



Pekka Raitanen

Mitäpä jos Maanmittauslaitosta käytäisiin yksityistämään

Aika ajoin nousee esiin kysymys Maanmittauslaitoksen virastomuodon tarkistamisesta. Käytännössä asia tarkoittaisi mahdollista liikelaitostamista tai yhtiöittämistä.

Julkisessa keskustelussa asia on ollut esillä suhteellisen harvoin. Taannoisina vuosina puhuttiin enemmänkin siitä, pitäisikö laitoksen sijaita jollakin muulla kuin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla. *Maankäyttö*-lehdessä yksityistämisen- ja kilpailuttamisasiasta on toki muutamaan kertaan kirjoitettu, viimeksi **Sakari Viertiön** toimesta (*Maankäyttö* 1/2005). Oma kirjoitukseni aiheesta vie ajatukset lama-aikaan 1991, jolloin pohdin uutta työnjakoa maanmittausalalle (*Maankäyttö* 2/1991).

Merkittävä yksityistäminen toteutettiin v. 1990, kun Karttakeskus irrotettiin Maanmittauslaitoksesta ensin valtion liikelaitokseksi ja sittemmin v. 1994

osakeyhtiöksi. Kaavoitustehtävistä luopuminen v. 1989 merkitsi toista yksityistämishanketta. Siinä lain ja asetuksen keinoin poistettiin Maanmittauslaitoksen tehtäväkentästä tilaustöinä tehtävät kaavoitukset.

Jokin perustekin pitäisi olla

Valtion laitosten yksityistämishankkeissa on perusteina käytetty monia nykyisin valalla olevia pyrkimyksiä, jotka juontavat paitsi kansallisesta politiikasta myös mm. OECD:n ja EU:n kansainvälisistä suosituksista. Näitä ovat esimerkiksi palvelujen tehokkaampi tuottaminen, voimavarojen suuntaaminen avoimien markkinoiden

hoidettavaksi, työelämän jäykkyyksien vähentäminen, valtion budjettivarojen suuntaaminen tärkeiksi katsottujen sosiaalijärjestelmien hoitamiseen, monopolien purkaminen ja yleensä se poliittinenkin arvopäätelmä, että yksityistä yritystoimintaa tulee kannustaa ja tukea ja antaa sille lisää toimintamahdollisuuksia. Käytännössä näiden pyrkimysten toteuttaminen tarkoittaa valtion organisaatioiden tehtäväkentän rajaamista vain välttämättömien julkisten ydintehtävien hoitamiseen.

Tilanne Maanmittauslaitoksessa on nyt 2000-luvulla toinen kuin Karttakeskuksen asemasta keskusteltaessa 1980-luvun lopulla. Karttakeskuksen johto ja ilmeisesti myös suuri osa henkilöstöstä ajoi voimak-

kaasti liikelaitostamista ja samalla linjalla oli osa Maanmittauslaitoksen johdosta. Maa- ja metsätalousministeriön virkamiesjohto oli irrottamista vastaan ja päätös tehtiinkin ministeri **Pohjolan** luotsaamalla poliittisella päätöksellä.

Tällä hetkellä ei Maanmittauslaitoksen sisältä ole kantautunut julkisuuteen tietoja laitoksen omista pyrkimyksistä luopua virastomuodosta. Vanhasen ministeristön hallitusohjelmassa ei ole mainintoja Maanmittauslaitoksen tai muidenkaan valtion laitosten yksityistämistä. Yksityistä yritysmaailmaa ajatus Maanmittauslaitoksen palvelujen siirtämisestä kilpailuun piiriin ymmärrettävästi kiinnostaa, niin kuin voi lukea rivien välistä Sakari Viertiön kirjoituksestakin. Laitoksen asiakaskunnan piiristä ei ole julkisuuteen kantautunut suosituksia virastomuodon tarkistamisesta. Asiakastyytyväisyyttä koskevat tutkimuksetkin kertovat laitoksen vastaavan kohtuullisen hyvin tarvitsijoiden tarpeisiin. Jos oleellisia muutoksia nykytilanteeseen lähdetään suunnittelemaan, täytyy laitoksen valtio-omistajan olla muuttamista liikkeellepanevana voimana.

