

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

KUNNALLISEN ASUNTOPOLITIIKAN OIKEUDELLISIA  
REUNA-EHTOJA

---

Marja-Liisa Back

Kunnallisoikeuden Pro gradu - tutkielma

Toukokuu 2011

**TIIVISTELMÄ**

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, kunnallisoikeus
Tekijä:	BACK, MARJA-LIISA
Tutkielman nimi:	Kunnallisen asuntopolitiikan oikeudellisia reunaehtoja
Pro gradu – tutkielma	XI + 88 sivua
Aika:	Toukokuu 2011

---

Kunnan asuntopoliittiset tehtävät voidaan ryhmitellä viranomaistehtäviin, asunto-olojen kehittämistehtäviin sekä asumispalvelujen järjestämistehtäviin.

Kuntien asumiseen liittyvien viranomaistehtävien laajuus on vaihdellut ja sillä on ollut vaikutusta myös siihen, miten asuntoasioiden hoito on kunnissa organisoitu. Normiohjaus ei ole riittävän selkeää ja siitä aiheutuu ongelmia sekä kuntalaisten että kuntien oikeusturvan kannalta.

Lainsäädäntö antaa kunnille laajan toimivaltuuden käyttää erilaisia asuntopolitiikan keinoja ja käyttää niitä erilaisiin asunnontarvitsijaryhmiin. Lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita kuntia vuokra-asuntokannan omistamiseen. Myöskään vuokra-asunnoista luopumista ei ole sanktioitu. Seudulliseen asuntopolitiikkaan saattaa liittyä kunnallisen itsehallinnon kannalta kielteisiä piirteitä.

Asumispalvelujen järjestäminen on kuntien vastuulla. Kunnat voivat tuottaa niitä itse tai hankkia ostopalveluna. Palvelusetelijärjestelmää on uudistettu ja se on yksi vaihtoehtoinen tapa järjestää asumispalveluita. Näennäinen valinnanvapaus voi kuitenkin aiheuttaa eriarvoisuutta. Hankintalain soveltaminen sosiaali- ja terveystalouteen on ongelmallista. Joissain tapauksissa on mahdollista soveltaa EU:n julkisen palvelun velvoitetta (SGEI).

Kunnan poliittisena tehtävänä voidaan pitää kunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuvaa oikeutta toteuttaa omista paikallisista olosuhteista ja poliittisesta arvomaailmasta rakentuvaa paikallista asuntopolitiikkaa omien kuntalaistensa tarpeisiin ja pääsääntöisesti oman kunnan alueella. Uhkakuvana on, että yhdenvertaisuuden varjolla pakotetaan kunnat lainsäädännöllä yhdenmukaisiin ja tasalaatuisiin palveluihin, jolloin mahdollisuudet paikallisen asuntopolitiikan harjoittamiselle heikkenevät.

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2 Aiempi tutkimus ja tutkimusmenetelmät.....	3
1.3 Tutkimustehtävä ja keskeiset käsitteet .....	6
1.4 Kunnallishallinnon kehityspiirteitä.....	10
1.5 Katsaus kunnallisen asuntopolitiikan kehitykseen .....	12
1.5.1 Kunnallisen asuntopolitiikan alkujuuret.....	12
1.5.2 Aravahallinnon aika.....	15
1.5.3 Hallinnosta hallintaan .....	17
2. ASUMISEN VIRANOMAISTEHTÄVÄT.....	19
2.1 Arava- ja korkotukilainat.....	19
2.2 Korjaus- ja energia-avustukset .....	20
2.3 Asukasvalintojen valvonta.....	21
2.4. Vuokranmääritys .....	24
2.5 Valtion valvonta .....	24
2.6 Kuntalaisen oikeussuojakeinot .....	25
2.7 Kunnan oikeussuojakeinot.....	26

3. KUNTA JA ASUNTO-OLOJEN KEHITTÄMINEN.....	27
3.1 Kunnan toimiala ja asuntopolitiikka.....	27
3.2 Perustuslaki ja subjektiiviset oikeudet.....	31
3.3 Kunta vuokra-asuntojen omistajana .....	35
3.4 Kunnan tonttipolitiikka.....	38
3.5 Kunnan omat avustukset ja muut tukimuodot .....	45
3.6 Asunto-ohjelmointi.....	46
3.7 Yhteisöoikeus ja hankintalainsäädäntö.....	49
3.7.1 Kilpailunrajoitussäännökset.....	49
3.7.2 SGEI -palvelut .....	52
3.7.3 Valtion tuki ja sosiaalinen asuntotuotanto.....	56
4. KUNTA JA ASUMISPALVELUT .....	67
4.1 Hankintalain soveltaminen sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa .....	67
4.2 Asumispalvelujen käsitteestä.....	68
4.3 Palvelusetelin käyttö asumispalveluissa.....	70
4.4 Palvelusetelijärjestelmä kunnan kannalta .....	74
4.5 Palvelusetelijärjestelmä asiakkaan kannalta .....	75
4.6 Palvelusetelijärjestelmä palvelun tuottajan kannalta .....	76
4.7 Palveluasuminen ja kotikuntalaki.....	77
5. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	81

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

Aerschot, Paul van: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Vammala 1996.

Anttiroiko – Jokela: Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere 2002.

Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryyänen, Aimo – Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

Aravavuokra-asuntojen vapautuminen vuoteen 2020 mennessä. ARA selvitys 4/2010.

Asuntotoimen pääpiirteet. Vantaa 1984.

Asuntotoimi Suomessa. Helsinki 1993.

Bengtsson, Bo (red): Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus. Västra Frölunda 2006.

Bartlett, Will – Bramely, Glen: European Housing Finance: Single Market or Mosaic. Bristol 1994. Bostadsfinansiering Ds 2005:39.

Böök, Einar: Kunnallinen asuntopolitiikka Suomessa. Teoksessa Otto Stenroth j Einar Böök: Asuntokysymyksestä. Helsinki 1910.

Donner, Christian: Housing policies in the European Union : theory and practice. Vienna 2000.

Hannus, Aarno: Näkökohtia kuntien toimenpiteistä asuntotuotannon edistämiseksi ja alueiden hankkimiseksi sitä varten. Teoksessa Maalaiskunta, Maalaiskuntien liitto 44. 1965.

Hannus, Aarno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne: Kuntalaki. Helsinki 2009.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002.

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatikan metodologiasta. Jyväskylä 1995.

Hyvää hallinto- ja johtamistapaa koskeva suositus kuntakonsernissa (Corporate governance). Kuntaliiton tiedote 29.10.2009.

Ikäihmisten palvelujen laatusuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 3/2008.

Junto, Anneli: Asuntokysymys Suomessa Topeliuksesta tulopoliikkaan. Helsinki 1990.

Juvakka, Leena: Asunto-ohjelmointi uusiksi. Asuntohallituksen tutkimus- ja suunnitteluosaston julkaisu 5:1993.

Kuntien asunto-ohjelmien kehittämisprojekti, väliraportti 31.1.1992. Asuntohallituksen moniste.

Kunnan vuokratulojen omistajapoliittiset linjaukset. Kuntaliitto 2008.

Kuusi, Eino: Sosiaalipoliikka. Porvoo 1931.

Kysely asuntoasioista 1998. Suomen Kuntaliitto 1999  
<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p051107125002M.pdf>.

Kysely asuntoasioista 2005. Suomen Kuntaliitto 2005  
<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p051107125002M.pdf>.

Merikoski, Mia: Valtion tuet: tukien oikeudellinen valvonta Euroopan unionissa. Helsinki 1997.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2001.

Mäenpää, Olli: Hallintosopimus. Helsinki 1989.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Helsinki 1991.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003.

Niva, Matti: Bostad, politikaoch marknad. En jämförande studie av bostadspolitiken i efterkrigstidens Sverige och Finland. Stockholm 1989.

Ojala, Marjo: Yleishyödylliset palvelut, valtionavustukset ja kansalaisjärjestöt MEMO/05/528, 15.7.2005.

Ojala, Marjo – Heinänen, Essi: Selvitys yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden oikeudellisesta sääntelystä yhteisöoikeudessa. KTM Rahoitetut tutkimukset 3/2007.

Ojala, Marjo – Sipponen, Riikka: Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja alueellinen ulottuvuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 9/2008.

Romppainen, Esko: Raha-automaattiyhdistys ja kilpailu, RAY:n avustustoiminnan raportteja 9/2003.

Ryynänen, Aimo: Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissivaihtoehdot. Helsinki 2004.

Ryynänen, Aimo (toim): Kuntien oikeus itsehallintoon. Tampere 2002.

Sallinen, Sini: Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere 2007.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.

Soikkanen, Hannu: Sosialismin tulo Suomeen. Helsinki 1961.

Social Housing in the EU. CECODHAS European Social Housing Observatory. 2005.

Summa, Hilikka: Hyvinvointipolitiikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopolitiikka. 1989.

Suomen asuntorahoitusjärjestelmän ja asumisen tukijärjestelmän arviointi. Ympäristöministeriön muistio 103/ 2002.

Suominen, Risto – Valpola, Olli: Palvelut kotiin setelillä?: selvitys palvelusetelin käytön tehostamisesta kunnan kotipalveluissa. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:10.

Uotinen, Sami: Palveluseteli. Helsinki 2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastuskertomus nro 211/54/98.

Valtiovarainministeriön muistio 13.6.2008 Kaupunkisuunnitelmien palautetilaisuudet.

Vanhusten palvelutalot ja asunnot. Rakennustietosäätiön RT- ohjekortti 93–10534.

Waris, Heikki: Suomalaisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka. Porvoo 1980.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Helsinki 1999.

### **Virallislähteet:**

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2279/4/2004. Arava-vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteet.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005. Kunnan omakotitonttien myynnin perusteet Vantaalla.

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 27/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

Euroopan unionista tehty sopimus (konsolidoitu toisinto), EYVL 2010/C 83/01.

Hallituksen esitys valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi HE 47/2006 vp.

Hallituksen esitys laiksi kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta HE 155/2006 vp.

Komission päätös 2005/842/EY, EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen.

Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Komission direktiivi 2005/81/EY, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta.

Komission päätös asiassa N 89/2004 - Irlanti - Takuu the Housing Financing Agency:n puolesta, HFA:n rahoittaman sosiaalinen asuntotuotanto EUVL C 131,28.5.2005, kohta 36.

Komission tiedonanto Yhteisön Lissabon – ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa, KOM(2006) 177, 26.4.2006.



Komission tiedonanto Yleishyödylliset palvelut Euroopassa EYVL C 17, 19.1.2001.

Komission tiedonanto Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus, KOM(2011) 146, 23.3.2011

Kunnan toimiala-komitean mietintö KM 1964: A 2.

Peruspalveluministeri Risikon vastaus kansanedustaja Töllin kirjalliseen kysymykseen ”Palveluasumista tarjoavien kuntien toimeentulotuen maksaminen”. KK 406/2009 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 14/2006 hallituksen esityksestä HE 47/2006 valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.

Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä 8.3.2007. Oikeusministeriön julkaisuja 4/2007.

Valtioneuvoston selonteko hankintalakiuudistuksesta VNS 7/2008.

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta VNS 9/2009.

Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM/2004/374.

Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM (2003) 270 lopullinen.

Vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamista KOM(2011)15 lopullinen.

Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 2/1994.

## **Oikeustapaukset:**

Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, tuomio 24.7.2003, s. I-7747

KHO 12.5.1972/1815.

KHO 17.12.1996/3872.

KHO 4.5.1983/1567 vuosikirjaratkaisuja KHO:1983-A-II-24.

KHO 835/3/2005.

## **Www-lähteet:**

Arvio kaupunkiseutusunnitelmien toteuttamisen etenemisestä. Valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto 2009.

[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20090429Arviok/kps\\_toteuttaminen.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20090429Arviok/kps_toteuttaminen.pdf).

Etelä-Suomen lääninhallitus Selvitys ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta Etelä-Suomen läänissä. <http://www.laanhallitus.fi/lh/etela/sto/home.nsf> 15.12.2009.

Kuntien normiohjausta lisätty 2000-luvulla. Kuntaliiton selvitys 13.11.2009.

[http://www.kunnat.net/k\\_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;29161;156383](http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;349;29161;156383)

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto: Palveluseteliä koskeva artikkeli 28.7.2009.

[http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Sosv/fi/Vanhusten+palvelut/Palveluasuminen/palvelutalot\\_palveluseteliiton\\_selvitys](http://www.hel.fi/wps/portal/Sosiaalivirasto/Artikkeli?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Sosv/fi/Vanhusten+palvelut/Palveluasuminen/palvelutalot_palveluseteliiton_selvitys) 13.11.2009.

Raha-automaattiyhdistys. Vuoden 2010 avustusvalmistelun taustamuistio.

<http://www.ray.fi/avustustoiminta/aineistopankki>. 15.12.2009.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Kotikuntalain 3 §:n 2 kohdan muuttaminen sekä siihen liittyvän sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön muuttaminen 28.7.2009.

[http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali\\_ja\\_terveydenhuolto/kotikunta](http://www.stm.fi/vireilla/lainsaadantohankkeet/sosiaali_ja_terveydenhuolto/kotikunta)  
laki.15.12.2009.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Sosiaalihuollon laitos- ja asumispalvelut 2008.  
<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/laitosjaasumispalvelut>. 15.12.2009.

Valtiovarainministeriön tiedote 165/2009 1.12.2009: Kunnat ja kilpailuneutraaliteetti – hanke asetettu.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20091201Kunnat/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20091201Kunnat/name.jsp)

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettut palvelut (SGEI):  
[http://www.tem.fi/files/24133/110809\\_SGEIfinWebVers.pdf](http://www.tem.fi/files/24133/110809_SGEIfinWebVers.pdf)

### **Muut lähteet:**

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen arkisto.

Ojansivu, Merja: Orimattilan vanhuksia ei siirretäkään pakolla. Artikkelit Helsingin Sanomissa  
10.12.2009.

Eero Hiltusen ja Jaakko Paloposken haastattelu Kuntalehti 6/2008: Kunta ei voi realisoida arava-  
asuntojaan markkinahintaan.

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Kunnilla on merkittävä rooli asuntopolitiikan harjoittamisessa ja asuntopolitiikan toimintaedellytysten luomisessa. Kuntien omistuksessa on noin 300 000 vuokra-asuntoa ja kunnat ovatkin suurin yksittäinen vuokranantajataho<sup>1</sup>. Viime vuosina kuntien rooli on korostunut samalla kun valtion rahoituksen kautta tapahtunut ohjaus on vähentynyt. Julkishallinnossa tapahtuneet muutokset ovat selvästi nähtävissä valtion ja kuntien välisen sääntelyn muodoissa.

Aiemmin kunnallinen asuntopolitiikka miellettiin herkemmin valtiollisen asuntopolitiikan jatkeeksi ja asumisen ongelmien katsottiin yleensä johtuvan riittämättömistä asuntotuotantomäärärahoista. Niinpä valtion asuntomäärärahojen täysimääräinen käyttäminen oli kunnille lähes kunnia-asia ja oli erittäin harvinaista, että kunnat olisivat jättäneet lainoituskiintiötään käyttämättä. Tämä saattoi johtaa tilanteisiin, jossa uusia vuokrataloja rakennettiin, vaikka tarvetta niille ei välttämättä olisi ollutkaan. Nyt sama ilmiö on nähtävissä tilanteissa, joissa seudullisen yhteisvastuullisen asuntopolitiikan nimissä kuntia vaaditaan rakentamaan vuokra-asuntoja yli omien kuntalaisten tarpeiden.

Elintason ja asumistason noustessa on asuntopolitiikan rooli muuttunut. Asuntopolitiikasta on tullut entistä selvemmin suhdanne- ja aluepolitiikan väline ja toisaalta asuntopolitiikkaa on ryhdytty käyttämään myös fiskaalisissa tarkoituksissa. Viime vuosina asuntopolitiikka on ollut hyvinkin ajankohtaista juuri työvoiman liikkuvuuteen sekä toisaalta työllisyyteen liittyvien näkökohtien johdosta samalla kun sosiaalisen asuntopolitiikan merkitys on vähentynyt. On jopa todettu, että perinteisen hyvinvointivaltiollisen asuntopolitiikan alasajo on käynnissä.<sup>2</sup>Toisaalta vuoden 2008 loppupuolella alkanut maailmanlaajuinen taantuma ja taloudellinen epävarmuus saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa voi olla tarvetta ottaa uudelleen käyttöön myös sosiaalisen asuntopolitiikan keinovalikoimaa.

---

<sup>1</sup> Kunnan vuokratalojen omistajapolitiittiset linjaukset, Kuntaliitto 2008, 7.

<sup>2</sup> Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus 2006, Hannu Ruonavaara, 219–273.

Suhdanteiden vaihdellessa on myös tiedostettu vuokra-asuntojen omistajuuteen liittyvät riskit, jotka saattavat konkretisoitua vuokra-asuntojen jäädessä tyhjäkäytölle. Kunnat ovat ryhtyneet määrittelemään omistajapolitiikkaansa ja tässä yhteydessä myös kunnan vuokratalojen omistajapoliittisia linjauksia. Myös kuntaliitto on julkaissut asiaa koskevia linjauksia<sup>3</sup>. Omistajapolitiikassa tulee määriteltäväksi vuokratalojen säilyttämiseen tai niistä luopumiseen liittyvät ratkaisut. Eräät kunnat ovat jo myyneet vuokratalokantaansa ja monissa kunnissa asia on aika ajoin vireillä joko muuttuneen asuntomarkkinatilanteen tai kunnan taloustilanteen johdosta.

Kuntalain 1 §:stä voidaan johtaa kunnan oikeus ja velvollisuus järjestää asukkailleen hyvinvointipalveluja. Erityislainsäädännön perusteella kunnille on säädetty velvoite mm. asumispalvelujen järjestämiseen. Palvelujen laadun ja järjestämistavan suhteen kunnilla on käytettävissä monia vaihtoehtoja. Kunta voi tuottaa näitä palveluita itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa tai hankkimalta niitä muilta palvelujen tuottajilta.

Hankintalain soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on osoittautunut ongelmalliseksi. Julkisen vallan harjoittaman asuntopolitiikan katsottiin aiemmin jäävän Euroopan Unionin toimivallan ulkopuolelle. Katsottiin, että jäsenmailla on oikeus määrätä sosiaaliturvansa tasosta ja sisällöstä. Viime aikoina on kuitenkin EU laajentanut reviiriään myös sosiaalisen asuntotuotannon alueelle ja eräissä tapauksissa sosiaalista asuntotuotantoa koskevat yhteisöoikeudellisen rajoitteet voivat tulla kyseeseen yhteisöoikeuden kilpailunrajoitussäännösten kautta.

Uuteen palvelusetelijärjestelmään sisältyy piirteitä, jotka tekevät sen soveltamisen erityisesti asumispalveluissa hankalaksi kotikunnan määräytymisen kannalta. Kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyvässä puitelaissa asuminen oli nostettu asiaksi, jota eräillä kaupunkiseuduilla tuli yhteisesti selvittää. Kunnallisen itsehallinnon kannalta seudullisuutta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena varsinkin silloin, jos kunnan etu ei ole sama kuin seudun etu. Tähän liittyy myös kysymys kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja vapaasta liikkumisoikeudesta suhteessa kunnan velvollisuuteen järjestää palveluita ensisijaisesti omille asukkailleen.

Tässä kunnallisoikeuden tutkielmassa pyrin käsittelemään niitä oikeudellisia reunaeh-toja, jotka liittyvät kunnan asuntopolitiikan harjoittamiseen. Tutkielmani painottuu

---

<sup>3</sup> Kuntaliitto on julkaissut vuonna 2008 Kunnan vuokratalojen omistajapoliittisia linjauksia koskevan julkaisun.

asumispalvelujen järjestämiseen liittyvään problematiikkaan sekä toisaalta kunnan asuntotoimen omistajapoliittisiin linjauksiin. Laajasti ymmärrettynä kunnan asuntopoliittikka käsittää myös kunnan kaavoitus- ja maapolitiikan, mutta olen rajannut sen omakotitonttien luovutusperiaatteita ja ns. ARA-hintaisia<sup>4</sup> tontteja lukuun ottamatta tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

## 1.2 Aiempi tutkimus ja tutkimusmenetelmät

Kuntien harjoittamaa asuntopoliittikkaa on tutkittu vain vähän. Kunnallinen asuntopoliittikka on kunnallisen elinkeinopoliittikan ohella alue, jossa kunnille on annettu paljon vapaata harkintavaltaa käyttää toimivaltaansa. Tähän nähden aluetta koskevaa tutkimusta on julkaistu sangen vähän. Asuntotutkimuksella on Suomessa pitkät perinteet, mutta tutkimus on ollut pääosin sosiaalipoliittikan ja yhteiskuntapolitiikan tieteenaloilla tapahtuvaa<sup>5</sup>. Hallintotieteellistä ja oikeustieteellistä tutkimus on ollut vähemmän ja se on keskittynyt lähinnä perusoikeuksiin, kuten asunnottomuuskysymykseen.

Asuntotutkimuksen määrään ja suuntautuneisuuteen on vaikuttanut kulloinenkin yhteiskuntapoliittinen ja asuntopoliittinen tilanne. Historiallisista syistä ja asumisolohuhteiden tasosta johtuen tutkimus ja tieteellinen keskustelu ovat pitkään olleet sosiaalipoliittisesti painottuneita. Vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana on selvemmin alettu nähdä asuntopoliittikan yhteydet kunnan elinkeinopoliittikkaan sekä laajemmin väestörakenteeseen niin alueellisesti kuin seudullisesti. Vaikka Suomen asuntopoliittikkaa moniin maihin verrattuna voidaan kuvata hyvin residuaaliseksi, ollaan silti samaan aikaan oltu huolestuneita, onko se riittävän ”sosiaalista”. Ajatus siitä, että asuntopoliittikan ei pitäisi olla osa sosiaalipoliittikkaa, on vierasta suomalaiselle asuntopoliittiselle keskustelulle, vaikka käytännössä asuntopoliittikkaa on käytetty suhdanne- ja työllisyyspolitiikan instrumentteina.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) vahvistaa vuosittain tietyille alueille valtion tukemassa asuntotuotannossa hyväksyttävät tonttien enimmäishinnat.

<sup>5</sup> Väitöskirjoina on julkaistu Anneli Junton ”Asuntokysymys Suomessa Topeliuksesta tulopoliittikkaan” v. 1990, Hilka Summan ”Hyvinvointipoliittikka ja suunnitteluretoriikka. Tapaus asuntopoliittikka” v. 1989 sekä Matti Nivan pohjoismaisia asuntomarkkinoita koskeva tutkimus ”Bostad, politika och marknad. En jämförande studie av bostadspolitiken i efterkrigstidens Sverige och Finland” v.1989.

<sup>6</sup> Ruonavaara teoksessa Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus 2006, 273.

Pohjoismaiden asuntopolitiikkaa voidaan verrata erottamalla niistä vaiheittaisia kehityskaaria, jotka löytyvät samankaltaisina kaikissa pohjoismaissa<sup>7</sup> siitä huolimatta, että maiden välillä muuten on huomattavia eroja. Vaiheet ovat vuosiin 1900–1945 ajoittuva käynnistysvaihe, vuosiin 1945–1975 ajoittuva rakentamisvaihe, vuosiin 1975–1995 ajoittuva hallintovaihe sekä vuodesta 1995 alkanut asuntopolitiikan purkamisen tai alasajon vaihe.<sup>8</sup> Tämän tutkimuksen kannalta kiintoisia ovat kaksi viimeksi mainittua vaihetta. Hallintovaiheessa uudistuotannon vähetessä pääpaino siirtyi asuntokannan ylläpitoon ja perusparantamiseen sekä muihin asuinympäristökysymyksiin. Asuntopolitiikan purkuvaiheessa monet asuntopoliittiset instituutiot ja tukimuodot on kyseenalaistettu ja osin lopetettu.

Kunnallista asuntopolitiikkaa on perinteisesti pidetty yhteiskuntapolitiikan ja sosiaalipolitiikan alaan kuuluvana kysymyksenä. Kunnallinen asuntopolitiikka tutkimuskohteenä käsittää kuitenkin myös merkittäviä kunnallisoikeuden, kunnallistalouden ja kunnallispolitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä yhteiskuntapoliittisen vaikuttavuuden ohella.

Tässä kunnallisoikeudellisessa tutkimuksessa pääpaino on oikeudellisessa tarkastelussa ja tarkastelun kohteena ovat lähinnä ne säännökset, jotka koskevat kuntaa toimijana. Vähäisemmälle tarkastelulle jätetään ne säännökset, joissa kunta vain toimii valtion myöntämän tuen jakajana tai välittäjänä.

Tutkimusmenetelmiä ovat oikeushistoriallinen ja lainopillinen, lähinnä kriittistä oikeuspositivismia edustava lähestymistapa. Oikeushistoriallista lähestymistapaa käytetään, kun käsitellään kunnallisen asuntopolitiikan historiallisia vaiheita ja kehitystä. Lainopillista lähestymistapaa käytetään arvioitaessa kunnan oikeudellista toimivaltaa asuntoasioissa. Tutkimukseen sisältyy myös suppeahko empiirinen osuus, joka liittyy Aran tekemiin päätöksiin vapauttaa aravataloja käyttö- ja luovutusrajoiuksista.

Tutkimuksessa on hyödynnetty Helsingin seudun kuntien asuntopolitiikkaan liittyvää päätöksentekoaikainia.

Oikeushistoriasta väitellyt Jaakko Husa katsoo oikeusdogmatiikan olevan laajassa mielessä osa yhteiskuntatiedettä. Moderni, positiivinen ja dynaaminen oikeus on mah-

---

<sup>7</sup> Bengtsson emt. 2006, 21.

<sup>8</sup> Bengtsson emt. 2006, 21-22.

dollista vasta, kun ihmiset ovat jollain tapaa organisoituneet sekä sopineet perussäännöistä, joiden avulla yhteiskunta pysyy toimintakykyisenä. Husan mukaan julkisoikeudelle on ominaista tietty hierarkkisuus sekä interventionaalinen luonne, joka rikko perinteistä julkis- ja yksityisoikeusjaottelua liudentamalla kansalaisyhteiskunnan ja valtion välistä rajaa. Julkisoikeus on myös muuttunut välineeksi yhteiskunnallisen hyvän jakamiseksi tiettyjen lainsäädäntömenettelyssä päätettyjen normatiivisten puitteiden mukaan ja sääntelyn luonne on muuttunut yhä enemmän kohti intressinpunninta- ja tavoitekeinosääntelyä.<sup>9</sup>

Kun oikeustieteen tutkimuskohde kuuluu samaan todellisuuteen kuin yhteiskunnan poliittinen, eettinen ja sosiaalinen järjestys, tulisi tieteelliseltä näkökulmasta harjoiteltua oikeusdogmatiikalta voida edellyttää myös sääntelyn kohteena olevien yhteiskunnallisten tosiseikkojen syvällisempää huomioimista. Tieteellisessä tutkimuksessa käytettäviä metodeita ei myöskään tulisi aina yrittää määritellä ennalta käsin, vaan kulloisestakin tutkimusongelmasta käsin. Mitään tutkimusta palvelevaa menetelmää ei siis tulisi sulkea ennalta pois. Tutkimusmenetelmät voivat siis olla ongelmasta ja lähestymistavasta riippuen joko normatiivis-analyttisiä tai empiirisiä (kvalitatiivisia tai kvantitatiivisia) menetelmiä<sup>10</sup>.

Husan mukaan perinteisen oikeusdogmatiikan metodologisen fundamentalismin taustalla olevalla ajatuksella olemisen (käyttäytyminen) ja pitämisen (säännöt) erottelusta ei ole varsinkaan julkisoikeuden alueella täysin kestävä pohjaa, koska valtiosääntö- ja hallinto-oikeus ovat ilmiöinä kietoutuneet poliittis-hallinnollisiin reaalisiin ilmiöihin. Tässä mielessä hänen mukaansa on perusteltavissa laaja-alainen lähestymistapa, jossa juridinen ja yhteiskuntatieteellinen (poliittinen) tarkastelutapa yhdistyvät. Laaja-alainen lähestymistapa ei kuitenkaan ole ollut kovinkaan yleinen, mutta hallinto-oikeudessa sitä on yritetty jossain määrin toteuttaa erityisesti kunnallisoikeuden tutkimuksessa. Kun kunta-valtiosuhteessa ollaan yhä enemmän siirtymässä perinteisestä oikeudellisesta ohjauksesta politiikkaohjauksen suuntaan, voidaan todeta, että Husan näkemys laaja-alaisen lähestymistavan tarpeellisuudesta on edelleen varsin ajankohdainen. Perinteisen oikeusdogmatiikan rooli saattaa olla muuttumassa. Normisääntely

---

<sup>9</sup> Husa 1995, 168-171.

<sup>10</sup> Husa 1995, 173-174.



on muuttunut väljemmän lainsäädännön suuntaan. Uusia sääntelymuotoja ovat puite-, suunnittelu- ja kehittämislait.<sup>11</sup>

### 1.3 Tutkimustehtävä ja keskeiset käsitteet

Kunnille määrättyt asuntoasioita koskevat lainsäädännölliset viranomaistehtävät ovat vähentyneet ja niiden luonne on muuttunut. Jotkut kunnat ovat myös ryhtyneet luopumaan omistamastaan vuokra-asuntokannasta joko vähentyneen kysynnän tai kunnan taloustilanteen johdosta. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on ollut kartoittaa vuokra-asuntojen omistajuuteen ja toisaalta niihin liittyviin viranomaistehtäviin liittyviä kysymyksiä kunnan velvoitteiden ja vastuiden kannalta.

Suomessa hankintalainsäädäntö on ulotettu koskemaan myös sosiaali- ja terveystalouksia. Asumispalveluja on ryhdytty hankkimaan ostopalveluina, jolloin niihin liittyy hankintamenettelyyn liittyviä ongelmia. Ostopalveluja on myös voitu hankkia toisessa kunnassa sijaitsevasta yksiköstä, jolloin ongelmaksi saattaa muodostua kotikuntakysymys. Palvelusetelijärjestelmä lisää asukkaiden valinnan mahdollisuuksia mutta saattaa sisältää ongelmia, jos valinta osuu toisessa kunnassa sijaitsevaan hoitokotiin.

