla. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion tulisi kannustaa kuntia käyttämään veroa sekä määräämään rakentamiskehotuksia tyhjille tonteille.

Kunnille on taattu lainsäädännössä laajat mahdollisuudet maapolitiikan hoitamiseen. Kaavojen toteutumisen varmistaminen ja toteuttamisen rahoittaminen perustelevat sitä, että kunnat laatisivat ensimmäiset asemakaavat omistamilleen maille. Tämän perinteisen maapolitiikan rinnalla kunnat voivat solmia maankäyttösopimuksia. Näin menetellään erityisesti täydennysrakentamisessa ja asemakaavaa muutettaessa. Lisäksi kunnilla on mahdollisuus lunastaa alueita yhdyskuntarakentamiseen. Järvenpää lunasti ensimmäistä kertaa valtion maita yhdyskuntarakentamiseen.

Asuntopoliittiseen toimenpideohjelmaan on kirjattu, että valtion tarpeista vapautuvat asuntorakentamiseen soveltuvat alueet selvitetään ja luovutetaan kunnille kohtuuhintaisesti tarvittaessa maankäyttösopimuksia hyödyntäen. Selvää ei kuitenkaan ole, mitä "tarvittaessa" tarkoittaa: tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että valtiovarainministeriö ohjaa valtion maanomaisuutta hallinnoivia liikelaitoksia noudattamaan maankäyttösopimukseen perustuvaa menettelyä. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että ympäristöministeriö on kannustanut kuntia perinteisen, raakamaavarantoon perustuvan maapolitiikan harjoittamiseen.

Valtiovarainministeriö on perustellut linjaansa sillä, että valtio haluaa maankäyttösopimusten avulla päästä hyötymään kaavoituksen arvonnousta, sillä se käyttää varoja esimerkiksi väyliin myös näillä alueilla. Jälkikäteen tapahtuvaa, muilla perusteilla tehtyjen väyläinvestointien kytke mistä maapolitiikkaan on kuitenkin vaikea perustella. Mikäli asiat halutaan kytkeä yhteen, tarkastusviraston mukaan tarvittaisiin tueksi selviä kustannuslaskelmia sekä juridisesti yksiselitteisiä sopimuksia ja läpinäkyviä prosesseja.

Valtion kiinteistöpolitiikan taustalla on 1990-luvun alun pankkikriisi ja sen myötä valtiolle päätyneet kiinteistöt. Pankkituen järjestelyissä periaatteeksi asetettiin maksetun tuen vastikkeellisuus. Valtion vuoden 1998 kiinteistöstrategian tavoitteena on kattaa sitä valtionvelkaa, joka seurasi pankkikriisistä. Valtion kiinteistöt nähtiin kiinteistöstrategiassa ensi sijassa fiskaalisesta näkökulmasta. 2000-luvulla voimistunut huoli kestävästä yhdyskuntarakenteesta ja kohtuuhintaisesta asumisesta on näkynyt muilla politiikkasektoreilla muttei valtion kiinteistöpolitiikassa.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtio ei ole tehnyt kokonaisarvioita siitä, missä määrin pankkituen takaisin saamisessa on kiinteistöliiketoiminnan avulla onnistuttu. Epäselväksi jää myös se, missä määrin 2000-luvulle saakka valtion kiinteistöpolitiikka perustuu pankkikriisin jälkihoidolle ja mikä sen suhde on muihin valtion- ja yhteiskuntatalouden kannalta tärkeisiin tavoitteisiin. Valtiotoimijat eivät näytä esimerkiksi pohtineen sitä, olisiko tonttitarjonnan lisäämisessä kyse sellaisista erityisen painavista syistä, joiden perusteella valtion kiinteistövarallisuutta voitaisiin luovuttaa alle käyvän hinnan, mihin laissa oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta annetaan mahdollisuus.

Valtiovarainministeriöllä olisi ollut mahdollisuus tehdä laskelma siitä, mitä asuntorakentamiseen soveltuvien alueiden kohtuuhintainen luovuttaminen kunnille olisi tullut maksamaan menetettynä myyntitulona. Jos arvio olisi tehty, pankkitukiargumenttia olisi ollut mahdollista verrata toiseen yhteiskunnan kannalta merkittävän tavoitteen saavuttamiseen. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiolta puuttuu tietopohja verrata keskenään näitä tavoitteita ja niistä koituvia kustannuksia.

Tarkastuksessa käsiteltyjen esimerkkitapausten perusteella ei voida todeta, että valtio olisi pyrkinyt luovuttamaan maitaan kohtuuhinnalla kunnille asuntotuotantoa varten. Valtion pyrkimykset hallita omaa kiinteistövarallisuutta tehokkaasti näyttää asettuvan ristiriitaiseen suhteeseen kuntien asuntorakentamiseen tähtäävien toimenpiteiden kanssa. Jälkikäteen arvioiden ristiriidoilta olisi voitu välttyä, jos kiinteistöstrategiaa laadittaessa asuntotuotantoon soveltuvat maat olisi irrotettu vielä kolmanneksi osaksi, jota olisi voitu käsitellä omana kokonaisuutenaan.

Tarkastuksen perusteella valtion asuntorakentamiseen soveltuva maaomaisuus kasvukeskuksissa ei ole enää kokonaisuuden kannalta merkittävä. Paikoin on kuitenkin vielä jäljellä sellaisia alueita, joilla on strategista merkitystä asuntorakentamisessa. Kokonaisarvion tekemistä vaikeuttaa se, että valtiolla ei ole mitään tahoja, joka olisi keskitetysti ja täsmällisesti perillä valtion maanomistuksista. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä ei ole mahdollista saada tietoja kootusti. Tarkastusviraston mukaan nykytilanteessa eduskunnalle ei välity riittävästi tietoa valtion maaomaisuuden kokonaisuudesta.

Valtion kiinteistövarallisuutta käsittelevän valtioneuvoston asetuksen mukaan haltijaviraston olisi tullut huolehtia siitä, että valtion kiinteistövarallisuuden omistaja- ja haltijatiedot ovat ajan tasalla vuoden 2003 loppuun mennessä. Tarkastuksen perusteella näin ei ole tehty. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion kiinteistövarallisuuden haltijavirastojen, valtion liikelaitosten ja valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen tulee pikaisesti ajantasaistaa tiedot. Haltijavirastojen tulee myös varmistaa se, että niillä ei ole sellaista kiinteistövarallisuutta, jolle niillä ei ole perusteltua käyttöä. Lisäksi Maanmittauslaitoksen tulee varmistaa se, että kiinteistötietojärjestelmän kirjaamiskäytännöt ovat yhdenmukaiset myös valtion kiinteistöjen osalta.

