



Aalto-yliopisto
Insinööritieteiden
korkeakoulu

Hannu Lammi

Maapoliittisten ohjelmien tarkastelu ja suositukset ohjelman uudistamiseen Porissa

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Porissa 27.4.2020

Valvoja: Professori Ari Ekroos

Ohjaaja: Arkkitehti Mikko Nurminen

Tekijä Hannu Lammi

Työn nimi Maapoliittisten ohjelmien tarkastelu ja suositukset ohjelman uudistamiseen
Porissa

Maisteriohjelma Master's Programme in Real Estate Economics **Koodi** ENG24

Työn valvoja Professori Ari Ekroos

Työn ohjaaja Arkkitehti Mikko Nurminen

Päivämäärä 27.4.2020**Sivumäärä** 103**Kieli** Suomi

Tiivistelmä

Kunnalla on velvollisuus huolehtia alueellaan maankäytön suunnittelusta ja maapolitiikasta. Kaavoitusmonopolin lisäksi kunnilla on maapolitiikan harjoittamista varten monipuolinen lainsäädäntöön perustuva keinovalikoima, jota käyttämällä kuntaa voidaan kehittää kestävästi haluttuun suuntaan. Maapoliittinen ohjelma on strateginen asiakirja, johon kirjataan kunnan maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet sekä käytettävissä olevat maapoliittiset keinot.

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena on laatia suositukset Porin kaupungille ajantasaisiksi maapoliittisiksi linjauksiksi osaksi maapoliittisen ohjelman uudistamistyötä. Ohjelman lähtökohdiksi on asetettu yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja tehokas käyttö sekä olemassa olevan rakenteen muutosten mahdollistaminen. Porin kaupunki on hyväksynyt kaupungin ensimmäisen maapoliittisen ohjelman vuonna 1968, mikä oli samalla tiettävästi Suomen ensimmäinen maapoliittinen ohjelma. Tämän jälkeen ohjelmaa on uudistettu kuudesti. Tämä diplomityö on osa ohjelman kokonaisuudistustyötä.

Tutkimuksessa on käsitelty kattavasti maapolitiikan teoreettista- ja lainsäädännöllistä viitekehystä sekä tehty laaja tarkastelu suurten ja keskisuurten kaupunkien maapoliittisista linjauksista. Tutkimuksessa on tarkasteltu 19 kaupungin maapoliittisiä ohjelmia ja muuta maapolitiikkaan liittyvää päätöksentekoa. Lisäksi aiheesta haastateltiin Turun ja Vaasan kaupunkien maapolitiikan asiantuntijoita. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että maapoliittiset ohjelmat eri kaupungeissa ovat pääpiireissään samantyyppisiä. Ohjelmien yksityiskohdissa on kuitenkin otettu eri tavoin huomioon kaupunkien erilaiset kehitysnäkymät ja strategiset tavoitteet, joita maapolitiikalla pyritään edistämään. Lähes kaikissa kaupungeissa harjoitetaan perinteistä maapolitiikkaa, jossa kaupunki asemakaavoittaa pääasiassa omistamiaan alueita. Eroavaisuuksia maapoliittisissa periaatteissa on etenkin maankäyttömaksun suuruudessa ja maksuperiaatteissa sekä täydennysrakentamisen edistämisessä.

Porissa maapoliittisen ohjelman uudistustyössä tulee kiinnittää huomiota kaupungin strategisten tavoitteiden edistämiseen. Maanhankinnalla ja kaavoituksella tulee varmistaa riittävä asuin- ja yritystonttien tarjonta oikeilla sijainneilla. Ohjelman uudistuksessa tonttien luovutusta koskevat periaatteet tulee uudistaa etenkin hinnoittelun osalta. Maapolitiikassa tulee ottaa käyttöön täydennysrakentamisen kannustimet kaupunkikeskustan kehittämisen ja muiden tavoitteiden edistämiseksi. Lisäksi huomiota tulee kiinnittää yksityisessä omistuksessa olevaan kaavavarantoon, jonka rakentumista tulee edistää etenkin kantakaupungin alueella.

Avainsanat maapolitiikka, maankäyttöpolitiikka, maapoliittinen ohjelma, kaavoitus

Author Hannu Lammi

Title of thesis Inspection of land policy programs and recommendations to revise the program of the city of Pori

Master programme Master's Programme in Real Estate Economics **Code** ENG24

Thesis supervisor Professor Ari Ekroos

Thesis advisor Architect Mikko Nurminen

Date 27.4.2020**Number of pages** 103**Language** Finnish

Abstract

Municipalities are responsible for land use planning and land policy within its territory. Planning monopoly and land policy provides legislative tools for municipalities to support sustainable development. The land policy program is a strategic document that provides information on the municipality's land policy for its officials, politicians, landowners and real estate developers.

The main goal of this thesis is to provide recommendations for up-to-date principles of a land policy program for the city of Pori. The aim of land use policy in Pori is to promote the densification of the urban structure, efficient land use by enabling amendments to existing structure. The need for the study was formed because city of Pori has a need of revision of the land policy program. The first land policy program in the city of Pori was approved in 1968. It was first land policy program in Finland as far as is known. Since then, the program has been revised six times. This thesis is part of the current comprehensive revision of the city's land policy.

The study has comprehensively addressed the theoretical and legal framework of land policy. It has also inspected land policy programs and other relevant decision-making documents of 19 large and medium-sized cities. The study is supplemented by interviewing officials from the cities of Turku and Vaasa to examine how the principles were implemented in practice. The result of the study recognizes general similarities between land policy programs of chosen cities. However, the programs include details that take into account of the city's different development prospects and strategic goals. Most of the cities pursue traditional land policy by developing city-owned raw land. Main differences between programs are related to land use agreements and basis for payments. Some of the cities has created incentives to the basis of payments to support infill development.

The promotion of the city's strategic goals should be taken into account in the revision of the land policy of Pori. Land acquisition and detail planning should be used to ensure an adequate supply of residential, commercial and industrial plots in the right locations. In the revision, it is necessary to review the principles of plot renting and selling compared to the current program. Incentives of supporting infill development should be introduced in the new land policy program to promote development of the city center and other strategic goals. Attention should also be paid to privately owned plots and promote their fulfillment with the tools of land policy.

Keywords land policy, land use policy, land policy program, planning

Alkusanat

Maapolitiikka ja siihen liittyvät lainsäädäntö on aina ollut itseäni kiinnostava aihealue kunnan tehtäväkentässä. Tämän työn kautta olen saanut mahdollisuuden oppia ja perehtyä aiheeseen syvällisesti ja samalla kehittää Porin kaupungin maapolitiikkaa. Motivaatiani tämän työn laatimiseen on merkittävästi lisännyt työtehtävissäni vastaan tulleet tilanteet, joissa maapolitiikan ja lainsäädännön kokonaisuuden hahmottaminen on ollut tarpeen. Uskon, että tämän työn kautta oppimani asiat tulevat auttamaan itseäni ja työyhteisöäni vielä useita kertoja urani varrella. Toivon myös, että työni hyödyttää muitakin kaupunkia, joissa maapolitiikan periaatteiden päivittäminen on ajankohtaista.

Tämä diplomityö on tehty työnantajani, Porin kaupunkisuunnittelun toimeksiannosta. Haluan kiittää koko kaupunkisuunnittelun henkilöstöä opiskeluihini saamasta tuesta. Työni ja opiskelujeni yhdistäminen on varmasti lisännyt myös teidän työtaakkaanne, mutta silti olette kannustaneet minua opinnoissani. Erityiskiitokset työni ohjaajalle, kaupunkisuunnittelupäällikkö Mikko Nurmiselle, joka on positiivisella asenteellaan jaksanut kannustaa minua opinnoissani ja mahdollistanut työskentelyni joustavuuden opiskeluiden aikana. Tämä mahdollisuus on ollut erityisen tärkeä ja toivon, että pystyn korvaamaan kaiken työpanoksellani tulevaisuudessa. Haluan kiittää myös työni valvojaa, professori Ari Ekroosia, joka ohjeistuksellaan ja kirjallisuusvinkeillään on mahdollistanut tämän työn valmistumisen. Kiitokset kuuluvat myös Turun ja Vaasan kaupunkien viranhaltijoille haastatteluista, jotka täydensivät tutkimustani ja toivat työhöni käytännön työssä hyväksi todettua näkökulmaa.

Lopuksi haluan kiittää perhettäni, ystäviäni ja muita läheisiä kaikesta tuestanne. Se on ollut erittäin tärkeää. Suurin kiitos kuuluu kuitenkin avovaimolleni. Kiitos Jenni kaikesta avustasi ja ymmärtäväisyydestäsi näinä vuosina. Olet ollut uskomattoman suuri tuki, jota ilman tämä kaikki ei olisi ollut mahdollista. Nyt työ on valmis ja voimme keskittyä perhe-elämään.

Porissa 27.4.2020

Hannu Lammi

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	
Abstract	
Alkusanat	
Sisällysluettelo.....	4
Säädökset ja lyhenteet.....	6
1 Johdanto.....	7
2 Kunnan maapolitiikka	11
2.1 Yleiskatsaus.....	11
2.1.1 Kaavoitusmonopoli.....	14
2.1.2 Maapoliittinen ohjelma	14
2.2 Maanhankinta	15
2.2.1 Vapaaehtoinen kiinteistökauppa ja maanvaihto	16
2.2.2 Lunastaminen	16
2.2.3 Etuosto	19
2.3 Tonttien luovutus.....	20
2.3.1 Luovutusmuoto ja -ehdot	20
2.3.2 Tonttien hinnoittelu	22
2.4 Asemakaavoitus ja maankäytösopimukset.....	24
2.4.1 Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä	24
2.4.2 Maankäytösopimus.....	24
2.4.3 Kehittämiskorvaus.....	26
2.4.4 Kehittämisalue.....	27
2.4.5 Suunnitteluvaramukset.....	28
2.5 Täydennysrakentamisen edistäminen	28
2.6 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen	31
2.6.1 Rakentamiskehotus	32
2.6.2 Korotettu kiinteistövero	32
2.7 Hajarakentamisen ohjaaminen	33
2.8 Muut maapoliittiset keinot ja linjaukset.....	35
3 Maapolitiikka osassa suuria ja keskisuuria kaupunkeja.....	36
3.1 Maapolitiikan yleiset tavoitteet	37
3.2 Maanhankinta	40
3.2.1 Vapaaehtoinen kauppa ja vaihto.....	42
3.2.2 Lunastaminen	42
3.2.3 Etuosto	43
3.2.4 Muiden alueiden hankinta.....	43
3.3 Maan luovutus	44
3.3.1 Asuintonttien luovutus.....	45
3.3.2 Yritystonttien luovutus.....	51
3.3.3 Muiden alueiden luovutus.....	53
3.4 Asemakaavoitus ja maankäytösopimukset.....	54
3.4.1 Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä	54
3.4.2 Maankäytösopimukset	55
3.4.3 Kehittämiskorvaus ja kehittämisalue.....	63
3.4.4 Suunnitteluvaramukset.....	64
3.5 Täydennysrakentamisen edistäminen	65

3.6	Asemakaavojen toteutumisen edistäminen	70
3.7	Hajarakentamisen ohjaaminen	72
3.8	Muut linjaukset.....	74
4	Maapoliittisen ohjelman uudistaminen Porissa	77
4.1	Maapolitiikan lähtökohdat	77
4.2	Maapolitiikka kaupungin strategisissa tavoitteissa.....	78
4.3	Suositukset maapoliittisiin linjauksiin	81
4.3.1	Maapolitiikan tavoitteet	81
4.3.2	Maanhankinta	81
4.3.3	Maan luovutus	82
4.3.4	Asemakaavoitus ja maankäytösopimukset.....	84
4.3.5	Täydennysrakentamisen edistäminen	85
4.3.6	Asemakaavojen toteutumisen edistäminen	86
4.3.7	Hajarakentamisen ohjaaminen	87
5	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	88
5.1	Maapolitiikasta yleisesti.....	88
5.2	Maapolitiikka suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa	89
5.3	Porin kaupungin maapolitiikka.....	92
5.4	Jatkotutkimusehdotukset.....	94

Säädökset ja lyhenteet

Säädökset

AOYL	Asunto-osakeyhtiölaki (1599/2009)
EOL	Etuostolaki (608/1977)
KiinteistöveroL	Kiinteistöverolaki (654/1992)
KML	Kiinteistönmuodostamislaki (554/1995)
KuntaL	Kuntalaki (410/2015)
LunL	Lunastuslaki: Laki kiinteään omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

Lyhenteet

AKA	Auktorisoitu kiinteistöarvioija
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HE	Hallituksen esitys
IVS	Kansainväliset arviointistandardit (International Valuation Standards)
k-m ²	Kerrosalaneliometri
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LKV	Laillistettu kiinteistövälittäjä
MAL-sopimus	Maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus

1 Johdanto

Tutkimuksen tausta

Käynnissä olevan kaupungistumisen arvioidaan jatkuvan myös tulevaisuudessa ihmisten ja tuotantotoimintojen kasautuessa kaupunkialueille. Kaupungistumiskehityksen, ilmastotavoitteiden ja taloudellisuuden myötä kaupungeille syntyy tarve yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja olemassa olevan rakenteen muuttamiseen nykyistä tarvetta vastaavaksi. Samaan aikaan kaupunkikeskustojen elinvoimasta ja kaupan sijainnin ohjauksesta käydään valtakunnallisesti laajaa keskustelua. Asuntojen ja muiden palvelujen kaavoittamisella keskusta-alueille, voidaan parantaa kaupan palveluiden toimintaedellytyksiä ja lisätä keskustan elinvoimaisuutta. Samalla edistetään hyvän yhdyskuntarakenteen muodostumista ja kestävästä liikkumisesta. (Ympäristöministeriö 2020b.)

Kaavoitusta ja maapolitiikkaa on pitkään ohjannut ajattelu, että yhdyskuntien kasvu tarkoittaa rakennetun kokonaisalueen laajenemista. Suomessa on pitkään ajateltu, että maata riittää väljäänkin rakentamiseen. (Ympäristöministeriö 2014 s. 38, 42, 135.) Kaupungistumisen ja yhdyskuntarakenteen tiivistämisen myötä keskustelua on käyty yhä enemmän myös täydennysrakentamisen edistämisestä. Täydennysrakentamisen edistäminen on otettu tavoitteeksi myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa osana kestävästä kaupunkikehitystä. Ohjelman mukaan MAL-sopimuksilla tullaan edistämään täydennysrakentamista ja siirtymistä markkinaehtoiseen pysäköintiin. Ohjelman tavoitteena on myös maapolitiikan vahvistaminen ja kaavahierarkian säilyttäminen osana maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta. (Valtioneuvosto 2020) Keskustelua täydennysrakentamisesta on lisännyt myös peruskorjauksissa oleva rakennuskanta, jonka kunnostamisen rahoittamiseksi on pyritty löytämään uusia keinoja. Hankkeiden kannattavuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat rakennusoikeuden määrä ja arvo sekä maankäyttömaksu, verotus ja pysäköintijärjestelyt. Täydennysrakentamisessa merkittävä rooli asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöiden lisäksi on julkisella sektorilla ja sen harjoittamalla maankäyttöpolitiikalla. (Puustinen 2020)

Yhdyskuntarakenteen tiivistymisen ja käyttötarkoitusten muutosten lisäksi kuntien kehityksen kannalta on edelleen tärkeää harjoittaa niin sanottua perinteistä maapolitiikkaa, jossa raakamaata hankitaan kunnan keskeisiltä kasvusuunnilta asemakaavoitusta varten. Kaavoitusmonopolin lisäksi kunnilla on maapolitiikan harjoittamista varten monipuolinen lainsäädäntöön perustuva keinovalikoima, jota käyttämällä kuntaa voidaan kehittää kestävästi haluttuun suuntaan. Keinojen käytön linjaukset kirjataan kunnan maapoliittiseen ohjelmaan, jonka kunnanvaltuusto hyväksyy sitouttaen päättäjät ja viranhaltijat yhteisiin toimintatapoihin ja tavoitteisiin. Maapoliittisella ohjelmalla edistetään avoimuutta ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten läpinäkyvyyttä, mikä lisää ennakoitavuutta ja tasavertaista kohtelua maata luovutettaessa sekä maankäyttöä kehittäessä. Maapoliittinen ohjelma tulee uudistaa riittävän usein ja pitää ajan tasalla, jotta sen sisältämät linjaukset ovat voimassa olevien lakien ja säädösten mukaisia. Uudistamisen yhteydessä on hyvä myös tarkastella kunnan maapolitiikan nykytilaa ja pohtia kunnan kehityksen kannalta tarpeellisia muutoksia.

Porin kaupunginvaltuusto on hyväksynyt kaupungin ensimmäisen maapoliittisen ohjelman vuonna 1968, mikä oli samalla tiettävästi Suomen ensimmäinen maapoliittinen ohjelma. Tämän jälkeen ohjelmaa on uudistettu kuudesti. Ohjelman viimeisin kokonaisuudistus on valmistunut vuonna 1999, josta osa on uudistettu vuonna 2008. Ohjelman kokonaisuudistus on todettu tarpeelliseksi useissa eri yhteyksissä ja siksi uudistaminen on

päätetty toteuttaa yhteistyössä eri toimialojen kesken kaupunkisuunnittelun johdolla. Uudistamistyön toteuttamiseksi kaupungin omien lähtökohtien lisäksi on tarpeen selvittää muissa kaupungeissa käytössä olevat ajantasaiset maapoliittiset linjaukset. Tämä työ on tehty Porin kaupunkisuunnittelun toimeksiannosta. Työn yhtenä tarkoituksena on koota usean eri kaupungin käytännöt yhteen siten, että niiden tarkastelu ja vertailu olisi vaivatonta. Käytännön työssä toimiviksi osoittautuneiden periaatteiden soveltamisella voidaan edistää maapolitiikan harjoittamista muissakin kaupungeissa yhteneväisen lainsäädännön myötä.

Tutkimuksen tavoite

Tämän tutkimuksen pääasiallisena tavoitteena on laatia suositukset Porin kaupungille ajantasaisiksi maapoliittisiksi linjauksiksi osaksi maapoliittisen ohjelman uudistamistyötä. Uudistamistyön lähtökohdaksi on asetettu yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja tehokas käyttö sekä olemassa olevan rakenteen muutosten mahdollistaminen. Kaupungin tavoitteena on vähentää yhdyskuntarakenteen laajentumista ohjaamalla rakentaminen täydentäville alueille sekä mahdollistamalla lisärakentaminen ja käyttötarkoitusten muutokset olemassa olevilla alueilla.

Tutkimuskysymykset

Tutkimustavoitteen saavuttamiseksi tutkimukselle asetettiin pääkysymys, johon vastaamiseksi asetettiin kolme alatutkimuskysymystä. Tutkimuksen päätutkimuskysymys on:

1. Minkälaisia linjauksia Porin kaupungin uudistettavaan maapoliittiseen ohjelmaan tulee sisällyttää?

Päätutkimuskysymykseen vastaamiseksi tutkimukselle asetettiin kolme alatutkimuskysymystä:

1. Mitä aiheita eri kaupunkien maapoliittiset ohjelmat käsittelevät ja minkälaisia linjauksia ohjelmat sisältävät maapoliittisten keinojen käytöstä?
2. Mitä yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja täydennysrakentamisen edistämistä tukevia maapoliittisiä keinoja eri kaupungeissa on käytössä?
3. Millaiset ovat Porin lähtökohdat maapolitiikalle ja millaisia päivitystarpeita maapoliittiselle ohjelmalle on havaittu?

Tutkimustavoitteen saavuttamiseksi tutkimuksessa on perehdytty kattavasti maapolitiikan teoreettiseen ja lainsäädännölliseen viitekehykseen sekä tehty laaja tarkastelu suurten ja keskisuurten kaupunkien maapoliittisista linjauksista. Lisäksi tutkimuksessa on käsitelty Porin kaupungin lähtökohtia maapoliittisten linjausten kytkemiseksi osaksi kaupungin strategisia tavoitteita ja ohjelmia.

Tutkimuksen rajaus

Tutkimus määriteltiin koskemaan maapolitiikkaa ja siihen liittyvien keinojen käyttöä osassa suuria ja keskisuuria kaupunkeja suositusten laatimiseksi maapoliittisen ohjelman uudistamista varten Porin kaupungille. Tutkimus on rajattu koskemaan vain Suomessa harjoitettavaa maapolitiikkaa, koska maapolitiikka on vahvasti kytketty kansalliseen lainsäädäntöön. Maapolitiikalla on vaikutusta myös kunnan asuntopoliikkaan ja joissain kaupungeissa maa- ja asuntopoliittiset linjaukset on yhdistetty samaan ohjelmaan tai asiakirjaan. Tässä työssä tutkimus rajattiin koskemaan vain kuntien maapolitiikkaa. Maapolitiikan vaikutuksista asuntopoliittisiin tavoitteisiin ei tehty tarkkoja tutkimuksia tai suosituksia.

Maapoliittisten ohjelmien tutkiminen on rajattu koskemaan 19 kaupungin maapoliittisia ohjelmia ja osaan muuta maapolitiikkaan liittyvää päätöksentekoa. Tutkimuksessa käyty aineiston tutkiminen ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa muodosta kokonaiskuvaa kaupunkien käytännössä harjoittamasta maapolitiikasta. Maapoliittinen ohjelma on strateginen asiakirja, johon kootaan kaupungin harjoittaman maapolitiikan pääperiaatteet. Käytännössä harjoitetun maapolitiikan tutkiminen edellyttäisi kuitenkin laajaa perehtymistä kaupunkien laatimisiin maakauppoihin, maankäyttösopimuksiin ja luovutus sopimuksiin. Aineiston suuresta määrästä johtuen näiden käsittely on kuitenkin rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksen tavoitteena on laatia suositukset Porin kaupungin maapoliittisen ohjelman uudistamista varten. Tavoitteen kannalta riittäväksi tarkastelutaksoksi arvioitiin kaupunkien maapoliittisten ohjelmien tutkiminen. Tutkittavien kaupunkien suurehkosta määrästä johtuen haastattelut on rajattu koskemaan Porin lisäksi vain kahta kaupunkia käsitellen tiettyjä teemoja.

Tutkimuksen tavoitteesta johtuen, tutkimuksen näkökulmana on tarkastella Porin kaupungin kannalta oleellisia maapoliittisia periaatteita. Tästä syystä eri kaupunkien maapoliittisten periaatteiden vertailu keskenään on jätetty tutkimuksessa vähemmälle huomiolle.

Tutkimuksen rakenne

Luvussa 1 käsitellään työn johdanto. Luvussa 2 käydään läpi maapolitiikan teoreettinen viitekehys. Luvun alkupuolella käsitellään maapolitiikan määritelmää ja roolia kaupungin kehityksessä. Luvun loppuosassa käydään yksityiskohtaisesti läpi maapolitiikan keskeinen lainsäädäntö, johon maapoliittiset keinot pääasiassa perustuvat.

Teoreettisen viitekehysten käsittelyn jälkeen tutkimuksen luvussa 3 on tehty laaja tarkastelu suurten ja keskisuurten kaupunkien maapoliittisista linjauksista. Tässä yhteydessä on myös tarkasteltu, mitä aiheita eri kaupunkien maapoliittiset ohjelmat sisältävät ja millä tasolla näitä aiheita on käsitelty. Maapoliittisen ohjelman uudistamisen kannalta merkittävä tieto on myös se, mitkä aiheet on eri kaupungeissa katsottu tarpeelliseksi rajata ohjelman ulkopuolelle. Uudistamistyön yhteydessä kaupungin eri tahoilla saattaa olla halukkuutta sisällyttää ohjelmaan erilaisia aihepiirejä, jotka eivät kuitenkaan yleisen näemyksen mukaan kuulu maapoliittisessa ohjelmassa käsiteltäväksi aiheeksi. Tarkastelun tavoitteena on ollut ajantasaisten linjausten kokoaminen helposti luettavaan muotoon siten, että niiden perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä yleisesti käytössä olevista ja toimivista maapoliittisista linjauksista. Tarkastelun yhteydessä on myös etsitty maapoliittisiä keinoja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen tehostamiseen, tiivistämiseen ja täydennysrakentamiseen sekä viihtyisän ja taloudellisen kaupunkiympäristön syntymiseen.

Luvun 4 alkupuolella on käsitelty Porin kaupungin maapoliittisia lähtökohtia. Kaupunki on laatinut useita strategisia ohjelmia ja tavoitteita tulevaisuuden kehitystä varten. Suuri osa näistä tavoitteista kytkeytyy myös maapolitiikkaan, mistä syystä uudistettava maapoliittinen ohjelma tulee laatia siten, että se tukee myös kaupungin muiden tavoitteiden toteutumista. Luvun loppupuolelle on koottu tämän tutkimuksen perusteella suositeltavat maapoliittiset linjaukset, joilla pyritään vastaamaan päätutkimuskysymykseen.

Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Luvuissa 2 käsitelty maapolitiikan teoreettinen viitekehys perustuu maapolitiikkaa käsittelevään kirjallisuustutkimukseen. Kirjallisuuden lisäksi aineistoa on täydennetty aihetta käsittelevillä diplomitoilla. Luvussa 3 käsitellyssä suurten ja keskisuurten kaupunkien

maapolitiikan tarkastelussa pääasiallisena tutkimusaineistona on käytetty Espoon, Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Järvenpään, Kankaanpään, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Oulun, Porin, Rauman, Rovaniemen, Seinäjoen, Tampereen, Turun, Vaasan ja Vantaan kaupunkien maapoliittisia ohjelmia. Joidenkin kaupunkien osalta on lisäksi tutkittu erillisessä päätöksenteossa tehtyjä linjauksia ja ohjelmia, joilla on todettu olevan merkittävä vaikutus kaupungin maapolitiikkaan. Tutkittaviksi kaupungeiksi on valittu pääosa suurista ja keskisuurista kaupungeista sekä pienempiä kaupunkeja, joissa maapoliittinen ohjelma on viime vuosina päivitetty.

Tutkimusta täydennettiin haastattelemalla Porin kaupungin henkilöstön lisäksi Turun ja Vaasan kaupunkien maapolitiikan toteuttamisesta vastaavia viranhaltijoita. Haastattelujen tavoitteena oli kartoittaa kaupunkien ammattilaisten näkemyksiä merkittävimpien maapoliittisten keinojen käytöstä sekä linjausten vaikutuksista rakennushankkeiden toteutumiseen ja kaupungin taloudellisen aseman turvaamisesta. Haastattelukysymykset valittiin erikseen kaupungeille riippuen niiden tuoreiden maapoliittisten ohjelmien sisällöstä. Porin kaupungin maapolitiikan lähtökohta-aineisto on kerätty kaupungin omista lähteistä. Pääosa aineistosta on kaupungin kehitykseen liittyviä ohjelmia ja tavoitteita niiden huomioimiseksi maapoliittisten linjausten suosituksissa.

2 Kunnan maapolitiikka

Tässä luvussa käydään läpi maapolitiikan teoreettinen viitekehys. Luku 2.1 käsittelee maapolitiikan määritelmää ja merkitystä kunnan kehityksen sekä taloudellisen aseman kannalta. Luvuissa 2.2-2.8 on käyty yksityiskohtaisesti läpi maapoliittiset keinot ja keskeinen lainsäädäntö.

2.1 Yleiskatsaus

Maankäyttö ja rakennuslain 5a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehitykselle. Kunnan tehtävä on huolehtia alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta (MRL 20 §).

Kirjallisuudessa maapolitiikka on vakiintuneen määritelmän mukaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistusta ja hallintasuhteiden kehittämiseen ja joiden tavoitteena on edistää maankäyttöpolitiikan sekä muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumista. (Virtanen 2000, Uudenmaan liitto 2007, Hovila 2013). Maapolitiikka yhdessä kaavoituksen kanssa muodostavat kunnan maankäyttöpolitiikan, joka tarkoittaa niitä julkisen vallan tavoitteita ja toimenpiteitä, joiden avulla kunnan maankäyttöä ohjataan halutulla tavalla. (Virtanen 2000). Maankäyttöpolitiikan avulla suunnitellaan ja toteutetaan kunnan tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Maapolitiikka yhdessä kaavoituksen kanssa on yksi kunnan strategisen suunnittelun välineistä. Niiden yhdistyessä asunto- ja elinkeinopolitiikkaan sekä muuhun kuntasuunnitteluun varmistetaan kunnan strategisen suunnittelun onnistumisen edellytykset. Suunnitelmallisella maankäyttöpolitiikalla voidaan vaikuttaa kuntatalouden tasapainoon sekä reagoida kunnan väestömäärän vaihteluihin. Maankäytön ratkaisut ohjaavat merkittävästi myös elinkeino- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. (Kuntaliitto 2020; Uudenmaan liitto 2007)

Taulukko 1. Kunnan maapolitiikan pääosat (Virtanen 2000, s.29)

Kunnan maapolitiikka			
Maanhankintapolitiikka	Maanluovutuspolitiikka	Suhde kaavoitukseen	Muut maapoliittiset tehtävät
<ul style="list-style-type: none"> • Hankintatavat - vapaaehtoiset kaupat - lunastus • Asenteet hankintaan - aktiivisuus / passiivisuus - johdonmukaisuus / sattumanvaraisuus - pitkä / lyhyt aikaväli • Hankintojen ajoitus • Hankintojen rahoitus 	<ul style="list-style-type: none"> • Luovutusmuoto - myynti - vuokraus • Hinnoittelu - käypä hinta - harkinnanvarainen hinta - huutokauppahinta - omakustannushinta • Tontinsaajan valinta • Keinottelun esto • Suhde kehittämispolitiikkaan • Markkinointi • Kaavataloudelliset kysymykset 	<ul style="list-style-type: none"> • Kaavoitettavan maan omistussuhteet - yksityinen maa - kunnan maa - aluerakentajan maa • Kaavoituksen laajuus - runsas - suppea • Rakennuskiellot ja rajoitukset • Maankäyttösopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> • Rakentamiskehotukset • Etuostoasiat • Ulkoilureittiasiat • Tilapäiset maanvuokraukset • Kunnan maanomistuksen hallinta • Hajarakentamisen ohjaaminen

Maapolitiikka on huomioitu myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistus viedään loppuun parlamentaarisessa valmistelussa. Uudistuksen yhteydessä kuntien kaavamonomoli ja kaavahierarkia säilytetään, kaavaprosessin sujuvuutta edistetään ja kuntien maapolitiikkaa vahvistetaan. Alueiden käytön laillisuuden valvonta viranomastoimintana säilytetään vähintään nykyisellä tasolla. (Valtioneuvosto 2020)

Maankäyttöpolitiikan kannalta merkittävää on pitkään jatkunut kaupungistumiskehitys, jonka arvioidaan jatkuvan myös tulevaisuudessa, koska kotitalouksille ja yrityksille on edullista sijoittua kaupunkialueille. Suuret ja monipuoliset kaupungit toimivat ympäristönä innovaatio- ja tuottavuuskehitykselle, koska niiden alueelle sijoittuu enemmän luovien alojen työntekijöitä ja yrityksiä. Merkittävien innovaatioiden syntyminen on mahdollista kaikkialla, mutta todennäköisintä niiden syntyminen on väestöltään suurilla ja monipuolisilla, suhteellisen tiiviillä kaupunkialueilla. Kaupunkialueet ovat houkuttelevat kotitalouksia osaamista vastaavilla työllisyysmahdollisuuksilla mahdollistaen samalla korkean tulostason ja monipuoliset kulutusmahdollisuudet. (Loikkanen & Laakso 2016, s. 83-84)

Aluekehitys on ollut ja tulee olemaan epätasaista, koska osa alueista kasvaa, osa pysyy paikallaan ja osa taantuu. Alueelliset eroavaisuudet ja kehitysedellytykset tulisi tunnistaa ja näiden tulisi näkyä myös politiikan sisällössä. (Loikkanen & Laakso 2016, s. 84.) Alueiden erilaisia kehitysnäkymien huomioimisesta maapolitiikassa on käsitelty hallituksen esityksessä (HE 334/2014, s. 5): *”Kuntien maankäytön olosuhteet ja kehitysnäkymät vaihtelevat suuresti. Esimerkiksi talouden suhdannevaihtelut, muuttoliike kasvukeskuksiin, työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus, väestön ikääntyminen ja erityisesti lapsiperheiden tarve väljempään asumiseen sekä elinympäristön laatuun liittyvät arvostukset asettavat kunnille yhä uusia vaatimuksia. Kasvukeskuksissa haasteena on riittävän tonttitarjonnan ylläpitäminen ja palvelujen järjestäminen asukkaalle. Väestömäärältään taantuviissa kunnissa sen sijaan ongelmana on asumisalojen ja palvelujen ylläpitäminen. Sopivat maapolitiikan toimenpiteet on valittava paikallisten olosuhteiden mukaan.”*

Maapoliittiset keinot

Kunnan maapolitiikan tavoitteiden toteuttaminen edellyttää maapoliittisten keinojen käyttöä. Kunnilla on käytettävissään lainsäädännön tarjoama keinovalikoima (HE 334/2014, s.8). Keinovalikoiman käyttäminen kuuluu kunnallisen harkintavallan piiriin. Valtiovalta on osassa hallitusohjelmistaan kannustanut kuntia käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan keinoja kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. (Ympäristöministeriö 2014, s. 158.) Keinojen käyttö tulee olla johdonmukaista ja hyvin suunniteltua, koska kaikki keinot eivät ole hyödyllisiä tai tehokkaita ja niiden vääränlainen käyttö saattaa olla haitallista tavoitteiden saavuttamisen kannalta. (Virtanen 2000, s. 53) Maapoliittiset keinot ja niihin liittyvä lainsäädäntö on käsitelty tarkemmin luvuissa 2.2-2.8.

Aktiivinen ja passiivinen maapolitiikka

Perinteisenä ja yleisesti toimivana maapolitiikana erityisesti kasvukeskuksissa pidetään aktiivista maapolitiikkaa, jossa kunta hankkii aktiivisesti maapoliittisin keinoin raaka- maata omistukseensa ennen asemakaavoitusta laajentaen yhdyskuntarakennetta uusille alueille. Myös lainsäädännöllä pyritään kannustamaan kuntia käyttämään aktiivisesti ja

johdonmukaisesti maankäyttöpolitiikan keinoja. Hallituksen esityksen mukaan aktiivisella maapolitiikalla ja kaavoituksella kunnalla on kyky ylläpitää laadultaan ja määrältään riittävää tonttitarjontaa asunto- ja työpaikkarakentamiseen sekä vastata yritysten tilatarpeisiin ja turvata maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. (HE 334/2014, s. 5-6)

Aktiivisen maapolitiikan ja kunnan vahvan roolin etuna pidetään kunnan mahdollisuutta varmistaa kaavoitettujen tonttien, yhdyskuntatekniikan, katuverkoston sekä koulujen ja päiväkotien oikea-aikainen toteutuminen ja kustannustehokas käyttö. Kysyntää vastavalla tonttitarjonnalla kunta voi vaikuttaa tonttien hintatason pysymiseen kohtuullisella tasolla. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta edistää myös kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa ja elinkeinoelämän toimialoilla. (HE 334/2014, s. 6) Aktiivinen maapolitiikka mahdollistaa kunnan avoimen toiminnan suhteessa elinkeinotoimijoihin sekä näiden kilpailuttamisen tontinluovutuksessa.

Raakamaata hankkiessa kunta sijoittaa pääomaa alueisiin, jotka eivät tuota merkittäviä tuloja niiden ollessa tehottomassa käytössä pitkiäkin aikoja ennen tonttien luovutusta. Kunnan omistamaa raakamaata kaavoitettaessa kunta on yksin velvollinen kustannuksellaan suunnittelemaan ja rakentamaan alueen kunnallistekniikan ja katuverkoston. Kunnalle jää myös riski tonttien riittävästä kysynnästä. Alueet voivat jäädä pitkiksikin ajoiksi vajaakäytölle aiheuttaen kunnalle rahassa mitattavaa taloudellista tappiota investoidun rahan korkotappiona ja kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamana käyttöiän lyhenemisenä. Aktiivinen raakamaan hankinta, kaavoitettujen tonttien markkinointi ja luovutus sekä yhdyskuntatekniikan suunnittelu ja rakentaminen vaativat kunnalta resursseja. Prosessi raakamaan hankinnasta kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kautta tonttien luovutukseen on pitkä ja sitoo paljon pääomaa kunnan taseeseen, ennen kuin tonttien luovutuksesta saadaan tuloa (Averio et al. 2019, s. 72).

Passiivisena maankäyttöpolitiikkana pidetään toimintatapaa, jossa kunta kaavoittaa pääasiassa yksityisessä omistuksessa olevaa raakamaata ja sopii maanomistajien osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin maankäyttösopimuksia laatimalla. Passiiviseen maapolitiikkaan suhtaudutaan usein kriittisesti, koska pääasiassa yksityisen maan kaavoittamisella katsotaan heikennettävän tarpeettomasti maanomistajien tasapuolista kohtelua ja kilpailuttamisen mahdollisuuksia rakennusoikeuksien jakautumisessa elinkeinotoimijoille. Passiivinen maankäyttöpolitiikka ei myöskään mahdollista strategista yhdyskuntakehityksen ohjausta yhtä tehokkaasti kuin kaupungin omistamaa maata kaavoitettaessa. Se myös vaikeuttaa kuntataloudellisten kustannusten ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen hallintaa. Mikäli kunta ei omista kehityksensä kannalta riittävästi raakamaata, yhdyskuntarakentaminen jää yksittäisiltä maanomistajilta ja sijoittajilta tulevien aloitteiden armoille. Vaikka kunnalla on mahdollisuus maankäyttösopimuksin sopia kunnallistekniikan ja palveluiden toteuttamiskustannusten jakautumisesta, ei tällä välttämättä päästä kuntataloudellisesti kestäviin ratkaisuihin laajemmassa yhdyskuntakehityksessä. (Puustinen et al. 2016, s. 65)

Yksityisessä omistuksessa olevan raakamaan kaavoittaminen voi myös olla kunnan kannalta taloudellisesti järkevämpi ratkaisu, koska kunta ei joudu sitomaan pääomaa raakamaan hankintaan ja alueen toteutukseen. Maankäyttösopimuksilla kunnan on mahdollista sopia maanomistajan velvoitteesta kustantaa kaavoitettavan alueen yhdyskuntatekniikan toteuttaminen ja tarvittaessa sanktioida sopimussakoin toteuttamisvelvoitteen täyttämättä jättäminen. Tällöin rahoituksen järjestäminen ja riski alueen toteutumisesta jää maanomistajalle. Kaavoitusmonopolin myötä kunta voi kieltäytyä laatimasta sen kannalta taloudellisesti kannattamattomia kaavoja.

Maapolitiikan suhde kunnan tavoitteisiin

Maapolitiikalla on merkittävä rooli kunnan strategisten tavoitteiden toteutumisen kannalta. Maapoliittisia linjauksia tehtäessä tulee ottaa huomioon, että niiden tulee tukea kaupungin kehitysohjelmia ja -suunnitelmia. Uudenmaan liiton mukaan riittävän palvelutarjonnan turvaamiseksi maapolitiikkaa tulee harjoittaa siten, että kaavoituksen tuoma arvonnousu jää pääosin kunnalle palvelujen tuottamisen rahoitusta varten. Kunnan taloutta voidaan parantaa hankkimalla raakamaata kaikkia lainsäädännön tarjoamia keinoja käyttäen ja vain tarkoituksenmukaisia maankäyttösopimuksia laatimalla. Verotulojen ja työpaikkamäärien kasvattamiseksi kunnan tulee tehostaa elinkeinotonttien luovuttamista. Samalla asuintontteja tulee tarjota kysyntää vastaavasti sopivilta sijainneilta ja tehdä tonttien markkinointiyhteistyötä yksityisten tontinomistajien kanssa. Joissain tapauksissa merkittäviä taloudellisia säästöjä on mahdollista saada tekemällä kaavoitusta kuntien yhteistyönä hyödyntäen samalla yhteisiä kunnallisteknisiä järjestelmiä ja jakamalla palveluiden järjestämisvastuuta. (Uudenmaan liitto 2007, s. 13)

2.1.1 Kaavoitusmonopoli

Suomen perustuslain mukaan kuntien itsehallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. (PL 121 §) Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n mukaan kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavoilla osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet ja asemakaavoilla kunnan osa-alueiden käyttö ja rakentamisen järjestäminen. Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukainen velvollisuus huolehtia alueiden käytön suunnittelusta ja kunnalla tulee olla käytettävissä tehtävään riittävät voimavarat ja resurssit. Maankäyttö- ja rakennuslain 51 §:n mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaan kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Lisäksi huomioon on otettava erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen. Tätä oikeutta ja velvollisuutta kutsutaan kaavoitusmonopoliksi. (Kuntaliitto 2020).

Kunnalla on lainsäädännön antaman vallan ja itsehallinnon myötä oikeus päättää kaavojen sisällöstä, kaava-alueiden rajauksista ja kaavojen hyväksymisen ajoituksesta (Virtanen 2000. s. 57). Kaavoitusmonopolin myötä vain kunta voi laatia asemakaavoja (Kuusiniemi et al. 2013, s. 501). Maanomistajalla ei ole mitään oikeutta kaavaan, joten maanomistaja on täysin riippuvainen kunnan myötävaikutusvalmiudesta (Rintamäki 2007, s. 87)

Kaavoitusmonopolia pidetään maapolitiikan perustana, sillä sen myötä kunnan on mahdollista päättää sen yhdyskuntarakenteen muodostumisesta. Yhdyskuntarakenne aiheuttaa kunnalle merkittäviä taloudellisia vastuita ja velvollisuuksia, joihin toteutumisen ajankohdalla on suuri merkitys. Kaavoituksella ei kuitenkaan pystytä riittävästi ohjaamaan yhdyskuntarakentamista, jolloin tarvitaan maapoliittisten keinojen suunnitelmallista käyttöä (Kuntaliitto 2020).

