



5.4.2005

Kaupunginhallitus
PL 1

Khs dnro	2005 - 397 / 20
Stn dnr	-----
Saap./Anl.	06 -04- 2005

Kaj/HJA

LAUSUNTO YHDYSKUNTARAKENTEEN OHJAUksen KEHITTÄMIS- TYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Kv 2005-494, Khs 2005-397

Lausuntopyyntö

Kaupunginkanslia on läheteellään 9.3.2005 pyytänyt kiinteistöviraston lausuntoa 5.4.2005 mennessä otsikossa mainitusta mietinnöstä.

--

"Työryhmän ehdotusten pääpiirteet

Työryhmän näkemyksen mukaan yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä keskeistä on kysyntää vastaavan tonttitarjonnan turvaaminen yhdyskuntarakenteellisesti edullisilta paikoilta käyttämällä kunnan maapoliittisia keinoja, kaavoituksella ja tehostamalla hajarakentamisen ohjausta. Joukkoliikenteen saaminen hinnaltaan ja palvelutasoltaan kilpailukykyisemmäksi henkilöauton käyttöön verrattuna tukisi eheän yhdyskuntarakenteen muodostumista. Kuntien välillä on tarpeen kehittää seudullista yhteistyötä. Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä kunnat ovat avainasemassa ja maakuntien liittojen sekä alueellisten ympäristökeskusten tulisi tukea kuntia tässä tehtävässä. Eri hallinnonalojen tulisi toimia saman suuntaisesti huomioiden eheytyvän yhdyskuntarakenteen tavoite. On myös tehtävä eräitä eheän yhdyskuntarakenteen mahdollistamiseksi tarpeellisia lainmuutoksia ja hallintokäytäntöjen muutoksia sekä parannettava alan tietämystä.

Työryhmän ehdottama yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisen ongelma on tarkoitettu ennen kaikkea kasvavien kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenneongelmien ratkaisuun. Useimmat ehdotetut tavoitteet soveltuvat kuitenkin myös väestöltään supistuviin yhdyskuntiin. Poikkeuksena tästä ovat muun muassa liikennettä ja etenkin joukkoliikennettä koskevat tavoitteet."

--



5.4.2005

Lausunto rajoittuu Helsingin kiinteistötoimen näkökulmaan

Kiinteistövirasto ottaa seuraavassa lausunnossaan kantaa mietintöön pääosin vain omaan toimialansa maapolitiikan ja asuntopolitiikan näkökulmasta. Tarkastelu rajoittuu myöskin pääosin vain pääkaupunkiseutuun. Oletettavasti muut lausunnonantajat antavat oman panoksensa muista toiminnallisista ja alueellisista näkökulmista.

Mietinnön tavoitteet ovat kannatettavia

Yleisesti ottaen mietinnössä esitetyt yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteet ovat kannatettavia ja tärkeitä. Yhdyskuntarakenne on viime vuosikymmeninä hajonnut Suomessa melko voimakkaasti ja aiheuttaa suuria kustannuksia sekä ympäristöhaittoja. Mietinnössä käydään seikkaperäisesti läpi alan terminologiaa, tavoitteita ja mahdollisia keinoja. Vaikuttaa siltä, että jo pitkään on tunnettu hajaantuvan yhdyskuntarakenteen aiheuttamat haitat, mutta tehokkaita keinoja kehitysuunnan muuttamiseksi kuitenkin ei ole voitu tai haluttu käyttää.

Hajoava kehitys on monen etu lyhyellä tähtämellä

Ongelmana on eri toimijoiden lukuisuus ja näiden tavoitteiden ristiriitaisuus. Useiden toimijoiden lyhyen tähtäimen etu on ennemminkin yhdyskuntarakenteen hajoaminen kuin eheytyminen. Esim. kaupalle syntyy yhdyskuntarakenteesta erillään olevista suuryksiköistä merkittävää taloudellista etua, kun taas yhteiskunnalle, asukkaille ja ympäristölle syntyy runsaasti lisäkustannuksia ja haittoja.