Euroopan unionin julkista tukea koskevat SGEI-palveluita (services of general economic interest) koskevat määräykset koskevat myös sosiaalista asuntotuotantoa ja olen halunnut tarkemmin selvittää, missä määrin ne voivat tulla sovellettavaksi kunnallisessa asuntopolitiikassa.

Seudullinen asuntopolitiikka on ollut viime aikoina ajankohtaista. Valtioneuvosto käynnisti vuonna 2005 kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevan Paras – hankkeen. Hankkeen toteuttamista ohjaavan puitelain (L kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta 169/2007) mukaan tietyt kaupunkiseudut veloitettiin laatimaan asuminen, liikennettä ja maankäyttöä koskevia suunnitelmia. Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevassa Valtioneuvoston selonteossa<sup>12</sup> on ryhdytty käyttämään yhteisvastuullisen asuntopolitiikan käsitettä. Tähän liittyen on syytä pohdiskella tarkemmin valtiollisen, kunnallisen itsehallinnon ja seudullisen yhteistyön haasteita.

<sup>11</sup> Husa 1995, 23-24.

<sup>12</sup> Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 2009.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on vastata seuraaviin kysymyksiin:

- 1 mikä on kunnan oikeudellinen toimivalta asuntoasioissa ja mitä muutoksia kuntiin kohdistuvassa oikeudellisessa ja hallinnollisessa sääntelyssä on tapahtunut?
- 2 miten EU:n julkista tukea koskevat direktiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö vaikuttavat kuntien harjoittamaan asuntopolitiikkaan?
- 3 liittykö seudulliseen asuntopolitiikkaan kunnallisen itsehallinnon kannalta kielteisiä piirteitä ja miten kansalaisten yhdenvertaisuus ja kunnan etu ovat oikeudellisesti yhteen sovitettavissa?

Suomessa asuntopolitiikkaa on perinteisesti pidetty sosiaalipolitiikan tieteeseenalaan kuuluvana ja näin asuntopolitiikan määritelmätkin ovat sosiaalipolitiikan alalta.

Heikki Waris on määritellyt 1960-luvulla asuntopolitiikan seuraavasti:

”Asuntopolitiikka sisältää ne sosiaalipoliittiset pyrkimykset ja toimenpiteet, joitten tarkoituksena on turvata kohtuullinen asuntotaso ja viihtyvyys eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille, erityisesti vähävaraisten asemaa ja turvaa parantamalla”<sup>13</sup>.

Asuntohallituksen julkaisemassa kirjassa ”Asuntotoimi Suomessa” (1993) asuntopolitiikka on määritelty Warista mukailleen seuraavasti:

Asuntopolitiikka käsittää ne yhteiskunta- ja sosiaalipoliittiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata kohtuullinen asumistaso ja viihtyvyys eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille. Asuntopolitiikkaa harjoittavat etupäässä julkiset viranomaiset, valtio ja kunnat, mutta myös erilaiset järjestöt ja yritykset ovat osallistuneet asuntopoliittiseen toimintaan.<sup>14</sup>

Vastaavasti kunnan asuntopolitiikka on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan niitä kunnan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan kohtuuhintainen asumistaso ja viihtyvyys kunnassa asuville eri yhteiskuntaryhmille, perheille ja yksilöille.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Waris 1980, 300.

<sup>14</sup> Asuntotoimi Suomessa 1993, 285.

<sup>15</sup> Asuntotoimi Suomessa 1993, 132.

## **Asumispolitiikka**

Termiä asumispolitiikka on toisinaan käytetty asuntopolitiikan asemasta erityisesti silloin, kun ”sosiaalisuuden” asemasta on haluttu korostaa asuinympäristön ja palveluiden muodostamaa kokonaisuutta. Toisaalta asumispolitiikka – käsite saattaisi soveltua paremminkin juuri kunnallisten asumisasioiden tarkastelemiseen.

### **Kohtuuhintainen asuminen**

Kysymys on asunnonhankkijan tulojen ja asumiskustannusten suhteesta ja tästä syystä kyseessä on suhteellinen käsite. Sama asunto voi olla toiselle liian kallis ja toiselle kohtuuhintainen. Toisaalta voidaan puhua kohtuuhintaisen asunnon hintatasosta suhteessa muihin asuntoihin. Tällöin tulee huomioida, että asuntojen hinta- tai vuokratason vaikuttaa muutenkin niiden koko, ikä, sijainti, varustelutaso, kunto jne. <sup>16</sup>

### **Sosiaalinen asuntotuotanto ”Social housing”**

Sosiaalinen asuntotuotanto käsittää julkisen vuokra-asuntotuotannon sekä säädellyyn (limited-profit) vuokra-asumisen. Joissain tapauksissa se pitää sisällään myös yksityisen vuokra-asumisen, jos julkisen vallan toimenpitein on aiheutettu vuokratason jääminen alle markkinahintaisen vuokratason. Sosiaalisen asuntotuotannon pitäisi Donnerin mukaan täyttää seuraavat kriteerit:

- a) tuotanto- ja/tai rahoituskustannusten tulee olla alempia (vähäisempi voitto) tai niitä on osittain katettu julkisella tai yksityisellä tuella,
- b) hinnan tai vuokran tulee olla alle markkinatason, mutta ei välttämättä alle kustannusten,
- c) tuesta tulee suurimman osan olla tarkoitettu pienituloisille asuntokunnille. <sup>17</sup>

Tukien määrä riippuu asumismuodon statuksesta ”sosiaalisena asumisena” ja statuksen muuttaminen lainsäädännöllä vaikuttaa myös tuen määrään. Synonyymina käytetään *subsidised housing*, tuettu asuminen tai valtion tukema tuotanto, jolla tarkoitetaan valtion tai kunnan tukemaa asuntotuotantoa.

---

<sup>16</sup> Donner 2000, 2

<sup>17</sup> Donner 2000, 2.

## Asumispalvelut

Sosiaalihuoltolain 13§:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Palveluasuntoja koskevan problematiikan kannalta merkittävänä voidaan pitää erityisesti 13 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevälle henkilölle.

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä määritellään mm. asumispalvelut niiksi sosiaalipalveluiksi, joita järjestämisvastuu koskee. *Asumispalveluilla* tarkoitetaan lain 22 §:n ja 23 §:n mukaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

Palvelu- ja tukiasumisen käsitteiden sisältöä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määritelty, mutta yleensä se voidaan määritellä sellaiseksi asumiseksi, johon liittyy hoivaa, valvontaa tai muuta asumiseen liittyvää tukitoimintaa, jota ilman asukas ei pysty asumaan itsenäisesti. Hoivan määrä voi vaihdella ympärivuorokautisesta tehostetusta hoidosta satunnaiseen valvontaan tai muuhun tukeen. Palveluasunto voidaan määritellä asunnoksi, jonka mitoituksessa ja varustuksessa on huomioitu asukkaan alentunut toimintakyky ja johon on saatavissa asukkaan tarvitsemia, suoriutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.<sup>18</sup>

Erityisesti hankintalainsäädännön kannalta on tärkeää erottaa asumispalveluiden käsite sosiaalisesta asuntotuotannosta. Asumispalveluilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa asumista, johon liittyy asumista tukevia palveluita. Yleensä kyse on tietyn erityisryhmän asumisen järjestämisestä. Asumispalveluita ovat esim. demen-toituneiden vanhusten, mielenterveysongelmaisten ja kehitysvammaisten asumispalvelut. Kunnat voivat tuottaa näitä palveluita itse. Suuntaus on kuitenkin ollut, että ne hankitaan ostopalveluna kolmannen sektorin toimijoilta tai sosiaalialalla toimivilta yksityisiltä yrityksiltä.

---

<sup>18</sup> Rakennustietosäätiön RT kortti 93–10534.

## 1.4 Kunnallishallinnon kehityspiirteitä

Olli Mäenpää on jaksotellut julkishallinnon muutokset kolmeen vaiheeseen, jotka eroavat toisistaan sekä laadullisesti että sisällöllisesti. Näitä muutosvaiheita ovat *Oikeusvaltion kausi* (noin 1900 -), *Hyvinvointivaltion kausi* (noin 1950-) ja *Moderni julkishallinto* (noin 1980-).<sup>19</sup> Moderni julkishallinto voidaan jakaa vielä tarkemmin valtion ohjauksen purkautumisen ja itsehallinnon laajentumisen vaiheeseen 1980–90-luvuilla, lamaan sopeutumisen ja uudelleenarvioinnin vaiheeseen 1990-luvulla, hyvinvoinnin sekatalouden ja paikallisten hallintasuhteiden vaiheeseen 2000-luvulla sekä seutuistumisen ja palvelujen markkinointumisen vaiheeseen.<sup>20</sup>

Mäenpää on tarkastellut hallinnon muutoksia kahdesta toisiaan täydentävästä näkökulmasta, jotka ovat muodollis-organisatorinen ja toiminnallinen tarkastelutapa. Muodollis-organisatorisessa tarkastelutavassa tarkoituksena on selvittää, mikä on hallinnossa tapahtuneiden ja tapahtuvien muutosten suhde hallinnon rakenteelle ja toiminnalle puitteita määrittäviin oikeudellisiin sääntelyihin ja niiden taustalla oleviin yleisiin periaatteellisiin lähtökohtiin. Toiminnallisessa tarkastelutavassa taas tarkastellaan sääntelyn todellisia painopisteitä ja tavoitteita, sääntelyideologiaa, menettelytapoja sekä käytännön pelisääntöjä.<sup>21</sup>

Julkishallinnon muutoksessa Mäenpää korostaa kahta erityispiirrettä. Hallinnon tosiasialliset käytännöt, toiminnalliset painopisteet ja organisaatiomuodot ovat meillä muuttuneet ripeämmin ja väljemmin kuin hallintotoiminnan muodollis-oikeudelliset puitteet. Toiseksi, hallintotoiminnan painopisteen siirtyessä lainsäädännön toimeenpanosta muun muassa palvelujen tuottamiseen ja jakamiseen, hallintoa määrittävän oikeudellisen sääntelyn suhteellisen merkitys voi heikentyä.<sup>22</sup>

Modernin hallinnon kehittämisideologian keskeisiä tavoitteita ovat byrokraattisen organisaatorakenteen väljentäminen, hallinnon hajauttaminen sekä byrokratian ja sään-

---

<sup>19</sup> Mäenpää 1991, 7.

<sup>20</sup> Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet 2007, 93.

<sup>21</sup> Mäenpää 1991, 8.

<sup>22</sup> Mäenpää 1991, 15.

telyn osittainen purkaminen. Näihin tavoitteisiin liittyy julkisen ja yksityisen suhteen uudelleenarviointi.<sup>23</sup>

Hallinnollista sääntelyä väljennettäessä on siirrytty jälkikäteiseen valvontaan. Hallinnollisten määräysten ja sanktioiden sijasta sääntelyä pyritään tehostamaan käyttämällä taloudellisia kannusteita. Samalla ovat yleistyneet sopimusmenettelyt ja järjestelyt.<sup>24</sup>

Markkinaperusteisten toimintamallien käyttöönotto, kilpailuolosuhteiden parantuminen, tehokkuusajattelu, taloudellinen niukkuus sekä kansainvälistyminen ovat ajaneet kunnat yhä tiiviimpään yhteistyöhän eri tahojen kanssa.<sup>25</sup> Hallintasuhteiden muutoksesta käytetään yleiskäsitettä ”from government to governance” (hallinnosta hallintaan), jonka avulla on pyritty laajentamaan julkisyhteisöjen hierarkkisia ja omaan palvelutuotantoon keskittyviä näkökulmia.<sup>26</sup> Uusi hallinta-ajattelu korostaa paikallista ja ylipaikallista yhteistyötä, verkostoja ja kumppanuutta.<sup>27</sup>

Tällaisia uusia toimintamalleja ovat mm. tilaaja-tuottajamalli, kustannustehokkuuden parantamiseen tähtäävä mittaristo, kilpailuttaminen, liikelaitostaminen ja erilaiset palvelusetelimallit, jotka voidaan sisällyttää yleiskäsitteeseen ”New Public Management” – ajattelu.

Oikeudellisessa sääntelyssä muutos näkyy siten, että kuntien politiikka ja taloudellisen toiminnan ohjautuminen eivät enää pohjaudu samalla tapaa ylemmiltä hallintotasoilta tulevaan suoraan normi- ja resurssiohjaukseen. Yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan suositaan enemmän puitelainsäädäntöä, joka jättää keinojen valinnan viranomaisen ratkaistavaksi. Toisaalta vaihtoehtoiset toimintatavat ovat merkinneet, että yksityisyyden painoarvo on lisääntynyt.<sup>28</sup>

Kuntien hallintasuhteiden hoitamiseen on tuotu myös demokratisoivia ja vuorovaikutteisuutta lisääviä piirteitä, jotka liittyvät mm. riittävään tiedottamiseen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien huomioonottamiseen.<sup>29</sup> Ryynänen katsoo, että New Public Management – ajattelussa kansalaisnäkökulma on sivuutettu ja korvattu asiakasnäkö-

---

<sup>23</sup> Mäenpää s. 54.

<sup>24</sup> Mäenpää s. 54.

<sup>25</sup> Anttiroiko – Jokela teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon 2002, 129.

<sup>26</sup> Anttiroiko – Jokela emt. 2002, 130.

<sup>27</sup> Anttiroiko – Jokela emt. 2002, 134.

<sup>28</sup> Anttiroiko – Jokela emt. 2002, 135.

<sup>29</sup> Anttiroiko – Lehtinen emt. 2002, 137.

kulmalla. Tämä on hänen mukaansa kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteiden vastaista ja jättää huomiotta asukkaan muut roolit.<sup>30</sup>

## 1.5 Katsaus kunnallisen asuntopolitiikan kehitykseen

### 1.5.1 Kunnallisen asuntopolitiikan alkujuuret

Teollistumisen ja kaupungistumisen myötä asutokysymyksestä tuli ajankohtainen 1800- ja 1900-luvujen vaihteessa. Julkinen asuntopolitiikka oli vielä tällöin heikkoa ja asuntohuolto perustuikin pitkään työnantajien järjestämiin työsuhdeasuntoihin.<sup>31</sup>

1900-luvulla painopiste siirtyi vähitellen kuntiin.<sup>32</sup> Suurimmat kaupungit ryhtyivät luovuttamaan maata yleensä huutokaupalla eniten tarjoavalle. Helsingin kaupunki luovutti kaupungin ulkolaidoilta myös vuokratontteja vähävaraisille ja näin syntyi työväen esikaupunkeja.<sup>33</sup>

Kaupungit ryhtyivät perustamaan omia asuntorahastoja, joista myönnettiin yleensä luottoa tontin hankkimiseen.<sup>34</sup> Suoranainen kunnallinen rakennuttaminen oli hyvin vähäistä ennen toista maailmansotaa. Helsingin, Turun ja Tampereen kaupungit rakennuttivat muutamia vuokrataloja lähinnä kunnan omia työntekijöitä sekä joitain erityisryhmiä varten.<sup>35</sup>

Vuonna 1913 Helsingin kaupunginvaltuusto vahvisti yleishyödyllisen rakennustoiminnan edistämisrahaston säännöt ja kunnallinen asunnontarkastustoiminta aloitettiin Helsingin lisäksi myös muissa suurimmissa kaupungeissa. Helsinki teki myös päätöksen kunnallisesta asunnonvälityksestä. Päätöstä ei kuitenkaan sotatilan vuoksi pantu toimeen.<sup>36</sup>

Asuntopoliittinen keskustelu oli jo tuolloin noin sata vuotta sitten vilkasta ja tämän päivän näkökulmasta katsoen myös keskustelunaiheet ovat pysyneet lähes samoina. Sosiaaliministerinä vaikuttanut Einar Böök esimerkiksi selvitti vuonna 1909 eri mai-

<sup>30</sup> Rynnänen 2004, 231.

<sup>31</sup> Juntto 1990, 94.

<sup>32</sup> Juntto 1990, 94.

<sup>33</sup> Juntto 1990, 96.

<sup>34</sup> Böök 1910,46.

<sup>35</sup> Kuusi 1931, 904.

<sup>36</sup> Böök 1915, 69.

den asuntolakeja. Selvityksensä pohjalta hän katsoi, että keskeinen asema on kunnilla, joiden tulisi luovuttaa vuokratontteja asuntorakentamiseen. Valtion lainoituksen ehdoksi Böök esitti, että kunnan tulisi esittää tilastolliset tiedot paikkakunnan asuntoloista, suunnitelma varojen käytöstä ja asuntojen vuokrausperusteista.<sup>37</sup> Wienin asuntokongressissa vuonna 1910 Böök esitteli seuraavat suositukset kuntien asuntopolitiikalle:

- 1) *Asunto-olojen tutkimuksia tulisi pannaan toimeen määrääjain ja samoina vuosina eri kaupungeissa vertailujen helpottamiseksi*
- 2) *Kaupunkien on varattava kylliksi omaa alaa laajentumista ja puistosiiirtoloita varten. Esikaupunkien hallinto on järjestettävä erikseen.*
- 3) *Tontinvuokrausta on kehitettävä.*
- 4) *Maan ansiottoman arvonnousun verottaminen on saatava ”yleisestä ohjelmasta päiväjärjestykseen”*
- 5) *Kunnallisten vuokra-asuntojen rakentamista on toistaiseksi pidettävä varatoimenpiteenä terveydellisten olojen sitä vaatiessa tai harjoittakoon kaupunki sitä työnantajan oman vakinaisen työväestönsä hyväksi mallitoimena.*
- 6) *Kuntien tulee huolehtia siitä, että niiden omista tai rahalaitosten varoista voidaan myöntää edullista luottoa työväenasuntoja varten, jolloin kunnan on hallinnollisilla määräyksillä ja tontin luovutuksen kautta taikka vuokrakirjaehdoin ohjattava rakennustoimintaa yleishyödylliseen suuntaan. Kunnan tuli valvoa työväenasuntojen tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden käyttöä.<sup>38</sup>*

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen asuntotuotanto pysähtyi. Vuokrasuhteita ja vuokria ryhdyttiin säännöstelemään ja senaatti jatkoi 5.6.1917 lakia kaupunkien ja muiden asutuskeskusten huoneenvuokrasuhteiden järjestelyistä. Kunnallisten huoneenvuokralautakuntien tehtävänä oli hyväksyä irtisanomisperusteet ja vuokran suuruus, mikäli osapuolet eivät päässeet sopuun. Vuokrasäännöstely loppui vuonna 1922. Sodan jälkeisen asuntopulan poistamiseksi tarvittiin uusia luottomuotoja ja valtio myönsi avustyslainoja vuosina 1920–22 kunnille joko niiden omaan rakennustoimintaan tai välitettäväksi yleishyödyllisille rakennusyhtymille, myöhemmin myös omakotirakentajille. Lainoitus oli melko laajaa. Vuonna 1923 puolet kaupunkien asuntotuotannosta oli valtion tukemaa.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Juntto 1990, 128–129.

<sup>38</sup> Böök 1910.

<sup>39</sup> Kuusi 1931, 893–894.



Asuntopolitiikan lainsäädännöllistä perustaa ryhdyttiin rakentamaan 1920-luvulla. Vuonna 1925 säädettiin uusi huoneenvuokralaki, vuonna 1926 asunto-osakeyhtiölaki ja vuoden 1927 terveydenhoitolakiin sisällytettiin säännökset asunnontarkastuksesta. Lisäksi edistävään asuntopolitiikkaan lukeutuivat laki asuntohypoteekkilaitoksesta sekä laki omakotirahastosta vuodelta 1927.<sup>40</sup> Vallitsevana oli kuitenkin käsitys, että valtion ja kuntien vastuun ja velvollisuuksien tuli olla suppeita, määräaikaista ja kriisitilanteisiin kuuluvia.<sup>41</sup> Eino Kuusi totesi vuonna 1931, että uusien asuntojen rakentamisen tuli aina jäädä yksityisen yritteliäisyyden varaan ja julkisen vallan toimenpiteiden tulisi olla ainoastaan täydentävää laatua. Valtio ja kunnat voivat kuitenkin rakennuttaa työnantajina asuntoja työntekijöilleen sekä pienempiä asuntoja köyhimmälle väestönosalle.<sup>42</sup>

Hitaan kaupungistumisen johdosta julkisen vallan rooli ei Suomessa muodostunut yhtä merkittäväksi kuin monissa muissa maissa. Kaupungeissa ja kauppaloissa asui vuonna 1920 16 % väestöstä ja vuonna 1940 22 %.<sup>43</sup> Lisäksi erityisesti maaseudulla työntekijän asuntopuolella oli vielä 20- ja 30-luvuillakin suuri merkitys. Maaseudun asuntokysymyksen kannalta keskeisiä olivat myös vuoden 1918 torpparivapautuslaki ja vuonna 1922 säädetty astutuslaki eli niin kutsuttu lex Kallio. Torpparivapautuslain perusteella noin 90 000 torppaa ja mäkitupa-aluetta muutettiin itsenäisiksi tiloiksi vuoteen 1941 mennessä. Lex Kallion perusteella jokainen tilaton, jolla oli jonkin verran maatalousirtaimistoa, oli oikeutettu maansaantiin. Lex Kallion ja muiden maapoliittisten toimenpiteiden seurauksena syntyi 1920- ja 1930-luvuilla yli 30 000 uutta tilaa, joista huomattava osa oli hyvin pieniä.<sup>44</sup>

Kunnallisen ja seudullisen asuntopolitiikan kannalta on syytä mainita myös vuoden 1922 köyhäinhoitolaki, joka oli voimassa kunnes se kumottiin vuoden 1956 huoltoapulaila. Köyhäinhoitolaissa tärkein muutos oli kunnan avustusvelvollisuuden laajentaminen. Kunta oli velvollinen pitämään huolta kaikista kunnan asukkaista. Köyhäinhoitolautakunnan asettaminen tehtiin pääsääntöisesti pakolliseksi myös maalaiskunnissa. Kunnalliskodin (entisen vaivaistalon) perustaminen tuli pakolliseksi eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kuntien väliset erimielisyydet avustettavan kotipaikasta

---

<sup>40</sup> Juntto 1990, 145.

<sup>41</sup> Juntto 1990, 182.

<sup>42</sup> Juntto 1990, 183.

<sup>43</sup> Van Aerschot 1996, 133.

<sup>44</sup> Van Aerschot 1996, 134.

ja kiistat, jotka koskivat kuntien välisiä laitoshoidon korvauksia, olivat myös tuolloin sangen yleisiä.<sup>45</sup>

## 1.5.2 Aravahallinnon aika

Toisen maailmansodan aikana Suomen asuntokannasta tuhoutui tai jäi luovutetuille alueille runsaat 10 prosenttia. Jo sotien aikana oli luotu joukko talouden säätelymekanismeja ja otettu käyttöön mm. laajamittainen asunto- ja vuokrasääntely ja pakollinen kunnallinen asunnonvälitys.<sup>46</sup>

Jälleenrakennustyössä keskityttiin ensin Lapin jälleenrakentamiseen ja siirtoväen sekä rintamamiesten asutustoimintaan. Vuonna 1945 säädetyin maanhankintalain (396/1945) perusteella lainoitetiin vuosina 1945–1958 yhteensä 75 000 uutta asuntoa. Sotien jälkeen vuoteen 1958 ulottuvalla jaksolla pääpaino oli asuntotuotannon määrän kasvattamisessa ja vuosina 1949–1959 valtio lainoitti lähes 70 prosenttia asuntotuotannosta.<sup>47</sup>

Kaupunkien ja kauppaloitten asuntotilannetta hoidettiin aluksi lähinnä asunto- ja vuokrasäännöstelyllä, jota alettiin purkaa vuonna 1948. Vuonna 1940 luotiin asuntolainoitusjärjestelmä vähävaraisia monilapsisia perheitä varten.

Asuntotuotannon painopiste alkoi 1950-luvun alussa siirtyä maaseudulta taajamiin ja vuonna 1949 luotiin<sup>48</sup> väestökeskuksia koskeva väliaikaiseksi tarkoitettu Aravalainajärjestelmä<sup>49</sup>, jota sittemmin muutettiin useaan otteeseen. Aluksi valtion lainoitus kohdistui pääosin omistusasumiseen. Lainoja voitiin myöntää kuntien, osakeyhtiöiden ja yksittäisten omakotirakentajien lisäksi myös yleishyödyllistä asuntotuotantoa harjoittaville yhtiöille, mikä mahdollisti valtion tukeman grynderirakentamisen.<sup>50</sup>

<sup>45</sup>Van Aerschot 1996, 156 ja 201.

<sup>46</sup>Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 27.

<sup>47</sup>Juntto 1990, 228.

<sup>48</sup>Aravajärjestelmä muodostettiin lailla 226/1949 asutuskeskusten asuntorakennustuotannon tukemisesta valtion varoilla, lailla 225/1949 asutuskeskusten asuntorakennustuotannon edistämiseksi ja lailla 224/1949 asuntolainoista, -takuista ja –avustuksista.

<sup>49</sup>Vuodesta 1949 toimineen tilapäisen asuntotuotantotoimikunnan tilalle perustettu pysyväisluontoinen elin asuntotuotannon rahoitusvaltuuskunta, jonka toimintaa jatkamaan perustettiin asuntohallitus v. 1966.

<sup>50</sup>Juntto 1990, 7.

Aravalainojen jakoon kohdistui paljon kritiikkiä ja vuoden 1953 asuntotuotantolaissa (488/1953) tarveharkintaisuutta lisättiin. Lainan tai asunnonsaajien tukemisen tuli nyt olla taloudellisesti tarpeellista ja yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Uuden lain mukaan kunnan tuli antaa lausunto omakotilainan hakijoista. Kunnille annettiin myös arava-asuntojen etuosto-oikeus, jota oikeutta kunnat kuitenkin hyvin epätasaisesti käyttivät.<sup>51</sup> Vuonna 1966 säädettiin uusi asuntotuotantolaki (247/1960), joka luvuisilla lakimuutoksilla oli voimassa kunnes se korvattiin vuoden 1993 aravalailalla (1189/1993). Vuoden 1966 asuntotuotantolaki vakiinnutti aravalainoituksen pitkäksi aikaa ja vasta 2000-luvulla aravalainoitus korvattiin korkotukilainoituksella.

Vuokra-asuntoja alettiin lainoittaa merkittävässä määrin vasta 1960-luvun loppupuolelta alkaen ja vähitellen lainoituksen pääpaino siirtyi omistusasumisesta vuokra-asuntotuotannon lainoitukseen. Aravalainoituksen alkuaikoina kunnilla ei ollut juuri mitään roolia lainoituksen kohdentumisessa. Rakennuttajat ja rakennusliikkeet asioivat suoraan asuntohallituksen kanssa.

Asuntolainsäätö loi puitteet valtion lainoitukselle ja muulle tukitoiminnalle. Aravahallinnon alkuaikoina kunnilla ei ollut käytännössä paljon mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, miten aravalainoja kohdennettiin. Asuntotuotantomäärärahojen tasosta päätettiin valtion talousarviossa ja asuntohallituksen käyttösuunnitelmassa. Maalaiskuntiin vuokra-asuntoja ryhdyttiin suuremmissa määrin rakentamaan vasta 1970-luvulla. Aravalainan lisäksi tarvittiin rahalaitosten myöntämää ensisijaislainaa, jonka enimmäiskoron suuruudesta oli myös määräyksiä. Osin tästä syystä vuokrataloja toteuttivat kuntien ohella erityiset rakennuttajatahot, jotka olivat sopineet rahalaitosten kanssa ensisijaislainakiintiöistä.<sup>52</sup>

Kunnallisen asuntopolitiikan kannalta merkittävä oli asuntohallinnon tehtävien vähitäinen delegointi kunnille. Vanhojen aravatalojen vuokrat siirtyivät 1.7.1980 kuntien päätettäväksi ja henkilökohtaiset osakelainat ja omakotilainat siirtyivät kuntien myönnettäväksi 1.1.1981 alkaen. Lisäksi lainalajeittaisesta jakaumasta päättäminen siirtyi käytännössä pääosin kunnille vuonna 1982.<sup>53</sup> Kuntien kannalta tämä merkitsi sitä, että kuntiin perustettiin asuntolautakuntia ja virkoja asuntoasioita hoitamaan. Henkilökoh-

---

<sup>51</sup> Juntto 1990, 214.

<sup>52</sup> Esimerkiksi Nurmijärven kunta oli solminut v. 1973 vuokratalojen rahoitusta ja rakennuttamista koskevan yhteistyösopimuksen Vatron kanssa ja myöhemmin myös VVO:n ja Tarveasunnot Oy:n kanssa.

<sup>53</sup> Asuntotoimen pääpiirteet 1984, 36.

taisiin lainoihin liittyi myös vastuu lainoista ja lamavuosina monille kunnille tuli luottotappioita lainoista, joita aravalainavelalliset eivät pystyneet hoitamaan.

Tukivalikoima oli runsaimmillaan 1980-luvun loppupuolella, jolloin varsinaisen lainoituksen lisäksi käytössä oli runsaasti erityisryhmiin ja perusparantamiseen kohdistuvia tukimuotoja, mm. avustusluonteinen perusparannuslaina ja romaniväestön erityisasuntolainat.

Henkilökohtaisten aravalainojen myöntämisestä luovuttiin vuonna 1996 ja aravalainat korvattiin valtion korkotuella pankkien myöntämiin lainoihin. Vanhaa aravalainakan-  
taa on kuitenkin edelleen jonkin verran kuntien vastuulla. Sittenkin myös korkotuki-  
lainoista on luovuttu henkilökohtaisessa lainoituksessa muutamia poikkeuksia lukuun  
ottamatta.

Aravahallinnon ajalle tyypillistä oli tiukka normiohjaus. Lainsäädäntöä täydensi  
Asuntohallituksen normiohjaus, joka ei kaikilta osiltaan ollut lainsäädäntöön perustu-  
vaa. Normiohjausta ryhdyttiin purkamaan vuoden 1980-luvun loppupuolella, jolloin  
vastaavasti kunnille jäi enemmän harkintavaltaa ja vastuuta.

