



Uudenmaan liitto
Nylands förbund



MAAPOLITIIKKA UDELLAMAALLA – KEINOVALIKOIMA AASTA ÖÖHÖN

Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta Uudenmaan kunnissa

Uudenmaan liiton julkaisu E – 174 - 2017
ISBN 978-952-448-454-1
ISSN 2341-8885

Ulkoasu: Kristiina Rinkinen

Valokuvat: Uudenmaan liitto / Milla Aalto, Anni Levonen, Maija Merikanto, Tuula Palaste, Kristiina Rinkinen, Satu Åkerblom

Verkojulkaisu
Helsinki 2016

Uudenmaan liitto // Nylands förbund
Helsinki-Uusimaa Regional Council

Esterinportti 2 B • 00240 Helsinki • Finland
+358 9 4767 411 • toimisto@uudenmaanliitto.fi • uudenmaanliitto.fi

KUVAILULEHTI

Nimi

Maapolitiikkaa Uudellamaalla – keinovalikoima aasta ööhön. Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta Uudenmaan kunnissa.

Julkaisija

Uudenmaan liitto

Raportin laatija

Kristiina Rinkinen

Julkaisusarjan nimi ja sarjanumero

Uudenmaan liiton julkaisuja E 174

Julkaisuvuosi

2017

ISBN

978-952-448-454-1

ISSN

2341-8885

Kieli

suomi

Sivuja

67 + liitteet 7 sivua

Tiivistelmä

Julkaisussa tarkastellaan maapolitiikan keinojen käyttöä ja keinojen toimivuutta Uudellamaalla. Niitä on selvitetty Uudenmaan kuntien maapolitiikan asiantuntijoista koostuvassa ryhmässä kyselyillä ja haastatteluilla. Toimivuustarkastelu kattaa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan.

Tavoitteena on, että Uudenmaan kunnat pystyisivät yhdessä vastaamaan paremmin asuntokysyntään, joka on kasvuseudun kehittymisen ja kilpailukyvyn kannalta kriittinen tekijä. Julkaisuun on koottu suosituksia kuntien yhteisiksi maapolitiikan toimintaperiaatteiksi, etenkin asuntotonttien tuotantoa ajatellen. Kunnat harkitsevat itse, toimivatko ne suositusten mukaisesti. Lisäksi julkaisussa esitetään perusteltuja esityksiä toimenpiteiksi, joilla valtio voi edesauttaa kuntien tonttituotantoa.

Avainsanat (asiasanat)

asuntokysyntä, asuntotuotanto, kaavoitus, kilpailukyky, maapolitiikka, raakamaa, tonttituotanto, tonttivaranto

Huomautuksia

Julkaisu on saatavilla vain verkkoversiona. Julkaisuun liittyy esittelyaineisto, jota voi tiedustella Uudenmaan liitosta.

PRESENTATIONSBLAD

Publikation

Markpolitik i Nyland – Metoder från a till ö. Utredning om användningen av markpolitiska metoder och deras funktionsduglighet i de nyländska kommunerna

Författare

Nylands förbund

Rapporten är utarbetad av

Kristiina Rinkinen

Seriens namn och nummer

Nylands förbunds publikationer E 174

Utgivningsdatum

2017

ISBN

978-952-448-454-1

ISSN

2341-8885

Språk

finska

Sidor

67 sidor + bilagor 7 sidor

Sammanfattning

I den här rapporten granskas hur markpolitiska metoder används och fungerar i Nyland. Metoderna har utretts genom enkäter och intervjuer bland en grupp bestående av de nyländska kommunernas sakkunniga i markpolitik. Granskningen av metodernas funktionsduglighet omfattar tiden som den nuvarande markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft.

Målet är att kommunerna i Nyland tillsammans bättre ska kunna svara på behovet av bostäder, som är en kritisk nämnare vad gäller utvecklingen och konkurrenskraften i en tillväxtregion. I publikationen har man samlat rekommendationer som ska fungera som gemensamma markpolitiska principer i kommunerna, speciellt med tanke på bostadsproduktionen. Kommunerna avgör själva huruvida de följer rekommendationerna. I publikationen ingår också förslag på åtgärder med vilka staten kunde främja kommunernas bostadsproduktion.

Nyckelord (ämnesord)

bostadsefterfrågan, bostadsproduktion, planläggning, konkurrenskraft, markpolitik, råmark, tomtproduktion, tomtreserv

Övriga uppgifter

Publikationen finns endast tillgänglig som elektronisk version. Till publikationen hör presentationsmaterial som kan frågas efter vid Nylands förbund.

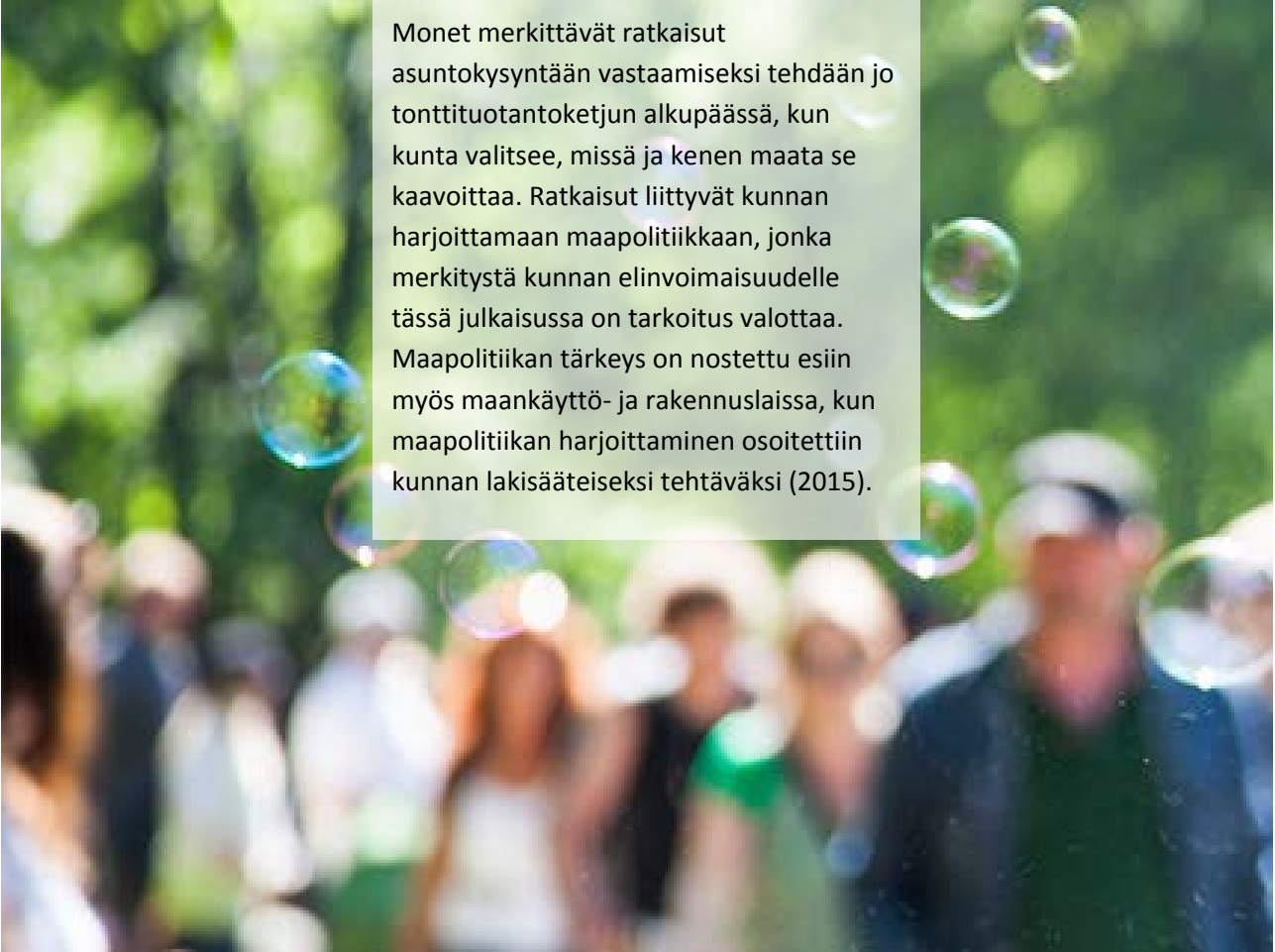
SISÄLLYS

Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta	9
1. Mitä oikeastaan on maapolitiikka?	11
1.1. Maapolitiikka kilpailukytekijänä	12
1.2. Keskeiset maapolitiikan välineet.....	15
1.3. Kuntien erilaisuus heijastuu maapolitiikan toimintatapoihin	16
2. Maapolitiikan ohjelmointi	18
2.1. Maapoliittinen ohjelma.....	18
2.2. Suositukset.....	20
3. Maanhankinta	21
3.1. Vapaaehtoinen kauppa.....	21
3.2. Etuosto	26
3.3. Raakamaan lunastus yhdyskuntarakentamiseen	28
3.4. Suositukset.....	31
4. Yksityisen maan kaavoittaminen	32
4.1. Maankäyttösopimukset.....	32
4.2. Kehittämiskorvaus	38
4.3. Kehittämisalumenettely	40
4.4. Suositukset.....	42
5. Tontinluovutus ja tonttien rakentamisen varmistaminen	43
5.1. Asuntotonttien luovutusperiaatteet	44
5.2. Tontinluovutusehdot (rakentamisvelvoitteet ja sopimussakot).....	50
5.3. Asemakaavan toteutumisen varmistaminen maankäyttösopimusehdoissa (rakentamisaikataulut, sopimussakot, vakuudet)	52
5.4. Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero	54
5.5. Rakentamiskehotus	56
5.6. Suositukset.....	58

6. Muita näkökulmia tonttutuotannon edistämiseen	59
6.1. Tonttutuotantoketjua voi trimmata monin tavoin	59
6.2. Hajarakentaminen vaikuttaa yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen.....	62
6.3. Valtiolla on mahdollisuuksia tukea kuntien tonttutuotantoa	64
7. Lähteet ja viitteet.....	66
Kirjallisuus	66
Julkaisemattomat lähteet.....	67
Muut viitteet ja verkkolähteet.....	67
8. Liitteet	68
Teemahaastattelu maapolitiikan keinojen käytöstä ja kokemuksista.....	68
Kysely maapolitiikan keinojen käytöstä	69
Maapolitiikan keinojen käyttö Uudenmaan kunnissa, tilanne 2014.....	72
Maapolitiikkaryhmän kokoonpano julkaisuajankohtana 2016.....	74

Saatteeksi

Uudenmaan kunnat ovat yhdistäneet voimansa voidakseen paremmin vastata asuntokysyntään, joka ei ole pelkästään maakunnan vaan koko Suomen kilpailukyvyn ja kehittymisen kannalta kriittinen tekijä. Elinkeinoelämä ei voi kehittyä, jos ei ole työvoimaa, ja työvoiman saanti puolestaan vaikeutuu, jos työntekijöille ei ole kohtuullisella etäisyydellä asuntoja. Asuntotarvetta on lisännyt entisestään nopeasti kasvanut maahanmuutto.



Monet merkittävät ratkaisut asuntokysyntään vastaamiseksi tehdään jo tonttituotantoketjun alkupäässä, kun kunta valitsee, missä ja kenen maata se kaavoittaa. Ratkaisut liittyvät kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan, jonka merkitystä kunnan elinvoimaisuudelle tässä julkaisussa on tarkoitus valottaa. Maapolitiikan tärkeys on nostettu esiin myös maankäyttö- ja rakennuslaissa, kun maapolitiikan harjoittaminen osoitettiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi (2015).

Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta

Tässä julkaisussa kuvataan **maapolitiikan keinojen käyttöä ja keinojen toimivuutta Uudellamaalla**. Niitä on selvitetty Uudenmaan kuntien maapolitiikan asiantuntijoista koostuvassa ryhmässä kyselyillä ja haastatteluilla 2013–2015.

Selvitys vastaa osaltaan Helsingin seudun 14 kunnan MAL-aiosopimuksessa (2012–2015) luvattuihin toimenpiteisiin. Uudenmaan maakunta on kuitenkin laajempi toiminnallinen kokonaisuus ja siksi julkaisussa käsitellään Helsingin seudun lisäksi myös muut Uudenmaan kunnat. Ainoastaan Lapinjärven tietoja ei ole saatu. Maapolitiikan keinojen toimivuustarkastelu kattaa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) voimassaoloajan, eli Uudenmaan kuntien toimintatavat vuodesta 2000 alkaen.

Selvityksen mukaan kuntien maapolitiikan toimintatavat ovat keskenään hyvin erilaisia ja ne ovat muotoutuneet vuosien saatossa. Toimintatapoihin ovat vaikuttaneet muun muassa kuntien historia, politiikka, maanomistus, rakenne, sijainti ja jopa henkilöhistoria. Moninaisia taustalla vaikuttavia tekijöitä on selvitystä tehtäessä pyritty ymmärtämään.

Päämääränä ei ole harmonisoida kuntien toimintatapoja yhdenmukaisiksi vaan tunnistaa ne keinot ja toimintaperiaatteet, joita noudattamalla kunnilla on mahdollisuus yhdessä vaikuttaa seudun tontti- ja asuntotuotannon määrään, laatuun, sijoittumiseen ja ehkä pitkällä tähtäimellä jopa hintaankin.

Julkaisuun on koottu **suosituksia kuntien yhteisiksi toimintaperiaatteiksi**. Ne on työstetty maapolitiikkaryhmässä mutta suosituksia ei ole viety hyväksymiskäsittelyyn sen paremmin ryhmässä kuin kunnissakaan, sillä tavoitteena ei ole ollut päätösasiakirja vaan tausta- ja vertailuaineisto kuntien käyttöön. Kunnat harkitsevat itse, muuttavatko ne käytäntöjään suositusten suuntaan. Osa näistä suosituksista on jo kirjattu Helsingin seudun 14 kunnan yhteiseen, vuonna 2014 laadittuun asuntostrategiaan.

Julkaisussa esitetään myös **suosituksia toimenpiteiksi, joilla valtio voi edesauttaa kuntien tonttutuotantoa**. Selvitystyössä on tunnistettu muun muassa tarpeita tarkistaa lainsäädäntöä tukemaan paremmin kasvuseutujen kehitystä. Näiden muutostarpeiden eteenpäin viemiseksi Uudenmaan maapolitiikkaryhmä tekee aktiivisesti yhteistyötä lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden kanssa.

Selvitys ei olisi syntynyt ilman maapolitiikkaryhmän yhteistyötä ja työn tukena ollutta sparrausrinkiä. Julkaisun kokoaminen on jaksottunut pitkälle aikavälille ja vaarana on ollut tietojen vanheneminen, kun kuntien toimintatavat ovat jo selvässä muutoksessa. Toisaalta on ollut hyvä nähdä, että yhteistyö tuottaa tulosta ja esimerkiksi lainsäädännön valmisteluun on voitu yhdessä vaikuttaa jo työn aikana.

Lämpimät kiitokset kaikille työhön osallistuneille.

Helsingissä syksyllä 2016
maakunta-arkkitehti Kristiina Rinkinen
Uudenmaan liitto



Uudenmaan maapolitiikkaryhmän jäseniä tutustumassa Vantaan asuntomessuihin 2015.

Uudenmaan maapolitiikkaryhmä tekee pitkäjänteistä yhteistyötä

Uudenmaan maapolitiikkaryhmä koostuu kuntien maapolitiikan asiantuntijoista. Ryhmässä ovat mukana kaikki Uudenmaan 26 kuntaa ja siihen kuuluu myös Helsingin seudun ympäristö - kuntayhtymän (HSY) edustaja. Puheenjohtaja valitaan jäsenkunnasta kahden vuoden määräajaksi. Ryhmän koollekutsujana toimii ja sen valmistelusta sekä toiminnasta vastaa Uudenmaan liitto.

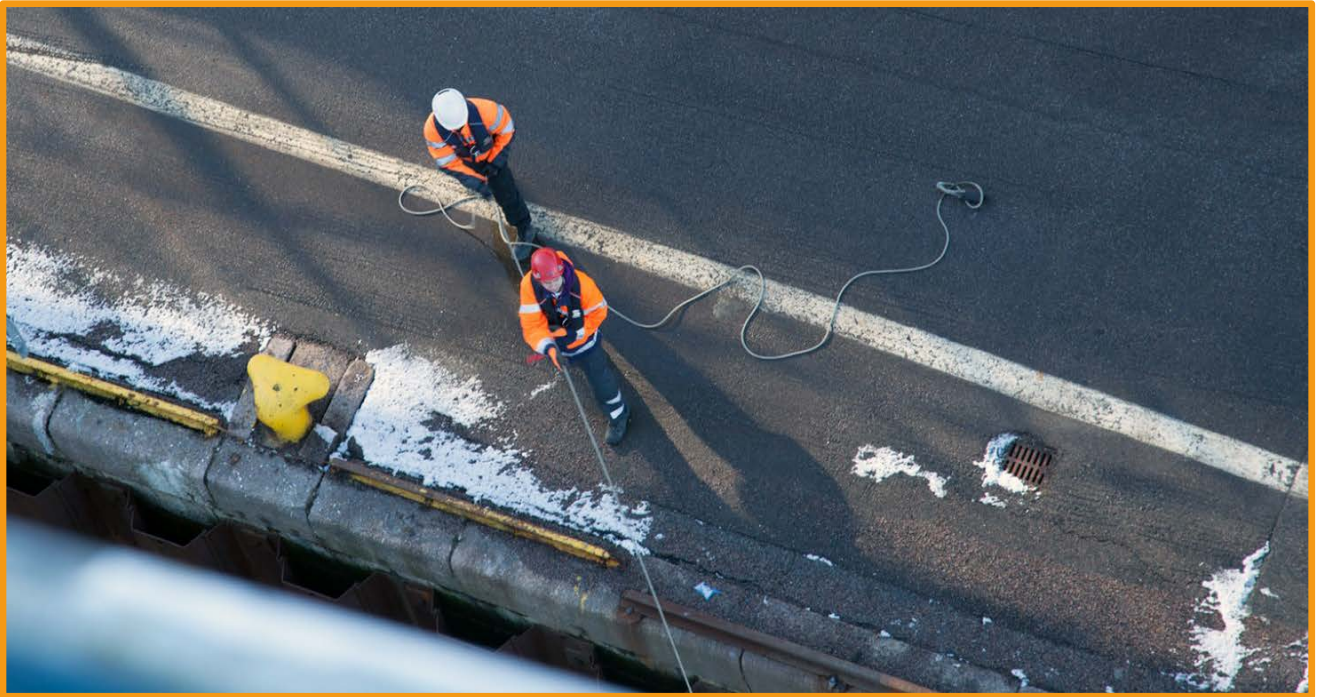
Ryhmällä on jo vuosikymmenten perinne maapolitiikan hoitajien vertaisverkkona. Alkuperäiseen kokoonpanoon kuului vain osa Uudenmaan kehyskunnista ja se kokoontui ”tonttihintaryhmä”-nimisenä valmistelemaan kehysalueen vuotuisen ARA-tonttihintaesityksen. Tonttihintaesitys laaditaan edelleen joka vuosi, mutta se on enää hyvin pieni osa ryhmän tehtävistä.

Ryhmän tehtäviin kuuluu

- seurantatiedon kokoaminen maapolitiikan menettelytavoista,
- kokemustenvaihto ja periaatelinjaukset,
- tutkimus- ja kehittämistehtävät sekä
- aloitteet, kannanotot ja lausunnot maapolitiikan toimien edistämiseksi.

Tavoitteena on muuttaa toimintatapoja sekä toimintaympäristöä kohtuuhintaista asuntotuotantoa ja kestävästä kuntataloudesta tukevaan suuntaan.

Tämänkin selvitystyön aikana on tehty lukuisia kyselyitä ja haastatteluja, mutta ennen kaikkea käyty aktiivista keskustelua niin ryhmän kesken, kuin valtion eri osapuolten ja muiden yhteistyötahojen, kuten kiinteistö- ja rakennusalan toimijoiden kanssa.



1. Mitä oikeastaan on maapolitiikka?

Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maaomaisuuden hallintaa kuten maanhankintaa, tonttien luovutusta, yksityisen maan kaavoitukseen liittyvää sopimuspolitiikkaa sekä keinoja, joilla asemakaavojen toteutuminen ja tonttien rakentuminen varmistetaan. Maapolitiikka pitää sisällään paljon muitakin tehtäviä, mutta nämä ovat tonttituotannon kannalta olennaisimmat.

Maapolitiikan harjoittaminen osoitettiin kunnan lakisääteiseksi tehtäväksi, kun maankäyttö- ja rakennuslakia sekä -asetusta täydennettiin 1.4.2015 (204/2015). Uusilla säädöksillä (MRL 5a § ja 20 §) halutaan edistää kasvuseutujen tonttitarjontaa sekä asuntorakentamisen ja kaupan kilpailua. Kysymys ei ole uudesta veloitteesta vaan tehtävästä, jota kunnat ovat tähänkin asti hoitaneet. Laissa on jo ollut vastaavat säädökset kunnan kaavoitusvelvollisuudesta sekä rakennusvalvonnasta.

Maapolitiikan kirjaaminen lakiin selkiyttää tehtävien oikeudellista perustaa ja maapolitiikka saanee paremmin ansaitsemaansa painoarvoa osana tontti- ja asuntotuotannon kokonaisuutta. Maapolitiikan keinovalikoiman käyttäminen on jatkossakin kuntien harkintavallassa. Tehtävä on vaativa ja edellyttää kunnalta riittäviä resursseja ja osaamista.

”Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maaomaisuuden hallintaa.”

MRL 5 a §

Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.

MRL 20 §

Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

1.1. Maapolitiikka kilpailukytekijänä

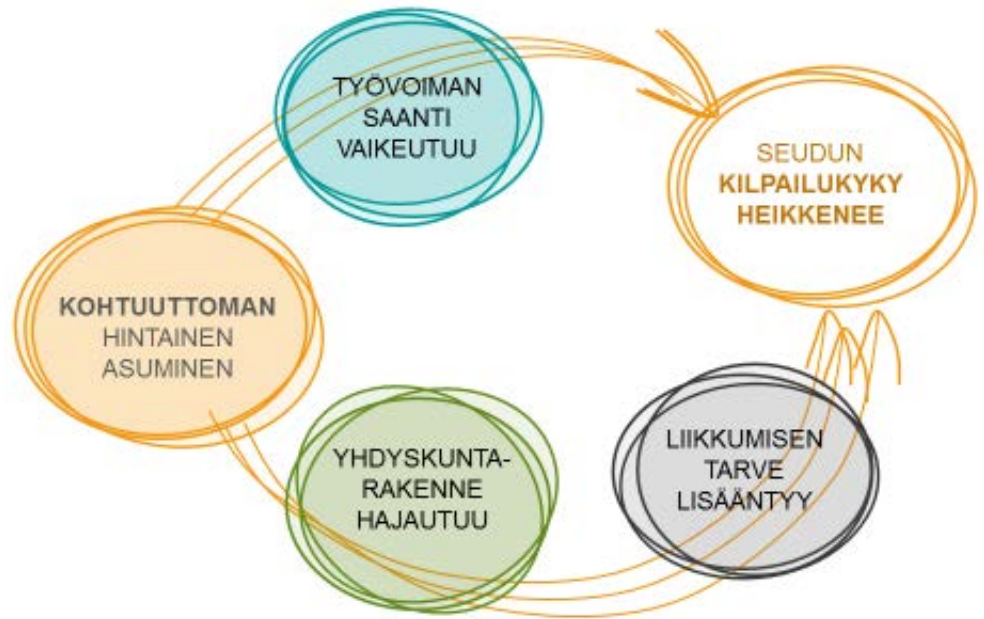
Kunnan kestäväksi kasvuvauhdiksi on eri yhteyksissä arvioitu noin 1–1,5 %:n vuosittainen väestönlisäys, jota kovempi kasvu aiheuttaa paineita kunnan talouteen ja veroäyriin korottamiseen. Moni uusmaalainen kunta on kasvanut viime vuodet näillä kipurajoilla. Suunnitelmallisella maapolitiikan hoidolla ja tontinluovutuksella on olennaista vaikutusta kuntatalouteen: Luovuttamalla tontteja oikealta paikalta oikeaan aikaan varmistetaan, että väestönkasvu ja sen edellyttämät palvelut kulkevat käsi kädessä.

Se, miten hyvin tonttutuotanto vastaa kysyntään, heijastelee seudun kilpailukykyyn monella tavalla. Tällä hetkellä niukka tonttitarjonta ja asuntojen korkea hinta vaikeuttavat työvoiman saantia ja vaikuttavat sitä kautta koko maakunnan työmarkkinoihin. Yhdyskuntarakenne hajautuu ja työmatkat pitenevät, kun sopivan kokoista ja hintaista asuntoa haetaan entistä kauempaa. Lisääntyvä työmatka- ja asiointiliikenne tuottaa puolestaan entistä enemmän päästöjä ja melua, heikentäen osaltaan ympäristön laatua ja asukkaiden viihtyvyyttä.

Voitaisiinko asuntopula ratkaista moninkertaistamalla kuntien kaavoitus ja tonttutuotanto?

Kiinteistö- ja rakennusalan toimijat esimerkiksi ovat eri yhteyksissä vaatineet kunnilta viiden vuoden asuntotuotantotavoitetta vastaavaa luovutusvalmista tonttivarantoa. Ratkaisu ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Kaavoittaminen tuo kunnalle veloitteen järjestää alueelle muuttaville uusille asukkaille palvelut ja yleensä myös rakentaa palveluille puitteet. Tämä on haastava yhtälö. Toisin kuin luullaan, kunnan tontinmyyntituloilla tai yksityisen maan kaavoitukseen liittyvillä korvauksilla (niin kutsutulla maankäyttömaksulla ks. luku 4.1) ei näitä kustannuksia useinkaan kokonaisuudessaan kateta. Korvauksilla saadaan yleensä toteutettua tarvittava kunnallistekniikka – joka on muutenkin tonttien käyttöön saamisen edellytys – mutta harvemmin välttämättömien palvelujen, kuten päiväkodin tai koulun rakentaminen. Niiden toteutus rahoitetaan kunnan verovarolla. Vuosittainen tonttitarjonta on siis mitoitettava kunnan voimavarojen mukaan.

Asumisen hinta Uudenmaan kaupunkikeskuksissa alkaa olla kaukana kohtuullisesta. Tärkeillä keskustoihin painottuvilla palvelutoimialoilla, kuten vaikkapa terveydenhuollossa ja pelastustoimessa työskentelevien mahdollisuudet asua lähellä työpaikkaansa ovat vähäiset. Näillä toimialoilla saattaa tulevaisuudessa olla vaikeuksia saada työvoimaa.