2.1.2 Maapoliittinen ohjelma

Maapoliittisen ohjelman laatimisen tavoitteena on pitkäjänteisten linjausten luominen maapolitiikan harjoittamiseen. Maapoliittinen ohjelma on strateginen asiakirja, jossa valtuusto määrittelee kunnan maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet sekä käytettävissä olevan maapoliittisen keinovalikoiman. (Kuntaliitto 2009, s. 4) Maapoliittinen ohjelma on tavaltaan kunnan suunnitelma ja se antaa luottamusmiehille perustiedot kunnan maapoliitti-

sesta tilanteesta kuten maanomistuksesta sekä maan hankinnan ja luovutuksen periaatteista. (Virtanen 2000, s. 97.) Oikeudelliselta luonteeltaan maapoliittinen ohjelma on kuitenkin ohjeellinen eikä se sido kuntaa sen toimiessa kaavoittajana, rakentamisen lupaviranomaisena tai maan hankkijana ja luovuttajana. Ohjelma kuitenkin osoittaa minkälaiseen toimintaan kunta pääasiassa pyrkii. (Häkkinen 2016, s. 333)

Maapoliittisen ohjelman yhtenä keskeisenä päämääränä on sitouttaa kunnan viranhaltijat ja päätöksentekijät yhteisiin maapoliittisiin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen. Ohjelma antaa tietoa kunnan maankäyttöön liittyvästä toimintaperiaatteista kuntalaisille, tontin hakijoille, maanomistajille, rakennusliikkeille ja muille toimijoille. Maapoliittisessa ohjelmassa linjattuja periaatteita käytetään usein myös maankäyttöön liittyvän päätöksenteon valmistelun pohjana. (Kuntaliitto 2020). Maapoliittisten ohjelmien tavoitteena on myös lisätä maapoliittisen päätöksenteon avoimuutta ja linjata maapoliittisten keinojen käyttöä kunnassa (Ympäristöministeriö 2014, s. 258).

Maapoliittinen ohjelma tulee pitää sisällöllisesti ajantasaisena, jolloin se tulee päivittää sopivin ajanjaksoin. Lainsäädännön muutokset saattavat edellyttää ohjelman sisällön ajantasaistamista. Ohjelma voidaan päivittää esimerkiksi valtuustokausittain siten, että jokaisella valtuustolla on mahdollisuus ottaa kantaa ohjelman sisältöön. Päivityksen yhteydessä on luontevaa tarkastaa aiemmin tehtyjen linjausten toimivuus kunnan tavoitteiden kannalta ja käydä läpi maanomistuksessa tapahtuneet muutokset. (Virtanen 2000, s. 98).

2.2 Maanhankinta

Maanhankinnalla tarkoitetaan maapolitiikan yhteydessä pääasiassa raakamaan hankintaa. Raakamaa on oikeuskäytännössä vakiintunut termi, jolla perinteisen määritelmän mukaan tarkoitetaan asemakaavoittamatonta maata, jonka käyttötarkoituksen odotetaan muuttuvan ja tähän muutokseen liittyy epävarmuus (Peltola et al. 2009). Maapolitiikan keskeinen tehtävä on hankkia raakamaa yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin ennen asemakaavoitusta. Näin ollen raakamaan hankinta keskitetään pääosin yleiskaavan mukaisille kasvusuunnille. Raakamaan hankinnalla saavutetaan useita merkittäviä etuja. Kuntaliiton (2020) maapolitiikan oppaassa raakamaan hankinnalla katsotaan saavutettavan seuraavia etuja:

- Raakamaan hankinta yleiskaavan mukaisilta kasvusuunnilta auttaa kehittämään kunnan yhdyskuntarakennetta haluttuun suuntaan. Kunnan omistaman maan kaavoitus on sujuvaa.
- Kaavoitettavan maan hankinnalla kunta voi kohdella maanomistajia tasapuolisesti huolimatta tulevasta kaavaratkaisusta.
- Asemakaavoituksen luoma maan arvonnousu voidaan käyttää kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin.
- Kunnan riittävä tonttivaranto ja tonttien luovutus antavat mahdollisuuden vaikuttaa tonttien sekä asumisen ja yrittämisen hintatasoon.
- Kunnan omistaessa kaavoitetut alueet kunnalla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa kaavojen oikea-aikaiseen ja taloudelliseen toteutumiseen.
- Kunnan raakamaan hankinta edistää virkistysalueiden toteutumista.

Kunnan suhtautuminen maanhankintaan tulee ratkaista maapoliittisten periaatteiden linjatessa. Kunta voi harjoittaa aktiivista maanhankintaa, mikä edellyttää jatkuvaa yhteydenpitoa maanomistajien kanssa, ostotarjouksia, neuvotteluja, maastokäyntejä ja riittäviä henkilöresursseja. Maanhankinnan periaatteena voi myös olla sen hankinta aina, kun sii-

hen tulee kohtuullisin ehdoin mahdollisuus. Maanhankinta voi olla myös passiivista, jolloin kunta lähinnä odottaa, että maita tarjotaan kunnan ostettavaksi. Lisäksi kunnan tulee ratkaista, mistä raakamaata ostetaan. Raakamaan hankintaa ohjaa yleensä yleiskaava tai rakennemalli, joissa kaupungin kasvusuunnat ja liikennejärjestelyt ovat osoitettu. (Uudenmaan liitto 2007, s. 16)

Raakamaan lisäksi kunnat joutuvat asemakaavojen toteuttamiseksi hankkimaan myös asemakaavojen yleisiä alueita, kuten katu- puistoalueita sekä yleisten rakennusten tontteja. Näiden lisäksi kunnat voivat maapoliittisista linjauksistaan riippuen hankkia myös muita asemakaavoitettuja tontteja kehittämistoimia varten tai osia tonteista niiden muodostamisen edistämiseksi. Jotkut kunnista hankkivat ja kaavoittavat myös yleiskaavan mukaisia rakennuspaikkoja monipuolisen rakentamisen tarjonnan mahdollistamiseksi. Usein kunnat omistavat lisäksi maa- ja metsätalousalueita sekä vesialueita. Tässä kappaleessa käydään läpi tarkemmin eri maanhankintakeinoja ja käyttötarkoitukseltaan erilaisien alueiden hankinnan perusteita.

2.2.1 Vapaaehtoinen kiinteistökauppa ja maanvaihto

Vapaaehtoinen kauppa ja maanvaihdot ovat kuntien ensisijainen maanhankintakeino. Käytännössä raakamaan hankinta perustuu lähes aina vapaaehtoiisiin kaappoihin. (HE 334/2014, s. 9). Vapaaehtoinen kauppa ensisijaisena maanhankintakeinona on luontevaa myös siksi, että vahvempien keinojen, kuten lunastuksen käyttö edellyttää neuvotteluita saavuttaa haluttu päämäärä vapaaehtoisin keinoin (Hovila 2013, s. 33).

Vapaaehtoisten kauppojen syntymistä voidaan edistää johdonmukaisella maapolitiikan harjoittamisella. Kunnan neuvotteluasemaa parantava riittävä raakamaareservi keskeisillä kasvusuunnilla. Maanhankinta tulee tehdä riittävän ajoissa ennen asemakaavoitusta, jotta tarvittaessa muiden maanhankintakeinojen käytölle jää riittävästi aikaa. Maan hinnoittelun tulee olla johdonmukaista ja sen tulee perustua alueen käypään hintatasoon. Tällä edistetään raakamaan hintatason pysymistä kohtuullisena. Lisäksi maanomistajan tulee voida luottaa siihen, että kunnan esittämä ostotarjous on vertailukelpoinen muihin maanomistajiin nähden. Vapaaehtoista maanhankintaa tukee poliittisten päättäjien sitoutuminen kunnan maapoliittisten linjausten noudattamiseen ja tarvittaessa voimakkaampien hankintakeinojen käyttämiseen. Johdonmukaisuus uudisrakentamisalueiden kaavoittamisessa kunnan omistamalle maalle ja tasapuolisuus maankäyttösopimuskäytännöissä edistävät maanomistajien luottamusta ja vapaaehtoisten kauppojen toteutumista. (Kuntaliitto 2020)

Maanvaihto on suoran kaupan lisäksi yleinen vapaaehtoinen maanhankintamuoto. Maanvaihto tulee usein kysymykseen kunnan hankkiessa maatalouskäytössä olevaa maata yhdyskuntarakentamista varten. Maataloutta harjoittava maanomistaja pitää usein riittävän peltoalan säilyttämistä tärkeänä, jolloin maanvaihto voi olla houkuttelevampi vaihtoehto suoraan kauppaan verrattuna. Maanvaihtoneuvotteluiden mahdollistamiseksi kunnalla tulee olla riittävästi vaihtomaaksi kelpaavaa maaomaisuutta.

2.2.2 Lunastaminen

Raakamaan lunastaminen

Yhdyskuntarakentamiseen tarvittavan maan lunastaminen mahdollistaa kunnalle järkevän yhdyskuntakehityksen toteuttamisen maanomistajien sopimus- tai myyntihalukkuudesta huolimatta. Lunastukseen voidaan päätyä, mikäli kaupungin kehityksen kannalta

tarpeellisia alueita ei ole saatu hankittua riittävän ajoissa kaupungin omistukseen vapaaehtoisin kaupoin kohtuullisin ehdoin. Myös maanomistajien tasapuolinen kohtelu saattaa edellyttää lunastuksen käyttöä. (Kuntaliitto 2020)

Raakamaan lunastaminen edellyttää ympäristöministeriöltä haettavaa lunastuslupaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 §:n mukaan ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Pykälän 1 momentin mukaista lunastusta kutsutaan rakennuspoliittiseksi lunastukseksi. Se mahdollistaa lunastuksen myös kaavoittamattomilla alueilla sekä alueilla, joilla kaavan laatiminen ei ole vireillä. Lunastuslupaa haettaessa hakijalla on selvitysvelvollisuus luvan myöntämisperusteista muilla kuin kaavoitukseen liittyvillä perusteilla. Luvan harkintaperusteina otetaan huomioon esimerkiksi selvitys kunnan rakennus- ja raakamaatilanteesta sekä maan kysynnästä ja tarjonnasta eri käyttötarkoituksiin. (Hallberg et al. 2015, s. 664)

Maankäyttö- ja rakennuslain 99.3 §:ssä on säädetty yleiskaavaan perustuvasta lunastuksesta. Sen mukaan kunnalle voidaan myöntää lupa lunastaa alue, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen. Alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta. Lunastamisen kohteena on useimmiten olleet asuntorakentamista varten tarvittavat alueet, mutta joissain tapauksissa myös teollisuus- ja liikerakentamisen alueita on ollut mahdollista lunastaa (Ympäristöministeriö 2014, s. 161; KHO 2009:92). Yleiskaavaan perustuvassa lunastuksessa lähtökohtana on, että kaavan mukainen aluevaraus pääosin osoittaa lunastusperusteen olemassaolon. Näin ollen kunnan selvitysvelvollisuus on kevyempi kuin edellä mainitussa rakennuspoliittisessa lunastuksessa. Lunastuslupa voidaan myöntää sekä oikeusvaikutteisen että oikeusvaikutuksettoman yleiskaavan perusteella. (Kuntaliitto 2020) Lupa maan lunastamiseen voidaan myöntää myös maanomistajan ollessa Suomen valtio (KHO 2007:84).

Lunastusmenettelyssä noudatetaan lakia kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977), josta käytetään yleisesti nimitystä lunastuslaki. Oikeusministeriössä on käynnissä lunastuslain uudistamista koskeva hanke, jonka tavoitteena on uudistaa lain korvausperusteita. Tarkoituksena on turvata lunastettavan omaisuuden haltijan asemaa. (Oikeusministeriö 2020) Uudistamistyöhön liittyen on tehty selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen ja lunastuskorvauksen prosentuaalisen korotuksen vaikutuksista. Selvityksen mukaan arvonleikkaussääntelyn poistaminen jakaa mielipiteitä. Osa näkee sääntelyn perusteettomana poikkeuksena täyden korvauksen periaatteeseen, mutta osa pitää nykyistä sääntelyn tarpeellisena kunnan maanhankinnan joustavuuden ja raakamaan kohtuullisen hintatason kannalta. Myös lunastuskorvauksen prosentuaalinen korotus jakaa mielipiteitä. Korotukseen myönteisesti suhtautuvat pitävät perusteltuna, että korotuksen myötä kiinteistöarviointiin liittyvä arviointiriski ei realisoituisi maanomistajan tappioksi. Korotukseen kielteisesti suhtautuvat arvioivat sen johtavan vapaaehtoisten kauppajen merkittävään vähenemiseen ja lunastusmenettelyn käytön lisääntymiseen. (Ekroos et al. 2018, s. 9)

Yleisen alueen lunastus

Myös asemakaavan yleisten alueiden hankinnassa ensisijainen keino on vapaaehtoinen kiinteistökauppa. Usein yleisten alueiden siirtymisestä kunnalle neuvotellaan myös maankäytösopimusten yhteydessä. Maanomistajan vaatiessa kunnalla on maankäyttö- ja

rakennuslain 101 §:n mukainen lunastusvelvollisuus yleisten alueiden osalta, koska alueita ei ole osoitettu yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja voi käyttää aluettaan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla.

Yleisiin alueisiin liittyy lisäksi kunnan lunastusoikeus. Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaan kunta saa asemakaava-alueella ilman erityistä lupaa lunastaa sellaisen yleisen alueen sekä sellaisen yleisen rakennuksen asemakaavan mukaisen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin. Lunastamisen kohde voi olla esimerkiksi asemakaavan mukainen katu, tori, puisto tai muu virkistysalue. Y-tonttien, liikenne-, vaara- ja erityisalueiden osalta lunastusoikeuteen liittyy usein tulkinanvaraisuutta siitä, onko alue tarkoitettu kunnan tarpeisiin. Asemakaava-alueella lunastamiseen ei tarvita ympäristöministeriön lupaa vaan lunastusoikeus perustuu voimassa olevaan kaavaan. (Kuntaliitto 2020).

Katualueiden hankinta ja ilmaisluovutusvelvollisuus

Ensimmäisen asemakaavan alueella kunta saa omistukseensa kaavan mukaisen katualueen maankäyttö- ja rakennuslain 94 §:n 1 momentin nojalla kaavan tultua lainvoimaiseksi. Omistuksen siirtyminen toteutetaan kiinteistönmuodostamislain 22 a §:n mukaisessa yleisen alueen lohkomisessa. Ensimmäisen asemakaavan mukaisen katualueen korvaamiseen liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n mukainen ilmaisluovutusvelvollisuus. Säädöksen mukaan *”kunta on velvollinen suorittamaan maanomistajalle korvausta siltä osin kuin luovutettavan alueen pinta-ala ylittää 20 prosenttia hänen kysymyksessä olevalla asemakaava-alueella omistamastaan maasta tai on tätä suurempi sitä rakennusoikeuden määrää, jonka saa rakentaa hänelle jäävälle maalle tällä asemakaava-alueella. Korvausvelvollisuuden määrittelyssä ei oteta huomioon asemakaavassa maa- ja metsätalousalueeksi tai vesialueeksi osoitettua aluetta.”* Ilmaisluovutuksessa voi tulla sovellettavaksi saman pykälän 3 momentin mukainen kohtuuttomuussäädös.

Asemakaavan muutosalueilla omistusoikeus katualueeseen ei siirry kunnalle suoraan asemakaavan tultua lainvoimaiseksi. Kunnalla on kuitenkin mahdollisuus hankkia alue omistukseensa maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaisella lunastuksella. Kunta on velvollinen suorittamaan katualueesta lunastuslain mukaisen korvauksen. Ilmaisluovutusvelvollisuuden soveltaminen voi kuitenkin tulla kyseeseen, mikäli alue on aiemmissa asemakaavoissa ollut katualuetta. (MRL 94.3 §)

Ympäristöministeriö on osana maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyötä julkaissut tuoreen selvityksen katualueen ilmaisluovutusvelvollisuuden poistamisen vaikutuksista. Selvityksen mukaan ilmaisluovutuksesta luopuminen ei maapohjasta maksettavien korvausten osalta aiheuta kunnille merkityksellisiä taloudellisia menetyksiä. Selvityksessä on haastateltu 68 kunnan edustajaa. Suurin osa kunnista arvioi ilmaisluovutuksen poistamisen vaikutusten maapolitiikkaan olevan vähäiset. Kunnat kaavoittavat pääasiassa omistamiaan alueita ja kaavoitus keskittyy kaupunkirakenteen sisäisille alueille. Korvausten merkitys korostuisi kaavoituksessa, jossa suuria määriä yksityisessä omistuksessa olevia alueita asemakaavoitettaisiin matalalla rakennustehokkuudella. Tämän tyyppinen kaavoitus on kuitenkin harvinaista. (Ympäristöministeriö 2020c, s. 17, 93, 127)

Tontinosan lunastus

Tontinosan lunastuksella tarkoitetaan kiinteistönmuodostamislain (1995/554) 62 §:ssä säädettyä oikeutta lunastaa toiselle kuuluvaa tonttiin tai rakennuspaikkaan sisältyvää aluetta tontin tai rakennuspaikan muodostamiseksi. Mikäli tontin osien omistajista useam-

malla on tahto lunastamiseen, on etuoikeus sillä, jonka osalla rakennuksineen ja laitteineen on suurin arvo. (KML 62 §) Tontin osan lunastusta voi siis hakea viranomaisen lisäksi myös muut tahot kuten yksityinen maanomistaja. (Kuntaliitto 2020) Kunnan mahdollisuus lunastamiseen on kuitenkin muita tahoja laajempi sitovaa tonttijakoa edellyttävällä asemakaava-alueella. Jollei sitovan tonttijaon mukaisen tontin osan omistaja ole vuoden kuluessa asemakaavan voimaantulosta pannut vireille muun osan lunastamista, kunnalla on oikeus lunastaa tonttiin kuuluvat osat (KML 62 a §). Kunnalla on siten lainsäädännöllinen mahdollisuus edistää tonttien muodostamista tilanteissa, joissa tontin rekisteröintiä haittaa omistuksen epätasaisuus.

Totinosan lunastus toimii yhtenä keinona kaavojen toteuttamisen ja rakentumisen edistämiseksi. Lunastuksen tarkoituksena on varmistaa asemakaavan mukaisten tonttien muodostaminen tilanteessa, jossa tonttiin sisältyy eri omistajille kuuluvia alueita eikä tontin osien luovutuksesta saada tehtyä vapaaehtoisesti. Tonttia ei voida lohkoa tai merkitä kiinteistörekisteriin, elleivät kaikki tontin osat kuulu omistajille samoin omistussuhtein. (KML 23 §) Maankäyttö- ja rakennuslain 81 §:n mukaan rakennuslupaa ei saa myöntää sitovan tonttijaon mukaiselle tontille ennen sen merkitsemistä kiinteistörekisteriin. (MRL 81 §; Kuntaliitto 2020)

Asemakaavan toteuttamista helpottava lunastus

Maankäyttö- ja rakennuslain 100 §:n mukaan asianosainen ministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa rakennuskorttelin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen, jos sen lunastaminen on kaavan toteuttamisen kannalta perusteltua ja yleinen tarve sitä vaatii. Lunastuslupaa hakiessa kunnalla on velvollisuus osoittaa, ettei vastaavaan lopputulokseen pääseminen ole toteutettavissa muiden maankäytön säädösten nojalla. (Hallberg et al. s. 667)

2.2.3 Etuosto

Kunnan etuosto-oikeudesta säädetään etuostolain (608/1977). Lain 1 §:n nojalla kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeissa etuosto-oikeutta on laajennettu koskemaan myös muuhun maanhankintaan liittyviä kiinteistökauppoja. Lain 2 §:n mukaan Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeuden käyttämisellä (etuostolla) kunnan katsotaan tulleen kaupantekohetkellä luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla.

Etuosto-oikeuden rajoituksista säädetään etuostolain 5 ja 6 §:ssä. Etuosto-oikeutta ei ole seuraavissa kiinteistökaupoissa:

- Myyty kiinteistö tai myydyt kiinteistöt yhdessä käsittävät 5000 m² tai sitä vähemmän. Pääkaupunkiseudun kaupungeissa pinta-alaraja on 3000 m².
- Ostajana on myyjän puoliso tai perillinen taikka tällaisen henkilön puoliso.
- Ostajana on valtio, valtion liikelaitos tai muu valtion laitos.
- Myynti tapahtuu pakkohuutokaupalla.
- Etuosto-oikeuden käyttöä on huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, luovutuksen muut ehdot tai muut olosuhteet pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Etuosto-oikeuden käyttöä ei tule rinnastaa pakkolunastukseen, koska se ei puutu vastaavalla tavalla omistusoikeuteen. Etuoston käytöllä ei loukata myyjän omistusoikeutta, eikä ostaja ole vielä saanut kaupan kohteena olevaan kiinteistöön suojattavaa omistusoikeutta.

Lisäksi myyjällä ja ostajalla on etuostolain 8 §:n mukainen mahdollisuus saada sitova ennakkotieto kunnan halukkuudesta käyttää etuosto-oikeutta. (Hovila 2013, s. 41)

Etuoston käytön myötä kiinteistö luovutetaan kunnalle, jolloin luovutuksessa tulee sovellettavaksi tuloverolain 49 §:n mukainen osittainen verovapaus. Luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia. Näin ollen myyjällä on mahdollisuus saada kunnan etuostosta verohyötyä, vaikka alkuperäinen kauppa olisikin alun perin tehty yksityisen osapuolen kanssa. (Verohallinto 2020a)

Kunnat näkevät etuosto-oikeuden tärkeänä mahdollisuutena hankkia maata yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Lisäksi etuosto-oikeuden olemassa ololla on merkittävä ennakkoiva vaikutus siihen, että maata tarjotaan suoraan kunnan ostettavaksi. Lähes poikkeuksetta kunnalta kysytään halukkuutta ostaa kaupan kohteena oleva maa-alue, mikäli se sijaitsee etuosto-oikeuden edellytykset täyttävällä alueella. Kunnan päätyessä harkinnassaan etuosto-oikeutta tullaan käyttämään, pääasiassa etuoston asemesta päädytään suoraan kauppaan kunnan kanssa eli etuosto-oikeuden olemassaololla on siten kunnan kannalta myönteinen etukäteisvaikutus. (HE 253/2018, s. 7)

2.3 Tonttien luovutus

Kunnan ollessa maanomistaja, maan luovutus koskee pääosin asemakaavoitettujen tonttien luovuttamista. Tonttien luovuttamisella toteutetaan kunnan asunto- elinkeinopoliittisia tavoitteita. Tonttipolitiikalla voidaan esimerkiksi houkuttaa uusia asukkaita ja yrityksiä kuntaan sekä ohjata niiden sijoittumista. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta oikealla sijainnilla estää tonttien hintatason nousua ja yhdyskuntarakenteen laajenemista. Tonttien luovutuksesta saatavilla tuloilla kunta voi kattaa panostamiaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Luovutusehdoilla kunta voi ohjata ja hallita tonttien rakentamista. (kuntaliitto 2020)

Tonttien luovuttamisen lisäksi kunnat joutuvat pohtimaan myös muiden omistamiensa alueiden luovutusperiaatteita. Näitä koskevia linjauksia on syytä käsitellä maapoliittisessa ohjelmassa yhdenmukaisten menettelytapojen syntymiseksi ja neuvottelutyön vähentämiseksi. Luovutusperiaatteet voivat koskea esimerkiksi asemakaavan yleisten alueiden, raakamaa-alueiden sekä maa- ja metsätalousalueiden luovuttamista. Ongelmana etenkin asemakaavojen yleisten alueiden luovuttamisessa saattaa olla niihin liittyvä kunnan lunastusoikeus ja alueiden markkina-arvon määrittäminen.

2.3.1 Luovutusmuoto ja -ehdot

Luovutusmuoto

Tontit voidaan luovuttaa joko myymällä tai vuokraamalla. Luovutusmuodolla on kunnan ja saajan kannalta etuja ja haittoja, joita on koottu taulukkoon 2. Tonttien myynnillä on mahdollisuus kattaa nopeammalla aikataululla yhdyskuntatekniikan rakentamisesta aiheutuneet kustannukset. Pidemmällä aikavälillä tonttien vuokraus ja niistä saatavat tulot ovat kuitenkin kunnalle taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto. Merkittävänä etuna kunnan kannalta on pitkällä aikavälillä tapahtuva arvonnousun jääminen kunnalle, mikä menetettäisiin tonttien myynnissä. Tontinvuokrat tarjoavat kunnalle vakaat tulot myös taloussuhdanteiden muuttuessa. Tontinsaajan kannalta vuokrauksen merkittävänä etuna pidetään sitä, että rakentamisvaiheessa ei tarvitse sitoa suurta pääomaa tonttiin, jolloin rakentamisen kustannusrasitus pienenee ja pääomaa jää käytettäväksi rakentamisen hankintoihin. (Kuntaliitto 2020; Virtanen 2000, s. 40)

Suurimmassa osassa kuntia luovutuksen saajalla on mahdollisuus valita tontin luovutusmuoto. Joissain kunnissa käytäntönä on tonttien vuokraaminen ja rakentamisvelvoitteen täytettyä vuokralaisella on mahdollisuus tontin ostamiseen. Niissäkin kunnissa, joissa pääosin tontit luovutetaan saajan haluamalla tavalla myymällä tai vuokraamalla, voidaan tehdä erillisiä päätöksiä tiettyjen tonttien luovuttamisesta pelkästään myymällä tai vuokraamalla. (Kuntaliitto 2020)

Taulukko 2. Tontinluovutusmuotojen edut ja haitat osapuolten kannalta. (Virtanen 2000, s. 41)

Tontinvuokrauksen etuja (+) ja haittoja (-)	
Kunnan kannalta	Vuokralaisen kannalta
<ul style="list-style-type: none"> + Ansioton arvonnousu jää kunnalle + Vuokrasopimuksen ehdoilla voidaan tukea kaavan toteuttamista (esim. rakentamisvelvoitteet + Saattaa edistää kohtuuhintaista asumista + Tontteihin liittyvä keinottelu helpommin estettävissä + Edullinen vaikutus tonttien hintatasoon yleisillä markkinoilla + Tasaiset vuokratulot myös lama-aikoina, jolloin myynti vähäistä + Helpottaa alueen maankäytön suunnittelua vuokrakauden päätyttyä - Rakennusten mahdollinen huonompi hoito vuokrakauden lopulla - Tulojen hitaampi kertyminen - Vuokran taso jää indeksiin sidottunakin maanhintatasoa alemmas pitkällä aikavälillä - Vuokralaisen merkittävä lainsäädännöllinen turvaaminen (lunastusoikeus ja vuokrauksen lakisäänteinen jatkaminen) 	<ul style="list-style-type: none"> + Pääoman pienempi sitominen rakentamisvaiheessa + Verorasitus pienempi + Vuokran taso jää indeksiin sidottunakin maanhintatasoa alemmas pitkällä aikavälillä - Uhka tontin menettämisestä vuokrakauden päättyessä - Tiukat sopimusehdot - Kiinteistön luottokelpoisuuden alentuminen sopimuskauden lopulla - Omistamiseen liittyvän psykologisen tyydytystekijän puuttuminen - Kiinteistön myynnin vaikeutuminen vuokrakauden lopulla - Ei vastaavaa hyötyä ansiottomasta arvonnoususta - Mahdollinen vuokran korottuminen vuokrakauden päättyessä
Tontinmyynnin etuja (+) ja haittoja (-)	
Kunnan kannalta	Vuokralaisen kannalta
<ul style="list-style-type: none"> + Tulojen nopea kertyminen ja kustannusten kattaminen - Ansiottoman arvonnousun menettäminen - Asemakaavallisten järjestelyjen hankaloituminen - Kauppa kirjjaan ei voida sisällyttää vastaavia erityisehtoja kuin vuokrasopimukseen - Myynti saattaa mahdollistaa kiinteistökeinottelua 	<ul style="list-style-type: none"> + Hyöty ansiottomasta arvonnoususta + Varmuus hallinnan jatkumisesta ja psykologinen tyydytys + Hyvä luottokelpoisuus + Kiinteistön helpompi myynti ajankohdasta riippumatta - Raskas rahoitus alkuvaiheessa - Omistustontin korkeampi verotus

Luovutusehdot

Tonttien luovutuksen yhteydessä asetetaan usein yksityiskohtaisia luovutusehtoja, joilla voidaan esimerkiksi ohjata rakentamisen toteutumista ja estää maakeinottelua. Luovutusehdoilla voidaan tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisesti ohjata rakentamista. Luovutusehdoista merkittävimpiä ovat rakentamisvelvoitteet, joilla voidaan velvoittaa rakentamaan tietty osuus tontin rakennusoikeudesta tietyssä ajassa alueen rakentamisohteita noudattaen. Velvoitteiden suorittamatta jättämiselle voidaan asettaa merkittäviä sanktioita velvoitteen täyttämisen edistämiseksi, kiinteistökeinottelun ehkäisemiseksi ja aiheutuneen haitan korvaamiseksi. Ehdoilla voidaan myös rajoittaa tontin luovuttamista eteenpäin. Rakentamisvelvoitteita voidaan liittää myös maankäyttösopimuksiin.

Tontin saajan valinta

Kasvukunnissa tonttien kysyntä on usein tarjontaa suurempaa aiheuttaen ongelmia tonttien saajan valinnassa. Näkemykset siitä, kenelle tontteja tulisi luovuttaa, voi vaihdella kunnassa suurestikin. Osa mielipiteistä voi painottua suosimaan sosiaalisia perusteita osan kannattaessa hyvien veronmaksukykyisten hakijoiden suosimista. Tontin saajan valinnassa on sovellettu erilaisia menetelmiä, kuten hakemusten saapumisjärjestystä, pisteytysjärjestelmää, arvontamenettelyä ja tarjouskilpailua. Saapumisjärjestyksen käyttö saattaa olla toimiva menetelmä tonttien kysynnän vastatessa tarjontaan ja tonttien ollessa ominaisuuksiltaan samanlaisia. Kysynnän ylittäessä selvästi tarjonnan, voi menetelmä kuitenkin johtaa kohtuuttomiin jonotusaikoihin. Pisteytysjärjestelmässä hakijat asetetaan järjestykseen esimerkiksi heidän tulotason, nykyisen asumistilanteen, lasten lukumäärän, kunnassa asumisajan ja työpaikan sijainnin perusteella. Pisteytys voi johtaa oikeudenmukaisuuteen, mutta käytännössä kriteerien arviointi ja soveltaminen on työlästä ja vaikeaa aiheuttaen runsaasti kritiikkiä hakijoiden keskuudessa. Arvontamenettelyssä hakijat saavat valita haluamansa tontin arpanumeron mukaisessa järjestyksessä. Menetelmää pidetään yleensä tasapuolisena ja se todettu käytännössä toimivaksi. Hyvin järjestetty ja markkinoitu tarjouskilpailu johtaa yleensä selkeään lopputulokseen, mutta menetelmän laajempi käyttö saattaa aiheuttaa yleistä hintatason nousua. (Kuntaliitto 2020)

2.3.2 Tonttien hinnoittelu

Tonttien hinnoittelun perusteet vaihtelevat kuntien välillä. Aikaisemmin on ollut yleistä erityisesti muuttotappiokunnissa, että uusia asukkaita ja yrityksiä on houkuteltu hyvinkin edullisilla tonttihinnoilla. Yritystonttien alennushintoja on perusteltu yritysten työllistävällä vaikutuksella ja muilla elinkeinopoliittisilla hyödyillä. Valtiotukisäädösten ja Kuntalain (410/2015) myötä tonttien hinnoittelun markkinaehtoisuuteen on kuitenkin jouduttu kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Joissain kunnissa hinnoittelun perusteena on tontin maahankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannusten kattaminen. Tonttien tuotantokustannukset saattavat vaihdella merkittävästi eri alueiden välillä ja johtaa eritasoiseen hinnoitteluun alueiden välillä. Yleisin käytetty hinnoitteluperuste on suhteuttaa tonttien hinta niiden markkina-arvoon, jolloin hinta perustuu vertailukauppoihin. (Holopainen 2007, s. 10-13; Kuntaliitto 2020)

Kuntaliiton mukaan omakotitalotonttien hinta määritellään yleensä 10-30 prosenttia käypää hintatasoa alhaisemmaksi, jotta kunta ei omalla hinnoittelullaan aiheuta hintatason nousua paikkakunnalla. Rakennusliikkeille yhtiömuotoiseen rakentamiseen luovutettavat tontit hinnoitellaan hieman käypää hintatasoa edullisemmin. Hintasäänneltyyn asuntotuotantoon luovutettujen tonttien osalta tuen antaja määrittelee hyväksytyen enimmäishinnan tonteille. Valtion asuntorahaston hyväksymä enimmäishintataso on 50-80 prosenttia alueen käyvästä hinnasta. (Kuntaliitto 2020)

Tontit voidaan luovuttaa myymällä tai vuokraamalla. Tonttien vuokrauksessa yleisimmin käytetty vuotuinen vuokra on 4-6 prosenttia tontin arvosta. Valtion tukemassa asuntotuotannossa vuokraprosentti voi olla enimmillään 5. Vuokra sidotaan elinkustannusindeksiin. (Kuntaliitto 2020) Useissa kunnissa pitkän vuokra-ajan kuluessa indeksiin sidottunaakin vuokran taso jää maan hintatasoa alemmaksi, koska maan hinta kohoaa elinkustannusindeksiä nopeammin. Vanhoja maanvuokrasopimuksia jatkettaessa yleisenä periaatteena on päivittää vuokrauksen ehdot ja hinnoittelu uusien vuokrausperiaatteiden mukaiseksi. Luovutettaessa tontti uudelleen kilpailutilanteessa toimivalle taholle, hinnoittelun uudistamiseen ja markkinaehtoisuuden määrittelyyn velvoittavat EU:n valtiosääntökäytännöt ja Kuntalaki. Tästä syystä vanhoilla alueilla vuokrasopimuksia uusittaessa vuokran tasokorotukset ovat normaaleja.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n tehtävänä on muun muassa kehittää kestävä, laadukasta ja kohtuuhintaista asumista sekä kehittää olemassa olevaa asuntokantaa ja asuinympäristöjä vastaamaan ajan haasteisiin (ARA 2017). Valtion tukemassa asuntotuotannossa tonttien hinnoittelussa tulee soveltaa ARA:n määrittelemiä enimmäishintoja. Enimmäishinnat on määritelty kasvaville kaupunkiseuduille vyöhykkeittäin. Vuokratonteille toteutettavassa asuntotuotannossa tontin vuosivuokra on enintään 5 % tontin enimmäishinnasta. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus 2019).

Markkinaehtoisuus ja valtiontukisäädökset

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen ja vuokrasopimuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä säädetään Kuntalain (410/2015) 130 §:ssä: *”Kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja. Tarjouskilpailun on oltava avoin ja siitä on tiedotettava riittävästi. Kunnan luovuttaessa tai antaessa vuokralle vähintään kymmeneksi vuodeksi omistamansa kiinteistön ilman 1 momentin mukaista tarjouskilpailua, puolueettoman arvioijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Kunnan on lisäksi otettava huomioon, mitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklassa säädetään.”*

Hallituksen esityksen mukaan Kuntalain 130 §:n säädöksen tarkoituksena on varmistua, että kiinteistön luovutus ja vuokraus ovat markkinaehtoisia ja että niihin ei sisälly kiellettyä valtiontukea. Tavoitteena on turvata myös tasapuolisen kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä. Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksessa ja vuokrauksessa tulee ottaa huomioon EU:n kilpailusäännöstö ja erityisesti sen valtiontukisäädökset. Kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalla tarkoitetaan esimerkiksi yrityksiä eivätkä yksityishenkilöt lähtökohtaisesti toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailutilanne markkinoilla tulisi määritellä tapauskohtaisesti. Esityksen mukaan kunta voisi edelleen luovuttaa ja antaa vuokralle kaavatontteja markkinahintaa alemmalla hinnalla valtion tukemaa sosiaalista asuntotuotantoa varten. Tällaisessakin luovutuksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon valtiontukisäädökset. (HE 268/2014 s. 231-232)

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa on määritelty valtiontuen käsite ja 108 artiklassa komission yksinomainen toimivalta valtiontuen hyväksyttävyyden arvioinnissa sekä jäsenvaltion velvollisuudesta etukäteen ilmoittaa valtiontuesta ellei ilmoitusvelvollisuudesta ole säädetty poikkeusta (EUVL 2012/C 326/47, HE 268/2014 s. 234) Jos yritystä päätetään elinkeinopoliittisesta syystä tukea luovuttamalla tontti käypää hintaa alemmalla hinnalla, kunnan tulee soveltaa de minimis -menettelyä tai hakea tukemiselle erillinen lupa (Kuntaliitto 2020). EU:n valtiontukisäännösten mukaan maa-alueita luovutettaessa markkinatoimijalle, kunta voi määrittää luovutettavan alueen markkina-arvon avoimen tarjouskilpailun lisäksi riippumattomaan asiantuntija-arvioon perustuen (Vedenoja 2017 s. 8). Asiantuntija-arvion tulee perustua yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin (EUVL 2016/C 262/1, kohta 103).

Kansainväliset arviointistandardit (International Valuation Standards) sisältävät menettelytavat arviointitehtävien suorittamiseksi yleisesti hyväksytyjä käsitteitä ja periaatteita noudattaen ja ohjaavat niiden johdonmukaista soveltamista. Standardeissa markkina-arvo määritellään arvioiduksi rahamääräksi, jolla hyödyke tai vastuu arvonpäivänä vaihtaisi omistajaa liiketoimeen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Markkinavuokralla tarkoitetaan arvioitua rahamäärää, jolla oikeus

kiinteistöön saataisiin vuokrattua arvopäivänä liiketoimintaan halukkaiden toisistaan riippumattomien vuokranantajan ja vuokralaisen välillä tavanomaisin vuokraehdoin asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. (Viitanen & Falkenbach 2013, s. 1,8).

Kiinteistöarvioinnissa käytettäviä arviointimenetelmiä ovat kauppa-arvomenetelmä, tuottoarvomenetelmä ja kustannusarvomenetelmä. Menetelmät poikkeavat toisistaan ja niillä voidaan päätyä selvästi erilaisiin lopputuloksiin, mistä syystä on tärkeää ottaa huomioon laadittavan arvion käyttötarkoitus. Kauppa-arvomenetelmä on yleisin asuinkiinteistöjen ja -huoneistojen käyvän arvon arviointimenetelmä. Menetelmässä arvioitavaa kohdetta verrataan vastaavien kohteiden toteutuneisiin kauppahintoihin. Tuottoarvomenetelmää käytetään erityisesti toimitilojen, kuten liike- ja toimistotilojen arvioinnissa määrittämällä kohteen arvo kohteesta saatavan nettotuottovuokran perusteella. Kustannusarvomenetelmässä arviointi perustuu arvioitavan rakennuksen kanssa samankaltaisen rakennuksen todennäköiseen rakentamiskustannukseen. Arvioinnissa otetaan huomioon kohteen ikä ja kunto, jolloin arvoon vaikuttaa oleellisesti rakennuksen ja rakenneosien tekninen ikä ja odotettavissa oleva uudistamisaikataulu. (Kasso 2014 s. 251-257)

2.4 Asemakaavoitus ja maankäyttösopimukset

Kunnan maankäyttöpölytiikan kannalta merkittävä linjaus on kunnan suhtautuminen asemakaavoitettavan maan omistustilanteeseen. Kunnan kaavoitusmonopolin myötä kunnalla on valta päättää asemakaavoitettavista alueista eikä maanomistajalla ole oikeutta alueensa kaavoittamiseen. Suomessa useiden kuntien maapolitiikan lähtökohtana on ollut raakamaan hankkiminen ja siten omistuksessaan olevan maan kaavoittaminen. Kunnat ovat perinteisesti itse toteuttaneet yhdyskuntatekniikan rakentamisen, jonka jälkeen tontit on voitu myydä rakentajille. Kuntien kannalta tällainen perinteiseksi maapolitiikaksi katsottu menettely on usein ollut kannattavaa, sillä yhdyskuntatekniikan toteuttamisen, kaavan laatimiskulut ja maanhankinnan kulut on usein voitu kattaa raakamaan ja tonttimaan välisellä hinnanerolla. (Kuusiniemi et. al. s. 539) Toisaalta kunnan hankkiessa raakamaata ja toteuttaessa alueen yhdyskuntatekniikan rakentamisen, jää kunnalle taloudellinen riski alueen rakentumisesta.

2.4.1 Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

Kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista on mahdollista sopia ennen kaavaluonnos- tai kaavaehdotusvaihetta maankäyttö- ja rakennuslain 91 b § 2 momentin mukaisesti. Kaavoituksen käynnistämistä koskevien sopimusten merkitys on ollut kasvussa ja tässä vaiheessa pyritään sopimaan osapuolten kannalta keskeisistä seikoista ja tavoitteista. Mikäli kaavoitussopimus tehdään, voidaan myöhemmin laadittavan maankäyttösopimuksen katsoa osittain muodolliseksi, jolla käynnistämissopimusta toteutetaan. Käynnistämissopimus sitoo sekä kuntaa että maanomistajaa ja osapuolet ovat velvollisia toteuttamaan tekemäänsä sopimusta. Käynnistämissopimus ei kuitenkaan miltään osin sido kuntaa asemakaavan sisällön tai hyväksymisen suhteen (Kuntaliitto 2020; Kuusiniemi et al. 2013, s. 545; Rintamäki 2007, s. 60).