Pääkaupunkiseudun suurin ongelma on liian vähäinen asuntotuotanto

Seudun vaikeimpia ongelmia on asuntojen muuta maata selvästi korkeampi hinta- ja vuokrataso. Tähän on syynä asuntojen kysynnän ja tarjonnan epäsuhde, joka ajaa hintatasoa ylöspäin. Tarjonnan vähäisyyteen on syynä liian alhainen asuntojen tuotantotasoa. Seudulla rakennetaan vuodessa 8 000 – 9 000 asuntoa, kun esim. maakunnallisissa suunnitelmissa on tavoitteeksi asetettu noin 13 000 asunnon taso. Asuntotuotanto on vuosikautia ollut alhaisemmalla tasolla kuin tämä tavoite. Tasapainon saavuttamiseksi olisi tuotannon tason syytä olla pitkään vielä selvästi tuotakin tavoitetasoa korkeammalla.



5.4.2005

Asuntotuotannon alhaiseen tasoon on suurimpana syynä käyttöön otettavissa olevien pian rakennuskelpoisten tonttien puute. Toisaalta puute johtuu kaavoitettujen tonttien vähäisyydestä, toisaalta kunnallistekniikan ja palvelujen rahoituksen puutteesta ja joissain tapauksissa ehkä myös maanomistajien haluttomuudesta luovuttaa tonttejaan rakentamiseen. Erityisen suuri puute on pientalotonteista. Tonttien puutteen takia yhdyskuntarakenne hajoaa ja tontteja haetaan yhä kauempaa, mikä aiheuttaa sekä asukkaille että kunnille lisääntyviä kustannuksia, pitkiä työ- ja asiointimatkoja. Se on myös kestävän kehityksen ja luonnon arvojen säilymisen kannalta arveluttavaa.

Kuntien mahdollisuudet vastata asuntotonttien kysyntään ovat kovin erilaiset

Jotta voitaisiin päästä tavoitteena olevaan 13 000 – 15 000 asunnon vuosituotantoon täytyisi kuntien voida vastata asuntorakentamisen edellyttämästä kunnallistekniikan ja palveluiden rakentamisesta. Tästä kunnissa vastaavat pääosin niiden nykyiset veronmaksajat. Uusien asukkaiden verotulojen arvioidaan kattavan kustannukset aikaisintaan vasta noin 20 vuoden kuluttua. Kunnan kannalta noin 1,5 prosentin vuotuinen asukasmäärän kasvun on arvioitu vielä olevan hoidettavissa.

Seudun 1,2 miljoonasta asukkaasta ja veronmaksajasta lähes puolet asuu Helsingissä. Näin ollen laskennallisesti noin puolet asuntotuotannosta tulisi sijoittua Helsinkiin. Tämä merkitsisi Helsingille 6 500 – 7 500 asunnon vuosituotantoa. Helsingin asunto-ohjelman tavoite on 3 500 asuntoa ja arvioidaan ettei tähän päästä, vaan tuotanto jäänee kuten viime vuonna noin 3 000 asunnon tasolle. Puuttuva osa 3 500 – 4 500 asuntoa olisi siis sijoitettava muihin kuntiin niille jo kuuluvan 6 500 – 7 500 asunnon osuuden lisäksi. Tämä on luonnollistakin, kun verrataan seudun kuntien nykyisiä asukaslujuja ja toisaalta pinta-aloja.

Espoon vuosituotannon arvioidaan voivan nousta noin 2 500 asunnon tasolle ja Vantaan noin 2 000 asunnon tasolle. Tämä merkitsee, että 5 500 – 6 500 asunnon tuotanto olisi sijoitettava ”muualle”. Tämä olisi tehtävä yhdyskuntarakennetta eheyttäen eikä hajottaen. Nyt näyttää siltä, että asuntojen ja tonttien kysynnän paine hajottaa yhä lisää yhdyskuntarakennetta.