Valtion toimintojen yhtiöittämisen myötä valtio maanomistajana on hajautunut erilaisiin toimijoihin. Kokonaiskuvan saamista vaikeuttaa se, että valtion kiinteistöjä on järjestelty erinäisissä yhteyksissä toimijoilta toisille. Vaikka valtion maaomaisuutta on keskitetty kiinteistöstrategian mukaisesti Senaatti-kiinteistöihin ja Metsähallitukseen, yhä edelleen omaisuutta on myös muiden toimijoiden hallinnassa. Esimerkiksi osakeyhtiömuotoisen VR-Yhtymän ja viranomaisuotoisen Ratahallintokeskuksen (nykyisin Liikennevirasto) maa-alueet ovat keskeisen sijaintinsa vuoksi tärkeitä vaikkakin asuntorakentamisen kannalta usein ongelmallisia. Rautatietojärjestelmällä on varsin erilainen suhtautuminen hallussaan olevien alueiden kehittämiseen. VR-Yhtymä pyrkii kehittämään aktiivisesti alueitaan, mutta Ratahallintokeskus ennemminkin toimii kehittämistä vastaan. Pahimmillaan valtion liikelaitoksella ja valtion yhtiöllä on keskenään kilpailevia hankkeita. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion eri toimi-

joiden erilaiset toimintamallit ovat osaltaan sumentaneet kuvaa kokonaisuudesta.

### *Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen*

Tarkastuksen perusteella suurimpien kasvukeskusten kehyskunnissa hajarakentaminen on yleistä. Tarkastusvirasto katsoo, että hajarakentamisen ohjaamisessa on epäonnistuttu, koska kasvukeskusten kehyskunnissa yli kolmannes uudesta rakentamisesta suuntautuu asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle. Hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta koituu enemmän yhdyskuntakustannuksia kuin tiiviimmästä rakenteesta. Samalla lisääntyvät ilmastokustannukset.

Kunnallistalouden kannalta kallis hajautunut yhdyskuntarakenne asettaa välillisiä kustannuspaineita myös valtiolle. Näistä kustannuksista on tarkastuksen perusteella varsin vähän jäsenettyä tietoa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa rakennusluvan myöntämisen edellytyksissä asemakaavoitetun alueen ulkopuolelle otetaan huomioon se, että infrastruktuurin järjestäminen ei saisi aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia. Tarkastusviraston mukaan vastaava kustannusnäkökulma olisi ulotettava myös kunnallisten peruspalvelujen tuottamiseen.

Nykyinen maankäytön lainsäädäntö tarjoaisi periaatteessa välineitä hajarakentamisen ohjaamiseen. Kunta voi esimerkiksi määrätä sellaisia suunnittelutarvealueita, joille ei saa rakentaa ilman rakentamisperusteiden arvioimista. Tarkastuksen perusteella näille alueille annetaan kuitenkin myönteisiä suunnittelutarveratkaisuja huolestuttavan paljon. Pahimmassa tapauksessa kielteisen päätöksen saanut hakija siirtyy vielä kauemmas taa-jamarakenteesta saadakseen myönteisen rakennusluvan suoraan kunnalta. Perusongelmana voidaan nähdä Suomen varsin laaja perusrakentamisoikeus. Tarkastuksen perusteella olisikin syytä pohtia sitä, tulisiko tätä oikeutta rajoittaa jotenkin.

Alueelliset ympäristökeskukset (nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) ohjaavat kuntia maankäytön suunnittelussa. Niillä on myös mahdollisuus puuttua kuntien tekemiin suunnittelutarveratkaisuihin. Tarkastuksen perusteella eri ympäristökeskusten välillä puuttumiskynnyksessä oli eroja. Ympäristöministeriön tulisikin varmistaa se, että käytäntö on eri puolilla maata yhdenmukainen.

Alueellisen ympäristökeskuksen ohjausroolia lukuun ottamatta valtio toimii maankäytön suunnittelussa lähinnä sektoriviranomaisena, kun yhteen sovittamisen kuuluu kunnille. Valtion toimintojen liikelaitostamisen ja yhtiöittämisen myötä raja julkisen viranomaisen ja liiketoiminnan välillä on kuitenkin hämärtnyt. Tämä on tullut esille kaavoitukseen liittyvissä lakisääteisissä viranomaisneuvotteluissa, joissa on jouduttu pohtimaan



valtiota edustavien eri toimijoiden asemaa. Tarkastusviraston mukaan valtion viranomaisten tulisi jatkossa varmistaa se, ettei jouduttaisi tilanteisiin, joissa olisi epäselvää, kuka on viranomainen. Tarkastuksen havainnot tukevat sitä, että jäljellä olevien valtio liikelaitosten asema on syytä selvittää.

Yhdyskuntasuunnittelun kannalta yksi keskeisimpiä valtion sektoriviranomaisia on Tiehallinto (nykyisin Liikennevirasto). Suomalaisen suunnittelujärjestelmän ongelmana on kuitenkin se, että kuntavetoisen maankäytön suunnittelun ja valtiovetoisen liikennejärjestelmän suunnittelun välinen yhteistyö ei toimi riittävän hyvin. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että suunnittelujärjestelmä ei kykene ratkomaan asiaa riittävän tehokkaasti ainakaan nykyisessä kuntarakenteessa. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen edellyttää seudullista otetta suunnittelussa.

Valtion kannalta on ongelmallista, jos kunnat päästävät maankäytön hajautumaan ja edellyttävät tämän jälkeen valtiolta esimerkiksi infrastruktuuriin liittyviä avustuksia ja investointeja. Tarkastuksessa havaittiin myös ongelmatapauksia, joissa valtio on tehnyt merkittävän investoinnin esimerkiksi rataväylään mutta kunta ei ole pystynyt tiivistämään uuden asemaseudun rakentamista vastaamaan raideliikenteen tuomia mahdollisuuksia. Olisikin tärkeää, että valtiotoimijat huolehtisivat esimerkiksi sopimusperusteisesti siitä, että kuntien maankäytön suunnittelulla ja valtion yhdyskuntarakennetta eheyttävillä liikenneinvestoinneilla on riittävä yhteys toisiinsa.