2.4.2 Maankäyttösopimus

Asemakaavoitettavan alueen maanomistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä ensisijaisesti sopimaan maanomistajan kanssa. (MRL 91 a §) Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n nojalla kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja sopivat keskenään maanomistajan omistaman

alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä velvoitteista (HE 167/2002, s. 20-21). Sopimuksella ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen, jälkeen kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimuksesta tulee tiedottaa kaavan laatimisen yhteydessä. Mikäli maankäyttösopimus on tarkoitus tehdä, tulee siitä tiedottaa kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Mikäli sopimuksen laadinnan tarve tulee ilmi myöhemmässä vaiheessa, tulee siitä ilmoittaa osallisille sopivalla tavalla. (MRL 91 b §)

Maankäyttösopimukset ovat merkittävässä roolissa asemakaavoituksessa erityisesti silloin, kun asemakaava laaditaan yksityisen maaomistajan omistamalle maalle tai asemakaavan muutoksella lisätään yksityisen omistaman maan rakennusoikeutta. Sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on sopia yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta kunnalle, mutta sopimuksessa voidaan sopia laajemminkin osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista. Kunnalle aiheutuu usein kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta kustannuksia, joita ei voida ilman maankäyttösopimusta säilyttää myöhemmin maanomistajan vastuulle. Maankäyttösopimus mahdollistaa kaavan johdosta aiheutuneen arvonnousun osittaisen kanavoinnin kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi. (Kuusiniemi et al. s. 542)

Maankäyttösopimus on osin julkisoikeudellinen ja osin yksityisoikeudellinen sopimus ja sen laatiminen perustuu lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen. Kunta tai maanomistaja eivät ole pakotettuja suostumaan epäedulliseen sopimukseen. Kunta voi myös kieltäytyä kaavoittamasta kyseessä olevaa aluetta, jollei maanomistaja suostu maankäyttösopimukseen. (Kuusiniemi et al. 2013, s. 542) Kunta ei ole myöskään velvollinen sopimaan yksityisen maanomistajan kanssa maankäyttösopimusta, vaan kunnalla on tarvittaessa oikeus hakea maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaista lunastuslupaa (KHO 2006:84).

Kunnan ja maanomistajan välinen sopimus voidaan tulkita maankäyttösopimukseksi sen sisällön perusteella eikä maankäyttösopimuksia koskevaa lainsäädäntöä voida jättää noudattamatta nimeämällä sopimus muulla tavalla (KHO 2012:31; Kuusiniemi et al. 2013, s. 543). Joissain kunnissa maankäyttösopimuksen käyttöä sovelletaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisissa poikkeamisissa, mikäli maanomistajalle aiheutuu poikkeamisesta merkittävää hyötyä tai kunnalle aiheutuu hankkeesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maankäyttösopimuksen laadinta tulee kuitenkin perustua asemakaavahankkeeseen eikä niiden soveltamiseen poikkeamisen yhteydessä ole edellytyksiä (KHO 2016:89).

Maankäyttösopimuksissa on tavanomaista, että maanomistaja osallistuu kunnalle aiheutuviin kustannuksiin sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu koituvan kaavan laadinnasta. (Kuntaliitto 2020) Maankäyttömaksun määrittelykäytännöissä on vaihtelua kaupunkien välillä. Kaavamuutosten yhteydessä perittävä maksu on noin 40–60 prosenttia tontin arvonnoususta. (Ympäristöministeriö 2020a, s. 3). Osassa kaupunkeja sovelletaan kuitenkin tätä kevyempiä maksuperiaatteita täydennysrakentamisen yhteydessä hankkeiden kannattavuuden parantamiseksi (katso luku 3.4.2).

Maankäyttösopimusten yhteydessä saatetaan joutua arvioimaan tontin rakentamiskelpoiseksi saattamisesta aiheutuvia kustannuksia ja niiden huomioon ottamista asemakaavasta aiheutuvaa arvonnousua määriteltäessä. Hallituksen esityksen (HE 167/2002, s. 23) mukaan tontin arvoa alentavina tekijöinä voitaisiin ottaa huomioon tontin rakentamiskel-

poiseksi saattamisesta aiheutuvat kustannukset, kuten esimerkiksi tarpeellisista maanpuhdistustoimenpiteistä ja olemassa olevien rakennusten purkamisesta aiheutuvat kustannukset. Toisaalta ympäristönsuojelulain 133 §:n mukaan se, jonka toiminnasta on aiheutunut maaperän tai pohjaveden pilaantumista, on velvollinen puhdistamaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jos pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään velvollisuuttaan, on alueen haltijan puhdistettava alueen maaperä ja pohjavesi siltä osin kuin se ei ole ilmeisen kohtuutonta. Jollei pilaantumisen aiheuttajaa ei voida velvoittaa maaperän puhdistamiseen, kunnan on selvitettävä puhdistamistarve ja tehtävä puhdistaminen. (YSL 133 §)

2.4.3 Kehittämiskorvaus

Maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin saadessaan kaavan johdosta merkittävää hyötyä. Osallistumisesta kustannuksiin voidaan sopia solmimalla maankäyttösopimus tai suorittamalla kehittämiskorvausta maankäyttö- ja rakennuslain 91 c-p §:n mukaisesti. Käytännössä kehittämiskorvausmenettelyä ei ole sovelluttu kunnissa juuri lainkaan vaan kustannusten korvaamisesta sovitaan maankäyttösopimuksilla. (Kuusiniemi et al. 2013, s. 546) Korvaamisesta sopiminen on myös lainsäädännöllisesti ensisijainen keino. Kehittämiskorvauksilla on kuitenkin periaatteellinen merkitys arvioitaessa maankäyttösopimusten sopimus- ja hallinto-oikeudellista kohtuullisuutta (Ympäristöministeriö 2020a, s. 3)

Jos maanomistajan kanssa ei ole päästy sopimukseen yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvaamisesta, kunta voi periä maanomistajalta asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttötarkoituksen muutoksen aiheuttamaan arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (kehittämiskorvaus) (MRL 91 c §). Arvonnousu määritellään lähtökohtaisesti vähentämällä maan asemakaavan mukaisesta arvosta maan arvo ennen asemakaavan laatimista tai muuttamista. Arvonnousua määriteltäessä arviointimenetelmänä on yleensä kauppa-arvomenetelmä, jossa kiinteistön hinta arvioidaan ennen asemakaavan aloittamista ja kehittämiskorvauksen määräämishetkellä lähtökohtaisesti vertailukauppatietojen perusteella. Mikäli kauppa-arvomenetelmän soveltaminen ei ole vertailukauppatietojen puutteellisuudesta johtuen mahdollista, voidaan arvioinnissa käyttää tuottoarvomenetelmää arvioimalla nettotuottojen nykyarvo. (Kuusiniemi et al. 2013, s. 547)

Kehittämiskorvauksen määrän lähtökohtana on arvonnousun lisäksi arvioidut yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Kaava-aluetta palvelevien kustannuksina voidaan ottaa huomioon sekä kaava-aluetta että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-aluetta merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-aluetta palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja välittömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kaavoituskustannukset. (MRL 91 d §) Sekä arvonnousun että yhdyskuntarakentamisen kustannusten arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä, joten korvauksen määrä ei perustu täysin yksiselitteiseen laskentatulokseen vaan kysymyksessä on arviointiin perustuvasta kunnallisesta maksusta (Kuusiniemi et al. 2013, s. 548). Valtaosa kaupungeista määrittelee korvauksen määrän asemakaavasta aiheutuvan arvonnousun perusteella tasa-puolisen kohtelun toteutumiseksi.

Kehittämiskorvauksen määräämisen edellytyksenä on asemakaavasta maanomistajalle aiheutuva merkittävä hyöty. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n mukaan kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerrosneliometriä. Kehittämiskorvauksen määräämisen perusteena on aina koko rakennusoikeus eikä vain 500 kerrosneliometriä ylittävä osa (Kuntaliitto 2020). Kunnilla on kuitenkin harkintavaltaa korvausten määrittelyssä. Hallituksen esityksen mukaan kerrosneliometrirajan ylittyessä ei maanomistaja automaattisesti olisi velvollinen osallistumaan kaavan toteuttamiskustannuksiin, vaan on tapauskohtaisesti ratkaistava, aiheutuuko maanomistajalle kaavasta merkittävää hyötyä (HE 167/2002 s. 20). Kunnalla ei ole velvollisuutta määrätä kehittämiskorvausta vaan se voi harkintansa mukaan päättää korvausmenettelyn käytöstä, korvaussäännösten soveltamisen tasosta ja merkittävän hyödyn määrittelystä. Korvauksen määräämisessä on kuitenkin huomioitava maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus. (Kuusiniemi et al. 2013, s. 546). Näin ollen kunta ei voi myöntää maanomistajalle vapautusta osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos maanomistaja saa kaavasta merkittävää hyötyä ja muut maanomistajat osallistuvat kustannuksiin maankäytösopimusten korvausten kautta. (Kuntaliitto 2020).

Kehittämiskorvauksena voidaan periä enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Kunnanvaltuusto voi päättää alhaisemmastakin sovellettavasta kehittämiskorvauksen enimmäismäärästä. (MRL 91 f §) Korvaukselle on suoritettava 2 prosentin vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua kaavan tai kehittämiskorvauspäätöksen lainvoimaisuudesta (MRL 91 g §). Kehittämiskorvaus on pantava viipymättä maksuun, kun kiinteistölle on myönnetty asemakaavan mukainen lainvoimainen rakennuslupa tai kun kaavatonttiin kuuluva alue on luovutettu vastikkeellisella saannolla (MRL 91 i §). Mikäli rakennuslupan perusteella toteutetaan vain vähäinen osa tontille osoitetusta rakennusoikeudesta, tämän rakennuslupan yhteydessä peritään vain rakentamista vastaava osuus tontille määrätystä kehittämiskorvauksesta (MRL 91 j §).

2.4.4 Kehittämisalue

Kehittämisalueesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 110-112 §:ssä. Säädösten tavoitteena on pääasiassa rakennettujen alueiden uudistamisen tehostaminen. Tarvetta kehittämisalueita koskeviin säädöksiin on arvioitu olevan erityisesti lähioiden ja kaupunkirakenteen keskeisten alueiden käyttötarkoitusten muuttuessa. Säädösten soveltaminen myös rakentamattomalla alueella voi olla perusteltua alueen tehokkaan toteuttamisen kannalta sekä asunto- ja elinkeinopoliittisista syistä. Säädöksillä pyritään edistämään ja mahdollistamaan siirtymistä laajentavasta uudisrakentamisesta eheyttävään ja uudistavaan täydennysrakentamiseen. (Hallberg et al. 2015, s. 700; HE 101/1998, s. 23). Kehittämisaluemenettelyn käyttö on kuitenkin ollut hyvin vähäistä (Puustinen et al. 2016, s. 65). Keskeisenä syynä vähäiseen käyttöön koetaan, ettei se mahdollista osapuolia erityisesti hyödyttäviä järjestelyitä hankkeiden toteuttamiseksi, kuten verohyötyä tai kevennettyä lupamenettelyä (Ympäristöministeriö 2014, s. 163).

Maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:n mukaan ”*kunta tai useampi kuin yksi kunta yhdessä voivat määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta tai kunnista kehittämisalueeksi.*” Kehittämisalueeksi nimeäminen voi perustua alueen uudistamiseen, suojelemiseen, elinympäristön parantamiseen, käyttötarkoituksen muuttamiseen, raideliikenneaseman läheisyyteen tai muiden yleisten tarpeiden saavuttamiseen erityisillä kehittämistoimenpiteillä. (MRL 110 §) Maankäyttö- ja rakennuslain

111 § sisältää säädökset kehittämialueen nimeämiskäytännöistä. Lain 112 §:ssä säädetään kehittämialuetta koskevista erityisjärjestelyistä. Erityisjärjestelyitä koskevien säännösten nojalla alueen toteuttamisvastuu voidaan osoittaa kehittämistä varten muodostetulle yhteisölle. Kaavoituksesta saatavan hyödyn ja kustannusten jakamiseksi voidaan laatia kiinteistöjärjestely, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi tehdä muista lain säännöksistä poikkeavalla tavalla. Lisäksi kunnalla on oikeus periä maanomistajalta kehittämismaksu kaavasta saadun erityisen hyödyn perusteella. Kunnalla on kehittämialueella myös pinta-alarajoituksesta riippumaton etuosto-oikeus. (Hallberg et al. 2015 s. 708-709; MRL 112 §)

2.4.5 Suunnitteluvaraukset

Suunnitteluvaraus tarkoittaa menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle toimijalle ennen kaavoituksen aloittamista. Sopimus voi tarkoittaa yksittäisen tontin varaamista suunnittelua varten tai muun alueen varaamista, jolle suunnittelun perusteella tultaisiin laatimaan kaavamuuotos tai poikkeamispäätös. Sopimuksen tarkoituksena on antaa sopimuskumppanille suunnittelurauha ja yksinoikeus alueen kehittämiseen edellyttäen, että kehittämisen tavoitteista ja kauppahinnasta päästään sopimukseen. Sopimukseen voidaan mainita ehtoja siitä, miten aluetta tulisi kehittää. Suunnitteluvarausten käyttöä ei kuitenkaan säännellä maankäyttö- ja rakennuslaissa tai muussa lainsäädännössä. (HE 334/2014, s. 8; Ympäristöministeriö 2020a, s. 64-65)

Suunnitteluvarauksia pidetään osittain ongelmallisina. Niiden käyttö yhdistetään passiiviseen maapolitiikkaan ja niitä tulisi käyttää vain erityisolosuhteissa. Ongelmana niiden käytössä pidetään kunnan sopimista elinkeinotoimijan kanssa aluetta ja kaavoitusta koskevista merkityksellisistä asioista jo ennen kaavoitusta ilman avointa kilpailua. (Puustinen et al. 2016 s. 65).

2.5 Täydennysrakentamisen edistäminen

Täydennysrakentamisella tarkoitetaan rakentamista olemassa olevan rakenteen sisällä, vajaasti rakennetuille tai tyhjäksi jääneille alueille, olemassa olevaa infrastruktuuria hyödyntäen. Täydennysrakentamisen hyötyjä ovat nostaneet yhdyskuntataloudelliset vaikutukset ja ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteet. Täydennysrakentaminen on monimuotoista kohdistuen laajemmalle alueelle tai vain yksittäiselle tontille. Puhuttaessa täydennysrakentamisesta tarkoitetaan yleensä kokonaan uusien rakennusten rakentamista joko tonttijako säilyttäen tai sitä muuttaen. Lisärakentamisella tarkoitetaan täydennysrakentamisen muotoa, jossa rakentaminen tapahtuu olemassa olevan tontin sisällä esimerkiksi ullakkorakentamisena, lisäkerrosten rakentamisena tai rakennuksen jatkamisena. Alueellisella täydennysrakentamisella tarkoitetaan asuntoalueen sisällä, sen reunoilla tai asuntoalueiden välillä tapahtuvaa rakentamista. Asuntoalueen sisällä täydennysrakentamiskohteita voivat olla esimerkiksi vajaakäyttöiset tontit sekä pysäköinti- ja puistoalueet etenkin ollessaan luonteeltaan joutomaata. Alueellisia täydennysrakentamisalueita ovat myös elinkeinorakenteen muuttuessa tyhjiksi jääneet satama- ja teollisuusalueet, jotka on mahdollista ottaa uuteen käyttöön. Näiden alueiden etuna voivat olla keskeinen sijainti tai merenrannan tuoma erityisarvo. Haasteina alueilla on usein pilaantunut tai haitallisesta täytemaasta koostuva maaperä. (Ympäristöministeriö 2014 s. 42, 136)

Kaavoitusta ja maapolitiikkaa on pitkään ohjannut ajattelu, että yhdyskuntien kasvu tarkoittaa rakennetun kokonaisalueen laajenemista. Suomessa on pitkään ajateltu, että maata riittää väljäinkin rakentamiseen. Ympäristöministeriön selvityksessä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta todetaan yhdyskuntien täydennysrakentamisen korostuvan tulevaisuudessa uusien alueiden kaavoittamisen sijaan. Tästä syystä asemakaavoitusta ja

lainsäädäntöä tulisi kehittää täydennysrakentamista palvelevaan suuntaan. (Ympäristöministeriö 2014 s. 38, 42, 135)

Täydennysrakentamisen edistäminen on otettu tavoitteeksi myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa. Ohjelman mukaan MAL-sopimuksilla tullaan edistämään täydennysrakentamista ja siirtymistä markkinaehtoiseen pysäköintiin. Hallitusohjelmassa kestävästä kaupunkikehityksestä edistetään kestäväillä liikennetarkoituksilla ja täydennysrakentamisella sekä viihtyisyyden, yhteisöllisyyden ja turvallisuuden edistämällä. (Valtioneuvosto 2020)

Täydennysrakentamisen etuja ja haasteita

Eheällä yhdyskuntarakenteella luodaan edellytykset hiilineutraalille yhteiskunnalle ja ilmastotavoitteita toteuttavalle asemakaavoitukselle, jossa laadukas täydennysrakentamisen merkitys korostuu. Uusien alueiden kaavoittaminen tuottaa lähes aina täydennysrakentamista suuremmat hiilidioksidipäästöt. Myös infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpitokustannusten kannalta täydennysrakentaminen on uuden alueen rakentamiseen verrattuna parempi vaihtoehto. (Ympäristöministeriö 2014 s. 125) Täydennysrakentamisella olemassa olevan rakenteen käyttöä voidaan tehostaa ja hyödyntää jo tehtyjä liikenteen, infran ja palveluiden investointeja. Myös palveluiden järjestäminen on edullisempaa olemassa olevilla ja täydentävillä alueilla. (Ympäristöministeriö 2008 s. 32)

Täydennysrakentaminen ja rakennusten käyttötarkoituksen muutokset ovat luonnollinen osa rakennetun ympäristön jatkuvaa muutosta. Täydennysrakentamisella ja rakennusten uusiokäytöllä voidaan tukea monin tavoin kestävästä kiinteistönpidosta. (Ympäristöministeriö 2014 s. 135) Täydennys- ja korjausrakentaminen on perusteltua sekä taloudellisista että ympäristöllisistä syistä (Hallberg et. al. s. 701). Tietyissä rakennusten elinkaaren vaiheissa taloyhtiöille tulee suuria peruskorjaustarpeita, erityisesti putkiremontti, joiden osittainen rahoittaminen lisärakentamisesta saatavilla tuloilla on usein kannatettavaa. Tuloilla voidaan myös rahoittaa esimerkiksi hissien rakentamista taloyhtiöön. (Nykänen et. al. 2013 s. 55)

Täydennysrakentamisella on mahdollista osoittaa lisärakentamista alueille, joilla asukkaiden määrän lisääntyminen tukee kunnan muiden tavoitteiden toteuttamista kuten esimerkiksi keskusta-alueiden kehittämistä. Rakentamisen yhteydessä tarjoutuu tilaisuus alueen laadun parantamiseen ja arvostuksen lisäämiseen. Hyvällä suunnittelulla ja laadukkaalla toteutuksella voidaan lisätä asukkaiden hyvinvointia ja alueen houkuttelevuutta. (Ympäristöministeriö 2014 s. 136,137) Täydennysrakentamista on esitetty keinona turvata vanhenevien asuinalueiden elinvoimaisuus ja palvelut mahdollistaen myös ympäristön viihtyisyyden parantamisen (Oikeusministeriö 2018, s. 18). Täydennysrakentaminen toimii myös keinona asuntorakentamisen lisäyksessä. Keskeisenä asuntomarkkinoiden ongelmana pidetään korkeita asumiskustannuksia kasvukeskuksissa. Asuntojen hintatasoon voidaan osaltaan vaikuttaa asuntotarjontaa kasvattamalla, mikä edellyttää tonttitarjonnan lisäämistä kaavoituksen kautta. (Valtionvarainministeriö 2019 s. 81)

Täydentävän alueen asemakaavoituksessa merkittäviä ratkaistavia kysymyksiä ovat rakentamisen määrän ja käyttötarkoituksen lisäksi autopaikkojen järjestäminen ja viheralueiden riittävyys. Tästä syystä kaavoitusprosesseissa osallistamiseen on panostettava riittävästi yhteistyössä alueella jo asuvien ja toimivien kanssa. (Ympäristöministeriö 2014 s. 42) Rakentaminen ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun merkityksellistä

heikkenemistä (MRL 54.3 §). Täydennysrakentamisen onnistumisen yhtenä edellytyksenä onkin, että sillä luodaan samalla viihtyisää ja toimivaa elinympäristöä. (Ympäristöministeriö 2014 s. 126)

Täydennysrakentaminen ja maapolitiikka

Lisärakentamisen ja purkavan uusrakentamisen haasteina ovat päätöksenteon hankaluus ja taloudellisen kannattavuuden haasteet. Erityisesti piha-alueen autopaikkojen menettäminen ja niiden uudelleen järjestäminen maanalaisena pysäköintinä tai pysäköintilaitoksiin rasittavat taloudellista kannattavuutta. Täydennysrakentamisen autopaikkainnormien sääntely taloudellisen kannattavuuden parantamiseksi on keskeinen pohdinnan aihe kunnissa. Lisärakentamisen kannattavuuteen asunto-osakeyhtiöille voi vaikuttaa myös kunnan perimä maankäyttömaksu. Useissa kunnissa täydennysrakentamista onkin alettu kannustamaan maankäyttömaksua alentamalla tai perimättä jättämällä pienemmissä hankkeissa. (Ympäristöministeriö 2014 s. 138)

Maankäyttömaksun oleellinen pienentäminen asunto-osakeyhtiöiden lisärakennushankkeissa on VTT:n laatimassa selvityksessä todettu parantavan oleellisesti rakentamisen kannattavuutta. Myös Helsingin kaupungin laatimassa täydennysrakentamisen kannusteita koskevassa selvityksessä on todettu kaupungin maankäyttömaksumenettelyn vaikeuttaneen hankkeiden käynnistymistä. Muita kannustimia lisärakentamiseen voivat olla keskitettyjen pysäköintilaitosten tarjoamat mahdollisuudet, jotka vähentävät pysäköintipaikkojen tarvetta tonteilla. Kunnat voivat kannustaa täydennysrakentamista myös yksityisten tahojen kanssa yhteistyössä tehtävällä kumppanuuskaavoituksella ja sujuvoittamalla asemakaavaprosessia. Myös kaupungin tavoitteet alueen kaupunkikuvan, viihtyisyyden ja palveluiden kehittämistä sekä liikenneyhteyksien parantamisesta toimivat kannusteina lisärakentamiseen. (Helsingin kaupunki 2017, s. 6-8; Nykänen et. al. 2013 s. 55)

Purkava uusrakentaminen

Purkavalla uusrakentamisella tarkoitetaan asunto-osakeyhtiön vanhan tai vanhojen rakennusten purkua uuden tai uusien rakennusten tieltä siten, että purettavan rakennuksen osakkaille tarjotaan uusia osakehuoneistoja uusissa rakennuksissa (HE 210/2018, s. 4). Rakennuksen osien käyttöiät, korjauskulut verrattuna uuden rakentamiseen, kiinteistön tehokkaamman käytön ja asuntokysynnän tuomat lisärakennusmahdollisuudet, muuttuneet asumistarpeet, rakentamisen suhdanteet ja muut seikat voivat muodostaa kokonaisuuden, jonka perusteella vanhan rakennuksen purkaminen on käytännössä kannattavaa uuden rakentamisen tieltä. Uudisrakentaminen voi mahdollistaa uuden, isomman ja ajantasaisen rakennuskokonaisuuden, joka voi olla taloyhtiön osakkaiden kannalta taloudellisesti ja asumistarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisempi ratkaisu kuin vanhan korjaaminen. (Oikeusministeriö 2018 s. 56)

Asuntoyhtiölakiin maaliskuussa 2019 voimaantulleella muutoksella on pyritty helpottamaan rakennuksen purkamiseen ja uusrakentamiseen liittyvää päätöksentekoa. Nykyisen säädöksen mukaan yhtiökokous voi päättää rakennuksen purkamisesta ja uudelleen rakentamisesta tai käyttöoikeuden luovuttamisesta purkamista ja uudelleen rakentamista varten, jos päätöstä kannattavilla osakkeen omistajilla on vähintään neljä viidesosan äänenemmistö (AOYL 6:39 §).

Purkavan uusrakentamisen kohdealueina on VTT:n laatimassa selvityksessä tunnistettu merkittävästi väestöään kasvattavat kaupungit hyvien liikenneyhteyksien varrella, joilla rakennukset ovat 2-4 kerroksisia kerrostaloja ja valmistuneet 1960- tai 1970-luvulla.

(Vainio et al. 2018, s. 27). Lisäksi esimerkiksi erillisten liiketilasiipien osittainen purkaminen voi olla tarkoituksenmukaista. Hankkeiden kannattavuuden kannalta oleellista on riittävä asuntojen kysyntä. (HE 210/2018, s. 23.)

Hurskainen on diplomityössään kattavasti tutkinut purkavan uusrakentamisen kannattavuutta. Tutkimuksessa potentiaalisiksi kohteiksi tunnistettiin erityisesti liikenteen solmukohtissa sijaitsevat 60-80-luvuilla rakennetut huonokuntoiset asunto-osakeyhtiöt, joilla tonttitehokkuus on nykyisin alhainen ja rakennusoikeutta on mahdollista lisätä 4-6-kerlaiseksi. Hankkeiden kannattavuuteen vaikuttavat positiivisesti alueen arvo, rakentamisolosuhteiden edullisuus sekä pysäköinnin mitoitusvaatimus ja järjestämismahdollisuudet. Käsitellyissä täydennysrakentamishankkeissa osakkaiden varallisuuden todettiin merkittävästi lisääntyvän. Tästä huolimatta maankäyttömaksulla todettiin olevan merkittävä vaikutus erityisesti osakkaiden suhtautumiseen ja siten hankkeiden läpimenoon. Maankäyttömaksun suuruuden todettiin vaikuttavan osakkaiden saamaan myyntihintaan merkittävästi ja voivan laskea hintaa kolmanneksella riippuen kunnasta. Tutkimuksen mukaan osakkaat eivät ole valmiita purkavaan uusrakentamiseen, mikäli sen hinta vastaa peruskorjauksen hintatasoa tai on tätä kalliimpi. Osassa rakennushankkeita yhtiön edustajat pyrkivät pitämään kiinni osakkaille antamastaan arvolupauksesta, jonka mukaan osakkaat saisivat uudet asunnot putkiremontin hinnalla. (Hurskainen 2019, s. 58-61, 80, 82)

2.6 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Useissa kunnissa on runsaasti asemakaavoitettuja, yksityisessä omistuksessa olevia rakentamattomia tontteja. Tontit ovat usein myös rakennettujen katujen ja kunnallistekniikan piirissä ja sijaitsevat lähellä palveluita. Alueiden vajaan rakentaminen aikaistaa uusien alueiden kaavoitustarvetta ja aiheuttaa palveluiden vajaakäyttöä. Rakentamattomat tontit aiheuttavat myös rahassa mitattavaa taloudellista tappiota kunnalle investoidun rahan korkotappiona ja kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamana käyttöiän lyhenemisenä. Kunnat voivat edistää yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentamista markkinointiyhteistyöllä, rakentamiskehotuksilla ja korotetulla kiinteistöverolla. (Kuntaliitto 2004, s. 5; Kuntaliitto 2020)

Rakentamiskelpoisten tonttien rakentamisen edistäminen on edullisin tapa yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen. Tonttien rakentaminen lisää kunnan tekemien kunnallistekniikan ja palvelujen investointien käyttöastetta ja tuottavuutta. Olemassa olevan yhdyskuntarakenteen tehokkaalla käytöllä on myös mahdollisuus säästää uusien alueiden hankkimis- ja kaavoituskustannuksissa sekä kunnallistekniikan ja palvelujen rakentamiskustannuksissa. Lisäksi valmiiksi rakentunut ympäristö lisää alueen viihtyisyyttä ja arvostusta. Tyhjiä tonttien rakentamisen edistäminen on myös kaupunkikuvan kannalta perusteltua. (Kuntaliitto 2004, s. 5; Kuntaliitto 2020)

Asemakaavojen toteuttamisen edistämiseksi yleisimmin mainitut maapoliittiset keinot ovat tonttien luovutussopimuksiin kirjattavat rakentamisvelvoitteet, rakentamiskehoitus ja rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero. Näiden lisäksi kaavojen toteuttamista voidaan edistää kunnan omalla tehokkaalla tonttimarkkinoinnilla sekä kunnan ja yksityisten maanomistajan markkinointiyhteistyöllä. Osassa kaupunkeja käytössä on kunnan ylläpitämä tietopalvelu, jossa markkinoidaan sekä kunnan että yksityisessä omistuksessa olevia tontteja. Kaavojen toteuttamisen edistämiseksi voidaan pitää myös kaavoituksen ja kiinteistönmuodostuksen selkeää organisointia sujuvan yhteistyön syntymiseksi.

2.6.1 Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotusten tarkoituksena on edistää asemakaavan toteutumista lisäämällä rakentamattomien ja muulla tavoin vajaakäyttöisten tonttien rakentamista. Kehotusten tarkoituksena ei ole hankkia yksityisten omistamia tontteja kunnan omistukseen, vaan saada tontit rakennetuiksi. Kuntaliitto suosittelee, että rakentamiskehotuksen käytöstä linjataan maapoliittisessa ohjelmassa. Käyttöä linjatessa tulee ottaa huomioon alueen markkinatilanne eikä kehotuksia tule antaa alueille, joiden toteutumiselle ei ole edellytyksiä markkinoilla. Kehotuksen käyttö toimii parhaiten alueilla, joilla tonteille on kysyntää. Rakentamiskehotuksen etuna korotettuun kiinteistöveroon verrattuna on mahdollisuus kohdistaa menettely rajatulle alueelle kunnallisten palvelujen saamiseksi täysimääräiseen käyttöön kohdealueella. (Kuntaliitto 2020; Suomen ympäristökeskus 2014, s. 163)

Rakentamiskehotuksesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ssä. Asemakaavan oltua voimassa vähintään kaksi vuotta, kunta voi antaa sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle rakentamiskehotuksen. Rakentamisen kehotus voidaan antaa, kun tontin sallitusta kerrosalasta ei ole rakennettu vähintään puolta tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Kehotus voidaan siis antaa määrällisen tai laadullisen vajaan rakentamisen perusteella. Rakentamiskehotusta ei saa kuitenkaan antaa MRL 53 §:ssä tai 58 §:ssä tarkoitetun rakennuskiellon voimassa ollessa. Kehotusta ei saa myöskään antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle tai haltijalle, jos tontilla on jo käytössä oleva asuinrakennus. (Kuntaliitto 2020; Kuusiniemi et al. 2013, s. 534; MRL 97 §)

Rakentamiskehotusmenettelyn aikana tontin myynti on täysin vapaata ja omistaja saa tontistaan käyvän markkinahinnan. Mikäli rakentamiskehotus kuitenkin laiminlyödään, syntyy kunnalle tontin lunastusoikeus. Mikäli tonttia ei ole rakennettu vajaan rakentaminen poistaen kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastustoimituksessa maanomistajalle määrätään tontin käypää arvoa vastaava korvaus. (Kuntaliitto 2020; MRL 97 §)

2.6.2 Korotettu kiinteistövero

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentista ja soveltamisen edellytyksistä säädetään kiinteistöverolain (654/1992) 12 a §:ssä. Säännöksen tarkoituksena on saada rakentamattomat tontit kaavan mukaiseen käyttöön. Kunta voi määrätä asuntotarkoitukseen kaavoitetulle rakentamattomalle rakennuspaikalle erillisen, muita kiinteistöveroprosentteja korkeamman veroprosentin, joka on vähintään 2,00 ja enintään 6,00. Päätös veroprosentista tehdään useimmiten vuosittain kunnanvaltuustossa talousarvion käsittelyn yhteydessä. Mikäli veroprosenttia ei ole määrätty, kiinteistövero määräytyy yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan. Korotettu kiinteistöveroprosentti ei koske lomarakennuspaikkoja. (Hovila 2013, s. 43; KVL 12 a §; Verohallinto 2020b)

Korkeampaa kiinteistöveroprosenttia ei ole pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta pakko määrätä, vaan sen määrääminen voidaan katsoa maapoliittiseksi linjaukseksi. Veroprosenttia määrättäessä tulisi ottaa huomioon tonttien kysyntä kunnan alueella. Hallituksen esityksen mukaan korotettua veroprosenttia on tarkoituksenmukaista käyttää niissä kunnissa, joissa on huomattavaa asuntojen kysyntää ja joissa on runsaasti yksityisessä omistuksessa olevia tontteja. Lain tarkoituksena ei ole, että keinoa käytettäisiin vain verotulojen lisäämiseen. (HE 100/1999, s. 2)

Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kuntia koskee säännös, jonka mukaan kunnanvaltuustojen on määrättävä rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on vähintään 3,00 ja enintään 6,00 yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi (KVL 12 b §).

2.7 Hajarakentamisen ohjaaminen

Kunnan tavoitellessa yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja taajama-asteen nostamista, tulee maapoliittisessa ohjelmassa ottaa kantaa hajarakentamisen ohjaamiseen ja rajoittamiseen. Yhdyskuntarakenteen suunnitelmallisen ja taloudellisen kehittämisen kannalta on usein perusteltua rajoittaa hajarakentamista ja pyrkiä sijoittamaan asutus asemakaava- tai yleiskaava-alueille, jotka on määrätty rakennusluvan myöntämisen perusteeksi. (Uudenmaan liitto 2007, s. 41)

Kunnilla voi olla tavoitteena edistää rakentamista myös alueilla, joille ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavaa. Asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella suunnitelmallista rakentamista voidaan ohjata oikeusvaikutteisilla yleiskaavoilla. Yleiskaavassa tulee olla erityisesti määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Näiden yleiskaavojen alueella ei ole tarpeen soveltaa suunnittelutarveratkaisumenettelyä. (MRL 44 §) Rakennusluvan myöntämisen perusteena toimivilla yleiskaavoilla voidaan edistää esimerkiksi kylien suunnitelmallista rakentamista. Asemakaavoitukseen verrattuna yleiskaavoitus ei edellytä yhtä yksityiskohtaista kaavoitusta, kiinteistönmuodostusta tai yhdyskuntatekniikan suunnittelua.

Taloudelliset vaikutukset

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asuin-, työpaikka-, palvelu-, ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta ja niitä yhdistäviä liikenneverkkoja sekä niiden tarvitsemia vesi-, tietoliikenne- ja energianhuoltoverkkoja. Rakenteella on merkittävä vaikutus kuntatalouteen muun muassa kunnallisteknisten verkostojen pituuksien, palvelutilojen määrän ja ylläpidon, joukkoliikenteen järjestämisen, koululaiskuljetusten ja kotipalvelujen matkojen kautta. Rakenteen toimivuuteen ja aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi eri toimintojen sijoittuminen. Maankäyttöä koskevilla päätöksillä sidotaan merkittäviä pääomia rakennuksiin ja kunnallistekniikkaan päättäen samalla liikumisesta aiheutuvista kustannuksista ja liikenteen päästöistä. (Ympäristöministeriö 2008 s. 31-32)

Hajarakentamisen vaikutukset ilmenevät vasta pidemmän ajan kuluessa. Yksittäisen pientalohankkeen sijainnilla ei ole merkittävää vaikutusta kuntataloudelle, mutta rakentamisen lisääntyessä voi kunnalle aiheutua investointi- ja palvelutarpeita asemakaava-alueiden ulkopuolelle, vaikka kunnan olemassa olevat palvelutoimipaikat, kuten koulut ja päiväkodit sekä kunnallistekniikka olisivatkin vakaakäytössä. Lisäksi uudet asukkaat saattavat vaatia asuinalueelleen esimerkiksi liikenneturvallisuuden parantamiseen liittyviä investointeja, kuten pyöräteiden ja katuvalaistuksen rakentamista. Merkittäviä kustannuksia aiheuttavat myös koulukuljetusten ja vanhusten kotipalveluiden järjestämisestä. Hajarakentamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla jopa 12 miljoonaa euroa suuremmat kuin yhdyskuntarakennettava täydentävässä rakentamisessa, kun tarkastellaan 500 asukkaan alueen pitkälle ajanjaksolle lasketut menot pääomitettuna 30 vuodelle viiden prosentin korkokannalla. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, s. 60; Ympäristöministeriö 2008, s. 34)

Uudisrakentamisalueita suunniteltaessa ja hajarakentamisen ohjauksessa tulisi ottaa huomioon, että myös olemassa olevilta alueilta kertyy yhdyskuntatekniikan kunnossapito- ja

saneeraus kustannuksia. Hajarakentaminen voi aiheuttaa kaavoitettujen alueiden jäämistä keskeneräisiksi ja vajaakäyttöisiksi rakennuspaikkojen kysynnän ollessa rajallista ja potentiaalisten rakentajien sijoituessa kaava-alueiden ulkopuolelle. Suunnittelematon rakentaminen muodostaa usein tehottomasti rakennettuja taajamia, joille kunnallistekniikan ja liikenneyhteyksien rakentaminen jälkikäteen on hankalaa ja kallista. Myös alueiden myöhempi asemakaavoittaminen on usein hankalaa ja työlästä. (Ympäristöministeriö 2008, s. 32-34) Maanomistuksen ollessa hajanaista kunnalla ei ole mahdollisuutta periä maankäyttömaksuja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi yhtä tehokkaasti, kuin raakamaata kaavoitettaessa.

Hajarakentamisen ohjauskeinot

Hajarakentamisen ohjaamisessa ja rajoittamisessa kolme keskeistä asiaa ovat kilpailukykyinen tonttitarjonta asemakaava-alueilla, kylien kehittäminen sekä suhtautuminen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamislupien myöntämiseen. Myös rakennusjärjestyksen rooli hajarakentamisen ohjaamisessa on merkittävä ja siksi sen tulee sisältää riittävät rakentamista ohjaavat määräykset. (Uudenmaan liitto 2007, s. 41) Rakennusjärjestyksessä on mahdollista osoittaa suunnittelutarvealueet enintään 10 vuodeksi kerrallaan sekä alueet, joilla vapaa-ajanasunnon muuttaminen pysyvään asumiseen ei edellytä poikkeamis päätöstä tai suunnittelutarveratkaisua. Rakennusjärjestyksen lisäksi suunnittelutarvealueet voidaan osoittaa myös yleiskaavassa 10 vuodeksi kerrallaan. Rakennushanke voi lisäksi edellyttää suunnittelutarveratkaisua alueen rakentamisen tiheydestä tai rakentamisen ympäristövaikutuksista johtuen. Maankäyttö ja rakennuslain mukaan *”suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.”* (MRL 16 §, 129 a §)

Suunnittelutarveratkaisujen myöntäminen aiheuttaa alueella maan hintatason nousua, koska rakennuspaikasta ollaan usein valmiita maksamaan maa- ja metsätalousmaata korkeampaa hintaa. Rakennuspaikkojen muodostaminen johtaa usein maa- ja metsätalouskäytössä olevien tilojen lohkomisiin pinta-alaltaan pienemmiksi rakennuspaikoiksi, mikä aiheuttaa maanomistuksen hajautumista ja kiinteistörakenteen pirstoutumista. Hajarakentamisen sijoituessa kunnan keskeiselle laajentumisalueelle, maan hintatason nousu, hajautunut maanomistus ja pirstoutunut kiinteistörakenne haittaavat merkittävästi kunnan maanhankintaa ja siten kunnan suunnitelmallista kehittämistä.

Vapaa-ajanasuntojen muuttaminen pysyvään asumiseen

Maapoliittisessa ohjelmassa voidaan ottaa kantaa vapaa-ajanasuntojen muuttamiseen pysyvään asumiseen. Suhtautuminen käyttötarkoitusten muutoksiin vaihtelee kunnittain. Väestöltään pienenevissä kunnissa loma-asuntojen muuttamiseen pysyvään asumiseen suhtaudutaan usein myönteisemmin, koska se voi tukea alueiden kaupallisia palveluita ja elinvoimaisuutta. (Uudenmaan liitto 2007, s. 42) Käyttötarkoitusten muuttaminen pysyvään asumiseen aiheuttaa kuitenkin kunnalle kustannuksia lakisääteisten palvelujen järjestämisestä vapaa-ajanasuntojen sijaitessa etäällä muusta yhdyskuntarakenteesta. Käyttötarkoitusten muuttaminen vakituisiksi asunnoiksi pienentää sijaintikuntien kiinteistövero tuottoa, mutta saattaa kasvattaa kunnallisverokertymää. (HE 251/2016, s. 28)

Käyttötarkoituksen muutokset ratkaistaan kunnissa poikkeamispäätöksellä maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n nojalla, kun kyseessä on kaavoittamaton ranta-alue tai rantayleis- tai ranta-asemakaavassa osoitettu lomarakennuspaikka. Poikkeamispäätöksiin suhtautumisessa kunnan tulisi ottaa huomioon poikkeamisharkintaan liittyvä tarkoituksenmukai-

suusharkinta ja päätösten vaikutukset kunnan muihin tavoitteisiin. Rakennuspaikan sijaitessa ranta-alueen ulkopuolella maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaisella suunnittelutarvealueella, käyttötarkoituksen muutos ratkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain 137 § mukaisella suunnittelutarveratkaisulla. Merkittävä osa loma-asunnoista sijaitsee rannoilla etäällä yhdyskunta- ja palvelurakenteesta. (HE 251/2016, s. 7)

2.8 Muut maapoliittiset keinot ja linjaukset

Maa- ja metsätalousmaa

Maapoliittiseen ohjelmaan voidaan kirjata myös maa- ja metsätalousmaan hallintaan liittyviä linjauksia. Pääasiassa maa- ja metsätalousmaata tarkastellaan maapolitiikan yhteydessä lähinnä kunnan raakamaavarantoon liittyen ja sen sijaintiin kunnan kehittämisen kannalta sekä metsien virkistyskäyttöä. Mikäli kunta omistaa muuksi kuin raakamaaksi laskettavaa maa- ja metsätalousmaata, tulisi sen määrä ilmoittaa maapoliittisessa ohjelmassa. Tällaista maata voidaan käyttää vaihtomaana raakamaata hankittaessa. (Uudenmaan liitto 2007, s. 10)

Pysäköinti

Maapolitiikkaa koskevassa kirjallisuudessa ja tutkimuksissa pysäköintiä käsitellään vähäisesti. Osaan kuntien maapoliittisia ohjelmia pysäköintiä koskevia linjauksia on kuitenkin tehty. Osa linjauksista liittyy maankäyttö- ja rakennuslain 156 §:n mukaiseen autopaikkojen järjestämiseen. Säädöksen mukaan kiinteistöä varten asemakaavassa ja rakennusluvassa määrätyt autopaikat tulee järjestää rakentamisen yhteydessä. Kunta voi myös osoittaa ja luovuttaa kiinteistön käyttöön tarvittavat autopaikat kohtuulliselta etäisyydeltä, jolloin kiinteistön omistajalta peritään autopaikkojen järjestämisestä vapautumista vastaava korvaus kunnan hyväksymien maksuperiaatteiden mukaan. (MRL 156 §) Pysäköinnin rakentamisen kustannukset ja toteuttamistapa on mahdollista huomioida maankäyttösopimuksessa asemakaavan tuomaa arvonnousua arvioitaessa. Pysäköintipaikkojen käytöstä osana maankäyttömaksua voidaan myös linjata maapoliittisessa ohjelmassa. Maapoliittisten ohjelmien linjauksia pysäköinnistä käydään tarkemmin läpi luvussa 3.8.