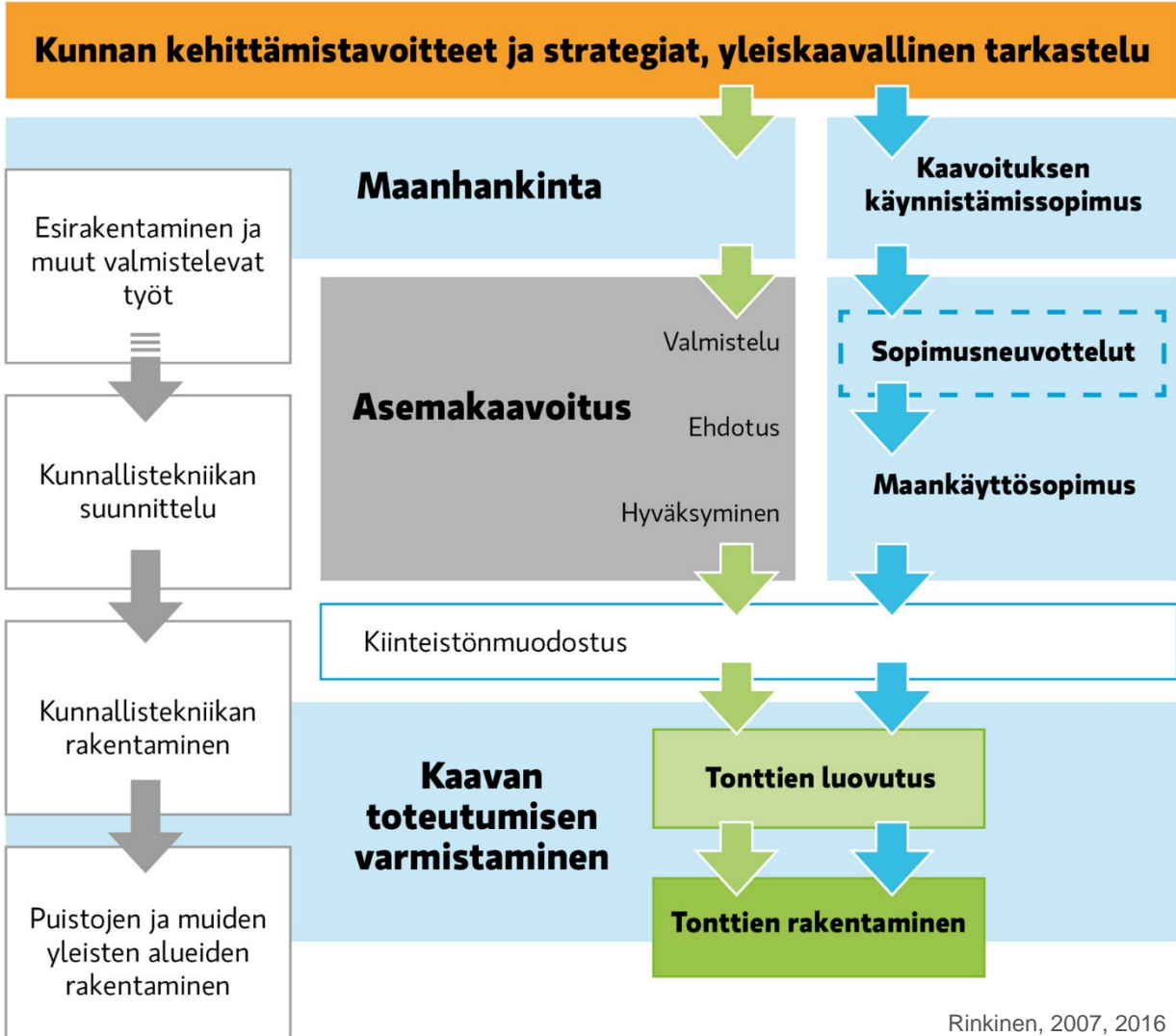
Lisäkaavoitus ei automaattisesti johda riittävään ja oikeanlaiseen asuntotuotantoon, jos kaavat jäävät toteutumatta tai toteutuvat vain osittain. Kunnan pitää käyttää sellaisia tontinluovutusehtoja ja yksityistä maata kaavoittaessaan sopimusehtoja, joilla tonttien rakentuminen haluttuna ajankohtana varmistetaan kaikissa tilanteissa. Nämä juuri ovat maapolitiikan keinoja. Tontinluovutuksella on hyvä varmistaa monipuolinen tarjonta, mutta kunnan ei kuitenkaan kannata hajauttaa kasvua samanaikaisesti useille eri suunnille vaan vaiheistaa uusien alueiden käyttöön ottoa. Näin yhdyskuntarakenne ei hajaudu ja kunnallistekniikan investoinnit tulevat heti täysimääräisinä käyttöön.

Maapolitiikan hoidolla on keskeinen vaikutus paitsi tonttien tarjontaan ja rakentumiseen, myös kiinteistöjen hintakehitykseen – eli valmistuvien asuntojen hintaan. Kun kunta kaavoittaa omaa maataan ja luovuttaa itse tontteja, sillä on parhaat mahdollisuudet vaikuttaa asuntotuotantoon ja sen laatuun kuten talotyypeihin ja hallintamuotoon, sekä kohdella alueen maanomistajia tasapuolisesti kaavaratkaisusta riippumatta. Vastaavasti riittävä ja monipuolinen yritystonttivalikoima on kunnan elinkeinopolitiikalle eduksi. Tällöin kunnalla on valmiudet vastata kiinnostuneiden yritysten tontti- ja toimitilatarpeisiin nopeasti, ja vaihtoehdot mahdollistavat myös terveen kilpailun toimijoiden välillä.

Kuntien välistä kilpailua ja ”osaoptimointia” on pidetty yhtenä kaupunkiseutujen kehityksen jarruna. Tässä selvityksessä mukana olleista aika harva tunnisti erityisiä kilpailuasetelmia kuntien kesken; asuinkunnan valintaan vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin tontti ja sen hinta, esimerkiksi alueen tuttuus ja sosiaaliset suhteet. Kunnat eivät siis välttämättä kilpaile samoista asukkaista. Sen sijaan ainakin pääkaupunkiseudun kunnat saattavat tavallaan ”kilpailla” mielenkiintoisista rakentamishankkeista: Kun halutaan kokeilla jotakin uutta konseptia, osaavia tekijöitä ei välttämättä riitäkään kaikille, koska kiinteistö- ja rakennusalalla on toimijoista pulaa.

”Maapolitiikan hoidolla on keskeinen vaikutus paitsi tonttien tarjontaan ja rakentumiseen, myös kiinteistöjen hintakehitykseen – eli valmistuvien asuntojen hintaan.”

TONTTITUOTANNON KOKONAISUUS



Asuntotuotannon edistäminen on kunnan eri toimialojen yhteinen tehtävä. Maapolitiikan toimenpiteillä on suuri merkitys tonttutuotannon kokonaisuudessa: Se on ketju, joka koostuu kunnan maanhankinnasta, kaavoituksesta, kunnallistekniikan rakentamisesta ja tontinluovutuksesta – unohtamatta tonttien rakentamisen varmistamista kaikissa tilanteissa.

Maapolitiikan tulee olla ennakoivaa ja pitkäjänteistä, sillä maapolitiikan luonteeseen kuuluvat erilaiset aikaa vievät neuvottelumenettelyt, joissa ei ole oikoteitä.





Ketjua ei saa jättää puolitiehen: toimiva ja viihtyisä elinympäristö varmistetaan ajoittamalla palveluiden, puistojen sekä muiden yleisten alueiden rakentaminen rinnan asuntorakentamisen kanssa.

Tässä julkaisussa pyritään avaamaan seudun maapolitiikan vaikutusmekanismeja ensisijaisesti riittävän ja tarpeisiin vastaavaan tonttutuotannon saavuttamiseksi. Tehtyjen kyselyiden, haastatteluiden, ryhmäkeskustelujen sekä ajankohtaisten julkaisujen avulla on pyritty tunnistamaan vaikuttavimmat keinot, joita käyttämällä seudun kunnat voivat yhteistuumin edistää kohtuuhintaista asumista ja kestävästä yhdyskuntarakennetta sekä oman kuntansa talouden suotuisaa kehitystä.

1.2. Keskeiset maapolitiikan välineet

Julkaisun luvuissa 2–5 esitellään tarkemmin keskeinen maapolitiikan keinovalikoima. Omissa alaluvuissaan kuvataan tarkemmin keinovalikoiman käyttöä ja arvioidaan keinovalikoiman toimivuutta erikseen Helsingin seudun 14 kunnassa sekä yhdessätoista muussa Uudenmaan kunnassa. Lapinjärven tiedot puuttuvat aineistosta.

Tiedot keinojen käytöstä esitetään taulukoissa kunnittain niiltä osin, kuin ne ovat olleet saatavilla. Vihreän värin tummuus kuvaa sitä, onko jokin maapolitiikan väline käytössä kunnassa vai ei, tai onko sen käyttämiseen ainakin periaatteessa valmiudet – kirjattuna esimerkiksi maapolitiiseen ohjelmaan tai johonkin muuhun luottamuselinten hyväksymään asiakirjaan. Muutamia taulukoita on tarkennettu esimerkiksi tiedoilla siitä, että keinoa on käytetty harvoin tai se on tullut vasta hiljattain käyttöön. Joissakin tapauksissa olennaiseksi on katsottu tieto siitä, että jotakin keinoa on käytetty ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa, koska kunta on siten osoittanut valmiutensa keinoon käyttöön.

	= maapolitiikan väline on käytössä
	= valmius käyttää, mutta ei ole toistaiseksi käytetty
	= maapolitiikan väline ei ole käytössä
	= vastaus puuttuu

Taulukot havainnollistavat yhdellä silmäyksellä, kuinka yleisesti käytetty kukin maapolitiikan keino on: mitä tummempi vihreä, sitä käytetympi väline.

Selvityksen tiedot on saatu pääosin vuosina 2013–2015 tehdyistä haastatteluista ja kyselyistä, jotka suunnattiin Uudenmaan kuntien maapolitiikan asiantuntijoille sekä muutamille muille aihepiirin asiantuntijoille. Muiden kuin maapolitiikan toimialojen edustajia ei haastateltu erikseen, mutta monen maapolitiikan asiantuntijan toimenkuvaan kuuluu muitakin tehtäviä kunnan kaavoituksesta, asuntotoimesta, teknisestä toimesta tai elinkeinoista, joten näkemykset edustavat varsin laajasti kuntien tehtäväkenttää.

Taulukoissa esitetään poikkileikkaustilanne edellä mainitulta noin kahden vuoden ajanjaksolta, mutta julkaisua viimeisteltäessä tietoja on soveltuvin osin vielä ajantasaistettu. Tausta-aineistona on hyödynnetty Uudenmaan maapolitiikkaryhmässä aikaisempina vuosina (2010 –) tehtyjä kyselyjä mm. tontinluovutusmenettelyistä ja maankäytösopimuksista, sekä muita tekijän aihepiiristä aiemmin kokoamia aineistoja, joilla selvitykseen on saatu pitempää ajallista perspektiiviä.

Julkaisussa käsitellään seuraavat keskeiset maapolitiikan välineet:

Maapoliittinen ohjelma (s. 18)

Maanhankinta (s. 21)

- vapaaehtoinen kauppa (sis. maanvaihdot)
- etuostomenettely
- raakamaan lunastus yhdyskuntarakentamiseen

Yksityisen maan kaavoittaminen (s. 32)

- maankäyttösopimukset
- kehittämiskorvaus
- kehittämialuemenettely

Tontinluovutus ja tonttien rakentumisen varmistaminen (s. 43)

- asuntotonttien luovutusperiaatteet
- tontinluovutusehdot:
 - rakentamisvelvoitteet ja sopimussakot
- maankäyttösopimusehdot:
 - rakentamisaikataulu, sopimussakot ja vakuudet
- rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero
- rakentamiskehotus

1.3. Kuntien erilaisuus heijastuu maapolitiikan toimintatapoihin

Kunnat ovat hyvin erilaisia ja toimivat varsin eri tavoin lain suomien keinojen puitteissa.

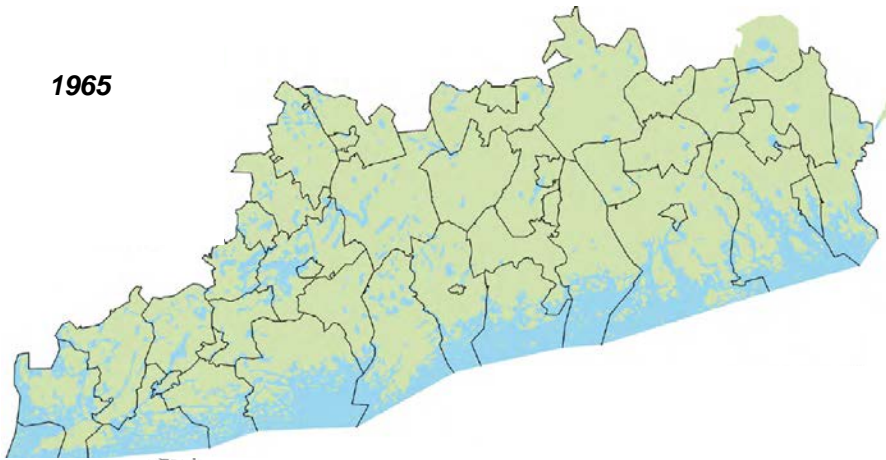
Uudenmaan maakunnasta löytyy mahdollisten toimintatapojen koko kirjo. Maapolitiikan erilaisille toimintaperiaatteille on kuitenkin syynsä muun muassa kuntien historiassa, politiikassa, maanomistuksessa, rakenteessa ja sijainnissa. Myös henkilöhistoria, eli vahvat kunnallispoliitikot tai viranhaltijat ovat voineet vaikuttaa pitkäaikaisesti kunnan linjauksiin. Viimeisten viidenkymmenen vuoden aikana Uudellamaalla toteutuneet lukuisat kuntaliitokset ovat osaltaan vaikuttaneet maapolitiikan toimintatapoihin, kun lähtökohdiltaan hyvin erilaisten kuntien toimintatapoja on pyritty sovittamaan yhteen. Näitä moninaisia taustalla vaikuttavia mekanismeja ja seuraussuhteita on selvitystä tehtäessä pyritty ymmärtämään.

Uudenmaan kunnat käyttävät maapolitiikan keinovalikoimaa jo nyt varsin monipuolisesti. Kunnat ovat myös valmiita edelleen tehostamaan toimenpiteitään ja osin tähän on jo ryhdyttykin. Selvityksen eräänä tavoitteena on ollut tonttituotantoketjun sujuvoittaminen. Kunnat voivat tehdä sen eteen paljon itse, mutta myös valtiolta tarvitaan sen tueksi toimenpiteitä – kuten lisää resursseja ohjaukseen ja tarkistuksia lainsäädäntöön.

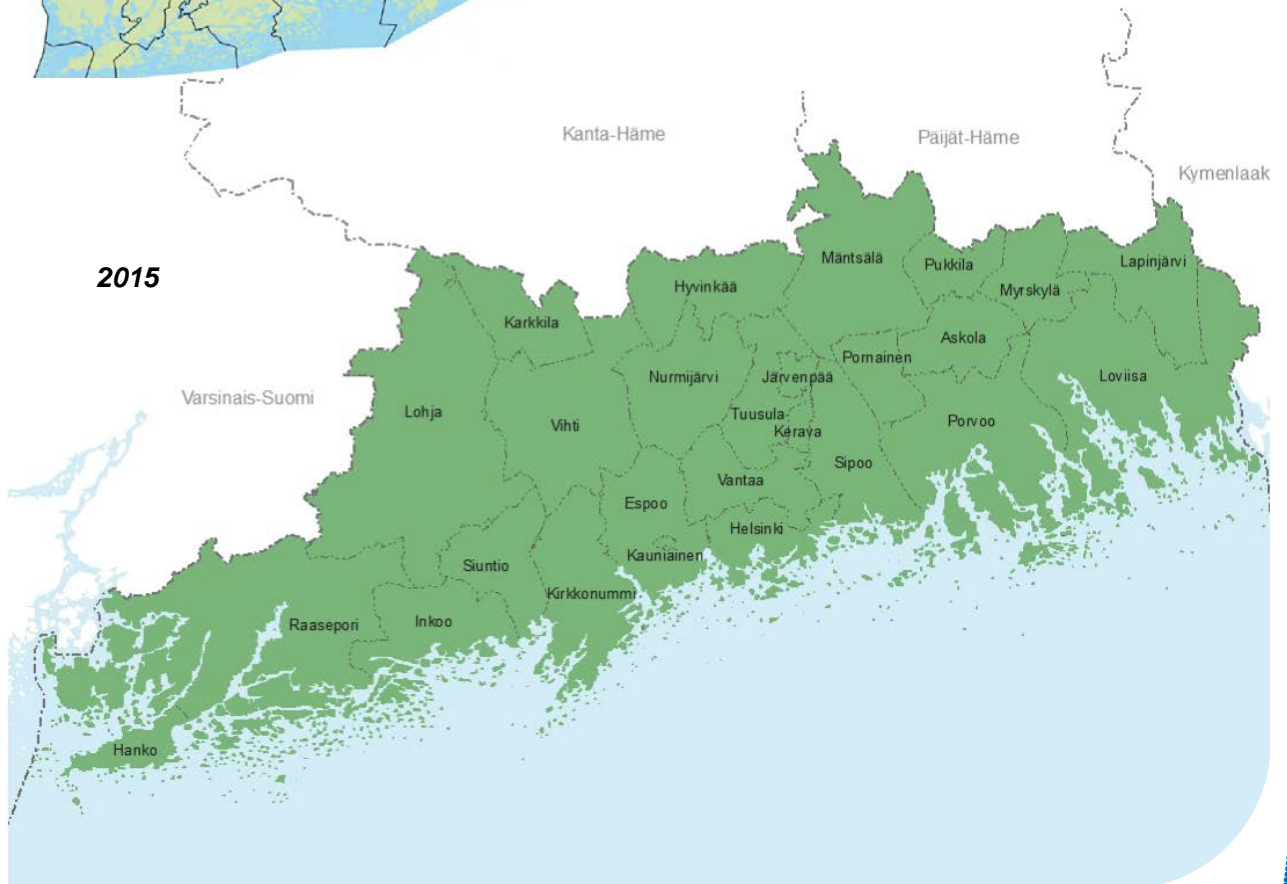
Keskeiset toimenpidetarpeet eri osapuolille ovat silmällävissä kunkin luvun lopussa olevasta yhteenvetokohdasta "suositukset". Suositukset on käsitelty Uudenmaan maapolitiikkaryhmässä mutta suosituksia ei ole viety hyväksymiskäsittelyyn sen paremmin ryhmässä kuin kunnissakaan, koska työ on luonteeltaan taustoittava asiantuntijaselvitys. Lähtökohtana on, että kunnat harkitsevat itse, muuttavatko ne käytäntöjään suositusten suuntaan.

Uusimaa – 26 erilaista kuntaa, 1,6 miljoona erilaista asukasta. Vielä viisikymmentä vuotta sitten maakunnan alueella oli 44 kuntaa. Maalaiskuntien liittyminen kaupunkeihin ja pienten paikkakuntien yhdistyminen suurempiin näkyy tänä päivänä kuntien rakenteessa muun muassa monikeskuksisuutena. Kuntien toimintaperiaatteetkin ovat usein perua usean kunnan erilaisista toimintatavoista.

1965



2015





2. Maapolitiikan ohjelmointi

Kasvupainealueilla, kuten Uudellamaalla, on erityisen tärkeää noudattaa aktiivista, johdonmukaista ja pitkäjänteistä maapolitiikkaa. Kaavoitus, maa- ja asuntopolitiikka ovat oikeastaan kunnan tärkeintä käytännön elinkeinopolitiikkaa, ja siksi ne on syytä nivoa osaksi kunnan strategista suunnittelua. Päättäjien tulee olla tietoisia siitä, kuinka valittavat toimintatavat käytännössä vaikuttavat kunnan talouteen ja kasvuedellytyksiin. Sovituista linjauksista ei myöskään kannata poiketa ilman painavia perusteita, jos kunta haluaa pysyä luotettavana kumppanina kiinteistö- ja rakennusalan toimijoiden, maanomistajien ja kuntalaisten silmissä.

2.1. Maapoliittinen ohjelma

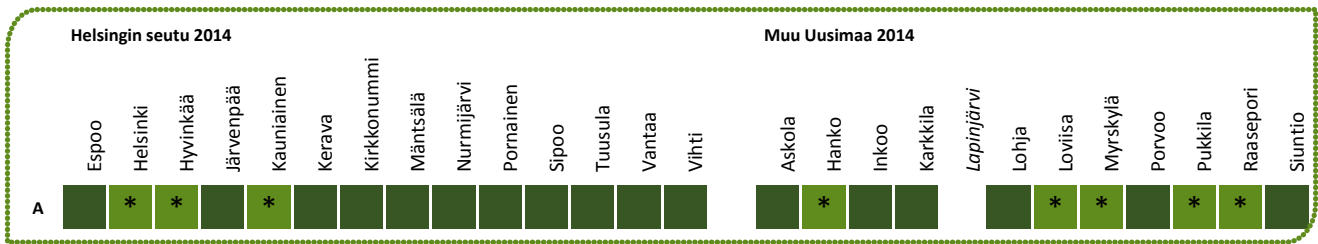
Maapoliittinen ohjelma on yksi hyväksi havaittu väline määrittellä kunnan johdonmukaiset toimintaperiaatteet ja varmistaa maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Maapoliittisessa ohjelmassa määritellään käytettävissä oleva maapolitiikan keinovalikoima ja keinojen tärkeysjärjestys. Joskus määritellään myös ne erityistilanteet, joissa joidenkin keinojen käyttö poikkeuksellisesti on mahdollista. Maapoliittisesta ohjelmasta päättää yleensä valtuusto.

Kunnan maapolitiikan toimintaperiaatteet voidaan määrittellä myös muissa ohjelmissa tai strategioissa. Asiakirjan nimellä tai muodolla sinänsä ei ole merkitystä, kunhan tehdyillä valinnoilla on poliittinen hyväksyntä ja asiakirjat ovat julkisia. Olennaista on tietenkin, että päätöksentekijät ovat sisäistäneet tehtyjen valintojen kauaskantoiset vaikutukset sekä sitoutuneet sovittuihin linjauksiin.

Kuntaliitto suosittelee maapoliittisen ohjelman tarkistamista aika ajoin ja tarpeen mukaan. Ohjelma on hyvä ainakin käydä läpi valtuuston vaihtuessa uusien päättäjien sitouttamiseksi. Maapoliittisen ohjelman laatimisen tueksi on Uudenmaan liitossa laadittu opas ”Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja” (Junnilainen, 2007).

”Tärkeintä on johdonmukainen toimintakulttuuri, johon eri osapuolet voivat luottaa – on sivuseikka, mihin paperiin periaatteet on kirjattu.”

Uusimaa



A. Maapoliittinen ohjelma. Tummallalla vihreällä merkityissä kunnissa oli vuoteen 2014 mennessä laadittu erillinen maapoliittinen ohjelma. Vaaleammalla vihreällä ja tähdellä merkityissä kunnissa maapolitiikan periaatteet on määritelty muissa asiakirjoissa. Selvityksen jälkeen myös Hangossa on käynnistetty maankäyttöpoliittisen ohjelman laatiminen ja useassa kunnassa maapoliittisen ohjelman tarkistus. Espoossa toimintaperiaatteet ajantasaisesti syksyllä 2015 ja Nurmijärvellä keväällä 2016.

Helsingin seudun kunnissa maapoliittisia ohjelmia on laadittu vaihtelevasti ja vaihtelevan sisältöisinä. Parhaimmillaan valtuuston hyväksymä ohjelma raamittaa toimintaperiaatteet valmisteluun ja päätöksentekoon sekä mahdollistaa delegoinnin, kun linjaukset ovat kaikille selkeät. Delegointi, eli päätöksenteon siirtämisen alemmalle tasolle, onkin yksi mahdollisuus sujuvoittaa ja nopeuttaa tonttituotantoketjua.

Maapoliittisen ohjelman olemassaolo ei vielä kerro kunnan maapolitiikan aktiivisuudesta.

Joissakin Uudenmaan kunnissa maapolitiikan keinovalikoima nimittäin ei haastattelujen mukaan todellisuudessa ole käytettävissä sellaisena, kuin se on kirjattu maapoliittiseen ohjelmaan, ja mahdollisuudet keinovalikoiman käyttöön saattavat vaihdella valtuustokausittain. On myös kuntia, joissa maapoliittiseen ohjelmaan on sisällytetty asioita, jotka siihen eivät oikeastaan kuuluisi, kuten kaavoitusperiaatteita. Silloin asiakirja voi vanhentua nopeasti. Kovin taajaan Uudenmaan kunnat eivät maapoliittisia ohjelmiaan ole 2000-luvulla tarkistaneet, mutta viime aikoina tehdyt kuntaliitokset sekä toisaalta paineet edistää täydennysrakentamista ovat aiheuttaneet tarvetta sopia maapolitiikan pelisäännöistä.

Kaikissa kunnissa ei maapoliittista ohjelmaa ole koettu tarpeelliseksi. Nämä kunnat ovat ratkaisseet tai ainakin kuvanneet maapolitiikan linjaukset joissakin muissa luottamuselinten hyväksymissä asiakirjoissa kuin maapoliittisessa ohjelmassa, esimerkiksi asumisen tai maankäytön toteuttamisohjelmassa. Maapoliittisen ohjelman puuttumista voi selittää myös se, että kunnassa on jo vuosikymmenien ajalta vakiintunut perinne aktiivisen ja johdonmukaisesta maapolitiikan harjoittamisesta. Maanomistajat ja muut kumppanit voivat luottaa ilman erillistä ohjelmaa, että kohtelu on tasapuolista ja valittua linjaa noudatetaan jatkossakin.

Lisätietoa:

Kunnan maapoliittinen ohjelma, valmistelijan käsikirja,
Junnilainen Tiina, Uudenmaan liiton julkaisu E95-2007.
Helsinki 2007 ([linkki](#))

Maapolitiikan opas, www.kunnat.net



Helsingin seudulla yhdessätoista kunnassa neljästätoista on maapoliittinen ohjelma. Arviolta puolessa näistä kunnista maapoliittisen ohjelman koetaan ohjaavan toimintaa hyvin ja toinen puoli kokee, että kirjatut tavoitteet eivät aivan vastaa todellisuutta. Kolmessa kunnassa maapoliittista ohjelmaa ei ole. Helsingin ja Hyvinkään kaupungeilla on pitkät maapolitiikan toimintaperiaatteet ja keskeisiä linjauksia on määritelty muissa asiakirjoissa, joten erilliselle ohjelmalle ei ole koettu tarvetta.

Mualla Uudellamaalla puolessa kunnista on maapoliittinen ohjelma. Hangossa sekä kuntaliitoksia läpi käyneissä Loviisassa ja Raaseporissa maapoliittiset ohjelmat olivat valmisteilla selvitystä tehtäessä. Lohjan kaupungin maapoliittinen ohjelma päivitettiin ajanmukaiseksi viimeisimmän kuntaliitoksen toteuduttua 2014.

2.2. Suositukset

Kunnille

Tarkistetaan maapoliittista ohjelmaa päättäjien sitouttamiseksi tarvittaessa, esimerkiksi valtuuston vaihtuessa. Huolellinen valmistelu ja perustelut ovat tärkeitä, että valintojen syy- ja seuraussuhteet, kuten vaikutukset kuntatalouteen, ovat selvät linjauksista päättävälle.

Maapolitiikan linjauksista voidaan yhtä hyvin sopia joissakin muissa asiakirjoissa, kunhan valinnoilla on poliittinen hyväksyntä ja asiakirjat ovat julkisia. Toimintatapoja voikin olla hyvä pohtia esimerkiksi kuntastrategian asunto- ja elinkeinopoliittisten linjausten tarkentuessa tai yleiskaavoituksen niin vaatiessa.

Valtiolle

Maapolitiikan lisääminen maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan tehtäväksi on hyvä asia, koska se korostaa maapolitiikan merkitystä tonttituotannon kokonaisuudessa. On tärkeää, että kunnat saavat jatkossakin valita toimintatavat omista lähtökohdistaan. Seudun yhteistyö maapolitiikassa on tärkeää, mutta sen tulee perustua vapaaehtoisuuteen.



3. Maanhankinta

Ennakoiva maanhankinta kunnan määrittelemiltä kasvusuunnilta auttaa kehittämään yhdyskuntarakennetta haluttuun suuntaan. Ensimmäinen asemakaava on perusteltua laatia ensisijaisesti kunnan omistamalle maalle. Kunnan omalla tontinluovutuksella voidaan parhaiten varmistaa alueen toteutumisen haluttu aikataulu, vaikuttaa tonttien laatuun ja hintatasoon sekä asuntojen hallintamuotojakaumaan – eli siihen milloin ja minkälaisia asukkaita tai yrityksiä kuntaan tulee. Myös palveluiden toteuttaminen, ajoittaminen ja optimaalinen mitoittaminen onnistuvat näin parhaiten.