Tarkastuksessa arvioitiin myös valtion toimia avustusten myöntäjänä. Kohteeksi otettiin kunnallistekniikan rakentamisavustukset, joilla valtio on nopeuttanut uusien asuinalueiden infrastruktuurin rakentamista vuosina 2005–2009 yhteensä 50 miljoonalla eurolla sekä avustukset vesihuolto-toimenpiteisiin, joihin oli varattu esimerkiksi vuonna 2008 lähes 8 miljoonaa euroa valtion budjettivaroja. Tämän lisäksi vesihuoltoa avustetaan kuntien ja EU-varojen kautta.

Kunnallistekniikan rakentamisavustukset ovat hanketasolla vaikuttava tukimuoto. Valtion on kuitenkin syytä pohtia, missä määrin tarkoituksenmukaista on kehittää erilaisia valtionavustusjärjestelmiä, kun sillä voi olla samoilla alueilla ongelmia suoritua väyläinvestointien kaltaisista perustehtävistä. Toisaalta, kuten tarkastuksessa kävi ilmi, kunnallistekniikan rakentamisavustukset ovat toimineet hyvänä täsmäapuna tonttitarjonnan lisäämisessä verrattuna esimerkiksi tieinvestointeihin.

Vesihuoltoavustukset perustuvat tavoitekokonaisuudelle, jossa korostuu puhtaan veden saatavuus myös haja-asutusalueilla. Avustukset kuitenkin mitä ilmeisimmin osaltaan hajauttavat yhdyskuntarakennetta. Tämä osoittaa, että valtio ei toimi riittävän koordinoitusti yhdyskuntien kehittämi-

sessä; yksi sektori ei välttämättä ota huomioon sitä, mitä toinen sektori tekee.

Tonttitarjonnan lisäämistä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevat tavoitteet on asetettu ainoastaan ympäristöministeriön vastuulle, vaikka muiden ministeriöiden hallinnonalatkin vaikuttavat kyseisten tavoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi valtio antaa ristiriitaisia viestejä eri ministeriöiden toimesta. Tarkastusviraston mukaan valtiolta puuttuukin strateginen ja poikkihallinnollinen ote kyseisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tämä on heikentänyt valtion toimien kokonaisvaikuttavuutta.

Koordinoidulle otteelle on tarvetta myös siksi, että ilmastonmuutos vakavana haasteena tuo uusia vaatimuksia myös valtion tulosoajaukselle. Tarkastusvirasto katsoo, että yksittäisten liikelaitosten näkökulman ja tulosalueen rinnalle tarvitaan laajempi näkemys yhdyskuntarakentamisen ja asuntotuotannon merkityksestä koko kansan- ja sitä kautta myös valtiontaloudelle. Tämä vaatii eri sektoreiden toimien koordinoimista ja nykyistä johdonmukaisempaa politiikkaa valtion eri toimissa.

# Lähteet

---

## **Lait ja muut normit, päätökset ja valtiopäiväasiakirjat**

C7/2006. Valtiontuki – Finnish Road Enterprise. Euroopan unionin virallinen lehti 10.11.2006.

Eduskunnan oikeusasiamies 28.4.2009. Päätös kanteluun kaupanvahvistajan menettelystä. Dnro 2298/4/07.

Etuostolaki (608/1997).

HE (1993). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamiseksi. HE 130/1993.

HE (2002). Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 167/2002 vp.

HE (2004). Hallituksen esitys eduskunnalle maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyvistä laeiksi. HE 17/2004 vp.

HE (2005a). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta. HE 145/2005.

HE (2005b). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi etuostolain muuttamisesta. HE 24/2005.

HE (2005c). Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2005 toiseksi lisätalousarvioksi. HE 191/2005.

HE (2006). Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. HE 81/2006 vp.

HE (2007). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2008. HE 62/2007 vp.

HE (2008). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2009. HE 116/2008 vp.

HE (2009a). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2010. HE 138/2009 vp.

HE (2009b). Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöjen kirjaamisasioiden siirtämistä käräjäoikeuksilta maanmittauslaitokselle koskevaksi lainsäädännöksi. HE 30/2009 vp.

KHO:2007:84. 4.12.2007.

KHO 3579/2/06 & 3600/2/06 3.4.2008.

Kiinteistöverolaki (654/1992).

KK (2001). Valtion kiinteistöyhtiö Kapiteelin maakaupat. Kirjallinen kysymys 348/2001 vp.

KK (2002). Valtion maiden käyttö asuntotuotantoon Keski-Uudellamaalla. Kirjallinen kysymys 376/2002 vp.

Laki kiinteistöverolain muuttamisesta (1026/1999).

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (1977/603).

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007).

Laki Metsähallituksesta (1378/2004).

Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta (973/2002).

Laki Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta (1269/1996).

Laki rakennuksen energiatodistuksesta (487/2007).

Laki rakennuksen ilmastointijärjestelmän kylmälaitteiden energiatehokkuuden tarkastamisesta (498/2007).

Laki Senaatti-kiinteistöistä (1996/2003).

Laki tuloverolain väliaikaisesta muuttamisesta (202/2008).

Laki valtion liikelaitoksista (1185/2002).

Laki valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta (857/1993).

Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987).

Luonnos Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle valtion liikelaitoksia koskeväksi lainsäädännöksi (2009).

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Maantielaki 503/2005.

Perusopetuslaki (628/1998).

SKT (2004). Kapiteeli Oyj:n myynti. Suullinen kyselytunti 169/2004 vp.

SKT (2005). Kapiteelin maiden käyttö asuntotuotantoon. Suullinen kyselytunti 148/1005 vp.

SKT (2006). Valtion maiden saaminen asuntotuotantoon pääkaupunkiseudulla. Suullinen kyselytunti 117/2006 vp.

Sosiaalihuoltolaki (710/1982).

Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 7.6.2007.

Valtioneuvoston asetus talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla (442/2003).

Valtioneuvoston asetus uusien asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamisesta vuosina 2002–2005 myönnettävistä valtionavustuksista (85/2002).

Valtioneuvoston asetus uusien asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamisesta vuosina 2010–2012 myönnettävistä valtionavustuksista (965/2009).

Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta (1070/2002).

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008.

Vesihuoltolaki (119/2001).

YM5/541/2006. Päätös: Lunastuslupaa koskeva hakemus.