3 Maapolitiikka osassa suuria ja keskisuuria kaupunkia

Tässä kappaleessa käydään läpi Espoon, Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Järvenpään, Kankaanpään, Kouvolan, Kuopion, Lahden, Lappeenrannan, Oulun, Porin, Rauman, Rovaniemen, Seinäjoen, Tampereen, Turun ja Vaasan maapoliittisia linjauksia. Vantaan maapolitiikkaa on tarkasteltu tiettyjen teemojen osalta, kuten maankäyttösopimukset ja täydennysrakentamisen edistäminen. Turun kaupungin osalta tutkimuksessa on käsitelty valmisteluvaiheessa olevia asunto- ja maapolitiikan periaatteita. Suurin osa tarkastelluista kaupungeista ovat väkiluvultaan suuria tai keskisuuria. Tarkasteluun valittiin myös pienempiä kaupunkeja, joissa maapoliittinen ohjelma on päivitetty viime vuosina.

Espoon maapolitiiset linjaukset sisällytettiin tutkimukseen, koska kaupungin suhtautuminen yksityisen maan asemakaavoittamiseen on myönteisempää kuin useissa muissa kaupungeissa. Pääkaupunki Helsingin maapoliittiset linjaukset rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, koska tonttimaan korkeasta kysynnästä ja väestönkasvusta johtuen Helsingin maapolitiikan arvioitiin poikkeavan merkittävästi keskisuurten kaupunkien maapolitiikasta.

Tässä tutkimuksessa niistä asiakirjoista, joihin kaupunkien maapoliittiset linjaukset on kirjattu, käytetään selvyuden vuoksi yleisnimityksenä maapoliittinen ohjelma, vaikka kyseinen asiakirja olisikin nimetty eri tavalla. Taulukoon 3 on koottu tiedot asiakirjoista, joiden perusteella kaupunkien maapolitiikkaa on pääosin tarkasteltu. Lisäksi tutkimusaineistoa on täydennetty haastattelemalla Turun ja Vaasan maapolitiikasta vastaavia viranhaltijoita.

Taulukko 3. Tutkittavien kaupunkien maapoliittiset linjaukset sisältävä asiakirja ja kaupunkien väkiluku vuonna 2019. (Tilastokeskus 2020)

Kaupunki	Asiakirja maapoliittisista linjauksista	Hyväksymisvuosi	Väkiluku v. 2019
Espoo	Maanhankinnan ja -luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015	2015	289 731
Hämeenlinna	Kaupunkirakenteen kehittämisen linjaukset Maankäytön suunnittelun linjaukset 2014	2012 2015	67 633
Joensuu	Maapoliittinen ohjelma 2018-2021	2018	76 850
Jyväskylä	Jyväskylän kaupungin maapolitiikan periaatteet	2013	142 400
Järvenpää	Maapoliittinen ohjelma	2019	43 711
Kankaanpää	Kankaanpään kaupungin maapoliittinen ohjelma 2017	2017	11 286
Kouvola	Kouvolan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2018	2018	82 113
Kuopio	Maapoliittinen ohjelma	2015	119 282
Lahti	Maa- ja asuntopoliittiset linjaukset 2017-2020	2016	119 823
Lappeenranta	Lappeenrannan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2017	2017	72 634
Oulu	Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset	2014	205 489
Pori	Maapoliittinen ohjelma 2004 Maapoliittinen ohjelma VII; osa 1	1999 2008	83 934
Rauma	Maapoliittinen ohjelma 2018	2018	39 205
Rovaniemi	Maapoliittinen ohjelma	2018	63 042
Seinäjoki	Maapoliittinen ohjelma 2025	2014	63 781
Tampere	Asunto- ja maapolitiikan linjaukset 2018-2021	2018	238 140
Turku	Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma 2018-2021 Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet	2018 Valmistelussa	192 962
Vaasa	Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2019	2019	67 636
Vantaa	Vantaan maa- ja asuntopoliittiset linjaukset	2018	233 775

Tutkimuksessa kaupunkien maapolitiikkaa on tutkittu pääosin niiden maapoliittisten ohjelmien perusteella. Osassa tutkimusta käsitellään myös erillisiä päätöksiä ja ohjelmia, jotka on katsottu liittyvän kyseisen kaupungin maapolitiikkaan. Tutkimuksen pääpaino on kaupunkien maapoliittisissa linjauksissa ja suhtautumisessa maapoliittisten keinojen käyttöön. Tutkimuksessa ei ole käsitelty yksittäisten kaupunkien maapolitiikan taloudellisia tunnuslukuja, kuten esimerkiksi maanhankintamääriä tai tontinluovutuksesta saatuja tuloja. Talouden tunnuslukuihin vaikuttavat maapoliittisten linjausten lisäksi merkittävästi myös muut seikat.

Maapoliittisten ohjelmien tarkastelu tehtiin aihepiireittäin, johtuen niiden suuresta määrästä. Tutkimukseen on aihepiireistä koottu keskeiset maapoliittiset linjaukset ja niihin liittyvät eroavaisuudet, jotta ohjelmissa kokonaisuudessa käsiteltävät asiat tulevat ilmi. Maapoliittiset ohjelmat vastaavat sisällöltään osittain toisiaan ja tästä syystä osa kaupunkien maapoliittisista linjauksista on jätetty kirjaamatta tutkimukseen turhan toiston välttämiseksi. Ohjelmat ovat tyyliltään ja sisällöltään erilaisia, jolloin kaikki ohjelmat eivät vastaa tarkastelussa läpikäytyihin aiheisiin. Osa tarkastelukaupunkien ohjelmista sisältävät myös asuntopoliittisia linjauksia, jotka on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Haastattelut

Maapoliittisten ohjelmien ja erillispäätösten tarkastelun lisäksi kaupunkien harjoittaman maapolitiikan tutkimusta täydennettiin haastattelemalla Porin kaupungin henkilöstön lisäksi Turun ja Vaasan kaupunkien maapolitiikan toteuttamisesta vastaavia viranhaltijoita. Haastattelut suoritettiin alkuvuoden 2020 aikana. Haastattelujen tavoitteena oli kartoittaa kaupunkien ammattilaisten näkemyksiä merkittävimpien maapoliittisten keinojen käytöstä sekä linjausten vaikutuksista rakennushankkeiden toteutumiseen ja kaupungin taloudellisen aseman turvaamiseen. Haastatteluissa esitetyt kysymykset valittiin kaupunkien tuoreiden maapoliittisten linjausten perusteella. Molemmissa kaupungeissa maapolitiikan uudistamisen käynnistäminen liittyi säännölliseen uudistamistavoitteeseen valtuustokausittain. Maapolitiikan uudistuksissa uusina linjauksina olivat täydennysrakentamisen edistämiseen tähtäävät sopimuskannustimet ja ilmastotavoitteiden edistäminen. Haastatteluissa saadut vastaukset on lisätty täydentäväksi tiedoksi tutkimuksessa käsiteltävien aihepiirien yhteyteen.

3.1 Maapolitiikan yleiset tavoitteet

Espoossa maankäytön periaatteet ja tavoitteet kytkeytyvät kaupungin strategian, asunto-ohjelman ja MAL-sopimuksen tavoitteisiin. Kaupungin strategisena tavoitteena on olla kansainvälisesti houkutteleva ja kiinnostava kaupunki, johon osaavat ihmiset, yrittäjät ja kaikenkokoiset yritykset juurtuvat. Maankäytön ohjauksen keskeisinä periaatteina on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, elinkeinorakenteen kehittäminen ja asuntotuotannon edistäminen. Maankäyttöä tehostetaan tiivistämällä kaupunkirakennetta sekä nopeuttamalla suunnittelu ja toteuttamisprosesseja. Myös kaavoituksen ja maankäytön merkittävää tuottopotentiaalia hyödynnetään toteuttamalla aktiivista maapolitiikkaa. Espoon kaupunki on sitoutunut maankäytön, asumisen, ja liikenteen sopimukseen (MAL) yhdessä valtion ja Helsingin seudun kuntien kanssa. Sopimuksen tavoitteena on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, toimiva liikennejärjestelmä sekä tontti- ja asuntotuotannon lisääminen. (Espoon kaupunki 2015, s. 7-8). Myös Tampereen asunto- ja maapoliittiset tavoitteet kytkeytyvät vastaavalla tavalla kaupungin strategisiin tavoitteisiin ja MAL-sopimuksen tavoitteiden edistämiseen. Kaupungin tavoitteena on kasvaa joukkoliikennevyöhykkeille sekä aluekeskuksiin, joten maanhankinta suunnataan kaupunkistrategian, yleiskaavan ja rakennesuunnitelman kasvun alueille. (Tampereen kaupunki 2018, s. 2-8)

Joensuussa maapolitiikka on yhdistetty kaupungin vireyteen ja elinvoimaisen maakunta-keskuksen rooliin, joita tavoitteellisesti edistetään. Maapolitiikan tulee vahvistaa kaupungin taloudellista asemaa ja kaupungin taloudellinen etu tulee turvata yksityistä maata kaavoitettaessa. Pääperiaatteena on, että kaupungilla on keskeinen rooli maanomistuksessa, maan jalostamisessa ja luovuttamisessa. Keskeinen tavoite maapolitiikalle on kaupungin kehittämisen kannalta tarpeellisen maan käyttöön saaminen oikea-aikaisesti, oikealta paikalta ja kohtuullisella hinnalla. Tällä keskeisellä tavoitteella edistetään uusien asukkaiden ja yritysten sijoittumista kaupunkiin sekä nykyisten yritysten toimintaedellytyksiä. Tavoitteen edistämiseksi kaupungin vahva asema asemakaavoitukseen tulevien alueiden omistajana pyritään säilyttämään. Strategisesti tärkeällä kantakaupungin laajenemisalueella asemakaavoitukseen ei lähdetä ennen kuin kaupunki on saanut alueet omistukseensa. Tästä voidaan poiketa vain pieneköjen alueiden osalta, joissa toteuttamisesta sovitetaan maankäyttösopimuksin. Maapoliittisissa tavoitteissa on myös huomioitu toteutuneen kaupunkirakenteen taloudellisuus ja sen mahdollistama kannattava joukkoliikenne ja palveluiden järjestäminen. Kaupungin tärkeimmät tavoitteet ovat edistää ja tukea kaupungin elinkeino- ja asuntopolitiikan tavoitteita sekä huomioida maankäytön kokonaistaloudellinen vaikutus. (Joensuun kaupunki 2018)

Jyväskylän maapoliittisten periaatteiden yleisissä tavoitteissa korostetaan maapolitiikan johdonmukaisuutta, läpinäkyvyyttä ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Maapoliittisin keinoin maan hintataso pidetään kohtuullisena. Tähän vaikutetaan määrätietoisella maanhankinnalla lakisääteisiä keinoja käyttämällä sekä kaupungin monipuolisella tonttivarannolla ja kaavamonopolilla. Kaupungin kasvu ja kehittyminen turvataan riittäväällä raakamaavarannolla sekä määrällisesti ja laadullisesti riittäväällä tonttitarjonnalla. Maapolitiikassa tulee huomioida olemassa olevan palveluverkon hyödynnettävyys, yhdyskuntarakenteen kestävä kehitys sekä täydennysrakentamisen suosiminen ja korjausvelan hoitaminen. Näiden lisäksi huomiota kiinnitetään ulkoilu- ja virkistysalueiden turvaamiseen sekä arvokkaiden luonto- ja kulttuurikohteiden suojelemiseen. (Jyväskylän kaupunki 2013)

Järvenpään kaupungin vuonna 2019 hyväksymässä maapoliittisessa ohjelmassa maankäyttöpolitiikan korostetaan olevan asunto-, elinkeino- ja ympäristöpolitiikan ohella yksi kuntasuunnittelun kulmakivistä. Maankäyttöpolitiikalla tarkoitetaan maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan muodostamaa kokonaisuutta. Maapolitiikka sisältää työkalut ja toimintamallit, joilla tuetaan maankäytön suunnittelua ja sillä luodaan pelisääntöjä maanhankintaa ja luovutukseen, sekä aktivoidaan rakentamiskelpoista tonttivarantoa. Lisäksi Järvenpäässä edistetään maapoliittisen ohjelman toteuttamisessa asuinalueiden sosiaalista kestävyyttä. Linjauksena on kirjattu, että ohjelmassa esitettyjä toimintatapoja ja -linjauksia tullaan käyttämään johdonmukaisesti ja niihin yhdessä sitoutuen, jotta kaupungin tavoitteet voidaan saavuttaa avoimin pelisäännöin, ennakoidusti ja yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen. (Järvenpään kaupunki 2019)

Kankaanpään kaupungin maapoliittisena päätavoitteena on kaupungin elinvoiman kehittäminen. Hyvin hoidettu ja pitkäjänteinen maapolitiikka on yhdistetty kunnan menestymiseen sekä sosiaalisesti ja taloudellisesti elinvoimaisen kunnan edellytyksiin. Yhtenä maapolitiikan keskeisenä tavoitteena on yhdyskuntarakenteen kehittyminen maankäytön suunnitelmien mukaisesti edistäen kaavoitusta ja kaavojen toteutumista. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta asuntorakentamiseen ja elinkeinotoimintoihin on tärkeä houkuttelemaan kaupunkiin uusia asukkaita ja yrityksiä. Asemakaavojen tehokkaalla toteutumi-

sella kunnallistekniset investoinnit ja palvelut saataisiin täysimääräiseen käyttöön. Raakamaavarantona pyritään pitämään viiden vuoden tarpeita vastaavana. Kankaanpäässä maapoliittisena tavoitteena on myös kylien kehittymisen ja elinvoimaisuuden turvaaminen ohjaamalla hajarakentamista keskitetyksi kyliin. Maaomistajien yhdenvertainen kohtelu ja kaupungin taloudellinen parantaminen pitkällä tähtäimellä on kirjattu maapolitiikan tavoitteiksi. (Kankaanpään kaupunki 2018)

Kuopion maapoliittisen ohjelman tavoitteissa lähtökohtana on kaupungin strategiassa korostetut tavoitteet, kuten uusia työpaikkoja turvaava monipuolinen elinkeinoelämä ja vahva väestönkasvu. Toimiva maankäyttöpolitiikka nähdään välttämättömänä edellytyksenä vetovoimaiselle ja kasvavalle kaupungille. Maapolitiikan keskeinen tavoite on mahdollistaa kaupungin vetovoimaa ja kestävästä yhdyskuntarakennetta tukeva tonttitarjonta, mikä edellyttää runsaasti maata. Maan saaminen riittävän ajoissa yhtenäisinä kokonaisuuksina oikealta sijainnilta kohtuulliseen hintaan todetaan olevan edellytys laadukkaalle ja katkottomalle tonttitarjonnalle. Tavoitetta tukevana periaatteena pidetään kaupungin vahvaa asemaa asemakaavoitettavien alueiden omistajana. Strategisesti tärkeillä alueilla ensimmäinen asemakaava laaditaan vasta kaupungin saatua alueet omistukseensa. Muina tavoitteina mainitaan asunto- ja elinkeinopoliittisten ja yhdyskuntarakenteellisten tavoitteiden mahdollistaminen, maan hinnan pitäminen kohtuullisena, arvonnousun pidättäminen kaupungille sekä riittävät virkistys- ja suojelualueet. Lisäksi korostetaan avointa ja tasa-arvoista toimintatapaa. Hyvän maapolitiikan tekijöinä pidetään pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta, riittäviä maanhankinnan resursseja ja kaavoitusmonopolin hyväksikäyttöä. (Kuopion kaupunki 2015)

Lahden yleiskaavojen toteutusohjelman maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissa 2017-2020 maapolitiikan päätavoitteena on turvata edellytykset kaupungin strategian mukaiselle 1 % väestönkasvulle riittävän vetovoimaisella tonttitarjonnalla asumisen ja elinkeinoelämän tarpeisiin. Keskeisiä tavoitteita ovat yleiskaavassa osoitettu 10 vuoden varanto rakentamiseen, kaupungin raakamaavaranto 5 vuodeksi ja asemakaavoitettu varanto 5:n vuoden ajaksi. Tavoitteena on myös yhdenvertainen kohtelu, raakamaan ja tonttien hintatason pitäminen kohtuullisena sekä pitkäjänteinen positiivinen vaikutus kaupungin talouteen. (Lahden kaupunki 2016)

Oulun kaupungin maapoliittisissa linjauksissa maapoliittiset tavoitteet yhdistetään vuonna 2013 hyväksytyyn kaupunkistrategiaan ja sen ohella tehtävään yleiskaavaan. Yleiskaavassa tavoitteina ovat yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja kehittäminen tukemaan hyvää, sujuvaa arkea ja kestäviä valintoja. Maankäyttöä kehitetään erityisesti kävely-, pyöräily- ja joukkoliikennevyöhykkeillä. Kaupunkia elävöitetään kaupunkia tiivistämällä keskustaa ja monipuolistamalla alueiden toimintoja. Asuinaluille ja asumisvaihtoehtojen kirjolle luodaan edellytykset sekä osoitetaan asuntotuotantoa erityisesti kaupungin ydinalueille, vesistöjen rannoille, taajamiin ja kyliin. Linjauksena on jatkaa aktiivista ja kaupungin ohjauksella säilyttävää maapolitiikkaa sekä toimenpiteillä varmistaa yleiskaavan toteuttamista. Kaupungin maanomistus ja maanhankinta kehittyvillä alueilla nähdään välttämättömänä. Maanhankinnalla turvataan kuntalaisten, elinkeinoelämän, kaupungin rakentamisen ja toimintojen edellyttämien maa-alueiden käyttöönotto. Oikeasta paikasta, oikea-aikaisesti ja oikealla hinnalla hankittu maa luo edellytykset kuntatalouden hallintaan, taloudelliselle yhdyskunta- ja palvelurakenteelle sekä rakentamiselle. Tontinluovutuksen tavoitteena on mahdollistaa monipuolinen ja kohtuuhintainen asuntotuotanto sekä yritysten ja palveluiden sijoittuminen Ouluun. Tontinluovutuksesta saatavilla tuloilla pyritään kattamaan yhdyskuntatekniikan kustannukset. Maankäytösopi-

muksiin liittyvinä tavoitteina on kaupunkirakenteen eheyttäminen, uudistuminen ja elinvoimaisuuden säilyttäminen asemakaavamuutos- ja täydennysrakentamisalueilla. Sopimuksilla varmistetaan yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakautuminen ja pyritään tukemaan energiatehokasta rakentamista. (Oulun kaupunki 2014)

Porin vuonna 2008 hyväksytyssä maapoliittisessa ohjelmassa yhtenä tavoitteena on riittävä tonttitarjonta, siten että kaupungilla on jatkuvasti tarjolla kiinnostavia tontteja asuamiseen ja yrittämiseen. Tavoitteen saavuttamisen keinona on kaupungin kehittämisen kannalta tarvittavan maan hankinta oikeasta paikasta, oikeaan aikaan ja kohtuullisella hinnalla maanomistajia tasapuolisesti kohdellen. Tavoitetta edistetään myös kaavoittamalla pääosin kaupungin omistamia alueita 3-5 vuoden rakentamistarpeita vastaavasti. Kaupungin tavoitteena on myös kestävä kehitys sopeuttamalla alueiden hankinta, suunnittelu, rakentaminen ja luovutus taloudellisiin mahdollisuuksiin sekä terveellisen, turvallisen, energiatehokkaan ja viihtyisän elinympäristön vaatimuksiin. Lisäksi kaupungin aktiivisella maapolitiikalla vakautetaan maakaupan yleisiä markkinoita. (Porin kaupunki, 2008, s. 1)

Rauman kaupungin maapoliittisena päätavoitteena on kaupungin elinvoiman ja hyvinvoinnin edistäminen. Maapoliittisten keinojen käyttöä ja toimintaperiaatteita vakiinnutetaan ja niihin sitoutumista korostetaan. Tavoitteita edistetään riittävillä taloudellisilla resursseilla ja kiinnittämällä huomiota henkilöstön koulutusmahdollisuuksiin. Raakamaata hankintaan aktiivisesti yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin, joka tukee kohtuuhintaisen, monipuolisen ja kysyntää vastaavan tonttituotannon tarjontaa. Tavoitteena on asemakaavojen toteuttamisen edistäminen ja yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Tonttien hintatasoa tarkistetaan säännöllisesti. Hajarakentamista pyritään hallitsemaan ohjaamalla rakentaminen olemassa olevien asuinalueiden ja kunnallistekniikan läheisyyteen. Tavoitteeksi on nostettu myös maanomistajien tasapuolinen kohtelu. (Rauman kaupunki, 2018, s. 15)

Turussa maapolitiikan tavoitteena on varmistaa kaupungin hallittu kasvu, kysyntää vastaava tonttitarjonta, kaupungin ilmastotavoitteiden toteutuminen sekä kokonaistaloudellisesti järkevä, tehokas ja viihtyisä yhdyskuntarakenne. Kaupungin strategian mukaan kaupunki kasvaa keskustaa ympäröiville kaupunki uudistusvyöhykkeelle, joukkoliikennevyöhykkeelle kaupunkirakenteen kehittyessä kohti merta. (Turun kaupunki, 2019 s. 3) Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittisessa ohjelman 2018-2021 tavoitteissa todetaan yhteisen, onnistuneen asunto- ja maapolitiikan olevan tärkeä osa seudun kilpailukykyyn kehittämistä. Yhteisillä periaatteilla luodaan edellytykset maankäytön aluevarausten sekä suunnitelmien hallitulle ja oikea-aikaiselle toteutumiselle. Tavoitteena on myös edistää kuntalaisten tasapuolista kohtelua maankäyttöön liittyvissä asioissa ja edistää kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia elämäntilanteeseen sopivaan asumiseen.

3.2 Maanhankinta

Hankinnan tavoitteet

Lähes kaikissa maapoliittisissa ohjelmissa korostetaan riittävää raakamaan hankinnan tarpeellisuutta kaupungin suunnitelmallisen kehittämisen ja kasvun kannalta. Maanhankinnan merkittävimpänä tehtävänä pidetään maan hankkimista riittävän ajoissa yhdyskuntarakentamisen tarpeita varten. Riittävällä ja oikealla tavalla sijoittuneella kaupungin raakamaavarannolla turvataan alueiden oikea-aikainen ja kustannustehokas toteutuminen sekä edistetään maanomistajien tasapuolista kohtelua. Kaupungin maanomistus mahdollistaa monipuolisen ja kohtuuhintaisen tonttitarjonnan. Samalla edistetään kaupungin

strategisia tavoitteita, asuntokannan monipuolisuutta ja turvataan yritysten toimintaedellytyksiä. Espoossa tavoitteeseen pääsemiseksi katsotaan riittävän kaupungin omistamien maiden kaavoittaminen yksityisomisteisten maiden ohella.

Keskeisenä tavoitteena raakamaan hankinnassa on myös asemakaavoituksen tuoman arvonnousun saaminen kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi. Myös raakamaan hintatason pitäminen kohtuullisena on keskeinen tavoite erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla. Maankäyttösopimuksilla ja suunnittelutarveratkaisuilla ei tule korottaa raakamaan hintatasoa ja vaikeuttaa kunnan maanhankintaa keskeisillä laajentumisalueilla.

Osassa kaupungeja hankittavalle raakamaalle on asetettu vuotuisia tavoitemääriä. Suurimmassa osassa kaupungeja hankinnan määrälle ei ole kuitenkaan asetettu vuosittaista hehtaarikohtaista tavoitetta, vaan hankintoja pyritään tekemään kaupungin kehityksen kannalta riittävästi. Asemakaavoitettujen alueiden täydennysrakentamisella todetaan olevan vaikutusta raakamaan hankintatarpeeseen.

Taulukko 4. Raakamaan hankinnan määrällisiä tavoitteita.

Raakamaan hankinnan määrällisiä tavoitteita	
Hämeenlinna	30 ha/vuosi, hankinnan suunnitelma tarkistetaan vuosittain 5-10 vuoden raakamaavaranto
Joensuu	30-40 ha/vuosi
Kouvola	Tavoitetaso määritetään vuosittain maankäytön toteuttamisohjelmassa
Kuopio	Tulee ylittää vuosittain asemakaavoitettava pinta-ala
Pori	Keskimäärin vuosittain yli 50 ha
Tampere	70 ha (4 vuoden liukuva keskiarvo)
Turku	Seudun kunnilla 3-5 vuoden raakamaavaranto, pyritään nostamaan 5 vuoden tarpeita vastaavalle tasolle. Yleiskaavavarantona ylläpidetään 10 vuoden tarvetta.
Vaasa	100 ha/vuosi

Hankinnan ohjaus

Raakamaan hankintaa kaupungeissa ohjaa ensisijaisesti yleiskaavoitus ja siinä osoitetut strategisesti keskeiset laajentumisalueet, joiden asemakaavoittaminen on näköpiirissä lähivuosisikymmeninä. Yleiskaavojen lisäksi lähes kaikissa suuremmissa kaupungeissa on laadittu myös ohjelmia ja maankäytön rakennesuunnitelmia, jotka ohjaavat raakamaan hankintaa. Kuopiossa maanhankinta suunnataan erityisesti keskeisen kaupunkialueen ympäristöön voimassa olevan yleiskaavan ja vuonna 2015 hyväksytyyn kaupunkirakennesuunnitelman mukaisille alueille. Kouvolassa maata hankitaan keskeisen kaupunkialueen osayleiskaavan alueelta vuosittain laadittavan maankäytön toteuttamisohjelman mukaisesti. Myös Joensuussa maanhankintaa ohjataan laatimalla maankäytön toteuttamisohjelma. Jyväskylässä on laadittu vuosittain maankäytön toteutusohjelma KymppiR, joka tuottaa lähtökohtia maanhankinnalle (Jyväskylän kaupunki 2019). Turussa maanhankintaa ohjaa Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035 huomioiden rakennemallissa esitetty vaiheistus. Tampere huomioi maanhankinnassa erityisesti kaupunkistrategian asumistavoitteiden saavuttamisen, yritysten toimintaedellytykset ja joukkoliikennevyöhykkeet.

Rovaniemen kaupungin tavoitteena on hankkia maata keskeisten yleiskaavojen lisäksi palvelukylien kehittämisalueilta. Myös Kankaanpäässä tavoitteena on hankkia maata kyllien lisärakentamista varten. Kuopion maapoliittisessa ohjelmassa korostetaan kaupungilla olleen pitkään periaate, ettei se osta keskeisen kaupunkialueen ulkopuolella tai liitoskuntien kuntakeskusten ulkopuolisilla maaseutualueilla sijaitsevaa maata tontteja myydäkseen.

3.2.1 Vapaaehtoinen kauppa ja vaihto

Vapaaehtoinen kauppa ja vaihto ovat ensisijainen raakamaan hankintakeino kaikissa tutkituissa kaupungeissa ja tätä halutaan korostaa maapoliittisissa ohjelmissa. Lisäksi ohjelmissa korostetaan sitä, että vapaaehtoinen maanhankinta tulee tehdä riittävän ajoissa ennen alueiden asemakaavoitusta, jotta mahdollisille muille maanhankintakeinojen käytölle jää riittävästi aikaa. Esimerkiksi Joensuun kaupungin (2018, s. 17) mukaan kaupat tulisi neuvotella 3-10 vuotta ennen alueen asemakaavoitusta. Kaupungin maanhankinnan tulee olla läpinäkyvää, ennakoitavaa ja johdonmukaista, jotta kaupunki nähdään luotettavana osapuolena. Osa kaupungeista laativat maankäytön toteuttamisohjelmia, jotka toimivat keinona suunnitella ja tiedottaa kaupungin lähitulevaisuuden maanhankinnan kohdealueista.

Seinäjoen kaupungin (2014, s. 16) maapoliittisessa ohjelmassa todetaan, että onnistuminen vapaaehtoisissa kaupoissa edellyttää, että

- hankinta tehdään riittävän ajoissa
- kaupungilla on ennestään hyvä maareservi, joka parantaa neuvotteluasemaa
- hinnoittelu johdonmukaista
- toimitaan tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti
- maata hankitaan yleiskaavan kasvusuunnilta
- asemakaavoitetaan kaupungin omistamaa maata
- maankäyttösopimuksilla tai suunnittelutarveratkaisuilla ei vaikeuteta maanhankintaa
- lainmukaiset maanhankintakeinot ovat käytössä.

Vapaaehtoisen maanhankinnan yhteydessä mainitaan, että maata hankitaan alueella valitsevaan käypään hintaa eli maasta ollaan valmiita maksamaan markkina-arvon mukainen hinta. Markkina-arvon mukainen hinta vaikuttaa merkittävästi raakamaan hintatasoon. Kaupunkien yhtenä päätavoitteena on raakamaan hinnan pitäminen kohtuullisena. Tällä viitataan siihen, etteivät kaupungit ole halukkaita maksamaan alueista markkina-arvoa korkeampaa hintaa, koska tästä aiheutuisi laaja-alaisempaa raakamaan hintatason nousua. Lisäksi liian korkea kauppahinta voidaan katsoa kielletyksi valtiontueksi yrityksen ollessa myyjänä (Oulun kaupunki 2014, s. 11).

Maan johdonmukaisen hinnoittelun ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun merkitys vapaaehtoisissa kaupoissa onnistumiseen on merkittävä. Myyjän tulee voida luottaa siihen, että hinta ja muut kaupan ehdot ovat vertailukelpoisia muihin maanomistajiin ja tehtyihin kaappoihin nähden (Kuopion kaupunki 2015, s. 24). Maan hankkimista muulla kuin sen markkina-arvon mukaisella hinnalla ei voida hyväksyä, sillä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu velvoittaa kaupunkia yhtenäisiin hinnoittelumenetelmiin (Järvenpään kaupunki 2019, s. 7). Mikäli vapaaehtoiseen kauppaan ei päästä riittävän ajoissa kohtuullisin ehdoin, on kaupungeilla valmius käyttää muita lainsäädännön tarjoamia keinoja kuten lunastusmenettelyä.

3.2.2 Lunastaminen

Tutkimuksen kaikkien kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa tuodaan ilmi valmius lunastuksen käyttöön raakamaan hankinnassa. Lunastusta ollaan valmiita käyttämään, mikäli kaupungin kehityksen kannalta tarpeellisia alueita ei ole saatu hankittua riittävän ajoissa kaupungin omistukseen vapaaehtoisin kaupun kohtuullisin ehdoin. Pelkästään valmius lunastuksen käyttöön edistää merkittävästi vapaaehtoisten kauppojen syntyä raakamaan hankinnassa. Lunastukseen voidaan päätyä myös maanomistajien tasapuoliseksi

kohtelemiseksi esimerkiksi tilanteissa, joissa osa maanomistajista on myynyt yleiseen hintatasoon raakamaata kaupungille, mutta osa maanomistajista vaatii alueistaan korkeampaa hintaa. Vapaaehtoiseen kauppaan suostumattomien maaomistajien maita voidaan päätyä lunastamaan vastaavan korvaukseen pääsemiseksi ja korkeamman hintatason välttämiseksi. Lunastaminen liittyy kaupungin linjaukseen kaavoittaa vain kaupungin omistamia alueita, mistä on useita hyötyjä kaupungeille kuten aiemmin luvussa 2.2 on mainittu. Menetelmän yhteydessä korostetaan, että lunastettavasta omaisuudesta määrätään maaomistajalle täysi käyvän hinnan mukainen korvaus.

Järvenpään kaupunki (2019, s. 6) korostaa erityisesti lunastuksen käyttöä. Tuoreeseen vuonna 2019 hyväksytyyn maapoliittiseen ohjelmaan on kirjattu kaupungin sitoutuvan lunastusmenettelyn käyttöön. Menettelyn käyttö nähdään välttämättömänä, koska maa-alueen omistaja voi kieltää omistamansa alueen luovuttamiseen uuteen käyttöön estäen hankkeen toteutumisen. Maa-alueen myyjällä on myös monopoliasema, jolloin maata ei välttämättä saada hankittua markkina-arvon mukaiseen hintaan ilman lunastusta.

3.2.3 Etuosto

Kaikissa tutkimuksen kaupunkien tulkitaan olevan valmiita käyttämään etuosto-oikeutta yhtenä keinona täydentämään maanhankintaa. Tärkeimpinä kriteereinä keinon käytölle ovat kaupan kohteena olevien alueiden merkitys yhdyskuntarakentamisen kannalta ja kauppahinta. Maapoliittisten ohjelmien perusteella kaupunkien suhtautumisessa etuoston käyttöön voidaan kuitenkin todeta olevan eroavaisuuksia. Esimerkiksi Kouvolan ja Lahden maapoliittisissa linjauksissa aihetta on käsitelty vain mainitsemalla valmius käyttää kaikkia lainsäädännön tarjoamia keinoja maanhankinnassa. Seinäjoen maapoliittisessa ohjelmassa etuosto-oikeuden olemassaolo tuodaan ilmi, mutta ei oteta kantaa kaupungin suhtautumisesta sen käyttöön. Espoon, Joensuun, Oulun, Porin ja Tampereen linjaukset voidaan katsoa olevan aktiivisempia. Näissä kaupungeissa periaatteena on, että etuosto-oikeutta käytetään, kun saadaan hankittua tarkoituksenmukainen alue kohtuulliseen hintaan. Jyväskylässä etuoston käyttöä arvioidaan kahden viikon välein kokoontuvassa etuostoryhmässä. Lappeenrannan maapoliittisessa ohjelmassa mainitaan etuosto-oikeuden johtavan jossain tapauksissa myös vapaaehtoiisiin kauppoihin kaupungin kanssa, kun kaupungin suhtautumista vireillä olevaan kiinteistökauppaan on lähdetty selvittämään.

3.2.4 Muiden alueiden hankinta

Vaihtomaat sekä virkistys- ja suojelualueet

Raakamaan lisäksi kunnat hankkivat vaihtomaiksi soveltuvia sekä virkistys- ja suojelutarkoituksiin soveltuvia alueita. Maapoliittisten ohjelmien perusteella näiden alueiden hankintaan suhtaudutaan pääosin vähemmän aktiivisesti ja alueita voidaan hankkia mahdollisuuksien mukaan sopivissa tilanteissa, mikäli niitä on tarjolla kohtuullisin hinnoin. Tampere pyrkii kuitenkin aktiivisesti hankkimaan vaihtomaiksi soveltuvia alueita.

Asemakaavatonttien hankinta

Kaupunkien suhtautumisesta asemakaavoitettujen tonttien hankintaa käsitellään tarkastelluissa maapoliittisissa ohjelmissa vähäisesti. Tampereen kaupunki on aktiivinen hankkimaan myös muuttuvia asemakaavoitettuja alueita erityisesti täydennysrakentamisen edistämiseksi. Vastaava maapoliittinen linjaus on myös Turun kaupungilla. Järvenpään kaupungin periaatteena on, että asemakaavoissa yksityiseen rakentamiseen osoitettuja asunto- ja työpaikkatontteja kaupunki hankkii vain erityisistä syistä ja vapaaehtoisin kaupun. Näissä tapauksissa kaupungin tulee ennestään omistaa tontin arvokkain osa ja kaupungilla on oikeus lunastaa muu osa tontista tai alue tulee olla hinnaltaan edullinen ja sen

tulee soveltua kaupungin omaan käyttöön. (Järvenpään kaupunki 2019, s. 5.) Hämeenlinnassa kaupunki ostaa tapauskohtaisesti harkiten kaupungin myymiä rakentamattomia tontteja takaisin myyntihinnalla. Porissa asemakaavoitetun rakennusmaan hankintaa pidetään poikkeuksellisenä ja perusteltua lähinnä vajavaisesti rakennetuilla alueilla, joiden käyttötarkoitus on muuttumassa. Kankaanpään kaupunki on halukas ostamaan yksityisessä omistuksessa olevia rakentamattomia asuintontteja kauppahinnan ollessa 90 % kaupungin myymien tonttien hinnasta. Muilta osin tutkitut maapoliittiset ohjelmat eivät käsittele kaupunkien ostohalukkuutta asemakaavoitettujen tonttien osalta.

Asemakaavojen yleiset alueet

Asemakaavojen mukaiset yleisten rakennusten tontit ja muut yleiset alueet kuten tori-, puisto-, ja virkistysalueet hankitaan pääasiassa maankäyttösopimusten yhteydessä osana sopimuskorvausta sekä vapaaehtoisin kaupoin. Katualueiden osalta sovelletaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaista ilmaisuovutusvelvollisuutta. Tarvittaessa voidaan käyttää yleisten alueiden lunastamista asemakaavan perusteella, mutta maapoliittisten ohjelmien perusteella tämän soveltaminen on vähäistä.

Ympäristöministeriön laatiman selvityksen (2020, s. 46-48) mukaan yleisten alueiden luovutus voi tapahtua varsinaisen maankäyttömaksun lisäksi tai osana maankäyttömaksua. Alueiden luovuttamista maankäyttömaksun lisänä, käytännössä lisämaksuna, pidetään kuitenkin ongelmallisena, koska sopimus- ja hallinto-oikeudellista kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi huomioida kunnan muut mahdollisuudet saada alueet haltuunsa. Mikäli yleiset alueet lunastetaan asemakaavan perusteella maankäyttö- ja rakennuslain 96 § nojalla, tulee kunnan maksettavaksi lunastuslain mukainen korvaus alueesta. Näin ollen sopimusehtoja, joiden perusteella yleiset alueet tulee luovuttaa maankäyttömaksun lisäksi, pidetään ristiriitaisena maankäyttö- ja rakennuslain yleisten alueiden hankintaa koskevien säästöjen kanssa.

3.3 Maan luovutus

Maan luovutus maapolitiikan yhteydessä käsittelee pääasiassa tonttien luovutusta, mutta ohjelmassa voidaan linjata myös muun maaomaisuuden luovutusperiaatteista. Tonttien luovutuksen osalta maapoliittisissa ohjelmissa on merkittäviä eroja käsiteltävien aiheiden osalta. Osa ohjelmista sisältää hyvinkin tarkkoja luovutusperiaatteita, mutta osassa ohjelmia käsitellään vain maan luovutuksen päälinjaukset. Joissain ohjelmissa tarkoituksena on liittää voimassa olevat tontinluovutusperiaatteet myöhemmin maapoliittisen ohjelman liitteeksi, jolloin luovutusperiaatteet voidaan päättää erillisessä päätöksenteossa ja tarvittaessa päivittää ilman ohjelman kokonaisuudistusta. Osassa kaupungeja yksityiskohtaisia periaatteita ei haluta sisällyttää maapoliittiseen ohjelmaan, koska niiden päivittäminen erillisessä päätöksenteossa koetaan helpommaksi.

Yleisiä periaatteita

Tonttien luovutus on yksi maapolitiikan merkittävimmistä osa-alueista ja kaupunkilaisille usein näkyvin osa. Tonttitarjonta nähdään erittäin tärkeänä osana kaupunkien kehitysedellytysten luonnissa ja yhdyskuntarakenteen kestävä kehityksen ohjaamisessa. Tontinluovutuksen keskeisenä tavoitteena kaiken suuruisissa kaupungeissa on riittävän, kohtuuhintaisen ja monipuolisen tonttitarjonnan mahdollistaminen. Riittävällä tarjonnalla tonttien hintataso on mahdollista säilyttää kohtuullisena ja mahdollistetaan kaupungin kestävä väestönkasvu sekä yritysten sijoittuminen kaupunkiin. Yleisenä hinnoitteluperiaatteena on tonttien luovuttaminen kohtuulliseen käypään hintaan, jotta kaupunki ei omalla hinnoittelullaan aiheuta hintatason nousua. Hinnoittelussa korostetaan erityisesti

Euroopan unionin valtiotukisäädösten ja kuntalain 130 §:n edellyttämää markkinaehtoisuuden määrittelyä.