Maanomistajia voidaan kohdella tasapuolisesti tulevasta kaavaratkaisusta riippumatta, kun maa hankitaan kunnan omistukseen ennen kaavoitusta. Kuntatalouden, veronmaksajan ja tulevan asukkaankin näkökulmasta on olennaista, että kaavoituksen synnyttämä maan arvonnousu voidaan käyttää kokonaisuudessaan kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksia syntyy esimerkiksi katuverkon ja muun infrastruktuurin rakentamisesta sekä tarvittavien uusien palvelujen tuottamisesta. Tässä luvussa käydään läpi kunnan maanhankinnan keinoja.

3.1. Vapaaehtoinen kauppa

Vapaaehtoinen kauppa on kunnan maanhankinnan ensisijainen keino. Arkipuheessa käytetään usein ilmaisua ”raakamaan” hankinta, millä tarkoitetaan asemakaavoittamattoman maan kauppoja yhdyskuntarakenteen keskeisillä alueilla. Raakamaalla on kaavoitus- ja rakentamisodotustensa vuoksi maa- ja metsätalouden hintaa korkeampaa odotusarvoa. Maanomistajan näkökulmasta maan myyminen on aina nopeampi ja varmempi tulonlähde kuin maankäyttösopimuksen tekeminen.

Selkeä visio kunnan tulevaisuudesta esimerkiksi yleiskaavassa sekä hyvä kunnan toimialojen välinen yhteistyö ovat maan hankinnan ennakoimisessa välttämättömiä. Päättäjien tuki on olennainen niin taloudellisissa kuin linjauskysymyksissäkin. Riittävänä raakamaavarantona on yleensä pidetty

viiden vuoden asemakaavoitustarvetta vastaavaa määrää. Voimakkaasti kasvavassa kunnassa tarve voi kuitenkin todellisuudessa olla huomattavasti tätä suurempi. Hyvällä maanomistuksellaan kunta varmistaa edellytyksensä reagoida nopeasti kuntaan hakeutuvien yritysten tarpeisiin sekä muutoinkin elinkeinoelämän muuttuviin tarpeisiin.

Maanhankinta on usein pitkä, jopa vuosia kestävä prosessi. Neuvotteluihin on hyvä ryhtyä huomattavan paljon aikaisemmin kuin alueen asemakaavoitus on tarkoitus aloittaa. Jos neuvottelujen kohteena on suvussa pitkään perintönä kulkenut maa-alue, siihen voi liittyä paljon tunnesiteitä ja myyntipäätös vaatii omistajilta harkinta-aikaa. Jos taas maanomistajan mahdollisuus jatkaa elinkeinon harjoittamista on maan myynnin takia vaakalaudalla, ratkaisuna voi joskus olla kunnan valmius tarjota vaihtomaana korvaavaa maa- ja metsätalousaluetta jostakin muualta.

Maanhankintaneuvotteluissa kunnan on tärkeää pitää kiinni hinnoitteluperiaatteistaan, vaikka raakamaan hintaa ei olekaan tarkoituksenmukaista lukita aivan tarkasti. Mikään kauppa ei ole koskaan yksittäistapaus. Kerran maksettu poikkeuksellisen korkea hinta on helposti jatkossa se, johon seuraavat kaupat kunnassa perustuvat, eli se voi johtaa yleiseen maan hintatason nousuun. Tämä puolestaan voi aiheuttaa hinnannousupaineita myös naapurikunnissa ja siten vaikeuttaa myös niiden maanhankintaa.

Joskus poikkeukselliseen hintaan voi olla painava syy, esimerkiksi osittain rakennettu kiinteistö. Jos kunta päätyy maksamaan poikkeuksellisen korkean hinnan, on päätöksenteossa syytä tuoda selkeästi esiin, mihin erityistekijöihin hinta perustuu. Näin voidaan välttää ylimitoitettua hintapyynnöt jatkossa. On tärkeää, että kunnat eivät ainakaan omilla toimillaan nosta maan hintaa, koska sillä on vaikutusta koko seudun hintatasoon, mikä puolestaan heijastuu edelleen myös asuntojen hintaan.

Asemakaavan mukaisten, kunnan omistukseen siirtyvien katujen ja puistoalueiden hankinta (MRL luku 14) on kunnille taloudellisesti merkittävä asia. Niistä alueista, jotka kunta hankkii ilmaiseksi luovutettavien katualueiden lisäksi (MRL 94 §, 104 §), sekä puisto- ja muista yleisistä alueista kunta maksaa vähintään raakamaan hinnan. Tästäkin syystä raakamaan hinnoittelu heijastuu kuntatalouteen.

Raakamaan hankinnan edellytyksiä...

..parantavat kunnan pitkät maanhankinnan ja oman maan kaavoittamisen perinteet, suuret maanomistusyksiköt, johdonmukainen maan hintataso, verohelpotukset kuten kiinteistöjen myynnin määräaikainen verovapaus, selkeä poliittinen tuki sekä kunnan valmius kaikkien maapoliittisten keinojen – myös lunastuksen – käyttämiseen tarpeen niin vaatiessa.

..heikentävät vastaavasti maanomistuksen pirstaleisuus, maanomistajien myyntihaluttomuus tai epärealistiset hintakäsitykset ja hinnannousuodotukset, kunnan vähäiset neuvotteluresurssit sekä päätöksenteon poliittinen epävarmuus. Neuvotteluasetelmaa heikentävät myös kunnan aktiivisuus käyttää maankäyttösopimuksia alueita ensi kertaa kaavoittaessaan (tarkemmin luvussa 4.1.), samoin kuin raakamaan vaihteleva hintataso – paitsi jos kohtuullinen hintavaihtelu on selkeästi perusteltavissa alueiden erilaisilla ominaisuuksilla, kuten rakennettavuudella ja sijainnilla yhdyskuntarakenteessa.

Uusimaa

Helsingin seutu 2014														Muu Uusimaa 2014												
	Esp	Hel	Hvy	Jär	Kau	Ker	Kir	Män	Nur	Por	Sip	Tuu	Van	Vih	Ask	Hän	In k	Kar	Lap	Loh	Lov	Myr	Porv	Puk	Raa	Siu
B	4	11	1,5	1	0,1	1,7	-	0,7	2,5	0,4	2	1,5	8,5	0,5	0,1	0,3	-	0,2		0,7	0,1	0,1	1	-	0,5	0,6

B. Kunnan maanhankintabudjetti M € (talousarviotieto v. 2014). Kyseessä on yksittäisen vuoden tilanne, joka antaa lähinnä yleiskuvan budjettiraamista Uudellamaalla. Tilanne voi kunnasta riippuen vaihdella vuosittain huomattavastikin.

Kyselyn toteutusvuonna 2014 osa Uudenmaan kunnista oli ennakoanut maan myynnin määräaikaisen verovapauden kaksinkertaistamalla maanhankintaan varattavat rahat. Osa kunnista ei varautunut siihen vielä talousarviossaan, mutta maanhankintaan haettiin ja myönnettiin tarpeen mukaan lisämäärärahaa. Esimerkiksi Tuusulassa vuoden 2014 toteutunut maanhankintabudjetti oli lisämäärärahan jälkeen taulukossa esitettyyn alkuperäiseen nähden nelinkertainen (6 M €) ja Mäntsälässä lähes seitsemänkertainen (4,8 M €).

Kunnat voidaan yleensä jaotella maanhankinnan suhteen aktiivisiin ja passiivisiin – niin myös Uudellamaalla. Aktiivisuudella tarkoitetaan kunnan suunnitelmallisuutta ja oma-aloitteisuutta kiinteistökauppaneuvotteluissa. Jotkut Uudenmaan kunnista ovat aina hankkineet kaavoitettavan maan omistukseensa, toiset eivät käytännössä hanki raakamaata juuri lainkaan. Maanhankinnassa voitaisiin siis olla jossain määrin nykyistä aloitteellisempia ja etupainotteisempia. Olennaista on kuitenkin maanhankinnan johdonmukaisuus, eli että maata hankitaan systemaattisesti ja hyvissä ajoin sieltä, missä on tarvetta tulevaa kaavoitusta ajatellen. Aktiivisuuteen vaikuttavat yleensä voimakkaimmin kunnan poliittiset perinteet ja maanomistusolot pitkällä aikajänteellä.

Raakamaan hinta on pysytellyt Uudellamaalla melko vakaana. Pääkaupunkiseudun hintataso on luonnollisesti omaa luokkaansa, noin kymmenen euron neliöhinnan tietämillä ja paikoin reilusti sen ylikin. Muualla Helsingin seudulla raakamaan hintahaitari on sijainnista ja yleiskaavatilanteesta riippuen pysytellyt 1–4 euron välillä (lukuun ottamatta Tuusulan 8 €, Kirkkonummen 4,8 € ja Sipoon 4,5 € alkavia neliöhintoja). Kunnan halukkuus tehdä maankäytösopimuksia voi vaikuttaa osaltaan raakamaan hintaa nostavasti. Muualla Uudellamaalla hinta on 1–3 euron välillä neliöltä. Joissakin kunnissa kauppoja on tehty niin vähän, että raakamaan hintaa ei pystytä luotettavasti arvioimaan. Esimerkiksi Kauniaisissa asemakaavoittamatonta maata ei käytännössä ole, eikä siellä niin ollen tehdä raakamaakauppojakaan. Kirkkonummi puolestaan on tähän asti kasvanut pääasiassa maankäytösopimuksilla.

Lähes kaikissa kunnissa osoitetaan vuosibudjetti maanhankintaa varten. Uudenmaan kunnissa budjetti vaihtelee kunnasta riippuen pienimpien kuntien 0,1 miljoonasta eurosta Helsingin 10 miljoonaan euroon. Kirkkonummella vuosibudjettia ei ole ollut, mutta valtuusto on myöntänyt maanhankintarahaa ostotilaisuuden tarjoutuessa. Vantaa puolestaan on uusien (2014) maapoliittisten linjaustensa myötä kaksinkertaistanut maanhankintaan käytettävät varat. Vuosittaista vaihtelua tietenkin on kaikissa kunnissa – esimerkiksi viimeisimmän määräaikaisen kiinteistönluovutuksen verovapauden aikana monet kunnat varautuivat tavallista suuremmalla maanhankintabudjetilla. Verovapauden aikana ja muutoinkin aina hyvän kaupantekotilaisuuden tarjoutuessa lisärahoitus vuosibudjettia suurempiinkin hankintoihin on yleensä myönnetty.

Melkein kaikki Helsingin seudun kunnista ovat delegoineet maanhankintapäätöksiä valtuustotasolta hallitukselle tai viranhaltijoille portaittain sovittuihin summiin, jonka koetaan virtaviivaistavan toimintaa. Muun Uudenmaan osalta selvityksen tiedot delegoinnista ovat puutteelliset.



Aktiivinen maanhankinta on kunnan hallitun kasvun kannalta tärkeää. Se edellyttää jatkuvaa yhteydenpitoa maanomistajien kanssa, ostotarjouksia, neuvotteluja sekä maastokäyntejä. Kunnan on varattava siihen riittävästi henkilöresursseja.

Neuvottelut voivat viedä aikaa ja ”kahvia kuluu”. Maanomistaja voi ymmärrettävästi haluta kypsytellä päätöstään. Esimerkiksi pitkään suvun hallinnassa olleesta alueesta luopuminen voi olla mitä suurimmassa määrin tunnekysymys.

”Mitä lähempänä aiottua kaavoitusta maanhankintaan ryhdytään, sitä heikompi kunnan neuvotteluasema on ja sitä korkeammaksi hinta kohoaa”. Lisäksi voidaan menettää aikaa ja rahaa jos kaavoitus viivästyy.

Kiinteistön myyntivoiton määräaikainen verovapaus kunnalle myytäessä on yleensä edistänyt kuntien maanhankintaa. Viimeisin verovapaus 1.10.2013–31.12.2014 vilkastutti kaupankäyntiä valtaosassa Uudenmaan kuntia. Vähiten vaikutusta oli niissä kunnissa, joissa maanhankinta on ollut muutenkin perinteisesti aktiivista, koska niissä ei ole ollut samalla tavalla myymätöntä potentiaalia odottamassa. Määräaikaiset verohelpotukset ovat hyvä kannustin aktiivisempaan maapolitiikkaan, mutta ne on hyvä kuitenkin toteuttaa epäsäännöllisin välein.

Kunnilla on verovapausmenettelyyn myös parannusehdotuksia. Verovapaus tulisi ulottaa jatkossa koskemaan myös yhtiöitä ja yhteisöjä. Kunnat pitävät myös tärkeänä, että määräaikaisuus ei pääty vuodenvaihteeseen ja että se ulotetaan ainakin kahden eri kalenterivuoden puolelle, koska se antaa kunnalle pelivaraa hyödyntää useamman vuoden maanhankintabudjettia. (lähde: julkaisematon Uudenmaan maapolitiikkaryhmän selvitys määräaikaisen verovapauden vaikutuksista, 2015).

Pohdintaa maanomistuksesta

Kuntien maanomistusta on vaikea vertailla. Maanomistuksen määrää ja sen muutosta mitataan muun muassa hehtaareina ja prosenttisuuksina maapinta-alasta. Kuntien välisenä vertailutietona ne eivät kerro paljoakaan, kun kunnat ovat hyvin erikokoisia ja rakenteeltaankin aivan erilaisia. Maanomistus ei tietenkään ole itsetarkoitus eikä se automaattisesti lisääny koko ajan, sillä maata luovutetaan koko ajan tonttien rakentumisen myötä.

Tärkeämpi kysymys on, onko maanomistusta tulevaisuudessa kunnan asemakaavoituksen tarpeisiin riittävästi ja sijaitseeko se optimaalisesti suunnitelluissa kasvusuunnissa, tai voiko sitä hyödyntää asuntotuotannon edistämiseksi vaikkapa vaihtomaana. Osalla Uudenmaan kunnista maanomistusta on paljon, osalla erittäin vähän. Toki jos kunta on tietoisesti valinnut pääasialliseksi toimintaperiaatteekseen maankäyttösopimukset, voi vähäinkin omistus olla tavallaan – riittävä.



Raakamaan hinnoittelu on pidettävä ajan tasalla

On tärkeää, että kunnat eivät omilla toimillaan nosta maan hintaa, koska sillä on vaikutusta koko seudun hintatasoon. Keskeisestä alueesta voi hyvin perustellen maksaa korkeampaa hintaa ilman, että se vaikuttaa syrjäisemmän alueen hintatasoon, mutta heikosti tai epäuskottavasti perusteltuna kallis kauppa nostaa helposti raakamaan hintaodotuksia ja hiljentää kaupankäyntiä laajallakin alueella.

Kuntien on toisaalta syytä pitää hinnoittelunsa ajantasaisena: keskeisillä kasvualueilla selkeästi liian alhainen hintataso voi yhtä lailla jarruttaa kaupantekoa ja viivyttää sitä kautta kunnan rakenteen kannalta mielekästä kehittämistä. Pitkään alimitoitettuna pidetty raakamaan hintataso vaikeuttaa maanhankintaa ja lunastustilanteessa määräytyvä hintataso voi silloin esimerkiksi Maanmittauslaitoksen laskemaan teoreettiseen hintasuhdemenetelmään nojautuen nousta huomattavasti.

Raakamaan hinnoittelu kiinteistöllä, jolla on rakennuksia

Jos kaavoitukseen suunnitellulla kiinteistöllä on rakennuksia, ei maan hankinta välttämättä tunnu mielekkäältä, ellei maapohjan arvoon nähden kalliita rakennuksia pystytä kaavoituksen toteutuksessa hyödyntämään. Tällöin saatetaan päätyä maan hankinnan sijasta maankäyttö Sopimukseen. Järkevä maan hankintakin on kuitenkin mahdollista, kunhan kiinteistön rakennetut osat hinnoitellaan avoimesti ja selkeästi erillään rakentamattomista osista. Tällöin mahdolliset väärinkäsitykset ja kauppaan viitaten tehdyt ylimitoitettujen hintapyynnöt myöhemmissä kiinteistökaupoissa on mahdollista välttää.

3.2. Etuosto

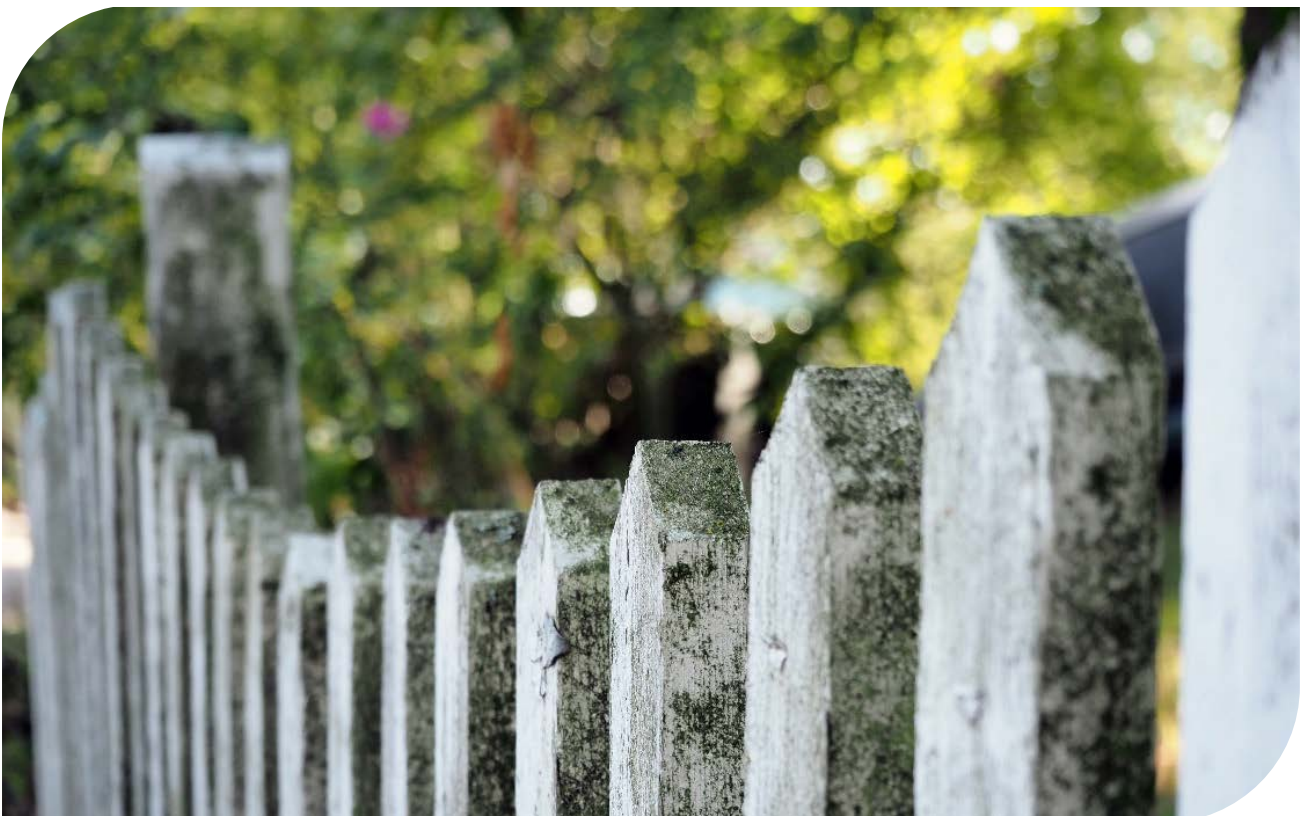
Etuosto-oikeus tarkoittaa sitä, että kunta voi asettua kiinteistökaupassa ostajan sijaan silloin kun etuostolain edellytykset täyttyvät. Kuntaa sitovat hinta mukaan lukien kaikki kaupan ehdot, joista alkuperäinen ostaja ja myyjä ovat luovutuskirjassa sopineet. Myyjän kannalta tilanne ei siis olennaisesti muutu. Etuosto-oikeutta ei ole lähisukulaisten välisissä kaupoissa, pakkohuutokauppa- tai lunastustilanteissa eikä silloin kun toisena kaupan osapuolena on valtio. Jos kauppaan sisältyy kiinteistöjä useamman kunnan alueelta, etuosto-oikeus on sillä kunnalla, jonka alueella sijaitsee suurin osa myytävien kiinteistöjen yhteenlasketusta pinta-alasta. Kunnan pitää päättää kolmen kuukauden kuluessa kaupanteosta, jos se aikoo käyttää etuostomahdollisuuttaan. Kunnassa toteutuvia kiinteistökauppoja kannattaa siis seurata aktiivisesti, että niihin voidaan tarvittaessa reagoida ajoissa.

Etuostojärjestelmä luotiin aikanaan helpottamaan kunnan maanhankintaa yhdyskuntarakentamiseen. Sitten sitä on laajennettu koskemaan myös virkistys- ja suojelutarkoituksissa tehtävää maanhankintaa. Pääkaupunkiseudun (Espoo, Helsinki, Kauniainen, Vantaa) kunnissa etuostoa voi käyttää laajemminkin, koska siellä edellä kuvattuja käyttötarkoituksia ei ole. Kunnan etuosto-oikeus koskee pääkaupunkiseudulla yli 3 000 m²:n suuruisia alueita, kun se muualla Suomessa koskee yli 5 000 m²:n kokonaisuuksia.

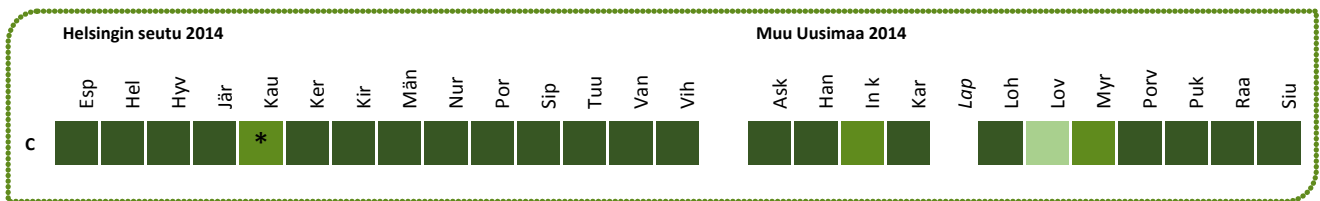
Etuosto-oikeus on hyvä, joskin sattumanvarainen maanhankintakeino. Etuostoa kannattaa käyttää, kun kaupan kohteena olevan kiinteistön sijainti on kunnan kehittämisen näkökulmasta hyvä ja hinta kohtuullinen. Jos hinta on poikkeuksellisen korkea, etuoston käyttäminen ei ole suositeltavaa, koska se voi aiheuttaa kunnassa tarpeettomasti raakamaan hinnannousupaineita.

Ohjaava lainsäädäntö:

Laki kunnan etuosto-oikeudesta 608/1977



Uusimaa



C. Etuostomenettely käytössä (*= menettelyä käytetty ennen 2000-lukua)

Uudenmaan kunnat käyttävät etuostomahdollisuuttaan yleensä silloin, kun maata on saatavissa kunnan kasvun ja kehittämisen kannalta suotuisilta alueilta. Menettely on kunnissa arkipäivää. Kaikilla Helsingin seudun kunnilla ja lähes kaikilla muillakin Uudenmaan kunnilla on kokemusta etuosto-oikeuden käyttämisestä ja etuustoja on koko ajan meneillään jossakin. Muutamissa etuustoa käyttäneistä kunnissa menettely ei haastattelujen mukaan kuitenkaan ole poliittisesti jostakin syystä kovin suosittu. Niissä kunnissa, joissa menettelyä ei ole käytetty, syynä on esimerkiksi, ettei ole tarjoutunut sopivia kohteita tai kaupan kohteet ovat olleet kooltaan niin pieniä, ettei etuoston käyttäminen ole ollut lain mukaan mahdollista.

Pääkaupunkiseudulla etuoston käyttöön ei liity käyttötarkoituusrajoitusta (ns. tarkoituserä) yhdyskuntarakentamiseen tai suojelu- ja virkistystarkoituksiin. Lisäksi etuostokohteen pinta-alan minimiraja on pienempi kuin muualla maassa. Voimakkaasti kasvavilla seuduilla kunnat hankkivat maata tietoisesti yhdyskuntarakentamiseen ja muihin laissa tarkoitettuihin tarkoituksiin. Olisi aivan perusteltua, että menettely muutettaisiin samanlaiseksi koko maassa, eli pienemmin pinta-alaperustein ja ilman käyttötarkoituusrajoitusta.

Uudenmaan maapolitiikkaryhmässä on tunnistettu muitakin lain tarkistustarpeita. Etuosto-oikeus olisi tarpeen ulottaa koskemaan myös pakkohuutokauppoja ja niitä vastaavia pakkorealisoiteja. Kunta ei pääsääntöisesti voi osallistua niihin ilman ennakkoon tehtyjä hintapäätöksiä, sillä ehdollinen tarjous ei kelpaa. Kunnan julkisesti tekemä hintapäätös taas ohjaisi muita ostajaehdokkaita.

Etustoista hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtyjen valitusten ratkaisuiden perusteella Uudenmaan kunnat ovat käyttäneet etuustoa vain sellaiseen maanhankintaan, johon se on lain mukaan tarkoitettukin.

Keskeisiä perusteluja etuoston käytölle ovat olleet kasvupaineet, kunnan kehittämisen kannalta edullinen sijainti sekä maankäytön suunnittelutilanne. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat ratkenneet kunnan hyväksi. (lähde: julkaisematon Uudenmaan maapolitiikkaryhmän selvitys etustoista, 2014).



3.3. Raakamaan lunastus yhdyskuntarakentamiseen

Ohjaava lainsäädäntö:

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

MRL 99 §

Raakamaan lunastusmenettelyyn kunta turvautuu vasta, kun neuvottelut maan ostamiseksi eivät ole tuottaneet tulosta. Lunastustupaa haetaan ympäristöministeriöltä. Kun kunta hakee lunastuslupaa, sen pitää pystyä osoittamaan, että vapaaehtoisista kaupoista on käyty neuvotteluja maanomistajan kanssa. Lunastuslupaa haettaessa on myös esitettävä selvitys, jonka nojalla voidaan arvioida lunastuksen tarpeellisuus tai todeta oikeus lunastamiseen.

Lunastusluvan voi saada yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai kunnan muuta

suunnitelmallista kehittämistä varten. Päätöksen raakamaan lunastusluvan hakemisesta tekee kunnassa yleensä valtuusto, ellei asiaa ole delegoitu muille luottamuselimille. Kokemusten mukaan lunastuksen käyttäminen yhdenkin kerran – ja tietävästi jo pelkästään poliittinen valmius menettelyn käyttämiseen – edistää vapaaehtoisten kauppojen syntyä.

Lunastusilanteessa lunastettavasta kohteesta maksetaan käypä markkinahinta, joka määräytyy puolueettomassa lunastustoimituksessa.

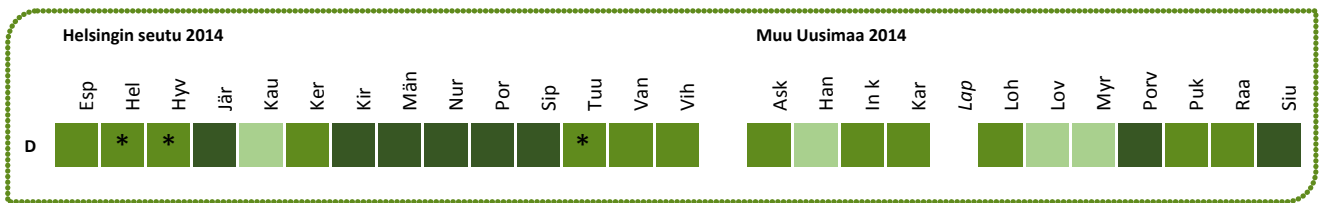
Pohdintaa lunastusmenettelystä

Koska lunastusprosessi pitkä, maanhankintaneuvottelut on hyvä aloittaa hyvissä ajoin ennen kaavoitustarvetta. Teoriassa lunastusprosessi lunastuslupahakemuksesta omistusoikeuden saamiseen saakka voi sujuvimmillaan mennä puolessatoista–kahdessa vuodessa. Käytännössä siihen ei kuitenkaan yleensä päästä. Jos lunastuksesta valitetaan, voi prosessi jatkua vielä vuosiakin maaomikeuden ja mahdollisesti korkeimman oikeuden käsittelyssä.