## **Kirjallisuus**

Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon – tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille (2004). Suomen Kuntaliitto ja ympäristöministeriö.

COMMIN (2008). The Baltic Spatial Conceptshare. <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/finland/>

Destia (2007). Vuosikertomus 2007.

EEA (2006). Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. EEA Report 10/2006. European Environmental Agency.

EEA (2007). Transport and Environment: on the way to a new common transport policy. EEA Report 1/2007. European Environmental Agency.

Eerolainen, Jussi (2005). Maankäytösopimukset – aitoa kumppanuutta? Maankäyttö 4/2005.

Hallitusohjelma (2003). Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma. 24.6.2003.

Hallitusohjelma (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007.

Hankonen, Johanna (1994). Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta. Tampere.

Hautamäki, Jyrki (1999). Vuosina 1995–1998 kasvukeskuksissa solmitut maankäytösopimukset. Suomen kuntaliitto.

Haverinen, Kalervo (2006). Kapiteeli Oyj:n osakekannan myynnin seuraaminen ja arviointi.

Helminen, Ville, Ristimäki, Mika & Oinonen, Kari (2005). Työpaikat kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteessa 1985–2000. Suomen ympäristö 747/2005. Helsinki.

Helminen, Ville & Mika Ristimäki (2007). Kaupunkiseutujen haja-asutusalueen väestömuutokset Suomessa 1980–2005. Suomen ympäristö 9/2007. Helsinki.

Helminen, Ville & Mika Ristimäki (2008). Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Suomen ympäristö 24/2008.

Helsingin kaupungin tietokeskus (2007). Rakentaminen Helsingissä 1970–2006. Tilastoja 20/2007.

Helsingin kaupungin tietokeskus (2009). Väestön ja väestömuutoksen ennakkotietoja Helsingin seudun 14 kunnasta 3. vuosineljänneksellä eli tammi-syyskuussa 2009. Tilastoja 35/2009.

HLT (2006). Henkilöliikennetutkimus 2004–2005.

Hertta: kaavoituksen seuranta (2006). [www.ymparisto.fi](http://www.ymparisto.fi)

Hyvinkään kaupunki (2001). Rakennusjärjestys 26.11.2001.

Jolkkonen, Arja, Ari Jolkkonen & Tiina Soininen (2003). Pitkät työmatkat ja työn kuormittavuus. Joensuun yliopisto, Karjalan tutkimuslaitoksen julkaisuja 140.

Julin, Merja (2006). Kapiteeli kilpailee raskaassa sarjassa. Kapiteeli osana valtion kiinteistöstrategiaa. Maankäyttö 1/2006.

Juntto, Anneli (2001). Miksi pääkaupunkiseutua vaivaa toistuva asuntopula? Yhdyskuntasuunnittelu 3/2001.

Järvenpään kaupunki (1994). Kaupunginvaltuuston pöytäkirja 21.11.1994.

Järvenpään kaupunki (2002). Maapoliittinen periaateohjelma 2002.

Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö (2002). Komiteanmietintö 2002:2, ympäristöministeriö.

Kansallinen kestävä kehityksen strategia (2006). Kohti kestäviä valintoja. Valtioneuvoston kansallian julkaisusarja 5/2006.

Karjalainen, Irma (2008). Ilmastostrategian toteuttamisen kompastuskivet. Yhdyskuntasuunnittelu 1/2008.

Kaupunkisuunnitelmien asiantuntija-arvioinnin loppuraportti (2008). Kuntaliitto, liikenne- ja viestintäministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö & ympäristöministeriö.

Keravan kaupunki (2001). Keravan kaupungin rakennusjärjestys.

Keravan kaupunki (2006). Maapoliittinen ohjelma. Kaupunkikehitysjaosto 2/2006.

Keskinen, Mikko (2007). Raakamaan lunastaminen kunnissa. Pro gradu – tutkielma. Maantieteen laitos, Oulun yliopisto.

Kirkkonummen kunta (2002). Rakennusjärjestys 29.8.2002.

Kirkkonummen kunta (2005). Kirkkonummen kunnan maapoliittinen ohjelma 30.6.2005.

Kokkinen, Jukka (2008). Yhteiskuntavastuu palautettava valtion maapoliitiikkaan. Maankäyttö 1/2008.

Kokonaisarvio puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen tarkoituksenmukaisuudesta (2000). Puolustushallinnon kiinteistöuudistuksen neuvottelukunta 28.2.2006.

Koponen, Ilkka (2008). Valtion maapoliitiikka mahdollistaa kuntien tasa-  
puolisen kohtelun. Maankäyttö 4/2008.

Kortteinen, Matti, Tuominen Martti & Mari Vaattovaara (2005). Asumistoiveet, sosiaalinen epäjärjestys ja yhdyskuntasuunnittelu. Yhteiskuntapolitiikka 2005/2.

Koski, Kimmo (2008). Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen ympäristö 42/2008. Helsinki.

Koski, Kimmo & Pekka Lahti (2002). Arabianrannan taloudellinen arviointi. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka. Helsingin kaupunginkanslian julkaisusarja A 5/2002.

Kuntalehti (2008). Liikenne- ja viestintäministeriön kunnille. Pääkirjoitus 10.4.2008.



Kuntaliitto (2006). Museoviranomaisten ja kuntien yhteistyö kaavoituksessa. Kuntaliiton selvitys.

Kuusiniemi, Kari & Hannu Peltomaa (2000). Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki.

Kytö, Hannu & Jenni Väliniemi (2009). Pääkaupunkiseudun muuttovirrat muutoksessa. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 3/2009.

Laakso, Seppo (2007a). Haittaako tonttimaan puute asuntomarkkinoiden toimintaa? Talous & yhteiskunta 2/2007.

Laakso, Seppo (2007b). Tonttitarjonta ja asuntomarkkinat pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 3/2007.

Laakso, Seppo & Päivi Kilpeläinen (2006a). Kuntien palvelutarjonta ja palvelujen kustannukset. Case-tutkimus Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven ja Vihdin kunnista. Kaupunkitutkimuksen raportteja 2/2006. Kaupunkitutkimus TA Oy.

Laakso, Seppo & Päivi Kilpeläinen (2006b). Vihdin kunnan väestökehityksen vaihtoehdot ja niiden vaikutukset kunnallistalouteen. Kaupunkitutkimuksen raportteja 3/2006.