Aravahallinnon aika voidaan Ruonavaaran ym. mukaan jakaa tarkemmin kahteen  
ajanjaksoon, joita ovat vuosiin 1945–1975 ajoittunut uudistuotantopainotteinen raken-  
tamisvaihe ja 1990-luvun puoliväliin kestänyt järjestelmän hallinto- ja ylläpitopainot-  
teinen vaihe.<sup>54</sup> Ajanjaksot ovat kuitenkin osin päällekkäisiä ja Suomen muita poh-  
joismaita alhaisemmasta asumistasosta johtuen uudistuotanto jatkui pidempään muita  
pohjoismaita korkeammalla tasolla.

### 1.5.3 Hallinnosta hallintaan

Henkilökohtaisen aravalainoituksen loppuminen ja muiden tukimuotojen karsiminen  
yhdessä normien purun kanssa vaikuttivat nopeasti siihen, miten asuntohallinto ja  
asuntoasiat kunnassa organisoitiin. Asuntolautakuntia ryhdyttiin lakkauttamaan yhtä  
nopeasti kuin niitä oli aikanaan perustettu. Kuntaliiton kyselyn mukaan vuonna 2004  
asuntolautakunta oli enää 5 kunnassa kun vuonna 1998 asuntolautakunta oli vielä 27

<sup>54</sup> Ruonavaara-Bengtsson teoksessa *Varför så olika* 2006, 271.

kunnassa.<sup>55</sup> Myös asuntotoimen henkilöstöresursseja on vähennetty samalla, kun kunnan hoidettavien viranomaisasioiden määrä on vähentynyt.

Vuokratalojen omistamisesta ja siihen liittyvästä omistajapolitiikasta tuli kunnallisen asuntopolitiikan merkittävin väline. Liiketaloudellinen tehokkuustavoittelu ulotettiin myös kunnallisiin vuokrataloyhtiöihin ja niitä ryhdyttiin fuusioimaan isoimmiksi yhtiöiksi. Monessa tapauksessa myös asukasvalinnat siirrettiin yhtiön tehtäväksi.

1990-luvun laman jäljiltä asuntomarkkinatilanne asuntilanne alkoi erilaistua maan eri osissa. Vuokrataloja saattaa joillakin alueilla jäädä tyhjilleen samaan aikaan kun toisilla alueilla on edelleen pulaa vuokra-asunnoista. Lama ja siihen liittyneet luottovastuut ovat lisänneet sekä valtion että kuntien riskitietoisuutta.

Tyhjenevillä alueilla on käynnistetty erilaisia projekteja, jotka mahdollistavat lainojen anteeksiantamiseen liittyvät järjestelyt tai jopa vuokratalojen purkamisen. Kasvuseuduilla kuntia on pyritty erilaisilla aie- ja yhteistoimintasopimuksilla sitoutumaan vuokra-asuntojen rakentamiseen.

Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan puitelain (169/2007) mukaan pääkaupunkiseudulle sekä 16 muuta seudulle annettiin tehtäväksi laatia 31.8.2007 mennessä suunnitelma siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista parannetaan. Näiden kaupunkisuunnitelmien palautetilaisuudessa laaditussa muistiossa on todettu, että asuntoasioissa kuntien yhteistyö oli edelleen melko vähäistä ja liittyi lähinnä valtion asuntorahoitukseen sekä yhteisen tietopohjan kehittämiseen. Yhteistyötä vaikeuttaa kuntien kilpailu asukkaista. Yhteisvastuullinen asuntopolitiikka on myös joillakin seuduilla todettu vaikeaksi kysymykseksi.<sup>56</sup> Yhteisvastuullista asuntopolitiikkaa ei ole tarkemmin määritelty, mutta sillä on tarkoitettu mm. sitä, että jokaisen kunnan tulisi osallistua myös vaikeasti asutettavien ryhmien asuttamiseen.

Kunnat tuottavat harvoin asuntoja suoraan omaan omistukseensa. Kuntien vuokra-asuntotuotantoa toteuttavat käytännössä kuntien omistamat kiinteistöosakeyhtiöt, jotka käyttävät osakeyhtiölain perusteella itsenäistä päätösvaltaa. Kunnat eivät voi suoraan vaikuttaa yhtiöiden päätöksiin. Valtion taholta sitoutumisessa on vielä lisäksi ongel-

---

<sup>55</sup>Kuntaliiton kysely asuntoasioissa 2005, 13.

<sup>56</sup> Valtiovarainministeriön muistio 13.6.2008 ”Kaupunkisuunnitelmien palautetilaisuudet”.

mana se, että myöskään valtio ei pysty todellisuudessa sitoutumaan sitovasti useampi-  
vuotisiin hankkeisiin, jollei niistä ole päätetty valtion tulo- ja menoarviossa.

## **2. ASUMISEN VIRANOMAISTEHTÄVÄT**

### **2.1 Arava- ja korkotukilainat**

Henkilökohtaisten aravalainojen myöntäminen loppui vuonna 1996, minkä jälkeen uusia lainoja ei ole enää myönnetty. Kuntien vastuulla on kuitenkin vielä vanhoja lainoja, mikäli niiden laina-aikoihin on myönnetty pidennyksiä. Aravalainojen osalta kyseessä on kaksinkertainen velkasuhde. Kunta on vastuussa lainoista valtiolle ja lainansaaja kunnalle. Kunta joutuu maksamaan lainaerät valtiolle velkakirjaehtojen mukaisesti, vaikka ei saisikaan perityksi niitä velalliselta. Mikäli velalliselle on myönnetty velkajärjestely, noudatetaan kuitenkin siinä määriteltäviä maksueriä. Myös vastuunjako valtion ja kunnan välillä voi tietyissä tilanteissa tulla kyseeseen. Erityisesti velkajärjestelyt ja muut velallisen maksukyvyttömyyteen johtaneet tilanteet työllistävät kuntia 1990-luvun aikana ja kunnille aiheutui myös taloudellisia tappioita.

Aravalainoituksen jälkeen on siirrytty korkotukilainoitukseen, jossa kuntien tehtävät ja vastuu on kuitenkin ollut huomattavasti aravalainoitusta vähäisempää. Korkotukilainoituksessa kunta tarkistaa korkotuen saannin edellytykset ja rahalaitoksen korkomarginaalin kohtuullisuuden. Lisäksi kunta vahvistaa hyväksyttävät tontti- ja rakennuskustannukset. Varsinainen vastuu lainasta jää rahalaitokselle.

Talokohtaisissa lainoissa aravalainojen myöntäminen jatkui pidempään mutta niissäkin on nyt siirretty yksinomaan korkotukilainoitukseen. Kunnan puolto on edellytyksenä sekä arava- että korkotukilainoituksessa. Mikäli kohteita olisi kunnan lainakiintiötä enemmän, jouduttaisiin kohteet myös laittamaan etuoikeusjärjestykseen eli ratkaisemaan, mitkä kohteet tulevat lainoituksen piiriin. Viime vuosina arava- ja korkotuki-kohteita on kuitenkin haettu valtakunnallisestikin niin vähän, että käytännössä kaikki kohteet on lainoitettu eikä etuoikeusjärjestystä ole tarvittu.

## 2.2 Korjaus- ja energia-avustukset

Korjaus- ja energia-avustukset ovat edelleen pääosin kunnan myönnettäviä avustuksia ja niiden osalta myös kuntien ohjeistus ja valvonta ovat muuttuneet tarkemmaksi sen jälkeen, kun valtiontalouden tarkastusvirasto vuonna 1998 kiinnitti tekemiensä kuntatarkastusten perusteella huomiota asiaan. Avustuksia oli myönnetty säädösten ja määräysten vastaisesti, johon osasyynä oli se, että kuntien myöntämien korjausavustusten seuranta, ohjaus ja valvonta oli valtion viranomaisten taholta pitkään laiminlyöty<sup>57</sup>. Tarkastuskertomuksen perusteella myös lainsäädäntöä on tältä osin muutettu ja sanktioita kuntien suhteen tiukennettu jopa siinä määrin, että avustusten myöntäminen on hankaloitunut ja pitkittynyt.

Nykyisen lainsäädännön mukaan korjaus- ja energia-avustuksiin liittyy myös takaisinperinnän mahdollisuus. Jos kunta on myöntänyt avustuksen säädösten ja määräysten vastaisesti voidaan se periä kunnalta takaisin.

Korjaus- ja energia-avustuksiin liittyy huomattavassa määrin vielä muualta kadonnutta ohjeistusta ja byrokratiaa, jolla on kuntia työllistävä vaikutus. Avustuksia käytetään herkästi suhdannepoliittisiin tarkoituksiin. Lisäksi valvojan ja neuvovan viranomaisen tulee olla perehtynyt uusimpiin energiansäästötekniikoihin, joten pelkkä hallinnollinen osaaminen ei riitä. Avustusten myöntäminen on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta säädetty kuntien tehtäväksi. Korjausneuvonnan järjestäminen sen sijaan on enemmän vapaaehtoista. Sekä korjausavustusten myöntäminen että neuvonta on mahdollista hoitaa myös useamman kunnan yhteistyönä ja esimerkiksi Lahden kaupunki tarjoaa tätä palvelua isäntäkuntaperiaatteella naapurikunnille.

---

<sup>57</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastuskertomus nro 211/54/98.

## 2.3 Asukasvalintojen valvonta

Asukasvalintojen valvonta viranomaistehtävänä kuuluu kunnalle. Kunta valvoo valtioneuvoston vahvistamien asukasvalintaperusteiden noudattamista aravarajoituslain (1190/1995), (18.8.2006/716) 4 d §:n, uuden korkotukilain (717/2006) 11d §:n ja vanhan korkotukilain (867/1980) 13 §:n nojalla. Kunnalla on oikeus vaatia valvonnan suorittamiseksi tarvittavat tiedot lainansaajalta.

Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä asukkaiden valinnassa ja asukasvalinnan valvonnassa noudatettavista menettelytavoista. Valtion asuntorahastolle kuuluu kuntien ja lainansaajien yleinen ohjaus.

Voimassa olevan asukasvalintaohjeen<sup>58</sup> mukaan kunnan tulisi päättää valvontatavastaan ja tehdä siitä valvontatapa päätös. Kunnan tulisi ottaa huomioon valvonnan sisällöstä päättäessään koko asuntokannan asuntomarkkinatilanne ja myös asuntojen kysynnän ja tarjonnan vaihtelut kunnan sisällä. Asukasvalintojen ja asukasvalintojen valvonnan tulisi tällöin olla riittävän joustavaa. Tarkempaa valvontaa tulisi kohdistaa kohteisiin, joista on kilpailua. Kunnan tulisi myös huolehtia yksityiskohtaisen ohjauksen antamisesta vuokratalojen omistajille ja asunnontarvitsijoille.

Kunnan valvonta voi olla etukäteishyväksyntää tai kunta voi jälkikäteen hyväksyä asukasvalinnat. Kunnan valvontamenetelmä riippuu myös hakumenettelystä. Sähköisen haun myötä on kuntien jälkikäteisvalvonta yleistynyt. Kunta valvoo myös asuntojen haettavaksi ilmoittamista. Kunta voi joustavasti käyttää eri valvontamenetelmiä ja vaihtaa tapaa tarpeen mukaan, mikäli esimerkiksi valvonnan yhteydessä havaitaan piittaamattomuutta säännöksiä noudattamisessa.

Valvonnan suorittamiseksi kunnalla on lakiin perustuva oikeus vaatia kaikki tarvittavat tiedot talonmistajalta. Kuntien tulee ilmoittaa asuntorahastolle vuokrataloissa havaitsemistaan ongelmista ja väärinkäyttötapausten, mikäli niitä vielä ilmenee kunnan antaman kirjallisen huomautuksen jälkeen.

---

<sup>58</sup> Asukasvalintaopas päivitetty 25.4.2008 <http://www.ara.fi/download.asp?contentid=22219&lan=fi>.



Aravarajoituslain 4b §:n mukaan asukkaiden valinnan aravavuokra-asuntoihin tulee perustua sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Asukkaaksi valittaessa on otettava huomioon hakijaruokakunnan asunnontarve, varallisuus ja tulot (*asukasvalintaperusteet*).

Asukasvalinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat.

Rajoituslakiin on lainmuutoksella 18.8.2006/716 lisätty kohta, jonka mukaan kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra-asuntojen asukasvalinnassa voidaan asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden kannalta kokonaisuutena arvioiden samassa asemassa olevien kesken asettaa etusijalle asunnon sijaintikunnan jäsen.

Taustana tälle lainmuutokselle oli eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2279/4/04, joka koski aravavuokra-asuntojen asukasvalintaperusteita. Kysymys oli siitä, voidaanko kuntalaisuus ja kunnassa asuttu aika ottaa huomioon asukasvalintoja tehtäessä. Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa todettiin, että sallitut hakijoiden erottelun perusteet on tyhjentävästi säädetty aravarajoituslaissa ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Asukasvalinnoista vastuussa oleva kunta ei voi itse luoda uusia hakijoiden erottelun perusteita, olivatpa ne joltakin kannalta katsoen kuinka tarkoituksenmukaisia tahansa. Ratkaisun mukaan hakijan kotikunta tai kunnassa asumisaajan pituus eivät ole nykyisen asukasvalintanormiston mukaan laillisia asukasvalintaperusteita, eikä kunta voi sellaisia itse luoda. Kysymys siitä, pitäisikö kuntalaisuuden olla laillinen asukasvalintaperuste, on yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva, viime kädessä eduskunnan ratkaistava kysymys, joka ei kuulu laillisuusvalvojal-  
le.

Perustuslakivaliokunta otti kantaa (PeVL 14/2006 vp) lakiehdotuksiin, joiden mukaan valtion tuella rahoitettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaperusteena olisi mahdollisuus ottaa huomioon vuokra-asunnot omistavan kunnan jäsenyys.

Perustuslakivaliokunta totesi, että asunnon sijaintikunnan jäsen voidaan lakiehdotusten perusteella asettaa etusijalle kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Sääntely mer-

kitsee asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi sitä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjäntäkiel-  
lon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn  
asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää,  
että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman  
asuntopolitiikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3  
momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan  
jäsenten asumisolaja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdote-  
tuille säännöksille kunnan jäsenen etusijasta on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tar-  
koitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallin-  
toon palautuva hyväksyttävä syy.

Valtioneuvosto on antanut yleensä vuosittain asetuksen, jossa on säädetty tarkemmin  
asukasvalintaperusteista ja etusijajärjestykseen asettamisesta. Valtioneuvoston asetuk-  
sessa 166/2008 on asukasvalintojen tulorajat poistettu koko maan osalta. Tästä huoli-  
matta tulot ovat varallisuuden ja asunnontarpeen ohella edelleen yksi asukasvalintakri-  
teeri.

Asukasvalintojen valvontatehtävä on ainakin isoimmissa kunnissa haasteellinen. Jotta  
voitaisiin saada selville, onko kaikkein eniten asunnontarpeessa ja suhteessa vähätu-  
loisin ja varattomin tullut valituksi, pitäisi valvovan viranomaisen saada käyttöönsä  
kaikkien hakijoiden tiedot. Kun useimmilla vuokratulojen omistajilla on käytössään  
sähköinen rekisteri ja jatkuva haku, saattaa rekistereissä olla tuhansien hakijoiden tie-  
dot. Näiden läpikäynti ja keskinäinen vertailu on käytännössä mahdotonta.

ARA on ohjeissaan antanut suosituksia myös varallisuusrajoiksi sekä muita ohjeita,  
joilla hakijoita voisi verrata keskenään. Aran ohjeet eivät kuitenkaan sellaisenaan ole  
kuntia sitovia.

Asukasvalintojen ohella kunnat voivat myös tietyin edellytyksin myöntää tilapäisiä  
poikkeuslupia sekä käyttötarkoituksenmuutoksia.

## 2.4. Vuokranmääritys

Aravavuokratalojen vuokranmääritys perustuu aravarajoituslain 7 §:ään. Jatkorajoituksilla oleviin aravavuokra-asuntoihin ei kohdistu vuokranmäärityksen rajoituksia. Korkotukea saaneista vuokra-asunnoista omakustannusperiaate koskee vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 13 §:n mukaan niitä vuokra-asuntoja, joiden osalta korkotukipäätös on annettu 1.1.2002 jälkeen. Vuokranmääritystä koskeva säännös on uuden korkotukilain 13 §:ssä.

Aikaisemmin ns. aravahallinnon kaudella ARA ja sen edeltäjä asuntohallitus ohjeistivat kuntia hyvinkin tarkasti sen suhteen, miten omakustannusvuokrat piti määrittää. Nyt myös vuokrien valvonnassa on siirrytty jälkikäteisvalvontaan, jota tehdään tarpeen mukaan.

## 2.5 Valtion valvonta

Aravalain 36 §:n mukaan Ympäristöministeriöllä, valtion asuntorahastolla, valtiokonttorilla ja kunnalla on oikeus ohjata ja valvoa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viranomaisilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada nähtäväkseen valvonnan toteuttamiseksi tarvittavat asiakirjat. Lainansaaja on velvollinen vaadittaessa toimittamaan asiakirjat tarkastajan luona tarkastettaviksi. Vastaavat säännökset sisältyvät myös korkotukilainsäädäntöön ja muuhun lainoitusta koskevaan lainsäädäntöön.

Aravalain 33 §:n mukaan asuntorahasto voi painavista syistä irtisanoa kokonaan tai osaksi heti takaisin maksettavaksi kunnan 28 §:n mukaan valtiolta saaman lainan, milloin kunta on toiminut vastoin tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lainan irtisanominen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos lainoitettu kohde ilman asianmukaista lupaa otetaan muuhun käyttöön tai jos asukasvalinta- tai vuokranmäärityisperiaatteita ei ole noudatettu.

Korjaus-, energia- ja terveyshaitta-avustuksia koskeva laki (19.12.2008/1059) sisältää myös erityisen avustuksen takaisinperintää koskevan sanktiopykälän. Jos kunta on avustusta myöntäessään menetellyt annettujen säännösten vastaisesti eikä virhe tai

laiminlyönti ole vähäinen, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus voi kyseisen lain 15 §:n mukaan jättää avustusmäärän kokonaan tai osittain maksamatta kunnalle ja periä kunnalta kokonaan tai osittain takaisin kunnan myöntämän avustusmäärän.

Korjaus- ja energia-avustusten osalta valvonta ja siihen liittyvät sanktiot ovat tiukentuneet sen jälkeen, kun valtionalouden tarkastusvirasto tarkastuskertomuksessaan 5/98 kiinnitti kuntatarkastusten perusteella huomioita havaitsemiinsa väärinkäytöksiin ja valtionhallinnon puutteelliseen ohjaukseen.

Korjaus- ja energia-avustusjärjestelmää voidaan pitää kuntien oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Ohjeet ovat hyvinkin yksityiskohtaisia mutta kunnille on kuitenkin jätetty monissa asioissa harkintavaltaa mm. kustannusten kohtuullisuuden arvioinnin osalta. ARA voi puuttua jälkikäteen kunnan myöntämään avustukseen ja jättää avustusmäärän joko maksamatta tai periä sen takaisin. Kunnan tekemä avustuspäätös on sitova hakijaan nähden, ellei hän ole antanut kunnalle vääriä tietoja. Kunta on siis velvollinen maksamaan myönnetyn avustuksen hakijalle, vaikka ei saisikaan avustusmäärärahaa valtiolta. Aran tekemästä päätöksestä ei voi tehdä valitusta, joten kunnan ai-noaksi mahdollisuudeksi jää tehdä asiasta kantelu.

## **2.6 Kuntalaisen oikeussuojakeinot**

Muuhun kuin kunnan tekemään päätökseen ei voi hakea muutosta. Jos kunta on tehnyt päätöksen asukkaaksi valinnasta tai hyväksymisestä, vuokra-asunnon hakija saa hakea oikaisua päätöksen tehneeltä kunnan viranomaiselta. Lisäksi vuokra-asunnon omistaja voi hakea muutosta kunnan hyväksymistä koskevaan päätökseen. Oikaisuvaatimus tehdään päätöksen tehneelle viranomaiselle ja kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista (aravarajoituslaki 21 §, uusi korkotukilaki 41 §, vanha korkotukilaki 15 §). Päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla. Koska useat kunnat eivät enää etukäteen hyväksy asukasvalintoja, hakijalla on harvoin mahdollisuus hakea oikaisua. Jälkikäteisvalvontaa käytettäessä oikaisumahdollisuutta ei ole.

Hakijalla on mahdollisuus kannella muun kuin kunnan tekemästä asukasvalinnasta mm. kunnalle sekä asukasvalitsijasta riippumatta myös Aralle. Kanteluviranomaisella ei kuitenkaan ole toimivaltaa muuttaa asukasvalintaa. Koska hakijalla ei ole oikeutta saada tietoa muista hakijoista henkilötietoja koskevien salassapitosäännösten johdosta, on hakijan käytännössä lähes mahdotonta näyttää toteen, että olisi toimittu vastoin asukasvalintaperusteita.

Suomi on ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja vetoaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen saattaa tulla kyseeseen tietyissä tilanteissa. Muutoksenhakuoikeuden soveltaminen edellyttää kuitenkin, että kyseessä on oikeusriita. Täysin harkinnanvarainen etu tai oikeus ei kuitenkaan tavallisesti voi saada aikaan oikeusriitaa, esim. jos viranomainen tekee päätöksensä tarkoituksenmukaisuusharkinnalla eikä lainsäädännössä määriteltyjä kriteerejä noudattamalla. Mikäli kuitenkin tapauksessa voidaan vedota harkintavallan väärinkäyttöön tai yleisten oikeusperiaatteiden vastaiseen menettelyyn, oikeusriidan kriteerit saattavat toteutua.<sup>59</sup> Mäenpään mukaan on myös epäselvää ylipäätään, ulottuuko ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukainen perusvaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sosiaalipalveluihin ja harkinnanvaraisiin sosiaalietuuksiin.<sup>60</sup>

## 2.7 Kunnan oikeussuojakeinot

Kunnan oikeussuojakeinot viranomaisasioissa suhteessa valtioon ovat vähäiset. ARA tekee lainoitusta ja avustuksia koskevia viranomaispäätöksiä, päättää eräiden avustusten ja lainojen myöntämisestä sekä valvoo kuntia erityisesti korjausavustusten ja energia-avustusten maksatuksen osalta. Aran tekemistä päätöksistä ei kuitenkaan ole mahdollista valittaa, koska ne perustuvat tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja määrärahojen riittävyyteen.

Erityisesti korjaus- ja energia-avustusten osalta kunnan oikeussuojaa voidaan pitää riittämättömänä. Laki antaa kunnille mahdollisuuden käyttää harkintavaltaa mutta ARA voi tulkita, että harkintavaltaa on käytetty väärin. Maksatuksen epäamisestä aiheutuu kunnalle taloudellisia seuraamuksia, sillä kunnan tekemä avustuspäätös on si-

<sup>59</sup> Mäenpää: Eurooppalainen hallinto-oikeus, 417–418, Helsinki 2001.

<sup>60</sup> Mäenpää, emt, 417–418.

tova avustuksensaajaan nähden, jos avustuksensaaja ei ole antanut hakemuksessaan virheellisiä tietoja.

### **3. KUNTA JA ASUNTO-OLOJEN KEHITTÄMINEN**

#### **3.1 Kunnan toimiala ja asuntopolitiikka**

Kuntalain 1 §:n mukaan 3 momentin mukaan kunta *pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan*. Tästä lausumasta ei kuitenkaan voida johtaa mahdollisuutta esittää kunnalle konkreettisia hyvinvointiin tai palvelujen saatavuuteen tai tasoon taikka kehityksen turvaamiseen kohdistuvia vaatimuksia<sup>61</sup>.

Myöskään laki asunto-olojen kehittämisestä (919/1985) ei sisällä kuntien kannalta muita kuin edistämismääräyksiä. Lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämisen tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakituisesti asuvalle mahdollisuus kohtuuhintaiseen asumiseen lain 1 §:ssä tarkemmin määritellyin tavoittein. Ne liittyvät asumisväljyyteen, asumiskustannuksiin ja asunnon muihin ominaisuuksiin. Lain 5 §:n mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi ja huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asunto-olojen parantamiseen.

Lähimpänä toimeksiantovaltuutusta on edellä mainitun asunto-olojen kehittämislain 5 §:n 2 momentin lausuma. Sen mukaan kunnan tulee kehittää asunto-oloja alueellaan siten, että sellaiselle asunnottomaksi joutuneelle kunnan jäsenelle, joka ei ilman kohtuuttomia vaikeuksia kykene asuntoa omatoimisesti hankkimaan, voidaan järjestää kohtuulliset asunto-olot. Myös vammaispalvelulain, lastensuojelulain ja sosiaalihuoltolain perusteella kunnille aiheutuu tietyissä tilanteissa velvoite asunnon järjestämiseen.

Vammaispalvelulaissa, lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa asetetut velvoitteet koskevat tarkkaan määriteltyjä tilanteita. Niiden nojalta ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan kunnalla olisi yleinen velvollisuus toimia kaikkien kuntalaisten asunto-

---

<sup>61</sup> Hannus – Hallberg 2000, 74.

olojen parantamiseksi. Kunnan on luotava yleisiä edellytyksiä asuntotuotannolle mm. kaavoittamalla maata rakentamistarkoituksiin.<sup>62</sup> Erityistä veloitetta esimerkiksi vuokra-asuntojen hankintaan ja omistamiseen se ei nähdäkseni kuitenkaan aseta. Se ei myöskään veloitetta vuokra-asuntojen järjestämiseen muulloin kuin aiemmin mainituissa erityistapauksissa ja tällöinkin palvelut voidaan hankkia esim. ostopalveluina. Oikeuskäytännöstä ei myöskään löydy ratkaisuja, jotka olisivat velvoittaneet kuntaa käynnistämään sosiaalista asuntotuotantoa.

Myöskään varhaisemmassa lainsäädännössä kunnalle ei ole asetettu erityisiä veloitteita liittyen kunnallisen asuntopoliitikan harjoittamiseen. Vuosisadan alkupuolella tosin jouduttiin jokaiseen kuntaan maaseudulla perustamaan lain perusteella asutuslautakunta, mutta kunnalliset lautakunnat oli asetettu valtion viranomaisen, asutuslautakunnan, avuksi ja valvonnan alaiseksi<sup>63</sup>.

Kuntalain kannalta asiaa tarkasteltaessa joudutaan pohtimaan sitä, voidaanko esim. vuokratulojen omistamista pitää kunnan toimialaan kuuluvana. Kunnan toimialaa koskeva 2 § jättää kunnan yleisen toimialan tarkemmin määrittelemättä. Näin asiaa joudutaan lähestymään aiempien tulkintojen, hallinnon yleisten periaatteiden sekä oikeuskäytännön pohjalta. Toisaalta joudutaan ottamaan myös huomioon, että toimialaa koskevat tulkinnat muuttuvat uusien olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti ja ovat siten varsin joustavia. Voidaan puhua siten ajallisesta ja alueellisesta joustavuudesta.<sup>64</sup>

Kunnan toimialakomitea on vuonna 1964 varsin tyhjentävästi todennut, että asuntolojen kehittäminen sekä sosiaalisia tarkoituksia palvelevan asuntorakennustoiminnan harjoittaminen ja tukeminen on katsottava kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaksi asiaksi.<sup>65</sup>

”Kunnan on katsottava voivan itse rakentaa tai rakennuttaa asuntoja ja olla esim. osakkeenomistajana tai muulla tavoin osallisena asuntorakennustoiminnassa taikka muutoin tukea sellaista toimintaa. Edellytyksenä on tällöin, että asunnoista yleensä tai vallitsevan vaatimustason mukaisista asunnoista on puutetta, niin kuin kasvavissa asutuskeskuksissa yleisesti on laita, ja että toi-

<sup>62</sup> 1.3.2007 voimaantulleella muutoksella maankäyttö- ja rakennuslakia on muutettu siten, että asuntotuotannon tarpeet on otettava huomioon osana kunnan kehityksen edellyttämää asemakaavoitusta.

<sup>63</sup> Soikkanen 1961, 547.

<sup>64</sup> Sallinen 2007, 13.

<sup>65</sup> KM 1964: A 2, 31.

minta silloinkin, kun sitä harjoitetaan muun kuin kunnan itsensä toimesta, tapahtuu ns. sosiaalisena asuntorakennustoimintana pyrkien tarkoituksenmukaisten asuntojen aikaansaamiseen niiden tarpeessa oleville mahdollisimman kohtuullisin ehdoin. Sen seikan, että riittävässä määrässä esiintyisi yksityistekin yritteliäisyyttä asuntorakennustoiminnan alalla, ei ole katsottava estävän kuntaa harjoittamasta tai tukemasta yleishyödylliselle pohjalle rakentuvaa asuntotuotantoa, jonka avulla pyritään parantamaan vähävaraisemman väestön mahdollisuuksia asunnon saantiin.”<sup>66</sup>

Toimialakomitea lisäksi hyväksyi sen periaatteen, että myytävän asunnon hinta tai asukkaalta perittävä vuokra voisi jäädä alle kustannusten, jolloin osa kustannuksista jäisi kunnan vastattavaksi, kuitenkin edellyttäen, että etu ei muodostu asunnontarvitsejoille perusteettoman edulliseksi. Sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavalle yritykselle kunta voi antaa tukeaan useammassa muodossa, luovuttamalla tontteja alhaisemmasta hinnasta tai edullisin maksuehdoin, myöntämällä lainaa tai menemällä takaukseen, jopa ottamalla osan kustannuksista kunnan vastattavaksi.<sup>67</sup>

Hannus on pääosin hyväksynyt toimialakomitean esittämät näkökohdat mutta katsonut, että mikäli kunnassa esiintyy riittävästi yksityistä asuntorakennustoimintaa ja asunto-oloja saataisiin näin parannettua, tulisi kunnan hallinnon toissijaisuuden periaatteen vuoksi väistyä asuntotuotannosta ja keskittyä lähinnä asuntotuotannon yleisten edellytysten luomiseen.<sup>68</sup> Toimialakomitean kannanottoja ei ole kuitenkaan yleisesti kyseenalaistettu, joten voitaneen katsoa, että sen tulkintaa voidaan pitää edelleen voimassa olevana pohdittaessa kunnan asuntopoliittista roolia.