Tärkeätä olisi sijoittaa asuntotuotanto tehokkaan joukkoliikenteen vaikutuspiiriin. Kehyskunnissa ei ole taloudellisia mahdollisuuksia asuntotuotantotarpeen edellyttämälle tuotannon lisäykselle. Tuotannon ja asukasmäärän lisäys tulisi ylittämään voimakkaasti kuntien resurssit, joten asia olisi ratkaistava muilla tavoin.



5.4.2005

Asuntotuotannon ja asuntotonttien tarjonnan määrällistä ongelmaa ei voida ratkaista perinteisin kuntakohtaisin keinoin, vaan ratkaisuja olisi haettava seudullisen yhteistyön avulla. Tämä on jo usein todettu, mutta tehokkaita keinoja ei ole vielä kunnolla analysoitu eikä löydetty.

Maakunnat olisi yhdistettävä

Mietinnössä painotetaan maakuntakaavojen merkitystä yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä. Pääkaupunkiseutu kuuluu kahteen maakuntaan, joilla on vireillä omat maakuntakaavansa. Itä-Uudenmaan maakunnan suunnitelmissa ei juurikaan oteta huomioon pääkaupunkiseudun luonnollista kasvusuuntaa itään, vaikka alueen läpi kulkee jo moottoritie ja sen rinnakkaistie sekä metrolinja päättyy hyvin lähelle maakunnan rajaa. Maakuntaliitot tulisivat yhdistää asiallisen seutusuunnittelun varmistamiseksi.

Kunnallista jaotusta tulisi muuttaa

Mietinnössä todetaan monessa kohdin, että yhdyskuntarakenteen hajoamiseen vaikuttaa kuntien välinen kilpailu "hyvistä veromaksajista" joka vääristää kehitystä. Toisaalta kehyskunnat, joiden asukas- ja veromaksajamäärä keskuskuntiin verrattuna on pieni, jarruttavat suunnitelmallista ja eheyttävää rakentamista alueellaan, mutta hajarakentaminen voi toisaalta olla yleistä. Näyttää selvältä, että asiassa ei päästä eteenpäin vain kuntien ja seutujen yhteistyöllä, vaan maakunnallista ja kunnallista jaotusta olisi jossain vaiheessa tarkistettava.

Maanhankinta ei ole seudulla riittävää

Maanhankinta on selvitysten ja mietinnönkin mukaan kunnan maapolitiikan tärkein keino. Maata olisi syytä hankkia hyvissä ajoin etukäteen, kun se vielä voidaan hankkia ns. raakamaan hinnalla. Pääasiallinen hankintakeino on vapaaehtoinen kauppa, mutta kunnilla on käytettävissään hankintaa myös hyvät ja riittävät lakisääteiset keinot, mikä vapaaehtoista tietä ei päästä eteenpäin. Tehokasta maanhankintaa rajoittaa kuitenkin usein taloudellisten resurssien ja henkilöresurssien puute, mutta joskus myös poliittinen haluttomuus ja kunnan perinteet maapolitiikassa.



5.4.2005

Helsingissä on mahdollisuuksia hankkia vain valtion maita

Helsingissä ei ole enää yksityisessä omistuksessa olevaa maata, jonka hankkiminen olisi asuntotuotannon tai toimitilarakentamisen takia perusteltua. Kaupungin omistaman, valtion käyttöön vuoteen 2034 saakka vastikkeetta luovutetun Malmin lentokenttäalueen saaminen rakentamiskäyttöön ennen käyttöajan päättymistä mahdollistaisi merkittävää yhdyskuntarakennetta eheyttävää rakentamista.