Jos lunastustoimituksen jälkeen valitetaan maaomikeuteen pelkästään toimituksessa päätetyistä korvauksista, on lunastajalla oikeus hakea toimituksen rekisteröintiä ennen toimituksen lainvoimaiseksi tuloa. Tällöin kunnalla on mahdollisuus saada hallintaoikeuden lisäksi omistusoikeus lunastettavaan alueeseen, vaikka valitusviranomainen ei ole vielä lopullisesti päättänyt asiasta. Menettely nopeuttaa rakentamisen aloittamista alueella.

Lunastuksessa hinta määräytyy kunnassa aikaisemmin tehtyjen kiinteistökauppojen mukaan, tai arvioinnin perusteella jos kiinteistökauppoja ei ole tehty. Tästäkin syystä kunnan on syytä pitää kiinni omasta hinnoittelustaan. Yksi poikkeuksellisen hintainen kiinteistökauppa riittää vaikuttamaan lunastushintaan ja nostamaan raakamaan hintaa kunnassa pysyvästi tai ainakin pitkäksi aikaa.

Uusimaa



D. Lunastusmenettely käytössä (*= menettelyä käytetty ennen 2000-lukua)

Helsingin seudulla lunastusta on käyttänyt kuusi kuntaa ja osa kunnista on turvautunut lunastusmenettelyyn jo useita kertoja. Raakamaata on lunastettu niin valtiolta kuin yksityisiltä tahoilta. Kahdessa kunnassa prosessi oli ensimmäistä kertaa vireillä haastatteluja tehtäessä. Näiden lisäksi Hyvinkää, Helsinki ja Tuusula ovat käyttäneet lunastusta ennen 2000-luvun tarkastelujaksoa eli osoittaneet valmiutensa välineen käyttöön. Tätä julkaisua viimeisteltäessä (2016) ympäristöministeriö oli juuri myöntänyt Vantaalle lunastusluvan ja Hyvinkään valtuusto oli tehnyt päätöksen lunastusluvan hakemisesta ympäristöministeriöltä. Muualla Uudellamaalla lunastusta on 2000-luvulla käyttänyt kaksi kuntaa. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että koko maassa on MRL:n voimassaoloaikana viety läpi kaikkiaan runsaat neljäkymmentä lunastuslupaa edellyttänyttä menettelyä.

Uudenmaan kunnat ovat selvästi aktivoituneet maanhankinnassa viime vuosina ja entistä valmiimpia kokeilemaan lunastustakin tarpeen vaatiessa. Kuntien kokemukset lunastusmenettelystä ovat olleet hyviä ja ympäristöministeriön ohjausta menettelyssä kiitellään. Lunastusluvan saamisen koetaan kuitenkin kestävän liian kauan, mikä heikentää kiinnostusta käyttää sitä. Selvityksen (Kariniemi, 2012) mukaan kokonaisprosessia ei eri kuulemisten vuoksi juurikaan voi lyhentää, mutta ainakin lunastusluvan käsittelyn kestoa ympäristöministeriössä tuli nopeuttaa lisäämällä resursseja. Lisäksi prosessiin kuluva aika pitäisi pystyä ennakoimaan paremmin.

Uudenmaan maapolitiikkaryhmässä on tunnistettu tarve lunastuslain muuttamiseen niin, ettei kunnan jatkossa tarvitsisi esittää selvitystä lunastuksen tarpeellisuudesta, ainoastaan osoittaa yrittäneensä neuvotella vapaaehtoisista kaupoista. Ympäristöministeriön tulisi lisäksi ohjeistaa, kuinka monta neuvottelua tai torjuttua neuvottelupyyntöä on tarpeen tehdä ja miten pitkällä aikajaksolla, että mainittu neuvotteluelvoite täyttyy. Neuvotteluyritysten jälkeen kunta voisi hakea lunastustoimituksen suoraan maanmittaustoimistolta ilman erillistä lunastuslupaa.

Yleiskaavaan perustuva lunastusmahdollisuus voisi olla uusi, ainakin tutkimisen arvoinen vaihtoehto, josta on keskusteltu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin yhteydessä (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi, 2013). Kuntien näkökulmasta olisi keskeistä, että lunastuksen voisi tehdä kunnan omalla päätöksellä ja ettei lunastusmenettelyä rajattaisi pelkästään yleiskaavassa asuntorakentamistarkoituksiin osoitetuille alueille, koska muullakin maankäytöllä voi olla ratkaiseva vaikutus yhdyskuntarakenteen kehittämismahdollisuuksiin. Menettelyn osalta on tarpeen selvittää huolella, millaisia lisävaatimuksia se asettaisi yleiskaavoitukselle. Toisaalta sama työ voi olla pois tonttituotantoketjun loppupäästä, jos mahdolliset valitusasiat käsitellään jo osana kaavoitusprosessia. Todennäköisesti yleiskaavaan perustuva lunastusmahdollisuus kannustaisi Uudenmaan kuntia ajantasaistamaan yleiskaavojaan.



Pakkolunastus-termi on perua 1800-luvun lainsäädännöstä

Lunastus on arkinen maapolitiikan keino, mutta siitä uutisoidaan usein paheksuvaan sävyyn. Media käyttää herkästi sanaa pakkolunastus, joka on perua 1800-luvun lainsäädännöstä. Se korvattiin jo nelisenkymmentä vuotta sitten lunastuslailla (603/1977), mutta ”pakko” kummittelee uutisissa edelleen.

”Perikunta menettämässä 300-vuotisen sukutilansa: Vantaa aloittaa pakkolunastukset”, otsikoi Helsingin Sanomat tammikuussa 2015 Vantaan kaupungin päätöksestä hakea ympäristöministeriöltä lunastuslupaa perikunnan omistaman 43 hehtaarin maatilan hankkimiseksi. Yleiskaavassa alue oli osoitettu asuntorakentamiseen ja siten kaupungille tärkeä kehityskohde.

Artikkelin kuva oli tunteisiin vetoavasti tilan päärakennuksesta, joka ei kuitenkaan kuulu lunastusalueeseen. Perikunnalla ei myöskään ollut enää tarvetta maatilalle elinkeinojen harjoittamiseksi vaan se oli myymässä tilaa. Vantaan kaupunki oli tarjonnut kauppahinnaksi johdonmukaisesti samaa 8,5 euroa neliöltä, kuin muissakin kiinteistökaupoissaan. Hinta ei kuitenkaan tyydyttänyt perikuntaa, mikä oli kiistan perimmäinen syy.

Ympäristöministeriö myönsi Vantaan kaupungille lunastusluvan syksyllä 2016. Tämän jälkeen lunastuskorvaus, eli tilan käypä hinta, tullaan määrittelemään puolueettomassa lunastustoimituksessa. Korvauksen määrittelyssä hyödynnetään vertailukelpoisten maakauppojen hintatietoja. Prosessi on tätä kirjoitettaessa kesken.

3.4. Suositukset

Kunnille

Tonttituotantotavoitteiden **saavuttamiseksi kuntien on tarpeen hankkia aktiivisesti raakamaata asemakaavoitettavaksi** suunnittelemiltaan alueilta. Ensimmäinen asemakaava on perusteltua laatia ensisijaisesti kunnan omistamalle maalle, koska kunnan tontinluovutuksella voidaan parhaiten varmistaa alueen toteutumisen aikataulu sekä vaikuttaa tonttien laatuun ja hintatasoon ja lisäksi varmistaa palveluiden tarkoituksenmukainen järjestäminen.

Raakamaan hinnoittelussa kuntien on pysyttävä johdonmukaisena ja tonttien hintatasoon nähden kilpailukykyisenä. Kuntien ei kuitenkaan omilla toimillaan tulisi nostaa maan yleistä hintatasoa, koska se voi heijastua paitsi oman kunnan hintatasoon, hintaodotuksiin myös koko seudulla. Hintataso vaikuttaa muun muassa kunnan kaavan mukaisten puistojen ja katujen hankintakustannuksiin.

Maanhankintaan pyritään ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin, mutta myös muiden lain mukaisten keinojen käyttämiseen on tarvittaessa oltava valmiudet. Pelkän valmiudenkin tiedetään edistävän vapaaehtoista maanhankintaa. Kunnassa tehtäviä kiinteistökauppoja kannattaa seurata aktiivisesti sekä hintatason osalta, että mahdollisten etuostokohteiden tunnistamiseksi.

Valtiolle

Valtiolta edellytetään toimenpiteitä kuntien johdonmukaisen maanhankinnan tueksi. **Etuosto-oikeutta tulisi laajentaa** koko maassa samanlaiseksi kuin se on nyt pääkaupunkiseudulla, sekä koskemaan nykyisestä poiketen myös pakkohuutokauppoja ja niitä vastaavia pakkorealisointeja.

Lunastuslakia olisi tarpeen muuttaa siten, ettei kunnan tarvitsisi esittää selvitystä lunastuksen tarpeesta vaan ainoastaan yrittäneensä neuvotella vapaaehtoisista kaupoista. Ympäristöministeriön tulisi ohjeistaa, mikä katsotaan riittäväksi neuvotteluyrityksiksi. Lunastusluvan käsittelyä ympäristöministeriössä voisi myös nopeuttaa lisäresurssien avulla.

Olisi tarpeen tutkia mahdollisuutta muuttaa lunastusmenettely yleiskaavaan perustuvaksi.

Erilaisissa tilanteissa olevia kuntia palvelisi, jos nykyinen sekä yleiskaavaan perustuva lunastusmenettely olisivat samaan aikaan mahdollisia ja keskenään vaihtoehtoisia.

Kiinteistön myynnin määräaikaiset verohelpotukset ovat tukeneet kuntien maanhankintaa, ja niitä toivotaan jatkossakin epäsäännöllisin välein. Ne on tarkoituksenmukaista ajoittaa ainakin kahdelle eri kalenterivuodelle. Verohelpotusta on tarpeen laajentaa koskemaan yhtiöitä ja yhteisöjä.



4. Yksityisen maan kaavoittaminen

On tilanteita, jolloin maan hankkiminen kunnan omistukseen ei ole tarpeen tai se ei ole järkevää. Esimerkiksi täydennysrakentamisen yhteydessä tai muutoin asemakaavaa muutettaessa kunnalla on harvoin tarvetta saada maa omistukseensa. Joskus myös kiinteistön hankintahinta voi nousta kohtuuttoman korkeaksi esimerkiksi sillä sijaitsevien rakennusten takia, jolloin maan ostaminen ei ole käytännössä useinkaan mahdollista eikä hintaseurausvaikutusten näkökulmasta kunnalle ehkä edes järkevää. Tällaisissa tilanteissa kunta voi päätyä kaavoittamaan yksityisen omistamaa maata, mihin maankäyttö- ja rakennuslaissa on keinovalikoima, joka käydään läpi tässä luvussa.

Maankäyttösopimus tehdään tavallisimmin asemakaavaa muutettaessa. Jotkut kunnat tekevät myös niin sanottuja 1. asemakaavan maankäyttösopimuksia kaavoittaessaan yksityisen maanomistajan raakamaata. Maankäyttösopimuksesta päättää lain mukaan kaupunginvaltuusto. Päätöksentekoa on mahdollista delegoida alemmalle tasolle. Tällöin maankäyttösopimusten laatimisen periaatteista on kuitenkin yleensä päätetty jossakin ylemmän tason luottamuselimestä.

4.1. Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista (*kaavoituksen käynnistämissopimus*), sekä kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista (*maankäyttösopimus*). Sopimusmenettely voi käynnistyä yhtä hyvin maanomistajan kuin kunnankin aloitteesta. Maankäyttösopimuksella kunta ja maanomistaja sopivat muun muassa siitä, kuinka kaavan toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset jaetaan. ”Kunnan” maksama osuus kustannetaan käytännössä verovaroin ja siksi sopimuspolitiikalla on merkitystä kuntatalouden kannalta.

Maankäyttösopimuksella ei koskaan voida sopia kaavojen sisällöstä, koska sopimuksella ei voida syrjäyttää lain mukaisia kaavoitus- ja osallisuusmenettelyjä.

Varsinaista maankäyttösopimusta ei siis voi laatia sitovana ennen kuin kaava on ollut julkisesti nähtävillä. Kaavoituksen käynnistämissopimuksen voi kuitenkin tehdä. Siinä yhteydessä onkin hyvä varmistua, että sopimuksen osapuolilla on riittävän yhtenevä käsitys kaavoitukseen liittyvistä tavoitteista ja että hanke vaikuttaa molempien osapuolten näkökulmasta kannattavalta.

Käynnistämissopimuksessa sovitaan muun muassa kaavoitukseen ja siihen liittyvien selvitysten kustannusten maksamisesta, joten sopimus on hyvä tehdä ainakin silloin, kun on kysymys vähänkään suuremmasta suunnittelukokonaisuudesta. Tulee kuitenkin muistaa, että kaavoituksen käynnistämissopimus ei miltään osin sido kuntaa eikä muitakaan osapuolia asemakaavan sisällön suhteen. Sen sisältö ratkaistaan aina kaavaprosessissa.

Ohjaava lainsäädäntö:

MRL luku 12 a

Kunnalle

yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Maanomistajalla, joka saa kaavan laatimisesta merkittävää hyötyä, on lain mukaan velvollisuus osallistua sellaisiin yhdyskuntarakentamiseen kustannuksiin, joita kaavan toteuttamisesta aiheutuu. Se onnistuu maankäyttösopimuksella. On johdonmukaista, että hyötyä saava osapuoli osallistuu kustannuksiin, koska muussa tapauksessa ne jäisivät kuntalaisten verorahoin maksettavaksi. Tällaisia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ovat esimerkiksi kaavoitettavaa aluetta palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset tai maaperän kunnostamisesta tai meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset. Myös kaava-aluetta palvelevien yleisten rakennusten maanhankinta-kustannuksia voidaan lukea näihin kustannuksiin. Kunnalla on mahdollisuus periä maksuja myös aiemmin toteutetuista kaava-aluetta hyödyttäivistä toimenpiteistä. Tämän lisäksi sopimuksella voidaan aina sopia osapuolten kesken muistakin oikeuksista ja velvoitteista.

”Maankäyttösopimus on havaittu hyväksi välineeksi asemakaavoitetun alueen kaavamuuoksissa, kun maan hankkiminen kunnan omistukseen ei ole tarkoituksenmukaista.”

Merkittävän hyödyn rajan, eli niin kutsutun sopimuskynnyksen määrittelee kunta. Usein käytetään samaa rajaa kuin kehittämis- korvaussäädöksessä (MRL 91 c §) eli korvausta voidaan periä silloin, kun maanomistajan saama rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylittää 500 kerrosneliometriä. Asemakaavan sallima rakennusoikeuden lisäys tai rakennusoikeuden laadun muuttuminen voi nostaa tontin arvoa (tästä kuulee toisinaan käytettävän ilmaisua ”ansioton arvonnousu”). Merkittävää hyötyä arvioitaessa on huomioitava maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, kuten kaikissa sopimusmenettelyissä.

Maanomistajien osallistumisen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin (ns. maankäyttömaksun) tulee olla jossakin suhteessa todellisiin kaavahankkeen aiheuttamiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Usein rakennetuilla alueilla tilanne on se, että yksittäinen kaavamuuotoshanke ei aiheuta mitään välitöntä tarvetta esimerkiksi uusiin katuihin, putkiin tai putkisiirtoihin. Kuitenkin monta hanketta yhdessä aiheuttaa pitemmällä aikavälillä tarpeen parantaa esimerkiksi sisäntuloväyliä, risteysratkaisuja, päällysteitä tai ne voivat nopeuttaa saneerauksen tarvetta. Näin ollen maankäyttömaksu voi kaavahankkeesta riippuen olla joko suoraan hankkeesta

aiheutuvaa kuluja ja / tai osallistumista laajempaan alueen yhdyskuntarakentamisen parantamiseen, joka palvelee myös kaava-alueita. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta rakennusoikeuden lisäykseen (eli em. sopimuskynnykseen) tai muutoin määritettävään arvonnousuun sidottu osallistumisosuus edellä mainittuihin kustannuksiin on usein perustellumpaa ja helpommin ennakoitavissa.

Maankäyttösopimusta tehtäessä on olennaista varmistaa alueen toteutuminen haluttuna aikana, jotta investoinnit kunnallistekniikkaan ja muuhun infrastruktuuriin saadaan täysimääräisesti hyödynnettyä. Keinona voidaan käyttää esimerkiksi rakentamisvelvoiteajan ja sopimussakkojen kirjaamista maankäyttösopimukseen. Näitä menettelyjä käsitellään tarkemmin luvussa 5 (Tontinluovutus ja tonttien rakentamisen varmistaminen). Sopimuksen ohjausvaikutuksen varmistamiseksi maankäyttösopimus tulee aina allekirjoittaa ennen asemakaavan hyväksymistä kunnassa. Sellaista tilannetta ei saa syntyä, että kaava saa lainvoiman, mutta maankäyttösopimus on hyväksymättä.

Maanomistajan näkökulmasta maankäyttösopimus varmistaa, että kunta sitoutuu kaavan edellyttämiin toimenpiteisiin sovituissa aikatauluissa, jolloin maanomistajalla on mahdollisuus myydä tontteja ja kehittää kiinteistöään. On kuitenkin hyvä muistaa, että kaavoitettujen tonttien myyntiin vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin kunnallistekniikan valmistuminen. Voi siis kestää vuosia, ennen kuin maankäyttösopimus tuottaa maanomistajalle tuloja. Sopimuksen mukainen maankäyttömaksu on silti maksettava kunnalle ajallaan. Tavallisesti maksuaikataulu sidotaan asemakaavan voimaantuloon. Jos maanomistaja haluaa omaisuudelleen nopean ja varman tuoton, hänen kannattaa myydä se kunnalle ennen asemakaavoituksen käynnistymistä.



Uusimaa

	Helsingin seutu													Muu Uusimaa												
	Esp	Hel	Hyv	Jär	Kau	Ker	Kir	Män	Nur	Por	Sip	Tuu	Van	Vih	Ask	Han	In k	Kar	Lap	Loh	Lov	Myr	Porv	Puk	Raa	Siu
E:																										
F:																										
G:																										
H:	kh	kh	kh	kh	kh	kh	kh	kh	*		*	kh	kh	kh				kh		kh		kh	ltk			kh
I:																										

E: Maankäyttösopimus käytössä

F: Maankäyttösopimuksen kynnysehto käytössä

G: Kaavoituksen käynnistämissopimus käytössä

H: Maankäyttösopimuksen päätöksenteon delegointi käytössä

(kh=kunnanhallitus, ltk=lautakunta, * = porrastettu päätöksenteko)

I: ARA-velvoite maankäyttösopimuksessa

Kaikissa Helsingin seudun kunnissa on kokemusta maankäyttösopimuksista mutta sopimuksia käytetään hyvin vaihtelevasti. Joissakin kunnissa kaavoitetaan pääasiassa omaa maata ja sopimuksia tehdään tiukoin kriteerein pelkästään kaavamuutostilanteissa jo rakennetussa ympäristössä, yleensä täydennysrakentamisena. Toisissa taas yksityisen maan kaavoittaminen ja sopimusten tekeminen ovat pääsääntö. Helsingin seudulta löytyvät käytäntöjen ääripäät ja koko kirjo niiden väliltä.

Kuudessa Helsingin seudun kunnassa maankäyttösopimuksia ei tehdä raakamaata kaavoitettaessa lainkaan, tai voidaan tehdä vain poikkeustapauksessa: Esimerkiksi Helsingin kaupungissa tällainen niin sanottu ensimmäisen asemakaavan maankäyttösopimus on mahdollinen ainoastaan silloin, kun siitä on kaupungille erityistä etua, esimerkiksi jos sopimuskorvaus maksetaan raakamaana. Helsingin seudullakin on silti myös kuntia, joissa kolmasosa tai jopa lähes puolet sopimuskaavoista tehdään ensimmäistä asemakaavaa laadittaessa.

Tilanne on suunnilleen samanlainen muualla Uudellamaalla; kunnista neljä ei tee lainkaan ensimmäisen asemakaavan maankäyttösopimuksia mutta kaksi tekee pelkästään niitä. Muualla Uudellamaalla kaksi kuntaa ei ole tehnyt maankäyttösopimuksia ollenkaan, mutta niilläkin on siihen valmiudet.

Merkittävän hyödyn raja eli sopimuskyynnys vaihtelee. Suurin osa kunnista käyttää rajana 500 k-m²:n lisäystä tai määrittelee arvonnousun jollakin muulla tavalla. Muutamassa kunnassa kerrosneliöraja on tätä hiukan suurempi tai vaihtelee hieman kohteen ja hankkeen mukaan. Vantaalla hankkeen todelliset kustannukset voidaan periä aina, vaikka hanke olisi pienikin. Helsingissä hyötyä mitataan kerrosneliöiden sijaan euroissa, koska kerrosneliön arvo vaihtelee kaupungin eri osissa huomattavan paljon; ARA-hinnat mukaan lukien halvimman ja kalleimman kerrosneliön välillä on kymmenkertainen ero. Helsingin kaupunginhallituksen päätöksen mukaan merkittävän hyödyn rajana pidetään 840 000 €n (selvityksen jälkeen muuttunut; nykyisin 700 000 €n) arvonnoususta ja kerrostaloalueiden täydennysrakentamisessa 1 milj. €n arvonnoususta. Tavoitteena on maanomistajien tasapuolinen kohtelu – kaikki saavat sijainnista riippumatta ainakin tämän tietyn hyödyn. Helsingin seudulla neljässä ja muualla Uudellamaallakin neljässä kunnassa mitään erityistä kynnysehtoa ei ole.

Sopimuskynnys voi olla muukin kuin europerusteinen tai arvonnousuun kytketty. Kaavan toteutumisen varmistaminen haluttuna ajankohtana voi olla kunnalle niin tärkeää, että maanomistajan sitoutuminen kannattaa varmistaa maankäyttösopimuksella, vaikka hankkeesta ei aiheutuisi sen enempää kustannuksia kuin arvonnousuakaan. Maankäyttösopimuksia tehdään joskus myös pelkästään siitä syystä, että kunta saa kaavoitettavalle alueelle sijoittuvan puiston omistukseensa.

Kaavoituksen käynnistämissopimus tehdään Helsingin seudulla kymmenessä kunnassa neljästätoista. Kaikissa ja varsinkin kaikkein pienimmissä sopimuskaavoissa käynnistämissopimuksen tekemistä ei ole koettu tarpeelliseksi. Kaavojen pienenä kuten yhden tontin kaavamuutos, selittääkin osittain sen, miksi jotkut kunnat, esimerkiksi jo ”täyteen” rakennettu Kauniainen, eivät tee käynnistämissopimuksia. Muualta Uudeltamaalta tietoa käynnistämissopimuksista ei ole kattavasti.

Sopimuskorvauksena Uudenmaan kunnat perivät rahaa, vaihto- tai raakamaata sekä joissakin tapauksissa myös valmiita tontteja kunnan luovutettavaksi. Jotkut kunnat haluavat ensisijaisesti rahaa, toiset tarvitsevat raakamaavarantoa. Raakamaata on mahdollista hyödyntää sijainnista riippuen joko kunnan tonttituotantoon tai vaihtomaana asuntorakentamisen edistämiseen jossakin muualla. Asunto- ja työpaikkatonttien käyttäminen sopimuskorvauksena on myös mahdollista ja se voi auttaa kuntaa joissakin tilanteissa vaikuttamaan asuntojen hallintamuotojakaumaan sekä edistämään elinkeinopoliittisia tavoitteitaan omalla tontinluovutuksellaan.

Maankäyttösopimuksilla pyritään vauhdittamaan täydennysrakentamista

Maankäyttösopimus on hyvä väline täydennysrakentamisen edistämiseen jo kertaalleen kaavoitetuilla alueilla asemakaavaa muutettaessa. Tehokkaampaan rakentamiseen kannustaakseen muutamat kunnat ovat hiljattain laskeneet arvonnousua leikkaavaa prosenttiosuuttaan erikseen määritellyillä täydennysrakentamisalueilla (esimerkiksi Vantaalla 50 %:sta 35 %:in, silloin kun kyseessä on selkeästi yksityisten asunnonomistajien asunto-osakeyhtiö, jota ei katsota markkinoilla toimivaksi yritykseksi), tai hankkeita vauhdittaakseen jopa jättäneet määräaikaisesti sopimuskorvauksen perimättä kunnan keskeisellä alueella. Tämä on perusteltua etenkin silloin, kun suuria yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ei tule.

Jotta kunta ei syöllisty kiellettyyn valtioneuvoston tukeen (*de minimis*, ks. myöhemmin s.45), tulee mahdollisen maankäyttömaksun hinnan alennuksen kytkeytyä *kyseisen kiinteistön arvon määritykseen*; jokin kiinteistön ominaisuus kuten pilaantunut maa tms. voi laskea sen arvoa. Arvon määrityksessä on syytä käyttää apuna ulkopuolista arvioitsijaa.

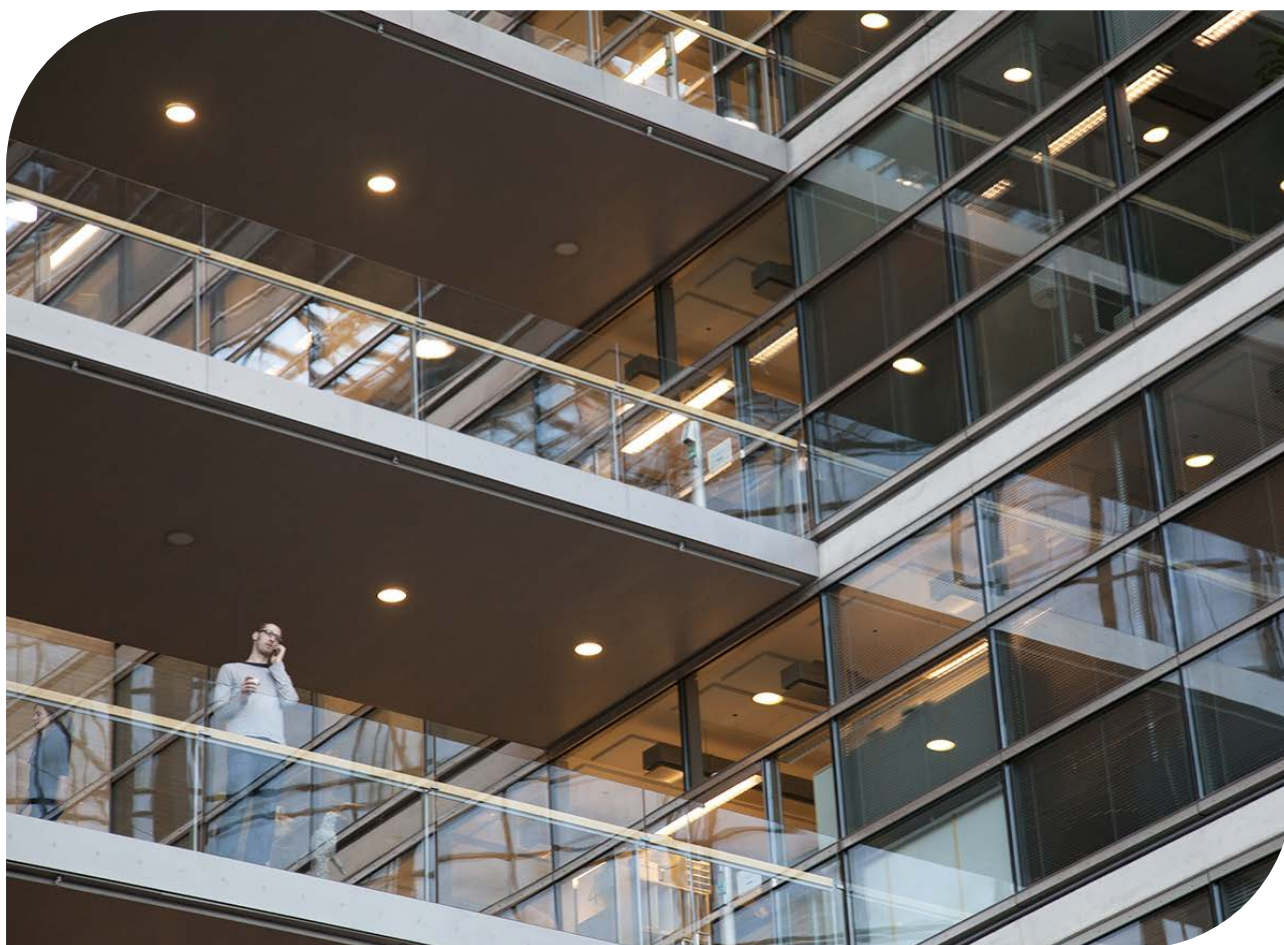
Jos hinnan alennusta ei voida johtaa kiinteistön arvoon vaikuttaviin ominaisuuksiin, kunnan täytyy olla erityisen huolellinen ja läpinäkyvä *perusteluissaan*, ettei se syöllisty yksittäisen markkinatoimijan suosimiseen. Yksityisten kuntalaisten tai esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden (joita ei katsota markkinoilla toimiviksi yrityksiksi) kohdalla tukea ei kuitenkaan ole samalla tavalla rajoitettu.