Kuntalain 1 §:ssä on mainittu asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate. Sallisen mukaan asukkaiden hyvinvoinnin periaate sisältää perinteisen yleishyödyllisyyden vaatimuksen. Kytkös yleishyödyllisyyteen edellyttää, että myös toimenpiteet, jotka edistävät kunnan hyötyä tai etua kokonaisuudessaan, ovat asukkaiden hyvinvoinnin mukaisia.<sup>69</sup>

Oikeuskäytännöstä löytyy muutamia ennakkotapauksia, joissa KHO on ottanut kantaa siihen, voidaanko vuokratilojen rakentamista pitää kunnan toimialaan kuuluvana. Pää-

<sup>66</sup> KM 1964: A 2, 31.

<sup>67</sup> KM 1964: A 2, 31.

<sup>68</sup> Hannus 1965, 478-483.

<sup>69</sup> Sallinen 2007, 174-175.



töksessä KHO 1983 II 24 on perusteluissa todettu, että yleishyödyllisen asuinrakennustoiminnan tukemista voitiin sinänsä pitää kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana. Päätöksessä KHO 1972 A II 54 kunnan toimialaan katsottiin kuuluneen antaa laina yhtiölle vuokratalon rakentamista varten asunnontarvitsijoille.

Oikeuskäytäntöä on yllättävänkin vähän siihen nähden, kuinka yleisesti vuokrataloja kuitenkin on rakennettu tai tuettu. Kyseisistä oikeustapauksista voinee tehdä sen johtopäätöksen, että yleishyödyllisen asuntorakentamisen toimintaa sinänsä siis voidaan pitää kunnan toimialaan kuuluvana. Yleishyödyllistä asuntotuotantoa voivat harjoittaa kunnan tai kunnan omistamien vuokrataloyhtiöiden lisäksi myös muut Valtion asuntorahaston nimeämät yleishyödylliset yhteisöt, joiden joukossa on sekä valtakunnallisesti laajaa liiketoimintaa harjoittavia tahoja että pienempiä paikallisia yhdistyksiä ja säätiöitä. Oikeustapauksista ei voi tehdä johtopäätöksiä sen suhteen, voidaanko kuntaa pitää jotenkin erityisasemassa muihin yleishyödyllisiin toimijoihin nähden.

Monet kunnat ovat viime vuosina myyneet omistamaansa vuokratalokantaa muille yleishyödyllisille omistajatahoille. Näistä päätöksistä ei ainakaan toistaiseksi ole olemassa oikeuskäytäntöä.

Tähän liittyy myös kysymys hallinnon toissijaisuuden periaatteesta. Sen on katsottu merkitsevän, että kunta ei voi ottaa hoitaakseen sellaisia asioita, jotka ovat perinteisesti kuuluneet yksityiselle sektorille. Toisaalta perusteen on katsottu tarkoittavan myös sitä, että kunta saa ottaa asian hoitaakseen, jos kunnan tai kuntalaisten yleinen etu sitä vaatii ja yksityinen sektori ei pysty sitä hoitamaan.<sup>70</sup>

Sallinen esittää kritiikkiä hallinnon toissijaisuuden periaatetta kohtaan ja katsoo, että se on taustaltaan hyvin ideologista.<sup>71</sup> Myös Hannus ja Hallberg ovat todenneet, että kunnan toimialaa koskevaan harkintaan vaikuttaa suuressa määrin se, mistä ideologista ja yhteiskuntapoliittisista näkökulmista sitä katsotaan. He ovat myös sitä mieltä, että hallinnon toissijaisuuden periaate on ollut väistymässä tai ainakin heikentymässä, joskin 1990-luvun alun taloudellisesta lamasta johtuen on kuitenkin esiintynyt yhä selvempää painetta hallinnon purkamiseen joiltain osin sekä erilaisten palvelujen yksityistämiseen eli uskomiseen yritysten tai järjestöjen vastattavaksi.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Sallinen 2007, 201.

<sup>71</sup> Sallinen 2007, 201.

<sup>72</sup> Hannus – Hallberg 2000, 83.

Sallisen mukaan positiivisoikeudellisesti hallinnon toissijaisuutta koskevaa säännöstä Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole eikä kuntalaissa ole siitä mainintaa. Jos hallinnon toissijaisuuden periaate hyväksyttäisiin voimassa olevaksi, tarkoittaisi se sitä, että julkinen ja kunnan toimintakenttä pitäisi erottaa toisistaan. Tämä olisi kuitenkin äärimmäisen vaikeaa. Sallinen katsookin, että kunta voi ottaa hoitaakseen kaikenlaisiin aloihin liittyviä tehtäviä, kunhan yhteys kunnan alueeseen ja asukkaisiin löytyy ja toiminta ei tapahdu taloudellisten voittojen saamiseksi.<sup>73</sup>

### 3.2 Perustuslaki ja subjektiiviset oikeudet

Tämän tutkimuksen kannalta keskeisenä säännöksenä voidaan pitää Suomen perustuslain (731/1999) 19 §:n 4 momenttia, jonka mukaan *julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä*. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS-oikeudet vahvistettiin sisällöltään samoina jo vuoden 1995 perusoikeuslakiuudistuksessa. Siten vuoden 1995 perusoikeuslakiuudistuksen lainvalmisteluasiakirjat ja tulkintasäännökset koskevat myös nyt voimassa olevaa vuoden 2000 perustuslakia.

Tutkimusongelman kannalta on oleellista, että perustuslain 19.4 § ei määrittele tarkemmin minkälaisesta asumisesta on kysymys. Voidaankin katsoa, että tämä määrittely pitää sisällään sekä vuokra- että omistusasumisen niihin liittyvine tutkimuotoineen. Sen ei siis voida katsoa tarkoittavan pelkästään sosiaalista asuntotuotantoa tai suoranaista asunnottomuutta.

Suomen perustuslaki sisältää kolmiportaisen hierarkkisen sosiaaliturvajärjestelmän siten, että osa säännöksistä sisältää subjektiivisen tuomioistuimessa toteutettavissa olevan oikeuden, osa sitoo lainsäätäjää ja osa sisältää pelkästään julkiseen valtaan kohdistettavia toimeksiantoja.<sup>74</sup> Lisäksi voitaisiin Saraviidan mukaan katsoa, että julkisen vallan toiminta- ja turvaamisvelvoitteiden osalta esiintyy myös hierarkiaa: ylimmässä ja vahvimmin julkista valtaa velvoittavassa tasossa voisivat olla subjektiiviset perusoikeudet, seuraavassa tasossa aktiivisen toimintavelvoitteen julkiselle vallalle antavat

<sup>73</sup> Sallinen 2007, 206–207.

<sup>74</sup> Saraviita 2000, 166.

perusoikeudet ja kolmantena tasona ohjelmaluonteisuutta lähenevät perusoikeussäännökset.<sup>75</sup> Perustuslain 19 § sisältää kaikki nämä muodot. Perustuslain 19.1 § sisältää subjektiivisen oikeuden toimeentuloon ja huolenpitoon, ellei henkilö kykene hankkimaan sellaista turvaa omalla toiminnallaan taikka ei saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan todennut, että jonkinlainen oikeus jonkinasteiseen suojaan sisältynee tämän säännöksen piiriin.<sup>76</sup> Valiokunnan sanamuodosta voidaan kuitenkin päätellä, että 19.1 § ei edellyttäisi asumiselta samoja laatuvaatimuksia kuin vakituiselta asumiselta, vaan tilapäinenkin suoja tulisi kyseeseen.

Perustuslain 19.4 § on luonteeltaan ohjelmaluonteinen toimeksianto, joka kohdistuu ”julkiseen valtaan”. Sekä perustuslakivaliokunnan että ympäristövaliokunnan lausunnoissa on selkeästi todettu, että tämän säännöksen tarkoituksena ei ole turvata oikeutta asuntoon subjektiivisena oikeutena eikä myöskään kaikille kuuluvana yksilöllisenä oikeutena tavallisen lain tasoisin säännöksin.<sup>77</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen valta – käsitteen sisältö vaihtelee perusoikeuksittain. Valtio sekä kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekooelimineen ovat keskeisimmät velvoitteiksi tulevat tahot. Esimerkiksi TSS-oikeuksia koskevat säännökset voivat ulottua tämän ydinryhmän ulkopuolelle vain sikäli kuin tällaisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä on asianmukaisessa järjestyksessä annettu muille yksiköille.<sup>78</sup>

Säädös ei siten kohdistu pelkästään kuntiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä päinvastoin tähdennettiin, että uudet julkisen vallan toimintavelvoitteet eivät oikeuta valtiota siirtämään velvoitteitaan kunnille. Saraviita katsookin, että tämän tapaisilla perustuslaillisilla toimeksiantoilla on lähinnä ohjelmalauseen luonne: säännös on tarkoitettu sitovaksi oikeusnormiksi, mutta sen tehon varmistava sanktiosäännös valtiosäännöstä puuttuu.<sup>79</sup> Ryytänen suhtautuu tällaiseen julkisen vallan yhteisvastuuseen kriittisesti ja katsoo, että julkisen vallan (so. valtion ja kuntien) yhteisvastuulla perusoikeuksien toteuttamisessa on vain haluttu saada valtiolle oikeudellinen selkänöja jatkaa kuntiin kohdistuvaa valtionvalvontaa<sup>80</sup> Onkin syytä pohtia, antaako tämä näkökulma

<sup>75</sup> Saraviita 2000, 167.

<sup>76</sup> YmVL 2/1994.

<sup>77</sup> PeVM 25/1994 ja YmVL 2/1994.

<sup>78</sup> PeVM 25/1994.

<sup>79</sup> Saraviita 2005, 150–151.

<sup>80</sup> Ryytänen 2004, 76.

valtiolle oikeuden velvoittaa kuntia asumisen järjestämisessä? Vastuunjaon epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä onkin pidettävä ongelmallisena.<sup>81</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, että julkisen vallan positiivinen toimintavelvoite ulottaa vaikutuksensa kuntiin vain sikäli, kuin kunnille on lailla annettu oikeuksien toteuttamisen kannalta merkittäviä tehtäviä<sup>82</sup>. Heuru ei tähän käsitykseen täysin yhdy, vaan katsoo, että myös perusoikeuksien edistämismuutokset luovat osaltaan perustaa kunnallishallinnon järjestämiselle<sup>83</sup>.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitataan myös asumista koskeviin subjektiivisiin oikeuksiin. Vammaispalvelulain (380/1987) mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle kohtuulliset kuljetuspalvelut niihin liittyvine saattajapalveluineen, tulkkipalvelut, päivätoimintaa sekä palveluasuminen, jos henkilö vammansa tai sairautensa johdosta välttämättä tarvitsee palvelua suoriutuakseen tavanomaisista elämän toiminnoista. Erityistä velvollisuutta palveluasumisen järjestämiseen kunnalla ei kuitenkaan ole, jos henkilö on jatkuvan laitoshoidon tarpeessa. Kyseessä on perustuslain takaama subjektiivinen oikeus, joka on kuntia velvoittava.

Myös lastensuojelulaki (139/1990) sisältää asumiseen liittyviä velvoitteita. Kun lastensuojelun tarve oleelliselta osin johtuu riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisololoista tai asunnon puuttumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen tai sellaisen itsenäistymässä olevan nuoren kuntoutumiselle, joka ennen 18-vuottaan on ollut lastensuojelun asiakkaana, on kunnan viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan kunnan tulee huolehtia palvelu- ja tukiasunton järjestämisestä henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Lain 17 § asettaa kunnille myös yleisen velvoitteen toimia muutoinkin sosiaalisten olojen kehittämiseksi ja sosiaalisten epäkohtien poistamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 viitataan lakiin asunto-olojen kehittämiseksi (919/85). Se tarjoaa lähtökohtia perusoikeussäännökselle oikeudesta

---

<sup>81</sup> Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet Tampere 2007, 35.

<sup>82</sup> Viljanen 1999, 150.

<sup>83</sup> Heuru 2002, 155.

asuntoon huolimatta siitä, että kyseessä on julkisen vallan toimintaa ohjaava kehittämisselaki, joka ei synnytä yksilöllisiä oikeuksia. Asunto-olojen kehittämistä koskevan lain 1 §:n mukaan asunto-olojen kehittämisen tavoitteena on turvata jokaiselle Suomessa vakituisesti asuvalle mahdollisuus kohtuuhintaiseen asumiseen lain 1 §:ssä tarkemmin määritellyin tavoittein, jotka liittyvät asumisväljyyteen, asumiskustannuksiin ja asunnon muihin ominaisuuksiin. Lain 5 §:n mukaan kunnan on luotava alueellaan yleiset edellytykset asunto-olojen kehittämiseksi ja huolehdittava siitä, että toimenpiteet asunto-olojen kehittämiseksi suunnataan erityisesti asunnottomien ja puutteellisesti asuvien asunto-olojen parantamiseen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että perustuslain 19.4 §:n velvoitteet kohdistuvat kuntiin vain sangen yleisellä tasolla ilman erityisiä sanktioita eikä tästä laista voida suoraan johtaa kuntiin kohdistuvia toimintavelvoitteita. Myöskään vastuita kuntien ja valtion välillä ei ole tarkemmin määritelty, joskin perustusvaliokunnan mietinnössä on todettu asuntojen hallintomuotoja koskeva lainsäädäntö, asumistukijärjestelmät, verohelpotukset sekä useat asumisen tukijärjestelmät. Esimerkkejä kuntia koskevista toimintavelvoitteista ei ole todettu. Asumiseen kohdistuvat velvoitteet ovat siis sangen yleisellä tasolla verrattuna esim. päivähoiton järjestämisvelvoitteisiin.

Koska perustuslain 19.4 § ei rajaudu vain sosiaaliseen asuntotuotantoon voidaan tältä pohjalta katsoa, että kunnilla on hyvinkin laaja toimivaltuus käyttää erilaisia asuntopolitiikan keinoja ja kohdistaa niitä erilaisiin asunnontarvitsijaryhmiin.

Perustuslain tasolla oikeus asumiseen on määritelty Suomen lisäksi Belgiassa, Espanjassa, Kreikassa, Portugalissa, Alankomaissa ja Ruotsissa sekä lain tasolla Ranskassa, Tanskassa ja Isossa Britanniassa. Ruotsissa ja Alankomaissa on Suomen säännöksiä vastaavat säännökset. Eräissä maissa taas laki koskee vain asunnottomuutta (Iso Britannia, Kreikka) tai on määritelty selkeämmin ”jokaisen oikeutena” tietyn tasoiseen asumiseen (Belgia, Espanja, Portugal, Ranska). Saksassa ei oikeutta asumiseen ole lakitasolla määritelty, mutta muilla säännöksillä on alueviranomaiset ja kunnat määrätty estämään, että kukaan ei joudu nukkumaan kadulla.<sup>84</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta tarkemmin selvittää sitä, miten perustuslain tai tavallisen lain säännök-

---

<sup>84</sup> Social Housing in the EU 2005 22.

set ovat toteutuneet ja miten niiden toteutumista on valvottu ja mitä sanktioita niihin on liitetty.

### 3.3 Kunta vuokra-asuntojen omistajana

ARA-vuokra-asuntokanta (arava- ja korkotukilainoitettut) on kunnissa merkittävä asuntopoliittinen väline. Kunnat ovat merkittävin ARA-asuntokannan omistajaryhmä. Niillä oli omistuksessaan vuoden 2009 lopussa noin 237 000 vuokra-asuntoa.<sup>85</sup>

Kuntien ja kuntien omistamien yhtiöiden lisäksi yleishyödylliseksi nimetyt yhteisöt sekä aiemmin myös yritykset ovat voineet olla valtion tuella rakennettujen vuokra-asuntojen omistajina. Erityisesti yritykset mutta myös monet yleishyödylliset yhteisöt ovat viime vuosina ryhtyneet myymään vuokra-asuntojaan.

Valtion myöntämiin aravalainoihin ja korkotukilainoihin on liittynyt käyttö- ja luovutusrajoituksia, jotka ovat säädelleet myös myyntiä sekä myyntihintaa. Vanhimpien ja toisaalta uusimpien kohteiden rajoitusaika on yleensä noin 40 vuotta mutta 1970-luvulla lainoitetuissa kohteissa se oli vain 20 vuotta. Näitä rajoituksia jatkettiin kuitenkin lievempinä jatkorajoituksina 10 vuotta ja suuri osa 70-luvulla rakennetuista aravataloista onkin jo vapautunut tai lähivuosina vapautumassa kokonaan rajoituksista.

Lisäksi käyttö- ja luovutusrajoituksia koskevaa lainsäädäntöä on muutettu siten, että luovutusrajoituksista voi hakemuksesta vapautua aiempaa helpommin. Kuntia ei enää tarvitse kuulla ja ARA voi myös päättää asiassa kunnan lausunnon vastaisesti. Rajoitusten päättyminen tai niistä vapauttaminen merkitsee, että vuokra-asunnot voidaan muuttaa esim. kovan rahan asunnoiksi. Vaikka ne säilyisivätkin vuokra-asuntokäytössä, on niiden asukasvalinta ja vuokranmääritys täysin vuokranantajan päätettävissä. Rajoitusten ollessa voimassa luovutus on yleensä mahdollinen vain kunnalle tai yleishyödylliseksi nimetylle yhteisölle tai vuokra-asuntojen vuokraustointia harjoittavalle yhteisölle ja luovutuskorvaus ei saa olla erikseen säädettyjä perusteita suurempi. Jos suuri määrä vuokra-asuntoja vapautuu rajoituksista voi sillä olla yksittäisen kunnan vuokra-asuntotilanteeseen suuri merkitys.

---

<sup>85</sup> Aravavuokra-asuntojen vapautuminen vuoteen 2020 mennessä. ARA:n selvitys 4/2010.

Vuodesta 2004 vuoden 2008 toukokuuhun ARA on tehnyt 1120 päätöstä koskien rajoituksista vapautumisia. Jatkorajoituskohteiden osalta kunnilta ei enää pääsääntöisesti ole pyydetty lausuntoa.

Päätökset ovat melko hyvin noudatelleet kunnan lausuntoa eli jos kunta on suhtautunut luovutusrajoitusten poistamiseen kielteisesti, ei rajoituksia yleensä ole poistettu. Näin oli 26 tapauksessa. Viidessä tapauksessa ARA on poistanut rajoitukset vastoin kunnan puolta. Näistä osa oli tapauksia, joissa kunta oli suhtautunut kielteisesti yleishyödyllisen omistajan rajoituksista vapauttamishakemukseen asuntomarkkinatilanteeseen vedoten mutta kuitenkin aiemmin puoltanut yksittäisen yrityksen vastaavaa hakemusta. Aran perusteluissa on tällöin katsottu, että kunta ei voi asuntomarkkinatilanteen perusteella suhtautua eriarvoisesti eri hakijoihin. Aran näkökulma on ymmärrettävä vaikka toisaalta voidaan katsoa myös niin, että yleishyödyllisiksi nimetyiltä yhteisöiltä pitäisi voida vaatia pitkäjänteisempää omistajapolitiikkaa kuin niiltä teollisuusyrityksiltä, joiden ydinosamisaalue on muualla kuin vuokratalojen omistamisessa.<sup>86</sup>

Kuten aiemmin on todettu, ei lainsäädäntö edellytä kuntien omistavan vuokra-asuntoja. Eräät kunnat ovatkin tehneet päätöksiä vuokra-asuntojensa myynnistä joko kuntien omistamalle Kunta-asunnot Oy:lle tai muille sijoittajille. Ainakin Vihdin, Pirkkalan ja Nokian kunnat ovat päättäneet luopua omistamistaan vuokrataloista ja myös muutamissa muissa kunnissa asia on vireillä.

Kuntien myydessä omistamaansa vuokratalokantaa niitä koskevat samat käyttö- ja luovutusrajoitukset kuin muitakin vuokratalojen omistajia. Rajoitusaikana rajoitusten alaisen vuokratalon luovutushinta saa olla enintään tiettyjen perusteiden mukaisesti laskettu luovutuskorvaus. Mikäli hinta ylittää luovutuskorvauksen, joudutaan ylihinta tilittämään valtiolle. Jatkorajoitusten alaisissa kohteissa rajoituksia on vähemmän ja rajoituksista on muutenkin mahdollista vapautua helpommin. Yleensä kauppojen yhteydessä on haettu rajoituksista vapautumista.

Joissain tapauksissa sääntelyä on yritetty kiertää yhdistämällä samaan myyntipakettiin sallitun hinnan alaisia taloja ja reippaasti yli markkinatason hinnoiteltuja rajoitusten

---

<sup>86</sup> Lähde: ARA:n arkisto.

ulkopuolisia kohteita.<sup>87</sup> Näin meneteltäessä kyseessä olisi kuitenkin EU:n kilpailunrajoitussäännösten alainen kielletty valtiontuki, joka voidaan periä yritykseltä takaisin 10 vuoden ajan. Ylihinta voitaisiin periä takaisin ilmeisesti myös aravasäännösten perusteella.

Kuntaliitto on laatinut kunnan vuokratalojen omistajapolitiikkaa koskevat uudet linjaukset ja niissä tuodaan esille näkökohtia, joita pitäisi ottaa huomioon harkittaessa kunnan omistaman vuokratalokannan myyntiä.<sup>88</sup>

Vuokratalojen myynti saattaa kaunistaa kuntakonsernin tasetta mutta muuten myynti on taloudellisesti vaikeasti perusteltavissa. Aran ohjeiden mukaan laskettu luovutus-hinta perustuu alkuperäisten omien varojen indeksillä korjattuun arvoon ja jää siten usein sangen alhaiseksi. Jos taas rajoituksista vapautuneet kohteet voitaisiinkin myydä kuntien kannalta ”voitokkaasti”, johtaa se yleensä kohteen vuokratason nousuun ja se taas saattaa lisätä kunnan maksamia toimeentulomenoja.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että kunnan omistaessa vuokratalot se voi myös omistajana tehdä asukasvalinnat joko suoraan tai antamalla sen vuokrataloyhtiön tehtäväksi. Aravarajoituslakia (1190/1993) on muutettu 18.8.2006 voimaan tulleella muutoksella siten, että kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra-asuntojen ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa voidaan asunnontarpeen, tulojen ja varallisuuden kannalta kokonaisuutena arvioiden samassa asemassa olevien kesken asettaa etusijalle asunnon sijaintikunnan jäsen. Jos kunta myy vuokra-asuntonsa muulle kuin kuntaenemmistöiselle yhteisölle sen täytyisi lain mukaan valvoa, ettei kuntalaisia ilman perusteita suosita asukasvalinnoissa. Ainakin teoriassa voidaan jopa ajatella, että vuokratalojen luovutukset ovat tältä kannalta katsoen jopa kuntalain vastaisia – ainakin jos kunnassa on vuokra-asuntojen tarvetta.

Vuokra-asuntotilanne vaihtelee huomattavasti kunnittain. Pääkaupunkiseudulla ja kasvavilla kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute saattaa olla esteenä työvoiman saannille. Erityisesti näissä kunnissa kunnallinen vuokrataloyhtiö saattaa olla ainoa taho, jolla on mielenkiintoa vuokra-asuntojen tuottamiseksi. Monet ns. yleishyödylliset

---

<sup>87</sup>Eero Hiltusen ja Jaakko Paloposken haastattelu Kuntalehti 6/2008: Kunta ei voi realisoida arava-asuntojaan markkinahintaan.

<sup>88</sup> Kunnan vuokratalojen omistajapoliittiset linjaukset. Kuntaliitto 2008.



rakennuttajat omat joko lopettaneet vuokra-asuntojen rakentamisen kokonaan tai tekevät niitä vain kaupunkeihin, jotka ovat heidän strategiansa mukaisia.

Samanaikaisesti monilla paikkakunnilla vuokra-asuntoja on tyhjillään ja eräillä paikkakunnilla on päädytty myös vuokra-asuntojen käyttötarkoituksen muuttamiseen tai jopa niiden purkamiseen.

Valtion asuntorahaston syksyllä 2004 kunnilta tekemien asunto-asioita koskevan kyselyn mukaan noin 100 kuntaa on ilmoittanut määritelleensä kunnan vuokratalojen omistajapolitiikan. Joissakin kunnissa on omistajapoliittinen tarkastelu meneillään.

### **3.4 Kunnan tonttipolitiikka**

Kunnan harjoittamalla tontti- ja maapolitiikalla on merkittäviä vaikutuksia kunnan asuntopolitiikkaan. Kunnat luovuttavat myymällä tai vuokraamalla omakotitontteja sekä luovuttavat lisäksi tontteja rivi- ja kerrostalotuotantoon.

Omakotitonttien hinnoittelu ja luovutusehdot ovat yleensä kunnan vapaasti päätettävissä. Muuttotappiokunnat myyvät tontteja lähes ilmaiseksi kun taas eräissä kunnissa tontteja myydään tarjousten perusteella tavoitteena saada niistä korkein mahdollinen hinta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen on ottanut kantaa kunnan oikeuteen päättää omakotitonttien luovutusperiaatteista ratkaisussaan 2300/4/05. Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto on ensimmäinen laillisuusvalvojan esittämä eikä asiassa ole oikeuskäytäntöä. Tästä syystä käsittelen kyseistä tapausta tässä laajemmin, koska siinä on hyvin linjattu kunnan valtuudet toimia asuntopoliittisena toimijana.

Kyseessä on kantelu, joka koski Vantaan kaupungin käyttämiä omakotitonttien luovutusperiaatteita. Ostajien valinnassa käytettiin apuna hakijoiden pisteytystä. Tällä menettelyllä on Vantaan kaupungin mukaan pyritty varmistamaan päätöksenteon avoimuus ja johdonmukaisuus sekä ostajaehdokkaiden tasapuolinen kohtelu. Pisteitä sai vantaalaisuudesta, perhesuhteista, vuosituloista ja elinkeinopoliittisista syistä.

Ratkaisun perusteluissa todetaan, että kunnan harjoittama rakennustonttien myynti ei ole sellaisenaan julkisen vallan käyttöä. Tonttikaupat ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Kunnan omistamien tonttien myynti on sen vapaaehtoinen tehtävä, jonka se voi ottaa itsehallintonsa nojalla hoidettavakseen. Tonttien luovuttamisella kunta toteuttaa omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan. Näin menetellessään kunta lähtökohtaisesti pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään omien asukkaidensa hyvinvointia ja tukemaan perustuslain 19 §:n 4 momentissa säädettyä julkisen vallan tehtävää edistää asumisen omatoimista järjestämistä.<sup>89</sup>

Kunnan tonttien luovutusehtoja ei ole säännelty millään lakiin perustuvalla normistolla, päinvastoin kuin esimerkiksi aravavuokra-asuntojen asukasvalintaa. Tämän vuoksi kunta voi itse päättää luovutusehdoista kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Tonttien myyntipäätöksiä tehdessään kunnan tulee kuitenkin ottaa huomioon ne kunnallisen päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat kunnan tehtävästä ja yleisestä toimialasta sekä julkiselle vallalle perustuslaissa asetetuista velvoitteista.<sup>90</sup>Tässä viitataan mm. Perustuslain 6 §:ään, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen on katsottu sisältyvän mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa<sup>91</sup>. Säännöstä on toisinaan luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi. Perustuslain esitöiden mukaan yhdenvertaisuussäännös ilmaisee, paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Muodollisella (tai oikeudellisella) yhdenvertaisuudella tarkoitetaan jossakin oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapausten kohtelemista samalla tavalla. Jos kaksi ihmistä on ratkaistavana olevan asian suhteen samassa asemassa – esimerkiksi laissa säädettyt ehdot täyttävinä tietyn

<sup>89</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

<sup>90</sup> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

<sup>91</sup> Hallberg – Karapuu – Scheinin – Tuori – Viljanen: Perusoikeudet, Juva 1999.

julkisen etuuden hakijoina – heitä on kohdeltava samalla tavoin kiinnittämättä huomiota heidän välillään joissakin muissa suhteissa esiintyviin eroihin.

Oikeuskirjallisuuden mukaan tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeuden tehtävänä "sokean" yhtäläisen kohtelun ohella myös edistää eriarvoisuuden poistamista. Eriarvoisuus saattaa johtua paitsi lainsäädännöstä ja muista julkisen vallan toimista myös yksityisistä toimijoista. Tosiasiallisen eriarvoisuuden voittamiseksi julkisella vallalla saattaa olla positiivisia toimimisvelvoitteita. Joskus tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen edellyttää poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kuitenkin vain hyväksyttävän tarkoituksiperän ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.<sup>92</sup>

Oikeuskirjallisuudessa todetaan edelleen, että perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto koskee myös välillistä syrjintää eli toimenpiteitä, jotka vaikutuksiltaan johtavat syrjivään lopputulokseen. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää. Suosinnasta ja segregatiosta on kuitenkin erotettava positiivinen erityiskohtelu, jolla tarkoitetaan tietyn ryhmän (esimerkiksi naiset, lapset, vähemmistöt) asemaa ja olosuhteita parantavia toimia, jotka tähtäävät tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseen eivätkä asteeltaan muodostu toisia syrjiviksi. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ilmaistiin, ettei syrjintäkiellolla pyritä estämään tasa-arvon toteuttamiseen tähtäävää positiivista erityiskohtelua.<sup>93</sup>

Hallinnon oikeusperiaatteet koskevat kaikkea hallintoelinten toimintaa sen muodosta ja sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteiden käyttöala ei siten rajoitu harkintavallan käyttöön hallinnollisessa päätöksenteossa, vaan ne koskevat myös julkisten palvelujen toteuttamista ja muuta tosiasiallista toimintaa sekä ylipäänsä viranomaisen toimintaa sen sisällöstä riippumatta. Oikeusperiaatteet ulottuvat sellaiseenkin julkishallinnon toimintaan, jota oikeusnormit eivät välittömästi tai ainakaan riittävän laajasti sääntele.<sup>94</sup>

Tasapuolisen kohtelun keskeisenä sisältönä on vaatimus, että viranomaisen on normia tulkittaessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita sen sijaan niiden eroavuudet huomioon ottaen. Tasapuolinen kohtelu edellyttää siten eriytettyä arviointia, jossa kunkin erityispiirteet otetaan riittävästi huomioon. Myös erilaisen kohtelun on oltava asiallisesti perusteltavissa, koska tavoit-

<sup>92</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

<sup>93</sup> ed.