Muuttamisella tarkoitan tässä siirtymistä pois nykyisestä virastomuodosta tilaaja-tuottajamallin suuntaan, liikelaitostamista tai yhtiöittämistä. Toki muitakin organisaatiomalleja tunnetaan. Ymmärrän, että valtion tulisi joka tapauksessa budjettivaroin vastata kiinteistötietojärjestelmän ylläpidosta ja maanmittaustoimitusten laadun turvaamisesta. Osa maanmittaustoimituksista sisältää sellaista julkisen vallan käyttöä, että liikelaitos- tai yhtiömuoto voisi aiheuttaa vaikeita lainsäädännöllisiä ja oikeusturvaongelmia. Tosin eräät sosialismista luopuneet ns. siirtymätaloudet maat ovat yksityistämässä koko maanmittaussektoria rekisterien pitoineen kaikkineen. Meillä on vaikea edes kuvitella perusteita näin radikaaliin muutokseen.

Yleisten kartastotöiden eli paikkatiedon keräämisen ja julkaisemisen pitämiseksi valtion keskusviraston virkatehtävänä ei liene pakottavia syitä. Käytännöt eri maissa Euroopassakin vaihtelevat ja erilaisia tuottajamalleja on lukuisia.

Maanmittaustehtävistä merkittävä osa on kuntien vastuulla. Kaupunkimaan korkea hinta ja taajamien moninaiset maankäyttöön liittyvät intressit tekevät kuntien maanmittaustoimesta oleellisen tärkeän osan alan julkista palvelua. Mikäli vakavasti valmisteltaisiin maanmittaustehtävien kilpailuttamista tai yksityistämistä, tulisi samanaikaisesti käsitellä sekä valtion että kuntien tehtäviä.

Kaksi mallia – ja kolmaskin

Ajatusta Maanmittauslaitokselle kuuluvien tehtävien kilpailuttamisesta ja yksityistämisestä voi havainnollistaa parin esimerkkimallin avulla.

Ensimmäinen vaihtoehto voisi olla koko laitoksen tuotannollisten osien muuttaminen valtion liikelaitokseksi, jolloin lailla määrättäisiin eräät virkavastuuta edellyttävät tehtävät viranomaistoiminnoiksi. Lukuisten valtion kustannettaviksi jäävien tehtäväkokonaisuuksien takia tulisi systeemiin rakentaa tilaaja-tuottajamalli, samaan tapaan kuin valtion tiehallinnossa. Ministeriön tilaajaroolia tulisi vahvistaa. Koska maanmittauslaitos olisi liikelaitos, yksityiset kilpailisivat ainakin valtion tilaamista hankkeista laitoksen kanssa. Monessa suhteessa nykyinen käytäntö on jo lähellä tätä, kun ministeriö tekee viraston kanssa tulossopimuksen ja tavallaan tilaa ja rahoittaa valtiovallan edellyttämät tehtävät.

Toinen vaihtoehto voisi olla sellainen, että maanmittauslaitos säilyisi virastomuotoisena mutta supistettuna ja sille jätettäisiin rekisterien ja kiinteistötietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpito ja sellaisten maanmittaustoimitusten kuten lunastustoimitusten suorittaminen, mitkä edellyttävät merkittävää julkisen vallan käyttöä. Muut tuotannolliset tehtävät järjestettäisiin liikelaitos- tai yhtiömuotoon niin, että tuotannosta vastaavat yhtiöt olisivat alueellisella pohjalla esimerkiksi vastaten nykyisen maanmittaustoimistojen verkon yksiköitä.

Kummassakin edellä esitetyssä mallissa laitoksen nykyinen henkilöstö ja resurssit olisivat muodostamisvaiheessa uusien yksiköiden pohjana.

Tietysti voisi kuvitella sellaisenkin vaihtoehdon, että Maanmittauslaitoksen muodolliseen asemaan ei aluksi puututtaisi lainkaan, mutta säädettäisiin KML:n ja sen liitännäislakien kautta eräät, kuten kiinteistönmuodostamista tarkoittavat toimitukset mahdollisiksi myös yksityisille yrityksille. Tällöin virasto ja yritykset kilpailisivat myös keskenään toimitustuotannosta.