Laakso, Seppo, Timo Halme, Päivi Kilpeläinen, Heikki A. Loikkanen & Mari Vaattovaara (2005). Kirkkonummen kunnan muuttoliiketutkimus. Helsingin yliopiston maantieteen laitoksen julkaisuja B 52.

Laakso, Seppo & Heikki A. Loikkanen (2004). Kaupunkitalous. Helsinki.

Laitakari, Heikki (2008). Valtion maanomistus. Maankäyttö 4/2008.

Lehtinen, Erkki, Eero Nippala, Liisa Jaakkonen & Harri Nuutila (2005). Asuinrakennukset vuoteen 2025. Uudistuotannon ja perusparantamisen tarve. VTT Rakennus- ja yhdyskuntatekniikka.

Liikennepoliittinen selonteko (2008). Liikennepoliitiikan linjat ja liikenneverkon kehittämis- ja rahoitusohjelma vuoteen 2020. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 27.3.2008.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2003). Liikennejärjestelmäsuunnitelman laatiminen. Prosessikuvaus. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 43/2003.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2004). Hyviä yhteyksiä alueille. Alueiden kehittämissuunnitelma 2006–2009.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2008). Radanpidon töiden toimintamallin kehittäminen. Työryhmän loppuraportti. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 35/2008.

Loikkainen, Heikki A. & Henrik Lönnqvist (2007). Metropolitan Housing Markets – The Case of Helsinki. Teoksessa, Å.E. Andersson, L.Pettersson & U.Strömquist (toim.). European Metropolitan Housing Markets.

Luhtio, Antero (2005). Metsähallitus valtion kiinteistövarallisuuden hoitajana. Maankäyttö 3/2005.

Lyytikäinen, Teemu (2007). The Effect of Three-Rate Property Taxation on Housing Construction. VATT-keskustelualoitteita 419.

Lyytikäinen, Teemu (2008). Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and Housing Allowances. VATT-tutkimuksia 140.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2002). Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2005a). Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2005b). Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 154.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2005c). Maankuntien liitoille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 157.

Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille (2009). Kuntaliitto & Ympäristöministeriö.

Maapoliitiikan opas (2008). Kuntaliitto, Maanmittauslaitos & ympäristöministeriö. [www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)

Maijala, Olli (2009). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ekotehokkuus. Teoksessa, Sairinen Rauno (toim.). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B96.

Maijala, Olli & Rauno Sairinen (2009). Eheyttämisen toimintapolitiikka. Teoksessa, Sairinen Rauno (toim.). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B96.

Maijala, Olli & Matti Laitio (2008). Maankäytössä yhteistyö tiivistyy. Asu ja rakenna 2/2008.

Martinkauppi, Kirsi (2009). Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin. Ympäristöministeriön raportteja 10/2009.

Marttila, Mauri (2008). Kiinteistöveron kunnallistaloudellinen merkitys vaihtelee suuresti. Suomen kiinteistölehti 2/2008.

Metsähallitus (2007). Vuosikertomus 2007.

Metsähallitus (2008). Metsähallituksen maiden kaavoitusperiaatteet. Hallituksen päätös 28.2.2008.

Metsähallitus & Metla (2007). Metsähallituksen ja Metsäntutkimuslaitoksen maankäytön ja yhteistoiminnan puitesopimus 21.11.2007.

Miettinen, Tuomas & Hanna Herkkola (2007). Kunnallistekniikan rakentamisavustusta koskeva selvitys. Ympäristöministeriön raportteja 2/2007.

Mynttinen, Marjut & Paavo Taipale (2007). Kuntien ja osuuskuntien yhteistyö vesihuoltopalveluissa. Kyselyraportti 2007. Suomen Kuntaliitto.

Mäkinen, Eija (2000). Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers.

Mäntsälän kunta (2002). Luonnos uudeksi rakennusjärjestykseksi.

Määttänen, Tuuli (2005). Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta. Suomen ympäristö 784.

Nyman, Kaj (2006). Kekkonen Suomen toteuttamassa. Yhdyskuntasuunnittelu 1/2006.

OM 135/03/2008, YM2/509/2009. Lausunto etuostolain ja maakaaren muuttamista koskevasta esityksestä.

Opas vesihuollon tukemisesta (2009). Maa- ja metsätalousministeriö & ympäristöministeriö.

Peltola, Risto, Juhani Väänänen, Juhana Hiironen & Markus Eronen (2009). Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja 109.

Peltola, Risto (2008). Tarina kahdesta kiinteistökaupasta. Maankäyttö 2/2008.

Peltola, Risto & Juhani Väänänen (2007). Asuntotontin hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 105.

Pihala, Anita (2004). Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Pirhonen, Vesa (2009). Valtioko vei ja kunta vikisi – vai vikisikö edes! Maankäyttö 1/2009.

PLJ (2007). Pääkaupunkiseudun liikennejärjestelmäsuunnitelma. YTV.

Puitesopimus Puolustusvoimien ja Senaatti-kiinteistöjen välisten sopimusten periaatteista ja toimintatavoista. 26.6.2006.

Putnam, Robert D. (2000). Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community.

RAMAVA (2008). Rakennusmaavaranto, YTV.

Ratahallintokeskus (2006). Kiinteistöjen hallinnansiirto Ratahallintokeskus / Valtiovarainministeriö. Päätös 21.12.2006.

Ratahallintokeskus (2007). Talouskatsaus.

Riikonen, Olli (2008). Julkisen liikenteen palveluiden turvaaminen haja-asutusalueilla. Liikenne- ja viestintäministeriö.

Rinkinen, Kristiina (2007). Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa. Kuntaliitto.

Ristimäki, M., Oinonen, K., Pitkäranta, H. & Harju, K. (2003). Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu. Suomen ympäristö 657/2003. Helsinki.

Ristimäki, Mika, Ilkka Oikarinen & Ville Helminen (2008). Kasvaviakin kyliä vailla vesi- ja viemäriverkostoa. Asu ja rakenna 3/2008.

Ryömä, Maura (2007). Urbaani on ekoa. Päivittäisen liikkumisen vaikutus kuluttajan kasvihuonekaasupäästöihin. Ympäristönsuojelutieteen pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, bio- ja ympäristötieteiden laitos.

Sairinen, Rauno (toim.). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96.

Senaatti-kiinteistöt (2008). Taloudellinen vuosikatsaus ja hallituksen toimintakertomus 2007.