<sup>94</sup> Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2004, 84.

teenä on normien yhdenmukainen soveltaminen. Tapausten samanlaisuutta tai erilaisuutta arvioitaessa on siten käytettävä objektiivisia kriteereitä, eikä päätöstä näin ollen saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi. Lisäksi tasa-arvoperiaatteen soveltamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös peiteltyyn ja tosiasiallisen syrjinnän mahdollisuuteen.<sup>95</sup>

Täysin tasapuolista kohtelua ei aina ole mahdollista taata, kun viranomaisen toiminnan sisältönä on niukkojen tai rajallisten resurssien jakaminen. Esimerkiksi sosiaalisia etuuksia, hoitopaikkoja tai erilaisia lupia, ei käytännössä ole mahdollista taata yhdenvertaisesti kaikille. Tällaisissa tilanteissa tasapuolisuus edellyttää, että päätöksenteko tapahtuu ennalta määriteltyjen, yleisesti hyväksyttävien sovellettavien perusteiden mukaisesti. Kun voimavarat ovat rajalliset, niiden käyttöä voidaan myös yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta priorisoida. Hallinnon asiakkaat voidaan tällaisessa tilanteessa siis asettaa etuoikeusjärjestykseen edellyttäen, että siihen on asialliset perusteet, joita ei sovelleta syrjivästi.<sup>96</sup>

Vantaan kaupunginhallitus on lausunnossaan esittänyt näkemyksen, jonka mukaan se voisi täysin vapaan harkintansa mukaan päättää, kenelle tontteja myydään. Yllä todetuin perustein, vaikka kysymys on kunnan vapaaehtoisesta tehtävästä, jonka se on itsehallintonsa nojalla päättänyt ottaa hoidettavakseen, kunnallisen päätöksenteon tulee apulaisoikeusasiamiehen kannanoton mukaan myös näissä asioissa täyttää julkiselle vallalle perustuslaissa asetetut velvoitteet ja hyvän hallinnon viranomaistoiminnalle asettamat edellytykset. Keskeistä on tällöin, että kunnan omien jäsenten erilaiselle kohtelulle tulee löytyä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallintoon nojautuva perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy.<sup>97</sup>

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa viitataan myös perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (PeVL 14/2006 vp), jotka koskevat kunnan jäsenyyden huomioonottamista valittaessa asuntoja valtion tuella rahoitettuihin vuokra-asuntoihin.

Perustuslakivaliokunta totesi, että asunnon sijaintikunnan jäsen voidaan lakiehdotusten perusteella asettaa etusijalle kunnan tai kuntien tosiasiallisessa määräysvallassa olevien aravavuokra- ja korkotukivuokra-asuntojen asukasvalinnassa. Sääntely mer-

<sup>95</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

<sup>96</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

<sup>97</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/2005.

kitsee asunnon hakijoiden asettamista eri asemaan heidän asuinpaikkansa perusteella, minkä vuoksi sitä on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjäntäkiel- lon näkökulmasta ja perustuslain 19 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn asumisoikeuden edistämistehtävän kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta on selvää, että kunnan asukkaiden asumistarpeiden tyydyttäminen kuuluu kunnan harjoittaman asuntopoliitiikan peruslähtökohtiin. Näin toimiessaan kunta pyrkii kuntalain 1 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kehittämään kunnan jäsenten asumisolaja asunto-olojen kehittämislain 5 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdote- tuille säännöksille kunnan jäsenen etusijasta on perustuslain 6 §:n 2 momentissa tar- koitettu ja viime kädessä perustuslain 121 §:ssä vahvistettuun kunnalliseen itsehallin- toon palautuva hyväksyttävä syy.

Apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä, että kunnan omakotitonttien myynti perustuu etukäteen kunnassa päätettyihin perusteisiin jolloin kuntalaiset voivat varmistua siitä, että hakijoita kohdellaan tasapuolisesti ja johdonmukaisesti ja että päätöksenteko no- jautuu hyväksyttäviin perusteisiin, joilla kunta toteuttaa asuntopoliittisia tavoitteitaan ja tukee asumisen omatoimista järjestämistä.

Kunnallinen itsehallinto kohdistuu kunnan alueeseen, kunnassa asuviin ja oleskeleviin ihmisiin sekä kunnassa tapahtuvaan toimintaan. Vantaan kaupungin omakoti- ja pien- tonttien pisteytyksen perusteena ollutta kuntalaisuutta (hakijan ja/tai puolison kotipak- ka on Vantaa) voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja oikeuskäytännön valossa pitää hyväksyttävänä perusteena kunnalliselle päätöksenteolle.

Elinkeinopoliittiset syyt, kun pisteitä annettiin hakijan tai hänen puolison työpaikasta Vantaalla, tukevat kunnan alueella tapahtuvaa toimintaa. Kunnan alueella tapahtuvan työskentelyn tukeminen parantaa osaltaan kunnassa harjoitettavan elinkeinotoiminnan harjoittamisen yleisiä edellytyksiä. Myös elinkeinopoliittisia syitä voidaan siten käsi- tykseni mukaan pitää kunnalliseen itsehallintoon nojautuvana hyväksyttävänä perus- teena päätöksenteolle.

Perustuslain mukaan julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus tukea lapsen huolenpi- dosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lain esitöissä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuyym-

päristönä. Julkiselle vallalle on asetettu tehtäväksi myös tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Myös lapsiperheiden tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen asumisen järjestämisessä voi edellyttää positiivista erityiskohtelua ja hakijoiden luona asuvien lasten lukumäärä on niin ikään sellainen hyväksyttävä peruste, jota kunta voi käyttää omakoti- ja pientalotonttien ostajien valinnassa.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi omakotitonttien luovutuksen perusteena oleva pisteytys olisi mahdollista muodostaa pienituloisia ainakin jossakin määrin suosivaksi. Tässä tapauksessa pisteytys on kuitenkin ollut päinvastoin parempituloisia suosiva. Pisteytyksessä on korostunut 70 001 euroa ylittävien vuositulojen määrä, kun 90 pisteen enimmäispistemäärästä on tällaisten tulojen perusteella voinut saada liki puolet pisteistä eli 40 pistettä. Tällainen parempituloisten suosiminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta lähtökohtaisesti ongelmallista. Mitä enemmän pisteytyksessä suositaan parempituloisia, sitä painavampia tulee sen puolesta puhuvien perusteiden olla, jotta järjestelyä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Vuonna 2005 Vantaan kaupunki myi 64 tonttia, joita haki yhteensä 673 asuntokuntaa. Pientalotontin saaneista noin 45 asuntokunnalla vuositulot ylittivät enimmäispistemäärän mukaisen tuloajan 70 001 euroa. Tonttien saajista vain 19 asuntokunnalla oli tätä alemmat vuositulot. Suurin osa kaupungin tonteista luovutettiin siten henkilöille, jotka tulojensa perusteella saivat enimmäispistemäärän. Vuositulojen korostettu painoarvo on näin ollen saattanut estää tontin saamisen mahdollisuuden esimerkiksi pienituloiselta, mutta varakkaalta vantaalaiselta hakijalta.

Tulojen painoarvon korostaminen valintaperusteena voisi johtaa jopa siihen, että kunta suosii omien asukkaidensa sijasta hyvätuloisia muissa kunnissa asuvia henkilöitä. Tätä tilannetta ei tosin vuonna 2005 tapahtuneessa Vantaan kaupungin omakoti- ja pientonttien luovutuksessa kuitenkaan ole todettavissa, sillä 64 tontinsaajasta vain kahdella asuntokunnalla oli kotikunta muu kuin Vantaa. Tulojen korostettu painoarvo on kuitenkin merkittäväällä tavalla suosinut parempituloisia vantaalaisia hakijoita pienempituloisiin vantaalaisiin nähden.

Kaupunginhallituksen lausunnon mukaan kysymys ei ollut pienestä erittäin varakkaiden joukosta, koska pisteet annettiin hakijan ja hänen puolisonsa yhteenlasketuista tu-

loista. Tilastokeskuksesta saadun tiedon mukaisen kahden Vantaalla asuvan työllisen vuoden 2005 keskitulojen yhteismäärä oli noin 60 000 euroa. Näin ollen 70 001 euroa ylittävien vuositulojen määrä pisteilyssä on suosinut perhekuntia, joiden tulot ovat ylittäneet vantaalaisten keskimääräiset vuositulot.

Kaupungin lausunnon mukaan yhtenä perusteena vuositulojen painottamiseen on se, että kaupungin edun mukaista on, että tonttien ostajat myös pystyvät rakentamaan tontteille määrättyssä ajassa. Pientalotonttien luovutusehtoihin on kuitenkin sisällytetty rakentamisvelvoite, jonka mukaan ostaja sitoutui rakentamaan tontille kolmen vuoden kuluessa, ja luovutuskielto, jonka mukaan ostajalla ei ollut oikeutta myydä tai muutoin luovuttaa rakentamatonta tonttia ilman kaupungin suostumusta. Lisäksi ehtojen mukaan rakentamisvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi ja rakentamattoman tontin edelleen luovuttamisen estämiseksi kauppakirjoihin otetaan sopimussakkolauseke. Sopimussakon määrä on enintään kauppahinnan kolminkertainen määrä.

Jo mainituilla sopimusehdoilla kaupunki on tehokkaasti turvannut tonttien rakentamisen määrättyssä ajassa eikä vuositulojen korostettuun painoarvoon ole siten tällä perusteella ollut tarvetta.

Kaupunginhallitus on edelleen todennut, että vuositulojen korostetun painoarvon perusteena on ollut myös se, että kaupungille on tärkeää saada kaupunkiin veronmaksukykyisiä asukkaita ja saada heidät pysymään kaupungissa. Varakkaat veronmaksukykyiset asukkaat sinänsä hyödyttävät muun ohella maksamallaan kunnallisveroilla välillisesti kaikkia kunnan jäseniä. Ottaen kuitenkin huomioon myytävien tonttien rajallisen määrän, hyöty ei kokonaisuutena ole ollut kovin merkittävä.<sup>98</sup>

Apulaisoikeusasiamies pitää kuitenkin kuntalaisten tasapuolisen kohtelun kannalta erityisen ongelmallisena sitä, jos tonttien luovutuksessa parempituloisia on tosiasiallisesti suosittu myös siten, että tonttien luovutushinnat ovat olleet alle markkinahinnan.<sup>99</sup>

Kaupunginhallituksen lausunnossa todetaan, että tontit myydään kohtuulliseen käypään hintaan eikä kaupunki pyri nostamaan yleistä hintatasoa. Omakotitontit on hinnoiteltu joko korottomalla niin sanottua ara-hintaa esimerkiksi 20 prosentilla tai alen-

---

<sup>98</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/05.

<sup>99</sup> Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 2300/4/05.

tamalla vastaavasti yksityisten välissä kaupoissa toteutunutta hintatasoa. Tässä kante-  
luasiassa tarkoitetut tontit ovat ilmeisesti olleet ainakin jonkin verran markkinahintaa  
edullisempia.

Kun omakotitontteja myydään yksityishenkilöille markkinahintaa alempaan hintaan,  
ei siitä aiheudu valtiontukiseuraamuksia, koska kyseessä on yksityishenkilöille mene-  
vä tuki.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut myös kaksi muuta kuntien omakotitonttien  
luovutusta koskevaa ratkaisua eoak 1255/2005 ja eoak 3205/2005. Yhteenvetona näi-  
den ratkaisujen pohjalta voidaan todeta, että omakotitonttien luovutuksessa kuntalais-  
ten suosiminen on sallittavaa, mikäli se tapahtuu edeltä käsin määritellyin kriteerein.  
Sen sijaan parempituloisten suosiminen on arveluttavampaa.

Osittain tonttien luovuttamiseen liittyy myös KHO:n päätös 835/3/2005, jolla kunnan  
tekemä päätös kahden omakotitalon rakennuttamisesta myyntiä varten kumottiin vaika  
sitä oli perusteltu sekä elinkeinopoliittisilla syillä ja tarpeella saada kuntaan uusia  
asukkaita. Mallia oli haettu Luopioisten (nykyisin Pälkäne) kunnasta. KHO:n peruste-  
luissa huomiota oli kiinnitetty ainoastaan mahdollisiin riskeihin. On vaikeaa arvioida,  
olisiko päätös katsottu lainmukaiseksi, jos omakotitalot olisi tarkoitettu ensisijaisesti  
oman kunnan asukkaille.

### **3.5 Kunnan omat avustukset ja muut tukimuodot**

Kuntien myöntämistä avustuksista ja muista tukimuodoista ei ole olemassa luotettavaa  
tilastotietoa. Avustuksia muille kuin kunnan omille vuokrataloyhtiöille kuitenkin  
myönnetään vain harvassa tapauksessa. Yleensä kyse on tällöin kunnan omasta his-  
siavustuksesta valtion myöntämän hissiavustuksen lisäksi.

Jotkut kunnat saattavat myöntää myös avustuksia iäkkäiden tai vammaisten henkilöi-  
den asuntojen perusparantamiseen tai kunnostamiseen.

Muina käytettävissä olevina tukimuotoina voidaan mainita kuntien asuntorahastoista  
myönnettyt lainat, joita ainakin Helsingin kaupunki edelleen myöntää. Lainat ovat hal-



pakorkoisia ja tarkoitettuja joko ensiasunnon hankintaan tai asuntojen perusparantamiseen.

Tukimuotoina voidaan mainita myös aiemmin mainitut tonttien myynti markkinahintaa alemmalla hinnalla.

### 3.6 Asunto-ohjelmointi

Vuoden 1966 asuntotuotantolaissa kunnat, joiden asukasluku oli vähintään 10 000 asukasta, määrättiin laatimaan viisivuotiskautta koskeva vuosittain tarkistettava asuntotuotanto-ohjelma. Lain perusteluissa korostettiin suunnitelmallisuudesta saatavia etuja. Asuntotuotanto-ohjelman avulla voivat sekä valtion ja kunnan viranomaiset että rakennuttajat, rakentajat ja asunnontarvitsijat saada mahdollisimman selvän kuvan asuntotuotannon tarpeista ja kehityksestä lähimpien vuosien aikana.

Asuntohallituksen antamat ohjeet asuntotuotanto-ohjelmien laadintaa koskien olivat sangen yksityiskohtaisia ja enimmäkseen ohjeiden mukaiset lomakkeet sisälsivät yli 200 ”pakollista” saraketta. Lomakkeet koskivat mm. asuntojen tuotantotavoitteita ja tonttimaan tarvetta, asuntotuotantoon tarkoitettuja maa-alueita, asuntotuotantoon liittyvän teknisen huollon investointeja, nykyisiä asuinalueita ja asuinaluepalveluja sekä niiden kehittämistä koskevia päätöksiä.<sup>100</sup>

Vuoden 1977 kunnallislaisissa kunnille tuli velvollisuus laatia määräajoin tarkistettava kuntasuunnitelma. Kuntien keskusjärjestöjen laatimassa kuntasuunnittelusuosituksessa asunto-ohjelma määriteltiin kuntasuunnitteluun sisältyväksi lakisääteiseksi sektorisuunnitelmaksi, joka julkaistaan joko kuntasuunnitelman asumista koskevissa luvuissa tai tarvittaessa erillisinä asiakirjoina. Samalla asuntotuotanto-ohjelmaan sisältyneet maankäyttöä sekä kunnallistekniikan ja palvelujen rakentamista koskevat osat siirrettiin käsiteltäväksi muissa kuntasuunnitelman osissa.<sup>101</sup>

Näin asunto-ohjelmoinnin ja maankäytön välinen tiivis yhteys katkaistiin. Vaikka suositus korosti eri toimintojen välisiä yhteyksiä, puuttui kokonaisvaltainen kuntasuunnittelu valtaosista kuntia. Kuntasuunnittelun maankäyttöosa oli suppea ja käsitti pääasi-

<sup>100</sup> Kuntien asunto-ohjelmien kehittämisprojekti, väliraportti 31.1.1992. Asuntohallituksen moniste.

<sup>101</sup> Kuntien asunto-ohjelmien kehittämisprojekti, väliraportti 31.1.1992. Asuntohallituksen moniste.

assa kaavoitusohjelman.<sup>102</sup> Asuntohallituksen laadintaohjeissa painottuivat puutteellisesti asuvien asuinolojen parantaminen sekä erityisryhmien tarpeet.

Kuntasuunnittelujärjestelmä merkitsi, että myös alle 10 000 asukkaan kunnat olivat velvollisia laatimaan asunto-ohjelman.

Asunto-ohjelman pakollisuus poistui vuoden 1994 alussa voimaan tulleen uuden aravalain myötä. Varsinkin pienet kunnat olivat kokeneet ohjelmoinnin melko turhaksi. Kuntaliiton vuonna 2005 tekemän kyselyn<sup>103</sup> mukaan asunto-ohjelman, asunotostrategian tai vastaavan laatii enää n. 50 kuntaa kun vuonna 1998 vielä n. 100 kuntaa laatii asunto-ohjelman.<sup>104</sup>

Toisaalta kokonaan asuanto-ohjelmien laadinta ei ole loppunut vaikka lainsäädännöllistä pakotetta siihen ei ole ollutkaan. Alle 5 000 asukkaan kunnista kuitenkin vain muutama laatii asunto-ohjelman.<sup>105</sup>

Asunto-ohjelman tarve ja status on kuitenkin muuttumassa. Paras-hankkeen puitelain mukaan lain 7 §:ssä mainitut 16 kaupunkiseutua joutuivat laatimaan suunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä yli kuntarajojen parannetaan. Kaupunkiseutusuunnitelmat tuli laatia elleivät seudun kunnat yksimielisesti toteaa, että suunnitelman laadinta on tarpeetonta. Kaupunkisuunnitelmien anti Helsingin seutua lukuun ottamatta on kuitenkin jäänyt sangen laihaksi. Suuri osa seuduista päätyi käynnistämään myös varsinaiset kuntien yhdistymiseen tähtäävät neuvottelut, jolloin palveluiden yhteensovittaminen tuli selvitettäväksi tässä yhteydessä. Toisaalta osa seuduista koki, että asumisen suhteen ei ole nykyään mitään erityisiä ongelmia. Joillain seuduilla on tehty myös seudullisia asunto-ohjelmia.

Helsingin seudun 14 kuntaa ovat mukana laajemmassa koko Helsingin seutua koskevassa yhteistyössä. Tätä koskeva vapaaehtoinen yhteistyösopimus on käsitelty valtuustoissa vuoden 2005 kesäkuussa. Helsingin seudun yhteistyökuvio syntyi tarpeesta torjua lakisääteinen pakkoyhteistyö, jota koskevia suunnitelmia on ollut poliittisesti

<sup>102</sup> Juvakka, Leena: Asunto-ohjelmointi uusiksi. Asuntohallitus tutkimus- ja suunnitteluosasto julkaisu 5:1993.

<sup>103</sup> Kysely asuntoasioista 2005, Suomen Kuntaliitto 2005.

<sup>104</sup> Kysely asuntoasioista 1998, Suomen Kuntaliitto 1999.

<sup>105</sup> Kysely asuntoasioista 2005, Suomen Kuntaliitto 2005.

vireillä. Jussi-Pekka Alanen toimi Helsingin seudun yhteisen kehittämishankkeen selvityshenkilönä ja tämän ehdotusten pohjalta sisäasiainministeriö sai tehtäväksi valmistella lakiehdotusta kuntien yhteistyön kehittämiseksi Helsingin seudulla. Tavoitteena olisi luoda kuntien yhteistyölle pysyvät hallinnolliset puitteet.

Toistaiseksi erillistä Helsingin seutua koskevaa lakiesitystä ei kuitenkaan ole annettu. Helsingin seutu (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) on kuitenkin yksi niistä seuduista, jotka joutuivat PARAS -hankkeen puitelain 7 §:n mukaisesti laatimaan suunnitelman siitä, miten maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista sekä palvelujen käyttöä yli kuntarajojen parannetaan. Helsingin seudun yhteistyökokous päätti 9.11.2006, että puitelain 7 §:n mukainen suunnitelma laaditaan koko 14 kuntaa käsittävälle metropoli-alueelle, joka käsittää YTV-alueen lisäksi Kuuma-kunnat ja kuntaryhmä Neloset (Kirkkonummi, Hyvinkää, Vihti ja Sipoo).

Kaupunkiseutus suunnitelman MAL -osio eli maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisen parantaminen Helsingin seudulla on hyväksytty seudun kuntien valtuustoissa elokuussa 2007.

MAL -työssä tavoitteena on saada aikaiseksi valtion kanssa aiesopimus, jossa valtio omalta osaltaan sitoutuisi tiettyjen liikennehankkeiden ja muun infrastruktuurin rahoittamiseen mikäli kunnat sitoutuvat tietyn suuruiseen asuntotuotantoon. Helsingin seutua koskeva koskevan kaupunkisuunnitelman laadinnan ongelmana on seudun laajuus ja siitä johtuva hallittavuuden ongelma. Kuntien suuresta lukumäärästä johtuen jokaisella kunnalla ei ole omaa edustajaa työryhmissä ja näin kaikki kunnat eivät ole sitoutuneet tavoitteisiin samalla lailla koska eivät ole päässeet vaikuttamaan tavoitteiden asettamiseen.

Maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisen osalta lain perusteluissa viitataan maankäytön suunnittelun keinoihin. Myös asumisen osalta viitataan maankäyttöön mutta myös siihen, että asuntotarjontaan ja asumisen laatuun kunnat voivat vaikuttaa asuntopoliittisilla valinnoillaan, kuten vaikuttamalla sosiaalisen asuntotuotannon määrään, rakenteeseen ja sijaintiin.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> HE 155/2006, 23.

Kaupunkisuunnitelmien laadinnan ohjeistus oli hyvin yleispiirteistä ja kunnilla oli varsin erilaisia käsityksiä siitä, mitä kaupunkisuunnitelman tulisi pitää sisällään. Kun aikaa suunnitelman laatimiseksi oli annettu varsin rajallisesti, ei kyse voinut kuitenkaan olla varsin yksityiskohtaisesta suunnittelusta ja yhteensovittamisesta.

Kaupunkisuunnitelman kuten muidenkaan puitelain edellyttämien suunnitelmien laatimatta jättämisestä ei ole säädetty varsinaisesti mitään sanktiota.

## 3.7 Yhteisöoikeus ja hankintalainsäädäntö

### 3.7.1 Kilpailunrajoitussäännökset

EU:n perustamissopimuksen 87 (1) artiklassa määritellään kielletty valtiontuki. Sillä tarkoitetaan tukea, jolla valtion keskus-, alue- tai paikallisviranomaisen tukee tiettyä yritystä tai tuotetta myöntämällä sitä julkista tukea muodossa tai toisessa. Valikoivasti myönnettyt ja valtion varoista maksetut tuet, jotka voivat vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää kilpailua, ovat kiellettyjä<sup>107</sup>. Täysin ehdoton tukikielto ei kuitenkaan ole, vaan siihen liittyy joukko poikkeuksia, jotka on mainittu 87 (2) ja 87 (3) artikloissa. 87 (2) kohdan mukaan sallittuja ovat esimerkiksi tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi ja yksittäiselle kuluttajalle eräin edellytyksin myönnettävä sosiaalinen tuki. 87 (3) kohdassa on lueteltu viisi tukiryhmää, joita osaa voidaan pitää aluepoliittisena tukena alueellisen kehittämisen edistämiseksi.

Lisäksi poikkeuksena voidaan pitää de minimis – sääntöä, jota koskee komission asetus N:o 1998/2006<sup>108</sup>. Säännössä asetetaan raja, jonka alle jäävät tuet katsotaan vähämerkityksellisiksi. Tällaisten vähämerkityksellisten tukien ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden kauppaan, joten niihin ei sovelleta 87 artiklaa eikä niistä tarvitse ilmoittaa etukäteen komissiolle. Jos yhdelle yritykselle julkisista varoista kohdistuva tuki kolmen vuoden ajanjakson aikana on alle 200 000 euroa, ei tukeen sovelleta valtiontukisäännöksiä. Sääntöä ei kuitenkaan sovelleta kaikilla aloilla.

<sup>107</sup> Ojala-Heinänen 2007, 30.

<sup>108</sup> Tätä edelsi asetus N:o 69/2001, jossa raja oli 100 000 euroa kolmen vuoden aikana.

”Valtion” käsitteeseen EU-oikeudessa kuuluvat kaikki keskus-, alue- ja paikallishallinnon elimet riippumatta siitä, minkälainen asema ja määritelmä paikallisilla elimillä on jäsenvaltion omassa lainsäädännössä.<sup>109</sup> Myös organisaatio, joka on valtion suorassa tai epäsuorassa määräysvallassa, yksityinen yritys tai julkisyhteisön omistama yksityisoikeudellinen oikeushenkilö voidaan katsoa valtioneuvon myöntäjäksi. Yhteisöjen tuomioistuin tutkii omistussuhteiden lisäksi muu muassa sitä, minkä verran julkisvalalla on määräysvaltaa ko. elimen toiminnassa ja miten toiminta rahoitetaan.<sup>110</sup> EU:n valtioneuvon tukea koskevat säännökset tulevat siis sovellettaviksi myös kuntien myöntämien tukien osalta ja koskevat myös yhteisöjä, joissa kunnilla on määräysvalta.

Valtioneuvon säännöt koskevat toimenpiteitä, joihin liittyy julkisten varojen käyttöä. Julkiseksi sektoriksi luetaan keskushallinnon ja sen alaisten organisaatioiden lisäksi kaikki alueelliset ja paikalliset viranomaiset, kuten kunnat ja maakunnan liitot. Myös julkiset yritykset, pankit ja säätiöt sisältyvät määritelmään. Valtioneuvon säännöt koskevat sekä kansallisia tukia että EU-rahoitusta. Esimerkiksi EU:n rakennerahaston rahoitus voidaan lukea valtioneuvon tueksi, jos se täyttää edellä luetellut edellytykset. Julkisten varojen kriteerin täyttää myös se, jos tukea kanavoidaan yksityisen tahon välityksellä yrityksiin.

Myös ”tuen” käsite EU-oikeudessa on laaja. Perustamissopimuksen 92 (1) sanamuodon mukaan valtioneuvon tukea on ”muodossa tai toisessa myönnetty tuki”. Tukimuotoja ovat muun muassa<sup>111</sup>:

- suorat avustukset
- korkotuet
- subventoidut lainat
- kiinteän omaisuuden luovuttaminen alle käyvän hinnan
- maan hankinta yritykseltä ylihintaan
- investointituet
- toimintatappioiden kattamiseen tarkoitetut tuet
- infrastruktuurin kustantaminen julkisista varoista

---

<sup>109</sup> Merikoski 1997, 55.

<sup>110</sup> Merikoski 1997, 55.

<sup>111</sup> Merikoski 1997, 85.

EU:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa on asetettu neljä edellytystä sille, jotta kyseessä on artiklassa tarkoitettu valtiontuki:

- 1) tuki on myönnetty *valtion varoista*;
- 2) tuki *suosii tiettyä yritystä tai tuotannon alaa*;
- 3) tuki *vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua*; ja
- 4) tuki *vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edellä mainitut neljä edellytystä ovat kumulatiivisia eli niiden on täytyttävä yhtäaikaisesti, jotta kyseessä on artiklassa määritelty valtiontuki.<sup>112</sup>

Valtiontukisäännöt koskevat siis ensinnäkin toimenpiteitä, joihin liittyy julkisten varojen käyttöä. Julkiseksi sektoriksi luetaan keskushallinnon ja sen alaisten organisaatioiden lisäksi kaikki alueelliset ja paikalliset viranomaiset, kuten kunnat ja maakunnan liitot. Myös julkiset yritykset, pankit ja säätiöt sisältyvät määritelmään. Valtiontukisäännöt koskevat sekä kansallisia tukia että EU -rahoitusta. Esimerkiksi EU:n rakennerahaston rahoitus voidaan lukea valtiontueksi, jos se täyttää edellä luetellut edellytykset. Julkisten varojen kriteerin täyttää myös se, jos tukea kanavoidaan yksityisen tahon välityksellä yrityksille.

Yrityksen määritelmä on EY:n oikeuskäytännön mukaan laaja. Yrityksellä tarkoitetaan kaikkia taloudellista toimintaa harjoittavia yksiköitä niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Esimerkiksi yksityishenkilöt ammatinharjoittajina täyttävät tämän kriteerin.

Kyseessä ei tarvitse olla suora rahasuoritus tuen saajalle, vaan määritelmä kattaa myös edut, jotka on saavutettu julkisen sektorille toimenpiteillä muilla tavoin. Tuki-instrumentteja voivat olla esimerkiksi avustus, laina, veronhuojennus, takaus ja pääomarahaus. Myös julkisen palvelun tarjoaminen tietylle yritykselle markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla on valtiontukea artiklan 87 merkityksessä. Toimenpiteestä on siis koiduttava taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan. Jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä tulee kuitenkin olla budjettivaikutusta eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja.

---

<sup>112</sup> Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, tuomio 24.7.2003, I-7747.

Toisen kumulatiivisen soveltamisedellytyksen osalta oikeudellisessa arvioinnissa tulee arvioitavaksi, saako kohdeyritys liiketoimesta sellaista taloudellista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa markkinaolosuhteissa. Eräissä ratkaisuissa on katsottu, että rahoitus on valtiontukea ainoastaan siltä osin kuin rahoituksesta koituva taloudellinen etu ylittää yleishyödyllisen palvelun suorittamisesta maksetun asianmukaisen korvauksen.<sup>113</sup>

Artiklan soveltaminen edellyttää lisäksi, että toimenpide on valikoiva eli selektiivinen. Tällöin potentiaalisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti taikka toiminnan tai toimialan mukaan. Esimerkiksi alueellisin perustein myönnetty tuki täyttää ehdon toiminnan maantieteellisen rajauksen vuoksi. Tästä seuraa se, että muun muassa jäsenvaltion kaikkia yrityksiä koskeva veron tai lakisääteisen sosiaaliturvamaksun alennus katsotaan yleiseksi toimenpiteeksi, joka ei ole tukea. Käytännössä valikoivuus tarkoittaa sitä, että toimenpidettä hallinnoivat viranomaiset käyttävät harkintavaltaa, ja viranomais-toiminnalla vaikutetaan tällä tavoin yrityksen ja sen kilpailijoiden väliseen asemaan markkinoilla.