Mahdollisia seuraamuksia

Kaikki edellä kuvaillut mallit edellyttäisivät syvälle käypiä muutoksia niin henkilöstön asemaan, palvelujen hinnoitteluun kuin myös tapaan toimia asiakkaisiin nähden. Hallintolakien ja erityisesti substanssilakien tarpeellinen uudistaminen vaatisi paljon työtä ja keskustelua.

Liikelaitosmallin toteuttaminen toisi varmaan lisää yrittäjyyttä ja pyrkimystä

laitoksen palvelutarjonnan uudelleen harkintaan. Kannattavimpien tuotteiden painoarvo nousisi suhteessa vähemmän kannattaviin. Asiakkaiden maksamat palkkiot todennäköisesti pyrkisivät nousemaan, kun monopoliasema ainakin alkuun säilyisi. Sopeutumisongelmia varmaan aiheuttaisivat viranomaisluonteiset tehtävät. Kun palvelut tuottaisi liikelaitos, sen uskottavuus riitatapauksissa joutuisi koviin, vaikkapa arviointeja edellyttävissä lunastuksissa, siitä huolimatta, että tehtävän suorittaisikin virkavastuussa oleva henkilö. Valtiotilaa ja tuottajan keskinäiseen asemaan liikelaitosmalli ei toisi ensi alkuun ratkaisevia muutoksia. Sen sijaan saattaisi yksityisten palvelujen tuottajien taholta nousta kiivastakin keskustelua julkisten tilausten oikeudenmukaisuudesta ja tasapuolisuudesta, samalla tavoin kuin on tapahtunut Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksenkin kohdalla.

Supistetun viraston mallin läpivienti muuttaisi maanmittaustoimistojen asemaa rajusti. Suuri osa toiminnoista ja henkilöstöstä tulisi ”yksityistää”, kun ”virastomaanmittauslaitokseen” ja sen alaiseen mahdollisesti harvalukuisempaan yksikköverkkoon jäisi vain pienehkö osa toiminnasta. Yrittäjyyden edellytykset eri toimintayksiköissä vaihtelisivat varmaan merkittävästi. Kannattavaa toimintaa tuskin tulisi automaattisesti kaikille yksiköille tasapuolisesti. Markkinoihin sopeutuminen merkitsisi ennalta arvaamatonta muutospainetta paikallisten yksiköiden kannattavuuteen ja toimintaedellytyksiin. Voimakkaampi fuusioisi heikompia ja alueellisen palvelutason erot kasvaisivat. Asiakkaille koituvista kustannuksista on vaikea tehdä ennakkoarvioita. Tanskan esimerkki viestittää siitä, että palvelumaksut voisivat mahdollisesti nousta korkeiksi. Toisaalta onnistuessaan yksityiset toimistot voisivat tarjota omistajilleen ja työntekijöilleen entistä leveämpää leipää. Aikaa myöten saattaisi myös käydä niin, että joku tai jotkut yritykset, koti- tai ulkomaiset, pyrkisivät hankkimaan enemmistöjä paikallisista yrityksistä ja alun alkaen paikallis pohjainen yritysverkko murenisi.

Vapaan tuotantoverkon malli olisi varsin suorasukainen ja kovakourainen yksityistäminen sekä henkilöstön että asiakaskunnan kannalta. Toimitusten laadunvarmistus, ammattiosaaminen ja toteutetut atk-järjestelmien uudistukset merkitsisivät sitä, että ainakin pitkään Maanmittauslaitoksen nykyiset henkilö- ja tekniset resurssit olisivat paikkatietojen keruuta ja toimitustuotantoa tekevien yritysten pohjana. Kun valtiovallalla on

tähän saakka pitänyt tarkkaa lukua siitä, mitä pätevyyttä maanmittaustoimitusten suorittaminen tekijöiltään edellyttää, on vaikea kuvitella tilannetta, missä valtio ei lainkaan määritteli yksityisten palveluyritysten henkilöstöltä edellytettävää osaamista. Kun tämän vaihtoehdon mukaan suuri osa Maanmittauslaitoksen tehtävistä avautuisi suoraan ”vapaalle kilpailulle”, ei ole helppoa kuvitella, mitä käytännössä todella tapahtuisi. Mikäli valtiovalta tällaiseen ratkaisuun päätyisi, yksityistämistä tulisi edeltää todella perusteellinen keskustelu.