Silfverberg, Paul (2007). Vesihuollon kehittämisen suuntaviivoja. Vesi- ja viemärilaitosyhdistyksen monistesarja nro 20. Maa- ja metsätalousministeriö, Kuntaliitto & Vesi- ja viemärilaitosyhdistys.

Sipoon kunta (2005). Maapoliittinen ohjelma 17.10.2005.

Sipoon kunta (2007). Rakennusjärjestys 21.11.2007.

Strandell, Anna (2005). Asukasbarometri 2004. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 746.

Takalo-Eskola, Tapio (2005). Kunnan maapoliitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786.

Tilastokeskus (2008). Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2006. Kat-sauksia 2008/2.

Tilastokeskus (2009). Väestöennuste 2009–2060. [www.stat.fi](http://www.stat.fi)

Tilinpäätöskertomus (2008). Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2007.

Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006). Ympäristöministeriön raportteja 1/2006.

Tuusulan kunta (2009). Rykmentinpuisto:  
[www.tuusula.fi/web/rykmentinpuisto](http://www.tuusula.fi/web/rykmentinpuisto)

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet (2008). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.

Utsjoen kunta (2007). Kunnanhallituksen pöytäkirja 21.5.2007.

Uudenmaan liitto (2008). Metropolialueen kestävä aluerakenne.  
[www.metkaprojekti.info](http://www.metkaprojekti.info)

Valtiokonttori (2008). Perintöasiat.  
<http://www.valtiokonttori.fi/Public/Default.aspx?nodeid=18359>

Valtioneuvosto (2007). Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007.

Valtioneuvoston asuntopoliittinen toimenpideohjelma (2008). Valtioneuvoston periaatepäätös 14.2.2008.

Valtioneuvoston kanslia (2002). Kansallinen rakennuspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2002.

Valtioneuvoston kanslia (2009). Työryhmä esittää VR:n kiinteistövarallisuuden asteittaista purkamista. Tiedote 21.1.2009.

Valtioneuvoston selonteko (1999). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle pankkituesta 16.11.1999.

Valtioneuvoston selonteko (2000). Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. 26.5.2000.

Valtioneuvoston selonteko (2005). Lähiajan energia- ja ilmastonpolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. 24.11.2005.

Valtioneuvoston selonteko (2008). Pitkän aikavälin energia- ja ilmastostrategia. 6.11.2008.

Valtioneuvoston tiedote (2008). Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti selvittää valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille. 29.1.2008.

Valtiontilintarkastajat (2003). Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2002.

Valtion toimitilastrategia 2005. Valtiovarainministeriö 16.11.2005.

Valtion kiinteistöomistusstrategia (1998). Valtiovarainministeriö 26.3.1998.

Valtiovarainministeriö (2008a). Suhdannekatso 27.8.2008/3. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto.

Valtiovarainministeriö (2008b). Talouspolitiikan strategia 2008. Kuntatalouden haasteet. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 22/2008.

Valtiovarainministeriö (2010). Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2010.

Valtiovarainministeriön tiedote (2008). Keski-Pasilan alue rakentamiskäyttöön. 28.8.2008.

Vantaan kaupunki (2006). Marja-Vantaan osayleiskaavan selostus 10.5.2006.

Vihdin kunta (2002). Rakennusjärjestys 1.1.2002.

Vihdin kunta (2006). Maapoliittinen ohjelma 13.11.2006.

Virtanen, Pekka V. (2004). Yleinen maapolitiikka. Minun, Sinun ja meidän maa. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Virtanen, Pekka V. (2005). Valtio maakeinottelijaksi – voittaako ahneus hallitusohjelman? Kuntalehti 12/2005.

VR Vuosikertomus (2007). VR-Yhtymä Oy.

VTV (2008a). Metsähallitus liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana. Valtiontalouden tarkastusviraston toimintantarkastuskertomukset 162/2008.

VTV (2008b). Rataväylien kunnossapito. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 159/2008.

VTV (2009). Alueelliset ympäristökeskukset Tavoite 2 -ohjelman toteuttajina. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 183/2009.

Wahlgren, Irmeli, Kimmo Kuismanen & Lasse Makkonen (2008). Ilmastonmuutoksen huomioiminen kaavoituksessa – tapauskohtaisia tarkasteluita. VTT, Tutkimusraportti.

Wallin, Sirkku & Hanna Ristisuo (2005). Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta. Kansalaisjärjestökysely 2005. Suomen ympäristö 783.

Wähä, Susanna (2004). Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 639.

Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisohjelma (2004). Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämistyöryhmä 30.11.2004.

Ympäristöministeriö (2003). Helsingin seudun yhteistoiminta-asiakirja. Toteutumisen seuranta 2000–2003. Ympäristöministeriön moniste 115.

Ympäristöministeriö (2004). Ympäristöhallinnon aluekehittämissuunnitelma.

Ympäristöministeriö (2007). Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Selvitysmies Lauri Tarasti ehdotus. Ympäristöministeriön raportteja 27/2007.

Ympäristöministeriö (2008a). Helsingin seudun kuntien aiesopimuksen seuranta. Toukokuu 2009.

Ympäristöministeriö (2008b). Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Ympäristöministeriön sektoriselvitys. Ympäristöministeriön raportteja 19/2008.

Ympäristöministeriö (2009). Helsingin seudun kuntien aiesopimuksen seuranta. Toukokuu 2009.

Ympäristöministeriö & Kuntaliitto (2006). Tonttibarometri 2006...2007. Maakanta Oy 29.11.2006.



Ympäristöministeriön tiedote (2008a). Normitalkoiden kysely: Väestön-  
suojusta aiheutuu eniten tarpeettomia rakennuskustannuksia. Tiedote  
1.7.2008.

Ympäristöministeriön tiedote (2008b). Asuntonministeri Jan Vapaavuori:  
Vain tulokset ratkaisevat Helsingin seudun kaava- ja asuntotuotannossa.  
Tiedote 29.5.2008.

Ympäristöministeriön tiedote (2008c). Asuntonministeri Jan Vapaavuori:  
Ideapark vain jäävuoren huippu. Tiedote 7.7.2008.

Ympäristöministeriön tiedote (2010a). Kuntakohtaiset erot edelleen suuria  
Helsingin seudun asunto- ja tonttitarjontaa koskevan aiesopimuksen to-  
teuttamisessa. Tiedote 5.2.2010.