Kolmas ja neljäs kriteeri sulkee pois sellaiset tuet, joilla on ainoastaan valtion sisäisiä vaikutuksia. Kun valtion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna, on tuen katsottu vaikuttavan jäsenvaltioiden kauppaan ja siten kauppakriteerin on katsottu täyttyvän suhteellisen helposti.<sup>114</sup>

### 3.7.2 SGEI -palvelut

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla (”services of general economic interest”), lyhennettynä SGEI-palvelut, tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yhteistä taloudellista hyötyä ja joiden tuottajalle julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisen julkisen palvelun velvoitteen (EY 86 artikla). SGEI-palvelujen tarkoituksena voi olla esimerkiksi keskeisten palvelujen saatavuuden takaaminen syrjäisillä seuduilla, tiettyjen kansalaisryhmien, kuten eri vammaisryhmien ja pienituloisten erikoistarpeet tai ympäristönsuojelun korkea taso.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Ojala-Heinänen 2007, 33.

<sup>114</sup> Ojala-Heinänen 2007, 33.

<sup>115</sup> Komission tiedonanto Yleishyödylliset palvelut Euroopassa, EYVL C 17, 19.1.2001.

Julkisen palveluvelvoitteen käsite tarkoittaa sellaisten palveluiden tarjoamista, joiden perustana on erityisesti kuluttajien (ml. yritykset) etu. Julkisen palveluvelvoitteen käsitteeseen voivat kuulua voittoa tavoittelemattomat ja tavoittelevat palvelut sekä niitä tarjoavat organisaatiot, joille julkinen sektori on asettanut julkisen palvelun velvoitteita. Julkisen palvelun velvoite voidaan asettaa palvelun yleiseen etuun tai yleishyödyllisyyteen liittyvien ominaisuuksien takia. Palveluista käytetään usein nimitystä yleishyödylliset palvelut. Näihin palveluihin liittyvät tavoitteet ovat usein yhteiskunnallisia.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eli perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa tarkoitetut palvelut tavoittelevat voittoa. Niillä on kuitenkin samalla yleishyödyllisiä tehtäviä ja jäsenvaltio on sen vuoksi asettanut niille erityisiä julkisen palvelun velvoitteita. Kyseiset palvelut liittyvät tehtäviin, jotka palvelevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan ja jotka tähtäävät sen taloudellisten tavoitteiden toteuttamiseen. Yhteisön tuomioistuin on katsonut, että seuraavat ovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita: työnvälityspalvelut, lentoliikenne, postipalvelut, sähköinen viestintä, sisävesiliikenne ja satamapalvelut (esim. sataman kiinnityspalvelut). Sen sijaan muu satamatoiminta, kuten lastaus, purku, varastointi ja tavaroiden käsittely ei yleensä ole käsitteen mukaista toimintaa. Samoin tietyt rahoituspalvelut, TV-ohjelmien julkaisut ja kaupalliset postipalvelut jäävät käsitteen ulkopuolelle.<sup>116</sup>

Yleishyödyllisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eroavat tavallisista palveluista siten, että viranomaisten mielestä niitä tarvitaan, vaikka markkinoilla ei olekaan riittävästi kannusteita niiden tarjoamiseen. Velvoitteen täyttämiseen voi liittyä erityis- tai yksinoikeuksia taikka erityisiä etuisuuksia.

Tiettyjen kriteerien täytyessä SGEI-palveluista maksettavat korvaukset eivät ole EY:n perustamissopimuksen 87 (1) artiklan mukaista valtiontukea. Tämä vahvistettiin vuonna 2003 Altmark – tuomion yhteydessä.<sup>117</sup> Edellytykset ovat seuraavat:

1) edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi;

<sup>116</sup> <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=87>.

<sup>117</sup> Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, tuomio 24.7.2003, I-7747.

<sup>117</sup> Ojala-Heinänen 2007, 33.



- 2) korvauksen laskennassa käytettävät parametrit on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi;
- 3) korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan kattaa kokonaan tai osittain ne kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto; ja
- 4) silloin kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei jossakin konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa voidaan valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä kuljetusvälineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä, kun otetaan huomioon toiminnasta saatavat tulot ja velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.

Jos siis Altmark-tuomiossa vahvistetut edellytykset täyttyvät, SGEI-palveluista maksettavat korvaukset eivät ole valtiontukea eikä niitä tarvitse ilmoittaa komissiolle ennakoon EY 88 (3) artiklan mukaisesti.

Komissio on antanut vuonna 2005 sääntelykokonaisuuden, jolla tarkennetaan sääntöjä SGEI-palveluista maksettavista korvauksista. Sääntelykokonaisuus muodostuu seuraavista osista:

1. Komission päätös 2005/842/EY artiklan 82(2) soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille korvauksena julkisesta palveluista myönnettävään valtiontukeen. Päätöksessä määritellään tarkemmin ne edellytykset, joiden täytyessä yleishyödyllisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta maksetut korvaukset ovat yhteismarkkinoille soveltuvaa valtiontukea.

2. Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet. Puitteilla säädetään edellytyksistä, joiden täytyessä voidaan ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin jäädä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen suorittamisesta maksettavat valtiontuet katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi.

3. Komission direktiivi 2005/81/EY jäsenvaltion ja julkisten yritysten välisen taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723 muuttamisesta. Muutoksella on laajennettu kirjanpidon eriyttämismääräysten soveltamisala koskemaan kaikkia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista maksettavia korvauksia riippumatta siitä, tulkitaanko ne perustamissopimuksen 87 (1) artiklan mukaan valtiontuiksi vai ei.

Komission päätöksessä edellytetään, että julkinen tehtävä annetaan yritykselle yhdellä tai useammalla virallisella asiakirjalla, jonka muodon jokainen jäsenvaltio voi itse määrittää. Asiakirjan täytyy olla viranomaisesta velvoittava eli asiakirjan on täytynyt antaa sellainen taho, jolla on oikeus tehdä sitovia päätöksiä kulloinkin käsillä olevassa asiassa. Laajimmillaan kyseeseen tulee lainsäädäntöelimen säätämä laki, rajoitetummassa muodossaan paikallisen viranomaisen yksittäistä tukea koskeva päätös tai sopimus.<sup>118</sup> Palvelutehtävä voidaan antaa myös esimerkiksi julkisen vallan myöntämällä toimiluvalla.<sup>119</sup>

Asiakirjassa on mainittava velvoitettu yritys sekä alue, jolla kyseisellä yrityksellä on vastuu palvelun tuottamisesta. Asiakirjassa on myös ilmoitettava julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto. Tietyn palvelun nimeäminen julkiseksi palveluksi tai yleinen palveluvelvoitteen kuvaus ei ole riittävää, vaan asiakirjasta on käytävä selkeästi ilmi, mitä palvelu pitää sisällään. Silloin, kun palvelutehtävä on annettu julkisia hankintoja koskevia menettelytapoja noudattaen, voidaan ainakin lähtökohtaisesti olettaa, että toimeksiantannon piiriin kuuluvat tehtävät on riittävällä täsmällisyydellä määritelty.<sup>120</sup>

Myös yritykselle mahdollisesti myönnettyjen yksin- tai erityisoikeuksien luonne on kirjattava toimeksiantoasiakirjaan. Asiakirjassa on mainittava palvelusta suoritettavan korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit. Näiden ehtojen tarkoituksena on välttää ylikompensaatio ja siitä seuraava avustusten takaisinperintä mutta asiakirjaan tulee kuitenkin sisältyä myös avustusten takaisin maksamista koskevat järjestelyt ja ehdot.

<sup>118</sup> Ojala-Heinänen 2007, 63.

<sup>119</sup> Ojala-Heinänen 2007, 63.

<sup>120</sup> Ojala-Heinänen 2007, 64.

Yritys, joka on saanut myöhemmin laittomaksi todetun valtiontuen, voi joutua takaisinperinnän kohteeksi. Pääsääntöisesti laitton tai väärinkäytetty tuki on maksettava takaisin. Yrityksellä on myös mahdollisuus tehdä tutkintapyyntö komissioon ja saada alulle selvitys tuen perustamissopimuksen vastaisuudesta.

Jäsenvaltio ei voi panna täytäntöön ilmoittamaansa tukea sinä aikana, jolloin komissio tutkii sen soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Tämä EY 88 (3) artiklan velvoite saa välittömästi oikeusvaikutuksen ja siten kansallisen tuomioistuimen on turvattava asianmukaiset oikeuskeinot, laittomasti maksetun tuen takaisinperintä ja mahdollisuus vahingonkorvaukseen.

Komission täytäntöönpanon lykkäämisvelvollisuutta rikkovat toimenpiteet ovat laitonta tukea, joten tätä koskeva toimenpide voidaan kansallisen tuomioistuimen päätöksellä määrätä kokonaan pätemättömäksi tai määrätä laitton tuki takaisinperittäväksi. Kansallisia oikeusturvakeinoja ovat laittomasti maksetun tuen tehokas takaisinperintä ja mahdollisuus vaatia jäsenvaltion laittomasti myönnetyn tuen aiheuttaman vahingon korvausvelvollisuutta kansallisessa tuomioistuimessa.<sup>121</sup>

Jäsenvaltioilla on velvollisuus säilyttää tietoja maksetuista korvauksista vähintään 10 vuotta, jolta ajalta tukien takaisinperintä on mahdollista.

### **3.7.3 Valtion tuki ja sosiaalinen asuntotuotanto**

Yleishyödylliset palvelut (”services of general interest”) on yhteisöoikeudessa laaja käsite, joka pitää sisällään SGEI-palvelut. Se kattaa sekä taloudelliset että ei-taloudelliset palvelut, jotka luokitellaan yleishyödyllisiksi ja joihin kohdistuu erityinen julkisen palvelun velvoite. Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan EU:ssa jokapäiväiseen elämään liittyviä palveluja, mm. peruskoulutusta ja pakollista sosiaaliturvaa. Yleishyödylliset palvelut jaetaan yhteiskunnan määrätehtäviin, voittoa tavoittelemattomiin tehtäviin ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin.

---

<sup>121</sup> Ojala-Heinänen 2007, 36.

Komissio on Irlantia koskevassa valtioneuvoston päätöksessä N 209/2001 todennut, että sosiaalista asuntotuotantoa tukiessaan kunnat kilpailevat muiden asunnontuotannon toimijoiden kanssa ja siten harjoittavat taloudellista toimintaa sosiaalisen asuntotuotannon alalla. Sosiaalinen asuntotuotanto siis täyttää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän.

Ongelmallista velvoittavuuden astetta ja säännösten muitakin ulottuvuuksia pohdittaessa on se, ettei asuntopolitiikan kuten siihen sisältyvän sosiaalisen asuntotuotannon, kohtuuhintaisen asumisen, tuetun asumisen ja yleishyödyllisyyden käsitteiden sisältöä ole meillä missään tarkemmin juridisesti määritelty. Lainsäädännössä puhutaan yleensä vain asunto-olojen kehittämisestä<sup>122</sup>. Kuitenkin EU:n asiakirjoissa<sup>123</sup> mainitaan sosiaalinen asuntotuotanto, jota tosin sitäkään ei ole nähdäkseni yksityiskohtaisemmin määritelty. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on kiinnittänyt huomioita tätä koskevien käsitteiden epäselvään määrittelyyn ja todennut, että se voi laajentaa EU:n tuomioistuimen valtaa epätoivotulla tavalla rahoituksellisissa kysymyksissä<sup>124</sup>.

Donnerin<sup>125</sup> mukaan sosiaalisen asuntotuotannon käsite pitää sisällään yleensä sekä julkisen että yleishyödyllisen (limited-profit) vuokra-asumisen, mutta joskus termiä käytetään myös kaikkeen tuettuun asumiseen. Joissain tapauksissa myös yksityistä vuokra-asumista voisi pitää ”sosiaalisena asuntotuotantona”, jos julkinen valta on toimenpiteillään aiheuttanut vuokratason jäämisen tai pysymisen alle käyvän tason. Hänen mukaansa ”sosiaalisen asunnon” tulisi täyttää ainakin seuraavat seikat:

- a) tuotanto ja/tai rahoituskustannusten tulisi olla säännösteltyä (reduced profit) tai osittain julkisella tai yksityisellä tuella tuettua
- b) hinnan tai vuokran tulisi olla alle markkinatason, mutta ei välttämättä alle kustannusten
- c) tuen pitäisi hyödyttää pienituloisia asunnontarvitsijoita.<sup>126</sup>

Lisäksi jonkin verran epäselvää nähdäkseni on, pitääkö sosiaalisen asuntotuotannon käsite sisällään myös erityisryhmien asumisen järjestämisen silloin, kun asumispalveluihin

<sup>122</sup> Esim. L asunto-olojen kehittämisestä 919/1985.

<sup>123</sup> Komission päätös 2005/842/EY.

<sup>124</sup> Bartlett-Bramley 1994, 52.

<sup>125</sup> Donner 2000, 2.

<sup>126</sup> Donner 2000, 2.

liittyy myös hoivapalveluita. Näitä palveluja kunnat hankkivat laajamittaisesti erilaisille erityisryhmille sekä yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä ja säätiöiltä mutta myös liiketoimintaperiaattein toimivilta yrittäjiltä ja yritysiltä.

Yhteisölainsäädäntö pitää sosiaalipalveluita erityisasemassa lukuun ottamatta terveystalv palveluita ja sairaanhoidon alaa, joihin yhteisöllä ei ole varsinaista toimivaltaa.<sup>127</sup> Näin ol- len olisi tarkoituksenmukaista käyttää SGEI-määrittäjiä, kun ulkoistetaan sellaisia pal- veluja, joita ei saada hankittua toimivilta markkinoilta normaalia hankintamenettelyä käyttäen. Mikä tällainen palvelu käytännössä on, voi riippua kustakin ajasta ja alueesta. Esimerkiksi syrjäseutujen vanhustenhoito, jossa on yksi palveluntarjoaja, joka omistaa ainoan kiinteistön ja kalliit resurssit, voisi olla tällainen palvelu.<sup>128</sup>

Komissio antoi 26.4.2006 tiedonannon yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista.<sup>129</sup> Tiedonannossa todetaan, että sosiaalipalvelujen nykyaikaistaminen kuuluu keskeisenä osana Euroopan ajankohtaisiin haasteisiin. Nykyinen yhteisön kehys perustuu toissijai- suusperiaatteeseen. Jäsenvaltiot voivat vapaasti määrittää, mitä ne pitävät SGEI- palveluina tai erityisesti yleishyödyllisinä sosiaalipalveluina. Tiedonannon mukaan yh- teisön kehitys kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat huomioon tietyt säännöt, kun ne määrittävät asettamiensa tavoitteiden ja periaatteiden soveltamista koskevat yksityis- kohtaiset säännöt.

Vaikka tiedonannossa siis toisaalta jälleen tunnustetaankin subsidiariteetti- periaate SGEI- palveluiden ja erityisesti yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden osalta voidaan tässä kui- tenkin myös nähdä komission halukkuus yhdenmukaistaa sosiaalipalveluita ja ylipäättään määrittää sitä, mitä ne voivat pitää sisällään.

Suomen lainsäädännöstä puuttuu yksiselitteinen yleishyödyllisyyden määritelmä. Yleis- hyödyllisyys esiintyy useissa säädöksissä. Kattavin määritelmä löytyy tuloverolain 22 §:stä, jonka mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos

- 1) se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, si- veellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;
- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin; ja

<sup>127</sup> Ojala-Heinänen 2007, 26.

<sup>128</sup> Ojala-Sipponen 2008, 53.

<sup>129</sup> Komission tiedonanto Yhteisön Lissabon – ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa, KOM(2006) 177, 26.4.2006.

3) se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Oikeusministeriön nimeämä Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset – työryhmä pyrki määrittelemään yleishyödyllisyyden toiminnan tunnuspiirteitä ja asemaa. Selvitysmies Arajärven periaatepäätösehdotuksessa todetaan, että kansallisesti on välttämätöntä käyttää useampaa yleishyödyllisyyden käsitettä.<sup>130</sup>

Yhteisöoikeudessa taloudellisen toiminnan käsite on laaja ja voi pitää sisällään myös Suomen lainsäädännössä yleishyödylliseksi yhteisöksi määriteltyjä toimijoita. Siten SGEI-palvelut voivat kansallisesti olla missä tahansa oikeudellisessa muodossa tuotettavia palveluita, joilla on taloudellisen toiminnan luonne ja joille on asetettu julkisen palvelun velvoite.

Palveluiden järjestämisvastuu kuuluu kunnille ja ainakin osin ne sisältyvät myös pakollisen sosiaaliturvan käsitteeseen. Suuri osa kunnista hankkii asumispalvelut kilpailuttamisen kautta ja yleisesti on myös katsottu, että kilpailuttamisvelvoite koskee myös palveluiden hankintaa. Mikäli palvelut kuitenkin on määritelty SGEI-palveluiksi, voidaan palvelut mielestäni kuitenkin hankkia myös ilman kilpailuttamista, koska ns. neljännen Altmark-kriteerin perusteella tämä on tietyin edellytyksin mahdollista. Tällöin kuitenkin tulee pystyä näyttämään, ettei hankintamenettely sisällä ylikompensaatiota.

Komissio on Irlantia koskevassa valtioneuvoston päätöksessä N 209/2001 todennut, että sosiaalista asuntotuotantoa tukiessaan kunnat kilpailevat muiden asunnontuotannon toimijoiden kanssa ja siten harjoittavat taloudellista toimintaa sosiaalisen asuntotuotannon alalla. Kyse oli lainatakuiden myöntämisestä.

Sosiaalinen asuntotuotanto täyttää siis yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun määritelmän. Komissio katsoi, että valtiontuki oli kuitenkin mahdollista myöntää perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan perusteella, koska kyseessä oli yleiseen taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu. Perusteluissa todetaan muun muassa, että yleishyödyllinen asuntopolitiikka on EU:n linjan mukaista. Lisäksi päätöksessä viitataan siihen, että toimenpiteet on täsmällisesti muotoiltu ja rajattu ehtoineen eivätkä ne sisällä

---

<sup>130</sup> Pentti Arajärvi, Ehdotus valtioneuvoston periaatepäätökseksi kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi, 25.1.2007.

ylikompensaatiota. Tuki on myös suunnattu selvästi pienituloisille kotitalouksille, joilla ei ole mahdollisuutta järjestää asumistaan muulla tavalla. Toimenpiteillä on siten selkeästi sosiaalisen asuntopolitiikan (”social housing”) luonne.<sup>131</sup>

Komissio on tehnyt myös Ruotsia koskevan valtioneuvoston päätöksen N 40/2003, jossa tarkastelussa oli Ruotsin valtion myöntämä investointiavustus pienten vuokra-asuntojen ja opiskelija-asuntojen rakentamisen vauhdittamiseksi. Tässä tapauksessa tuki hyväksyttiin viittaamalla perustamissopimuksen 87 artiklaan 3 c.

Kyseisen kohdan mukaan komissio voi sallia *tuen tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla*. Komissio katsoi, että valtioneuvosto oli yhteismarkkinoille sopivaa Ruotsin asuntopolitiikkaa koskevan analyysin perusteella. Tarkoituksena oli komission käsityksen mukaan toimenpiteistä, joilla tasapainotetaan asuntopolitiikkaa eikä tuen myöntämisessä diskriminoida ulkomaisia investoijia. Tukitoimenpiteet olivat myös rajattuja vähimpään tarpeelliseen tukimäärään ja komissio huomioi myös sen, että kyseessä että tuen kesto oli rajattu neljään vuoteen ja tuen tarkoitus oli hyödyttää loppukuluttajaa eli tulevia vuokralaisia. Tällä päätöksellä komissio muotoili myös käytännön, jolla on vaikutuksia myös muiden jäsenmaiden asuntopolitiikkaa koskeviin linjauksiin.<sup>132</sup>

Komission päätöksessä 2005/842/EY sosiaalinen asuntotuotanto on erikseen mainittu muutamassa eri yhteydessä. Sitä eivät koske päätöksen yleiset liikevaihdolle ja korvauksen määrälle asetetut raja-arvot ja lisäksi sosiaalisen asuntotuotannon kohdalla noudatetaan liiallisten korvausten osalta korkeampaa toleranssia kuin muiden palveluiden osalta. Komissio kuitenkin antaa viime kädessä jäsenvaltioiden tehtäväksi päättää, luokittelevatko ne tällaiset palvelut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi.

Komission päätöksen 2005/842/EY mukaan sosiaalisen asuntotuotannon alalla jäsenvaltioiden on tehtävä säännöllisiä yrityskohtaisia tarkastuksia varmistaakseen, ettei yrityksille makseta 5 artiklan mukaisesti määritetyn määrän ylittäviä korvauksia. Päätöstä sovelletaan kokonaisuudessaan jäsenvaltioita velvoittavana 29.11.2006 lukien.

<sup>131</sup> Bostadsfinansiering Ds 2005:39, 191-192.

<sup>132</sup> Bostadsfinansiering Ds 2005:39 s. 190,192.

Yhteisön tuomioistuimen tuomio ”Altmark Trans” (C-280/00) määritteli ne kriteerit, joiden täytyttyä julkisen palvelun velvoitteen toteuttamisesta maksettu korvaus ei ole valtiontukea, ja on siten sellaisenaan yhteismarkkinoille soveltuvaa.

Komissio esitti aiheellisena toimenpiteenä, että jäsenvaltion on saatettava nykyiset julkisen palvelun velvoitteista maksettavaa korvausta koskevat järjestelmät puitteiden mukaisiksi 18 kuukauden kuluessa virallisesta lehdestä julkaisusta. Käytännössä määräaika on siten 30.5.2007. Kauppa- ja teollisuusministeriö tukiasioita koordinoivana ministeriönä vahvisti Suomen hyväksyvän esitetyt aiheelliset toimenpiteet.

Direktiivin artiklan 2 mukaan jäsenvaltion tuli saattaa direktiivin noudattamista edellyttävät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 19.12.2006. Asiasta on raportoitava viipymättä komissiolle kirjallisesti.<sup>133</sup> Komission päätöksen artiklan 8 mukaan kunkin jäsenvaltion on kolmen vuoden välein toimitettava komissiolle päätöksen täytäntöönpanoa koskevat kertomukset, joissa kuvataan yksityiskohtaisesti soveltamisedellytykset kaikilla aloilla, sosiaalinen asuntotuotanto ja sairaalat mukaan luettuna. Ensimmäinen kertomus on toimitettava 19. joulukuuta 2008 mennessä.<sup>134</sup>

Komission päätöksessä 2005/842/EY on sosiaalinen asuntotuotanto mainittu muutamassa kohdassa. Kohdassa 16 on todettu, että sellaiset sairaalat sekä sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaavat yritykset, joille on annettu tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottaminen (ns. SGEI-palvelut), muodostavat erityistapauksen, joka olisi otettava huomioon. Erityisesti olisi otettava huomioon se, että kilpailun vääristymisen vaikutus näillä aloilla ei sisämarkkinoiden nykyisessä kehitysvaiheessa välttämättä ole suoraan suhteessa alan yritysten liikevaihtoon eikä niille maksettaviin korvauksiin.

Tässä päätöksessä säädettyä poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta olisi sen vuoksi sovellettava sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaviin yrityksiin, jotka tarjoavat asuntoja muita heikommassa oleville kansalaisille ja yhteiskuntaryhmille, jotka eivät vähäisen maksukykynsä vuoksi kykene hankkimaan asuntoa markkinaehdoin; poikkeusta olisi sovellettava silloinkin, kun kyseisten yritysten saamat korvaukset ylittävät tässä päätöksessä säädettyt raja-arvot, jos jäsenvaltiot luokittelevat tuotetut palvelut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi.

<sup>133</sup> <http://www.ktm.fi/index.phtml?s=90>.

<sup>134</sup> <http://www.tem.fi/index.phtml?s=3435>.



Päätöksen 2 artiklan mukaan valtiontuki sosiaalisesta asuntotuotannosta vastaaville yrityksille on vapautettu EU:n perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvelvollisuudesta. Säännöksistä saa sen käsityksen, että mitään yrityksen kokoon, liikevaihtoon tai korvauksen määrän suuruuteen liittyvää rajaa ei ole, kun säännöksiä sovelletaan asuntotuotantoon.

Sosiaalisen asuntotuotannon ja muidenkin SGEI-tukien osalta valvontavastuu on kullakin jäsenvaltiolla ja jokainen jäsenvaltio joutuu periaatteessa päättämään, mitkä palvelut se luokittelee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi SGEI-palveluiksi. Päätöksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on sosiaalisen asuntotuotannon alalla tehtävä säännöllisiä yrityskohtaisia tarkastuksia tai huolehdittava siitä, että tällaisia tarkastuksia tehdään, varmistaakseen, ettei kyseisille yritykselle makseta 5 artiklan mukaisesti määritetyn määrän ylittäviä korvauksia eli ylikompensaatiota. Liialliset korvaukset voidaan siirtää seuraavalle kaudelle, jos ne ovat enintään 20 prosenttia korvauksen vuotuisesta kokonaismäärästä ja jos kyseinen yritys tuottaa vain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja.

Pohdittaessa valtiontukisäännösten vaikutusta kunnalliseen asuntopolitiikkaan kyseeseen voivat tulla korkotuki ja alikorkoishyöty. Lisäksi valtiontukisäännökset tulevat sovellettavaksi, jos kunta luovuttaa tonttimaata alle markkinahinnan. Näiden lisäksi säännökset tulevat sovellettavaksi, jos kunta myöntää takauksia tai suoraa tukea esimerkiksi hissien rakentamista varten tai huonossa taloudellisessa asemassa oleville vuokrataloyhtiöille.

Kuntien harjoittamaan maapolitiikkaan SGEI-määrittely voi vaikuttaa laajemminkin ja sitä kautta välillisesti sillä voi olla sitä kautta vaikutusta myös kuntien asuntopolitiikkaan. Tässä vaiheessa on kuitenkin vielä vaikea ennakoida tulevatko vaikutukset olemaan myönteisiä vai kielteisiä. Komission tiedonanto 97/C 209/03 koskee julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten myymistä. Se ei koske julkisen vallan kiinteistöhankintoja eikä maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista julkisille viranomaisille tai julkisessa omistuksessa olevien maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista. Myös tällaisiin toimiin voi sisältyä valtion tukea. Ohjeessa on kuitenkin todettu, että ohjeet eivät vaikuta jäsenvaltioiden erityisiin yksityisasumisen laadun parantamista ja asuntojen tarjontaa koskeviin määräyksiin tai käytäntöihin. Taloudellisen tuen läpinäky-

vyys voi kuitenkin edistää palvelujen tuottamista kustannustehokkaammin ja kilpailulle neutraalimmissa markkinaolosuhteissa.<sup>135</sup>

Suomen asuntorahoitusjärjestelmää ja asumisen tukijärjestelmiä koskevassa kansainvälisessä arvioinnissa<sup>136</sup> on todettu, että sääntelymekanismeja ei ole vielä täysin sopeutettu edistämään tehokkuutta säännösten noudattamisen sijasta. Arviossa suositellaan, että alueellista, kunnallista ja organisaatiotason hallintoa sekä omistusoikeuden luonnetta käsitellään suhteessa vuokrien määrittämiseen ja maankäyttöön. Arviossa suositellaan edelleen, että valtion pitäisi toimia muutostyössä kuntien kanssa, sillä kunnat päättävät monista asioista, jotka vaikuttavat asuntomarkkinoihin. Ympäristöministeriön tulisi pyrkiä etenkin maankäyttösopimusten osalta vaikuttamaan kuntien käyttäytymiseen.<sup>137</sup>

Ympäristöministeriö on 5.9.2007 julkaissut asuntopoliittisia tukia Suomessa ja niiden yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa koskevan selvityksen. Tässä selvityksessä on määritelty neljä asuntopoliittisiin tukiin liittyvää yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyvää palvelua (SGEI-palvelut). Määritelmät ovat seuraavat:

- 1 Asuntojen rakentaminen, hankkiminen ja tarjoaminen sosiaalisen tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisen tarpeen perusteella asukkaille niin, että asukkaiden asumiskustannukset pysyvät kohtuullisina tuloihin nähden sekä asuinolot hyvinä ja turvallisina.
- 2 Asuntokannan ja asuinympäristön kehittäminen ja ylläpitäminen saavutettavuuden ja asianmukaisuuden näkökulmasta niin, että se tukee taloudellisen asemansa, toimintakykynsä, etnisen taustansa tai vastaavan syyn takia muita heikommassa asemassa olevien väestöryhmien asumista.
- 3 Kohtuuhintaisen asuntokannan rakentaminen, kehittäminen ja ylläpito työvoiman saannin turvaamiseksi silloin, kun asuntomarkkinat eivät tarjoa markkinaehtoisesti soveliaita asuntoja tyydyttävässä määrin ja se uhkaa talouden kasvua tai yhteiskunnan etua.
- 4 Tasapainoisen aluekehityksen turvaaminen ja segregaaation estäminen.

<sup>135</sup> KTM:n julkaisematon selvitys 19.2.2007.

<sup>136</sup> Ympäristöministeriön moniste 103, Helsinki 2003.

<sup>137</sup> Ympäristöministeriön moniste 103, Helsinki 2003.

Selvityksen mukaan yrityksille myönnettävät asuntopoliittiset tuet ovat yhteensopivia EU-oikeuden kanssa. Keskeisimmät asuntopoliittiset tuet täyttävät EU-oikeudellisen valtiontuen määritelmät. Nämä tukimuodot sisältävät velvoitteen tuottaa yleiseen taloudelliseen tarkoitukseen liittyviä palveluita. Tarkastelun perusteella ne täyttävät komission päätöksessä asetetut edellytykset (Altmark – kriteerit) ja soveltuvat siten yhteismarkkinoille ilman notifiointivelvollisuutta.

EU-oikeudelliset valtiontuet eivät täyty seitsemän tukimuodon osalta. Syynä valtiontuen edellytysten täyttymättä jäämiseen on pääasiassa tuen pieni määrä sekä kauppa- ja kilpailuvaikutuksen puuttuminen.