Tonttien luovuttaminen on kaupungeille myös merkittävä tulon lähde. Tonteista saatavilla tuloilla on mahdollista osaltaan kattaa maanhankinnan, alueiden suunnittelun ja yhdyskuntatekniikan rakentamisen kustannuksia. Joissain kaupungeissa tonttien hinnoittelu on sidottu omakustannuseriaaalla kaupungille aiheutuneisiin kustannuksiin. Yleisempää kuitenkin on tonttien alue- tai vyöhykehinnointelu, jolloin luovutushinnoissa huomioidaan tonttien käypä arvo. Asuntotonttien osalta on yleistä, että tontit luovutetaan myymällä tai vuokraamalla tontinsaajan valinnan mukaisesti (katso taulukko 5). Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla, joissa tonttien hintataso on korkeampi, pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin tonttien vuokraaminen. Pienemmän pääoman sitominen alkuvaiheessa edistää rakentamista ja vuokratulojen korostetaan olevan kaupungille varma ja tasainen tulonlähde ilman suhdannevaihteluja.

Erityisesti pienemmissä kaupungeissa tontinluovutuksessa korostetaan elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistämistä. Yrityksiä pyritään houkuttelemaan monipuolisella tonttitarjonnalla uusien työpaikkojen ja vetovoimaisuuden lisäämiseksi. Myös suuremmissa kaupungeissa riittävää yritystonttien tarjontaa korostetaan yritysten sijoittumisen mahdollistamiseksi. Väestöltään kasvavissa kaupungeissa tontinluovutuksessa kiinnitetään myös erityistä huomiota asuntopoliittisten ja kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumiseen sekä kaupungin viihtyisyyden ja rakentamisen laadun parantamiseen. Asuntopoliittiset tavoitteet liittyvät usein riittävän asuntotuotannon mahdollistamiseen, asumisen hintatason kohtuullisuuteen ja segregaaation estämiseen. Viihtyisyyttä ja rakentamisen laatua pyritään edistämään lisäämällä tonttien luovutusta laatukilpailutuksella.

Luovutuseriaaateissa korostetaan myös tonttien luovuttamista rakennettavaksi ja tavoitteena on niiden nopea rakentuminen. Luovutusehdoilla pyritään estämään kaikenlainen kiinteistökeinottelu ja suurien tonttivarantojen siirtyminen yksityiseen omistukseen. Luovutusehdoissa käytetään tarvittavia rakentamisvelvoitteita ja kiinteistöjen luovuttamista eteenpäin tarvittaessa rajoitetaan.

Tonttien luovutuksessa merkittävää on myös kilpailun toimivuus erityisesti asuntorakentamisessa. Osassa kaupungeja tavoitteena on lisätä tonttien luovuttamiseen liittyvää avoimuutta, läpinäkyvyyttä ja maaomaisuuden tuottoa lisäämällä tonttien tarjousmyyntiä ja laatukilpailutusta. Kilpailutusta käytetään usein erityisarvoa omaavilla tonteilla, joihin kohdistuu tavanomaista suurempi kysyntä ja joita on tarjolla rajallinen määrä. Erityisarvona tonteilla voi olla esimerkiksi rannan läheisyys, sijainti lähellä ydinkeskustaa tai muutoin erityinen sijainti. Yritystonttien osalta neuvotteluperustainen tontinluovutus voi olla perusteltua, koska niiden osalta arvioitavaksi tulevat myös elinkeinopoliittiset tavoitteet.

3.3.1 Asuintonttien luovutus

Kasvavilla kaupunkiseuduilla asuntorakentamiseen tarkoitettujen tonttien luovutusmääriä ohjaavat usein asuntopoliittiset tavoitteet ja ohjelmat sekä MAL-sopimukset. Vuosittain luovutettavien tonttien määrä alittaa usein kysynnän. Syynä tähän voivat olla riittämättömän kaavavarannon syntyminen tai kestävä kasvun hallinta. Tonttien luovutuksessa tulee huomioida myös valtion tukeman asuntotuotannon toteutuminen ja erityisryhmien asuntojen tonttitarpeet sekä segregaaation estäminen. Väestön kasvaessa kaupungeissa yhdyskuntarakenteen taloudellinen ja kestävä kehittyminen tulee olla erityisen suunnitelmallista ja merkittävänä ohjauksena on asuntotonttien luovuttaminen.

Väestöltään pienillä kaupunkiseuduilla asumiseen tarkoitettua tonttivarantoa on usein riittävästi jopa vuosikymmenten tarpeita varten. Uusia asukkaita pyritään houkuttelemaan riittävän monipuolisella ja edullisella tonttitarjonnalla. Näissä kaupungeissa asemakaavojen ulkopuolinen hajarakentaminen voi olla osuudeltaan merkittäväkin, jota pyritään osaltaan rajoittamaan hyvällä tonttitarjonnalla. Tonttien rajallisesta kysynnästä johtuen kaupungeilla saattaa olla painetta sallia tonttien yhdistäminen ja väljempi rakentaminen myös asemakaava-alueilla, jolloin kaavojen ja yhdyskuntatekniikan tehokkuus kärsii. Kankaanpään kaupungin (2018, s. 20) linjauksena onkin, ettei uusia alueita ei tule laittaa myyntiin ennen kuin vanhat alueet ovat riittävän tehokkaasti rakentuneet.

Taulukko 5. Asuintonttien pääsääntöisiä luovutusperiaatteita.

Kaupunki	Vuokran suuruus	Rakentamisvelvoite	Vuokra-aika	Luovutusmuoto
Espoo	4 %	70 %, 3 v.	60 v.	Vuokraus, myynti
Joensuu	4,5 % vuokrahinnasta, joka myyntihintaa alempi	AO: 60 %, 3 v. Luovutettaessa rakennusliikkeelle 2 vuotta Yhtiömuotoisissa: 85 %	50 v., Jatkettaessa 30 v.	Vuokraus, myynti
Jyväskylä	5 %	2 v.	50 v.	Vuokraus, myynti
Järvenpää	5 %	Ei mainintaa	Ei mainintaa	Vuokraus päätavoite, myynti
Kuopio	4 %	Ei mainintaa	AO: 50 v. AK: 60 v.	Vuokraus, myynti rakennettuna
Lahti	5 %	3 v.	AO: 50 v.	Vuokraus päätavoite, myynti rakennettuna
Lappeenranta	5 %	3 v.	60 v.	AO: Vuokraus, myynti AK: Myynti päätavoite
Pori	5 %	2-3 v.	AO, AR: 50 v. AK: 60 v.	AO: Vuokraus, myynti AK: Myynti AR: Myynti, kantakaupungin ulkopuolella myös vuokraus
Rovaniemi	5 %	AO, AR: 40% AK: 90 %	60 v.	Vuokraus, myynti Ydinalueella vuokraus
Tampere	4 %	3 v.	Ei mainintaa	Vuokraus päätavoite, myynti
Turku	5 %	Ei mainintaa	50 v.	AO, AP: Vuokraus, myynti, yrityksille vain myynti AK, AR: Vuokraus, myynti
Vaasa	5 % vuokrahinnasta, joka myyntihintaa alempi	50 %, 2 v. Yhtiömuotoisissa 85 % Tarjouskilpailussa luovutetut 3 v.	60 v, Jatkettaessa 40 v.	Vuokraus, myynti Tietyillä alueilla päätetään erikseen
AO, AP = Pientalotontti AR = Rivitalotontti AK=Kerrostalotontti				

Taulukkoon 5 on koottu kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa mainittuja asuintonttien pääsääntöisiä luovutusperiaatteita. Ohjelmissa mainitaan usein, että tietyillä alueilla tonttien luovutuksessa voidaan käyttää pääsääntöisistä periaatteista poikkeavaa menettelyä. Laajojen hankkeiden osalta ollaan usein valmiita sopimaan pidemmistä rakentamisvelvoitteista ja vuokra-alennuksista. Hämeenlinnan, Kankaanpään, Kouvolan, Oulun, Rauman ja Seinäjoen maapoliittisissa ohjelmissa luovutusperiaatteita ei tarkalla tasolla ole linjattu. Usein tarkat tontinluovutusperiaatteet päätetään erillisessä päätöksenteossa noudattaen maapoliittisen ohjelman päälinjauksia.

Taulukosta 5 voidaan todeta kaupunkien käyttävän maanvuokrauksessa 4-5 % tuottovaatimusta. Vuokra sidotaan sopimusehdolla elinkustannusindeksiin. Joensuussa ja Vaasassa

kaupungit hinnoittelevat vuokran perusteena olevan pääoma-arvon myyntihintaa alemmalle tasolle. Maapoliittisten ohjelmien mukaan muissa kaupungeissa vuokran suuruus lasketaan myyntihinnasta. Lähes kaikkien tonttien osalta vuokralaisella on mahdollisuus tontin ostamiseen kesken vuokrakauden. Osassa kaupungeja tontti on mahdollista ostaa vasta rakentamisvelvoitteen täyttämisen jälkeen. Vuokratonttia myydessä myyntihinta määräytyy pääsääntöisesti myyntiajankohdan luovutusperiaatteiden mukaan, riippumatta vuokran perusteena olevasta hinnasta. Joissain kaupungeissa todetaan olevan voimassa vuokrasopimuksia, jotka velvoittavat käyttämään myyntihintana sopimuksessa määritettyä hintaa. Myyntihinnasta ei yleensä anneta alennusta, vaikka tontista olisi maksettu vuokraa jo pitkään, koska vuokra ei ole osamaksua myyntihinnasta. (Birell 2010, s.19.) Vuokrasopimuksia jatkettaessa tai muutettaessa kesken sopimuskauden, käytetään yleensä voimassa olevia luovutusperiaatteita, jolloin sopimus päivitetään vastaamaan uutta sopimusta.

Rakentamisvelvoitteiden käyttö luovutussopimuksissa on yleisesti käytössä, mutta velvoiterajoissa on vaihtelua kaupunkien välillä. Koko kuntaa koskevan rakentamisvelvoitteen määrittäminen maapoliittisessa ohjelmassa voi olla haastavaa, koska tonttien koossa ja asemakaavojen sisällössä voi olla merkittäviäkin eroja kaupungin sisällä. Tämä voi olla syynä siihen, että osassa kaupungeja rakentamisvelvoitetta koskien on määritelty vain aika, jonka kuluessa rakennusvalvonnan käyttöönottokatselmus tai loppukatselmus tulee olla suoritettu. Joissain kaupungeissa rakennusliikkeille luovutettavien tonttien osalta käytetään korkeampaa rakentamisvelvoitetta. Tonttien luovuttaminen rakentamattomana estetään luovutussopimukseen kirjattavilla ehdoilla ja sanktioilla. Rakentamisvelvoitteilla on merkittävä rooli kaavojen toteutumisessa ja kiinteistökeinottelun estämisessä.

Taulukossa 6 mainittujen periaatteiden lisäksi Vaasassa on käytössä energiatehokkaaseen omakotirakentamiseen kannustava järjestelmä. Maanvuokrasta myönnetään 50 % alennus kahdeksi vuodeksi, kun toteutettu energiatehokkuus on 10-25 % voimassa olevaa energiavaatimusta parempi. Alennus voidaan myöntää viideksi vuodeksi, mikäli rakentamisen toteutettu energiatehokkuus on 25 % voimassa olevaa vaatimusta parempi. (Vaasan kaupunki 2019, s. 12) Järjestelmän tarkoituksena on kannustaa rakentajia energiatehokkaaseen ja innovatiiviseen rakentamiseen sekä tukea rakentajia kehittämään uudenlaisia ratkaisuja. Osa omakotitaloista on toteutettu yli 25 % energiatehokkuusvaatimuksia tehokkaampina, jolloin vuokralainen on voinut hyödyntää viiden vuoden vuokranalennuksen. (Ovaska 2020.)

Asuintonttien hinnoittelu

Tutkimuksessa tarkasteltujen kaupunkien asuintonttien hinnoitteluperiaatteet on koottu taulukkoon 6. Taulukon perusteella voidaan todeta, että tonttien hinnoittelussa keskeisinä periaatteina ovat hintatason pitäminen kohtuullisena sekä EU:n valtioneuvoston ja kuntalain 130 §:n huomioon ottaminen. Markkina-arvon määrittämiseksi kaupungit käyttävät tonttien hinnoittelussa ulkopuolisiin selvityksiin perustuvaa vyöhykehinnointia tai kohdekohtaista arviointia. Yleisenä periaatteena on hinnoitella tontit kohtuulliseen käypää arvoon, jotta kaupunki ei omalla toiminnallaan aiheuta hintatason kohoamista. Erityisarvoa omaavat tontit luovutetaan usein tarjouskilpailulla, jossa tarjousperusteena voi olla hinta tai laatu tai molemmat. Kaupungeissa, joissa rakentamista toteutetaan valtion tukemana asuntotuotantona, hinnoitellaan tontit ARA:n hyväksymillä enimmäishinnoilla. Taulukosta 6 voidaan havaita, että kaikkien tutkimuksen kaupunkien ohjelmissa hinnoitteluperiaatteita ei ole tarkkaan linjattu, vaan niissä on keskitytty pääperiaatteiden linjaamiseen. Niidenkin ohjelmien osalta, joissa asiaa on melko tarkasti linjattu, edellyttää tontinluovutus usein erillistä päätöksentekoa tarkempien periaatteiden päättämiseksi.

Taulukko 6. Asuntotonttien hinnoitteluperiaatteita.

Asuntotonttien hinnoitteluperiaatteita	
Espoo	Vapaarahoitteiseen asuntotuotantoon suunnatut tontit hinnoitellaan käyvän arvon periaatteella.
Hämeenlinna	Päätetään uusien osalta erikseen. Ok-tontit 75 % markkinahinnasta. Yhtiömuotoiset markkinahintaan. Erityistontit tarjousmenettelyllä.
Joensuu	Vyöhykehinnat, erikseen myyntihinta ja vuokran pääoma-arvo. Myyntihinnat käypää hintaa alemmalla tasolla, yhtiömuotoiset asuntotontit kohtuulliseen käypään hintaan. Vuokrahinnat myyntihintoja alemmalla tasolla.
Jyväskylä	Rakennusoikeuteen perustuva vyöhykehinta.
Järvenpää	Tontit luovutetaan ensisijaisesti tarjouskilpailun kautta.
Kankaanpää	AO: Kohtuullinen käypä hinta, eli jonkin verran alle yksityisten hintatason. AR: Yleensä yhteneväinen alueen muiden tonttien kanssa. AK: Päätetään tapauskohtaisesti. Hinta muodostuu pääosin rakennusoikeuden perusteella. Viitehintana viimeksi myydyin kerrostalotontin kauppahintaa.
Kouvola	AO: Vyöhykehinnat, erikseen päätettävät kohteet voidaan luovuttaa erillisellä hakumenettelyllä tai tarjouskilpailulla. AR,AK: Hinta perustuu ulkopuoliseen selvitykseen.
Kuopio	Kohtuullinen käypä hinta. Erityistä arvoa omaavat tontit myydään pääsääntöisesti tarjouskilpailulla.
Lahti	AO: Periaatteena kustannusten kattaminen. AR,AK: Käypään markkinahintaan, määritys perustuu ulkopuolisten arvioitsijoiden laatimiin alueittaisiin- ja yksittäisiä tontteja koskeviin arvoihin. Erityistapauksissa tontit voidaan luovuttaa myös tarjouskilpailulla.
Lappeenranta	Alueellinen hinnoittelujärjestelmä, joka ottaa huomioon kunkin tontin sijainnin suhteessa pääkeskukseen ja aluekeskuksiin, alueen palvelutason, vesistön läheisyyden sekä alueelliset erityistekijät.
Pori	AO: Kohtuulliseen käyvän arvon mukainen kaupunginosittainen hinnoittelu, joka perustuu puolueettomaan selvitykseen. AK, AR: Käypään markkinahintaan, määritys perustuu ulkopuolisten arvioitsijoiden laatimiin alueittaisiin- ja yksittäisiä tontteja koskeviin arvoihin.
Rauma	AO: Maapinta-ala tai rakennusoikeus, AK: rakennusoikeuden mukaan Erityisissä kohteissa voidaan toteuttaa myös erillisiä hakuaikoja sekä laatu- tai tarjouskilpailuja.
Seinäjoki	Aluehinnoittelu, jonka perustana on omakustannusperiaate sisältäen maan hankinnasta ja kunnallistekniikan rakentamisesta sekä palvelurakenteesta aiheutuvat kustannukset.
Tampere	AK, AR: Kohtuullinen käypä hinta. Pelkkä hintakilpailu vain silloin kun ei nosta hintaa yleisesti. Kilpailutetut tarjoushinnat erityiskohteissa. AO: Kohtuullinen käypä hinta.
Turku	AO, AP: Vyöhykehinnointelu, erityisillä sijainneilla hintatarjouskilpailun perusteella. AK, AR: Pääasiassa tarjousmenettelyllä, jossa tarjousperusteena voi olla hinta ja laatu tai jompikumpi. Tarvittaessa käypään markkinahintaan.
Vaasa	AO: Alueelliset myyntihinnat, pidetään käypää markkinahintaa alemmalla tasolla. Yhtiömuotoiset asuntotontit hinnoitellaan kohtuulliseen käypään tasoon. Vuokrahinnat pidetään myyntihintoja alemmalla tasolla. Vyöhykehinnat päivitetään tarvittaessa, kuitenkin vähintään valtuustokausittain.
AO, AP = Omakoti-/Pientalotontti AR = Rivitalotontti AK=Kerrostalotontti	

Porin kaupungin osalta taulukon 6 tiedot perustuvat maapoliittisen ohjelman jälkeen tehtyyn päätöksentekoon. Tonttien luovutuksen osalta voimassa oleva maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 1999. Ohjelman vanhentuneisuudesta johtuen, sen sisällössä ei ole riittävästi otettu huomioon nykyisen lainsäädännön vaatimuksia luovutusten markkinaehtoisuuden määrittelystä. Luovutusperiaatteita on tästä syystä muutettu myöhemmin erillisellä päätöksenteolla.

Vedenoja on diplomityössään tutkinut tonttien hinnoitteluperiaatteita ja kuntalain edellyttämän markkinaehtoisuuden määrittelyperiaatteita haastatteleamalla tonttiasioiden kanssa työskenteleviä asiantuntijoita 11 kunnassa. Haastattelujen perusteella lähes kaikissa kunnissa oli käytössä ulkopuoliseen selvitykseen perustuva alue- tai vyöhykehinnointelu. Tutkimuksessa vyöhykehinnointelukartoissa vyöhykejako todettiin olevan aluehinnoittelukarttoja yksityiskohtaisempi, mutta menetelmien erot eivät kuitenkaan olleet merkittäviä, joten tutkimuksessa päädyttiin käyttämään menetelmien yhteisenä nimityk-

senä vyöhykehinnointilua. Tutkimuksen laadintahetkellä vyöhyke hinnoittelu oli käytössä tutkimuksen yhdeksässä kunnassa. Yhdessä pienessä kunnassa vyöhykehinnointilulle ei nähty olevan tarvetta ja yhdessä keskikokoisessa kunnassa hinnoittelu katsottiin tarpeelliseksi lähitulevaisuudessa. (Vedenoja 2017, s. 57)

Vedenojan tutkimuksen kuudessa suuressa kunnassa vyöhykehinnointilua oli teetetty pääsääntöisesti asuntotonttien osalta kerros-, rivi-, ja omakotitalotonteille sekä yritystonttien osalta toimisto-, liike-, teollisuus- ja varastotonteille. Yhdessä näistä kunnista vyöhykehinnointilua ei kuitenkaan ollut omakotitonttien osalta käytössä ja yhdessä kunnassa päivittäistavarakauppojen osalta katsottiin tarpeelliseksi tehdä erillinen arvio. Kaikki suuret kunnat olivat teettäneet vyöhykehinnointilunsa auktorisoituneella arvioitsijalla (AKA) ja pääkaupunkiseudulla yritystonttien hinnoittelua oli teetetty myös yhdessä naapurikuntien kanssa. Keskikokoisissa kunnissa arvioita oli laadittu myös kunnan ja laillistetun kiinteistövälittäjän (LKV) yhteistyönä. Lähes kaikissa kunnissa ensimmäiset vyöhykehinnointilut oli laadittu vuosina 2010-2015 ja hinnoittelujen päivitysväli nähtiin pääsääntöisesti olevan tarpeen 2-3 vuoden välein. (Vedenoja 2017, s. 58, 63)

Useissa maapoliittisissa ohjelmissa on huomioitu, että pitkän vuokra-ajan kuluessa indeksiin sidottunakin vuokran taso jää maan hintatasoa alemmaksi, koska maan hinta kohoaa elinkustannusindeksiä nopeammin. Vanhoja maanvuokrasopimuksia jatkettaessa yleisenä periaatteena on päivittää vuokrauksen ehdot ja hinnoittelu uusien vuokrausperiaatteiden mukaiseksi. Tästä syystä vanhoilla alueilla vuokrasopimuksia uusittaessa vuokran tasokorotukset ovat normaaleja. Vuokratason nopeaa korottumista pyritään Espoossa ja Joensuussa ratkaisemaan uusiin vuokrasopimuksiin kirjattavalla ehdolla, joka mahdollistaa vuokran tarkistamisen kesken vuokratuokauden. Järvenpäässä (2019, s. 9) tonttien pääoma-arvo tarkistetaan vähintään kerran 10 vuodessa, mikä osaltaan estää merkittävät vuokratuokorotukset sopimusta jatkettaessa ja mahdollistaa käyvän arvon mukaisen vuokran perimisen koko sopimuskauden ajan. Lisäksi Joensuussa (2018, s. 23) asuntotonttien vanhoja vuokrasopimuksia uusittaessa vuokran korotusta porrastetaan vuokran noustessa yli kaksinkertaiseksi, kun uusi sopimus tehdään välittömästi edellisen sopimuksen jatkoksi samalle vuokralaiselle. Tällöin vuokrasta annetaan 30 % alennus kolmen vuoden ajaksi, jonka jälkeen uusi vuokra tulee kokonaisuudessaan voimaan. Vastaava alennus on käytössä myös Kuopiossa (2015, s. 30). Porissa (1999, s. 30) korotukselle on käytössä viiden vuoden siirtymäsäännös siten, että ensimmäisenä vuotena vuokrasta peritään 20 % ja toisena 40 % jatkuen siten, että viidentenä vuonna peritään uuden sopimuksen mukainen täysi vuokra. Siirrettäessä vuokraoikeus toiselle, peritään uudelta vuokralaiselta heti seuraavan vuoden alusta täysi vuokra.

Tontin saajan valinta

Taulukkoon 7 on koottu kaupunkien käyttämiä asuntotonttien valintakriteereitä. Tutkimuksen perusteella omakotitonttien luovuttamisessa yleisenä tapana on julkinen hakumennettely, jossa ensi kertaa luovutettavaksi tulevat tontit asetetaan määrätyksi ajaksi yleisesti haettavaksi. Usean hakijan ollessa kiinnostunut samasta tontista, hakijoiden kesken voidaan suorittaa arvonta tontinsaajan valitsemiseksi. Joissain kaupungeissa on käytössä myös pisteytysmenetelmä, jossa huomioon voidaan ottaa hakijan asuntotarve esimerkiksi nykyisen asumismuodon perusteella.

Taulukko 7. Asuntotontin saajan valintakriteereitä.

Asuntotontin saajan valintakriteereitä	
Espoo	AO-tontit omatoimiseen rakentamiseen pääsääntöisesti arvonnalla kerran vuodessa. Ammattimaiseen rakentamiseen tontteja luovutetaan pääsääntöisesti julkisella hakumenettelyllä ja tarvittaessa hinta- tai laatukilpailulla.
Hämeenlinna	AO: Ensisijaisesti luonnolliset henkilöt. Toissijaisesti, jos itse tai perheenjäsen saanut tontin 5 vuoden aikana sekä yritys ja muu yhteisö. Erityistontit voidaan luovuttaa tarjousmenettelyllä.
Joensuu	AO: Pääosin julkinen haku. Lapsiperheet etusijalla, mutta muitakaan ei suljeta pois. Osa voidaan jakaa myös muin perustein. Voidaan luovuttaa myös rakennusliikkeille jatkuvassa haussa, ehtona ettei halussa kaupungin AO-tonttia. Erityisarvoa omaavat ja osa muistakin tarjousten perusteella. AK,AR: Pääsääntöisesti julkisen hinta- tai laatukilpailun avulla. Huomioon otetaan tarkoituksenmukaisella tavalla hinnan ohella kriteeriksi toteutuksen laatu, ympäristön parantaminen ja asukkaille suunnattujen asumispalveluiden tasokkuus. Muilta osin tontit jaetaan pääosin harkinnan mukaan ottaen huomioon kaupungin asunto- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet sekä suunnitelmien laatu. Samalta alueelta pyritään luovuttamaan tontteja useammalle eri rakentajalle.
Jyväskylä	AO, AP: Avoin tonttihaku huomioiden hakijan nykyinen asumismuoto, asunneiliöt, perheen koko sekä muita asunnontarpeeseen vaikuttavia seikkoja. Hakemuksen perusteella tarkastellaan hakijoiden asunnontarvetta ja tontit pyritään luovuttamaan niitä eniten tarvitseville. AK, AR: Julkinen haku, jossa huomioidaan hakijan olemassa oleva tonttivaranto ja tonttitarve. Osa luovutetaan arvonnalla, tarjouskilpailulla tai huutokaupalla.
Kankaanpää	Varataan myyntisopimuksella vain hakijoille, joilla ei ole rakentamatonta kaupungin tonttia hallussaan tai varattuna. Uusilla alueilla yhteishaku, jonka jälkeen vapaa myynti. Yhteishaussa samaa tonttia hakevat asetetaan etusijajärjestykseen siten, että hakija, joka ei ole vastaanottanut kaupungin tonttia viiden vuoden sisällä ennen yhteishaun hakuajan alkamista saa etusijan nähden hakijaan, joka on vastaanottanut tontin. Mikäli hakijoiden välille ei saada tällä tavoin eroa, valitaan tontin saaja arpomalla.
Kouvola	Pääosin jatkuva haku päätettyjen periaatteiden mukaan. Uudet alueet ja muut erikseen päätettävät kohteet voidaan luovuttaa erillisellä hakumenettelyllä tai tarjouskilpailulla. Kaupunkikuvallisesti merkittävässä alustavat rakennussuunnitelmat.
Lahti	AO: Uusien tonttien haku 2 kertaa vuodessa. Tontit luovutetaan pisteytyksellä huomioiden perhe-koko, tulotaso, ikä ja nykyinen asumismuoto. Muut luovutusmuodot ovat tarjouskilpailu ja arvonta. Vapaaksi jääneet ja peruuntuneet tontit ovat haettavissa kuukausittaisessa haussa. AK, AR: Pääsääntöisesti jatkuvaan hakuun perustuvalla neuvottelumenettelyllä, jossa huomioidaan yhdenvertaisuus, tasapuolisuus, kilpailun edistäminen, nopea aloitus ja asuntopolitiikka. Tontin- tai korttelinluovutuskilpailulla luovutetaan alueet, joissa on kaupunkikuvallista tai muuta erityisarvoa
Lappeenranta	Avoin hakumenettely. Jos useampi hakija, huomioidaan hakijan asuntotarve, työpaikkojen ja lasten koulujen sijainti, perheen koko ja nykyinen asumismuoto, terveydelliset syyt, kaupungin elinkeinopolitiikka, työllistämisaikutukset sekä kaupungin talouden turvaaminen ja asukasluvun lisääminen. Pientaloja myyntiin rakentava tai kaupungin tontin viimeisen 5 vuoden aikana saanut voi saada tontin vain jatkuvasta hausta. Korkean kysynnän tontit luovutetaan tarvittaessa arpomalla.
Pori	AO: Pääsääntöisesti asunnon tarvitsijoille, mutta myös rakennusliikkeille. Luovutetaan tarvittaessa toteuttavalla arvontamenettelyllä. Arvontaan ei hyväksytä hakijaa, jolla itsellään tai perheenjäsenellä on 5 vuoden aikana ollut hallussaan kaupungin luovuttama tontti. Vastaava menettely rakennusliikkeillä. Luovuttamatta jääneet tontit siirtyvät jatkuvaan hakuun, johon osallistuminen vapaata kaikille hakijoille. AK, AR: Myydään hakemusten perusteella rakentajille, jotka ovat valmiita noudattamaan kaupungin ohjeistusta. Luovutuksessa pyritään tasapuolisuuteen. Erityiskohteissa voidaan toteuttaa erillisiä hakuajoja sekä laatu- ja tarjouskilpailuja.
Rauma	AO: Kuukausittain tehtävä tonttivarvonta. AR, AK: Jatkuva hakumenettely. Erityiskohteissa voidaan toteuttaa erillisiä hakuajoja sekä laatu- ja tarjouskilpailuja.
Tampere	AO, AP: Haku vuosittain 1–2 kertaa, valinta pääosin arpomalla. Osallistua voi hakija, joka ei ole 10 vuoden aikana saanut kaupungin luovuttamaa pientalotonttia. 5 % tonteista luovutetaan tarjouskilpailulla. AK, AR: Avoin haku vähintään 2 kertaa vuodessa huomioiden hakijalla oleva toteuttamaton tonttivarvonta, kaupungin aiemmin luovuttamat tontit, alueiden monimuotoisuus ja asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen, rakentamisen nopean aloitus sekä kilpailun edistäminen. Neuvottelumenettelyä käytetään poikkeustilanteissa tontin jäätyä tonttihaussa varaamatta tai luovuttamatta. Kaupunki järjestää vuosittain 2-5 tontinluovutuskilpailua, joissa kriteereinä laatu, konsepti, suunnittelu, hinta tai edellisten yhdistelmä.
Turku	AO, AP: Pääasiassa avoin hakumenettely. Yksittäiset tontit erityisellä sijainnilla avoimella hintatarjouskilpailulla. Tarvittaessa asetetaan jatkuvaan hakuun. AK, AR: Pääasiassa avoimella tarjousmenettelyllä, joissa tarjousperusteena voi olla hinta ja laatu tai jompikumpi. Tarvittaessa luovutetaan neuvottelumenettelyllä.
Vaasa	Pääosa tonteista luovutetaan julkisella haulla. Erityisarvoa omaavat ja tarvittaessa muut tontit luovutetaan pääsääntöisesti julkisella hinta- tai laatukilpailulla. AO-tonttien osalta lapsiperheet etusijalla, mutta muitakaan hakijoita ei suljeta pois. Osa tonteista voidaan jakaa muilla kuin asuntopoliittisilla perusteilla, esim. energiatehokkuuteen ja –innovatiivisuuteen perustuvilla kriteereillä.
AO, AP = Omakoti-/Pientalotontti AR = Rivitalotontti AK=Kerrostalotontti	

Usein omakotitontit pyritään luovuttamaan ensisijaisesti loppukäyttäjille ja niiden luovutuksessa voidaan suosia lapsiperheitä. Suosimista voidaan edistää esimerkiksi estämällä ammattirakentajien osallistuminen ensimmäiseen tonttihakuun. Ammattirakentajille tontteja voidaan esimerkiksi luovuttaa vasta yleisen tonttihaun jälkeen asettamalla tontit niin sanottuun jatkuvaan hakuun, jossa tontti voidaan luovuttaa kiinnostuneen hakijan ilmaantuessa.

Ammattimaiseen rakentamiseen luovutettavien kerrostalo- ja rivitalotonttien luovutuksessa käytetään useissa kaupungeissa tarjouskilpailua, jossa tarjousperusteena voi hinta tai laatu tai niiden yhdistelmä. Kasvavilla kaupunkiseuduilla ammattimaiseen rakentamiseen tarkoitettuihin tontteihin saattaa kohdistua korkeaa kysyntää. Tarjouskilpailuilla etuna on alan terveen kilpailun edistäminen ja menetelmä voidaan kokea neuvottelumenettelyä avoimempänä tapana tontinluovutuksessa. Kilpailukriteereissä voidaan ottaa huomioon kaupungin asuntopoliittisten tavoitteiden toteutuminen sekä rakentamisen ja kaupunkikuvan laatuun vaikuttavat tekijät. Tontteja voidaan luovuttaa myös pelkästään neuvottelumenettelyn perusteella. Menettelyn etuna kaupungin tavoitteiden sekä niiden tontinhakijoiden huomiointi, joiden menestymismahdollisuudet tarjouskilpailuissa ovat rajalliset.

3.3.2 Yritystonttien luovutus

Yritystonttien luovutuksella on merkittävä rooli kaupungin elinkeinopolitiikassa. Kaupunkien tavoitteena on riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta erilaisten yritysten tarpeisiin. Lisäksi sopimusvelvoitteissa pyritään riittävään joustavuuteen ja laajentumistarpeiden huomioimiseen. Yritystonttien luovutuksessa tontin saajan valinta perustuu usein kaupungin kanssa käytyihin neuvotteluihin, jolloin toiminnan soveltavuus ja elinkeinopoliittiset vaikutukset voidaan ottaa huomioon. Tonttien luovutuksella voidaan ohjata tietynlaatuinen yritystoiminta kaupungin kehityksen ja ympäristövaikutusten kannalta oikealle sijainnille. Tonttien hinnoittelun perustuminen markkinahintoihin on yritystonttien osalta erityisen tärkeää, jotta luovutushinta täyttää EU:n valtiotukisäädökset sekä kuntalain 130 §:n säädökset. Taulukkoon 8 on koottu kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa käsitellyjä pääsääntöisiä yritystonttien luovutusperiaatteita.

Asuintontteihin verrattuna yritystonttien maanvuokrasopimuksissa käytetään tutkimuksen mukaan pääasiassa lyhyempiä vuokra-aikoja. Perusteena lyhyemmille vuokra-ajoille saattaa olla yritystoiminnassa ja taloudessa tapahtuvien muutosten vaikea ennustettavuus useiksi vuosikymmeniksi. Yritysalueilla maankäytön muutostarve saattaa myös olla asuinalueita todennäköisempää vuokrakauden lopussa. Rakentamisvelvoitteiden käyttö on yleistä myös yritystonttien luovutuksissa ja veloitteen määrä vaihtelee 20-85 %:n välillä. Liike- ja toimistorakennusten tonteilla käytetään korkeampaa veloitetta kuin teollisuustonttien osalta. Teollisuustonttien pienemmällä rakentamisvelvoitteella yrityksille jää mahdollisuus myöhempää lisärakentamista ja laajentamista varten. Lisäksi teollisuusalueet sijaitsevat usein kaupunkien keskusta-alueiden ulkopuolella, jolloin tehokkaalla toteutumisella ei ole vastaavaa vaikutusta yhdyskuntarakenteen verkostoihin tai kaupunkikuvaan. Teollisuusalueilla maan arvo on myös alhaisempaa, mikä pienentää painetta tehokkaaseen rakentamiseen. Teollisuustonteilla myös toiminnan luonteen takia voi olla perusteltua rakentaa väljemmin.

Yritystonttien osalta maanvuokrauksen tuottovaatimus vaihtelee 3-6 %:n välillä. Vuokran määrä sidotaan sopimusehdolla elinkustannusindeksiin. Osassa kaupungeja tuottovaatimus yritystonttien osalta voi olla asuintontteja korkeampaa, mikä saattaa perusteltua yritystonttien pienemmällä pääoma-arvoilla.

Taulukko 8. Yritystonttien pääsääntöisiä luovutusperiaatteita.

Kaupunki	Vuokran suuruus	Rakentamisvelvoite	Vuokra-aika	Luovutusmuoto
Espoo	6 %	70 %, 3 v.	30 v.	Vuokraus, myynti
Joensuu	4,5 %	K, KL : 85 %, 2 v. T, TV: 40 %, 2 v.	35 v., jatkettaessa 25 v. TV: 15 v., jatkettaessa 10 v.	Liiketontit: myynti Toimisto-, T, TV: vuokraus Rakennettuina myynti, mikäli tarkoituksenmukaista
Jyväskylä	5 %	2 v.	30 v.	Vuokraus, myynti
Järvenpää	4-6 %	Ei mainintaa	Ei mainintaa	Vuokraus päätavoite, myynti
Kankaanpää	5 %	30 %	Tapauskohtaista	Vuokraus, myynti
Kuopio	4 %	Tapauskohtaista	40 v.	Vuokraus pääasiassa, myynti tapauskohtaisesti
Lahti	5 %	T: 50 %, 2-3 v. K: 75 %, 2-3 v.	Ei mainintaa	Vuokraus, myynti
Lappeenranta	5 %	K: 50 %, 3 v. Muut: 30 %, 10 v.	Ei mainintaa	Ei mainintaa
Pori	5 %	K: Noin 80 % 2-3 v.	T: 50 v.	Vuokraus, myynti rakennet- tuna
Rovaniemi	T: 3 % K: 5 %	T: 20-50 % K: 40-70 %	T, K: 30 v. Muut: 10-30 v.	Vuokraus, myynti Ydinalueella vuokraus
Tampere	6 %	3 v.	Ei mainintaa	Vuokraus päätavoite, myynti
Turku	6 %	Ei mainintaa	30-60 v.	Vuokraus, myynti
Vaasa	5 %	50 %, 2 v.	30 v., jatkettaessa 20 v. TV: 15 v.	Vuokraus ensisijainen, tarvittaessa tai tapauskohtai- sesti myynti T, TV: vuokrattujen tonttien myynti vain poikkeustapauk- sissa

K, KL: Liike- ja toimistorakennusten tontti T = Teollisuustontti TV = Varastotontti

Yritystonttien hinnoittelu

Yritystonttien hinnoittelua ohjaa nykyisin EU:n valtioneuvoston ja kuntalain 130 §:n mukainen markkinaehtoisuuden määrittely. Maapoliittisissa ohjelmissa säädökset on huomioitu erityisesti yritystonttien hinnoitteluperiaatteissa. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei kauppahinta tai maanvuokra sisällä kiellettyä valtioneuvoston kunnalta luovutuksen saajalle. Säädökset edellyttävät tonttien luovuttamista tarjouskilpailulla tai puolueettoman arvioitsijan määrittelemään markkina-arvoon. Koska tarjouskilpailun järjestäminen ei useissa tilanteissa ole tarkoituksenmukaista, käytetään markkinaehtoisuuden määrittelyssä usein puolueettoman arvioitsijan laatimaa yksittäistä arviota tai vyöhykehinnoittelua. Aihetta on käsitelty tarkemmin edellisessä luvussa 3.3.1 asuintonttien hinnoittelun yhteydessä.

Aiempiä vuosikymmeniä yritystonttien hinnoitteluissa on ollut yleistä, että tontteja on luovutettu alle yleisen markkinahinnan, mikäli luovutuksen on katsottu edistävän kunnan elinkeinopoliittisia tavoitteita. Yrityksiä on houkuteltu sijoittumaan paikkakunnalle erittäin alhaisillakin tonttihinnoilla, jopa alle omakustannushinnan. Hinnoittelussa on saatettu käyttää myös erilaisia alennustekijöitä, kuten uusien työpaikkojen lukumäärään perustuvaa alennusprosenttia. Nykyisin tämän tyyppiset alennukset ovat EU:n valtioneuvoston ja kuntalain vastaisia. Porin vuonna 1999 hyväksytyssä, ja osittain voimassa olevassa maapoliittisessa ohjelmassa tällainen alennusmenetelmä on ollut käytössä. Ohjelman mukaan uusille yrityksille annetaan elinkeinopoliittisista syistä etuuksia uusista työpaikoista siten, että yksi uusi työpaikka oikeuttaa 10 %:n alennukseen tontin lunastushinnasta. Alennus voi olla enintään 50 %, kun uusia työpaikkoja on luotu vähintään 30. (Porin kaupunki 1999, s. 19) Luovutusperiaatteista on myöhemmin tehty päätöksiä, joilla maapoliittisen ohjelman alennusperiaatteista on luovuttu. Porin kaupungin osalta taulukon 9 tiedot perustuvat vuonna 2014 tehtyyn kaupunginvaltuuston päätökseen yritystonttien hinnoittelusta.

Taulukko 9. Yritystonttien hinnoitteluperiaatteita.