Ympäristöministeriön tiedote (2010b). Työryhmä pohtii Paras-selonteon  
kaupunkiseutulinjausten toimeenpanoa. Tiedote 21.1.2010.

YTV (2006). Helsingin seudun asuntoraportti 2006. Pääkaupunkiseudun  
yhteistyövaltuuskunta.

YTV (2008). Helsingin seudun asuntoraportti 2008. Pääkaupunkiseudun  
yhteistyövaltuuskunta.

## **Sanomalehdet**

HS 4.11.2005. Kunnat, selättäkää kaksinaamainen valtio! Helsingin Sa-  
nomat.

HS 25.1.2007a. Kunnat ja kapiteeli vastakkain. Kommentti. Helsingin Sa-  
nomat.

HS 27.1.2007b. Vantaan arvellaan maksavan maakaupassa roimasti yli-  
hintaa. Helsingin Sanomat.

HS 31.1.2007c. Tonttikauppaa valtion malliin. Kolumni, Helsingin Sano-  
mat.

HS 2.2.2007d. Helsingin pitänee ostaa maat samalla hinnan kuin valtion.  
Helsingin Sanomat.

HS 23.2.2007e. Järvenpään Lepolan lunastuksesta syntyi kiista ministeriöiden kesken. Helsingin Sanomat.

HS 5.6.2007f. Kiinteistöjen suuri nippukauppa vei kunnilta mahdollisuuden käyttää etuosto-oikeutta. Helsingin Sanomat.

HS 10.5.2008. Kaupan suunnitelmat hajosivat Oulun seudulla. Helsingin Sanomat.

HS 6.8.2008. Tonttimaan hinnan nousu nostaa kiinteistöveroja yhä huomasti. Helsingin Sanomat.

Talouselämä 5.2. 2007. Valtio maksattaa kansalla samat maat kahdesti.

Turun Sanomat 12.5.2008. Liedon havittelemat Ilmaristen perintömaat valtiolle. Kunta sai talouskeskuksen mutta menetti pellot.

### **Esiselvityksen ja tarkastuksen aikana tehdyt haastattelut**

28.9.2007, Kuntaliitto (1 haastateltava).

17.10.2007, ympäristöministeriö (1 haastateltava).

25.10.2007, tutkijahaastattelu, TKK.

31.10.2007, Senaatti-kiinteistöt (1 haastateltava).

5.11.2007, valtiovarainministeriö (2 haastateltavaa).

7.2.2008, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (2 haastateltavaa).

12.12.2007, tutkijahaastattelu, TKK.

27.2.2008, Turun kaupunki (1 haastateltava).

28.2.2008, Liedon kunta (puhelinhaastattelu).

3.3.2008, Jyväskylän kaupunki (4 haastateltavaa).

5.3.2008, Vantaan kaupunki (maankäytön johtoryhmä, 14 henkilöä).

6.3.2008, Oulun kaupunki (2 haastateltavaa).

27.3.2008, Hyvinkään kaupunki (2 haastateltavaa).

2.4.2008, Espoon kaupunki (1 haastateltava).

4.4.2008, Jyväskylän maalaiskunta (2 haastateltavaa).

7.4.2008, Keravan kaupunki (1 haastateltava).  
10.4.2008, Järvenpään kaupunki (1 haastateltava).  
16.4.2008, Kirkkonummen kunta (1 haastateltava).  
16.4.2008, Vihdin kunta (puhelinhaastattelu).  
16.4.2008, Kauniaisten kunta (puhelinhaastattelu).  
17.4.2008, Mäntsälän kunta (puhelinhaastattelu).  
18.4.2008, Tuusulan kunta (2 haastateltavaa).  
22.4.2008, Nurmijärven kunta (3 haastateltavaa).  
5.5.2008, Helsingin kaupunki (1 haastateltava).  
7.5.2008, Tampereen kaupunki (2 haastateltavaa).  
8.5.2008, Sipoon kunta (puhelinhaastattelu).  
9.5.2008, Ratahallintokeskus (2 haastateltavaa).  
9.5.2008, Kuntaliitto (1 haastateltava).  
12.5.2008, Museovirasto (1 haastateltava).  
13.5.2008, Metsähallitus (3 haastateltavaa).  
15.5.2008, Liikenne- ja viestintäministeriö (1 haastateltava).  
16.5.2008, Pornaisten kunta (puhelinhaastattelu).  
16.5.2008, Tampereen kaupunki (puhelinhaastattelu).  
16.5.2008, Metsäntutkimuslaitos (puhelinhaastattelu).  
20.5.2008, Tiehallinto (1 haastateltava).  
21.5.2008, YTV (puhelinhaastattelu).  
27.5.2008, ympäristöministeriö (puhelinhaastattelu).  
28.5.2008, VR-Yhtymä (2 haastateltavaa).  
29.5.2008, Senaatti-kiinteistöt (3 haastateltavaa).  
29.5.2008, Puolustusvoimien materiaalilaitos (puhelinhaastattelu).  
30.5.2008, Suomen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).  
30.5.2008, Maa- ja metsätalousministeriö (puhelinhaastattelu).  
4.6.2008, Finavia (2 haastateltavaa).  
5.6.2008, valtiovarainministeriö (1 haastateltava).  
5.6.2008, ympäristöministeriö (6 haastateltavaa).

24.6.2008, tutkijahaastattelu, Helsingin yliopisto.

26.6.2008, Keski-Suomen alueellinen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

26.6.2008, Hämeen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

26.6.2008, Uudenmaan ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

27.6.2008, ympäristöministeriö (1 haastateltava).

2.7.2008, Pirkanmaan alueellinen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

30.7.2008, Pohjois-Pohjanmaan alueellinen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

30.7.2008, Lounais-Suomen alueellinen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

6.8.2008, Helsingin kaupunki (2 haastateltavaa).

11.8.2008, Rajavartiolaitos (puhelinhaastattelu).

12.8.2008, Suomen ympäristökeskus (puhelinhaastattelu).

12.8.2008, Vantaan kaupunki (puhelinhaastattelu).

14.8.2008, Helsingin kaupunki (puhelinhaastattelu).

15.8.2008, Kuopion kaupunki (2 puhelinhaastattelua).

15.8.2008, Lahden kaupunki (puhelinhaastattelu).

19.8.2008, Helsingin kaupunki (puhelinhaastattelu).

19.8.2008, Kruunuasunnot (puhelinhaastattelu).