Kuntien myöntämiä valtiontukia selvitys ei koske muutoin paitsi niissä tapauksissa, joissa kunnat myöntävät valtion varoista myönnettyjä avustuksia (korjaus- ja energia-avustukset). Tosin kunnan Valtion asuntorahastolle tekemä puoltopäätös on mainittu yhtenä viranomaisen päätöksenä (asiakirjana), jolla palvelutehtävä on annettu yrityksille.

Yleishyödyllisten palvelujen määrittely, järjestäminen, rahoittaminen ja seuranta on ensisijassa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tehtävä.<sup>138</sup> Komissio tunnustaa jäsenvaltioiden ja alue- ja paikallisviranomaisten olennaisen aseman yleishyödyllisten palvelujen alalla.<sup>139</sup> Ympäristöministeriön määrittely ei käsittäkseni sellaisenaan voi ulottua kunnan päätettäviin tukiin, vaikka määrittelyjä sängen yleispätevinä voidaankin hyödyntää.

Kuntien itsehallinnollisen aseman johdosta tulee jokaisen kunnan, joissa SGEI-palvelujen määrittely ylipäätään katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi, tehdä määrittely itse paikallisten ja maantieteellisten olosuhteiden mukaisesti. Luonteva paikka asuntopoliittisten tukien määrittelylle voisi olla kunnan asunto-ohjelma ja asumispalveluiden osalta esim. vanhuspoliittinen ohjelma ja muut vastaavat ohjelma-asiakirjat, jotka on hyväksytty valtuustotasolla. Selvyyden vuoksi tulisi SGEI-palvelut määrittellä EU:n käyttämin termein.

---

<sup>138</sup> KOM(2003) 270. Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista.

<sup>139</sup> KOM(2004) 373,7. Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

Komissio odottaa, että jäsenvaltioiden kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla annetaan selkeät ja läpinäkyvät määritelmät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskien.<sup>140</sup> Komission tehtävänä on valvoa, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä. Yrityksillä on oikeus kannella kilpailijoiden saamasta laittomasta tuesta Euroopan komissiolle tai viedä asia kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Vaikka suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa arvioida tukien yhteismarkkinoille soveltuvuutta, niiden tulee kuitenkin varmistaa ilmoitusmenettelyn oikeellisuus. Jos ilmoitusmenettely on laiminlyöty, komission tai kansallisen tuomioistuimen on pääsääntöisesti määrättävä laitton tuki takaisinperittäväksi korkoineen. Jos komissio jälkikäteen hyväksyy laittomasti myönnetyn tuen, tuen saaja on velvollinen maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta.

SGEI-palvelun tuottajan on syytä varmistaa, että viranomaisten maksama korvaus on yhteisön valtiontukisääntöjen mukainen. Laittomasti myönnetty tuki ei pääsäännön mukaan oikeuta vahingonkorvaukseen, koska yritysten on koosta riippumatta oltava tietoisia valtiontukisääntöjen velvoitteista. Yritys, joka ilman viranomaisen nimenomaista toimeksiantoa tuottaa SGEI-palveluksi katsottavaa palvelua, ei voi hyötyä komission päätöksen (2005/842/EY) mukaisesta mahdollisuudesta jättää tuki etukäteen ilmoittamatta komissiolle<sup>141</sup>

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät SGEI-palvelut on käsitteenä Suomessa vielä melko tuntematon. Suomessa SGEI-palveluiden määrittelytyö on perustunut tapauskohtaiseen harkintaan, jota on tehty hallinnonaloittain ministeriötasolla. SGEI-palveluiksi on määritelty esimerkiksi sosiaaliseen asuntotuotantoon liittyviä tukimuotoja.

Suomi on joulukuussa 2008 raportoinut ensimmäistä kertaa komissiolle päätöksen (842/2005) mukaisista ”pienistä ja keskisuurista” SGEI-palveluista. Raportti on ensimmäinen yhteisötasolla toteutettu SGEI-palveluja koskeva kartoitus. Komissio ilmoitti järjestävänsä vuonna 2009 laajan kuulemiskierroksen em. palveluihin liittyvien

---

<sup>140</sup> MEMO/05/528, 15...7.2005.

<sup>141</sup> [http://www.tem.fi/files/24133/110809\\_SGEIfinWebVers.pdf](http://www.tem.fi/files/24133/110809_SGEIfinWebVers.pdf).

säännösten täytäntöönpanosta eri jäsenmaissa.<sup>142</sup> Jokainen jäsenmaa määrittelee itse omat SGEI-palvelunsa, niiden järjestämistavan sekä päättää rahoituksesta ottaen huomioon omat kansalliset erityispiirteensä. Komissio on ilmoittanut, että se tulee ainoastaan varmistamaan, ettei SGEI-palvelujen määrittelyyn liity ilmeisiä virheitä.

Kuntatasolla on usein ominaista tapauskohtaisesti rakentuvat kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa. SGEI-palvelujen määrittäminen tässä ympäristössä on äärimmäisen haasteellista.<sup>143</sup>

Erityisesti tonttien luovutuksissa ja maankäytösopimuksissa saattaa tulla tilanteita, joissa de minimis – raja 200.000 euroa ylittyy jo yhdessä tonttikaupassa kunnan luovuttaessa tontteja alle käyvän hinnan esimerkiksi Aran enimmäistonttihinnoilla tai tätä alemmaan hintaan ja erityisesti silloin, jos tontteja luovutetaan muuhun kuin ARA-tuotantoon. Vähintäänkin pitäisi pystyä näyttämään toteen, että edullisempi tonttihinta näkyy hankinta- tai asumiskustannuksissa. Samoin asumispalveluiden hankinnassa tämä raja saattaa ylittyä helposti. Myös Sallinen katsoo, että kunnan olisi maa-alueita ja rakennuksia myydessään otettava huomioon, että myyminen voi sisältää kiellettyä julkista tukea, jos kohde myydään vallitsevaa hintatasoa alemmalla hinnalla ja hinnan alennus on enemmän kuin de minimis – raja.<sup>144</sup>

ARA on jo pitkään määritellyt useille seuduille enimmäistonttihinnat, joita se käyttää hyväksyessään uudiskohteiden hankinta-arvoja. Enimmäistonttihinnat vaihtelevat huomattavasti kunnittain eivätkä niiden määräytymisperusteet ole täysin läpinäkyviä. Joissain kunnissa hyväksytty enimmäishinta saattaa jopa ylittää käyvän hinnan kun taas joissain kunnissa enimmäishinta voi olla alle puolet käyvästä hintatasosta. Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta selvittää asiaa tarkemmin, mutta voidaan epäillä, että joissain tapauksissa kyseessä saattaa olla Altmark – kriteeristön vastainen ylisuuri kompensatio sen lisäksi, että erisuuruusina vahvistetut enimmäistonttihinnat ovat vastoin yhdenmukaisuusperiaatteita.

<sup>142</sup> Kuulemiskierros on siirtynyt vuodelle 2011.

<sup>143</sup> Ojala-Sipponen 2008, 46.

<sup>144</sup> Sallinen 2007, 298-299.

## 4. KUNTA JA ASUMISPALVELUT

### 4.1 Hankintalain soveltaminen sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa

Julkisen hankintayksikön palvelu- ja tavarahankinnat kuuluvat Suomen hankintalain soveltamisen piiriin hankinnan arvosta tai niiden laadusta riippumatta säädöksissä erikseen mainituin poikkeuksin. Suomen hankintalaki on näin ollen lähtökohdaltaan hankintadirektiiveihin verrattuna tiukka, sillä direktiivit edellyttävät hankintojen kilpailuttamisen tai sen sisällön mukaisesti muun menettelyn vain ns. kynnysarvon suuruudessa tai sitä suuremmissa hankinnoissa.

Suomessa siis myös sosiaali- ja terveystalouden palvelut ovat hankintalain soveltamisen piirissä, vaikka EY-direktiivit eivät näin suoraan sitä edellytä. Vuoden 2007 hankintalaki mahdollistaa sosiaali- ja terveystalouden joustavamman hankinnan. Näitä mahdollisuuksia kunnat ovat kuitenkin käyttäneet huonosti, mikä ilmenee valtioneuvoston hankintalainsäätöä koskevasta selonteosta.<sup>145</sup>

Tiettyjä yleishyödyllisiä tehtäviä voidaan hoitaa muutoinkin kuin hankintojen kautta. Yksi keino on antaa toimijalle julkisen palvelun velvoite. Suomessa kartoitetaan parhaillaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita eli SGEI-palveluita (services of general economic interest). SGEI-palveluilla tarkoitetaan sellaisia palveluita, joiden saatavuuden turvaaminen katsotaan yhteiskunnallisesti niin tärkeäksi, että jäsenvaltio voi asettaa ko. palveluiden tuottamiseksi julkisen palvelun velvoitteen tilanteessa, jossa ei ole markkinaehtoista toimintaa.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät SGEI- palvelut ovat kuitenkin toistaiseksi käsitteenä ainakin kuntasektorilla melko tuntematon. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti kunnat ja kilpailuneutraaliteetti -hankkeen, jonka yhtenä tehtävänä oli

<sup>145</sup> Valtioneuvoston selonteko 7/2008.

selvittää ja tehdä mahdolliset ehdotukset siitä, millä perusteella kunta voi antaa palveluntuottajalle julkisen palvelun velvoitteen, eli selvittää ns. SGEI-palvelujen pelisääntöjä.<sup>146</sup>

Hankintalainsäädäntöä on kunnissa sovellettu kategorisesti, eikä laissa annettuja mahdollisuuksia sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä ole osattu hyödyntää. Valtioneuvoston hankintalainsäädäntöä koskevassa selonteossa 7/2008 on todettu, että ilmoitetuissa hankinnoissa käytettiin yleisimmin (96 %) avointa menettelyä. Rajoitettua menettelyä käytettiin kolmessa prosentissa ja neuvottelumenettelyä käytettiin vain yhdessä prosentissa hankinnoista.

Selonteon mukaan hankintayksiköt eivät ole ottaneet käyttöön hankintalain mahdollistamia erilaisia menettelyitä. Esimerkiksi neuvottelumenettelyä voitaisiin käyttää palveluhankinnoissa, joissa palvelujen tulee joustaa palvelujen käyttäjien tarpeiden mukaan, kuten erityisryhmien palveluasumiseen liittyvissä palveluissa sekä palveluhankinnoissa, joissa palvelujärjestelmä on vasta kehittymässä eikä palvelua voida tämän vuoksi etukäteen määritellä tarkoituksenmukaisesti.<sup>147</sup>

Selonteossa katsotaan, että tietoisuutta lainsäädännön mahdollistamista erilaisista hankintamenettelyistä tulisi lisätä, jotta niitä voitaisiin hyödyntää paremmin sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa. Selonteossa viitataan palvelusetelijärjestelmään ja todetaan, että myös sen käyttöä perinteisen hankintamenettelyn vaihtoehtona tietyissä sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan lisätä. Hankintayksiköiden ja palveluntuottajien hankintalain mahdollistamaan yhteistyöhön tulisi selonteon mukaan myös kannustaa, jotta palveluinnovaatioiden ja laadun parantaminen onnistuisivat.<sup>148</sup>

## 4.2 Asumispalvelujen käsitteestä

Sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalvelujen järjestämisestä asukkailleen. Palveluasuntoja koskevan problematiikan kannalta

<sup>146</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 1.12.2009.

<sup>147</sup> Valtioneuvoston selonteko 7/2008.

<sup>148</sup> Valtioneuvoston selonteko 7/2008.

merkittävänä voidaan pitää erityisesti 13 §:n 2 momenttia, jonka mukaan kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle.

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä määritellään mm. asumispalvelut niiksi sosiaalipalveluiksi, joita järjestämisvastuu koskee. *Asumispalveluilla* tarkoitetaan lain 22 §:n ja 23 §:n mukaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä.

Palvelu- ja tukiasumisen käsitteiden sisältöä ei ole lainsäädännössä tarkemmin määriteltä, mutta yleensä se voidaan määritellä sellaiseksi asumiseksi, johon liittyy hoivaa, valvontaa tai muuta asumiseen liittyvää tukitoimintaa, jota ilman asukas ei pysty asumaan itsenäisesti. Hoivan määrä voi vaihdella ympärivuorokautisesta tehostetusta hoidosta satunnaiseen valvontaan tai muuhun tukeen. Palveluasunto voidaan määritellä asunnoksi, jonka mitoituksessa ja varustuksessa on huomioitu asukkaan alentunut toimintakyky ja johon on saatavissa asukkaan tarvitsemia, suoriutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.<sup>149</sup>

Vanhuksille tarkoitettujen yksityisten palvelutalojen palvelunimikkeissä ja niiden sisällössä on paljon eroja. Tämä vaikeuttaa niiden vertailua. Samassa palvelutalossa voi olla kunnan ostopalvelusopimuksella sijoitettuja asiakkaita, kunnan palvelusetelillä maksavia sekä täysin itse maksavia asiakkaita. Kunnan sijoittama asiakas maksaa asumisesta ja palveluista kunnan osoittaman määrän tuloistaan ja palvelusetelin saanut omavastuuna setelin ylittävän osuuden kuluista.

Lainsäädännössä ei ole toistaiseksi määriteltä laadullisia kriteerejä palveluasumiselle. Niitä ei ole määriteltä myöskään laitoksissa tapahtuvalle pitkäaikaisasumiselle. Laki ei myöskään määrää, että vanhukset tai muut asumispalveluihin oikeutetut ryhmät pitäisi asuttaa kotikunnan alueella. Tiettyjä erityisryhmiä koskevia palveluita kunnat ovatkin hankkineet kotikunnan ulkopuolelta. Seudullisen kilpailuttamisen myötä myös vanhuspalveluita on ryhdytty hankkimaan oman kotikunnan ulkopuolelta esimerkiksi naapurikunnassa sijaitsevasta hoitokodista. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole olemassa oikeustapauksia siitä, voidaanko palveluita tarvitseva kuntalainen tahdonvastaisesti sijoittaa kotikuntansa ulkopuolelle.

---

<sup>149</sup> Rakennustietosäätiön RT -kortti 93–10534.



### 4.3 Palvelusetelin käyttö asumispalveluissa

Palvelusetelijärjestelmä asumispalveluiden järjestämisessä on käytössä ainakin Englannissa, Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa palvelusetelijärjestelmä on käytössä laajimmin Helsingissä ja Hämeenlinnassa.

**Englannissa** oli vuosina 1981–1993 käytössä vanhusten asumispalveluihin tarkoitettu järjestelmä, jossa palvelusetelin käyttö osoittautui epäonnistuneeksi. Siinä järjestelmässä englantilaisille vanhuksille, jotka asuivat vanhuksille tarkoitetuissa asuntoloissa, annettiin tuloharkintaisia avustuksia, joilla he maksoivat asumiskustannuksia. Asuntolan ja siellä annettavan hoidon valinta jäi kokonaan asiakkaan ja tuottajan välisen sopimuksen varaan.<sup>150</sup>

Positiivinen vaikutus tästä laista oli se, että monipuolista tarjontaa tuli markkinoille nopeasti. Samalla kuitenkin vanhusten asumispalvelujen menot kasvoivat huimasti, koska vanhuksille annettiin lakiin perustuva oikeus saada tukea asumispalveluihin. Aiemmin näitä menoja rajoitti se, että tarjolla ei ollut palveluja, ja piilevä kysyntä tuli esiin lakiin perustuvan oikeuden säätämisen jälkeen. Tätä koskevat arviot olivat selkeästi alimitoitettuja. Näiden syiden ohella menoja lisäsi myös se, että palveluseteli annettiin vain erilaisissa laitoksissa asuville vanhuksille. Tällöin tapahtui siirtymä keveämmistä ja halvemmista palveluista laitospaisempiin ja kalliimpiin palveluihin.<sup>151</sup> Englannin järjestelmää on myöhemmin muutettu kustannusten pienentämiseksi. Tuki annetaan paikallisten viranomaisten budjeteista, ja sitä on suunnattu kustannuksiltaan keveämpiin asumispalveluihin.<sup>152</sup>

**Ruotsissa** on käytössä asiakkaan valintaan perustuva kundval-järjestelmä. Se perustui aikaisemmin pelkästään kuntien omiin päätöksiin, ja sitä on käytetty ikääntyneiden ja vammaisten palveluihin sekä joissain kunnissa myös lasten päivähoiton järjestämiseen. Kundval-järjestelmä perustuu juridisesti nykyään joko ruotsalaiseen hankintala-

<sup>150</sup> STM Työryhmämuistioita 2002:10.

<sup>151</sup> STM Työryhmämuistioita 2002:10.

<sup>152</sup> STM Työryhmämuistioita 2002:10.

kiin tai vuoden 2009 alusta voimaan tulleeseen lakiin valinnanvapaudesta (lag om valfrihetsystem).<sup>153</sup>

**Tanskassa** käynnistettiin vuonna 2002 julkisen sektorin uudistamisohjelma, jonka tavoitteena oli vahvistaa kansalaisten valinnanvapautta monipuolistamalla palvelurakennetta ja palvelujen sisältöä yksityisen palvelutuotannon avulla. Vuonna 2003 Tanska otti käyttöön ensimmäisenä Pohjoismaana lakisääteisen asiakkaan valintaohjeeseen perustuvan järjestelmän (Fritvald-system).

Fritvalg-järjestelmässä kunta arvioi asiakkaan palvelutarpeen ja tekee päätöksen palvelujen antamisesta. Asiakas valitsee palveluntuottajan kunnan laillistamien palveluntuottajien joukosta; kunta määrittää hyväksytyt palveluntuottajat joko kilpailuttamalla tai hyväksymällä kaikki määrättyjen kriteerien täyttämät palveluntuottajat. Järjestelmässä laatuksiteerit on eritelty palvelutyypin mukaan ja ne on muotoiltu siten, että myös pienempien palveluntuottajien on mahdollista osallistua palvelujen tuottamiseen. Viranomaisen tehtävänä on ylläpitää palveluntuottajan valitsemiseksi tarvittavaa tietoa palveluntuottajista.

Tanskassa Fritvalg-järjestelmän mukainen asiakkaan valinnanvapauden laajuus vaihtelee kunnissa ja eri hyvinvointipalvelujen alueilla. Yleisimmin valinnanvapaus koskee päivähoitoa, kouluja, sairaaloita ja kotipalvelua. Lisäksi järjestelmässä on mukana myös erityisryhmien koti- ja asumispalveluita.

**Suomessa** palvelusetelimalli palveluiden järjestämistapana otettiin käyttöön vuonna 2004. Lainsäädännöllisesti tämä tapahtui sosiaalihuoltolain (1310/2003), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (1311/2003) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (1309/2003) muutoksilla, joissa palveluseteli mainitaan yhtenä palveluiden järjestämistapana ostopalveluiden ja kunnan oman tuotannon rinnalla.

Uusi laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009) tuli voimaan 1.8.2009. Sillä pyrittiin selkeyttämään palveluseteliä koskevia toimintaperiaatteita. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan palvelusetelin avulla lisätä asiakkaan ja poti-

---

<sup>153</sup> Uotinen 2009, 71.

laan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä.

Palvelusetelillä tarkoitetaan järjestämisvastuussa olevan kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen saajalle myöntämää sitoumusta korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti. Palveluseteli voi olla myös tulosidonnainen, jolloin palvelusetelin arvo määräytyy kunnan määrittelemien asiakkaan jatkuvien ja säännöllisten tulojen mukaan tai palvelusetelin arvo perustuu tulojen huomioon ottamiseen sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 a luvussa tai sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) 10a-10c §:ssä säädetyllä tavalla.

Kunta päättää ne sosiaali- ja terveyspalvelut, joiden järjestämisessä se käyttää palveluseteliä. Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää palveluseteliä. Palvelujen tuottajien hyväksymisen edellytyksistä on säädetty lain 5 §:ssä. Tiedot palvelujen tuottajista, näiden tuottamista palveluista ja niiden hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla Internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla.

Lain 6 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palveluiden piiriin. Kunnan on myös selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, mm. omavastuuosuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä muut päätöksentekoon vaikuttavat seikat.

Palvelusetelin arvo tulee määritellä niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.

Asumispalvelujen järjestämisessä palvelusetelimalli on käytössä ainakin Helsingissä ja Hämeenlinnassa.

**Helsingin** palvelusetelimallissa palveluntuottajaksi hakeudutaan hakemuslomakkeella. Kaikki kaupungin asettamat ehdot täyttävät palveluntuottajat hyväksytään palvelusetelipalvelun tuottajaksi, ja hyväksytyksi tulemisesta lähetetään tuottajalle kirjalli-

nen ilmoitus. Maantieteellisellä sijainnilla ei ole vaikutusta, ja palveluja tuottava yksikkö voi sijaita missä päin Suomea tahansa.

Marraskuussa 2010 Helsingin kaupunki on hyväksynyt palveluasuntojen tuottajiksi 51 palveluasuntojen tuottajaa, joilla oli 89 hoitokotia. Näistä noin puolet sijaitsee pääkaupunkiseudulla ja vajaa puolet muualla Suomessa, mm. Kiteellä, Nurmeksessa ja Punkalaitumella<sup>154</sup>.

Palvelusetelin arvo on Helsingissä tulosidonnainen. Asiakkaan nettotulojen ollessa 1600 euroa tai alle sen, palvelusetelin arvo on 1.3.2011 alkaen 2 000 euroa kuukaudessa. Nettotulojen noustessa 100 eurolla palvelusetelin arvo vähenee vastaavasti 100 eurolla. Palveluseteliä voi käyttää palvelu- ja perusmaksuun. Vuokran, ateriat ja muut palvelut sekä mahdollisen omavastuuosuuden asiakas maksaa itse. Palvelusetelin käyttö on kuitenkin vielä suhteellisen vähäistä. Palveluasumisen palveluseteliä käytti vuoden 2010 lokakuussa 192 asiakasta.<sup>155</sup> Tähän vaikuttanee palvelusetelin suhteellisen alhainen arvo, jolloin asukkaan omavastuuosuus muodostuu huomattavan suureksi. Käytännössä palveluseteli soveltuukin vain varakkaille vanhuksille tai sellaisille vanhuksille, joiden omaisilla on varaa osallistua omavastuuosuuden rahoittamiseen.

**Hämeenlinnassa** palveluasumisen palvelusetelin käyttömahdollisuutta tarjotaan määrärahojen puitteissa niille asukkaille, jotka täyttävät ympärivuorokautisen palveluasumisen piiriin pääsyn kriteerit. Vaihtoehtoisesti asukas voi jäädä kaupungin omien palveluiden piiriin.

Palveluasumisessa on määritelty neljä eri palvelusetelituotetta: palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen, dementiahoiva sekä vaativa dementiahoiva. Palveluseteli myönnetään hoivan ja hoidon osuuteen. Palvelusetelin maksimiarvot ovat 1100–2700 euroa/kk hoivatason mukaisesti. Asiakas vastaa itse palvelusetelin arvon ylittävästä osuudesta. Samoin asiakas maksaa itse asuinhuoneen vuokran, ateriat ja muut henkilökohtaiset menot.

Palveluseteleitä on tarjottu talousarviomäärärahojen puitteissa, ja tällä hetkellä on epävarmaa, onko palvelusetelijärjestelmä käytettävissä vuosina 2010–2011.

<sup>154</sup> Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan esityslista 25.1.2011.

<sup>155</sup> Helsingin kaupungin sosiaalilautakunnan esityslista 25.1.2011.

#### 4.4 Palvelusetelijärjestelmä kunnan kannalta

Palvelusetelijärjestelmää pidetään yleisesti vaihtoehtona hankintalain tarkoittamalle julkiselle hankinnalle.<sup>156</sup> Sosiaali- ja terveystalouden osalta palveluiden järjestämistä koskevat menettelytavat ovat kansallisesti säädeltävissä edellyttäen, että noudatetaan syrjimättömyyden, avoimuuden ja tasapuolisen kohtelun periaatteita.

Ainakin Helsinki ja Hämeenlinna ovat tulkinneet hankintalain niin, että kaikki hyväksymiskriteerit täyttävät palveluntuottajat hyväksytään palvelujen tuottajiksi. Mikäli palveluasumisessa on ajateltu tukeutua kunnan lääkäripalveluihin, ei etäisyys niihin voisi kuitenkaan olla kohtuuttoman pitkä. Helsinki ja Hämeenlinna ovat ratkaisseet tämän niin, että palveluntuottajan sijaintikunnalta on edellytetty sitoumusta lääkäripalvelujen järjestämisestä. Lain 5 §:ssä edellytettyjen palvelun laatua koskevien vaatimusten todentaminen voi kuitenkin olla hankalaa, mikäli palvelun tuottaja sijaitsee maantieteellisesti kaukana. Lain 5 §:n 3 kohdan mukaan palvelujen tuottajan tuottamien palvelujen tulee olla vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Palvelusetelijärjestelmä asettaa haasteita kuntien kustannuslaskennalle, sillä kunnan oman toiminnan kustannukset ovat eräs tekijä, joka on otettava huomioon palvelusetelin arvoa määriteltäessä. Palvelusetelijärjestelmän helppous hankintalain mukaiseen menettelyyn verrattuna on siis ainakin osittain näennäistä. Tosin kustannuslaskentaa tarvitaan muutoinkin verrattaessa oman toiminnan kustannuksia muihin palveluiden järjestämistapoihin.

Kunta ei voi rakentaa palvelujärjestelmäänsä yksinomaan palvelusetelijärjestelmän varaan. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin. Näitä tilanteita varten kunnalla tulee siis olla oma palveluverkosto tai palveluita tulee hankkia ostamalla yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Nämä vaihtoehtoiset palvelut tulee tarjota hoitotakuun edellyttämässä ajassa, jota siis palvelusetelistä kieltäytyminen ei

---

<sup>156</sup> Uotinen 2009, 69.

poista.<sup>157</sup> Laissa ei ole säännöksiä sen tilanteen varalta, että asiakas myöhemmin katuu valintaansa ja haluaisi vaihtaa sen joko toiseen palvelusetelituottajaan tai saada palvelut suoraan kunnalta. Helsingin kaupunki tosin edellyttää, että palveluntuottaja ilmoittaa kaupungille asiakkaan maksuvaikeuksista ennen sopimuksen irtisanomista.

Kunnan ja palvelujen tuottajan välillä ei ole sopimussuhdetta. Palvelusetelilakiin ei sisälly erityissäännöksiä kunnan vastuusta. Vahingonkorvauslain (412/1974) perusteella kunta voi kuitenkin joutua vahingonkorvausvastuuseen sekä asiakkaalle että palvelujen tuottajalle. Asiakkaaseen nähden kunta on toissijaisesti korvausvelvollinen esimerkiksi silloin, jos kunta on laiminlyönyt sen varmistamisen, että palvelujen tuottajalle on vastuuvakuutus. Palvelujen tuottajaan nähden taas saattaa syntyä korvausvaateita sen johdosta, että kunta ei ole merkinnyt hyväksymäänsä palveluntuottajaa rekisteriin ja näin palveluntuottajalle on aiheutunut vahinkoa asiakkaiden menetyksenä.

#### **4.5 Palvelusetelijärjestelmä asiakkaan kannalta**

Palvelusetelijärjestelmää käyttävissä kunnissa asiakkaalla on periaatteessa enemmän valinnan mahdollisuuksia. Valintaa ja vertailuja varten asiakkaalla täytyy olla riittävät tiedot valinnan kustannuksista ja seurauksista. Myös palvelusetelilaki edellyttää, että kunta selvittää asiakkaalle tämän aseman palveluseteliä käytettäessä. Kun on kuitenkin kyse pääasiassa tehostettua asumispalvelua tarvitsevista asiakkaista, voidaan kuitenkin epäillä, että riittävää kykyä arviointiin ei läheskään aina ole. Kustannusten osalta vertailua vaikeuttaa myös se, että kotitalousvähennystä ei saa, jos vähennykseen oikeutettu henkilö on saanut samaa työsuoritusta varten kunnan myöntämän sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelin.

Asiakkaalla on palvelusetelilain 6 §:n oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palveluiden piiriin. Omaiset saattavat joutua kohtuuttomaan valintatilaisuuteen, jos valittavana on kalliimpi mutta heti saatavilla oleva palvelusetelivaihtoehto tai pitkien jonojen takana oleva kunnallinen palvelu.

---

<sup>157</sup> Uotinen 2009, 90.

Palvelusetelijärjestelmässä kunnan ja asiakkaan välillä ei ole sopimussuhdetta. Sopimussuhde syntyy palveluntuottajan ja asiakkaan välille. Asiakkaan ja palveluntuottajan välistä sopimussuhdetta koskevat kuluttaja- ja sopimusoikeuden säännökset. Sopimusta koskeva erimielisyys on myös mahdollista saattaa kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäväksi.

Eri kunnissa asuvien kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on myös hämäävää, että palvelusetelin arvo voidaan määrittellä samastakin palvelusta kovin erisuuruiseksi. Palvelusetelilain 7 §:n mukaan palvelusetelin kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona *tai* hankkimisesta ostopalveluna. Kunta voi siten itse omista lähtökohdistaan melko vapaasti määrittellä setelin arvon ja sitä kautta myös vaikuttaa siihen, minkälaisille ryhmille seteli on todellisuudessa tarkoitettu.

#### **4.6 Palvelusetelijärjestelmä palvelun tuottajan kannalta**

Palveluiden käyttöaste vaikuttaa palveluiden kustannuksiin ja sitä kautta hinnoitteluun. Mikäli suuri osa asiakaspaikoista jää asiakkaiden valinnan varaan, joutuu yrittäjä todennäköisesti huomioimaan tyhjäkäyttöriskin hinnoittelussaan. Yleinen kustannustaso ja sitä kautta asiakkaiden maksamat omavastuuosuudet saattavat nousta verrattuna siihen vaihtoehtoon, että kunnalla ja tuottajalla on pitkäkestoinen sopimus palvelujen tuottamisesta.

Palvelusetelijärjestelmä asettaa myös haasteita asiakirjahallinnolle. Palvelusetelilain 11 §:n mukaan kunta on palvelusetelillä järjestettävässä palvelussa syntyvien potilas- ja asiakasasiakirjojen henkilötietolaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä. Näin on esim. yksityisessä palvelutalossa, jossa on erilaisin maksuperustein olevia asiakkaita, joudutaan palveluseteliä käytettäessä syntyvät asiakirjat pitämään erillään muista asiakasasiakirjoista. Tämä saattaa lisätä ATK-kustannuksia, ja on toistaiseksi epäselvää, miten ja kenen kustannuksella rekisterinpito tulisi järjestää.