Valtion yksiköiden ja valtion omistamien yhtiöiden omistuksessa on Helsingissä muutamia alueita, joiden saaminen rakentamiskäyttöön antaisi rakentamismahdollisuuksia tulevana vuosikymmeninä. Keski-Pasilan ja Hakuninmaan osalta alueiden suunnittelu on jo käynnissä. Sen sijaan puolustushallinnon käytössä olevien alueiden kuten Santahaminan ja Vallisaaren käyttöön otto vaikuttaa selvästi vaikeammalta. Nämä alueet voivat kuitenkin olla tulevaisuudessa merkittävä osa Helsingin kehittämisessä. Eheyttävän yhteiskuntarakenteen kannalta näiden alueiden saaminen asukkaiden käyttöön olisi merkittävää.

Espoossa, Vantaalla sekä seudun muissa kunnissa on merkittäviä mahdollisuuksia maanhankintaan

Vaikka naapurikunnissa on runsaasti raakamaata, ongelmana Espoon, Vantaan sekä seudun muidenkin kuntien maanhankinnassa on määrärahojen riittävyys. Laajamittaiseen maanhankintaan jouduttaisiin etukäteen sitomaan merkittävästi kunnan niukkoja pääomia. Valtion asuntorahasto on ottanut esille mahdollisuuden käyttää rahaston lainavaroja myös tähän tarkoitukseen. Rahaston lainaehtojen tulisi kuitenkin olla selvästi nykyistä edullisemmat, jotta tästä olisi apua.

Pitkällä tähtäimellä raakamaan hankinta, kaavoitus ja luovuttaminen on myös kuntien talouden kannalta varsin kannattavaa toimintaa eli tähän toimintaa olisi syytä sijoittaa varoja vaikka kuntien taloudet ovatkin tiukoilla.

Valtion maita olisi saatava kuntien käyttöön raakamaan hinnalla

Valtiolla on Helsingin seudulla merkittäviä maanomistuksia, joita valtio ei tarvitse omaan käyttöönsä. Osa on suoraan valtion yksiköiden hallinnassa, osa taas on siirretty valtion omistamien yhtiöiden hallintaan. Viimeksi mainitut ovat toimineet kuten yksityiset yritykset, eli pyrkineet saamaan maastaan mahdollisimman hyvän tuoton. Yhteiskunnan omistaman maan arvon nousu pitäisi voida kuitenkin ensisijassa hyödyntää lähialueen kehittämisessä. Valtio asettaa kunnille tavoitteita



5.4.2005

maanhankinnassa ja sosiaalisessa asuntotuotannossa. Valtion tulisi maanomistajana toimia samojen tavoitteiden mukaisesti.

Aiemmin valtion maata voitiin lain mukaan saada kuntien käyttöön markkinahintaa edullisemmin ehdoin. Tälläkin hetkellä valtion muut yksiköt kuten ympäristöministeriö ja silloin tällöin myös valtioneuvoston jäsenet patistelevat kuntia hankkimaan raakamaata ja käyttämään lain antamia mahdollisuuksia esim. lunastuksiin ellei asiassa muutoin päästä eteenpäin, jotta maata saataisiin mm. valtion tukemaan asuntotuotantoon.

Ministeri Siimeksen työryhmän työn tuloksena saatiin joitain valtion tontteja ostettua asuntorahaston hyväksymään hintaan edellyttäen, että tontteja käytetään valtion tukemaan vuokra-asuntotuotantoon.

Valtion maiden saaminen kuntien käyttöön raakamaan tai niiden nykyisen käytön ja kaavojen mukaisella hinnalla on edelleenkin tärkeää, jotta arvonnousu voitaisiin käyttää kunnallistekniikan- ja palvelujen investointeihin.

Asuntotonttien tarjonnan lisääminen pitäisi hinnat kurissa

Maapolitiikan toinen tärkeä sektori on tonttien luovutus. Kussakin kunnassa on asunto- ja toimitilatonttien luovuttamisessa kehitetty omat periaatteet ja menettelytavat. Eräiltä osin menettelytapoja olisi ehkä syytä yhtenäistää sekä hyödyntää kehitettyjä hyviä käytäntöjä.