Yritystonttien hinnoitteluperiaatteita	
Espoo	Tontit hinnoitellaan käyvän arvon periaatteella.
Hämeenlinna	Hinnoittelu tehdään tapauskohtaisesti harkiten.
Joensuu	Markkinahinta eli käypä hinta EU-säädösten mukaisesti. T, TV: vuokrahinnat alueittain ja myyntihintana tapauskohtainen käypä hinta. Vuokrahinnat päivitetään tarvittaessa, vähintään joka toinen vuosi. K, muut: tapauskohtaisesti tonttikohmainen käypä hinta, tarvittaessa alueittain. T : €/m ² , K,KL: € / k-m ²
Järvenpää	Tontit luovutetaan ensisijaisesti tarjouskilpailun kautta.
Kankaanpää	Kohtuullinen käypä hinta, eli jonkin verran alle yksityisten hintatason. Huomioidaan EU:n valtioneuvoston päätökset.
Kouvola	Alueittaiset hinnat, jotka perustuvat puolueettomaan ulkopuoliseen hintaselvitykseen, jolloin luovutusmenettely ja hinnoittelu täyttävät EU:n valtioneuvoston määräykset.
Kuopio	Tontit hinnoitellaan kohtuulliseen käypään hintaan. Erityistä arvoa omaavat tontit myydään pääsääntöisesti tarjouskilpailulla.
Lahti	Hinnoittelu riippumattoman arvioitsijan laatiman selvityksen pohjalla (liiketontit) tai lautakunnan hyväksymillä alueittaisilla vyöhykehinnoilla, jotka pohjautuvat ulkopuolisiin arvioitsijan selvityksiin ja jatkuvaan hintaseurantaan. Erityistapauksissa yritystontit voidaan luovuttaa myös tarjouskilpailulla.
Lappeenranta	Liiketontin hinta määräytyy kerrostalotontin hinnoittelun perusteella ja hinnoittelu ja hinnoittelualueet ovat samat kuin asuintonttien hinnoittelu. Vähittäiskaupan suuryksikön tontit: Käypä arvo, joka perustuu ulkopuoliseen arvioon. Monialayritystonttien hinnoittelu on 60 % liiketontin hinnasta ja hinnoittelualueet ovat samat kuin asuintonttien hinnoittelu T, TV: Aluehinnat
Pori	Kaupunginosakohtainen aluehinnoittelu. T : €/m ² , K,KL: € / k-m ²
Seinäjoki	Hinnoittelun perustana on omakustannusperiaate sisältäen maan hankinnasta ja kunnallistekniikan rakentamisesta sekä palvelurakenteesta aiheutuvat kustannukset.
Tampere	Kohtuullinen käypä markkinahinta.
Turku	Elinkeinotontit luovutetaan käypään markkinahintaan ja hintataso varmistetaan ulkopuolisen AKA-arvioitsijan laatimalla aluehinta-arviolla tai kohdekohtaisella arviolausunnolla.
Vaasa	Hinnoittelun tulee perustua markkinahintoihin eli käypään hintatasoon EU:n valtioneuvoston sekä kuntalain 130 §:n menettelysäännösten mukaisesti. Tarjouskilpailuissa hinta määräytyy tarjousten perusteella. T, TV: Vuokrahinnat määritellään alueittain ja myyntihinnat tapauskohtaisesti käypään hintaan. Muiden yritystonttien vuokra- ja myyntihinnat vahvistetaan tapauskohtaisesti käyvän hinnan periaatteella, pääosin tonttikohteisesti ja tarvittaessa alueittain. T : €/m ² , K,KL: € / k-m ²

Tontin saajan valinta

Yritystonttien osalta tontin saajan valinnassa käytetään yleisesti neuvottelumenettelyä, jolloin voidaan ottaa paremmin huomioon kaupunkien elinkeinopoliittiset tavoitteet, kuten yritystoiminnan monipuolisuus ja työllistämisvaikutukset. Tontit voidaan asettaa julkiseen hakuun siten, että hakemuksessa edellytetään alustavia suunnitelmia rakennushankkeesta ja toiminnasta, jonka jälkeen hakemusten perusteella jatketaan neuvotteluita. Joissain kaupungeissa tavoitteeksi on kirjattu, että tontti pyritään luovuttamaan ensisijaisesti loppukäyttäjälle ja toissijaisesti yhteistyötaholle. Tontit voidaan luovuttaa myös julkisella hinta- tai laatukilpailulla.

3.3.3 Muiden alueiden luovutus

Yleisten rakennusten tonttien luovutusperiaatteet

Yleisten rakennusten tontit on tarkoitettu pääasiassa kaupungin omaan käyttöön päiväkotien, koulujen ja palveluasumisen rakentamiseen. Y-tonttien kysyntä yksityisten palvelutuottajien tarpeisiin on viime vuosina lisääntynyt, joten niiden luovutusperiaatteisiin on kiinnitetty aiempaa enemmän huomiota. Espoossa y-tontit luovutetaan yksityiselle taholle vuokraamalla vuokran ollessa asuntohankkeissa 4 % ja vuokra-ajan 60 vuotta. Yhdistystoimintaa tai yksityistä päiväkotia koskevissa luovutuksissa vuosivuokra on 5 % pääoma-arvosta ja vuokra-aika 30 vuotta. Valtion tukemissa hankkeissa käytetään ARA:n

enimmäishinnoittelua. Vastaavat luovutusperiaatteet ovat käytössä myös Vaasassa. Järvenpäässä vuosivuokra Y-tonteilla on 5-7 %, Jyväskylässä, Kankaanpäässä, Lappeenrannassa ja Rovaniemellä 5 %. Joensuussa vuokrana käytetään 4,5 %:a ja Kuopiossa 4 %:a pääoma-arvosta. Vuokrasopimuksen perusteena olevan markkina-arvon määrittämisessä käytetään puolueetonta arvioitsijaa. Tontit luovutetaan lähes poikkeuksetta vuokraamalla.

Asemakaavojen yleiset alueet

Maapolitiikassa joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, millaisia alueita kaupungit ovat valmiita luovuttamaan tonttien lisäksi. Esimerkiksi Joensuun, Kuopion ja Vaasan maapoliittisiin ohjelmiin on kirjattu, että kaupunki luovuttaa pysyvään käyttöön pääasiassa vain asemakaavan mukaisia tontteja. Usein kaupungeilla on painetta luovuttaa myös asemakaavan yleisiä alueita rakentamiseen ja muuhun käyttöön. Nämä alueet ovat usein tonttien lisäalueita, ravintolaterasseja tai tilapäisiä myyntipaikkoja kuten kioskeja. Osassa kaupungeja alueita ollaan valmiita vuokraamaan tilapäiseen käyttöön, mikäli vuokraukselle on erityiset perusteet. Osa kaupungeista on kuitenkin tehnyt tiukan linjauksen, ettei kaupunki luovuta asemakaavojen yleisiä alueita.

Asemakaavojen ulkopuoliset alueet

Kaupungeilta voidaan tiedustella mahdollisuutta ostaa alueita rakentamista varten myös asemakaava-alueiden ja rakennusluvan myöntämiseen oikeuttavien yleiskaavojen ulkopuolelta. Joensuun (2018, s. 20) ja Vaasan (2019, s. 11) kaupungit ovat kirjanneet ohjelmaansa linjauksen, ettei tällaisia rakennuspaikkoja tai muita alueita pääsääntöisesti myydä kuin ainoastaan painavista elinkeinopoliittista syistä, raakamaan vaihtokohteina tai viranomaispäätöksistä johtuvina luovutuksina. Yleiskaavoissa yhdyskuntarakentamiseen tai virkistykseen osoitettuja alueita ei myydä.

Kaupungit saattavat omistaa myös erityisiä alueita, joita koskevia luovutusperiaatteita voidaan joutua linjaamaan erikseen pääasiallisista luovutusperiaatteista poikkeavasti. Esimerkiksi Rauman kaupunki (2018, s. 22) on linjannut, että kaupunki vuokraa huvilapalstoja vesistöjen rannoilta pääsääntöisesti ilman osto-oikeutta. Alueet ovat maankäytöllisesti erilaisia, joten niiden vuokrausperiaatteista päätetään aluekohtaisesti kaupunginvaltuustossa.

Urheilualueet

Espoon, Järvenpään ja Lappeenrannan maapoliittisissa ohjelmissa käsitellään myös urheilutoimintaa varten luovutettavia alueita. Espoossa alueet hinnoitellaan käyvän arvon periaatteella huomioiden toiminnan luonne, yleishyödyllinen seuratoiminta vai liiketoiminta. Alueiden luovutusmuotona on vuokraus 5-25 vuoden sopimuksin. Järvenpäässä ja Lappeenrannassa urheilualueiden hinnoittelussa käytetään teollisuustonttien hintatasoa.

3.4 Asemakaavoitus ja maankäyttösopimukset

3.4.1 Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

Tutkimuksen perusteella osa kaupungeista käyttää sopimusmenettelyä kaavoituksen käynnistämisen yhteydessä. Sopimuksilla sovitaan yleensä kaavoituskustannusten korvaamisesta kaupungille ja kirjataan osapuolten tavoitteita kaavoitushanketta koskien sekä sovitaan maankäyttösopimuksen laadinnasta. Espoossa, Joensuussa ja Raumalla kaavoituksen käynnistämissopimus tehdään tarvittaessa kaavoitushankkeesta riippuen. Vaasassa sopimuksen laatiminen on katsottu toimivaksi tavaksi aina yksityisen maanomista-

jan aloitteesta tehtävissä kaavoissa. Usein etenkin pienemmissä asemakaavoissa käynnistämissopimuksen yhteydessä sovitaan suurelta osin myös mahdollisesti myöhemmin tehtävän maankäyttösopimuksen sisällöstä (Ovaska 2020; Vaasan kaupunki 2019, s. 14).

Ympäristöministeriön selvityksessä todetaan käynnistämissopimusten käyttämisen käytännöt olevan vaihtelevia. Selvityksen mukaan käynnistämissopimuksia tekevät esimerkiksi Jyväskylän, Porvoon, Tampereen, Järvenpään ja Turun kaupungit. Sen sijaan Helsinki, Vantaa, Hyvinkää ja Espoo eivät tee kyseisiä sopimuksia. Toisaalta osa kaupunkien yhteistyösopimuksista saattavat sisällöltään vastata osin käynnistämissopimuksia. (Ympäristöministeriö 2020 s. 52-53)

3.4.2 Maankäyttösopimukset

Lähes kaikissa kaupungeissa maapoliittisena periaatteena ensimmäisen asemakaavan osalta on, että kaupunki hankkii raakamaa-alueet omistukseensa ennen asemakaavoituksen käynnistämistä. Näin ollen kaupunkien tavoitteena on, että ensimmäinen asemakaava laaditaan ensisijaisesti kaupungin omistamalle maalle. Tutkimuksessa mukana olevista kaupungeista vain Espoossa suhtaudutaan yksityisen raakamaan kaavoitukseen myönteisesti osana kaupungin maankäyttöä. Muissa kaupungeissa suhtautuminen yksityisen raakamaan kaavoittamiseen on jyrkän kielteinen tai siihen tulee olla erityiset perusteet. Eriytyisinä perusteina mainitaan esimerkiksi alueen aiempi rakentuminen, maanomistusolojen pienimuotoisuus, alueen pieni pinta-ala tai alueen merkittävät ympäristöriskit. Kaupunkien suhtautuminen ensimmäisen asemakaavan maanomistukseen on koottu taulukkoon 10.

Myös Ympäristöministeriön tuoreessa selvityksessä on todettu kuntien kielteinen suhtautuminen maankäyttösopimusten käyttöön raakamaa-alueilla Espoota lukuun ottamatta. Kunnan kannalta on edullisempaa pyrkiä ostamaan tai lunastamaan maa ennen asemakaavoitusta verrattuna yksityisen maan kaavoittamiseen ja maankäyttösopimusten käyttöön. Syynä tähän nähdään olevan se, että samasta omaisuudesta määrättäisiin lunastuslain korvausperusteita noudattaen pienempi osa kunnalle kuin mitä kunnalla on lain mukaan mahdollisuus periä maankäyttösopimuksin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Järjestelmä näyttäisi luovan kunnalle taloudellisen kannusteen kieltäytyä yksityisen raakamaan kaavoittamisesta. (Ympäristöministeriö 2020, s. 26-27)

Asemakaavamuutosten osalta on usein selvää, ettei kaupunki pyri hankkimaan maata omistukseensa ennen asemakaavan muutosta. Joissain tilanteissa kaupungeilla voi kuitenkin olla halukkuutta myös asemakaavoitettujen alueiden hankkimiseen, mikäli niiden rakentamista on tarkoitus merkittävästi tehostaa. Kaikissa tutkituissa maapoliittisissa ohjelmissa maankäyttösopimusmenettely on merkittävässä roolissa etenkin asemakaavamuutosten yhteydessä. Kaavamuutostilanteissa maankäyttösopimus nähdään toimivana keinona sopia maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, yleisten alueiden luovutuksesta, rakentamisvelvoitteista ja -aikatauluista. Lisäksi suuremmissa kaupungeissa pyritään usein sopimaan alueen asuntopoliittisten tavoitteiden toteutumisesta ja mahdollisesta tuetun asumisen tuotannosta.

Taulukko 10. Kaupunkien suhtautuminen ensimmäisen asemakaavan maanomistukseen.

Suhtautuminen ensimmäisen asemakaavan maanomistukseen	
Espoo	Yksityisen maanomistuksen lisäksi kaupunki kaavoittaa omistamiaan maa-alueita.
Hämeenlinna	Kaupunki asemakaavoittaa vain omistamalleen maalle. Yksityisen maata kaavoitetaan vain kaavoitettuun alueeseen luontevasti liittyvillä pinta-alaltaan pienillä alueilla.
Joensuu	Kaupunki asemakaavoittaa lähtökohtaisesti omistamiaan maita eli kaupunki hankkii alueet omistukseensa ennen asemakaavoituksen aloitusta. Yksityisen maata voidaan kaavoittaa, jos siihen on erityinen syy kuten ennestään rakennettu alue ja pinta-alaltaan pienet omistusolosuhteet.
Jyväskylä	Yksityisen maata kaavoitetaan ja maankäyttösopimuksia tehdään vain erityisestä syystä kuten maankäytön toteutusohjelma KymppiR:ssä määritellyt alueet.
Järvenpää	Ensimmäinen asemakaava laaditaan aina kaupungin omistamalle maalle.
Kankaanpää	Kaupunki laatii uudet asemakaavat vain kaupungin omistamalle maalle.
Kouvola	Yksityistä raakamaata ei pääsääntöisesti asemakaavoiteta, mutta se on vähäisissä määrin mahdollista, jos kaupungin omistaman alueen käyttöön saaminen sitä merkittävästi puoltaa.
Kuopio	Keskeisen kaupunkialueen laajenemisalueilla jatketaan pitkäaikaista linjaa, jonka mukaisesti asemakaavoittamattomia alueita koskevia maankäyttösopimuksia ei tehdä.
Lahti	Maankäyttösopimuksia käytetään vain pinta-alaltaan pienillä alueilla, joissa hanke liittyy kaupungin laajempaan asemakaavoitushankkeeseen. Muussa tapauksessa maankäyttösopimuksen käyttämiselle pitää olla erittäin painavat erityiset perusteet.
Lappeenranta	Maankäyttösopimuksia ei pääsääntöisesti tehdä. Sopimus voidaan tehdä kaavoitettavan alueen kannalta vähämerkityksellisten pienten alueiden osalta, kun alueen hankkimista kaupungin omistukseen ei katsota välttämättömäksi ja sopimuksen laatiminen ei hidasta kaavan toteuttamista.
Oulu	Uusilla kasvualueilla ja yleiskaavan kehittämisvyöhykkeillä ei tehdä maankäyttösopimuksia eikä kehittämiskorvauskaavoja. Poikkeuksena kaupunkirakenteen sisäiset alueet hyvän yhdyskuntarakenteen perusteella, kun alueella aiemmin ollut voimassa kaava, arvokkaita rakennuksia tai ympäristöriskejä. Poikkeuksena myös tiiviiden kyläkeskusten, vanhojen huvilayhteisöjen ja kylien täydennysrakentamisalueet sekä erillisillä loma- ja yritysalueet.
Pori	Uudet asemakaavat laaditaan pääasiassa kaupungin omistamalle maalle.
Rauma	Pääsääntöisesti vain kaupungin omistamia maita. Kaupunki voi lisäksi kaavoittaa yksityistä maata, mikä edellyttää tapauskohtaista harkintaa.
Rovaniemi	Maankäyttösopimuksia ei tehdä keskeisillä kaupunkialueen laajenemisalueilla vaan kaupunki hankkii maat omistukseensa. Mikäli kuitenkin päätetään tehdä yksityisen maalle, käytetään maankäyttösopimusmenettelyä.
Seinäjoki	Vain kaupungin maalle. Keskeiset kasvualueet rajataan kaupungin maanhankinnan kohteeksi.
Tampere	Maankäyttösopimusmenettelyä ei käytetä ensimmäisen asemakaavan yhteydessä muuta kuin poikkeustilanteissa, kuten yhdyskuntarakenteen sisäisillä pääosin rakennetuilla alueilla maanomistuksen ollessa pinta-alaltaan pientä.
Turku	Kaavoittamattomat alueet pyritään ensisijaisesti hankkimaan raakamaana ennen asemakaavoituksen aloittamista. Toissijaisesti raakamaan hankinta-alueilla käytetään maankäyttösopimuksia. Sopimuksia voidaan poikkeuksellisesti tehdä, kun kyseessä on pieni alue, joka liittyy luontevasti kaupungin maiden asemakaavoittamiseen tai alueen lunastaminen tai ostaminen ennen kaavoitusta ei ole tarkoituksenmukaista tai alueen jättäminen kaavoittamatta ei ole perusteltua.
Vaasa	Peruslinjauksena on, että kaupunki hankkii omistukseensa uudet asemakaavoitettavat alueet eikä maankäyttösopimuksia tai kehittämiskorvauskaavoja tehdä. Sopimuksia voidaan tehdä hyvän yhdyskuntarakenteen ehdoilla erityisestä syystä kaupunkirakenteen sisäisillä pienehköillä alueilla, yleiskaavan kylä-alueilla sekä vanhojen huvilayhteisöjen alueilla. Perusteina aiempi rakentaminen ja pinta-alaltaan pienet maanomistusolosuhteet sekä merkittävät ympäristöriskit.
Vantaa	Kaupunki kaavoittaa sekä omaa että yksityisen maanomistajien omistamaa maata, mutta kaupungin omistaman maan kaavoittaminen on etusijalla.

Merkittävän hyödyn kynnyksen maankäyttösopimuksissa

Maanomistaja on velvollinen osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli hänelle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä (MRL 91 a §). Merkittävän hyödyn kynnyksen määrittämisen tapauskohtaisesti kiinteistön arvonnousun perusteella, mutta arviointitapaa ei ole konkretisoitu lakitekstin tasolla. Osa kaupungeista on maapoliittisissa ohjelmissaan määrittäneet merkittävän hyödyn kynnyksen maankäyttösopimustarpeen selkeyttämiseksi. Osassa kaupungeja merkittävä hyödyn kynnyksen määrittelyssä on sovellettu maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n mukaista 500 kerrosneliömetrin rakennusoikeuden lisäykseen. Vaihtelua voi myös olla siinä, huomioidaanko maankäyttömaksuna merkittävän hyödyn kynnyksen ylityttyä koko hyöty vai vain merkittävän hyödyn

ylittävä osuus hyödystä. Hallituksen esityksen mukaan 500 kerrosneliömetrin lisärakennusoikeuden ylittyminen ei automaattisesti velvoita maanomistajaa osallistumaan kustannuksiin vaan merkittävän hyödyn aiheutuminen on tapauskohtaista harkintaa. (HE 167/2002, s. 20; Ympäristöministeriö 2020, s. 36)

Taulukkoon 11 on koottu tutkittujen maapoliittisten ohjelmien mukaiset merkittävät hyödyn kynnykset. Kaikissa kaupungeissa selkeää määrittelyä sopimuskynnykselle ei ole tehty. Lisäksi osassa kaupunkeja on erikseen määritelty merkittävän hyödyn korkeampi kynnys täydennysrakentamishankkeiden edistämiseksi (katso luku 3.5).

Taulukko 11. Maankäyttö Sopimusten sopimuskynnykset.

Maankäyttö Sopimuksen sopimuskynnys ja korvauksen periminen	
Espoo	250 000 €, sopimuskorvaus vain ylittävältä osalta tehdään sopimus, kun maksettava sopimuskorvaus on yli 5000 €.
Joensuu	Sopimusmenettelyä edellytetään, kun maanomistajalle aiheutuu merkittävää hyötyä sekä aina kaavoitushankkeissa, joissa hanke aiheuttaa kaupungille muita kuin kaavanlaatumiskustannuksia. Korvausta ei edellytetä, jos arvonnousu on vähäinen (enintään 5 %) tai korvaussumma alle 3000 €.
Kouvola	Korvaus peritään, mikäli arvonnousu on vähintään 5000 €.
Kuopio	Korvausta ei peritä, mikäli arvonnousu on vähäinen (enintään 5 %).
Lappeenranta	Korvausta ei edellytetä, jos arvonnousu on vähäinen ja korvaussummaksi tulisi alle 3000 €.
Pori	Lähtökohtaisesti rakennusoikeuden lisääntyessä 500 k-m ² . Jyrkkää rajaa porrastetaan lineaarisesti välillä 500-1000 k-m ² .
Rauma	Päätetään tapauskohtaisesti, kun maanomistajalle aiheutuu merkittävää hyötyä.
Rovaniemi	Sopimusta ei edellytetä, jos arvonnousu on vähäinen tai kaupunki ei edellytä tontin rakentamista määrättyssä aikataulussa. Sopimus tehdään, kun asemakaavamuutoksella osoitetaan vähintään 500 k-m ² :n rakennusoikeuden arvoa vastaava rakennusoikeuden lisäys tai muutoksesta aiheutuu kiinteistön arvon huomattava muutos. Sopimus tehdään myös maanomistajan aloitteesta toteutetuista pienemmistä kaavoitushankkeista, jotka aiheuttavat kaupungille muita kuin kaavanlaatumiskustannuksia tai niissä muodostuu rakentamaton tontti tai kaavassa on yksityisen omistamalla maalle osoitettu katualueita.
Tampere	Sopimusmenettelyä ei käytetä kaavoissa, joissa asuntorakentamiseen osoitettu rakennusoikeuden lisäys ei ylitä 500 k-m ² :ä tai arvonnousu on alle 50 000 €.
Turku	Sopimus tehdään, jos yksittäiselle maanomistajalle osoitetaan vähintään 500 k-m ² lisärakennusoikeutta.
Vaasa	Maanomistajan aloitteesta toteutetuissa kaavoitushankkeissa edellytetään aina maankäyttö Sopimusmenettelyä. Kaupungin aloitteesta käynnistetyissä kaavoissa sopimus edellytetään, mikäli maanomistajalle aiheutuu merkittävää hyötyä. Tällöin sopimusmenettelyä ei käytetä kaavoissa, joissa rakennusoikeutta osoitetaan vain asuntorakentamiseen enintään 500 k-m ² tai arvonnousu on enintään 50 000 €.
Vantaa	Sopimus maanomistajan kanssa tehdään aina, kun rakennusoikeus lisääntyy tai käyttötarkoitus muuttuu yli 500 k-m ² ja maanomistaja saa merkittävää hyötyä.

Maankäyttömaksun määrätymisperuste ja maksun suuruus

Maankäyttömaksu voi perustua asemakaavasta aiheutuvaan kiinteistön arvonnousuun tai yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tutkimuksen mukaan maksun suuruuden määrittely perustuu pääsääntöisesti kiinteistön arvonnousuun. Maksun suuruus on pääsääntöisesti 30-60 prosenttia arvonnoususta. Mikäli yhdyskuntarakentamisen kustannukset ovat selkeästi tätä korkeammat, osassa kaupunkeja ollaan valmiita perimään tätäkin suurempi maksu. Joissain kaupungeissa ensimmäisen asemakaavan osalta peritään korkeampaa maankäyttömaksua kuin asemakaavamuutosten osalta. (Ympäristöministeriö 2020a, s. 37) Tästä syystä maankäyttömaksun suuruutta vertaillaessa kaupunkien välillä tulee ottaa huomioon niiden suhtautuminen ensimmäisen asemakaavan maanomistukseen. Maapoliittisessa ohjelmassa määritetty maksun osuus arvonnoususta saattaa olla pienempi, mikäli kaupunki suhtautuu ehdottoman kielteisesti yksityisen raakamaan kaavoittamiseen.

Yhdyskuntarakentamisen kustannusten käyttö maankäyttömaksun perusteena koetaan hankalaksi kustannusten arvioinnin ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta

(Lipponen, 2020). Espoossa on päädytty siirtymään tasapuolisuuden ja yksikertaisuuden vuoksi maankäyttösopimusjärjestelyyn, jossa sopimuskorvaus perustuu aina maanomistajan saamaan hyötyyn. Hyödyksi katsotaan arvonnousu vähennettynä mahdollisilla kustannustekijöillä, jotka aiheutuvat kaavan saattamisesta toteuttamiskelpoiseksi. Kunnallistekniikan kustannuksiin lasketaan kaikki kaava-alueen ja kaava-alueella palvelevan kunnallistekniikan rakentamisen ja parantamisen kustannukset. (Espoon kaupunki 2015, s. 24) Turussa (2019, s. 7) kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksina otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 91 d §:n mukaisesti muun muassa sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen-, puistojen ja muiden alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset. Täydennysrakentamisen edistämiseksi käytettävät sopimuskanustimet on käsitelty luvussa 3.5.

Taulukko 12. Maankäyttömaksun määräytymisperuste ja maksun suuruus.

Maankäyttömaksun määräytymisperuste ja suuruus	
Espoo	Sopimuskynnyksen ylittävästä hyödyistä peritään yleensä 40 %. Mikäli kunnallistekniikan kustannusten kattaminen vaatii, voi sopimuskorvaus olla suurempikin. Yleensä ylärajana on pidetty 60 % hyödyistä.
Hämeenlinna	Sopimuskorvaus on 20-50 % arvonnoususta. Korvausprosentti nousee tasaisesti 500 000 euroon asti, minkä ylittävästä arvonnoususta peritään aina 50 %.
Joensuu	Lähtökohtana kaavan toteuttamisesta aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja arvonnousu. Katsotaan yleensä katetuksi, kun maanomistaja korvaa 30 % arvonnoususta. Mikäli kaava laaditaan maanomistajan aloitteesta, on hyödynsaajan korvattava kustannukset kokonaisuudessaan, ellei perustelua korvata yhteiskunnan varoista.
Järvenpää	Korvaus on lähtökohtaisesti 50 % arvonnoususta.
Kankaanpää	Korvaus on enintään 50 % arvonnoususta.
Kouvola	Korvaus on 50 % arvonnoususta tai yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannuksista.
Kuopio	Korvaus pääsääntöisesti 30 % arvonnoususta. Mikäli periaatteen mukainen korvaus ei riitä kattamaan kaupungille aiheutuvia kustannuksia, korvaus neuvotellaan todellisten kustannusten perusteella.
Lahti	Korvaus on lähtökohtaisesti 50 % arvonnoususta, kuitenkin vähintään kaupungeille aiheutuvien kustannusten verran, ellei hankkeella myös yleistä hyötyä.
Lappeenranta	Korvaus on pääsääntöisesti 40 % arvonnoususta. Muutettaessa teollisuustontti liiketonteiksi peritään korvauksena 20 % arvonnoususta. Mikäli teollisuustontin kaavamuuos aiheuttaa kaupungille huomattavia kustannuksia, voidaan periä vähintään 40 % arvonnoususta.
Pori	Kehittämiskorvausta voidaan periä enintään 60 % arvonnoususta. Korvaustasoa pidetään tasapuolisuussyistä lähtökohtana myös sopimusmenettelyssä.
Rovaniemi	Korvaus on enintään 50 % arvonnoususta.
Tampere	Mikäli 1. asemakaava tehdään yksityisen maanomistajan maalle, peritään korvauksena 60 % arvonnoususta. Asemakaavamuutosten yhteydessä perittävä korvaus on vähintään 40 % arvonnoususta. Korvauksen on katettava vähintään välittömät kaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat infrarakentamisen investointikustannukset. Sopimuskorvausta korottavia tekijöitä ovat kaavan toteuttamisesta aiheutuvat erityisratkaisut, sopimusosapuolen toiveesta laatutason parantaminen tai toteutuksen merkittävä nopeuttaminen.
Turku	Sopimuskorvaus on vähintään 50 % arvonnoususta. Laskennallisen korvauksen tulee kuitenkin aina kattaa vähintään välittömät asemakaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat kustannukset.
Vaasa	Lähtökohtana kaavan toteuttamisesta aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja sopimuskohteen arvonnousu. Maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi katsotaan kustannusten tulevan yleensä katetuksi korvauksen ollessa 50 % arvonnoususta. Korvauksen tulee aina kattaa vähintään välittömät kaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat infrarakentamisen kustannukset, ellei niiden osittainen kattaminen yhteiskunnan varoista ole perusteltua merkittävän yleisen edun nimissä.
Vantaa	Asuntotonttien osalta 50 % arvonnoususta. Poikkeuksena ovat kuitenkin asunto-osakeyhtiöiden omistamat tontit, joiden osalta peritään 35 % arvonnoususta, mikäli tontin rakennusoikeudesta on käytetty vähintään puolet ja yhtiön osakkaina on pääsääntöisesti talon asukkaat. Työpaikka-alueilla ja yritystontteilla peritään sisäiset ja ulkoiset kunnallistekniikan kustannukset, kuitenkin enintään 50 % arvonnoususta.

Vertailtaessa korvattavan arvonnousun suhteellista osuutta eri kaupunkien välillä, tulee ottaa huomioon rakennusoikeuden käypä arvo alueella. Pelkän prosenttiluku ei sellaiseen vielä kerro maksun suuruutta, vaan maksun suuruuteen vaikuttaa merkittävästi ar-

vonnousu, josta prosenttiluvun mukainen maksu määrätään. Rakennusoikeuden arvo kasvakeskuksissa on usein moninkertainen verrattuna pienempiin kaupunkeihin. Maan arvo saattaa vaihdella merkittävästi kaupungin sisälläkin. Yhdyskuntakuntatekniikan rakentamiskustannuksissa tai varsinaisen rakennuksen rakentamiskustannuksissa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole yhtä suuria eroja. (Ympäristöministeriö 2020a, s. 38-39) Näin ollen korkeamman korvausveloitteen käyttäminen voi olla perusteltua alueilla, joissa arvonnousu ei muuten kattaisi kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Perittävien maankäyttömaksujen käyttökohteita ei käsitellä maapoliittisissa ohjelmissa Vaasaa lukuun ottamatta. Vaasassa (2019, s. 14) perittävä maksu käytetään täysimääräisesti kaavoitettavan tai siihen toiminnallisesti liittyvän alueen kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin. Perittävä maksu ”korvamerkittää” ja sen käyttö ohjataan aluetta palvelevaan rakentamiseen. Vastaavan käytännön toivotaan lisääntyvän myös muissa kaupungeissa. (Ovaska 2020.)

Maankäyttömaksuista tehtävät alennukset

Osaan maapoliittisia ohjelmia on kirjattu erilaisia alennuksia, joiden perusteella asemakaavasta johtuvaa arvonnousua ja siten kaavasta saatavaa hyötyä voidaan alentaa. Toisaalta joissain ohjelmissa on tuotu ilmi millaisia alennuksia kaupunki ei ole valmis myöntämään, jolloin maankäyttösopimusneuvotteluissa voidaan välttyä aiheen käsittelyltä ja maanomistajat voivat luottaa yhdenvertaiseen kohteluun. Alennukset liittyvät pääasiassa rakennusten purkukustannusten ja mahdollisesti maaperän kunnostamiseen liittyviin kustannuksiin, joita uuden asemakaavan mukainen rakentaminen edellyttää. Myös asemakaavassa suojeltavaksi määrätty alueet voidaan huomioida maankäyttömaksun alennuksena. Täydennysrakentamisen edistämiseksi tehtävät alennukset on käsitelty luvussa 3.5.

Taulukko 13. Kaupunkien suhtautuminen maankäyttömaksun alennuksiin.

Suhtautuminen maankäyttömaksusta tehtäviin alennuksiin	
Espoo	Arvonnoususta vähennetään mahdolliset kustannustekijät, jotka aiheutuvat kaavan saattamisesta toteuttamiskelpoiseksi.
Joensuu	Kaavoituksesta saatavaa hyötyä määritettäessä otetaan harkinnan mukaan huomioon asemakaavalla suojeltavaksi tulevat alueet ja rakennukset sekä muut mahdolliset tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyvät poikkeukselliset tekijät ja rakennusoikeuden lisäyksen arvoa laskevat tekijät.
Järvenpää	Lopullisesta sopimuskorvauksesta vähennetään rakennusten purkamisesta aiheutuvat kustannukset. Pilaantuneen maaperän puhdistaminen kuuluu aina pilaantumisen aiheuttajalle eikä sitä oteta huomioon sopimuskorvausta vähentävänä tekijänä.
Lappeenranta	Rakennusten purku-, tontin kunnostus- ja maaperän puhdistuskustannuksia ei sisällytetä maankäyttösopimukseen.
Rovaniemi	Korvausta vähentävänä tekijänä otetaan huomioon asemakaavalla suojeltavaksi tulevat alueet ja rakennukset sekä muut mahdolliset tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyvät poikkeukselliset tekijät.
Turku	Mahdolliset maankunnostuskustannukset ja rakennusten purkukustannukset eivät pienennä sopimuskorvauksen määrää. Mikäli asemakaava tehdään kaupungin aloitteesta ja sopimuksella veloitetaan rakennusten purkaminen ennen aikaisesti niiden käyttökään nähden, voidaan purkukustannuksista huomioida enintään puolet.
Vaasa	Harkinnan mukaan asemakaavassa suojeltavaksi tulevat alueet ja rakennukset sekä muut mahdolliset tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyvät poikkeukselliset tekijät.
Vantaa	Arvonnousua laskettaessa on päätetty huomioida arvoa vähentävinä tekijöinä rakennusten mahdolliset purkukulut ja erityistapauksissa maanpuhdistuskuluja.

Maapoliittisiin linjauksiin voidaan jättää mahdollisuus tapauskohtaisesti huomioida maankäyttömaksun alennuksena tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyviä kustannuksia. Esimerkiksi Vaasan maapoliittiseen ohjelmaan on päätetty jättää mahdollisuus neuvotella maankäyttömaksun alentamisesta tilanteissa, joissa esimerkiksi rakentamistapa tai pysäköinnin järjestäminen aiheuttavat poikkeuksellisia kustannuksia. Esimerkiksi puurakentamista tai erityisen energiatehokasta rakentamista voidaan harkinnan mukaan

tukea alentamalla maankäyttömaksua, mikäli rakentaja pystyy osoittamaan tavanomaisesta poikkeavan rakentamisen aiheutuvan merkittäviä lisäkustannuksia. (Ovaska 2020)

Järvenpään kaupungin periaatteena on, että pilaantuneen maaperän puhdistaminen kuuluu aina pilaantumisen aiheuttajalle eikä sitä oteta huomioon maankäyttömaksua vähentävänä tekijänä (Järvenpää 2019). Turun kaupungilla vastaava linjaus on ollut pitkään käytössä. Linjausta perustellaan ympäristönsuojelulain 133 §:n säädöksellä, jonka mukaan maaperän pilaantumisen aiheuttajalla on velvollisuus maaperän puhdistamiseen. Jos maaperän pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville tai täyttämään puhdistamisvelvoitettaan, on vastuu maaperän puhdistamisesta alueen haltijalla. Aiheutetun ympäristövahingon kunnostamisen kustannusten kattaminen asemakaavamuutoksella ja maankäyttömaksun alentamisella ei pidetä mitenkään perusteltuna. (Lipponen 2020) Myös Lappeenrannan voidaan katsoa suhtautuvan purku- ja maaperän kunnostamiskustannusten huomiointiin kielteisesti. Muissa tarkastelluissa maapoliittisissa ohjelmissa ei ole vastaavaa jyrkkää kantaa puhdistamisen kustannusten huomiotta jättämiseen vaan asiaa varten on jätetty neuvotteluvaraa. Vaasassa maaperän kunnostamisen kustannuksia ei ole käytännössä kuitenkaan huomioitu maankäyttömaksua vähentävänä tekijänä. Purkukustannusten osalta vain pieni osa on voitu huomioida maankäyttömaksussa. (Ovaska 2020)

Taskila (2017) on insinööriyössään tutkinut maankäyttömaksun perusteita 12 kunnassa. Tutkimuksen mukaan arvonnousua määriteltäessä rakennusten purkukustannukset otetaan huomioon Espoossa, Helsingissä tietyin ehdoin, Järvenpäässä, Keravalla, Lahdessa osittain, Lohjalla, Porissa, Tuusulassa ja Vantaalla. Espoossa rakennusten purkukustannukset voidaan vähentää arvonnoususta, jos niiden purkaminen on kaavan toteuttamisen kannalta välttämätöntä. Helsingissä purkukulut huomioidaan tai osa niistä, jos rakennuksilla katsotaan olevan niiden sitoman vanhan kaavan mukaisen rakennusoikeuden ylittävää arvoa nykyisessä käytössään. Purkukuntoisten rakennusten purkukuluja ei huomioida. Keravalla purkukulut hyvitetään todellisten purkukulujen tai purkutarjouksen mukaisina. Mikäli näitä ei ole käytettävissä, purkukustannukset arvioidaan olevan 100 €/rakennusneliö. Lahdessa purkukustannuksista on pääsääntöisesti hyvitetty 50 %. Vantaa käyttää purkukuluina oletuksena arvoa 90 €/k-m², jos kuluista ei ole luotettavaa arviota, kuten purkutarjousta. Rakennusten purkukustannuksia ei oteta huomioon maankäyttömaksua alentavana tekijänä Joensuussa, Jyväskylässä ja Turussa.

Tutkimuksessaan Taskila on myös selvittänyt pilaantuneen maaperän puhdistamisesta aiheutuvien kustannusten huomiointia maankäyttömaksuissa. Tutkimuksen mukaan suurimmassa osassa kuntia maaperän puhdistamisen kustannuksia ei oteta huomioon maankäyttömaksun alennuksena. Puhdistamiskustannuksia ei oteta huomioon Espoossa, Joensuussa, Jyväskylässä, Järvenpäässä, Keravalla, Lahdessa, Turussa ja Tuusulassa. Helsingissä kustannukset voidaan ottaa huomioon vain siltä osin, kun pilaantuminen on aiheutunut kokonaan tai osittain kaupungin toimesta. Vantaalla puhdistamiskustannukset hyvitetään tapauskohtaisesti koskien pääsääntöisesti luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuneen pilaantumisen puhdistuskustannuksia. Kaupungit perustelevat kustannusten huomiotta jättämistä ympäristönsuojelulain 133 §:n säädöksellä, jonka mukaan pilaantumisen aiheuttajalla on velvollisuus maaperän puhdistamiseen. Taskilan tutkimuksen mukaan pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannukset huomioidaan maankäyttösopimuksissa kattavasti vain Lohjalla ja Porissa. (Taskila, 2017, s. 5-15)

Maankäyttömaksun suorittamisajankohta ja -periaatteet

Osa kaupungeista on päättänyt kirjata maapoliittiseen ohjelmaan tarkasti maankäyttösovimusten maksuperiaatteet. Periaatteiden kattavalla käsittelyllä saattaa olla mahdollista

vähentää neuvottelutyötä sopimuksen laadinnan yhteydessä. Kattavalla sopimusperiaatteiden kirjaamisella lisätään tietoisuutta maankäyttösopimuksista ja voidaan mahdollisesti edistää maanomistajien luottamusta tasapuoliseen kohteluun.

Maapoliittisten ohjelmien perusteella maankäyttömaksujen suorittamisajankohdat vaihtelevat kaupunkien välillä (taulukko 14). Suurimmassa osassa kaupunkeja maksun suorittamisajankohta on sidottu asemakaavan lainvoimaisuuteen, mutta osassa kaupunkeja maksuajankohta määräytyy osittain tai kokonaan rakennusluvan myöntämisen perusteella. Lisäksi maksun suorittamisella voidaan sopia myös tästä poikkeavia maksuaika- tauluja. Yleinen tapa on sitoa maankäyttömaksu indeksiin ja laskea maksulle vuotuinen korko. Koron suuruus vaihtelee 2-4 % välillä. Osassa kaupunkeja koron suuruudessa nou datetaan kehittämiskorvaussäädösten mukaista 2 prosentin vuotuista korkoa (MRL 91 g §). Osa kaupungeista käyttää korkeampaa korkoa. Korkeammalla korolla saatetaan turvata kaupungin taloudellista asemaa ja hillitä ylimääräisen rakennusoikeuden kaavoitta mista. Maksulle asetetaan tyypillisesti vakuus, jonka arvo on usein 1,1-1,2-kertainen maankäyttömaksuun suhteutettuna (Ympäristöministeriö, 2020, s. 49). Maankäyttömaksun suorittamiselle asetetaan sopimuksissa takaraja, jolloin maksu tulee viimeistään olla suoritettu.

Maankäyttömaksujen suorittamistapaa on tutkittu myös Ympäristöministeriön (2020, s. 41-50) selvityksessä, jossa myös todetaan maankäyttömaksun maksuajankohdan kytkey tyvän kaavan lainvoimaistumiseen. Kiinteistötaloudelliselta ja rahoitukselliselta kannalta maksuajankohdalla todetaan voivan olla tärkeä merkitys. Tyypillisesti hankkeiden tulo ja menovirrat pyrittäneen ajoittamaan siten, että menot syntyvät vasta tulojen jälkeen, jolloin negatiiviselle kassavirralle ei synny erillistä rahoitustarvetta. Käytännössä uuden rakennuksen myyntituloilla tai ennakkomaksuilla taikka rakennusoikeuden myyntitu loilla voidaan osaltaan rahoittaa kunnalle suoritettavia maankäyttömaksuja. Huomioita vaa on kuitenkin myös se, että kunnan on saatava maksu ennen yhdyskuntarakentamisen kustannusten realisoitumista. Vertailun vuoksi selvityksessä tuodaan ilmi kehittämiskor vausta koskevat säädökset, joiden mukaan kehittämiskorvaus tulee periä viipymättä, kun kiinteistö on asemakaavan perusteella myönnetyn rakennusluvan perusteella rakennetta vissa tai se luovutetaan vastikkeellisella saannolla (MRL 91 i §). Kehittämiskorvausta ei voida periä ennen näitä ajankohtia eikä maksu tule suoritettavaksi, jos rakennusoikeus jää käyttämättä. Menettely nähdään kohtuullisena erityisesti silloin, kun muutetaan jo raken netun alueen rakentamistehokkuutta.