## 4.7 Palveluasuminen ja kotikuntalaki

Kunnallishallinnon kirjoittamattomana sääntönä on pidetty sitä, että jokainen kunta huolehtii itse omista vähäosaisistaan. Kuntalain mukaan kunta voi järjestää palveluja monin eri tavoin ja ostopalvelujen yleistymisen myötä kunnat ovat ryhtyneet hankkimaan asumispalveluita myös muiden kuntien alueilla sijaitsevista yksiköistä, koska varsinkaan monille erityisryhmille ei ole ollut saatavilla oman kunnan alueelta ympärivuorokautista palveluasumista.

Kotikuntalain 3 § 2 kohdan mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa.

Sosiaali- ja terveyshuollon toimintayksikön käsite on sängen yksityiskohtaisesti määritelty eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä 27/1993vp. Sen mukaan näitä yksiköitä ovat:

- sairaalat, vanhustenhuoltolaitokset mukaan lukien vanhainkodit, hoitokodit ja hoivakodit, vanhusten palveluasumisyksiköt,
- vammaishuollon laitokset, vammaishuollon asumispalveluyksiköt mukaan lukien vammaisten palvelutalot, kehitysvammaisten asunnot sekä ryhmäkodit ja perhekodit,
- päihdeongelmaisten asumispalveluyksiköt, mielenterveyspotilaiden
- lasten- ja nuortenhuollon laitokset mukaan lukien lastenkodit, erityislastenkodit, koulukodit, ja nuorisokodit
- rintamaveteraanien ja sotainvalidien palveluasumisyksiköt ja vastaavat.

Hallintovaliokunnan mietinnössä<sup>158</sup> on todettu lisäksi, että muutoin vastaavilla olosuhteilla tarkoitetaan esimerkiksi perhehoitoa, jota laajimmin toteutetaan lastensuojelussa ja kehitysvammahuollossa.

Vaikka kotikunta ei muuttuisikaan, saattaa järjestely tulla kalliiksi palveluasumista tarjoavalle kunnalle. Toimeentulotuki on toimeentulotuesta annetun lain mukaan sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen välttämätön toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 14 §:n1 momentin mukaan toimeentulotuen

<sup>158</sup> Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 27/1993 vp.



myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Mahdollisen toimeentulotuen myöntää siis palvelutalon sijaintikunta.

Peruspalveluministeri Risikko on vastauksessaan kansanedustaja Töllin tekemään kirjalliseen kysymykseen<sup>159</sup> myöntänyt, että toimeentulotuen järjestämisvelvollisuus saattaa tietyissä tilanteissa siirtyä oleskelukunnalle. Vastauksessa todetaan, että valtio korvaa osan kuntien maksamista toimeentulotukimenoista kunnille. Korvausjärjestelmä muutettiin osittain kustannusperusteiseksi vuoden 2006 alusta, mikä osaltaan helpottaa kuntien asemaa kysymyksessä tarkoitettussa tilanteessa. Kustannusperusteinen valtionosuus on 50 % kunnille aiheutuneista perustoimeentulotuen nettomenoista. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menot sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin, joista laskennallisin perustein määräytyvä valtionosuus on noin kolmannes. Kaikista kuntien maksamista toimeentulotuen menoista noin 90 % on käytetty perustoimeentulotukimenoihin. Näin ollen se kunta, joka on maksanut toimeentulotukea esimerkiksi lääkekustannuksiin toisen kunnan sijoittamalle palvelutaloasukkaalle, saa maksamansa tuen nettomenoista puolet valtionosuutena takaisin. Tämä tarkoittaa siis sitä, että toinen puoli jää sijaintikunnan maksettavaksi.

Kotikuntalain 3 § 2 momentista riippumatta kotikunta saattaa kuitenkin eräissä tapauksissa muuttua. Oikeuskäytännön perusteella laitoshoidossa olevan kotikunta voi siirtyä laitoksen sijaintikuntaan, jos muuton voidaan arvioida johtuvan muusta syystä kuin pääosin hoidon tarpeesta. Näin on esimerkiksi tapauksessa KHO 17.12.1996/3872, jossa A:n muutto kunnassa X olevasta yksityisestä hoitokodista kunnassa Y olevaan yksityiseen hoitokotiin ei tapahtunut hoidon saamiseksi vaan asuinpaikkana olleen hoitokodin vaihtamisesta. Muuttoon eivät vaikuttaneet terveydelliset syyt, vaan tarve asua kunnassa Y asuvien lasten läheisyydessä.

Palvelusetelijärjestelmää käytettäessä kotikuntakysymys saattaa olla vielä ongelmallisempi. Esimerkiksi Helsinki hyväksyy palvelusetelijärjestelmäänsä palveluiden tuottajiksi käytännössä kaikki edellytykset täyttävät palveluntuottajat mistä päin Suomea tahansa. Marraskuussa 2009 liki puolet palveluntuottajien asumispalvelukohteista sijaitsi muualla kuin Helsingissä. Jos palveluseteliin oikeutettu on jo aikaisemmin ollut

---

<sup>159</sup> Ministeri Risikon vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 406/2009 vp.

palveluiden piirissä Helsingissä mutta haluaa oman valintansa perusteella muuttaa toiseen kohteeseen, esimerkiksi vanhaan kotikuntaansa tai lähemmäksi sukulaisiaan, muodostuu kysymys kotikunnasta mielenkiintoiseksi.

Kotikuntalakia (201/1994) ja sosiaalihuoltolakia (710/1982) on muutettu 1.1.2011 voimaan tulleilla laeilla (1377/2010 ja 1378/2010). Lakimuutosten tavoitteena on, että oikeus vapaasti valita oma asuinpaikkansa toteutuisi nykyistä paremmin erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden osalta. Vapaus liikkua maassa ja valita siellä asuinpaikkansa on perustuslain 9 §:ssä taattu perusoikeus. Lakimuutosten tavoitteena on myös turvata perustuslain 6 §:ssä säädettyä ihmisten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun ja tukea sitä, etteivät ihmiset joutuisi eriarvoiseen asemaan terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Kotikuntalain uuden 3 a §:n mukaan pitkäaikaisessa eli yli vuoden kestävässä hoitosuhteessa kotikuntansa ulkopuolella asuvalla on kotikunnan valintaoikeus. Oikeus koskee henkilöä, joka on viranomaispäätöksellä sijoitettu laitoshoitoon, perhehoitoon tai asumaan asumispalvelujen avulla muun kuin kotikuntansa alueella.

Lisäksi sosiaalihuoltolakiin on lisätty uusi 16 a §, jonka mukaan henkilöllä, joka ikänsä, vammaisuutensa tai muun sellaisen syyn vuoksi ei kykene asumaan itsenäisesti, on oikeus hakea palveluja ja hoitopaikkaa myös muusta kuin kotikunnastaan.

Kotikuntalain ja sosiaalihuoltolain muutokseen liittyviä kuntakorvausjärjestelmiä säädetään sosiaalihuoltolain 42a ja 42 b pykälissä. Sosiaalihuoltolain 42 b §:n mukaan vastuu kunnan päätökseen perustuvan perhehoidon, laitoshoidon tai asumispalvelujen tosiasiallisista kustannuksista säilyy muuton jälkeen henkilön aiemmalla kotikunnalla. Tämä koskee sekä sosiaalihuoltolain 16 a että 42 a §:ssä tarkoitettuja tilanteita. Kustannusten lähtökohtana on palvelun toiminnasta aiheutuvat kustannukset, josta vähennetään muut toimintatuotot, asiakasmaksut ja valtionosuus.

Kuntakorvausjärjestelmä ei kata läheskään kaikkia todellisia kustannuksia. Muun muassa toimeentulotukikustannukset jäävät uuden kunnan maksettavaksi, joskin ne kuuluvat muutenkin oleskelukunnan maksettavaksi. Uusi kotikunta maksaa myös henki-

lön sairastumisesta tai tapaturmasta johtuvat terveydenhuollon menot sekä sellaisen hammashoidon, joka ei normaalisti sisälly kyseiseen hoitopalveluun.<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Kuntainfo 2/2011; Kuntaliiton ja Sosiaali- ja terveysministeriön yhteinen ohje kunnille ”Pitkäaikaista laitoshoidon, asumispalveluja tai perhehoitoa tarvitsevien henkilöiden oikeus vaihtaa kotikuntaa ja asuinpaikkaa”.  
[http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2011/y04802011/Kuntainfo % 202-2011\\_21-2-11.pdf](http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2011/y04802011/Kuntainfo%202-2011_21-2-11.pdf).

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

*Mikä on kunnan oikeudellinen toimivalta asuntoasioissa ja mitä muutoksia kuntiin kohdistuvassa oikeudellisessa ja hallinnollisessa sääntelyssä on tapahtunut?*

Kunnan asuntoasioihin liittyviä tehtäviä voidaan ryhmitellä 1) asumisen viranomais-tehtäviin 2) asunto-olojen kehittämistehtäviin sekä 3) asumispalveluiden järjestämistehtäviin.

Kunnalle kuuluvien viranomaistehtävien osalta kunnan toimivalta on suhteellisen selkeä. Toimivalta riippuu lainsäädännöstä ja sen perusteella kunnalle annetuista viranomaistehtävistä, jotka liittyvät asumisen tukien myöntämiseen ja valvontaan. Viranomaistehtävät ovat viimeisten vuosikymmenten aikana vähentyneet. Merkittäviä muutoksia ovat olleet asumistukitehtävien siirtyminen Kelalle ja aravalainoituksen korvaaminen rahalaitosten myöntämällä korkotukilainoilla.

Yleisellä tasolla hallinnollista sääntelyä ja ohjeistusta on pyritty vähentämään valtionhallinnossa toteutetun normien purkauksen seurauksena. Monissa tapauksissa kunnalla on enemmän harkintavaltaa säädösten tulkinnassa ja siinä, miten se esimerkiksi valvontatehtäviään hoitaa. Näennäisen hallinnollisen byrokratian vähentymisen kääntopuolena on kuitenkin kunnan oikeusturvan heikkeneminen. Erityisesti korjaus- ja energia-avustusten myöntämisessä kunnat voivat joutua maksamaan valtiolle takaisin avustuksia, joita ei maksatukseen liittyvässä jälkikäteisvalvonnassa ole hyväksytty. Säännöksien ja ohjeiden tulisikin tältä osin selkeyttää.

Toistaiseksi kunnat ovat saaneet itse päättää, miten ne hoitavat asunto-asioihin liittyvät viranomaistehtävät. Jotkut kunnat ovat hoitaneet näitä vapaaehtoisesti yhteistyössä jonkun toisen kunnan kanssa ns. isäntäkuntamallilla, mutta pakkoa yhteistoiminta-

alueiden muodostamiseen ei ole. ARA on kuitenkin keväällä 2011 tiedustellut kunnilta, miten korjaus- ja energia-avustuksiin liittyvät viranomaistehtävät on järjestetty. Samalla on tiedusteltu, onko kunnalla suunnitelmia hoitaa niitä yhteistyössä muiden kuntien kanssa. ARA on myös ilmoittanut vähentävänsä omia kunnille suunnattuja neuvontaresurssejaan valtion tuottavuusohjelman säästövelvoitteisiin vedoten. Korjaus- ja energia-avustushakemusten vuosittainen määrä riippuu oleellisesti valtion talousarviossa osoitetuista määrärahoista ja mahdollisista suhdanneluonteisista avustuksista. Tästä syystä olisi kohtuutonta edellyttää, että kunnat edes yhteistyössä muiden kuntien kanssa velvoitettaisiin palkkaamaan tehtäviin uusia viranhaltijoita, ellei valtio osallistuisi kustannusten rahoittamiseen.

Tässä tutkimuksessa yhtenä tutkimusongelmana oli arvioida kunnan roolia vuokra-asuntojen omistajana. Vuokra-asuntojen omistamista ei aiemmin todetun perusteella voida pitää kunnan lakisääteisenä tehtävänä, vaikka kunnille onkin säädetty yleispiirteinen velvoite edistää asunto-oloja. Joissain tapauksissa kuntien tulee tarvittaessa huolehtia myös asunnon järjestämisestä. Tällöinkin on kuitenkin kyse nimenomaan palveluiden järjestämisvastuusta.

Kunnan ei siis tarvitse olla itse asumispalveluiden tuottajana vaan se voi hankkia niitä ostopalveluina tai muilla yhteistyöjärjestelyillä. Erityisryhmien asumisessa onkin varsin yleistä, että kunnat hankkivat näitä palveluita yleishyödyllisiltä yhteisöiltä ja elinkeinotoimintaa harjoittavilta yrityksiltä.

Raha-automaattiyhdistys on hankintalainsäädännössä tapahtuneiden muutosten ja niiden tulkinnan johdosta käytännössä lopettanut lähes kokonaan yleishyödyllisten yhteisöjen asuntoinvestointien rahoittamisen. Monessa tapauksessa kunnan on itse edullisempaa tuottaa erityisryhmien palveluita esimerkiksi omistamansa vuokrataloyhteisön omistukseen kuin hankkia niitä kaupallisesti toimivilta hoivapalveluyrittäjiltä.

Jos kunnalla ei ole velvoitetta vuokra-asuntojen omistamiseen ei myöskään ole periaatteellista estettä niistä luopumiseen, jos se muuten on asuntopoliittisesti perusteltavissa. Aravalainoiteisten vuokra-asuntojen käyttöä ja luovutusta on lainsäädännöllä rajoitettu ja myytäessä rajoitusten alaista omaisuutta myös kauppahinta jää alhaiseksi. Vuokra-asuntojen myynti ei siis välttämättä ole kunnallistaloudellisesti järkevää, vaikka siihen ei lainsäädännöllistä estettä olekaan. Jos kunta myy aravarajoitusten alaisia vuokra-asuntoja muille kuin kuntien omistamille yhteisöille muuttaa se myös

asukasvalintaperusteita siten, että kunnan asukkaita ei voida enää asettaa etusijalle asukkaita valittaessa ja näin tämä periaatteessa huonontaisi kuntalaisten mahdollisuuksia asunnon saantiin. Tämä voisi olla mahdollinen valitusperuste, mutta siihen ei tietääkseni ole toistaiseksi vedottu.

Vaikka velvoitetta vuokra-asuntojen omistamiseen ei olekaan, on erityisesti uusien vuokra-asuntokohteiden rakentaminen jo pitkään ollut pääasiassa kuntien omistamien yhteisöjen vastuulla. Valtakunnalliset yleishyödyllisiksi nimetyt toimijat ovat aktiivisesti hakeneet vapautuksia vuokra-asuntojen käyttö- ja luovutusrajoituksista tarkoitukseenaan myydä vuokra-asuntokohteita mahdollisimman korkealla tuotolla.

.

***Liittykö seudulliseen asuntopoliikkaan kunnallisen itsehallinnon kannalta kielteisiä piirteitä ja miten kansalaisten yhdenvertaisuus ja kunnan etu ovat oikeudellisesti yhteen sovitettavissa?***

Paras-hankkeen yhteydessä annettiin tietyille kaupunkiseuduille velvoite tarkastella mm. asumiseen ja maankäyttöön liittyviä yhteistyökysymyksiä. Helsingin seutua lukuun ottamatta ei konkreettisista tavoitteista ole sovittu ja muutenkin Paras - hankkeen anti jäi asuntoasioiden osalta vähäiseksi. Osittain tämä johtui siitä, että useimmilla potentiaalisilla yhteistoiminta-alueilla toteutettiin kuntaliitoksia. Paras – hankkeen loppuraportissa on myös todettu, että kuntien välinen kilpailu asukkaista vaikeuttaa erityisesti asumisen yhteistyötä. Seudullisten asunto-ohjelmien ajankohtaisuus, vaikuttavuus ja kuntien sitoutuneisuus niiden toteuttamiseen ovat myös jääneet epäselviksi.

Kunnallishallinnon periaatteena on pidetty sitä, että jokainen kunta huolehtii ”omista köyhistään”. Vaatimukset tiiviimmästä seudullisesta yhteistyöstä puhumattakaan seudullisesta yhteisvastuullisuudesta ovat vieraita tälle kuntaprotektionistiselle ajattelutavalle varsinkin, jos se tarkoittaa veronmaksukyvyltään heikompia asunnontarvitsijaryhmiä.

Asuminen poikkeaa muista palveluista siinä, että asumisen perusteella määräytyy myös henkilön kotikunta tietyin poikkeuksin.

Useamman kunnan muodostama seudullinen vuokratoyhtiö voi olla taloudellisin ja teknisin kriteerein arvioituna järkevä tapa harjoittaa seudullista asuntopolitiikkaa. Eri-tyisesti asukasvalintojen suhteen voi kuitenkin olla vaikeaa toteuttaa seudullista oikeudenmukaisuutta niin, että moniongelmaisia ja siten kuntien sosiaali- ja terveystoimen resursseja eniten kuluttavia hakijoita tulisi valittua tasaisesti kaikkiin seudulla sijaitseviin vuokratalohteisiin. Vielä vaikeampi tilanne on niillä seuduilla, joissa osassa vuokratalokantaa on kysynnän puutteen takia tyhjiä vuokra-asuntoja.

Yksittäisen kunnan vaikutusvalta seudullisessa yhtiössä kapenee omistusosuuden suhteessa. Kuntien tulisi pystyä sopimaan muun muassa asukkaiden valinnasta, hakijajonon pitämisestä ja ns. vaikeasti asutettavien ja muualta tulevien hakijoiden valinnassa noudatettavissa periaatteista. Lisäksi tulisi ratkaista miten uudisrakennushankkeet toteutetaan, miten niiden sijainti ratkaistaan ja millä periaatteilla omistajat sijoittavat hankkeisiin tarvittavat omat rahat. Sopimusta edellyttää myös suurempien korjaushankkeiden priorisointi.

Lainsäädäntöteitse ei mielestäni jatkossakaan voida ratkaista seudullisen asuntopolitiikan kysymyksiä. Kunnat ovat yhtiöittäneet vuokra-asuntojen omistamisen eikä ilman perustuslainsäätämisyjärjestystä voida kajota osakeyhtiöiden omistuksiin. Jos jollekin seudulle haluttaisiin enemmän vuokra-asuntoja kuin kunnat ovat itse valmiita yhtiöidensä kautta rakennuttamaan, tulisi valtion tai jonkun valtion määräysvallassa olevan yhteisön perustaa yhtiö, jonka lukuun asuntoja voitaisiin rakennuttaa. Hyvin epätodennäköisenä on kuitenkin pidettävä tätä vaihtoehtoa, jossa valtio ryhtyisi operatiiviseksi toimijaksi.

Asuntoasioiden viranomaistehtäviin liittyvä yhteistyö isäntäkuntamallilla on käynnistynyt mm. Lahden seudulla ja ARA on ohjeistanut kuntia yhteistyöhän erityisesti korjaus- ja energia-avustusasioissa. Yhteistyömuodot tulee kuitenkin jättää kuntien omaan harkintaan.

Helsingin seudulle ja mahdollisesti joillekin muille kaupunkiseuduille saattaa kuitenkin tulla jossain vaiheessa lakiin kirjoitettu myös asuntoasiat käsittävä yhteistyö- tai suunnitteluveto. Mikäli kyseessä on pelkkä suunnitteluveto ilman lakiin kirjoitettua sanktioitua toimenpidepakkoa, se ei merkitse oleellista muutosta nykytilanteeseen.

Vuokra-asuntojen määrää voimakkaasti lisääviin sopimukseen sisältyy kunnallisen itsehallinnon kannalta huomioitavia seikkoja, vaikka tämälantapaiset aiesopimukset eivät sinänsä juridisesti sitovia olekaan. Kuntalain (365/1995) 1.3 §:n mukaan kunnan on pyrittävä edistämään *asukkaidensa* hyvinvointia ja kestäväää kehitystä *alueellaan*. Kuntaa ei siten voida velvoittaa rakentamaan vuokra-asuntoja tai muita hyvinvointipalveluja yli omien asukkaidensa tarpeiden. Tällaiselle seudulliselle yhteisvastaullisuudelle ei siis ole olemassa ainakaan tältä pohjalta katsoen perusteita. Toisaalta myös vaatimus kestäväään kehitykseen sisältää sen, että kunnan ei pidä ainakaan tietoisesti ottaa sellaisia riskejä, jotka voivat johtaa asuntojen todennäköiseen tyhjäkäyttöön.

Seudulliseen yhteistyöhön liittyy myös muita ongelmia, joita ovat mm. lisääntyvä transparenttisuuden katoaminen<sup>161</sup> ja siihen liittyyvä ilmeinen demokratiavaje. Valtion taholta sitoutuminen aiesopimukseen on ollut määrärahatasolla heikkoa. Määrärahat eivät myöskään ole välttämättä kohdistuneet seudun sisällä tasapuolisesti.

Seudullista yhteistyötä ainakin Helsingin seudulla on vaikeuttamassa myös se, että seutuun kuuluu kooltaan hyvin erisuuruisia kuntia. Isoimpien kuntien edustus valmistelussa on yleensä niin vahva, että ne pystyvät muita paremmin vaikuttamaan asiakirjojen ja päätösten sisältöön. Voidaan jopa puhua eräänlaisesta aluekorporativismista, jossa kunnat pyritään ilman lainsäädännöllistä pakkoa sitouttamaan tiettyihin toimintatapoihin ja tavoitteisiin. Tosin ainakin pääkaupunkiseudulla seudullinen yhteistyö on osin näennäisen vapaaehtoista, koska sen vaihtoehtona on valtion taholta esitetty uhkaus pakkoyhteistyöstä, jos vapaaehtoista kautta ei edetä riittävän hyvin. Maankäytön alueella pakko on jo toteutumassa, kun pääkaupunkiseudun kunnat velvoitettaneen laatimaan yhteinen yleiskaava<sup>162</sup>.

Huolimatta seudulliseen asuntopolitiikkaan liittyivistä ongelmista on todennäköistä, että valtion taholta pyritään kunnalliseen asuntopolitiikkaan vaikuttamaan nimenomaan seudullista yhteistyötä edistävästi. Tämä tapahtuisi joko lainsäädännöllä siihen pakottamalla tai sitten sopimusteitse. Valtion ja kunnan välisen sopimuksen alaa rajoittaa kuitenkin kuntien itsehallinnollinen asema, jonka mukaan pelkästään sopimus pohjaisesti valtio ei voi lisätä kunnan taloudellisia rasituksia tai supistaa kunnan toimialaa.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Rynänen teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet 2007, 46.

<sup>162</sup> Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennuudistuksesta 2009.

<sup>163</sup> Mäenpää 1989, 159.



Jotta kunta olisi sidottu itsehallinnollisen päätösvaltansa käyttöä koskevaan sopimukseen, sen on oltava siinä itse osapuolena tai kunnan edustajalla on oltava asianmukainen valtuutus sopimuksen solmimiseen.<sup>164</sup>

Kunnan ja valtion välisten aiesopimusten suhteen tilanne on mielestäni samankaltainen. Asumista koskevissa aiesopimuksissa kunnat ovat luvanneet myötävaikuttaa kaa-voitukseen sekä tietynsuuruisen asuntomäärän toteutumiseen. Vastaavasti valtion taholta on luvattu osallistua liikenne- ja muiden infrastruktuurihankkeiden kustannuksiin.

Helsingin seudulle laadittu valtion ja kuntien aiesopimus ei myöskään voi olla siinä mielessä sitova, että sen noudattamatta jättämisestä aiheutuisi joitain sanktioita. Asuntotuotantomäärien ennustaminen suhdannetilanteiden muuttuessa on osoittautunut kovin epäkiitolliseksi tehtäväksi.

Aiesopimuksen käsittelyyn on myös liitetty yhteisvastuullisuuden käsite, jolla on tarkoitettu mm. sitä, että seudun kaikkien kuntien pitäisi ottaa vastuuta vuokra-asuntojen ja erityisryhmien asunto-olojen parantamisesta. Voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, voidaanko kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti edellyttää, että jokin kunta rakentaisi vuokra-asuntoja yli omien kuntalaistensa tarpeiden ”seudun hyväksi”.

Helsingin metropolialue muodostuu useiden alueiden muodostamasta verkostosta, joka jo sen laajuuden huomioon ottaen tarvitsisi organisoidumpaa ja mahdollisesti säännellympää hallintoa. Alueiden kehittämislain mukaan maakunnan liiton eli tässä tapauksessa Uudenmaan liiton tehtäväksi on annettu mm. edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä. Uudenmaan liiton rooli on toistaiseksi kuitenkin ollut vähäinen ja se voisikin tulevaisuudessa omaksua aktiivisemmän roolin myös asuntoasioiden kehittämistyössä.

---

<sup>164</sup> Mäenpää 1989, 159.

***Miten EU:n julkista tukea koskevat direktiivit ja kansallinen hankintalainsäädäntö vaikuttavat kuntien harjoittamaan asuntopolitiikkaan?***

EU:n julkista tukea koskevat direktiivit eivät ole vielä vaikuttaneet käytännön asuntopolitiikan harjoittamiseen. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että EU:n sisällä julkisen palvelun velvoitetta koskevat tarkemmat periaatteelliset linjaukset ovat tekemättä. Ympäristöministeriö on omalta osaltaan todennut, että valtion myöntämät asuntopoliittiset tuet ja avustukset täyttävät julkisen palvelun velvoitteelle asetetut ehdot.

Kuntien myöntämien tukien ja avustusten osalta asiassa ei ole myöskään edetty. Valtiovarainministeriö asetti 19.11.2009 kunnat ja kilpailuneutraaliteetti-työryhmän. Työryhmän yhtenä tehtävänä oli selvittää ja tehdä mahdolliset ehdotukset, millä perusteella kunta voi antaa julkisen palvelun velvoitteen eli selvittää ns. SGEI-palvelujen pelisääntöjä. Työryhmä päätyi siihen, ettei työryhmällä ollut edellytyksiä ryhtyä tässä vaiheessa laatimaan linjauksia. Työryhmää asetettaessa työn aikatauluna oli, että EU-komissio olisi antanut työryhmän toimikauden aikana jäsenvaltioiden antamien selvityksien perusteella yleisiä linjauksia julkisen palvelun asettamisen edellytyksistä. Komissio ei ole kuitenkaan antanut vielä linjauksia, joten työryhmä katsoi, ettei sillä ole tässä vaiheessa edellytyksiä laatia selvitystä tai tehdä ehdotuksia julkisen palvelun velvoitteen asettamisen pelisäännöistä.<sup>165</sup>

EU:n komissio on 23.3.2011 julkaissut tiedonannon SGEI – palveluja koskevien säännösten uudistamisesta.<sup>166</sup> Komissio arvioi, onko mahdollista selkeyttää keskeisiä kysymyksiä, jotka liittyvät valtioneuvoston suositusten soveltamiseen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin kuten sääntöjen soveltamisalaa ja edellytyksiä tällaisille palveluille myönnetyn tuenhyväksymiselle komissiossa. Komissio tutkii myös miten erilaisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja voitaisiin käsitellä entistä yksilöllisemmin ja oikeasuhteisemmin. Se pyrkii suhteuttamaan valtiontuen tarkastelun yksityiskohtaisuuden tarjottavien palvelujen luonteeseen ja laajuuteen.

<sup>165</sup> Kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla ja toiminnan yhtiöittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisu 33/2010.

<sup>166</sup> Komission tiedonanto 23.3.2011 KOM (2011) 146.

Tämän strategian yhtenä tavoitteena on yksinkertaistaa sääntöjä, joita sovelletaan tiettyyppisiin sosiaalipalveluihin sekä sellaisiin pienimuotoisiin, luonteeltaan paikallisiin julkisiin palveluihin, joiden vaikutusjäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vähäinen. Näin komissio voisi kiinnittää enemmän huomiota tehokkuus- ja kilpailunäkökohtiin sellaisten laajamittaisten kaupallisten palvelujen tarkastelussa, jotka ovat selvästi EU:n laajuisia. Myös De Minimis – raja-arvojen tarkastelu kuuluu komission tarkasteluun.

EU:n komissio on julkaissut myös Vihreän kirjan EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta.<sup>167</sup> Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta jäädä odottamaan uudistusten lopullista muotoa. On kuitenkin todennäköistä, että säännöksiä tullessaan lieventämään erityisesti pienten paikallisten palvelujen kohdalla. Näihin voitaneen lukea paikallisesti tuotettavat asumispalvelut.

Kuntaliitto ei ole antanut kunnille SGEI – menettelyä koskevia ohjeita ja on ilmeisesti jäänyt odottamaan EU:lta tulevia periaatteellisia linjauksia. Ainakin Espoo on ryhtynyt käyttämään julkisen palvelun menettelyä eli SGEI-menettelyä pitkäaikaisasunnottomuuden poistamisessa sekä lasten- ja nuortenkotipalvelujen hankinnoissa. Julkisen palveluvelvoitteen menettelyä suunnitellaan käytettävän Espoossa vastaisuudessakin tilanteissa, jotka koskevat luonnollista monopolia tai markkinoilla, joissa tosiasiallisia palveluntarjoajia on rajoitettu määrä tai vain yksi.<sup>168</sup>

### ***Lopuksi***

Kunnan poliittisena tehtävänä voidaan pitää kunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuvaa oikeutta toteuttaa omista paikallisista olosuhteista ja poliittisesta arvomaailmasta rakentuvaa paikallista asuntopolitiikkaa omien kuntalaistensa tarpeisiin ja pääsääntöisesti oman kunnan alueella. Uhkakuvana tälle kehitykselle voidaan nähdä valtionhallinnon visio kunnista osana julkishallinnon konsernia. Tässä visiossa tavoitteena on yhdenvertaisuuden varjolla pakottaa kunnat lainsäädännöllä yhdenmukaisiin ja tasalaatuisiin palveluihin, jolloin mahdollisuudet paikallisen asuntopolitiikan harjoittamiselle heikkenevät.

<sup>167</sup> Vihreä kirja KOM(2011)146/F.

<sup>168</sup> Espoon sosiaali- ja terveyslautakunta 22.9.2009 § 7 ja 19.8.2010 § 7.