Tonttien luovutuksessa hinnoittelun pääperiaate on kohtuullisen käyvän hinnan noudattaminen. Hinta pystytään melko hyvin määrittelemään asiantuntija-arvioinnein. Silloin tällöin on syytä tarkistaa hintakäsityksiä avoimilla tarjouskilpailuilla, jotka ovat muutoinkin hyvä tapa valita tontin saaja. Tarjouskilpailuja on syytä käyttää vapaarahoitteisessa tuotannossa erityisen halutuilla paikoilla.

Kuntien tarjouskilpailuita on myös ~~taholta~~ kritisoitu ja esitetty, että ne nostavat tonttien ja etenkin asuntojen hintoja. Tämä perustuu väärään käsitykseen tonttien ja asuntojen markkinamekanismin toiminnasta. Mikäli tontit luovutettaisiin alle käyvän hinnan, asuntojen hinnat muodostuisivat ilman erityisiä sääntelyjärjestelmiä kuitenkin kysynnän ja tarjonnan mukaan. Maanhintojen nousu ja korkea taso ovat kyllä sinänsä seudullinen ongelma.



5.4.2005

Tontinhintojen kohtuullistamisessa oikea keino ei ole tonttien luovuttaminen käypää hintaa alhaisemmalla hinnalla, vaan tonttitarjonnan ja asuntotuotannon voimakas lisääminen.

Säännellyssä asuntotuotannossa kuten valtion tukemassa- ja Hitas-tuotannossa on käytetty käypää hintaa alempia tontinhintoja, koska tällöin alennuksen on katsottu tulevan asukkaiden hyväksi ja alentavan asumiskustannuksia. Myöskään tässä tuotannossa tontinhintojen ei ole syytä kovin paljon poiketa markkinahinnoista, koska kaksihintajärjestelmät johtavat helposti keinotteluun ja väärinkäyttöksiin, ja tonttien hinnoilla tulisi voida kustantaa tarvittavia investointeja.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi kuntien olisi siis voimakkaasti voitava tehostaa oikeilla paikoilla olevien asuntotonttien luovutusta, mikä edellyttää tehokasta maanhankintaa ja sujuvaan kaavoitusta sekä riittävää rahoitusta kunnallistekniikan ja palveluiden rakentamiseen.

Valituslupamenettely olisi otettava käyttöön

Valitukset hidastavat yhdyskuntarakennetta eheyttävää kaavoitusta ja osin valitusten pelko jopa estää vaivalloisen kaavoituksen aloittamisen. Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki painottaa voimakkaasti osallistumista ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia kaavoitukseen. Usein vaikutusmahdollisuudet koetaan lupaukseksi päätösvallasta, ja petytään, kun päätökset eivät aina olekaan mieleisiä. Voidaan arvioida, että nykyinen osallistumismenettely suorastaan innostaa valitusten tekoon. Osa valituksista on tehty kiusanteko- ja viivytyksmielessä, eikä niillä arvioida olevan edellytyksiä tulla hyväksytyiksi. Usein vastaavista tapauksista on jo olemassa ennakkopäätöksiä.

Mietinnössä esitetään varovaisesti, että rakennuslupamenettelyyn voitaisiin sisällyttää valituslupamenettely. Kun muutoksen hakemisesta korkeimmalta oikeudelta on voimassa valituslupamenettely, on vaikea ymmärtää miksei myös kaava-asioissa voitaisi ottaa käyttöön valituslupamenettelyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kaavojen vaikutusten arviointia olisi laajennettava

Nykyisin on tärkeää arvioida maankäytön suunnitelmien ympäristövaikutuksia. Kaavojen sosiaalisten vaikutusten arviointi on jäänyt selvästi vähemmälle. Kaavoituksessa alueiden ja niiden naapurien asukkaiden vaikutusmahdollisuudet on hyvin varmistettu. Näillä ihmisillä on siis jo asunnot ja asunympäristö puolustettavanaan. Suunnitelmien vaikutusten arvioinnissa olisikin nykyistä selvästi voimakkaammin otettava



5.4.2005

huomioon suunnitelmien toteutuksen asutopolitiittiset, taloudelliset ja varsinkin sosiaaliset vaikutukset.