Keskustelua kaivataan

Edellä kuvatut teoreettisuonoiset mallit antavat vain viitteitä siitä, minkälaiseen myllerrykseen Maanmittauslaitos joutuisi, mikäli yksityistämisprosesseihin todella käytäisiin. Kun valtionhallinnossa joka tapauksessa käydään vakavaa pohdiskelua siitä, mitkä tehtävät voitaisiin hoitaa paremmin muussa kuin virastomuodossa, tulisi maanmittausalallakin käydä kunnan keskustelua asiasta. Laitoksen henkilökunnan piiristä tuskin voi odottaa ainakaan yksityistämistä innolla kannattavia mielipiteitä. Toisaalta, jos keskustelu käydään lähinnä laitoksen ulkopuolisten toimesta, on vaara, että substanssipohjaa ei oteta lukuun riittävästi.

Asiakkaiden mielipiteet ja tarpeet ovat tai ainakin niiden pitäisi olla tietysti ensisijaisia ajateltaessa palvelurakenteen muutostarpeita. Maanmittauslaitoksen asiakastyytyväisyyden mittaukset antavat kohtuullisen hyviä arvosanoja nykyiselle laitokselle. Miksi siis pitäisi käydä edes keskustelemaan suuren luokan muutostarpeista, voidaan kysyä. Tilanne on tässä sama kuin yksityisten teollisuus- ja muiden yritystenkin suurten rakenteellisten muutosten kohdalla. Omistaja määrää marssijärjestyksen. Jos siis valtio-omistaja päättää Maanmittauslaitoksen kohdalla liikkeellelähdestä kohti yksityistämistä (tai liikelaitostamista, mikä on tavallisesti esiaste yksityistämiseksi), niin laitos ja sen väki tulevat vain perässä ja ehkä vikisevät. Asiakkaitakin muistetaan, ainakin korulauseissa, mutta heiltä ei liikoja kysellä.

Kuten edellä totesin, suuria valtion maanmittaustoimeen liittyviä uudistuksia ei saisi suunnitella erillään kuntien vastaavista uudistuksista. Onhan uusi kiinteistötietojärjestelmäkin saatu teknisesti yhdenmukaistettua kuntien ja valtion toimielinten kesken. Paikallistason tehtäviä on viime vuosikymmeninä systemaattisesti siirretty kunnille. Vielä 1960-luvulla maalaiskuntien kaavoitus tapahtui lääninhallitusten johdolla. Useil-

la kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön uudistuksilla vastuu on jätetty kuntien harteille. **Heikki Joustien** johtama vesi- ja ympäristöhallinnon ja maamittaushallinnon ohjaussuhteita pohtinut työryhmä (Vm 1991/4) esitti jo aikanaan, että hyvän palvelun lähtökohdat puoltaisivat kiinteistömuodostuksen saattamista vähitellen yhdenmukaisiksi kaikissa kunnissa, eli käytännössä kuntien vastuulle. Asia ei kuitenkaan lähtenyt etenemään.

Sakari Viertiö korosti aivan oikein kiinteistön muodostamisen liittyvän osana suurempiin prosessikokonaisuuksiin, joita tulisi ajatella uudella tavalla. Rakennusmaan hankinta, kaavoitus, kiinteistöjen muodostus, mahdolliset lunastukset, kiinteistöjen luovutukset ja kunnallistekniikan rakentaminen muodostavat ketjun, joka jo nyt on suuremmissa kunnissa selkeästi kunnan vastuulla. Kun Viertiö toteaa, että kiinteistömuodostus voisi tulevaisuudessa olla osa konsulttitoimistojen monitoimiosaamista, korostaisin sen sijaan erityisesti kuntien osaamisketjun tärkeyttä. Niinpä niin, valitettavasti vain suurin osa 440 kunnastamme on kuitenkin hevosvetoiselta aikakaudelta peräisin ja lilliputtikunnilta ei voi edellyttää koko yhdyskuntarakentamisen ketjun osaamista.