Maankäyttösopimusten kannusteilla on saatu eri puolilla Suomea täydennysrakentamishankkeita liikkeelle, mutta niiden vaikuttavuudesta on vielä liian varhaista tehdä kovin pitkälle vietyjä päätelmiä. Toisinaan täydennysrakennettavan tontin käyttöön saaminen saattaa edellyttää kunnalta poikkeuksellisen suuriakin kynnysinvestointeja.

Maankäyttösopimuksista päättämistä on delegoitu Helsingin seudulla kahdessatoista kunnassa valtuustolta hallitukselle tai lautakunnalle kaavan koosta ja merkityksestä sekä sopimuksen arvosta riippuen. Esimerkiksi Nurmijärvellä päätökset on delegoitu porrastetusti kuntakehitystoimikunnalle 200 000 euroon saakka ja kunnanhallitukselle 500 000 euroon saakka. Muualla Uudellamaalla noin puolet kunnista on delegoinut päätöksentekoa. Kun sopimusten laatimisen periaatteista on kunnan sisällä selkeä yhteinen näkemys, on delegoinnilla mahdollista nopeuttaa hankkeiden etenemistä.

Maankäyttösopimuksillakin voi pyrkiä vaikuttamaan asuntojen hallintamuotojakaumaan ja edistämään varsinkin kohtuuhintaisten valtion tukemien asuntojen tuotantoa järkeissä paikoissa. Helsingin seudulla neljässä kunnassa sopimukseen sisällytetään ARA-velvoite, eli sopimuskumppani velvoitetaan toteuttamaan tietty osuus asuntotuotannosta kohtuuhintaisina vuokra-asuntoina. Espoossa ja Vantaalla, sekä Helsingissä suurissa kohteissa edellytetään 20–25 % ARA-tuotannon osuutta aina, kun se on mahdollista. Tapauskohtainen harkinta on tietenkin aina paikallaan; ARA-vuokra-asuntoja ei kannata lisätä alueilla, joilla niitä on jo ennestään paljon, sillä asuntokannaltaan yksipuoliset alueet eivät ole toivottavia. Kolmessa Helsingin seudun kunnassa ARA-velvoitteen käyttäminen on parhaillaan harkinnassa. Muualla Uudellamaalla kysymystä ei ole pidetty ajankohtaisena.

Kunnilla on mahdollisuus oppia toisiltaan hyvistä sopimusmenettelyistä kokemuksia jakamalla. Uudenmaan maapolitiikkaryhmässä onkin suunniteltu yhteisen maankäyttösopimusten ”mallipohjan” ja fraasipankin kehittämistä. Tämän lisäksi on todettu tarpeelliseksi koota Uudeltamaalta lisää vertailevia, ajankohtaisia esimerkkejä ja kustannuslaskelmia oman maan kaavoittamisesta verrattuna ensimmäisen asemakaavan maankäyttösopimusmenettelyihin.



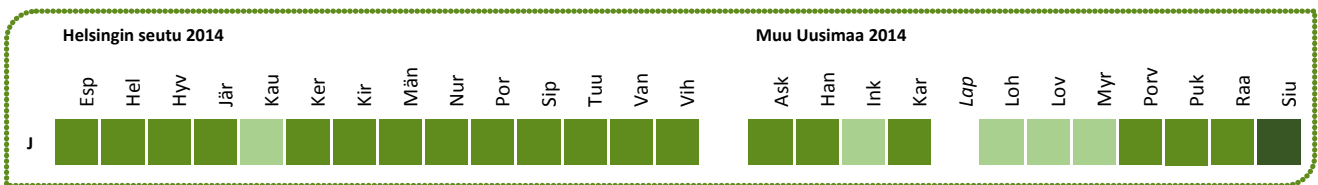
4.2. Kehittämiskorvaus

Kunta voi periä kaavan toteuttamiskustannukset kehittämiskorvauksena, jos kaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä, mutta maankäytösopimuksesta ei päästä neuvottelemalla yhteisymmärrykseen. Kehittämiskorvauksella varmistetaan, että maanomistajia kohdellaan tasapuolisesta ja neuvotteluiden mahdollisesti jumiuduttua kuntalaiset eivät joudu maksajiksi. Kehittämiskorvaus määrätään arvioimalla kustannukset, jotka kaava-alueella palvelevan yhdyskuntarakenteen toteuttaminen kaavan hyväksymishetkellä aiheuttaisi. Kehittämiskorvaus voi kuitenkin olla enintään 60 % tonttikohtaisesta arvonnoususta.

Ohjaava lainsäädäntö:

MRL 91 c §

Uusimaa



J: Kehittämiskorvaus käytössä

Kehittämiskorvausta on koko Suomessa käyttänyt vain kolme kuntaa. Uudellamaalla vain Siuntiossa on käytetty kehittämiskorvausmenettelyä ja se on tätä kirjoitettaessa meneillään. Kehittämiskorvausta pidetään kuitenkin tärkeänä maapoliittisena välineenä, koska se antaa sopimusneuvotteluille perälaudan. Helsingin seudulla kehittämiskorvauksen käyttämiseen on maapoliittisen ohjelman tai muiden periaatteiden mukaan valmiudet kaikissa kunnissa Kauniaisia lukuun ottamatta, muualla Uudellamaallakin suurimmalla osalla kunnista.

Kuntien asiantuntijat kokevat kehittämiskorvauksen määräytymisperusteet hankaliksi. Kunnilla on vakiintuneet käytännöt maankäytösopimusten laadinnassa, mikä takaa myös maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kaava-alueella ja kunnan eri osissa. Kehittämiskorvauksen määräämisen osalta kuntien asiantuntijat kuitenkin kokevat, että lakiin kirjatut korvauksen määräämisen perusteet yksityiskohtaisine yhdyskuntarakentamisen kustannuslaskelmineen ovat liian hankalia ja aikaa vieviä. Lain perustelujen mukaan em. kustannusten laskemisen ja kiinteistön arvonnousun tuloksena saatavan kehittämiskorvauksen tason tulee noudattaa sopimuskäytännössä noudatettua tasoa. Tämä yhtälö on hankala johtuen jo alueiden mutta myös sopimuskäytäntöjen erilaisuudesta kunnissa.

”Kehittämiskorvauksella varmistetaan, että kuntalaiset eivät joudu maksajiksi, jos neuvottelut jumiutuvat.”

Tilanne tulee ongelmalliseksi esimerkiksi kaava-alueella, jossa maanomistus on jakaantunut useille maanomistajille, ja jossa osan kanssa solmitaan vapaaehtoinen sopimus ja osan kanssa jouduttaisiin kehittämiskorvausmenettelyyn. Se johtaa kaavojen käsittelyaikojen pitenemiseen ja sopimuksen tehneiden maanomistajien kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. Vaatimus vapaaehtoisen ja kehittämiskorvauksen korvaustasojen yhdenmukaisuudesta näyttyy myös erikoisena MRL:n 91 b § 3 momenttia vasten, jonka mukaan maankäyttösopimuksilla voidaan kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta laajemminkin sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista.

Myös kehittämiskorvauksen maksuunpano verrattuna sopimuskäytäntöön on erittäin monimutkainen, aikaa vievä ja selkeän seurantavälineen kehittämistä edellyttävä prosessi. Kuntien kannalta kaavoituksen sujuvuus ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu on ensiarvoista. Tästä syystä hankalaa kehittämiskorvauksen määräämiseen ei ole juuri ollut halukkuutta.

Kehittämiskorvausta ei ole käytetty, koska käytännössä on yleensä joko päästy yhteisymmärrykseen maankäyttösopimuksesta, tai hanke on syystä tai toisesta rauennut. Kehittämiskorvauksen määräytymisperusteita ja maksuunpanomekanismeja tulee huomattavasti yksinkertaistaa, jotta sen sinänsä hyvä tavoite saadaan myös käytännöksi.



4.3. Kehittämisalumenettely

Kunta voi nimetä rajatun alueen kehittämisalueeksi enintään kymmenen vuoden määräajaksi. Kehittämisalueella on mahdollisuus soveltaa muista alueista poikkeavia erityisjärjestelyitä alueen uudistamista, suojelemista, elinympäristön parantamista, täydennysrakentamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta varten. Alueen toteuttamisvastuu on mahdollista osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön, esimerkiksi tätä varten perustettavan kiinteistöyhtiön tai osuuskunnan tehtäväksi. Kunta voi päättää kehittämisalueen nimeämisestä kaavatyön yhteydessä tai erikseen.

Kehittämisalumenettelyn keskeinen ajatus on jakaa hyötyjä ja kustannuksia tasapuolisesti maanomistajien ja kunnan välillä mutta myös maanomistajien kesken kaavaratkaisusta riippumatta. Maankäyttö sopimukseen verrattuna menettelyn etu on juuri hyötyjen tasaamisessa: Kun hankkeesta saadaan kaikille osapuolille kannattava ja houkutteleva, sen toteutumisedellytykset paranevat. Lain tarkoittamat erityisjärjestelyt liittyvät alueen toteuttamisvastuuseen, siellä tehtäviin kiinteistöjärjestelyihin, kunnan laajempaan etuostomahdollisuuteen ja hyötyyn suhteutetun kohtuullisen kehittämismaksun perimiseen sekä alueeseen kohdistettavaan valtion erillisiin tukitoimin. Menettely mahdollistaa tehokkaan, projektiluontoisen kehittämissohjelman, mutta sillä ei voi muodostaa pysyvää tukijärjestelmää.

Kehittämisalumenettely soveltuu parhaiten rakennettujen alueiden uudistamiseen kuten käytöstä poistuvan teollisuusalueen käyttötarkoituksen muuttamiseen, asemansseudun maankäytön tehostamiseen, lähiön kehittämiseen tai pientaloalueen täydentävään rakentamiseen. Menettelyä on mahdollista käyttää asunto- tai elinkeinopoliittisin perustein myös rakentamattomilla alueilla, esimerkiksi silloin kun maanomistus on hajanaista. Maanomistus voidaan tarvittaessa yhtenäistää kehittämissohjelman aikana kiinteistökauppojen ja maanvaihdon tai kehittämisaluesäännösten mukaisen kiinteistöjärjestelyn kautta, mikä helpottaa alueen käyttöön saamista.

”Kehittämisalumenettelyn keskeinen ajatus on jakaa hyötyjä ja kustannuksia tasapuolisesti maanomistajien ja kunnan välillä sekä maanomistajien kesken”.



Ohjaava

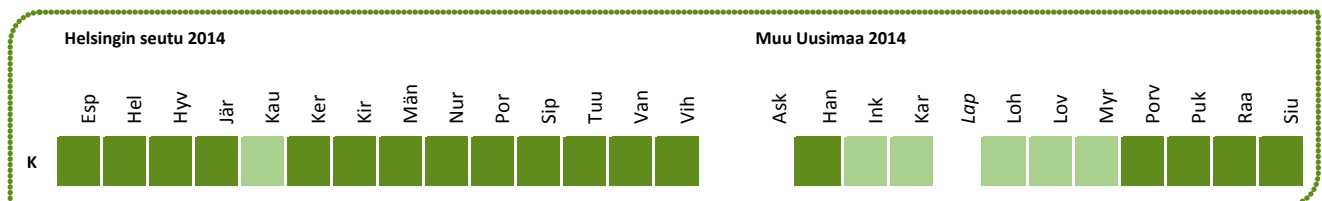
lainsäädäntö:

MRL luku 15

Suomessa vasta yksi kehittämisalueen menettely on viety läpi. Muutama alue on nimetty kehittämisalueeksi, mutta prosessit niissä ovat vielä kesken. Menettely onkin toistaiseksi jäänyt maapolitiikan välineenä lähes käyttämättä, koska se on koettu liian epämääräiseksi, monimutkaiseksi ja hitaaksi. Pelkästään alueen nimeäminen kehittämisalueeksi on valituksineen helposti vuosien prosessi. Kuitenkin alueilla, joihin menettelyn voisi ajatella sopivan, ei useinkaan ole vuosikausia aikaa odotella. Vaikeasti ratkaistaviksi ovat osoittautuneet esimerkiksi vesihuolto- ja kaukolämpöverkoston ylläpito sekä olemassa oleva rakennuskannan käyttöön liittyvät kysymykset. Mahdollisuudet valtion erillisiin tukitoimiin ovat toistaiseksi kokeilematta, vaikka juuri kannusteet olisivat tarpeen.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimeksiannon arvioinnissa 2013 on tunnistettu, että kehittämisalueen menettelyä on syytä tarkistaa. Kuntaliitto teetti 2015–2016 yhdessä ympäristöministeriön, Uudenmaan liiton ja MAL-verkoston kanssa selvitystyön menettelyn parantamiseksi. Tarkoituksena oli tunnistaa, miltä osin säästöjä tulisi tarkistaa, jotta menettelystä saataisiin selkeämpi ja yksinkertaisempi. Tätä kirjoitettaessa useassa kunnassa eri puolella Suomea on jo käynnissä pilottihankkeita kehittämisalueen menettelyn testaamiseksi ja kehittämiseksi.

Uusimaa



K: Kehittämisalueen menettely. Yksikään kunta Uudellamaalla ei ole vielä käyttänyt menettelyä, mutta suurimmalla osalla menettely on ainakin periaatteessa maapolitiikan keinovalikoimassa.

Uudellamaalla ei vielä haastattelukierroksen aikaan yhdessäkään kunnassa ollut vakavasti harkittu kehittämisalueen menettelyn käyttämistä, vaikka valtaosa kunnista on määritellyt sen potentiaalisesti käytettäväksi maapolitiikan keinoksi. Sen mahdollisuuksista eri tilanteissa onkin alettu keskustella vasta aivan viime aikoina.

Joiltakin osin tarkistettuna kehittämisalueen menettely voisi olla hyvä väline etenkin täydennysrakentamisessa sekä muuttuvilla alueilla kuten pientaloalueiden tiivistämisessä tai raideliikenteen asemaseutujen ja ratapihojen kehittämisessä. Hyötyjen ja kustannusten tasaaminen toimijoiden kesken on osoittautunut varsin monimutkaiseksi ja kaipaa ohjeistusta. Hankkeeseen sitoutumiseen ja toteutumisen varmistamiseen pitää myös olla omat keinonsa, sillä tällaiset alueet toteutuvat tyypillisesti pitkien aikojen kuluessa. Lisäksi valtion roolia ja mahdollisia tukitoimia tai verohelpotuksia menettelyyn liittyen tulisi selvittää enemmän. Erityistukia olisikin tarkoituksenmukaisinta kohdentaa esimerkiksi asemaseuduille, joissa toimijoita on paljon ja valtion eri osapuolilla on yleensä runsaasti maanomistusta.

Lisätietoa:

Kehittämisalueen menettelyn selvitys, Newsec Valuation Oy, 2016. [linkki](#)

4.4. Suositukset

Kunnille

Maankäyttösopimus on hyvä väline alueiden kehittämiseen asemakaavaa muutettaessa.

Merkittävä osa maakunnan uudesta asuntotuotannosta tullaankin jatkossa toteuttamaan asemakaavamuutoksen tiivistämällä, täydentämällä ja tehostamalla nykyrakennetta. Kunnassa on hyvä sopia periaatteista, milloin maankäyttösopimukseen ryhdytään ja kuinka päätöksentekoa niiden osalta delegoidaan. Sopimukseen tulee aina sisällyttää pykälä, jonka mukaan sopimus sitoo kuntaa vasta, kun kaava on lainvoimainen.

Maankäyttösopimukseenkin on mahdollista sisällyttää velvoitteita asuntotuotannon laadusta ja sen toteuttamisen ajoituksesta. Sopimuskorvauksia voi tarvittaessa periä osaksi asunto- tai työpaikkatontteina, jolloin kunta voi vaikuttaa aktiivisesti asuntojen hallintamuotojakaumaan sekä edistää elinkeinopoliittisia tavoitteitaan omalla tontinluovutuksellaan. Sopimuskorvauksena on järkevää käyttää ainakin osittain myös maata, jos se sijaitsee yhdyskuntarakenteen kannalta edullisesti tai on käytettävissä vaihtomaana asuntorakentamisen edistämiseksi jossakin muualla.

Uudenmaan kunnat ovat todenneet tarpeen tehdä vertailevia kustannuslaskelmia kunnan oman maan kaavoituksen ja maankäyttösopimusmenettelyiden välillä.

Valtiolle

Maankäyttösopimusmenettelyjä pidetään nykyisellään varsin toimivina.

Kehittämiskorvausmenettelyä pidetään edelleen tärkeänä sopimusneuvottelujen perälautana, vaikka se onkin toistaiseksi jäänyt lähes käyttämättä. Kehittämiskorvauksen määräytymisperusteita ja maksuunpanomekanismia tulee kuitenkin huomattavasti yksinkertaistaa, jotta varmistetaan maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja välineestä saadaan oikeasti käyttökelpoinen.

Kehittämisalumenettely on sen sijaan osoittautunut nykyisellään toimimattomaksi. Hyötyjen ja kustannusten tasaaminen toimijoiden kesken on varsin monimutkaista ja kaipaa ohjeistusta. Hankkeeseen sitoutumiseen ja toteutumisen varmistamiseen pitää olla omat keinonsa, sillä alueet toteutuvat tyypillisesti pitkien aikojen kuluessa. Myös valtion suhde ja osallistuminen mahdollisin tukitoimin tai verohelpotuksin vaativat vielä tarkistamista. Hiukan tarkistettuna menettely voisi kuitenkin osoittautua hyödylliseksi välineeksi täydennysrakentamisessa, etenkin toimintoiltaan muuttuvilla alueilla, raideliikenteen asemaseutujen kehittämisen välineenä sekä pientaloalueiden tiivistämisessä. Tämä edellyttää todennäköisesti lainsäädännön muuttamista.



5. Tontinluovutus ja tonttien rakentumisen varmistaminen

Tontinluovutus on kunnan mahdollisuus toteuttaa asunto- ja elinkeinopoliittisia tavoitteitaan.

Sen avulla voidaan ohjata asukasvirtoja, asukasrakennetta, yritysten sijoittumista sekä palvelutarjonnan riittävyyttä. Tonttien luovutusperiaatteilla varmistetaan kuntalaisten ja kumppaneiden tasapuolinen kohtelu sekä toisaalta myös yrittäjien ja elinkeinoelämän kilpailun mahdollisuudet. Tontteja luovutetaan myymällä ja vuokraamalla. Tässä luvussa käsitellään pääasiassa asuntotonttien luovutusta.

Tonttien rakentumisen varmistaminen on olennaista, sillä vajaasti toteutuneet alueet tulevat kunnalle kalliiksi muun muassa vajaakäytössä olevan kunnallistekniikan ja epätasapainoisen palvelurakenteen takia. Infrastruktuuri kuluu ja vaatii ylläpitoa vajaakäyttöisenäkin, väärin arvioitu väestöpohja hukkaa kunnan palveluresursseja. Tyhjien tonttien rakentaminen on perusteltua myös yhtenäisen kaupunki- tai taajamakuvan kannalta. Tontinluovutusehdoilla varmistetaan, että tontit rakentuvat haluttuna ajankohtana. Silloin kun kunta kaavoittaa yksityistä maata, voidaan maankäyttösopimukseen kirjata vastaavasti rakentamisaikataulu, laatutaso, sopimussakot ja vakuudet.

Tontinluovutusehdoilla ja maankäyttösopimusehdoilla voidaan saavuttaa kunnan tavoitteiden mukaiset asuntojen rahoitus- ja hallintamuodot, jos esimerkiksi halutaan monipuolistaa jonkin alueen asuntokantaa. Täydennysrakentamiseen kannustamiseksi maankäyttösopimukseen on mahdollista sisällyttää helpotuksia. Kunta voi esimerkiksi joustaa maankäyttömaksun maksuaikataulussa.

”Kunnan tontinluovutuksella voidaan ohjata asukasrakennetta, yritysten sijoittumista sekä palvelutarjonnan riittävyyttä”.

Kunta voi määritellä rakentamattomille rakennuspaikoille korotetun kiinteistöveron tai käyttää kohdennettua rakentamiskehotusta, jos kunnassa on kaikesta huolimatta jäänyt yksityisen maanomistajan omistamia tontteja rakentumatta.

5.1. Asuntotonttien luovutusperiaatteet

Tonttien hinnoittelu

Asuntotontteja luovutetaan myymällä ja vuokraamalla. **Omakotitalojen** rakentajille tontit myydään yleensä markkinoihin nähden käypään mutta kuitenkin kohtuulliseen hintaan. Näin kunta ei omalla hinnoittelullaan nosta maan hintatasoa. Vaparaahoitteiseen, **yhtiömuotoiseen** asuntorakentamiseen osoitettavat luovutetaan ammattimaisille rakentajille pääsääntöisesti markkinahintaan. Tontinluovutusta ohjaa tällöin mm. valtioneuvoston asetus ja Kuntalain 130 § (ks. tarkemmin tietolaatikko seuraavalla sivulla). Markkinahinta voidaan varmistaa luovuttamalla tontti tarjouskilpailulla. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Jos tontit luovutetaan ammattimaisille rakentajille myymällä tai vuokraamalla ilman hintakilpailutusta, kunnan tulee varmistaa, että tontti luovutetaan markkinahintaan. Käyvän hinnan määrittelyssä voidaan käyttää joko vyöhykehintoja tai yksittäisiä puolueettoman arvioitsijan lausuntoja. **Yritystonttien** luovutusperiaatteet eivät juurikaan poikkea yhtiömuotoiseen rakentamiseen tarkoitettujen asuntotonttien luovuttamisesta.

Valtion tukemassa asuntotuotannossa tontin enimmäishinta määräytyy Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) vuosittain erikseen hyväksymän hallinnollisen vyöhykehinnon mukaisesti. ARA:n vyöhykehinnat vastaavat yleensä noin 50–80 % alueen käyvästä tonttien hintatasosta.

Tonttien vuokrauksessa yleisimmin käytetty vuotuinen vuokra on 4–8 % tontin arvosta sekä asunto- että yritystontteilla. Tontinvuokrausehtoihin voi sisältyä mahdollisuus ostaa tontti myöhemmin omaksi tontin senhetkisen markkina-arvon mukaisella hinnalla. Vuokraamisen etu kunnan näkökulmasta on, että se takaa vakaat tulot ja kunta saa pitkällä aikavälillä osansa tontin mahdollisesta arvonnoususta. Toki se teettää jatkuvaa seurantaa ja hallinnollista työtä.

Omakotitonttien luovutusmenettely

Tontit voidaan luovuttaa omakotitalojen rakentajille esimerkiksi vapaassa tonttihaussa hakemusten saapumisjärjestyksessä (joko määräaikaan tai jatkuvana hakuna), arvonnalla, tarjouskilpailulla, laatukilpailulla tai pisteyttämällä. Pisteyttäminen tarkoittaa, että tonttien hakijat arvioidaan esimerkiksi tulotason, lasten lukumäärän, kunnassa asumisajan ja työpaikan sijainnin perusteella. Pisteytyksessä voidaan käyttää myös erityistä tarveharkintaa. Edellisten lisäksi huutokauppa on mahdollinen, joskin harvoin käytetty tontinluovutusmenettely.

Tavallisesti omakotitontinluovutuksen periaatteena on, että samalle hakijalle luovutetaan tontti vain kerran, ellei kyseessä ole rakennusyrittäjä, joka myy rakentamansa kiinteistöt kohtuuehdoin. Tontinluovutusehdoissa kielletään yleensä rakentamattoman tontin edelleen luovutus.



Valtiontukisäätelyn tarkoituksena on estää yksittäisten markkinatoimijoiden suosiminen

Luovuttaessaan yritystontteja tai yhtiömuotoiseen asuntorakentamiseen tarkoitettuja tontteja kunnan tulee varmistua, ettei se luo rajoitettuja asunto-, toimitila- tai palvelumarkkinoita, eikä aiheuta häiriöitä yritysten väliseen kilpailuun.

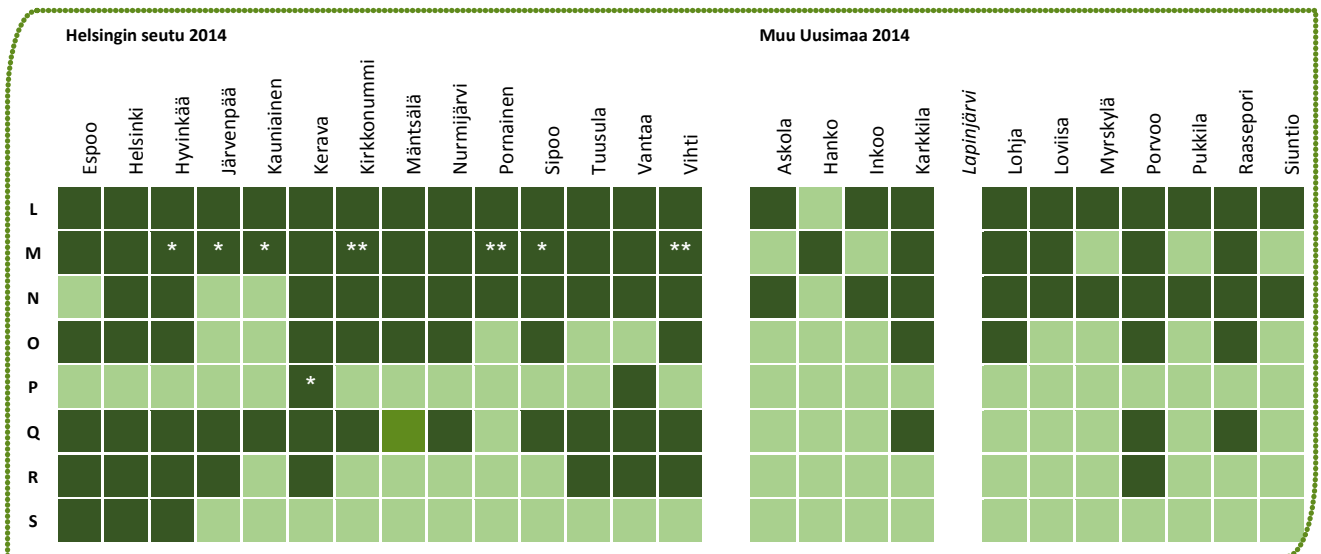
Jos kunta päättää elinkeinopoliittisista syistä tukea nimettyä yritystä käypää hintaa alemmalla tontinluovutushinnalla, kunnan tulee soveltaa EU:n valtiontukisäädösten *de minimis* -menettelyä. Tuen määrä voi tällöin olla samalle toimijalle yhteensä enintään 200 000 € kolmen peräkkäisen kalenterivuoden aikana.