19.8.2008, Hämeenlinnan kaupunki (puhelinhaastattelu).

20.8.2008, Hämeenlinnan kaupunki (puhelinhaastattelu).

20.8.2008, Morenia (puhelinhaastattelu).

21.8.2008, Metsähallitus (puhelinhaastattelu).

22.8.2008, valtiovarainministeriö (puhelinhaastattelu).

22.8.2008, Puolustushallinnon rakennuslaitos (puhelinhaastattelu).

25.8.2008, Pääesikunta (puhelinhaastattelu).

25.8.2008, Rikosseuraamusvirasto (puhelinhaastattelu).

27.8.2008, Kunta-asunnot (puhelinhaastattelu).

27.8.2008, Senaatti-kiinteistöt (2 puhelinhaastattelua).

9.9.2009, Helsingin yliopisto (1 haastateltava).  
23.11.2009, Maanmittauslaitos (puhelinhaastattelu).  
1.12.2009, valtiovarainministeriö (2 haastateltavaa).  
18.1.2010, ympäristöministeriö (2 haastateltavaa).  
26.1.2010, Helsingin seudun ympäristöpalvelut (puhelinhaastattelu).  
11.2.2010, Vantaan kaupunki (puhelinhaastattelu).  
12.2.2010, Maanmittauslaitos (puhelinhaastattelu).  
5.5.2010, Governia Oy (puhelinhaastattelu).

# Liitteet

---

## Liite 1. Webropol-kysely kuntien maapolitiikasta

### **Kysely kuntien maapolitiikasta vastaaville viranhaltijoille**

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on käynnissä tuloksellisuustarkastus, jossa arvioidaan valtion roolia kuntien tonttitarjonnan lisäämisessä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä. Tämän kyselyn avulla päivitetään vuonna 2008 tehtyä tiedonhankintaa kuntien osalta. Kysely on suunnattu Suomen suurimpiin kasvukeskuksiin ja niiden kehyskuntiin.

Pyydämme kunnan kirjaamoa lähettämään sähköpostiviestin ja siihen sisältyvän linkin kunnan maapolitiikasta vastaavalle viranhaltijalle. Pyydämme vastausta kyselyyn 30.10.2009 mennessä.

Kyselyllä saatuja tietoja ei luovuteta eteenpäin ja niitä käytetään vain em. tarkastuksessa. Tietosuojaselosteen saa pyydettyä Valtiontalouden tarkastusvirastosta.

Lisätietoja tarkastuksesta ja kyselystä antaa tarvittaessa johtava tuloksellisuustarkastaja Vivi Niemenmaa, puh. (09) 432 5777, gsm 040-731 8299, sähköposti: [vivi.niemenmaa@vtv.fi](mailto:vivi.niemenmaa@vtv.fi)

1) Kunta

2) Vastaaja ja puhelinnumero (mahdollisten lisäkysymysten tekemistä varten)

3) Miten vuoden 2008 loppupuolella alkanut taantuma on vaikuttanut kunnanne

- omakotitalotonttien kysyntään
- muiden tonttien kysyntään

(vastausvaihtoehdot vähentänyt paljon kysyntää, vähentänyt hieman kysyntää, ei ole vaikuttanut kysyntään, lisännyt hieman kysyntää, lisännyt paljon kysyntää)

4) Kuinka monta omakotitalotonttia kuntanne on luovuttanut/luovuttaa

- vuosina 2000-2007 (keskiarvo)
- vuonna 2008
- vuonna 2009
- arvio 2010

5) Miten hyvin kunnan oma tontinluovutus on vastannut/vastaa omakotitalotonttien kysyntää

- vuosina 2000-2007 (keskimäärin)
- vuonna 2008
- vuonna 2009
- arvio 2010

(vastausvaihtoehdot erittäin huonosti, melko huonosti, keskinkertaisesti, melko hyvin, erittäin hyvin)

6) Kuinka monta prosenttia uudesta omakotitorakentamisesta sijoittuu kunnassanne

- yleiskaavoittamattomalle alueelle
- asemakaavoittamattomalle alueelle

7) Jos ajattelette yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimyksiä, missä määrin tavoite kunnassanne (alla kuvattujen ääripäiden välillä viisi vastausvaihtoehtoa)

- koetaan tärkeäksi – ei koeta tärkeäksi
- on osa kunnan strategiaa – ei ole kunnan strategiassa
- ohjaa kunnan maankäytön suunnittelua – ei ohjaa kunnan maankäytön suunnittelua
- luottamushenkilöt ovat sisäistäneet tavoitteen – luottamushenkilöt eivät ole sisäistäneet tavoitetta
- eri sektoreiden viranhaltijat ovat sisäistäneet tavoitteen – eri sektoreiden viranhaltijat eivät ole sisäistäneet tavoitetta
- näkyy konkreettisissa päätöksissä – ei näy konkreettisissa päätöksissä

8) Miten tehokkaita seuraavat keinot ovat tai voisivat olla kuntanne maa- ja tonttipolitiikan toteuttamisessa? Onko kyseistä keinoa käytetty kunnassa?

- korotettu kiinteistövero
- myyntivoiton verottomuus
- raakamaan lunastus
- maankäyttösopimukset

- kehittämiskorvaus
- kunnan etuosto
- valtion maaomaisuuden saaminen huokeasti kunnalle
- kehittämisalumenettely
- rakentamiskehotus
- nopeampi kaavoitusprosessi
- kuntarajat ylittävän yhteistyön lisääminen
- liikennehankkeiden nykyistä ripeämpi toteutuminen

(vastausvaihtoehdot erittäin tehokas, melko tehokas, jossakin määrin tehokas, ei kovin tehokas, ei lainkaan tehokas; keinoa käytetty, ei ole käytetty)

9) Onko kunnassanne valtion, sen liikelaitoksen tai valtionyhtiön hallinnassa olevaa maaomaisuutta, jolla on potentiaalista merkitystä asuntorakentamisen kannalta. Mikäli, eritelkää toimijat (esim. Senaatti-kiinteistöt, Tiehallinto) ja hehtaarit.

10) Millaiseksi kuvaisitte tilannetta kunnassanne valtion maaomaisuuden osalta kymmenen vuotta sitten?

11) Muita kommentteja:



## Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998–2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisen sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa  
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion  
liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006-2009  
ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen  
eheyttäjänä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-139-1 (nid.)