Turussa maankäyttömaksun maksuajankohtana on jo pitkään kytketty rakennusluvan myöntämiseen. Nyt tehtävässä maapoliittisen ohjelman uudistamisessa pyritään linjaa maan maksuajankohta siten, että alle 500 000 € maksetaan kuukauden kuluttua kaavan lainvoimaisuudesta ja suuremmat korvaukset rakentamisen toteutumisen mukaan. Taka rajaksi maksulle ollaan asettamassa 9 vuotta kaavan lainvoimaisuudesta. Maksulle laske taan 2 prosentin vuotuinen korko, mitä pidetään tällä hetkellä sopivan suuruisena. Yli 500 000 € maankäyttömaksun pian kaavan lainvoimaisuuden jälkeen pidetään kohtuutto mana. Kehittämiskorvaustakaan ei ole mahdollista periä kaavan lainvoimaisuuden jäl keen, vaan sen periminen joudutaan kytkemään rakennusluvan myöntämiseen tai kiin teistön luovutukseen. Maanomistajan kannalta kehittämiskorvaus voisi näin ollen olla merkittävästi parempi ratkaisu maankäyttösopimukseen verrattuna. Rakennusyhtiöt eivät ole halukkaita sijoittamaan sopimuskorvauksiin, mikäli rakennushankkeen toteutuminen on epävarmaa. Korvausten vaatiminen pian kaavan lainvoimaisuuden jälkeen voi myös rajoittaa suurempien kokonaisuuksien suunnittelua ja asemakaavoitusta, vaikka koko naissuunnittelulla voisikin olla lopputuloksen kannalta merkittäviä etuja. (Lipponen 2020)

Vaasassa maankäyttömaksun maksuajankohdasta on käyty keskustelua. Pääsääntöisesti maankäyttösopimuksissa on käytetty 3-4 vuoden maksuaikaa ja isoissa asemakaavoissa aikataulu on voinut olla pidempikin. Maankäyttösopimuksissa tärkeää on määrätä maankäyttömaksulle korko ja viimeinen takaraja maksuajankohdalle. Ongelmia on aiheutunut vanhojen sopimusten kanssa, joissa korkoa ja maksuaikataulua ei ole määrätty eikä maanomistajalla ole pitkänkään ajan kuluttua halukkuutta kaavan toteuttamiseen. Maksuohjelmaa ja maksulle määrättävää takarajaa pidetään toimivana keinona hallita kaavoitettavan rakennusoikeuden määrää ja estää kiinteistökeinottelua. Tonttien luovutusopimuksissakin käytetään aina rakentamisvelvoitteita, joten tonttien kaavoittamista yksityiselle maanomistajalle ilman aitoa toteuttamisvelvoitteita ei pidetä johdonmukaisena. Kaupungilla on lainsäädännönkin nojalla mahdollisuus sopimuksen jälkeenkin myöhemmin joustaa maksuvelvoitteista, mikäli niiden suorittaminen koetaan kohtuuttomaksi muuttuneesta tilanteesta johtuen. Käytännössä kaupungit eivät lähde vaatimaan kohtuuttomia sopimusvelvoitteita, vaan asiasta on mahdollista neuvotella. Sopimuskorvausten hallinnan kannalta on erityisen tärkeää, että kaupungilla säilyy rooli määrittellä, milloin sopimuskorvauksia maksetaan ja milloin niistä voidaan joustaa. (Ovaska 2020).

Taulukko 14. Maankäyttömaksun maksuajankohta ja -periaatteet.

Maankäyttömaksun maksuajankohta ja -periaatteet	
Espoo	Lähtökohta 3-6 kuukautta kaavan lainvoimaisuudesta. Korvaus sidotaan indeksiin ja voidaan suurissa hankkeissa jakaa useaan erään pidemmälle ajalle. Erityistapauksissa voidaan sitoa kiinteistön luovutukseen tai rakennusluvan myöntämiseen. Asetetaan aina takaraja sopimuskorvauksen suorittamiselle.
Joensuu	Vakuus korvauksesta vastaanotetaan ennen kaavan hyväksymistä. Korvaus maksetaan pääsääntöisesti 3 kuukauden kuluttua kaavan lainvoimaisuudesta tai kaupungin velvoitteiden toteutumisaikataulun mukaan. Erityisestä syystä voidaan sopia poikkeava aikataulu, jolloin sopimuskorvaus on oltava maksettuna viimeistään rakennusluvan yhteydessä tai 3 vuotta asemakaavan lainvoimaisuudesta. Tällöin antaa kaupungin hyväksymä vakuus. Korvaukselle lasketaan 4 %:n vuotuinen korko tai vaihtoehtoisesti sidotaan rakennuskustannusindeksiin tai Suomen Pankin vahvistamaan viitekorkoon + sovittavaan marginaaliin.
Kouvola	Vähintään puolet korvauksesta on maksettava 2 kuukauden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta. Mahdollinen loppuosa korvauksesta on maksettava 2 kuukauden kuluessa 1. rakennusluvan myöntämisestä, kuitenkin viimeistään 2 vuoden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta. Korvaus voidaan vain erityisestä syystä maksaa tästä poikkeavalla tavalla tai useammassa kuin kahdessa erässä.
Lappeenranta	Korvaussummaa vastaava vakuus on annettava kaupungille maankäyttösopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Korvaus on maksettava ensisijaisesti 3 kuukauden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta. Voidaan sovittaessa jakaa useampaan erään, jolloin 1. erä maksettava 3 kuukauden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta. Tällöin korvaus sidotaan elinkustannusindeksiin kuitenkin niin, että summalle maksetaan aina vähintään 3 %:n korko. Koko korvaussumma tulee olla maksettu viimeistään ennen 1. rakennusluvan hakemista ja viimeistään 3 vuoden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta.
Pori	Sopimuskorvaus peritään yleensä heti asemakaavan tultua lainvoimaiseksi. Tarvittaessa voidaan sopia maksuaikataulusta.
Rovaniemi	Rahana suoritettava korvaus erääntyy maksettavaksi, kun rakennuslupa on lainvoimainen tai tontti luovutetaan vastikkeellisella saannolla ennen kuin rakennuslupa on lainvoimainen. Korvauksen ollessa yli 100 000 € toimitellaan erikseen päättää maksuaikataulusta ja -ehdoista. Korvaukselle suoritetaan 2 % vuotuinen korko alkaen kahden vuoden kuluttua kaavan lainvoimaisuudesta. Korvaus on maksettava 3 kuukauden kuluessa sen erääntymisestä. Viivästyskorko on korkolain mukainen. Mikäli korvaus maksetaan maanluovutuksina tai muuna omaisuutena, luovutukset tehdään viimeistään 3 kuukauden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta.
Turku	Sopimuskorvaus tulee maksettavaksi 6 kuukauden kuluessa asemakaavan lainvoimaisuudesta. Yli 500 000 € suuriset korvaukset erääntyvät maksettavaksi rakentamisen edetessä, kuitenkin viimeistään 9 vuoden kuluttua kaavan lainvoimaisuudesta. Korvaus tulee maksettavaksi, vaikka kaavan mukainen rakentaminen ei olisi toteutunut. Korvauksen ylittäessä 100 000 €, tulee kiinteistön omistajan luovuttaa kaupungille korvauksen suuruinen vakuus.
Vaasa	Laajojen asuntoalueiden asemakaavoissa korvaus suoritetaan lähtökohtaisesti tonttimaana. Rahana suoritettava korvaus erääntyy maksettavaksi rakennusluvan myöntämisen yhteydessä, kuitenkin viimeistään 2-4 vuoden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta hankkeen laajuudesta riippuen. Mikäli korvauksen suuruus on yli 100 000 €, tulee antaa kaupungin hyväksymä vakuus. Maksuaikataulu sovitaan tapauskohtaisesti ja korvaukselle lasketaan 4 %:n vuotuinen korko tai se sidotaan rakennusindeksiin.

Maankäyttömaksu voidaan suorittaa kunnalle rahana, raakamaa-alueina, tontteina, asemakaavan yleisinä alueina, pysäköintipaikkoina tai muuna omaisuutena. Turussa tavoitteena isoissa asuinrakennushankkeissa on, että maankäyttömaksu suoritetaan osittain tai kokonaan luovuttamalle kaupungille rakennusoikeutta vapaarahoitteiseen tai hintasäädelyyn ARA:n pitkän korkotuen vuokra- tai asumisoikeusasuntotuotantoon (Lipponen, 2020; Turun kaupunki 2019, s.7). Asemakaavojen yleisten alueiden luovuttamista maankäyttösopimusten yhteydessä on käsitelty luvussa 3.2.4.

Poikkeaminen asemakaavasta

Osassa maapoliittisia ohjelmia käsitellään maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisia poikkeamista asemakaavasta ja maanomistajan saamaa hyötyä. Kuopion (2015, s. 25), Turun (2019, s. 8) ja Joensuun (2018, s.28) kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa katsotaan, että asemakaavasta poikkeamisiin voidaan soveltaa maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun mukaista maankäyttösopimusmenettelyä, mikäli maanomistajalle koituu poikkeamisesta merkittävää hyötyä. Turussa sopimusmenettelyn käyttö poikkeamispäätösten yhteydessä on harvinaista ja sopimuksen laatimisen ehdoksi on asetettu asemakaavan muuttaminen poikkeamispäätöksen jälkeen. Menettely on todettu toimivaksi hankkeissa, joissa rakentaminen on ratkaistavissa poikkeamispäätöksellä ja päätöksestä aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Poikkeamispäätöksen myötä maanomistajalla on mahdollisuus aloittaa rakentaminen ennen asemakaavan lainvoimaisuutta. Hankkeesta vastaava on usein halukas sopimaan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin jo poikkeamispäätöksen yhteydessä, koska se mahdollistaa hankkeen nopeamman käynnistämisen ja maankäyttömaksu tulisi joka tapauksessa suoritettavaksi kaavamuutoksen yhteydessä. (Lipponen, 2020)

Maankäyttösopimusmenettelyn käyttöä poikkeamisten yhteydessä voidaan pitää kyseenalaisena, koska niiden käyttö liittyy lainsäädännössä kaavan laatimiseen. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaan maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä ja siitä tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maankäyttösopimuksen laadinta tulee kuitenkin perustua asemakaavahankkeeseen eikä niiden soveltamiseen poikkeamisen yhteydessä ole edellytyksiä (KHO 2016:89). Asianajotoimisto Kuhanen, Asikainen & Kanerva Oy:n mukaan hankkeen perustuessa poikkeamiseen, kaupunki ei voi edellyttää maankäyttösopimusta tai -korvausta (Isännöintiliitto 2019). Vaasan kaupungin maapoliittisessa ohjelmassa onkin linjattu, että maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tulee ottaa huomioon myönnettäessä poikkeamia asemakaavasta. Mikäli poikkeaminen johtaisi asemakaavalla toteutettaessa maankäyttömaksuihin, tulee aina käynnistää asemakaavoitus, ellei maanomistajien yhdenvertaista kohtelua voida tässä suhteessa muilla tavoin laillisesti toteuttaa. (Vaasan kaupunki 2019, s. 15)

3.4.3 Kehittämiskorvaus ja kehittämisalue

Kehittämiskorvaus

Lähes kaikissa tarkasteltavissa maapoliittisissa ohjelmissa tuodaan ilmi kehittämiskorvauksen perimisen mahdollisuus. Kehittämiskorvausta ollaan pääsääntöisesti valmiita käyttämään, mikäli maankäyttösopimusneuvotteluissa ei maanomistajan ja kaupungin välillä päästä sopimukseen osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kaupungit pyrkivät aina ensisijaisesti sopimaan maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin ja siksi maapoliittisissa ohjelmissa korostetaan kehittämiskorvauksen roolia toissijaisena keinona. Järvenpään kaupungin (2019, s. 9) maapoliittisessa ohjelmassa kehittämiskorvausta nimitetäänkin maankäyttösopimusten perälaudaksi. Kehittämiskorvausmenettelyä kuvaillaan ohjelmissa työlääksi, monivaiheiseksi ja hitaaksi. Menettelyn käyttö on

harvinaista. Espoon kaupungin maankäyttösopimusten periaatteissa ei ole mainintaa kehittämiskorvausmenettelystä. Tällä halutaan mahdollisesti korostaa, että asemakaavojen edistämiseksi maanomistajan tulee päästä sopimukseen kaupungin kanssa maankäyttösopimusneuvotteluissa.

Kehittämialue

Maankäyttö- ja rakennuslain 110 §:n mukainen kehittämialue mainitaan pääosassa maapoliittisia ohjelmia. Näissä ohjelmissa kehittämialuemenettelyn osalta on lähinnä käyty läpi menettelyn perusteita ja mainitaan valmius sen käyttöön tarvittaessa. Kuopion maapoliittisessa ohjelmassa tuodaan ilmi menettelyn hyötyjä rakennettujen alueiden kehittämiseen sekä imagon ja yleisen toimintailmapiirin parantamiseen (Kuopion kaupunki, s. 19). Joensuussa menettelyä on toistaiseksi käytetty kertaalleen nimeämällä asemanseutu kehittämialueeksi alueelle laaditun asemakaavan käynnistämisen yhteydessä (Joensuun kaupunki 2018, s. 33).

3.4.4 Suunnitteluvaraukset

Osassa kaupunkeja käytetään suunnitteluvaraussopimuksia, joissa yksityinen voi tehdä esityksen kaupungin omistaman alueen maankäytön kehittämiseksi ja varaamiseksi suunnittelua varten. Sopimus voi olla esimerkiksi aie-, yhteistyö-, suunnitteluvaraus-, kumppanuus- tai kaavoituksen käynnistämissopimus. Joensuussa tällaisia sopimuksia voidaan tehdä liike- tai yritystoiminnan tarpeisiin tai olemassa olevan maankäytön parantamiseksi. Hakijan tulee esittää alustavat suunnitelmat tulevasta maankäytöstä ja tehdä suunnitelmiin perustuvat kaavamutoshakemus, jotka käsitellään kaupunkirakennelautakunnassa. Mikäli hakemukselle katsotaan olevan riittävät edellytykset, varataan alue toimijalle suunnittelua varten. Varauksen tekijä osallistuu suunnitteluun omalla kustannuksellaan ja riskillä. (Joensuun kaupunki 2018, s. 27) Vaasassa (2019, s. 13) suunnitteluvarauksia voidaan käyttää kaupungin kannalta strategisissa maankäytön kehityshankkeissa tapauskohtaisesti päätettävien ehdoin ja sopimuksin. Myös Espoon kaupunki (2014, s. 23) ja Rauman kaupunki (2018, s. 17) voivat varata omistamiaan alueita ja tontteja tapauskohtaisesti hankkeen suunnittelua ja toteuttamisedellytysten selvittämistä varten.

Turussa kaupunki pyrkii kumppanuuksien ja hankekehittämisen avulla edistämään kaupungin kasvua ja kehitystä. Yksityisiä toimijoita kannustetaan esittämään innovaatio- ja hankekehitysideoita, jotka voivat johtaa kehittämiskumppanuuteen. Kohteet voivat sijaita kokonaan tai osaksi kaupungin omistamalla maalla. Suunnittelun alkuvaiheessa laaditaan kumppanuussopimus, jossa osapuolten kesken jaetaan riskejä kustannuksia ja hyötyjä sekä sovitaan aluevarauksesta. Kumppanuussopimuksia voidaan käyttää myös kaupungille tarpeettomien kiinteistöjen kehittämiseksi tai merkittävien innovaatioiden luomiseksi. (Turun kaupunki 2019, s. 9-11)

Tampereen kaupungin strategiassa on tunnistettu kaupungin omistamien maa-alueiden hyödyntäminen yritysten innovaatioiden alustana. Kaupunki haluaa edistää yhteistyötä eli luoda edellytyksiä kumppanuuksille sekä kannustaa omaehtoiseen toimintaan. Maapoliittisena yhteistyön edistämisen keinona käytetään hankekehittämistä, joka voi kohdistua osittain tai kokonaan kaupungin omistamalle alueelle. Hankekehityksen tavoitteena on kannustaa yrityksiä ja vuokraoikeuden haltijoita aktiiviseen ideointiin uusien maankäyttöratkaisujen ja rakennushankkeiden syntymiseksi. (Tampereen kaupunki 2018, s. 48-51)

3.5 Täydennysrakentamisen edistäminen

Täydennysrakentamisen edistäminen on huomioitu osassa tutkimuksen maapoliittisia ohjelmia. Ohjelmien lisäksi Jyväskylässä ja Oulussa on tehty täydennysrakentamiseen liittyviä erillisiä päätöksiä maapoliittisten ohjelmien hyväksymisen jälkeen. Täydennysrakentamisen käsittely maapolitiikan yhteydessä on kuitenkin aiheena melko tuore, sillä aihetta ei ole käsitelty maapolitiikkaa koskevassa kirjallisuudessa. Täydennysrakentamista pidetään kuitenkin yleisesti kaupungin näkökulmasta kannatettavana, koska sillä voidaan edistää kaupunkirakenteen tiivistämistä ja lisätä asuinrakentamista jo rakennetuilla alueilla. Täydennysrakentamisen edistämiseksi ja kannattavuuden parantamiseksi osassa kaupunkeja on kehitetty maapoliittisia linjauksia täydennysrakennushankkeissa sovellettavaksi. Pääosin kannustimet liittyvät maankäyttömaksun perimättä jättämiseen tai alentamiseen sekä pysäköinnin järjestämisestä aiheutuvien kustannusten huomioimiseen.

Espoossa täydennysrakentamiseen liittyvissä maankäyttösopimuksissa korvauksen määrittäminen perustuu kaavan tuomaan hyötyyn. Täydennysrakentamisen kohdistuessa asuinkortteleihin voidaan hyötyä laskettaessa vähentävänä tekijöinä huomioida:

- uuden rakennuksen viemän piha-alueen arvo
- maantasopaikkojen menettäminen ja vanhan asuntokannan edellyttämien autopaikkojen muutoskustannukset rakenteelliseksi pysäköinniksi keskimääräisen hintatason mukaisesti
- uuden rakennusoikeuden vaikea toteutustapa, esimerkiksi lisäkerrosten rakentaminen olevien rakennusten päälle
- hissien rakentaminen rakennuksen kerrosluvun kasvaessa. (Espoon kaupunki 2015, s. 25)

Asuntorakentamisen täydennysrakentamista edistetään sopimuskorvausalennusten lisäksi kaupungin omistuksessa olevien yleiskaavan mukaisten asuntoalueiden kaavoittamisella. Kaupunki saa suurimmat tuotot kaavoittaessaan omistamiaan maita ja kaavoituksen sujuvuus voidaan varmistaa. Tämän lisäksi voidaan rakennusoikeutta kaavoittaa yksityisten maanomistajien maille, kehittää uusia toimintamalleja ja tukea yksityisten maanomistajien yhteishankkeita. (Espoon kaupunki 2015, s. 25)

Joensuun maapoliittisessa ohjelmassa täydennysrakentamisen edistäminen ja kaupunkirakenteen tiivistäminen on yhtenä päätavoitteena. Kaupunki on investoinut merkittävästi Penttilänrannan alueen täydennysrakentamisen mahdollistamiseen ja tontinluovutuksessa aluetta pidetään korkeassa prioriteetissa. Lisäksi maankäyttösopimusperiaatteissa on linjauksena, ettei asuntorakentamisen osalta olemassa olevien seinien sisällä tapahtuvasta lisärakentamisesta (ullakon ja kellarin käyttötarkoituksen muuttaminen) peritä maankäyttömaksua. (Joensuun kaupunki 2019, s. 12, 29)

Jyväskylässä täydennysrakentamista on lähdetty edistämään kaupunkikeskustan kehittämisen yhteydessä. Vuonna 2017 tehdyssä keskustan kaupunkirakenteen strategisessa suunnitelmassa merkittävimmäksi toimenpiteeksi keskustan vetovoiman vahvistamiseksi on todettu täydennysrakentaminen. Ensimmäisen kerran päätös kevennetyistä maankäyttösopimusmenettelyistä on kokeiluluonteisesti tehty vuonna 2015 siten, että menettely on ollut voimassa vuoden 2017 loppuun. Vuonna 2017 kaupunkirakennelautakunta on tehnyt päätöksen kevennetyn maankäyttösopimusmenettelyn käytön jatkamisesta siten, että menettely koskee vuoden 2021 loppuun mennessä käynnistettäviä asemakaavamuutoksia sekä liike- että asuntorakentamisen osalta. Menettelyä käytetään vain päätöksessä määritellyllä ruutukaavakeskustan alueella. Kevennetyssä menettelyssä maankäyttömaksun

suuruus on 25-35 % arvonnoususta täydennysrakentamishankkeissa, joissa välitön kaupungille syntyvä yhdyskuntarakentamisen tarve on vähäinen. Prosentin suuruus määräytyy tapauskohtaisesti huomioiden esimerkiksi pysäköintiratkaisut, yhteisjärjestelyt ja suojeluvaihtoehdot. Lisäksi kevennetyssä menettelyssä olemassa olevien seinien sisällä tapahtuvasta lisärakentamisesta tai maksimissaan yhden lisäkerroksen rakentamisesta ei peritä maankäyttömaksua. Normaalitytilanteessa maankäyttömaksun suuruus Jyväskylässä on enintään 50 % arvonnoususta. Ensimmäisen kokeilujakson aikana ruutukaavakeskustan alueella on tehty maankäyttösopimuksia seitsemää uudisrakentamishanketta sekä yhtä lisäkerrosta ja toimistotilojen muuttamista asuinkäyttöön koskevaa rakennushanketta. Lisäksi yksi ullakkorakentamishanke on laitettu vireille. Kevennetyllä maankäyttösopimusmenettelyllä todetaan olleen toivottuja vaikutuksia täydennysrakentamishankkeiden käynnistämisessä. (Jyväskylän kaupunki 2017, 2020)

Kaupunkikeskustan kehittämiseksi on laadittu myös kattava selvitys ullakko- ja kattorakentamisen mahdollisuuksista ydinkeskustassa (Jyväskylän kaupunki, 2016a). Selvityksen mukaan ydinkeskustassa on noin 10 000 kerrosalaneliometriä potentiaalista ullakko-tilaa asuntorakentamista varten. Kaupunkirakennelautakunta on vuonna 2016 tehnyt periaatepäätöksen, jonka tarkoituksena on ullakkorakentamisen edistäminen ja rakentamisen esteiden poistaminen kaupungin päätöksenteon mahdollistamissa rajoissa. Kokeilu- luonteinen periaatepäätös on voimassa vuoden 2021 loppuun. Keskeisenä periaatteena on sallia rakennusten ullakotilojen käyttöönotto asuinnoiksi edellytysten täytyessä poikkeamismenettelyllä asemakaavamuutosten sijaan. Poikkeamispäätösten yhteydessä ei käytetä maankäyttösopimuksia, jolloin hankkeesta ei peritä maankäyttömaksua. Poikkeamispäätöksillä voidaan poiketa asemakaavan rakennusoikeudesta, kerrosluvusta ja autopaikkojen toteuttamisvelvollisuudesta ullakkorakentamisen osalta. Autopaikkojen toteuttamista jo ennestään rakennetuille pihuille ei pidetä kohtuullisin kustannuksien mahdollisena. Myös autopaikkojen lunastaminen yleisistä pysäköintilaitoksista todetaan merkittäväksi kustannuskynnykseksi hankkeiden realisoitumiselle. Kaupunki on päättänyt luopua autopaikkavaatimuksesta ullakkorakentamisen osalta taloudellisesti haastavien hankkeiden tukemiseksi, koska niistä laskennallisesti aiheutuva autopaikkavaatimusta ei pidetä merkittävänä koko keskustan autopaikkoihin suhteutettuna. Poikkeamispäätöksissä voidaan poiketa myös velvollisuudesta ulottaa hissi ullakkokerrokseen. (Jyväskylän kaupunki, 2016b)

Järvenpään maapoliittisessa ohjelmassa todetaan kaupunkirakenteen tiivistämisen olevan tarkoituksenmukaista. Keskustan kehittämishankkeissa otetaan arvonnousua määrittäessä yleisten sopimusperiaatteiden lisäksi huomioon pysäköintiratkaisut, yhteisjärjestelyt, olemassa olevien rakennusten käytettävyyden ja mahdolliset suojeluarvot sekä kaupungille aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset. Maankäyttömaksu voi vaihdella 40-60 % välillä. Alentavina tekijöinä voidaan huomioida esimerkiksi tehokas rakentaminen tai pysäköinnin järjestäminen kehitysalueella. Korottavia tekijöitä ovat esimerkiksi rakennusten purkukustannukset, infrainvestoinnit tai velvoitepaikkojen ulososto, jolloin kaupungille jää velvoite järjestää keskitettyä pysäköintiä. Tiivistävään rakentamiseen kannustetaan myös jättämällä maankäyttömaksu perimättä hankkeissa, joissa laajennus toteutetaan olemassa olevan rakennuksen sisällä. Täydennysrakentamisesta pientalon- teilla ei peritä sopimuskorvausta, kun lisärakennusoikeutta tulee enintään 200 k-m² tai vanhalle tontille muodostetaan tonttijaon muutoksella vähintään yksi uusi tontti. Maanomistajan tulee kirjallisesti sitoutua hakemaan tonttijaon muutosta ja tontin lohkomista vuoden kuluessa. Ehtona korvausten perimättä jättämiselle on, että kaupungille ei aiheudu yhdyskunta- tai palvelurakentamisen tarvetta. (Järvenpään kaupunki 2019, s. 8)

Kuopion maapoliittisessa ohjelmassa pyritään edistämään täydennys- ja hissirakentamista. Olemassa olevan hissittömän asuinrakennuksen laajentamisen mahdollistavasta asemakaavasta tai poikkeamisluvasta aiheutuvasta maankäyttömaksusta voidaan antaa enintään 80 %:n alennus, mikäli rakennukseen rakennetaan hissi. Alennus on rajoitettu koskemaan vain rakennuksen laajentamista. Asuinkerrostaloa korotettaessa asemakaavamuutoksella myönnettävästä lisärakennusoikeudesta johtuvaa maankäyttömaksua voidaan alentaa 30 %. Laajennuksen toteutuessa olemassa olevan rakennuksen vaipan sisällä voidaan korvaus jättää kokonaan perimättä. Pällekkäisiä alennuksia korvauksiin ei kuitenkaan myönnetä. (Kuopion kaupunki 2015, s. 26)

Oulussa kaupunginhallitus on 3.9.2018 päättänyt taloyhtiöiden täydennysrakentamisen sopimuskannustimista vuosille 2018-2023. Kannustimia ovat maankäyttömaksun ja ulokekorvauksen keventäminen tai perimättä jättäminen tietyillä alueilla sekä katualueen luovuttaminen alennettuun hintaan. Heinäpään aluetta Oulun keskustan läheisyydessä käytetään pilottialueena, jossa rakennusten korottamisen ja kaupunkipientalojen rakentamisen osalta ei peritä maankäyttömaksua. Muun lisärakentamisen tai purkavan lisärakentamisen osalta maankäyttömaksua peritään lisääntyvän asuntorakentamisen rakennusoikeuden osalta 150 €/k-m² ja muualla keskustan alueella 200 €/k-m². Heinäpäätä pilottialueella liike-, toimisto ja muiden yritystilojen osalta maankäyttömaksu jätetään kokonaan perimättä ja katualuetta voidaan luovuttaa käyttäen kauppahintana 60 prosenttia markkina-arvosta. Koko kaupungin alueella täydennysrakentamishankkeiden maankäyttömaksusta vähennetään 20 prosenttia. (Oulun kaupunki 2018, s. 4)

Oulussa kannustimia perustellaan täydennysrakentamisen edistämisellä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämällä, mitkä ovat kaupungin strategian ja yleiskaavan mukaisia tavoitteita. Täydennysrakentamisen todetaan olevan kaupungille erittäin kannattavaa, koska rakentaminen sijoittuu jo rakennetuille alueille, missä katu- ja kunnallistekniset investoinnit jäävät pienemmiksi. Linjausten hyväksymisen yhteydessä korostetaan, että kannustimet kohdistetaan hankkeisiin, joissa kaupunki laatii sopimuksen pienosakkaiden hallinnassa olevien kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöiden kanssa. Ehtona on, että kaavasuunnittelun käynnistämisen päätöksentekohetkellä vähintään puolet osakkeiden määrästä on yhden asunnon taloyhtiöstä omistavien osakkaiden hallussa. Kannustimia ei sovelleta, mikäli taloyhtiön omistuksessa olevien tilojen määrä tai muu markkinataloudellinen toiminta on tavanomaista merkittävämpää. Rakentajille, sijoittajille ja muille ammattitoimijoille ei ole tarpeen osoittaa lisäkannustimia nykyisten sopimus- ja pysäköintiperiaatteiden lisäksi. (Oulun kaupunki, 2018, 2020)

Tampereen kaupungin asunto- ja maapolitiikan linjauksissa mainitaan erikseen asuinkortteleiden täydennysrakennushankkeita koskevat maankäyttösopimusperiaatteet. Täydennysrakentamisen edellytyksiä pyritään vahvistamaan kantakaupungin yleiskaavan kasvuvyöhykkeillä. Tampereen kaupunkistrategian toimenpiteenä on, että täydennysrakentamiseen käynnistetään asemakaavoja 30 000 k-m²/vuosi ja että 80 % asemakaavoista laaditaan joukkoliikennevyöhykkeille ja aluekeskuksiin. Näillä alueilla suurin potentiaali täydennysrakentamiseen on asunto-osakeyhtiöiden omistamilla ja hallitsemilla tonteilla. Maapolitiikan keinoin asemakaavoituksen yhteydessä tehtävillä sopimuksilla kannustetaan erityisesti täydennysrakentamiseen asuinkortteleiden sisällä, jolloin välitön kaupungille syntyvä yhdyskuntarakentamisen tarve on vähäinen. Näiden hankkeiden kannustimiksi on määritetty seuraavat tilanteet, joiden toteutuessa jätetään merkittävä osa (enintään 85 %) arvonnoususta huomioon ottamatta (Tampereen kaupunki 2017, s. 36):

- ”Nykyisten rakennusten korottaminen tai ns. ullakkorakentaminen

- *Maanalaisia- tai kansirakenteita tai laitospysäköintiä edellyttävä lisärakentaminen tontin/korttelin sisällä*
- *Täydennysrakentamisen yhteishankkeet (useampi tontti/kortteli), joita suunnitellaan kokonaisuutena*
- *Käyttötarkoituksen muutokset nykyisen rakennuksen sisällä asuntorakentamiseen*
- *Täydennysrakentamishanke ja hankkeen yhteydessä jo olemassa olevaan rakennukseen mahdollisesti toteutettava perusparannus edistävät merkittävästi energiatehokkuutta*
- *Täydennysrakentaminen edellyttää nykyisten ei suojelullista arvoa omaavien rakennusten purkua*
- *Hissin rakentaminen vanhaan rakennukseen tai muu merkittävä esteettömyyden edistäminen.”*

Arvonnousun maksimaalisen 85 %:n vähennyksen ehtona on, että vähintään neljä edellä mainituista täydennysrakentamisen tilanteista toteutuu. Tilanteet ja niiden toteuttamisen edellytykset ovat keskenään erilaisia, joten niiden painotusta arvioidaan tapauskohtaisesti. Maksimaalisen arvonnousun vähennys voidaan tehdä myös silloin, kun täydennysrakentaminen toteutetaan runko- ja julkisivurakenteiltaan puurakenteena. Kannustimet on rajattu koskemaan niitä tontteja, joissa ennen asemakaavan muutosta on pääkäyttötarkoituksessa mukana asuminen. Lisäksi ehtona arvonnousun vähentämiselle on täydennysrakentamisen toteuttaminen kohtuullisessa ajassa. Koska rakentamisen toteuttaminen jää tontin omistajan tai haltijan vastuulle, maankäyttömaksulle asettavan vakuuden tulee kattaa laskennallinen täysimääräinen korvaus. (Tampereen kaupunki 2017, s. 36-37)

Tampereella kaupungin omistamilla tonteilla korttelin sisällä tapahtuvaan täydennysrakentamiseen kannustetaan myös alentamalla tonttien maanvuokraa määräaikaaisesti. Maanvuokraa voidaan alentaa enintään 85 % 10 vuoden määräajaksi, kun asemakaavan muutoksella syntyy merkittävästi uutta rakennusoikeutta. Maanvuokran alennusprosenttia ja alennettun vuokran kesto arvioidaan käytetään samoja kriteereitä kuin maankäyttömaksujen alentamisen yhteydessä. Tämän lisäksi täydennysrakennushankkeiden kannustimena käytetään asemakaavan tuoman arvonnousun korvaamiskynnyksen korottamista 100 000 euroon yleisesti käytetyn 50 000 euron sijaan. (Tampereen kaupunki 2017, s. 37, 53-55)

Turun maapoliittisen ohjelman päivistyö on käynnissä ja päivitetty ohjelma on tarkoitus hyväksyä kevään 2020 aikana. Päivityksen yhteydessä ohjelmaan lisätään täydennysrakentamista edistäviä linjauksia. Täydennysrakentaminen kaupunkirakenteen sisällä olemassa olevaa infrastruktuuria ja palveluverkkoa hyödyntäen todetaan olevan pääsääntöisesti kaupungille edullisempaa, kuin uusien alueiden toteuttaminen. Samalla asunto-osakeyhtiöille luodaan mahdollinen keino rahoittaa yhtiön peruskorjaushankkeita. Täydennysrakentaminen tukee myös kaupungin kestävä kehityksen ja ilmastotavoitteiden toteutumista. Täydennysrakentamisen edistämiseksi maankäyttömaksua voidaan alentaa seuraavin periaattein:

- Ullakkorakentamisessa tai nykyisen rakennuksen korottamisessa laskennallista maankäyttömaksua alennetaan 50 % ullakon tai korotuksen osalta.
- Kun täydennysrakentaminen toteutetaan kolmen tai useamman kiinteistön yhteishankkeena, alennetaan laskennallista maankäyttömaksua 30 %.
- Kun täydennysrakentamisen yhteydessä olemassa olevaan rakennukseen sijoitetaan hissi, alennetaan rakennuksen osalta laskennallista maankäyttömaksua 30 %.

- Kun täydennysrakentaminen asuntotontille toteutetaan sijoittamalla uudisrakentamisen edellyttämät pysäköintipaikat kokonaisuudessaan maanalaiseen pysäköintitilaan tai -laitokseen, alennetaan laskennallista maankäyttömaksua 30 %.
- Samaan kohteeseen voidaan soveltaa kaikkia edellä mainittuja alennuksia kuitenkin siten, että maankäyttömaksu ei voi olla negatiivinen.
- Mikäli täydennysrakentamista ei aloiteta kolmen vuoden kuluessa asemakaavan tai poikkeamispäätöksen lainvoimaistumisesta, peritään maankäyttömaksu täysimääräisenä. (Turun kaupunki 2019, s. 7-8)

Turussa täydennysrakentamista pidetään kaupungin kannalta erittäin myönteisenä ja siksi niiden toteutumiseksi on haluttu luoda kannustimia. On kuitenkin hyvin tapauskohtaista, milloin täydennysrakentaminen on taloudellisesti riittävän kannattavaa asunto-osakeyhtiöiden kannalta. Hankkeista aiheutuvat muutokset ympäristöön, piha-alueiden edellyttämät muutoskustannukset ja mahdollinen asuntojen arvon alentuminen voivat muodostua esteeksi hankkeiden käynnistymiselle. Esitettyjä täydennysrakentamisen kannustimia ei ole sidottu koskemaan vain ennestään asumiskäytössä olevia korttelialueita, joten niitä voidaan soveltaa myös muutettaessa asemakaavalla alueen käyttötarkoitusta. Käyttötarkoitusten muutoksissa tulee varmistaa hankkeen vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen ja tähän kaupungin tulee käyttää kaavoitusmonopolin mukaista valtaa. Kaupungin kehityksen kannalta kielteisiä muutoksia ei tule sallia ja näin voidaan estää täydennysrakentamisen kannustimien käyttö epäsuotuisilla alueilla. (Lipponen 2020)

Täydennysrakentamisen kannustimia on tarkoitettu sovellettaviksi myös purkavassa täydennysrakentamisessa, joten niitä ei ole sidottu käytettyyn rakennusoikeuteen. Hankkeiden onnistumisen ja kannattavuuden kannalta tärkeää olisi suunnitella useiden tonttien kokonaisuuksia lisärakentamisen, piha-alueiden ja pysäköinnin järjestämiseksi. Hankkeisiin liittyvät neuvottelut ovat usein pitkiä ja raskaita, jotta eri omistajien tavoitteet saadaan yhdistettyä. Osakkaiden välisillä sopimuksilla tulisi varmistaa hyötyjen ja kustannusten jakautuminen tasapuolisesti osakkaiden välillä. Mikäli täydennysrakentamista toteutetaan vain yksittäisillä tonteilla, saattaa tämä rajoittaa lisärakentamismahdollisuuksia naapuritonteilla. Tästä syystä yhteishankkeita on haluttu erityisesti tukea. (Lipponen 2020)

Vaasan maapoliittisessa ohjelmassa asuntokortteleiden täydennysrakentamista varten on laadittu yleisistä maankäyttösopimusperiaatteista poikkeavia kannusteita:

- *”Mikäli voimassa olevan asemakaavan mukaisen asuntotontin rakennusoikeudesta on käytetty yli puolet, käytetään arvonnousuun perustuvana kustannusosuutena noin 35 % asuntorakentamiseen osoitetun lisärakennusoikeuden osalta.*
- *Mikäli kaavamuuotos ei aiheuta kaupungille välittömiä kadunrakentamis- tai muita kunnallisteknisiä kustannuksia, huomioidaan arvonnousu asuntorakentamisen osalta vain siltä osin, kun uusi rakennusoikeus tai käyttötarkoituksen muutos ylittää 500 k-m².*
- *Mikäli asuinkerrostalon asuntorakennusoikeuden lisäys tapahtuu rakennuksen olemassa olevan vaipan sisällä tai vain vähäisin vaipan muutoksin (ullakkorakentaminen), voidaan tästä johtuva arvonnousu jättää kokonaan huomiotta.*
- *Edellä mainittujen kannusteiden edellytyksenä on, että sopimuksessa sitoudutaan uuden rakennusoikeuden käyttöönottoon hankkeen laajuudesta riippuen 2-5 vuoden kuluessa. Muussa tapauksessa sopimuskorvaus tulee suorittaa maankäyttösopimusten yleisperiaatteiden mukaisena.”* (Vaasan kaupunki 2019, s.15)

Asuntokortteleiden täydennysrakentamishankkeiden toteuttamisen kustannuksiin kiinnitetään huomiota maankäyttösopimuksissa. Mikäli säilytettävien rakennusten maatasoautopaikkoja joudutaan täydennysrakentamisesta johtuen muutamaaan rakenteelliseksi auto- paikoiksi, voidaan tästä aiheutuva kustannus harkinnan mukaan huomioida arvonnousua vähentävänä tekijänä. (Vaasan kaupunki 2019, s.15) Ovaskan (2020) mukaan maankäyttömaksuna ollaan valmiita käyttämään 35 prosenttia arvonnoususta lisärakennusoikeuden osalta, kun asemakaavan mukaisen asuntotontin rakennusoikeudesta on käytetty yli puolet. Kannustinta ei siis ole tarkoitettu sovellettavaksi kaavamuutoksissa, joissa tontin pääkäyttötarkoitusta muutetaan tai olemassa olevat rakennukset puretaan. Maankäyttömaksua alentava kannustimen soveltaminen on vastaavalla tavalla rajattu muissakin kaupungeissa. Erilaisten maapoliittisten kannustimien käyttöä eri kaupungeissa seurataan ja tarvittaessa hyväksi koettuja menetelmiä voidaan ottaa käyttöön myös Vaasassa.

Vantaan yhtenä maa- ja asuntopoliittisena linjauksena on myönteinen suhtautuminen täydennysrakentamiseen ja perustelluista syistä purkavaan täydennysrakentamiseen. Kehitystä tuetaan suunnitelmallisesti asemakaavoituksella. Täydennysrakentamista pidetään kaupungin kannalta kustannustehokkaimpana vaihtoehtona olemassa olevaa kunnallistekniikkaa ja palveluverkkoa hyödyntämällä. Asunto-osaakeyhtiöiden omistuksessa olevien tonttien kehittämistä tuetaan perimällä maankäyttömaksua vain 35 % kaavoituksen tuomasta arvonnoususta. Ehtona alennetulle maksulle on, että asuntotontin jo kaavoitettua rakennusoikeudesta tulee olla käytetty yli 50 % ja asunto-osaakeyhtiön osakkaina tulee pääsääntöisesti olla talon asukkaat. Täydennysrakentamisen todetaan edellyttävän usein maatason pysäköintipaikkojen siirtämistä pysäköintilaitoksiin ja kansien alle. Tästä syystä on päätetty kehittää uusia pysäköinnin malleja uusien asuinalueiden ja täydennysrakentamiskohteiden toteuttamisen helpottamiseksi. Maankäyttösopimuksissa täydennysrakentamiskohteiden arvonnoususta hyvitetään rakenteellisten autopaikkojen rakentamiskustannukset säilytettävien asuinrakennusten osalta. (Vantaan kaupunki 2018, s. 37, 40, 52-53)

3.6 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Asemakaavojen toteutumisen edistäminen todetaan tärkeäksi kaikissa tarkastelluissa maapoliittisissa ohjelmissa. Kaupungin talouden ja yhdyskuntarakenteen eheyden kannalta on oleellista, että asemakaavoitetut ja toteutetun yhdyskuntarakentamisen sekä palveluverkon piirissä olevat tontit rakentuvat mahdollisimman nopeasti. Kaavojen toteuttamista puoltaa kunnallistekniikan liittymis- ja käyttömaksujen maksujen perimisen mahdollistuminen ja kaupunkikuvan muodostuminen valmiimmaksi. Tyhjillään olevat tontit aiheuttavat kaupungeille taloudellista tappiota, joka koostuu pääasiassa investoidun rahan korkotappiosta ja kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamasta käyttöiän lyhenemisestä. (Kuntaliitto 2020)

Tyypillisimpiä maapoliittisia keinoja kaavojen toteuttamisen edistämiseen ovat rakentamisvelvoitteet tontinluovutuksen yhteydessä (katso luku 3.3.1 ja 3.3.2), maankäyttösopimuksiin kirjattavat toteuttamisvelvoitteet sanktioineen, rakentamiskehotukset ja rakentamattomien tonttien korotettu kiinteistövero. Näiden lisäksi Tampereen (2018, s. 56) maapoliittisessa ohjelmassa on esitetty tonttien varausvaiheessa perittävää vuokraa. Hämeenlinnassa (2012, s. 18) yhtenä toteuttamisen edistämisen keinona on mainittu yksityisten maanomistajien tonttien markkinointi kaupungin nettisivuilla ja markkinointiyhteistyösopimukset. Kouvolan maapoliittisessa ohjelmassa markkinointiyhteistyö on huomioitu yritystonttien luovutuksessa. Muiden kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa markkinoinnin roolia ei ole juurikaan käsitelty, vaikka sen hyödyntämisellä ja periaatteiden lin-

jaamisella saattaisi olla merkittäviäkin etuja. Myös kaavoituksen ja maapolitiikan yhteensovittamisella sekä tonttituotantoketjun optimoinnilla voidaan edistää asemakaavojen toteutumista. Ennakoinnilla ja yhteistyön lisäämisellä prosessien läpivientä voidaan edistää. (Rauman kaupunki 2018, s. 18.)