Lähteet:

- Opas de minimis -tuista. TEM oppaat ja muut julkaisut 9/2015, [linkki](#)
- Kuntalaki 130 § [linkki](#)



Uusimaa



L: Tontinluovutus myymällä

M: Tontinluovutus vuokraamalla (*= harvoin, **= uusi käytäntö)

N: Tontinluovutus vapaalla haulla (ilmoitettuna määräaikana tai jatkuvalla haulla)

O: Tontinluovutus arpomalla

P: Tontinluovutus pisteyttämällä (*= menettely poistumassa)

Q: Tontinluovutus tarjouskilpailulla

R: Tontinluovutus laatukilpailulla

S: Muu tontinluovutusmenettely

Kunnille suunnatussa kyselyssä ja tässä yhteenvedossa keskitytään pääasiassa asuntotonttien luovutukseen. Tontinluovutukseen liittyvä termistö ei ole vakiintunut, minkä seurauksena kysely ymmärrettiin eri kunnissa hiukan eri tavoin ja tulokset voivat olla tästä syystä epätarkkoja. Käytännöt luonnollisesti vaihtuvat aika ajoin ja ovat monessa kunnassa muuttuneetkin kyselyn tekemisen jälkeen.

Helsingin seudulla ja suurella osalla Uuttamaata asuntotonttien ja varsinkin omakotitonttien kysyntä, oli vielä tutkimushaastatteluja ja kyselyä tehtäessä (2013–2014) selkeästi tarjontaa suurempaa. Se osoittautui taitekohdaksi, jonka jälkeinen talouden laskusuhdanne hiljensi tonttikauppaa merkittävästi suurella osalla kehyskuntia, ja kysynnän painopiste siirtyi lyhyessä ajassa vuorostaan takaisin pääkaupunkiseudulle. Vuosien 2015–2016 vaihteessa myös pääkaupunkiseudulla omakotitonttien kysyntä notkahti selkeästi aiempaan nähden, eivätkä pääkaupunkiseudullakaan kaupunkien reuna-alueiden kaikki omakotitontit menneet enää kaupaksi ensimmäisellä hakukierroksella. Yhtiömuotoiseen rakentamiseen tarkoitettujen tonttien kysyntä puolestaan lisääntyi samaan aikaan koko Helsingin seudulla.

Uudellamaalla kunnat ovat luovuttaneet omakotitontit aiemmin pääosin myymällä. Pankkien lainanmyöntämisehtojen kiristyttyä vuokraaminen on yleistynyt monessa kunnassa, ja otettu käyttöön sellaisissakin, jotka eivät olleet aiemmin lainkaan vuokranneet tontteja. Tontinhakijat suosivat vuokrausvaihtoehtoa luonnollisesti siksi, että tonttiin ei tarvitse sitoa niin paljon pääomaa rakentamisen alkuvaiheessa.

Omakotitontin saajien valintaperusteet vaihtelevat kunnittain ja usein kuntien sisälläkin alueesta riippuen. Uudellamaalla tavallisimmat omakotitonttien luovutusmenettelyt ovat vapaa haku (ilmoitettuna määräaikana tai jatkuvana hakuna), tarjouskilpailu tai arvonta. Laatukilpailut ovat vielä harvinaisia.

Pisteytysmenettelystä on Uudenmaan kunnissa melkein kokonaan luovuttu sen työläyden vuoksi ja sitä käytetään enää vain Vantaalla. Keravalla pisteytyksestä oltiin juuri luopumassa tätä tukimusta tehtäessä (Kerava on tästä syystä vielä mukana oheisessa taulukossa). Monet kunnat haluavat kuitenkin edelleen varmistua tontinsaajan taloudellisista edellytyksistä hankkeen toteuttamiseen. Kuntalaisuuteen tai kunnassa työssä käymiseen liittyvistä ensisijaisuusperiaatteista on viime vuosina luovuttu melkein kaikissa Uudenmaan kunnissa. Useimmissa kunnissa käytäntönä on, että samalle hakijalle ei luovuteta tonttia toista kertaa kymmenen vuoden sisällä.

Yhtiömuotoiseen rakentamiseen luovutettavat tontit ovat lähes kaikissa kunnissa vapaasti haettavissa (ilmoitettuna määräaikana tai jatkuvana hakuna). Taulukon kohdassa S mainittuja muita tontinluovutusmenettelyjä käytetään yleensä luovutettaessa tontteja ammattimaisille rakentajille, ja niitä ovat esimerkiksi suunnitteluvarausmenettely sekä hakumenettely (ks. tarkemmin tietolaatikko alla).

Koska tonteille on enemmän kysyntää kuin tarjontaa, lähes kaikki Uudenmaan kunnat käyttävät omakotitonttien luovutuksessa varausmaksua. Yritystonteilla varausmaksua käyttää vain osa kunnista. Varausmaksut voivat määräytyä asunto- ja yritystonteilla eri periaatteilla; omakotitonteilla käytetään tavallisesti kiinteää summaa ja yritystonteilla jotakin prosenttiosuutta kauppahinnasta. Tavallisesti varausajan kesto on vuosi ja yleensä varausmaksu hyvitetään myyntihinnasta tai vuokrasta. Jos kauppa peruuntuu, varausmaksu jää kunnalle.

Muita tontinluovutusmenettelyjä

Suunnitteluvarausmenettely

Suunnitteluvarausmenettelyssä tontti varataan kumppanille määräajaksi. Varauksensaaja osallistuu kunnan edustajien ohella asemakaavan kehittämistyöhön tuomalla kaavaprosessiin esimerkiksi kysyntään, markkinahintoihin ja toteutuskustannuksiin liittyvää asiantuntemustaan. Kunnan kaavoitusviranomainen kuitenkin vastaa aina kaavaprosessista, virallisista kuulemisista ja kaavan valmisteluaineistosta. Tällainen suunnitteluvarausmenettely on tätä kirjoitettaessa meneillään esimerkiksi Helsingin Kalasatamassa.

Hakumenettely

Espoon kaupunki luovuttaa ammattimaiseen rakentamiseen tarkoitettua kerros- ja rivitalotontit pääsääntöisesti avointen hakumenettelyiden kautta. Hakumenettelyssä haetaan sopiva toteuttaja usealle tontille hankekokonaisuus kerralla. Yritystontit puolestaan julkaistaan kaupungin karttatietopalvelussa ja tontit luovutetaan pääsääntöisesti hakemusten perusteella. Hakemuksen jättäneen tontin hakijan kanssa neuvotellaan toteutettavasta hankkeesta. Jos samasta tontista on useita kiinnostuneita, voidaan järjestää hinta- tai laatukilpailu. Tontinsaaja voidaan myös valita hakemuksen ja tontille toteutettavan hankkeen perusteella.



Pieniä ja keskisuuria rakennusalan yrityksiä tarvitaan markkinoille lisäämään kilpailua

Pienet ja keskisuuret rakennusalan toimijat hävisivät Suomen markkinoilta 1990-luvun lamassa. Jäljelle jääneet muutamit suuret toimijat hallitsevat rakennusalaa tänäkin päivänä. Pienet ja keskisuuret yritykset ovat kuitenkin saamassa uudelleen jalansijaa. Niiden markkinat ovat vielä suureksi osaksi muualla Suomessa, mutta Uudenmaan liiton selvityksen mukaan jo monta kymmentä uutta toimijaa on toteuttanut kohteita Helsingin seudun kehyskuntiin ja pääkaupunkiseudulle muutaman viimeisen vuoden aikana.

Rakennusalalla tarvitaankin lisää toimijoita tuomaan kilpailua, uudenlaisia konsepteja ja niiden myötä lisää laatua. Kilpaileminen ei sinänsä ole itsetarkoitus, mutta sen toivotaan vaikuttavan pitkällä tähtäimellä asuntojen hintoja laskevasti – Vantaalla pk-yritykset ovat tiittävästi jo kyetneet toteuttamaan asuntoalueita keskivertoa edullisemmin. Erityisen haluttuja pk-yritykset ovat täydennysrakentamiselle tyyppillisissä pienissä 1 000–2 500 kerrosneliön kohteissa, jotka eivät suurimpia toimijoita juurikaan edes kiinnosta.

Pienten ja keskisuurten toimijoiden edellytyksiä päästä pääkaupunkiseudun markkinoille (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) on selvitetty muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston teettämässä tutkimuksessa (2013). Selvityksen mukaan PK-yrittäjät kokevat, että markkinoille tuloa vaikeuttavat pääkaupunkiseudulla ainakin

- **niukka tonttitarjonta ja korkea hintataso**
- **tontinluovutustavat**, jotka eivät tue pienten ja keskisuurten mahdollisuuksia tulla markkinoille, kuten
 - **tonttien luovutus suurina kokonaisuuksina**, mikä rajaa pienimmät toimijat helposti pois
 - **suunnittelukilpailut ja kumppanuuskaavoitus**, joihin pienemmillä toimijoilla resurssit eivät riitä
 - **tonttien suora haku**, joka edellyttää aktiivista etsimistä ja yhteydenpitoa, johon resurssit eivät riitä
- **pääkaupunkiseudun haastava toimintaympäristö etenkin täydennysrakentamisessa**,
- **muuta kuntia tiukemmaksi koettu vaatimustaso**
- **kaavamääräykset ja kuntien erilaiset lupakäytännöt**, jotka edellyttävät erityisosaamista
- **paikallistuntemuksen ja kumppaniverkoston puute**

Monet markkinoille tuloa vaikeuttavat syyt liittyvät siis juuri yritysten pieneen kokoon, kuten vähäiset neuvotteluresurssit, pienempi riskinkantokyky ja erityisosaamisen tarve. Nämä toimijat toivovatkin kunnilta joustavuutta menettelytapoihin. Uudelle alueelle integroitua olisi tärkeää myös tuntea alueen toimijoita, yhteistyökumppaneita ja alueen markkinoita. Uudenmaan liiton Hyvän asumisen Työkalupakki -hankkeessa tehdyn selvityksen mukaan kunnilla on paljon mahdollisuuksia helpottaa pk-yritysten integroitumista alueelle niin maapolitiikan menettelyissä kuin kaavoituksessa ja rakennusvalvonnassa.

Maapolitiikan mahdollisuuksia:

- **Useat erilaiset tontinluovutustavat** varmistavat, että kullekin löytyy sopiva menettely.
- **Tonttien luovuttaminen riittävän pieninä kokonaisuuksina** pitää tarjonnan monipuolisena ja mahdollistaa uusien, pientenkin toimijoiden markkinoille tulon.
- **Tontin lunastusmahdollisuus vasta rakentamisen käynnistyessä**, eikä välittömästi varauksen jälkeen, jolloin siihen ei tarvitse heti sitoa paljon pääomaa.
- **Tontinvarausmahdollisuus on hyvä**; kunhan varauksia ei jatketa loputtomiin, ettei yksittäinen toimija voi pantata muitakin kiinnostavaa kohdetta.

Kaavoituksen ja rakennusvalvonnan mahdollisuuksia:

Keskisuurilla yrityksillä on yleensä maanhankintaosaamista ja ne suosivat menettelyjä, joissa on mahdollisuus osallistua kaavan tai kaavamuutoksen laadintaan. Pienimmät yritykset taas toivovat tavallisesti valmista kaavaa.

- **Hankkeiden ennakoitavuus ja prosessien kuvaaminen selkeästi** on tärkeää – kaavoituksen kestoja sinänsä ei pidetä ongelmana, mutta keston ennakoimattomuus on riski, koska aikataulun pitkittyminen lisää aina kustannuksia. Tämä toive on tullut niin suurilta kuin pk-toimijoiltakin.
- **Kaavoissa ei pitäisi olla liian yksityiskohtaisia määräyksiä**, jotka menevät rakennussuunnittelukysymyksiin, koska tällöin rakennuslupaprosessi monimutkaistuu, vaadittavat asiakirjat ovat entistä yksityiskohtaisempia, aikaa kuluu ja kaavakin vanhentuu helposti.
- **Rakennuslupamenettelyn sujuvuutta** pidetään tärkeämpänä kuin kaavoitukseen kuluvaa aikaa.

Kaikkein pienimmillä, lähinnä omakotirakentamiseen keskittyvillä toimijoilla ei riitä resursseja aktiiviseen etsimiseen ja yhteydenpitoon, jota tonttien suorahaku usein edellyttää. Siksi esimerkiksi seudulliset tonttimarkkinat kuten kuntien yhteinen tonttipörssi tai -portaali voisi helpottaa sopivan tontin löytymistä oikeana ajankohtana. Toisaalta myös jo olemassa olevien kanavien, kuten Oikotien, hyödyntäminen on järkevää. Myös se, että kuntien toimintatavat esimerkiksi tontinvarausmenettelyissä ja -maksuissa olisivat keskenään samansuuntaisemmat, voisi helpottaa paitsi pieniä ja keskisuuria, varmasti myös suuria rakennusalan toimijoita.

Lähteet:

- **Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla**, loppuraportti, KKV, 2013 [linkki](#)
- **Kilpailun edistäminen asuntorakentamisessa** – kiinteistö- ja rakennusalan pyöreän pöydän keskustelun yhteenveto, Uudenmaan liiton julkaisematon selvitys, 2016

5.2. Tontinluovutusehdot (rakentamisvelvoitteet ja sopimussakot)

Kunnan luovuttamien tonttien rakentuminen varmistetaan

tontinluovutusehdoilla. Kauppakirjassa tai vuokrasopimuksessa tontille määritellään rakentamisvelvoiteaika, johon mennessä ainakin tietty prosenttiosuus rakennusoikeudesta tulee toteuttaa. Jos tavoitteeseen ei päästä velvoiteajan kuluessa, kunta voi periä tontinsaajalta sopimussakkoa joko kiinteänä tai porrastettuna maksuna. Sopimussakon perimisellä ei ole takarajaa, mutta sakon tulee olla kohtuullinen. Oikeuskäytännössä kohtuulliseksi sopimussakoksi on katsottu kaksinkertainen kauppahinta. Kunnan ensisijainen tavoite on kuitenkin saada tontit rakentumaan, joten voidaan myös sopia, että kunta ostaa tarvittaessa rakentamattoman tontin takaisin tai purkaa sen vuokrasopimuksen.

Ohjaava lainsäädäntö:

Maakaari 1995/540

*2. luku Kiinteistön kauppa
(mm. 2 §, 11§)*

Kunnat eivät yleensä salli myymiensä rakentamattomien tonttien luovuttamista eteenpäin.

Sellainen voisi mahdollistaa keinottelun kunnalta saaduilla tonteilla etenkin, jos kunnan ja yksityisten luovuttamien tonttien hintaero on merkittävä. Se olisi myös ristiriidassa kunnan huolellisesti harkitsemien tontinluovutusperiaatteiden kanssa, koska kunnan määrittelemät rakentamisvelvoiteaikaa koskevat ehdot eivät koske tontin seuraavaa ostajaa. Jos tontinluovutusehtoihin on kirjattu rakentamattoman tontin eteenpäin luovutuksesta aiheutuva sopimussakko ja tontinomistaja kaikesta huolimatta myy tontin rakentamattomana eteenpäin, hän voi joutua maksamaan tontin hinnan kunnalle jopa moninkertaisena. Tämä ehto on maakaaren (11 §) mukaan voimassa kuitenkin enintään viisi vuotta, ja sen jälkeen tontin myyminen eteenpäin on mahdollista. Tästä syystä kunnan on erittäin tärkeää seurata rakentamisvelvoitteiden toteutumista ajallaan.

Kunta voi vaikuttaa tontinluovutuksellaan tonttien hallintamuotojakaumaan. Luovutusehdoissa on mahdollista määritellä asuntotuotannon tyyppi kuten vapaarahoitteinen omistus- ja vuokratuotanto, valtion tukema vuokratuotanto tai asumisoikeusasunto. Käytännössä valtion tukemaan vuokra- tai asumisoikeusasuntotuotantoon tulevat tontit on hinnoiteltava Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n määrittämien tonttihintojen mukaan. Vaihtoehtoisesti tontista voidaan tehdä varauspäätös ja lopullinen luovutus tehdään, kun ARA on tehnyt kohdetta koskevan tukipäätöksen. Kauppakirjassa voidaan määrittää sopimussakkona normaalin tonttihinnan ja ARA:n määrittämän tonttihinnan erotus, mikäli tontti ei tosiasiasa rakennukaan valtion tukemaan tuotantoon. Vastaavasti vuokrasopimuksessa voidaan määrittää vuokrahinta nousemaan normaalin hinnan tasolle, jos tontille rakentuukin vapaarahoitteista tuotantoa.

Mäntsälässä tonttien rakentuminen varmistetaan tontinluovutuksen purkavalla ehdolla

Mäntsälässä omakotitontit luovutetaan myymällä, mutta kauppaan sisältyy purkava ehto: Tontin ostaja saa lainhuudon vasta, kun kunta on antanut kirjaamisviranomaiselle todistuksen, että tontille rakennettavan rakennuksen valmiusaste on vähintään 35 %. Tätä ennen rakentajalla on vain tontin hallintaoikeus, ei omistusoikeutta.

Pankki lainoittaa kohteen normaalisti, mutta lainhuuto- ja kiinnityshakemus jätetään lepäämään kunnes kunta on toimittanut 35 % valmiusastetodistuksen, jonka jälkeen lainhuuto ja kiinnitykset vahvistetaan. Kohteen rakentumisen edistäminen ja varmistaminen on myös lainanantajan intressi, ja malli on osoittautunut toimivaksi. Koska kauppakirjassa on purkava ehto, tontteja hakevat vain vakavissaan rakentamista suunnittelevat.

Uusimaa

Helsingin seutu 2014														Muu Uusimaa 2014													
	Esp	Hel	Hyv	Jär	Kau	Ker	Kir	Män	Nur	Por	Sip	Tuu	Van	Vih	Ask	Han	Ink	Kar	Lap	Loh	Lov	Myr	Porv	Puk	Raa	Siu	
T	3	2	3	3	3	3	3	3	3	?	3	3	2,5 -3	3	2			2		3	3	2- 3		2- 3			
U				x				x				x	x			x		x									x
V																											

T: Rakentamisvelvoiteaika tontinluovutusehdoissa (vuotta)

U: Tontinluovutusehdoissa sopimussakko rakentamisen viivästyisestä (x= sakkoa ei ole peritty)

V: Tontin takaisinosto

Kaikki Uudenmaan kunnat Inkoota lukuun ottamatta kirjaavat tontinluovutusehtoihin rakentamisvelvoiteajan. Tavallisimmin se on kolme vuotta, vaihteluväli on kahdesta viiteen vuotta (aivan kaikkien osalta aika ei ole tiedossa). Määrittelyssä ajassa tietty prosenttiosuus (tavallisesti 50–70 %) rakennusoikeudesta tulee olla rakennettu. Vaihtelu on kuitenkin suurta; jotkut kunnat edellyttävät, että koko rakennusoikeus on rakennettu ja joissakin kunnissa riittää, että rakentaminen on aloitettu.

Rakentamisen viivästyistä koskeva sopimussakko on niin ikään käytössä lähes kaikissa kunnissa. Sopimussakko on yleensä 10–25 %, tavallisimmin 20 % kauppahinnasta vuosittain viiden vuoden ajan. Muitakin variaatioita on käytössä. Porrastus voi olla esimerkiksi 25 % vuodessa, 10 % puolivuositain tai jokin kuukausittainen euromäärä. Enimmillään alkuperäisen kauppahinnan voi joutua maksamaan moninkertaisena. Noin kaksi kolmasosaa kunnista sekä Helsingin seudulla että muualla Uudellamaalla on perinyt rakentamisen viivästyisestä aiheutuvia sopimussakkoja. Inhimilliset tragediat ja matalasuhdanne ovat olleet perusteita, joilla rakentamisvelvoiteaikaa on hakemuksesta joskus pidennetty.

Kunnan luovuttaman tontin eteenpäin myyminen rakentamattomana on yleensä kielletty tontinluovutusehdoissa. Sanktiona tontin eteenpäin luovutuksesta alkuperäisen kauppahinnan voi joutua maksamaan toiseen kertaan.

Suurin osa Uudenmaan kunnista varautuu luovutusehdoissaan tarvittaessa rakentamattoman tontin takaisinostoon. Noin puolet kunnista on joskus lunastanut tontin takaisin. Helsingin seudulla Kirkkonummen ja Sipoon kunnat eivät lähtökohtaisesti osta tonttia takaisin. Tavallisesti kunta ostaa tontin takaisin alkuperäisellä tai vähän pienemmällä myyntihinnalla, vähentäen ainakin aiheutuneet kustannukset. On hyvä tiedostaa, että tonttien myyntihinnat vaihtelevat Uudellamaalla pääkaupunkiseudun sadoista tuhansista euroista maakunnan reuna-alueen muutamiin euroihin, joten tonttia takaisin ostettaessakin tilanteet ovat kuntien kesken lähtökohtaisesti aivan erilaisia. Hangossa, jossa tontteja luovutetaan vain vuokraamalla, on vuokrasopimuksen purkaminen ollut mahdollista kuten muissakin tontteja vuokraavissa kunnissa.



5.3. Asemakaavan toteutumisen varmistaminen maankäyttösopimusehdoissa (rakentamisaikataulut, sopimussakot, vakuudet)

Yksityisen maanomistajan maata kaavoitettaessa maankäyttösopimukseen on usein tarpeen sisällyttää ehtoja, joilla kaavan toteutuminen varmistetaan. Keskeiset sopimusehdot koskevat rakentamisaikataulua, sopimussakkoja ja vakuuksia. Maankäyttösopimukseen voidaan kirjata myös laatua koskevia ehtoja, mutta keskeiset laatuvaatimukset on syytä ratkaista asemakaavassa tai muissa suunnitteluasiakirjoissa. Maankäyttösopimukselle kannattaa aina määritellä voimassaoloaika.

Rakentamisen aikataulu voidaan maankäyttösopimuksessa sitoa esimerkiksi asemakaavan voimaantuloon, kunnan vastuulla olevaan kunnallistekniikan valmistumiseen tai alueen palvelurakentamisen toteutumiseen. Rakentamisen aikataulu voidaan, ja suurissa kohteissa on järkevääkin, jaotella eri osavaiheisiin. Aikataulusta sopiminen on myös maanomistajan edun mukaista, koska kunnallistekniikan rakentamisella ja alueen palveluiden toteutumisella on vaikutusta tontinmyynnin edellytyksiin ja ajoittumiseen.

Jos aluetta ei rakenneta sovitussa aikataulussa, kunta voi määritellä maankäyttösopimuksessa määräjän päättyessä perittävän sakon tai maankäyttösopimus voi sisältää kiinteistökaupan esisopimuksen, joka velvoittaa maanomistajaa myymään rakentamattomat tontit kunnalle. Sopimussakko voi olla esimerkiksi jokin osuus maankäyttömaksusta. Kunta voi määritellä tonttien ostohinnan jo sopimuksessa tai hinta voidaan sopia erikseen.

Maankäyttösopimusvelvoitteille tarvitaan vakuudet. Kunta voi vaatia maanomistajalta esimerkiksi pankkitakausta tai sopimuskorvauksen suuruista panttikirjaa maanomistajan omistamiin kiinteistöihin sopimuskorvauksen ja mahdollisten korkojen ja muiden kulujen maksamisen vakuudeksi. Vakuuden tulee olla vähintään sopimuskorvauksen suuruinen. Se voidaan määrittää myös esimerkiksi 1,2-kertaiseksi sopimusmaksuvelvoitteisiin nähden, jotta se kattaa mahdolliset sopimuksen mukaiset viivästyskorot ja muut aiheutuvat kustannukset. Mikäli maankäyttösopimuksen mukaan maanomistajalla on velvollisuus rakentaa alueen kunnallistekniikkaa, voidaan vakuutta vapauttaa työn edetessä.



Uusimaa

Helsingin seutu 2014														Muu Uusimaa 2014													
	Esp	Hel	Hyv	Jär	Kau	Ker	Kir	Män	Nur	Por	Sip	Tuu	Van	Vih	Ask	Han	Ink	Kar	Lop	Loh	Lov	Myr	Porv	Puk	Raa	Siu	
X	*	*			*			*						*													
Y					*			*																			
Z																											

X: Rakentamisvelvoiteaika maankäyttösopimuksessa (*= harvoin käytössä)

Y: Sopimussakko maankäyttösopimuksessa (*= harvoin käytössä)

Z: Vakuudet maankäyttösopimuksessa

Helsingin seudun kunnista Järvenpää ja Nurmijärvi eivät määrittele maankäyttösopimukseen rakentamisvelvoiteaikaa. Muilla Helsingin seudun kunnilla rakentamisvelvoite on keinovalikoimassa mutta noin puolet näistä kunnista kertoo käyttävänsä sitä hyvin harvoin tai ei ollenkaan. Muualla Uudellamaalla neljä kuntaa käyttää maankäyttösopimuksessa rakentamisvelvoiteaikoja. Kaikkiin sopimukseen sitä ei kuitenkaan automaattisesti sisällytetä. Rakentamisvelvoitteen vähäistä käyttöä maankäyttösopimuksissa selittää osittain se, että monessa kunnassa sopimuskaavat ovat varsin pieniä,

eikä velvoitetta ole katsottu tarpeelliseksi. Maankäyttösopimuksen sopimussakko on käytössä vähän yli puolessa Uudenmaan kunnista.

Maankäyttösopimustilanteet voivat olla hyvin monitahoisia ja niihin voi liittyä esimerkiksi osaksi kunnan omistuksessa olevan maan kaavoitusta tai kunnan ja maanomistajan välisiä kiinteistökauppoja, joten sopimusehdot ja mahdolliset sanktiot vaihtelevat pitkälti tilanteen ja hankkeen laajuuden mukaan. Oheinen taulukko kuitenkin osoittaa, että rakentamista varmistavien keinojen käyttö voisi Uudenmaan kunnissa olla nykyistä määrätietoisempaa.

Maankäyttösopimuksilla pystytään vaikuttamaan asuntojen hallintamuotojakaamaan ja edistämään kohtuuhintaisten valtion tukemien asuntojen tuotantoa niille sopivissa paikoissa. Helsingin seudulla neljässä kunnassa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kirkkonummi) on kokemuksia ARA-velvoitteiden sisällyttämisestä sopimukseen, ja kaupungeissa se onkin lähes pääsääntö (enemmän luvussa 4.1., taulukko I). Kolmessa muussakin Helsingin seudun kunnassa ARA-velvoitteen käyttäminen on harkinnassa. Muualla Uudellamaalla kysymystä ei pidetä ajankohtaisena.



5.4. Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero

Ympäri vuotiseen asumiseen kaavoitetusta rakennuspaikasta maksetaan kiinteistövero kunnan yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Lisäksi kunta voi halutessaan määrätä rakentamattomille rakennuspaikoille erillisen, korkeamman veroprosentin. Veroprosentin on oltava tällöin vähintään 1,00 ja enintään 3,00 (vuoden 2016 alussa tätä ylärajaa korotettiin neljään prosenttiyksikköön).

Helsingin seudun kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero on kiinteistöverolain mukaisesti pakko määrätä. Sen alaraja on 1,50 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Enimmillään veroprosentti saattoi tutkimusta tehtäessä siis olla 3,00.

Korotetun kiinteistöveron tarkoituksena on kannustaa rakentamaan toteutumatta jääneitä tontteja. Korotetun kiinteistöveron käyttämisen ehtona on, että

Ohjaava lainsäädäntö:

Kiinteistöverolaki 1992

Laki Verohallinnosta (503/2010)



- alueella on asemakaava, joka on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua
- asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen
- rakennuspaikalla ei ole käytössä olevaa asuinrakennusta eikä sille ole ryhdytty rakentamaan sellaista ennen kalenterivuoden alkua
- rakennuspaikalla on kunnallistekniset valmiudet
- rakennuspaikka ei ole rakennuskiellossa ja
- rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Kunta tai verottaja voi osittain tai kokonaan vapauttaa rakentamattoman rakennuspaikan korotetusta kiinteistöverosta, jos rakennushanke on viivästynyt rakennuspaikan omistajasta riippumattomista syistä. Tällainen syy voi esimerkiksi olla se, että rakennuslupa on viivästynyt kunnasta johtuvasta syystä eikä rakentamista tämän vuoksi ole voitu aloittaa ennen kalenterivuoden alkua.