Voidaankin perustellusti kysyä, mistä päästä uudistuksia tulisi ensin käynnistää. Minun mielestäni tulisi aloittaa kuntien yhdistämisestä tai muusta kunnallishallinnon perusteellisesta rakenneuudistuksesta. Kun yhdyskuntarakentamisen koko ketjun vastuuta on oikeasti siirretty riittävän kokoisille kunnille tai kuntayhteisöille, voidaan valtion virasto-organisaatioille, kuten Maanmittauslaitokselle, kuuluvia tehtäviä keventää. Kiinteistömuodostuskin voitaisiin siirtää kokonaan kunnallishallinnolle. Isommat kuntayksiköt voisivatkin sitten kilpailuttaa toimintojaan halunsa mukaan tai hoitaa ne suoraan oman organisaationsa toimesta. Tietysti tätä esittämäni marssijärjestystä voidaan kritisoida toteamalla, että kuntauudistusta on mahdotonta poliittisista syistä Suomessa toteuttaa, keskusteluhan on junnannut paikallaan vuosikymmenet. Mahdotonta tai ei, mutta mielestäni ilman kuntauudistusta koko yhdyskuntarakentamisen monopolivista ketjua on vaikea kunnolla järjestää.

**Kirjoittaja on emeritus
Maanmittaushallituksen ylijohtaja,
sähköposti
p.raitanen@kolumbus.fi.**

K

esän keskustelun aiheet voi helposti listata jo keväällä, sillä lomasäiden ennustamisen sekä grillimakaran ja jäätelön myyntilukujen seuraamisen lisäksi normaalisuutointiin kuuluu terassielämän mainostaminen alkukesästä ja loppukesästä varoittelu siitä, ettei putki jää päälle. Lisäksi kesään kuuluu yksi ”kevyt uutinen”, joka voi vuorollaan olla ruokolahtelainen leijona, liekkisonni tai muu eläväinen.

Viime vuosina näyttää nostetta olleen myös kesämökkien hintakehityksen seurannalla ja asuntojen hinnannousun kauhistelulla. Kesällä keskustellaan siitä, miten loma-asukaskunnat voisivat paremmin hyötyä loma-asukkaistaan – kaksoisverotus esimerkkinä. Syksymällä alkaa – nousukaudella – keskustelu tonttimaan puutteesta ja kaavoituksen hitaudesta. Kuntia syytetään kaavoituksen hitaudesta ja siitä, ettei olemassa oleva tonttitarjonta vastaa kysyntää. Käydyn keskustelun tasoon ei vaikuta asiantuntijoiden todistelut siitä, että kaavoitettuja tontteja on useimmilla alueilla riittävästi tai jopa huomattavasti tarvetta enemmän. Todellinen ongelma on siinä, miten jo kaavoitetut tontit saataisiin rakentamisen piiriin. Asiantuntijat, emeritus professori **Pekka V. Virtanen** etunenässä, ovat toistuvasti tuoneet esille, että kuntien tulisi aktiivisemmin käyttää tarjolla olevia maapoliittisia keinoja. Lunastusten, etuosto-oikeuden ja rakentamiskeho-

tusten käyttö on kuitenkin poliittisesti niin kuuma asia, että on huomattavasti helpompi yhtyä siihen kuuroon, joka vaatii kuntia lisäämään ja nopeuttamaan kaavoitusta. Vaikuttaa siltä, että kuntien kiinnostus maapoliittisten ns. pakkokeinojen käyttöön on ollut laskusuunnassa. On muodikkaampaa käyttää positiivisiksi koettuja keinoja; kaavoitetaan sopimuksin yksityisten omistamaa maata, käytetään taloudellisia ohjauskeinoja, mutta niitäkin säästeliäästi.

Kiinteistöverot on Suomessa kansainvälisesti verrattuna alhaisia, sillä useissa