Nykyisin luonnonsuojelujärjestöt ottavat voimakkaasti kantaa suunnitelmien ympäristövaikutuksiin kustannusten tai sosiaalisten vaikutusten jäädessä huomiotta. Myös näitä muita vaikutuksia tulisi nykyistä voimakkaammin painottaa suunnitteluprosessissa.

Sektoriviranomaiset hajoavan yhdyskuntarakenteen aiheuttajina

Nykyisin ovat eri sektorien lait ja muut normit kehittyneet hyvää vauhtia yhä tarkemmiksi ja kattavammiksi. Erityisesti on edistytty esim. ympäristön suojelun, esteettömyyden ja energian säästön aloilla. Sellaisen kaupunkirakenteen ja rakennusten suunnittelu ja rakentaminen, jossa olisi monia eri toimintoja lomittain tai jopa samoissa rakennuksissa on käynyt vaikeaksi. On helpompaa sijoittaa kukin toiminta omalle alueelleen, jolloin toiminta ei häiritse.

Melu- ja hajusuojaus voisivat olla asiasta esimerkki. Melunormien takia lähelle liikenneväyliä ei voida rakentaa uusia asuntoja. Myöskään lentomelualueille ei asuntoja voida rakentaa. Hajunormien takia uusia asuntoja ei taas saa rakentaa lähelle laitoksia, jotka tuottavat jotain havaittavaa hajua. Näin menetellään, vaikka melulla tai hajulla ei olisikaan mitään terveydellisiä vaikutuksia.

Asuntorakentaminen tulee siis sijoittaa "jonnekin muualle", mikä usein on keskimäärin kauempana kuin aiottu keskeinen sijainti. Kokonaisuuden kannalta voidaan joutua tilanteeseen, että kokonaishaitat kuten henkilöautoliikenteen melu ja saasteet lisääntyvät verrattuna sektorinormien mukaiseen vaihtoehtoon.

Samalla tavoin voivat vaikuttaa ympäristön- ja luonnonsuojelun sektorinormit ja -suunnitelmat. Erilaista luontoa ja eliöitä pyritään suojelemaan myös alueilla, jotka olisivat erinomaisia yhdyskuntaa eheyttäviä asuntojen tai toimitilojen rakennuskohteita. Kuitenkin Suomessa ja jopa pääkaupunkiseudulla voi olla runsaasti vastaavia kohteita ja eliöitä.

Vaikeampi kysymys muodostuu, jos jonkin toiminnan arvioidaan aiheuttavan riskiä ihmisten terveydelle esim. onnettomuustilanteessa. Normien tiukka asetanta ja noudattaminen voivat sulkea pois hyviä rakentamismahdollisuuksia. Harva päätöksentekijä haluaa ottaa vastuun, jos jokin sektoriasiantuntija sanoo, että jokin ratkaisu voi aiheuttaa riskiä, vaikka todennäköisyys sille olisikin häviävän pieni. Muut asukkaille kaiken aikaa aiheutuvat riskit voivat silti olla huomattavasti suuremmat.



5.4.2005

Eheyttävä yhdyskuntarakentaminen edellyttäisi suunnitelmien kaikkien vaikutusten analysointia ja erityisesti kustannus- ja riskianalyysiä ennen päätöksentekoa.

Lisätietoja antaa tonttiasiamies Tuomas Kivelä, puhelin 169 3294.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Matti Rytkölä
virastopäällikkö

Mikael Nørdqvist /
osastopäällikkö

LIITE

Asiakirjat