Uusimaa

Helsingin seutu 2014														Muu Uusimaa 2014												
	Esp	Hel	Hyv	Jär	Kau	Ker	Kir	Män	Nur	Por	Sip	Tuu	Van	Vih	Ask	Han	Ink	Kar	Lap	Loh	Lov	Myr	Porv	Puk	Raa	Siu
Ä	3	1,8	3	3	1,7	3	3	3	3	3	3	2,3	2,5	3	3	3	3		3	3				3		3

Ä: Korotettu kiinteistövero ja käytössä oleva veroprosentti

Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero on siis käytössä kaikissa Helsingin seudun 14 kunnassa, koska laki edellyttää sitä. Suurimmalla osalla näistä kunnista veroprosentti oli tutkimusajankohtana suurin mahdollinen eli 3,0. Vain Helsingissä, Kauniaisissa, Tuusulassa ja Vantaalla käytettiin pienempää prosenttia, ja se oli pienin Kauniaisissa (1,65 %).

Myös muualla Uudellamaalla korotettu kiinteistövero on käytössä suurimmalla osalla kunnista ja kaikilla niillä 3,0 %. Kolmessa kunnassa korotettua kiinteistöveroa ei käytetä, Inkoosta ja Lapinjärveltä tiedot puuttuvat.

Aiemmin laissa oli mahdollisuus jättää korotettu kiinteistövero perimättä yhdeltä, maanomistajan tonttiin rajautuvalla rakentamattomalla rakennuspaikalta. Moni Uudenmaan kunnista käytti tällaista ”omenatarhahelpotusta”, mutta enää se ei siis ole mahdollinen.



Korotetulla kiinteistöverolla ei ole koettu olevan Uudellamaalla rakentamista vauhdittavaa vaikutusta, muuten kuin aivan alkuvaiheessa veron tultua käyttöön. Tämä johtunee kiinteistöjen arvosta kasvuseudulla. Kun tontti rakennetaan, tonttimaan kiinteistöverotus alenee ja palkitsee rakentamisen. Nykytilanteessa verotuksellinen ero rakennetun ja rakentamattoman tontin välillä on kuitenkin niin vähäinen, ettei se kannusta rakentamaan.

Uudenmaan kunnat ovatkin tuoneet esiin tarpeen nostaa korotetun kiinteistöveron ylärajaa, jotta sillä olisi enemmän merkitystä. On myös pohdittu sitä, pitäisikö kiinteistöveron nousta tästä asteittain, esimerkiksi 5 vuoden jälkeen. Vuoden 2016 lainmuutoksella ylärajaa korotettiin kolmesta neljään prosenttiin. Yksikään Uudenmaan kunnista ei vielä ole nostanut veroprosenttia yli kolmen. Jos kunnat päättävät ottaa käyttöön korkeimman mahdollisen veroprosentin, nähdään tehoaako korotus halutulla tavalla. Pääkaupunkiseudulla osa rakentamattomista tonteista on kuitenkin yhtiömuotoiseen rakentamiseen osoitettuja ja rakennusliikkeiden tai kiinteistösijoittajien omistuksessa, eikä pieni veronkorotus saane rakentamista liikkeelle vaan siihen vaikuttavat enemmän muut tekijät, kuten markkinatilanne.

Korotetun kiinteistöveron prosenttia olennaisempi taloudellinen merkitys on sillä, ovatko kiinteistöjen verotusarvot ajantasaisia. Haastateltujen mukaan eivät useinkaan ole, ja verotusarvojen ajantasaisuus voi vaihdella merkittävästi samankin kunnan eri osissa. Kiinteistövero on kunnalle merkittävä tulonlähde ja verokohtelun tulisi olla tasapuolista kaikille kuntalaisille sekä kunnassa toimiville yrittäjille. Verotusarvojen ajantasaisuudesta huolehtiminen on valtion velvollisuus.

5.5. Rakentamiskehotus

Kunta voi edistää asemakaavan toteutumista rakentamiskehotuksilla. Rakentamiskehotuksen tavoitteena on lisätä yksityisessä omistuksessa olevien rakentamattomien tai vajaakäyttöisten tonttien ja rakennuspaikkojen rakentamista silloin, kun tonteille on kysyntää. Tontilla tulee olla kunnallistekniset valmiudet. Rakentamiskehotus voidaan määritellä rajatulle alueelle tai koskemaan kohdennetusti esimerkiksi sellaisia tontinomistajia, joilla on hallussaan useita rakentamattomia tontteja.

Kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, kunta voi antaa sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle rakentamiskehotuksen. Rakentamiskehotus voidaan antaa lisäksi myös muulle alueelle, joka on asemakaavassa tarkoitettu rakennuspaikaksi (yleensä ohjeellinen tonttijako).

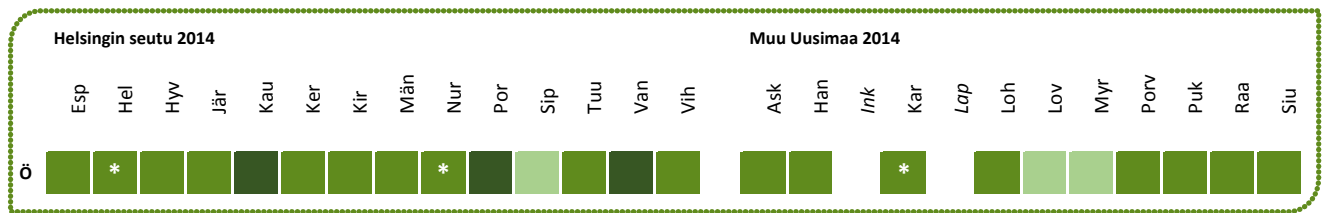
Rakentamiskehotus tarkoittaa, että tontti on rakennettava kolmen vuoden aikana. Omistaja voi myös vapaasti myydä tontin eteenpäin ja saada tontistaan käyvän markkinahinnan. Jos tonttia ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakentamiskehotuspäätöksen tiedoksiantamispäivästä, kunnalla on oikeus lunastaa tontti ilman erityistä lunastuslupaa (MRL 97.3 §). Maanomistaja saa tontistaan lunastustoimituksessa käypää arvoa vastaavan korvauksen. Kunnan tarkoituksena ei tietenkään ole hankkia yksityisten omistamia tontteja omistukseensa, vaan ensisijaisesti saada tontit rakennetuiksi.

Ohjaava lainsäädäntö:

MRL 97 §



Uusimaa



Ö: *Rakentamiskehotus* (* = ennen 2000-lukua)

Harva Uudenmaan kunnista on käyttänyt rakentamiskehotusta. Kolme kuntaa on käyttänyt sitä nykyisen MRL:n aikana ja kolme muuta kuntaa ennen 2000-lukua rakennuslain aikaan. Toisaalta vain kolme kuntaa on rajannut keinon pois maapoliittisesta keinovalikoimastaan. Useimmiten selittävä tekijä on sitovan tonttijaon puute. Tonttijako on siis järkevää tehdä.

Keinon käyttämättömyydestä ei kuitenkaan voi tehdä sellaista päätelmää, että tilanne olisi huono – rakentamiskehotustahan joudutaan käyttämään vasta sitten, kun tontteja on jäänyt rakentumatta. Uudellamaalla ja erityisesti pääkaupunkiseudulla tonttikysyntä on ollut pitkään kovaa eikä rakentumattomia tontteja ole yleensä ollut merkittäviä määriä.

Jos kasvuseudulla kuitenkin on toteutumaton tonttivarantoa, ensimmäiseksi tulee tunnistaa, miksi tontit ovat jääneet rakentumatta. Ovatko tontit oikeanlaisia? Onko kaava ajan tasalla? Jos eivät, oikea keino alueen rakentumiseksi voikin olla kaavan muuttaminen.

Rakentamiskehotuksen käyttäminen edellyttää aina paitsi kysyntää, myös kunnalta valmiutta lunastaa rakentumaton tontti käypään hintaan. Uudenmaan ja varsinkin pääkaupunkiseudun tonttien hintatasolla tätä välinettä voi käyttää vain hyvin harkitusti ja rajatulle alueelle kohdennettuna.

Rakentamiskehotuksen tarkoitus on saada kunnallistekniikan piirissä olevat tontit rakentumaan mahdollisimman nopeasti. Rakentamiskehotuksen käyttäminen voi olla järkevää esimerkiksi silloin jos palveluverkossa on hyvin varaa, esimerkiksi alueen koulu on tyhjenemässä. Tai jos tietyn tyyppisille tonteille tai asumisratkaisuille on kunnassa erityisesti kysyntää.

Vanhat pientaloalueet, joiden tonteilla on runsaasti käyttämätöntä rakennusoikeutta, ovat tyypillisesti sellaisia, jotka täydentyvät ja toteutuvat hiljalleen omaan tahtiinsa. Suurimmat kaupungit pitävät sitä hyvänä tapana lisätä vaihtelevaa tonttitarjontaa tasaisesti. Näiden tonttien vähittäinen rakentuminen ei kuormita palveluverkkoa hallitsemattomasti. On kuitenkin keskusteltu myös siitä, että kehittämisalumenettely (MRL 110 §) voisi parannettuna olla uusi väline tarpeen ilmetessä tällaisten alueiden systemaattisempaan täydentävään rakentamiseen (ks. tarkemmin kohta 4.3). Rakentamiskehotuksen potentiaaleista Uudellamaalla olisi hyvä tehdä erilliselvitys esimerkiksi opinnäytetyönä.

Vaikka rakentamiskehotuksella ei tonttipulaa ratkaista, on kuitenkin hyvä pitää rakentamiskehotus maapolitiikan keinovalikoimassa. Pelkästään uutisointi siitä, että kunta harkitsee rakentamiskehotuksen käyttämistä jollakin alueella, on esimerkiksi Mäntsälässä vauhdittanut tonttien rakentumista.

5.6. Suositukset

Kunnille

Kilpailun edistämistä sekä rakennusalan pienten ja keskisuurten toimijoiden integroitumista markkinoille edesauttavat kunnan joustavat toimintatavat niin tontinluovutuksessa, kaavoituksessa kuin rakennusvalvonnassakin. Eri kokoisten, myös pienten tonttikokonaisuuksien luovuttaminen pitää tarjonnan monipuolisena ja mahdollistaa uusien, pientenkin toimijoiden markkinoille tulon. Tonttien markkinoinnissa kannattaa hyödyntää jo olemassa olevia kanavia, kuten Oikotietä. Voisi olla eduksi yhdenmukaistaa kuntien toimintatapoja esimerkiksi tonttien varausmahdollisuuksien ja varausmaksukäytäntöjen osalta. Tämä kuitenkin edellyttää jatkokeskusteluja.

Rakentamisvelvoiteaikojen ja sopimussakkojen määrittelemisen tonttien luovutusehdoissa on järkevää kunnan kehittämisen kannalta ja tasapuolista tontinsaajia kohtaan. Ehdoista tulee pääsääntöisesti pitää kiinni, koska rakentamattoman tontin voi myydä viiden vuoden kuluttua eteenpäin, eivätkä kunnan tontinluovutusehdot koske enää seuraavaa tontinsaajaa. Sen jälkeen keinoksi jää rakentamiskehotus. Kunnan on siksi tärkeää seurata rakentamisvelvoitteiden toteutumista ajallaan.

Maankäyttösopimuksissa rakentamisvelvoitteita on syytä käyttää määrätietoisemmin. Erityisesti, jos maankäyttösopimusta käytetään alueita ensimmäistä kertaa kaavoitettaessa, rakentamisvelvoite on välttämätön, jotta investoinnit kunnallistekniikkaan eivät mene hukkaan. Velvoite on tärkeä kuitenkin myös kaavamuutosten yhteydessä, jotta kunnan järjestämien palveluiden mitoitus pystytään arvioimaan ja ajoittamaan oikein. Maankäyttösopimusehtojen toteutumisen varmistamiseksi sopimuskumppanilta on syytä edellyttää riittäviä vakuuksia.

ARA-velvoite maankäyttösopimuksessa on hyvä keino vaikuttaa asuntojen hallintamuotojakaumaan. Tapauskohtainen harkinta on tietenkin aina paikallaan. Vuokra-asuntoja ei kannata lisätä alueille, jossa niitä on jo ennestään paljon, sillä asuntokannaltaan yksipuoliset alueet eivät ole toivottavia. Menettely ei ole ajankohtainen kaikissa Uudenmaan kunnissa.

Rakentamiskehotus on hyvä pitää maapolitiikan keinovalikoimassa, vaikka sillä ei tonttipulaa ratkaistakaan. Kunnan kannattaa määritellä asemakaavoituksen yhteydessä sitova tonttijako, että menettelyn käyttäminen ei kaadu ainakaan sen puuttumiseen. Rakentamiskehotuksen käyttämisen eräänä rajoitteena on kunnan velvollisuus lunastaa rakentumatta jääneet tontit, mikä voi nykyisillä markkinahinnoilla olla monille kunnille kohtuuton rasite. Rakentamiskehotuksen potentiaaleista Uudellamaalla olisi järkevää tehdä erillisselvitys.

Valtiolle

Rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron ylärajan korotus vuoden 2016 alusta oli toivottu toimenpide, koska sen on ajateltu tehostavan tonttien rakentumista. Parhailaan seurataan, kuinka ylärajan korotus vaikuttaa. Tähän mennessä verolla ei juurikaan ole ollut merkitystä, kun tonttien hinnoissa on moninkertaisesti enemmän odotusarvoa. Korotetun kiinteistöveron prosenttia olennaisempi taloudellinen merkitys on kuitenkin kiinteistöjen verotusarvojen ajantasaisuudella:

Kiinteistöjen verotusarvojen ajantasaisuudesta huolehtiminen on valtion velvollisuus. Aluehinnat on syytä tarkistaa säännöllisin väliajoin. Kiinteistövero on kunnalle merkittävä tulonlähde ja verokohtelun tulee olla tasapuolista kaikille kuntalaisille sekä kunnassa toimiville yrittäjille.



6. Muita näkökulmia tonttituotannon edistämiseen

Maapolitiikan toimenpiteillä on suuri merkitys tonttituotannon kokonaisuudessa. Ketju koostuu kunnan maanhankinnasta, kaavoituksesta, kunnallistekniikan rakentamisesta ja tontinluovutuksesta – unohtamatta tonttien rakentamisen varmistamista kaikissa tilanteissa (ks. sivu 14). Ketju ei pääty tontin rakentamiseen, vaan alueelle muuttavien asukkaiden arjessa toimiva ja viihtyisä elinympäristö pitää varmistaa ajoittamalla myös palveluiden, puistojen sekä muiden yleisten alueiden rakentaminen rinnan asuntorakentamisen kanssa.

Asiantuntijahaastatteluissa ja maapolitiikkaryhmän keskusteluissa korostettiin, että tonttituotannossa onnistumisen kulmakivet ovat kokonaistaloudellinen ajattelu sekä hyvä yhteistyö kunnan toimialojen kesken ja eri yhteistyökumppaneiden kanssa. Yhteistyötä tehdäänkin monella eri tasolla ja yhä useammat asiat edellyttävät kuntarajat ylittävää seudullista tarkastelua. Tässä luvussa esitetään haastatteluista nostettuja keskeisiä havaintoja myös maapolitiikan ulkopuolelta sekä avauksia jatkopohdintoja varten.

6.1. Tonttituotantoketjua voi trimmata monin tavoin

- **Maanhankinta kannattaa käynnistää** kunnassa jo paljon ennen strategisen tason maankäytön suunnittelua. Seututasolla on tärkeää tietää, mitä naapurikunnissa on suunnitteilla sekä millaiseen hintaan raakamaasta tehdään kauppaa kuntarajan toisella puolella.
- **Kaavoitusprosessin kestoa kritisoitiin** tonttituotannon hidasteena, kuten on ollut jo pitkään tapana. Prosessien sujuvoittamiseen on runsaasti mahdollisuuksia (esim. Rinkinen 2007), mutta lainsäädännön väljyyttä ei ole vielä täysin osattu hyödyntää. Hyviä käytäntöjä jakamalla kunnilla on mahdollisuus oppia toisiltaan.



- **Kaavavalitusten käsittelyn kestoa kritisoitiin** kaavoitustakin enemmän. Muutoksenhakuprosessi voi helposti jopa kolminkertaistaa kaavoituksen keston. Muutoksenhaun mahdollisuus kuuluu kuitenkin olennaisena osana demokraattiseen järjestelmään, joten olennaista olisikin valitusten käsittelyn nopeuttaminen. Erityisen tärkeää on seuloa aiheettomat valitukset ripeästi kuormittamasta järjestelmää. Tämä edellyttää tuomioistuimilta asiantuntemusta ja riittäviä käsittelyresursseja.
- **Päätöksenteon delegointimahdollisuuksia** voitaisiin käyttää kunnissa nykyistä enemmän niin kaavoituksessa kuin maapolitiikassakin. Delegointi vapauttaa luottamushenkilöiden aikaa merkittävien asioiden käsittelyyn. Se sujuvoittaa prosessien etenemistä, vähentää hallinnollisen työn määrää ja antaa valmistelijoille mahdollisuuden panostaa enemmän tärkeisiin hankkeisiin – mutta edellyttää tietenkin poliittisesti hyväksytyjä toimintaperiaatteita. Delegoinnista eli päätöksenteon siirtämisestä alemmalle tasolle määrätään yleensä kunnan hallinto- tai johtosäännössä. Toimielin voi myös itse delegoida sille kuuluvia asioita eteenpäin.
- **Asemakaavaa, kunnallistekniikkaa ja yleisiä alueita kannattaa suunnitella rinnakkain** aina mahdollisuuksien mukaan. Toimivilla infraratkaisuilla voidaan säästää kaavan toteuttamisen kokonaiskustannuksissa, kuten massatasapainossa, vesi-, hulevesi- ja viemärintiijärjestelmissä. Pieneltä tuntuvalla yksityiskohdalla voidaan säästää huomattavan paljon, jos se huomioidaan ajoissa. Erään haastatellun sanoin ”pyyhekumilla on helpompi korjata kuin kaivurilla”. Suunnitelmien yhtäaikaisestä nähtävilläolosta on myös synergiaetuja niin kunnalle kuin osallisille.

”Pyyhekumilla on helpompi korjata kuin kaivurilla”.

- **Riittävän yleispiirteiset asemakaavat** mahdollistavat nopean reagoimisen kuntalaisten ja elinkeinoelämän tarpeisiin ja joustavat ajan mittaan muuttuvissa tilanteissa. Olennaista on tunnistaa, millä tasolla mistäkin asiasta pitää päättää ja määritellä sitten tarkoituksenmukaisimmat keinot laadun varmistamiseksi. Asemakaavoissa ei tulisi perusteettomasti ratkoa rakennussuunnittelutarkkuuteen meneviä asioita, koska silloin kaava vanhenee nopeasti ja siitä joudutaan poikkeamaan.

Hyvän ja laadukkaan ympäristön saavuttamiseksi on useita eri keinoja, eikä kaikkea tarvitse ratkaista kaavalla. Laatua ja haluttuja yksityiskohtia voidaan määritellä esimerkiksi lähiympäristösuunnitelmilla ja rakennustapaohjeilla, joista poikkeaminen tarpeen niin vaatiessa on joustavampaa.

- **Kaavoittajan tulee tuntee asuntomarkkinat**, muuten seurauksena on voi olla tontteja, jotka eivät käy kaupaksi. Esimerkiksi tätä kirjoitettaessa eri puolella Uuttamaata on runsaasti kaksikerroksisia rivitalotontteja, jotka ovat jääneet rakentumatta, koska niille ei ole kysyntää. Seudulla kannattaakin systemaattisesti seurata tilastoista, mikä menee kaupaksi. Seuranta on järkevää myös siksi, että voidaan välttää jonkin asuntotyypin ylituotantoa.
- **Seudullinen suunnittelu yhteistyö on tärkeää kuntien raja-alueilla ja asemanseuduilla.** Raja-alueilla on järkevää yhdistää voimia kaavoituksessa sekä mahdollisuuksien mukaan jakaa kunnallisten palveluiden järjestämistä vastuuta. Erityisesti asemanseuduilla joukkoliikenteen ja liityntäpysäköinnin järjestäminen tulisi kytkeä nykyistä paremmin osaksi asuntotuotannon kokonaisuutta.
- **Yhteensopivat tietotekniset järjestelmät** kunnan eri prosessien välillä ovat tonttituotantoketjun sujumisen kannalta keskeinen edellytys. Tämä voi kuulostaa itsestään selvältä, mutta käytännössä toimitaan usein monen, huonosti yhteen sopivan eri järjestelmän ehdoilla.

Lisätietoa:

Yhteensovittaan tontteja ja palveluita,
Laine Ritva; Rinkinen Kristiina; Kononen
Aarno, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009
[linkki](#)

Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa,
Rinkinen Kristiina, Suomen Kuntaliitto,
Helsinki 2007 [linkki](#)



6.2. Hajarakentaminen vaikuttaa yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen

Yksittäinen haja-asutusalueelle sijoittuva rakennus ei ole seudun näkökulmasta merkittävä. Kuitenkin kun asemakaavojen ulkopuolista, luvanvaraista rakentamista on paljon, se alkaa muodostaa seudullisesti vaikuttavan ilmiön. Noin joka kymmenes uusmaalaisista asuu asemakaava-alueen ulkopuolella. Muuttajia haja-asutusalueelle houkuttelevat muun muassa maaseudun rauha, luonnonläheisyys, oma piha ja asumisen väljyys sekä etenkin halvemmat tontit. Kuntien tonttitarjonta asemakaava-alueilla ei myöskään aina vastaa kysyntää määrältään tai laadultaan.

Maapolitiikan näkökulmasta hajarakentamisella on vaikutuksia raakamaan hintaan sekä maanhankinnan edellytyksiin etenkin taajamia ympäröivällä lievealueella.

- **Hajarakentaminen voi vaikeuttaa kunnan maanhankintaa.** Haja-asutusalueella kauppaneuvotteluja täytyy yleensä käydä lukuisten maanomistajien kanssa. Voimakkaasti kasvavalla seudulla haja-asutusalueellakin mielletään helposti olevan tonttimaan arvoa, mikä on omiaan nostamaan raakamaan hintaodotuksia ja pitkittämään neuvotteluja.
- **Taajamien lievealueiden hajarakentaminen vaikeuttaa tulevaa kaavoitusta.** Asemakaava-alueen ulkopuolella rakennuspaikan tulee maankäyttö- ja rakennuslain mukaan olla vähintään 2 000 neliometriä. Minimikoko on kuitenkin usein määritelty kunnan rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa vielä suuremmaksi ja on tavallisesti 5 000–10 000 neliometriä.

Kaavoitus on hankalaa, jos alue on rakentunut paloittain ilman laajempaa kokonaistarkastelua ja yhteen sovittavaa maankäytön suunnittelua. ”Löysästi” rakennettua lievealuetta on myöhemmin vaikea tiivistää ja siitä voi seurata epätarkoituksenmukaista, epätaloudellista ja epäviihtyisää yhdyskuntarakennetta. Jos alueella on jo runsaasti monen tyyppistä asumista, uutta on vaikea sovittaa olemassa olevaan. Kunnallistekniikan järkevä ja kustannustehokas toteuttaminen voi niin ikään olla vaikea yhtälö.

- **Taajamien laajentumisalueita kaavoitettaessa maankäyttösopimusten neuvottelemisen voi olla työlästä.** Maanomistajia on usein paljon, monet heistä asuvat alueella ja heillä on ehkä keskenään erilaisia intressejä alueen kehittämisestä, mikä on omiaan lisäämään tasapuolisen kohtelun ja sopimusneuvottelujen vaikeuskerrointa.



Hजारakentamisen ohjaaminen on muuttumassa väljempään suuntaan. Kuntien poikkeamistoimivaltaa on laajennettu maankäyttö- ja rakennuslaissa (muutos 2016) ja tätä kirjoitettaessa on valmisteilla maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jonka mukaan rakentamisen edellytykset voitaisiin jatkossa perustaa pitkälti yleiskaavaan.

Ratkaisun avaimet ovat siis jatkossa entistä enemmän kuntien omassa käsissä. Hजारakentamisesta voi aiheutua kunnille heikosti ennakoitavia ja huonosti hallittavia kustannuksia esimerkiksi koulukuljetusten sekä muiden lakisääteisten palveluiden järjestämisen myötä. Selvitysten mukaan hजारakentamisen vuosittaiset menot ovat suurempia kuin vuosittaiset tulot, ja vaikutukset kuntatalouteen ovat negatiivisia myös pitkällä aikavälillä.

Viimeaikaisista trendeistä tiedetään, että ainakin Uudellamaalla kiinnostus haja-asutusalueelle rakentamiseen on lyhyessä ajassa selkeästi vähentynyt ja sinne rakennettujen asuntojen kokokin on pienentynyt merkittävästi. Tilastojen mukaan asemakaava-alueilla on ollut aiempaa paremmin tontteja tarjolla.

”Voimakkaasti kasvavalla seudulla haja-asutusalueellakin mielletään olevan tonttimaan arvoa, mikä voi vaikeuttaa kunnan maanhankintaa, kun raakamaan hintaodotukset ovat korkealla”.

Rakentamisen edellytykset ratkaistaan kaavalla tai lupaharkinnassa

Voimakkaasti kasvavalla seudulla haja-asutusalueellakin katsotaan olevan potentiaalisesti jonkinlaista tonttimaan arvoa, mikä vaikeuttaa kunnan maanhankintaa nostamalla raakamaan hintaodotuksia. Lähinnä puhekielessä käytetyllä ”perusrakennusoikeudella” tarkoitetaan maanomistukseen liitettyä oikeutta pientalorakentamiseen haja-asutusalueella. Lainsäädännöstä tällaista perusrakentamisoikeutta ei kuitenkaan löydy, vaan käsitys juontaa perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan. Perusrakennusoikeutta ei voi vaatia, vaan rakentamisen edellytykset ratkaistaan aina kaavalla ja/tai lupaharkinnassa.

Lisätietoa:

Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla. Uudenmaan liiton julkaisuja E118–2012. Helsinki 2012. [linkki](#)

Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamis-päätökset. Valmistelijan opas. Pihala Anita, Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004

6.3. Valtiolla on mahdollisuuksia tukea kuntien tonttutuotantoa

Tässä julkaisussa on esitetty lukuisia mahdollisuuksia, joilla valtio voi tukea ja edistää tonttutuotantoa kunnissa (yhteenveto alla). Monet niistä eivät ole uusia vaan ovat tulleet esiin jo muissakin selvityksissä. Osa työn aikana tunnistetuista toimenpidetarpeista on jo otettu huomioon esimerkiksi lain tarkistuksissa tai ainakin sellaiset ovat etenemässä. Alla olevien havaintojen lisäksi keskustelua on käyty kuntien asiantuntijoiden kesken mahdollisista valtion kannusteista, kuten erilaisista verohelpotuksista tai ARA:n infra-avustuksiin verrattavasta ”seudullisesta maanhankintarahasta”.

- **Maapolitiikan lisääminen maankäyttö- ja rakennuslakiin kunnan tehtäväksi on hyvä asia,** koska se korostaa maapolitiikan merkitystä tonttutuotannon kokonaisuudessa. On tärkeää, että kunnat saavat jatkossakin valita toimintatavat omista lähtökohdistaan.
- **Etuosto-oikeutta tulisi laajentaa koko maassa samanlaiseksi kuin se on nyt pääkaupunkiseudulla,** sekä koskemaan nykyisestä poiketen myös pakkohuutokauppoja ja niitä vastaavia pakkorealisoiteja.
- **Lunastuslakia olisi tarpeen muuttaa siten, ettei kunnan tarvitsisi esittää selvitystä lunastuksen tarpeesta** vaan ainoastaan yrittäneensä neuvotella vapaaehtoisista kaupoista. Ympäristöministeriön tulisi ohjeistaa, mikä katsotaan riittäväksi neuvotteluyrityksiksi.
- **Lunastusmenettelyn muuttamista yleiskaavaan perustuvaksi tai ainakin lunastusluvan käsittelyn nopeuttamista** ympäristöministeriössä lisäresurssien avulla pitää edistää. Erilaisissa tilanteissa olevia kuntia palvelisi, jos nämä molemmat lunastusmenettelyt olisivat samaan aikaan mahdollisia ja keskenään vaihtoehtoisia.
- **Kiinteistön myynnin määräaikaaisia verohelpotuksia toivotaan jatkossakin.** Ne ovat tukeneet kuntien maanhankintaa. Verohelpotusta on tarpeen laajentaa yhtiöitä ja yhteisöjä, ja helpotukset on tarkoituksenmukaista ulottaa ainakin kahden eri kalenterivuoden ajalle.
- **Kehittämiskorvauksen määräytymisperusteita ja maksuunpanomekanismia tulee yksinkertaistaa,** jotta varmistetaan maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja välineestä saadaan oikeasti käyttökelpoinen.
- **Kehittämisalueluemenettelyn hyötyjen ja kustannusten tasaaminen toimijoiden kesken kaipaa ohjeistusta.** Hankkeeseen sitoutumiseen ja toteutumisen varmistamiseen pitää olla omat keinonsa. Myös valtion suhde ja osallistuminen mahdollisin tukitoimin vaativat vielä pohdintaa. Tarkistukset edellyttävät todennäköisesti lainsäädännön muuttamista.
- **Rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron ylärajan korotus** on hyvä asia.
- **Kiinteistöjen verotusarvojen ajantasaisuudesta huolehtiminen on valtion velvollisuus.** Aluehinnat on syytä tarkistaa säännöllisin väliajoin.
- **Kaavavalitusten käsittelyä tulee nopeuttaa oikeusasteissa** ja erityisen tärkeää on seuloa aiheettomat valitukset ripeästi kuormittamasta järjestelmää.

Päätteeksi

Tämän lukupaketin tarkoituksena on ollut antaa **kokonaiskuva maapolitiikan tilasta ja keinojen käytöstä Uudellamaalla.**

Yksittäisten kuntien yksityiskohtaisia menettelytapoja ei kannata tuijottaa liian tarkasti, sillä ne ovat voineet muuttua kysely- ja haastatteluajankohtien jälkeen. Joukkoon on voinut myös eksyä tulkintavirheitä useista tarkistuksista huolimatta. Olennaista on kuitenkin ison kuvan ymmärtäminen. Kuntakohtaiset tiedot on jätetty aineistoon siksi, että toimijoilla on mahdollisuus kilauttaa kollegalle naapurikunnassa ja kysyä lisää. Toisilta oppiminen ja toisten kokemuksista viisastuminen on tämän raportin a ja – ö.



7. Lähteet ja viitteet

Kirjallisuus

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013, Suomen ympäristö 1 | 2014, Ympäristöministeriö, Helsinki 2014 [linkki](#)

Asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen Uudellamaalla. Uudenmaan liiton julkaisu E 118–2012. Helsinki 2012. [linkki](#)

Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon. Tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille. Suomen Kuntaliiton esite [linkki](#)

Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2013 [linkki](#)

Hannikainen Marja-Leena, **Raakamaan lunastamisen ja maankäyttösopimuksen vertailu Keravan kaupungin kannalta**. Metropolia Ammattikorkeakoulu, opinnäytetyö 3.4.2012 [linkki](#)

Junnilainen Tiina, **Kunnan maapoliittinen ohjelma, valmistelijan käsikirja**, Uudenmaan liiton julkaisu E 95-2007. Helsinki 2007 [linkki](#)

Jutila Henri, **Uudenmaan alue- ja yhdyskuntarakennekartasto**, Uudenmaan liiton julkaisu E 154-2015, Helsinki 2015 [linkki](#)

Kariniemi Tarja, **Raakamaan lunastusprosessin kesto – voiko prosessia lyhentää?** Metropolia Ammattikorkeakoulu, opinnäytetyö, 20.2.2012 [linkki](#)

Laine Ritva; Rinkinen Kristiina; Kononen Aarno; **Yhteensovittaen tontteja ja palveluita**, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2009 [linkki](#)

Newsec Valuation Oy, **Kehittämislumenettelyn selvitys**. 2016 [linkki](#)

Opas de minimis -tuista. TEM oppaat ja muut julkaisut 9/2015 [linkki](#)

Pihala Anita; **Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen**. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Valmistelijan opas. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2004.

Rinkinen Kristiina, **Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa**, Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2007 [linkki](#)

Rinkinen Kristiina, **Täydennysrakentamisen esteet ja kannusteet**. Kuntakentän puheenvuoro. Uudenmaan liitto 2014 [linkki](#)

Takalo-Eskola Tapio, **Kunnan maapolitiikan vaikuttavuus ja kehittämistarpeet**, Suomen ympäristö 786, Ympäristöministeriö, Helsinki 2005

Toimivan kilpailun ja kunnan maapolitiikan edistämisen näkökulmat maankäyttö- ja rakennuslaissa. Faktaa rakennetusta ympäristöstä. Ympäristöministeriön esite. Lokakuu 2015. [linkki](#)

Toukola Maija, **Asemakaavoitus Helsingin seudun kehyskuntien kasvun hallinnassa**, Pro gradu, Helsingin yliopisto, Helsinki 2007 [linkki](#)

Virtanen Pekka V., **Kunnan maapolitiikka**. Rakennustieto Oy, Helsinki 2000

Julkaisemattomat lähteet

Kilpailun edistäminen asuntorakentamisessa – kiinteistö- ja rakennusalan pyöreän pöydän keskustelun yhteenveto, Uudenmaan liiton julkaisematon selvitys, 2016

Uudenmaan maapolitiikkaryhmän selvitys etuustoista, julkaisematon selvitys, 2014

Uudenmaan maapolitiikkaryhmän selvitys määräaikaisen verovapauden vaikutuksista, julkaisematon selvitys, 2015

Muut viitteet ja verkkolähteet

Finlex. Ajantasainen lainsäädäntö [linkki](#)

Maapolitiikan opas, Kuntaliiton verkkosivut [linkki](#)

Perikunta menettämässä 300-vuotisen sukutilansa, Helsingin Sanomien artikkeli 20.1.2015 [linkki](#)

Rakennusteollisuuden peruskivet hallitusohjelmaan [linkki](#)

Rakennusteollisuus: Kaavoitusta on tehostettava ja nopeutettava [linkki](#)

Syventävät vero-ohjeet. Verohallinto [linkki](#)

Vantaan kaupungille lunastuslupa Saraksen tilan määräalaa. Ympäristöministeriön tiedote 19.8.2016 [linkki](#)

8. Liitteet

Teemahaastattelu maapolitiikan keinojen käytöstä ja kokemuksista

Maapolitiikan toimintatavat Uudellamaalla, haastattelut Helsingin seudulla 6/2013-3/2014

1. Taustatekijät

Kasvu ja siihen varautuminen

Maankäytön ohjelmointi

Maapolitiikan ohjelmointi

Organisaatio ja resurssit

Kaavatilanne ja haja-asutusalueen rakentamisen säätely

2. Maanjalostus

Maanomistustilanne

Maanhankinnan edellytykset

Raakamaan hintakehitys

Maankäyttö sopimukset

3. Tontinluovutus ja kaavojen toteutumisen varmistaminen

Tonttivaranto ja laatu

Tontinsaajien valintaperiaatteet

Tontinluovutuksen ehdot

Maankäyttö sopimusehdot

Rakentumattomat tontit

4. Seudullinen yhteistyö

Yhteistyö/kilpailu naapurikuntien kanssa

Asiat joissa seudun yhteistyötä tulisi parantaa

Kohtuuhintaisen tontti- ja asuntotuotannon edellytyksiä

5. Seurattavat tunnusluvut (em. teemoista)

Kysely maapolitiikan keinojen käytöstä

Maapolitiikan toimintatavat Uudellamaalla, kyselylomake Uudellamaalla 3/2014



Uudenmaan liitto
Nylands förbund

Tässä kyselyssä koetaan tietoa Uudenmaan kuntien kokemuksista, aktiivisuudesta sekä valmistusta

KÄYTTÄÄ MAAPOLITIIKAN VÄLINEITÄ ASUNTORAKENTAMISEN EDISTÄMISEN.

Avioi välineiden käyttöä ja kokemuksia kunnassa viimeisten 13 vuoden ajalta, eli MRUn voimaastodotuksena (olla erikseen tosin mainittu).

Avioi aktiivisuutta ja valmistusta kunnassa kansainvälisen tilanteen mukaan.

Tiedustellut ja kyselyn palautus viimeistään 5.3.2014: kyselyna.milinen@uudenmaasilitto.fi

Kunnan nimi: _____

Vastaajan nimi: _____

A. Taustatiedot:

1. Onko kunnassa laadittu maapolitiainen ohjelma?

On.

Maapolitiisesta ohjelmasta on päätätynyt: kv, kh, lautakunta, muu, mikä: _____

Avioi maapolitiisesta ohjelman ajantasaisuus: _____

Ei, mutta maapolitiiset toimintaperusteet on määrätty jossakin muussa asiakirjassa, missä: _____

Perusteista on päätätynyt: kv, kh, lautakunta, muu, mikä: _____

Avioi perusteiden ajantasaisuus: _____

Ei ole.

Mikä? (esim. maapolitiisella toimintatavalla on jo päätetty rakentumiset perusteet) _____

Avioi, oliko maapolitiiselle ohjelmalle tarvetta: _____

2a. Miten tai missä asiakirjassa määritellään kunnan asuntopolitiiset tavoitteet ja linjat? (esim. asuntotratogio, kuntatratogio)

Asuntopolitiisista linjauksista ja tavoitteista päätät: kv, kh, lautakunta, muu, mikä: _____

2b. Miten tai missä asiakirjassa määritellään kunnan asuntotodotannon ohjelmointi (suunnittamispöytä- ja aikataulu)?

Asuntotodotannon ohjelmointista päätät: kv, kh, lautakunta, muu, mikä: _____

3. Onko kunnan laadittu yleiskaava?

On, koko kunnan yleiskaava.

Avioi yleiskaavan ajantasaisuus: _____

On, osayleiskaava.

Avioi osayleiskaavan ajantasaisuus: _____

Ei ole.

Mikä? _____

4a. Miten asemakaava-alueen ulkopuolelle suunnituttava rakentamisto ohjataan kunnassa? (esim. yleiskaavalla, rakennusjärjestyksellä, _____)

4b. Kuka päättää asemakaavan ulkopuolelle suunnituttavien lausien (suunnittelunvalvontatiet, paikallisyhteisöt)? _____

4c. Avioi, mikä osuus kunnan rakennuttamista uusista asunnoista on sijoittunut asemakaava-alueen ulkopuolelle viimeisten viiden vuoden aikana:

0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

B. Maanhankinta:

5. Miten määrätiedon kunnan tulevat maanhankinta-tilaukset? (esim. yleiskaavalla, jossain erillisessä asiakirjassa, jonkun "pöytä" / myyntihakuun määrä, _____)

6. Onko maanhankinnalle esioikeutta kunnan budjetissa vuosittain määräraha?

On. Tässä vuonna _____ €

Ei ole, mutta tarvittavassa raha kyllä järjestyy.

Ei ole.

7. Raakeman hinta tai hintavaarukka kunnassa täällä heikkoo? _____ €/m².

8. Vapaehtoiset kaupat ovat maanhankinnan ensisijainen menettelytapa. Avioi muutenkin sellalla vapaehtoisten kauppain syntyneillä kunnassa:

kaupantekoa helpottavat: (esim. päät perinteet, maan myyntioikeus määrällinen verovapaus, _____)

kaupantekoa vaikeuttavat: (esim. maanomistuksen puuttolaisuus, maan hintaeroavaiset, _____)

9. Onko kunnassa käytäntö tuotto-oikeutta?

On käytäntö.

Kerro esimerkiksi, millaisissa tilanteissa ja keneitä? _____

Ei ole.

Maapolitiisesta ohjelman tai sovitujen perusteiden puuttessa tuotto-oikeuden käyttäminen olisi mahdollista: kyllä, ei.

Mikä tuotto-oikeutta ei ole käytetty? _____

Avioi, oliko tuotto-oikeuden käyttämiseksi ollut tarvetta: _____

Avioi, oliko tuotto-oikeus maapolitiisena välineenä todellisuudessa käytettävissä: _____

10. Onko kunnassa lunastanut rakentamisto?

On.

Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa ja keneitä? _____

Ei ole.

Maapolitiisesta ohjelman tai sovitujen perusteiden puuttessa rakentamisto lunastaminen olisi mahdollista: kyllä, ei.

Mikä lunastusta ei ole käytetty? (esim. ei tarvetta, ei poliittista valmiutta, prosessi jäänyt kesken, prosessi pohjoiseen viivalla) _____

Avioi, oliko lunastuksen käyttämiseksi ollut tarvetta: _____

Avioi, oliko lunastus maapolitiisena välineenä todellisuudessa käytettävissä: _____

C. Maanhankintasuunnitelmat

11. Onko kunnassa tehty maanhankintasuunnitelman yhteydessä viimeisten 13 vuoden aikana?

On.

Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa? _____

Ei ole.

Maapolitiisesta ohjelman tai sovitujen perusteiden puuttessa muutosajan maanhankintasuunnitelman tekeminen olisi mahdollista: kyllä, ei.

Mikä muutosajan suunnitelma ei ole tehty? _____

Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puitteissa kehittämiskorvausten käyttäminen olisi mahdollista: kyllä ei.

Anvioli, olisiko kehittämiskorvausten käyttämiselle ollut tarve:

Anvioli, olisiko kehittämiskorvaummeettely välineenä todellisuudessa käytettävissä:

22. Kehittämislumenneittely ei Suomessa ole vielä omintunneksi läytenyt.

Anvioli, voiko kehittämislumenneittelylle olla tarve kunnassa tulevaisuudessa:

Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puitteissa kehittämislumenneittelyä käyttäminen olisi mahdollista: kyllä ei.

D. Tontinluovutus

23. Asuntotontit kunta.

Myy.

Vuokraa.

Myöhemmin luovastaminen on mahdollista.

24. Asuntotonttien luovutuseraotteina on tällä hetkellä käyttöä seuraavat menetelmät:

Vapaasti haehtavissa

Anonta

Pisteytys

Tarjoukkipaalu

Laustalipalu

Muu, mikä?

25. Liittyykö tontinluovutukseen rakentamislumenneittely ja sopimussalkko?

Kyllä, seuraava:

Sopimussalkko on tarvittaessa peritty.

Sopimussalkkoa ei kuitenkaan ole peritty, mikä?

Ei liittyy.

26. Onko kunta ostanut rakentamattomia tontteja takaisin?

Kyllä, mihin hintaan?

Ei ole.

Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puitteissa rakentamattomien tonttien takaisinotto olisi mahdollista: kyllä ei.

E. Tonttien rakentumisen varmistaminen:

27. Anvioli yksityisen omistamien rakentamattomien asuntonttien täsmäinhetkinen lukumäärä kunnassa:

Omaistontit: kpl

Yhtiömuotoiset tontit: kpl

Kerrosalantit: kpl

12. Onko kunnat tehnyt maankäytösopimuksia 1. asemakaavan yhteydessä viimeisten 13 vuoden aikana?

On.

Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa?

Anvioli 1. asemakaavan sopimussalkkojen osuus kaikkien kunnassa tehdyistä maankäytösopimussalkkoista viimeisten 5 vuoden aikana:

0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

Ei ole.

Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puitteissa 1. asemakaavan maankäytösopimuksen tekeminen olisi mahdollista: kyllä ei.

Mikä 1. asemakaavan sopimuksia ei ole tehty?

13. Maankäytösopimuksen hyväksy? ky, k, lausakunta, muu, mikä?

14. Anvioli kaikkien sopimussalkkojen määrää suhteessa kunnan omistamalle maalle laadittuihin kaavoihin viimeisten 5 vuoden aikana:

Sopimussalkkojen osuus kaikkien asemakaavojen: 0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

15. Anvioli sopimussalkkoja tuotetun asuinrakentamisen määrää suhteessa kunnan omalle maalle laadittuihin kaavoihin viimeisten 5 vuoden aikana:

Sopimussalkkojen osuus tuotetusta suuntien kerrosta: 0 % 10 % 20 % 30 % 40 % 50 % 60 % 70 % 80 % 90 % 100 %

16. Liittyykö maankäytösopimukseen kynnysraja? (esim. rakennuskauden vähimmäismäärä tai -osuus, alueen laajuus...)?

Kyllä, seuraava:

Ei liittyy.

17. Maankäytösopimusten korvaus kunta perii (esim. rahaa, tontteja, vaihtomaata...)?

18. Maankäytösopimukseen liittyy rakentamislumenneittely:

Kyllä, seuraava

Ei liittyy.

19a. Maankäytösopimukseen liittyy sopimussalkko:

Kyllä, ja mitä on peritty.

Kyllä, mutta salkkoa ei ole koskaan peritty. Miksi?

Ei liittyy.

19. b. Sopimussalkon määrä:

20. Onko maankäytösopimuksen yhteydessä veloitettu ARA-tuotantoon?

Kyllä. Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa?

Ei ole, mutta sitä on harkittu. Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa?

Ei ole. Miksi?

21. Onko kunnassa läytenyt kehittämiskorvaummeettelyä?

Kyllä. Kerro tarkemmin, millaisissa tilanteissa?

Ei ole.

28. a) **Mielipiteiden esittämisen kunnat:** Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero on käytössä hallussa Helsingin seudun 14 kunnassa.

Pajoniko ko. veroprosentti on kunnassasi täällä hetkellä?

Anvii, onko rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero vaikuttanut yhdistysten toimien rahoittamiseen?

28.b) **Muut Uudenmaan kunnat:** Onko rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero käytössä kunnassasi?

Kyllä.

Pajoniko ko. veroprosentti on kunnassasi täällä hetkellä?

Anvii, onko rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero vaikuttanut yhdistysten toimien rahoittamiseen?

Ei ole.

Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puuttessa korotettu kiinteistövero on käytännössä käytössä. Kyllä. Ei.

Anvii, olisiko korotettu kiinteistöveron täydennämiselle ollut tarvetta?

Anvii, olisiko korotettu kiinteistövero välineenä sosiaaliturvatoimien rahoittamiseen?

29. Onko kunnassa käyty rakentamisselvityksiä?

Kyllä.

Onko toiminta luvattu rakentamisselvityksen jälkeen?

Ei ole.

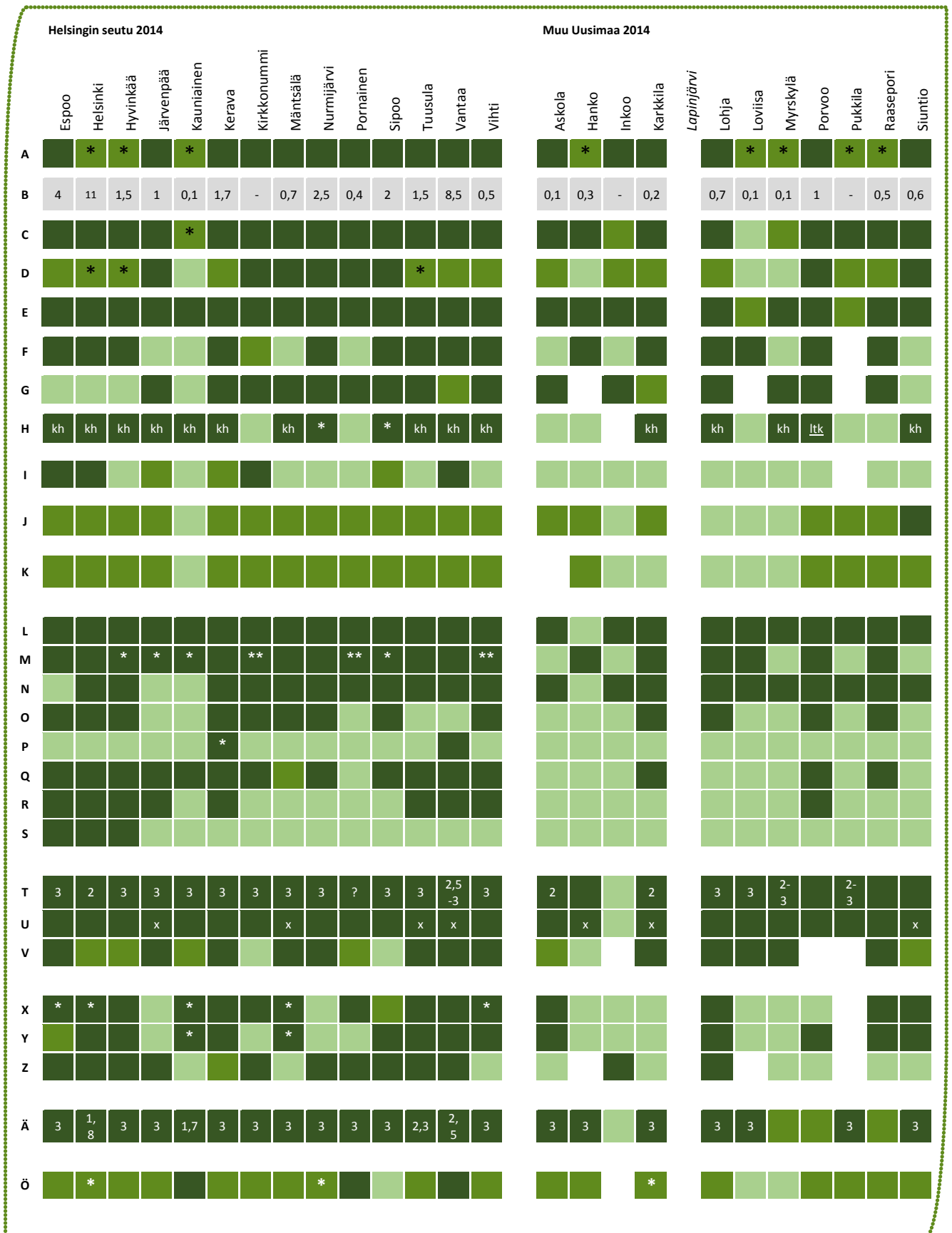
Maapoliittisen ohjelman tai sovitujen periaatteiden puuttessa rakentamisselvityksen täytäntöönpanon olisi mahdollista. Kyllä. Ei.





Miksi rakentamisselvityksiä ei ole käyty (jos ei ole syytä toimintaa tai kunnallistaloudellisia syitä)?

30. Jokeni: Tähän voit vapaasti täydentää vastauksesi **muut lisähuomioita** osiä siettyä kysymyksen (ilä vastauksen kysymyksen numero):

Kiitos vastauksestasi! Lähetetään lomakkeen viimeistään 5.3.2014. tuulikki.kuikka@uudenmaasilta.fi

Maapolitiikan keinojen käyttö Uudenmaan kunnissa, tilanne 2014



-  = maapolitiikan väline on **käytössä**
-  = valmius käyttää, mutta ei ole toistaiseksi käytetty
-  = maapolitiikan väline **ei ole käytössä**
-  = vastaus puuttuu

- A** Maapoliittinen ohjelma
- B** Kunnan maanhankintabudjetti M €
- C** Etuostomenettely
- D** Lunastusmenettely
- E** Maankäyttösopimus
- F** Maankäyttösopimuksen kynnysehto
- G** Kaavoituksen käynnistämissopimus
- H** Maankäyttösopimuksen päätöksenteon delegointi
- I** ARA-velvoite maankäyttösopimuksissa.
- J** Kehittämiskorvaus
- K** Kehittämisalumenettely
- L** Tontinluovutus myymällä
- M** Tontinluovutus vuokraamalla
- N** Tontinluovutus vapaalla haulla
- O** Tontinluovutus arpomalla
- P** Tontinluovutus pisteyttämällä
- Q** Tontinluovutus tarjouskilpailulla
- R** Tontinluovutus laatukilpailulla
- S** Muu tontinluovutusmenettely
- T** Rakentamisvelvoiteaika tontinluovutusehdoissa
- U** Sopimussakko tontinluovutusehdoissa
- V** Tontin takaisinosto
- X** Rakentamisvelvoiteaika maankäyttösopimuksessa
- Y** Sopimussakko maankäyttösopimuksissa
- Z** Vakuudet maankäyttösopimuksissa
- Ä** Korotettu kiinteistövero
- Ö** Rakentamiskehotus

Maapolitiikkaryhmän kokoonpano julkaisuajankohtana 2016

Österman Pertti, jäsen	Askolan, Myrskylän, Pornaisten ja Pukkilan kunnat	Mäntysaari Maaria, varajäsen Gummerus Vesa, jäsen Alavuotunki Anu, varajäsen	Loviisan kaupunki Mäntsälän kunta Mäntsälän kunta
Eerolainen Jussi, jäsen	Espoon kaupunki	Haikala Sirkku, jäsen	Nurmijärven kunta
Julkunen Hilikka, varajäsen	Espoon kaupunki	Alastalo Mika, varajäsen	Nurmijärven kunta
Luukkonen Kukka-Maaria, jäsen	Hangon kaupunki	Haukkasalo Hannu, jäsen	Pornaisten kunta
Uusitalo Aki, jäsen	Hangon kaupunki	Ståhlberg Maarit, jäsen	Porvoon kaupunki
Haaparinne Peter, jäsen	Helsingin kaupunki	Fors Mervi, varajäsen	Porvoon kaupunki
Federley Kirsi, varajäsen	Helsingin kaupunki	Viljanmaa Pentti, jäsen	Raaseporin kaupunki
Patrikainen Esko, varajäsen	Helsingin kaupunki	Gröndahl Jan, varajäsen	Raaseporin kaupunki
Ryöti Miliza, jäsen	HSY	Söyriä Pekka, jäsen	Sipoon kunta
Kankare Marko, pj	Hyvinkään kaupunki	Lindqvist Vidar, varajäsen	Sipoon kunta
Penttinen Minna, jäsen	Inkoon kunta	Saarenpää Heidi, jäsen	Siuntion kunta
Boström Jarl, varajäsen	Inkoon kunta	Tennijärvi Sari, jäsen	Tuusulan kunta
Kariniemi Tarja, jäsen	Järvenpään kaupunki	Hämäläinen Päivi, varajäsen	Tuusulan kunta
Piirainen Ari, varajäsen	Järvenpään kaupunki	Kantola Hannu, varajäsen	Tuusulan kunta
Ahtokivi Nicole, jäsen	Karkkilan kaupunki	Vähä-Piikkiö Armi, jäsen	Vantaan kaupunki
Tapio Jokela, varajäsen	Karkkilan kaupunki	Andersson Taina, varajäsen	Vantaan kaupunki
Lassila Marko, jäsen	Kauniaisten kaupunki	Henriksson Tomi, varajäsen	Vantaan kaupunki
Harju Marianna, varajäsen	Kauniaisten kaupunki	Turpeinen Tuomas, jäsen	Vihdin kunta
Hartman Tiina, jäsen	Keravan kaupunki	Setälä Kari, varajäsen	Vihdin kunta
Kauppinen Anna-Kaisa, varapj	Kirkkonummen kunta	Rinkinen Kristiina, jäsen, siht	Uudenmaan liitto
Ikonen Markku, varajäsen	Kirkkonummen kunta	Vikman-Kanerva Merja, jäsen	Uudenmaan liitto
Korhonen Riku, jäsen	Lohjan kaupunki	Åkerblom Satu, jäsen	Uudenmaan liitto
Kajan Mia, jäsen	Loviisan kaupunki		

Lisäksi työn aiemmissa vaiheissa ovat olleet aktiivisesti mukana ryhmän jäsenet Tuula Hurme Vantaalta ja Lauri Pouru Mäntsälästä, laaja haastateltujen asiantuntijoiden joukko sekä monet muut tekstiä eri vaiheissa kommentoineet.

Uudenmaan liitto // Nylands förbund
Helsinki-Uusimaa Regional Council

Esterinportti 2 B • 00240 Helsinki • Finland
+358 9 4767 411 • toimisto@uudenmaanliitto.fi • uudenmaanliitto.fi