Rakentamiskehotus

Rakentamiskehotus asemakaavan toteutumisen edistämiskeinona mainitaan kaikissa tutkimuksen maapoliittisissa ohjelmissa. Keinon etuna nähdään sen käyttömahdollisuus harkinnan mukaan rajatuilla alueilla, joilla tonteista on kysyntää tai rakentamisen ongelmalueilla. Mikäli kehotuksia annetaan, tulee tonttien mahdolliseen lunastamiseen olla varattuna riittävät taloudelliset resurssit. Kaupungeissa, joissa rakentamiskehotusmenettelyä on käytetty, todetaan niiden toimivan hyvin asemakaavojen toteutumisen edistämiseen eikä tontteja ole jäänyt merkittäviä määriä kaupungin lunastettavaksi. Maapoliittisten ohjelmien perusteella menettelyn käyttö on kuitenkin melko vähäistä.

Taulukko 15. Kaupunkien suhtautuminen rakentamiskehotuksen käyttöön.

Suhtautuminen rakentamiskehotuksen käyttöön	
Espoo	Kehotuksia ei ole annettu, mainitaan keinona.
Hämeenlinna	Käytetään, jos erityinen syy.
Joensuu	Harkintaan tapauskohtaisesti kehotuksen antamista. Käytetään alueilla, joilla on aitoa kysyntää tonteille.
Jyväskylä	Ei ole annettu. Rakentamattomia tontteja on vähän eikä menetelmällä ole koettu olevan merkittävää roolia tonttituotannossa.
Järvenpää	Kehotus voidaan antaa, mikäli tonttia ei ole rakennettu kahden vuoden kuluessa sen tultua mahdolliseksi.
Kankaanpää	Kehotuksia annetaan tarvittaessa alueille, joilla tonteista on kysyntää.
Kouvola	Mainitaan keinona.
Kuopio	Ei ole käytetty 2000-luvulla. Keinona käytetään harkiten.
Lahti	Ei ole käytetty, mutta voidaan harkita rakentamisen ongelmakohdissa.
Lappeenranta	Mainitaan keinona. On käytetty vuosina 1978, 1981 ja 2000.
Oulu	Kehotuksia annetaan yksittäisiin kohteisiin kattavasti eri puolilla Oulua.
Pori	Keinona voidaan käyttää alueellisesti siellä, missä tonteilla on kysyntää, mutta kunnan oma tarjonta on vähäistä.
Rauma	Mainitaan keinona.
Rovaniemi	Käytetään tarvittaessa.
Seinäjoki	Ei ole käytetty, mutta jatkossa voidaan harkita ensisijaisesti keskustan rakentamisen ongelmakohdissa.
Tampere	Mainitaan keinona.
Turku	Tulee tapauskohtaisesti harkita.
Vaasa	Voidaan käyttää harkinnan mukaan. Viimeksi käytetty vuonna 2009.

Korotettu kiinteistövero

Korotetun kiinteistöveron määräämisen mahdollisuus rakentamattomille tonteille tuodaan ilmi kaikissa tutkituissa maapoliittisissa ohjelmissa. Keino on tutkimuksen mukaan laajasti käytössä. Korotetun veron todetaan nopeuttavan yhdyskuntatekniikan piirissä olevien tonttien rakentamista ja toimivan merkityksellisenä viestinä rakentamisen kehottamiseen. Kaupunginvaltuustot päättävät yleensä vuosittain veroprosentin suuruudesta seuraavan vuoden talousarvion yhteydessä. Tutkimuksen kaupungeista Espoossa ja Järvenpäässä on kiinteistöverolain 12 b § nojalla määrättävä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi veroprosentti rakentamattomille rakennuspaikoille.

Taulukkoon 16 on koottu tutkimuksessa tarkasteluissa kaupungeissa käytössä olevat rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentit. Rakentamattomille rakennuspaikoille ei ole määrätty korotettua kiinteistöveroa Joensuussa, Kouvolassa eikä Oulussa.

Joensuun maapoliittisessa ohjelmassa todetaan, että keino olisi syytä ottaa käyttöön mahdollisimman pian (Joensuun kaupunki, s. 32). Kouvolassa ja Oulussa keinon käytön mahdollisuus tuodaan ilmi, mutta sen käyttöönoton edistämiseen ei oteta kantaa.

Taulukko 16. Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti vuonna 2020. (Verohallinto 2020c)

Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti vuonna 2020	
Espoo	3,93 %
Hämeenlinna	3,3 %
Joensuu	0 %
Jyväskylä	4 %
Järvenpää	6 %
Kankaanpää	4 %
Kouvola	0 %
Kuopio	3 %
Lahti	4 %
Lappeenranta	3 %
Oulu	0 %
Pori	6 %
Rauma	5 %
Rovaniemi	4 %
Seinäjoki	6 %
Tampere	5 %
Turku	4 %
Vaasa	4 %

3.7 Hajarakentamisen ohjaaminen

Tarkastelluista maapoliittisista ohjelmista osassa käsitellään asemakaava-alueiden ulkopuolisten alueiden rakentamista eli hajarakentamista. Kuitenkin kuten aiemmissa luvuissa on todettu, suunnittele mattomalla rakentamisella voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen ja maapoliittisten keinojen käyttöön. Asemakaavoittamattomille kaupungin kasvualueille rakentaminen suunnittelutarveratkaisuin aiheuttaa maanhinnan nousua tavanomaista raakamaan hintatasoa korkeammaksi ja johtaa maanomistuksen hajautumiseen. Hajarakentamisen mahdollistaminen ja löysä lupapolitiikka vähentävät maanomistajien halukkuutta myydä alueitaan kunnille raakamaan hintatason kohoamisesta johtuen. Rakentaminen ilman asemakaavaa johtaa myös väljemmän yhdyskuntarakenteen muodostumiseen aiheuttaen kunnille merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. (Vaasan kaupunki). Myös Espoossa on todettu suunnittelutarveratkaisujen aiheuttavan kiinteistörakenteen pirstoutumista ja vaikeuttavan maanhankintaa. Laajamittainen suunnittele maton rakentaminen synnyttää myös epämääräisiä asuinalueita vaille palvelurakennetta. (Espoon kaupunki, 2015, s. 31)

Vaasassa on maapoliittisessa ohjelmassa linjattu, että kaupunkirakenteen hajautumisen estämiseksi suunnittelutarveratkaisujen määrää pyritään vähentämään. Suunnittelutarvealueille rakentaminen voidaan sallia vain erityisen hyvin perusteluin, mikäli rakentaminen ei vaikeuta kaupungin maapoliittisten tavoitteiden toteutumista. Kaavoituksen ja maanhankinnan painopistealueilla ei myönnetä uusia rakennuspaikkoja ilman erityisen painavia syitä. Rakentamisen tulee ensisijaisesti sijoittua jo rakennetuille asuinalueille

eikä rakentaminen saa olla yleiskaavan vastaista. Rakentamispainetta asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolella pyritään vähentämään ohjeistamalla rakentajia kaavan tuomista hyödyistä ja päätösten pitkäaikaisista vaikutuksista. (Vaasan kaupunki 2019, s. 16)

Myös Rauman ja Seinäjoen maapoliittisissa ohjelmissa korostetaan kustannusten arviointia hajarakentamista harkittaessa. Lähipalveluiden kustannustehokas järjestäminen edellyttää riittävän tiivistä ja suunniteltua yhdyskuntarakennetta. Tiiviillä rakentamisella edistetään kestävämpää ympäristön ja liikkumisen vaatimuksia. Asemakaava-alueiden ulkopuolisessa rakentamisessa painopisteenä onkin yleiskaavoitettujen kylien kehittäminen. Rakentamisen ohjaamista yleiskaavoitetuille kyläalueille puoltaa myös lupamenettelyyn liittyvä runsas selvitystyö, joka sitoo maankäytön suunnittelun ja rakennusvalvonnan resursseja. Seinäjoella kaavoituksen ja maanhankinnan painopistealueet nimetään suunnittelutarvealueiksi, joilla suunnittelemaan rakentamiseen suhtaudutaan kriittisesti. (Seinäjoen kaupunki, s. 13) Myös Jyväskylässä (2013, s. 26) hajarakentamista ohjataan kyläyleiskaavojen mukaisille rakennuspaikoille. Hajarakentamiseen voidaan vaikuttaa myös riittävällä asemakaavoitetulla tonttitarjonnalla. Tällä viitataan todennäköisesti tonttitarjonnan monipuolisuuteen, jolloin rakentaja voi todeta asemakaavoitetut tontit houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kuin haja-asutusalueet. Kankaanpäässä (2017, s. 22) kyliä pyritään kehittämään ohjaamalla hajarakentaminen kaavoituksen avulla kyläalueille ja tarjoamalla rakennuspaikkoja myös kaupungin toimesta näillä alueilla. Kylien kehittämistä pyritään edistämään myös Raumalla (2018, s. 26) osayleiskaavojen laadinnalla.

Turun kaupungin asunto- ja maapoliittisiin linjauksiin on hajarakentamisen hallitsemiseksi kirjattu, että taajamien lievealueille sijoittuvaa rakentamista pyritään hillitsemään. Yleiskaavoissa asemakaavoitettavaksi tarkoitetuille alueille ei myönnetä poikkeamispäätöksiä tai suunnittelutarveratkaisuja uudisrakentamiseen. (Turun kaupunki, 2019, s. 4) Turun kaupunkiseudulla MAL-aiesopimukseen on kirjattu, että kunnat laativat seudulliset periaatteet haja- ja lieverakentamisen ohjaukseen (Ympäristöministeriö, 2012, s. 3). Sopimuksen tavoitteena on taajamien lievealueille sijoittuvan pientaloasutuksen vähentäminen ja lupapäätösten kriteerien selkeyttäminen. Kaupunkiseudun lievealueille rakentaminen perustuu pääosin suunnittelutarveharkintaan. Seudun rakennemallissa linjataan, että maankäyttöratkaisujen on perustuttava olemassa olevan rakenteen täydentämiseen ja tiivistymiseen hyödyntäen olemassa olevaa infrastruktuuria. Väestönkasvusta johtuen rakentamisen sijoittumisen ohjaukseen tulee erityisesti panostaa. Yhdyskuntarakenteen eheytymistä pyritään edistämään taajamien houkuttelevuutta parantamalla ja riittävällä kohtuuhintaisella tonttitarjonnalla. Asemakaavoitettujen alueiden lievealueille rakentamisen todetaan haittaavan suunnitelmallista maankäyttöä yhdyskuntarakennetta hajauttaen, maanhankintaa vaikeuttaen ja raakamaan hintatasoa nostaen. Lievealueille rakentaminen johtaa myös palveluihin kytkeytymättömän rakenteen syntymiseen ja saattaa vähentää palvelujen järjestämisen edellytyksiä kylissä. Asemakaavojen lievealueilla rakentamista ohjataan pääosin asemakaavaa laajentamalla. Alueilla voidaan soveltaa myös suunnittelutarveharkintaa, jolloin suhtaudutaan erityisen kriittisesti rakentamisesta aiheutuvaan haittaan kaavoitukselle. Rakentaminen ei saa haitata tulevaa asemakaavoitusta eikä vaikeuttaa asunto- ja maapoliittisten tavoitteiden saavuttamista. (Turun kaupunki 2018, s. 14)

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen kannalta merkittävää on myös loma-asuntojen käyttötarkoitusten muutokset pysyvään asumiseen ranta-alueilla. Käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää useimmiten poikkeamispäätöksen, joissa päätösvalta on kunnilla. Turun kaupungin linjauksena on, että käyttötarkoitusten muutoksista määrätään ensisijaisesti

osayleiskaavoissa. Lisäehtona muutoksille on teiden rakentaminen, vedensaanti ja viemäröinnin järjestäminen pysyvän asumisen tasolle ilman kaupungille aiheutuvia erityiskustannuksia sekä hälytysajoneuvojen pääsy rakennuspaikalle tieverkkoa pitkin ympärivuotisesti. Tavoitteena on estää yhdyskuntarakenteen epätarkoituksenmukaista hajaantumista. (Turun kaupunki, 2019, s. 4) Turun kaupunkiseudun linjauksena on toimia voimassa olevan kaavan mukaisesti eikä loma-asuntojen käyttötarkoitusten muutoksia myönnetä, mikäli siitä aiheutuu epätarkoituksenmukaista yhdyskuntarakenteen hajautumista. (Turun kaupunki 2018, s. 15) Myös Hämeenlinnan maapoliittisessa ohjelmassa suhtaudutaan pääsääntöisesti kielteisesti loma-asuntojen muuttamiseen pysyvään asumiseen. Rannat on suunniteltu ja rakennettu vapaa-ajan käyttöä varten ja hallitsematon asutus rannoilla hajauttaisi yhdyskuntarakennetta. Käyttötarkoituksen muutoksia myönnetään, mikäli rakennuspaikka kytkeytyy olemassa olevaan vakituiseen asumiseen tai muutoin todetaan soveltuvaksi ja muutospaineita pystytään hallitsemaan. (Hämeenlinnan kaupunki 2012, s. 13)

3.8 Muut linjaukset

Pysäköinti

Järvenpäässä ja Tampereella pysäköintiratkaisut voidaan huomioida arvonnousun määrittelyssä maankäytösopimusten yhteydessä. Järvenpäässä keskustan kehittämishankkeissa arvonnousua määriteltäessä sopimuskorvaus voi vaihdella 40 – 60 % välillä. Pysäköinnin järjestäminen hankevastaavan toimesta voi olla maankäyttömaksua alentava tekijä. Korvausta korottava tekijä on pysäköinnin velvoitepaikkojen ulosostomenettely, jossa velvoite keskitetyn pysäköinnin järjestämisestä jää kaupungille. (Järvenpään kaupunki 2019, s. 8). Tampereella asuinkortteleiden täydennysrakentamishankkeissa maanalaisia- tai kansirakenteita tai laitospysäköintiä edellyttävä lisärakentaminen tontin tai korttelin sisällä voi olla yhtenä arvonnousua vähentävänä tekijänä. Vastaavat rakenteet voidaan huomioida myös täydennysrakentamishanketta koskevan tontin maanvuokraprosenttia alentavana tekijänä. (Tampere 2018, s. 36, 54). Myös Espoossa (2015, s. 11) asuntotuotantokustannuksia pyritään hillitsemään kehittämällä uudenlaisia pysäköintiratkaisuja ja selvittämällä pysäköintinormien lieventämistä täydennysrakentamisalueilla ja hyvien joukkoliikenneyhteyksien varrella.

Vaasan maapoliittisen ohjelman mukaan vapaaksiostolla tarkoitetaan sopimus- ja korvausmenettelyä, jolla asemakaavan ja rakennusluvan edellyttämiä kiinteistöjen autopaikkoja voidaan osoittaa yleisiin pysäköintilaitoksiin. Maapoliittisena tavoitteena on pyrkiä lisäämään pysäköintipaikkojen vapaaksiostomenettelyä keskustan täydennysrakentamishankkeiden yhteydessä. Tällä viitataan vuonna 2018 hyväksytyihin Vaasan kaupungin pysäköintipolitiikan periaatteisiin, joissa menettelyä ja siihen liittyviä periaatteita on käsitelty laajemmin. Pysäköintipolitiikan yhteydessä kaupunki on tehnyt linjauksen, jonka mukaan asemakaavan mukaisesta autopaikkavaatimuksesta voidaan antaa lievennystä sijoittaessa pysäköintipaikkoja vapaaksiostomenettelyn kautta yleiseen pysäköintilaitokseen. Mitoituslennuksena on päätetty käyttää 20 prosenttia. (Vaasan kaupunki 2018, s. 22). Vapaaksiostosopimuksia tehdään muun muassa maankäytösopimusten yhteydessä ja menettelyllä arvioidaan olevan merkittävä positiivinen vaikutus keskusta-alueen täydennysrakentamiseen ja kuntatalouteen. Vaasassa kaupungin hallinnoimissa pysäköintilaitoksissa vapaaksiostomenettelyyn käytettävissä olevia pysäköintipaikkoja on yli 400. (Vaasan kaupunki 2019, s. 9)

Jyväskylän kaupunkirakennelautakunta on vuonna 2016 hyväksynyt ullakkorakentamisen edistämisperiaatteet kaupungin keskusta-alueelle. Periaatteet ovat kokeiluluontoisia

ja niiden voimassaolo päättyy vuoden 2021 loppuun asti. Periaatteiden mukaisesti pysäköintivaatimuksista voitaisiin luopua ullakkorakentamista koskevien hankkeiden osalta. Pysäköintivaatimuksesta luopumista on perusteltu kaupungin halulla auttaa taloudellisesti haastavien hankkeiden toteutumista. Pysäköintipaikkoja tarvittaessa niiden lunastaminen yleisistä pysäköintilaitoksista on myös mahdollista. (Jyväskylän kaupunki 2016b). Kaupunkirakennelautakunta on vuonna 2018 hyväksynyt pysäköinnin hallintamallit ja pysäköintinormit, joissa autopaikkamitoitus on määriteltävyöhykeperusteisena noudatettavaksi asemakaavoituksessa. Normien mukaan asuntorakentamisen yhteydessä yhteiskäyttöautolle varatuilla pysäköintipaikoilla voi vähentää enintään 30 % asemakaavan edellyttämistä autopaikoista, kuitenkin aina vähintään 5 autopaikkaa. (Jyväskylän kaupunki 2018, s. 31)

Turun maapoliittisen ohjelman mukaan täydennysrakentamishankkeissa, joissa asuntontontille uudisrakentamisen edellyttämät pysäköintipaikat sijoitetaan tontilla kokonaisuudessaan maanalaiseen pysäköintitilaan, alennetaan maankäyttömaksua 30 %. Kaupunki uudistaa pysäköintipoliittisia linjauksiaan kevään 2020 aikana. Tavoitteena on määritellä pysäköinnin mitoitusta koskevat periaatteet huomioiden täydennysrakennushankkeisiin liittyvät erityistarpeet. Turussa ei ole tehty linjauksia pysäköinnin velvoitepaikkojen vaapaaksiostomenettelystä, mutta aiheesta on käyty keskustelua. Kaupunki harkitsee pysäköinti-yhtiön perustamista kehittääkseen kaupunkivetoisen pysäköinnin järjestämistä ja hallinnointia. (Lipponen 2020)

Pilaantunut maaperä

Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen johtaa käytännössä asemakaavamuutoksiin ja niiden kautta alueiden käyttötarkoitusten muutoksiin. Keskeisillä sijainneilla olevia maaperältään saastuneita alueita muutetaan käyttötarkoitukseltaan herkemman rakentamisen alueiksi, jolloin hankkeissa tulee huomioidavaksi maaperän kunnostukseen liittyvät investoinnit ja toimenpiteet. Nämä investoinnit ja niiden jakautuminen osapuolien välillä voivat vaikuttaa merkittävästi rakennushankkeiden taloudelliseen kannattavuuteen. Mikäli kehittämishanke kohdistuu maaperältään pilaantuneelle alueelle, tulee maankäyttösopimusneuvotteluissa usein pohdittavaksi kunnostamisen vastuiden jakautuminen ja kustannusten huomiointi maankäyttömaksua määriteltäessä. Maaperän pilaantuneisuus tulisi huomioida myös maanhankintaan ja -luovuttamiseen liittyvissä sopimuksissa. Ongelmallisia tilanteita saattaa syntyä esimerkiksi etuostotilanteissa raakamaata hankittaessa, jolloin määräaika etuoston käyttämiseen on rajallinen eikä kaupan kohteen maaperästä ole saatavilla riittävästi tietoa. Näillä alueilla ei yleensä ole asemakaavaa eikä yleiskaavojen yhteydessä ole kattavasti selvitetty maaperän kuntoa.

Tampereen (2018, s. 57) ja Vaasan (2019, s. 9) kaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa on kiinnitetty huomiota maaperän pilaantuneisuuteen liittyvän tiedonhallinnan tehostamiseen sekä selvitys- ja puhdistamisvelvoitteisiin varautumiseen. Pilaantuneiden alueiden hallintaa tehostetaan kiinnittämällä maaperän pilaantuneisuuteen erityistä huomiota riittävän ajoissa. Pilaantuneisuus huomioidaan kaavoituksen perusselvityksissä ja hankkeen taloudellisuus arvioidaan ennen asemakaavoituksen käynnistämistä. Maanhankinnan yhteydessä tarkastetaan alueiden pilaantuneisuus tiedot ja alueen käyttöhistoria sekä kirjataan niihin liittyvät vastuukysymykset sopimusasiakirjoihin. Maata luovutettaessa huomioidaan, että ympäristönsuojelulain 139 §:n mukainen selontekovelvollisuus täytetään ja että vastuukysymykset kirjataan sopimusasiakirjoihin yksiselitteisesti. Myös Joensuun kaupunki (2018, s. 33) korostaa maaperän pilaantuneisuuden huomiointia maankäyttöön liittyvien sopimusten laidinnassa siten, että kaupunki turvaa omat taloudelliset etunsa ja vastaa omista velvoitteistaan.

Pilaantuneen maaperän puhdistamiskustannusten huomioiminen maankäyttösopimuksissa on käsitelty luvussa 3.4.2.

Maa- ja metsätalousalueet

Tutkimuksen perusteella maa- ja metsätalousalueita käsitellään maapolitiikan yhteydessä vähäisesti liittyen lähinnä niiden käyttöön vaihtomaina maanhankinnassa. Muutamissa tutkituissa maapoliittisissa ohjelmissa aihetta on käsitelty hieman laajemmin. Raumalla kaupunki vuokraa maata viljelykäyttöön noin 100 ha vuosittaisen vuokratuoton ollessa noin 20000 euroa. Viljelysmaat pyritään hinnoittelemaan kohtuulliseen markkinahintaan huomioiden niiden kunto. Metsäomaisuudesta vastaa kaupungin Wihertoimi ja myyntitulot ovat olleet vuosittain noin 340000 euroa ja hakattavan puuston määrä on noin 10000 m³. (Rauman kaupunki 2018, s. 23). Kouvolassa (2018, s. 10) kaupungin omistamia taa-jamametsiä hoidetaan osana kaupunkirakennetta ja alueita hankitaan tarvittaessa lisää. Talousmetsien omistusta ei pyritä aktiivisesti lisäämään, mutta nykyisiä alueita käytetään vaihtomaina ja hoidetaan tuottavalla tavalla. Kuopiossa (2015, s. 32) kaupungin metsiä hoidetaan monikäyttöperiaatteella virkistyskäyttö, luonto ja taloudelliset tavoitteet huomioiden. Kaupunki on tulevaisuuden vaihtomaametsien lisäksi halukas hankkimaan metsätalousmaita vedenhankinnan kannalta tärkeitä alueilta.

4 Maapoliittisen ohjelman uudistaminen Porissa

4.1 Maapoliittikan lähtökohdat

Yleistietoa Porista

Porin kaupunki on perustettu vuonna 1558 Ruotsin kuninkaan, Kustaa Vaasan pojan Eerikin toimesta. Kaupungin maanomaisuuden perustan muodostavat hallitsijan määräyksestä annetut lahjoitusmaat. Kaupungin perustamiskirjassa tiluksia ei vielä määrätty kaupungin omaksi. Tästä syystä porvarit pyysivät vuonna 1564 kuningasta Eerik XIV:a huomioimaan heidän köyhyytensä sanoin ”koska tällä hiekkaharjulla ei muuten voi asua, jollei kukin meistä voi pitää lehmää tai kahta”. Kuningasta pyydettiin lahjoittamaan kaupungille osan Pärnäisten tiluksia, Reposaaressa ja viidennen osan Ulasouria. Kuninkaaksi tultuaan Juhana III vahvisti tämän lahjoituksen vuonna 1576 ja kahdeksan vuotta myöhemmin hän luovutti Porin kaupungin ikuisiksi omaisuudeksi kaikki ne tontit, jotka kuuluivat kruunulle. Myös myöhemmät hallitsijat ovat luovuttaneet lahjoitusmaita kaupungille ja niistä on muodostettu lukematon määrä tontteja. Nykyisin kruunulta peräisin oleviin tiloihin kuuluvia alueita on kiinteistörekisterin mukaan noin 4723 ha, josta maa-alueita 1574 ha ja vesialueita 3149 ha. Maanomistus sijaitsee kuitenkin pääosin alueille, joilla ei ole painetta rakentamiseen. (Porin kaupunki 1999 s. 3)

Porin kaupungin kokonaispinta-ala on 2062 km², josta maa-alueita on 1156 km² ja vesialueita 906 km². Vuoden 2015 alusta pinta-alaltaan 357,7 km² suuruinen ja 1904 asukkaan Lavian kunta liitettiin Poriin valtioneuvoston päätöksellä. Vuoden 2010 alusta Noormarkun kunta liitettiin Poriin, mikä lisäsi kaupungin pinta-alaa 332,1 km² ja asukaslukua 6158 asukkaalla. (Wikipedia 2019). Porin kaupungin maapoliittista ohjelmaa ei ole päivitetty kuntaliitosten jälkeen. Liitoskunnilla ei ole myöskään liittyessään ollut omia maapoliittisia ohjelmia, jotka tulisi ottaa huomioon nyt laadittavassa ohjelman uudistustyössä. Rakentamisen paine liitoskunnissa on melko vähäistä, mutta niiden alueilla on kuitenkin kaavoitustarpeita.

Porin asukasluku 31.12.2019 oli 83934. Väestökehitys on tilastokeskuksen vuonna 2019 julkistaman väestöennusteen mukaan laskeva. Vuodesta 2020 vuoteen 2040 asukasluvun ennustetaan laskevan vuosittain noin 0,5 %. Vuonna 2040 asukasluvun ennustetaan olevan 75918. (Tilastokeskus 2020)

Maapoliittinen ohjelma

Porin kaupungin ensimmäinen maapoliittinen ohjelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa vuonna 1968. Kyseessä oli tietävästi ensimmäinen maapoliittinen ohjelma Suomessa. Ohjelman laatimisen tarkoituksena oli selvittää periaatteet, miten tarvittavan rakennusmaan hankinta voidaan turvata ja miten tonttien hintataso pidetään kohtuullisena. Tämän jälkeen ohjelmaa on uudistettu kuudesti. Uudistamisten yhteydessä sisältöä on tarkistettu lainsäädännön muutosten ja kehityksen tarpeiden mukaisesti. Ohjelmat ovat täyttäneet tehtävänsä erinomaisesti. (Porin kaupunki 1999 s. 1)

Kaupungin viimeisin maapoliittisen ohjelman kokonaisuudistus ”Maapoliittinen ohjelma 2004” on valmistunut vuonna 1999. Ohjelma oli järjestyksessään kuudes. Vuonna 2006 aloitettiin maapoliittisen ohjelman seuraava kokonaisuudistus, joka päätettiin toteuttaa vaiheittain. Uudistamistyöstä valmistui ”Maapoliittinen ohjelma VII; OSA 1” vuonna 2008, joka on pääpiirteiltään pysynyt sisällöltään ajantasaisena. Kokonaisuudistuksen toinen osa on jäänyt valmistumatta ja tältä voimassa on vielä vuonna 1999 valmistunut ohjelma. Uudistamaton osa sisältää muun muassa tontinluovutusperiaatteet, jotka vaativat päivittämistä yksityiskohdiltaan. Porin valtuustoryhmien vuonna 2017 allekirjoittamassa

Pori-sopimuksessa päätettiin, että maapoliittinen ohjelma laaditaan yhteistyössä eri toimialojen kesken kaupunkisuunnittelun johdolla, koska se nähtiin merkittävänä keinona vaikuttaa tulevaisuuden kaavoitustarpeeseen sekä yhdyskuntarakenteen tiivistymisen edistämiseen ja hallintaan.

Kaavoitustilanne

Porin kaupungin alueella on voimassa yhteensä 15 yleiskaavaa. Vireillä olevia kaavoja ovat Tahkoluoto-Paakari osayleiskaava ja Yyterinniemen osayleiskaava. Ahlaisten Lammin tuulivoimapuiston osayleiskaavan kaupunki on hyväksynyt 26.2.2018. Päätöksestä tehdyt valitukset on hylätty Turun hallinto-oikeudessa ja valittajat odottavat valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kantakaupungin yleiskaavan tarkasteluvuosi 2025 lähestyy ja kaavan uudistamistyön edellyttämien selvitysten toteuttamista valmistellaan. Yleiskaavan uudistamistyön tukena ovat myös keskustan kehittämisohjelma, korkean rakentamisen selvitys ja modernin rakennusperinnön inventointi. (Porin kaupunki 2019f, s. 18)

Kaupungin kaavoituskatsaukseen 2019-2021 on kirjattu 64 asemakaavaa. Kaavat jakautuvat tasan siten, että ensimmäisiä asemakaavoja on yhteensä 32 ja asemakaavamuutoksia 32. Vuosina 2015-2019 on hyväksytty yhteensä 71 asemakaavaa. Huomioon ei ole otettu ranta-asemakaavoja ja yhtä asemakaavan kumoamista. Kaavoista ensimmäisiä asemakaavoja on ollut 6, joiden lisäksi kaavamuutosten yhteydessä on kaavoitettu uutta aluetta 10:ssä kaavassa. Hyväksytyissä asemakaavoissa uusien alueiden pinta-ala on ollut yhteensä 139 ha. Kaavoista asemakaavamuutoksia on ollut yhteensä 55 ja näiden muutosalueiden pinta-ala on ollut yhteensä 348 ha. Hyväksytyjen kaavojen lukumäärien ja pinta-alojen perusteella asemakaavoitus painottuu kaavamuutosten laadintaan. Pinta-alojen osalta tulee ottaa kuitenkin huomioon ehdotusvaiheessa oleva Hyvelä-Perko-alueen ensimmäinen asemakaava, jossa uutta asemakaavoitettavaa aluetta on noin 208 ha.

4.2 Maapolitiikka kaupungin strategisissa tavoitteissa

Porin kaupunkistrategia 2025 ja Pori-sopimus

Kaupungin toimintaa johdetaan strategian mukaisesti. Kaupungin uusi strategia ”Pori. Asenne. Strategia 2025” hyväksyttiin kaupunginvaltuustossa 27.2.2017. Kaupungin visio 2025 on ”Pori kasvaa kestävästi ja verkottuu vahvasti. Porilainen pärjää. Aina.” Kaupunkistrategian 2025 painopisteet ja tavoitteet keskittyvät työhön ja yrittämiseen, lapsiin ja nuoriin, hyvää elämään sekä tunnettavuuteen. Yhtenä keskeisenä toimintaperiaatteena mainitaan Porin maapolitiikan ja kaavoituksen olevan pitkäjänteistä ja ennakoivaa. (Porin kaupunki 2017a s. 3)

Porin valtuustoryhmien vuonna 2017 allekirjoittama Pori-sopimus muodostaa yhdessä Porin strategian kanssa keskeisen johtamisen välineen. Poria kehitetään yrityskaupunkina ja Pori jatkaa kasvuaan kymmenen suurimman kaupungin joukossa. Kasvun osatekijät liittyvät työpaikka-, yritys- ja väestönlisäykseen, vetovoimaisuuteen, investointien ja pääoman saamiseen alueelle. Maankäytön suunnittelulla luodaan edellytykset hyvälle ja elinvoimaiselle asuin- ja elinympäristölle huomioiden asukkaiden hyvinvointi-, terveys- ja ympäristönäkökohdat. Yrityksille etsitään tontteja ja ratkaisuja nopeasti ja joustavasti sekä kiinnitetään erityistä huomiota yritystonttivalikoimaan liittyvään tietoon, saatavuuteen ja monipuolisuuteen. Yritysten tulevaisuuden tarpeisiin varautumiseksi kaavoitus- ja lupaprosessit ovat joustavia ja johdonmukaisia. Tämä edellyttää maapoliittista ohjelmaa, joka sisältää myös pitkän aikavälin vision kaavoituskohteista. Maapoliittinen ohjelma laaditaan yhteistyössä eri toimialojen kesken kaupunkisuunnittelun johdolla. (Porin kaupunki 2017b s. 1,3)

Kasvu- ja elinvoimaohjelma 2025

Porin kaupungin kasvu- ja elinvoimaohjelma on hyväksytty 28.1.2019. Ohjelma on osa kaupungin strategiakokonaisuutta, jolla edistetään yritysten menestystä ja luodaan edellytykset alueelle sijoittuville uusille yrityksille. Ohjelman pääteemoina ovat kilpailukykyiset ja menestyvät yritykset, osaava työvoima, hyvä saavutettavuus sekä vaikuttava edunvalvonta. Ohjelmassa painotetaan aktiivisen maapolitiikan roolia elinvoiman rakentamisessa ja keskeisenä elinvoimatekijänä. Porin maapolitiikka perustuu pitkään teolliseen historiaan ja sen muokkaamaan ympäristöön. Maapolitiikka on aktiivista, tavoitteellista ja pitkäjänteistä. (Porin kaupunki 2019c, s. 2-3)

Porin kaupunkikeskustan kehittäminen

Porin kaupunkikeskustan kehittämistyö on käynnistetty vuonna 2019. Keskustakehittäminen on kirjattu Pori-sopimukseen yhtenä kaupungin strategisista painopistealueista. Myös kaupungin kasvu- ja elinvoimaohjelma edellyttää Porin keskustan kehittämistä. Kehittämistyö liittyy valtakunnan laajuisiin kehityssuuntiin, kuten taajamakeskusten väestönkasvuun ja tiivistymiseen. Työn tavoitteena on tehdä taajamakeskuksesta tulevaisuuden Porin kilpailuvaltti. Keskustan kehittämistyö liittyy käynnissä oleviin ja jo hyväksytyihin teemaohjelmiin, kuten Kävelyn ja pyöräilyn seudullinen edistämishjelma, Porin pysäköintipolitiikka 2030, maapoliittinen ohjelma sekä Porin palveluverkkouudistus. Työn lopputuloksena syntyy Porin kaupungin keskustan kehittämishjelma, jonka lisäksi työskentelyssä syntyneet hyvät toimintatavat integroidaan osaksi kaupungin asiantuntijaorganisaatiota. (Porin kaupunki 2020b)

Olellainen osa keskustan kehittämistyötä on täydennysrakentamisen edistäminen, jolla pyritään lisäämään asumista keskusta-alueella. Asukasmäärän kasvu keskustan alueella tukee alueen elinvoimaisuutta ja vetovoimaisuutta. Täydennysrakentamisella pyritään samalla mahdollistamaan asunto-osakeyhtiöille taloudellisia mahdollisuuksia rahoittaa rakennusten kunnostustoimenpiteitä, esteettömyyttä ja energiatehokkuutta. Täydennysrakentamisen kehittämiseksi on järjestetty työpajoja potentiaalisten kohteiden kartoittamiseksi. Työpajoissa on myös käyty läpi muissa kaupungeissa käytössä olevia täydennysrakentamisen kannustimia ja pohdittu vastaavien kannustimien käyttöönottoa Porin maapolitiikassa ohjelman uudistamistyön yhteydessä.

Osana keskustan kehittämistyötä on laadittu korkean rakentamisen selvitys, jossa on tutkittu korkean rakentamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia Porissa. Tarkastelualueena on Porin kaupungin keskeisin ruutukaavakeskusta (kaupunginosat 1-4) sekä Riihikedon, Tiilimäen ja Kuninkaan kaupunginosat. Selvityksessä hyvin korkeaan rakentamiseen soveltuvia alueita on osoitettu viidelle eri alueella ja tietyin ehdoin soveltuvia alueita 4. (Ramboll 2019, s. 1, 55-58) Korkean rakentamisen toteutuminen edellyttäisi asemakaavamuutoksia rakennusoikeuden ja käyttötarkoitusten osalta sekä maankäyttösopimusten laadintaa maapoliittisen ohjelman periaatteiden mukaisesti.

Palveluverkkouudistus

Kaupunginvaltuusto päätti Porin palveluverkkouudistuksen alueelliset periaatteet touko-kuussa 2019. Uudistustyötä varten laadittiin palveluverkkoselvitys, jossa kuvataan lyhyesti kaupungin palveluverkko, väestö-, lapsi-, oppilas- ja opiskelijamäärät sekä niihin liittyviä ennusteita ja palveluverkon suunnittelua ohjaavat laadulliset periaatteet. (Porin kaupunki, 2019 e)

Palveluverkkoselvityksessä korostetaan palveluverkon kytkeytyvän oleellisesti kaupunkikehityksen ja kaupunkisuunnittelun kokonaisuuteen. Palveluverkon kehitystyössä laaditaan arvioita kaupungin kehityksestä ja luodaan tulevaisuuskuvaa toteuttamalla ja uudistamalla asunto- ja maapolitiikkaa sekä yleis- ja asemakaavoituksella. Kehitys Porissa noudattaa yleisiä kaupungistumisen linjoja asumisen ja kaupallisten palvelujen keskittymisessä. Asuntojen uudistuotannossa painopiste on siirtynyt omakotirakentamisesta yhtiömuotoiseen kerros- ja rivitalorakentamiseen sekä palveluasumisen eri muotoihin. Uudet asunnot rakentuvat pääsääntöisesti keskusta-alueelle. Asumista ja kaupallisia palveluja ohjataan hienovaraisesti tarjoamalla sijoittumisvaihtoehtoja, jotka vastaavat kysyntää ja liiketaloudellisia vaatimuksia. Asunto- ja maapolitiikan sekä yleiskaavojen mukaisesti painotetaan eri asumismuotojen tonttitarjontaa ja toteutetaan riittävää maanhankintaa tonttituotannon tarpeisiin. Maapolitiikan uudistamisessa maanhankinta kohdistetaan keskeisille alueille ja huomioidaan keskittymisen suuntaukset. Samalla luodaan keinoja nykyisen infrastruktuurin ja asemakaavoitettujen alueiden tehokkaammalle käytölle. Ohjauksen vähimmäistavoitteena on asukasmäärän ja kaupallisten palvelujen säilyttäminen sekä uusien laadukkaiden asumisen ja palveluiden edellytysten luominen. (Porin kaupunki 2019d, s. 13)

Kohti hiilineutraalia Poria

Pori on kaupunginvaltuuston 23.5.2016 tekemällä päätöksellä liittynyt HINKU-kuntien joukkoon tavoittelemaan 80 % päästövähennystä vuoden 2007 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Kohti hiilineutraalia kuntaa -hankkeessa (HINKU) kunnat, yritykset, asukkaat ja asiantuntijat ideoivat ja toteuttavat yhdessä ratkaisuja kasvihuonepäästöjen hillitsemiseksi. Päästöjä vähennetään erityisesti energiatehokkuutta parantamalla ja lisäämällä uusiutuvan energian käyttöä. Kaupungin omien toimintojen lisäksi päätöksenteolla voidaan vaikuttaa maankäytön, energiatuotannon ja liikenteen päästöihin Porin alueella. Mukaan yhteistyöhön kutsutaan alueen elinkeinoelämän toimijat ja asukkaat. Päästövähennysten ohella tavoitteena on vahvistaa paikallista hyvinvointia muun muassa kustannussäästöjen, energiaomavaraisuuden ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien kautta. Kuntien ilmastotyön tukena toimii Hinku-foorumi, joka kokoaa yhteen kunnat sekä ilmastoystävällisiä tuotteita ja palveluja tarjoavat yritykset ja muut alan asiantuntijat. Hinku-verkoston vastuutahona on Suomen ympäristökeskus. (Porin kaupunki 2020a)

Porin pysäköintipolitiikka 2030

Pysäköintipolitiikka on pitkän ajan tähtäimen suunnitelma, jonka tavoitteena on kehittää Porin pysäköintiä osana liikennejärjestelmää ja varautua erilaisiin tulevaisuuden pysäköintitarpeisiin. Porin kaupunginvaltuusto on 25.3.2019 hyväksynyt Porin pysäköintipolitiikka 2030 -raportin ja sen pysäköintiä ohjaavat linjaukset vuosille 2019-2030. Aluerajauksena pysäköintipolitiikassa on keskusta-alue mukaan lukien Karjaranta ja Pasaasi. Linjausten ensisijainen tarkoitus on elinvoimaisen, viihtyisän, houkuttelevan ja turvallisen keskustan säilyttäminen sekä kulkutapavalintojen ohjaaminen osana kestävästä kaupunkikehitystä. (Porin kaupunki 2019a)

Kaavoituksella ja rakennusluvilla todetaan olevan keskeinen rooli pysäköintipolitiikan jalkautumisessa. Kiinteistöjen autopaikat tulee ensisijaisesti toteuttaa kiinteistön alueella, ja tätä säädellään asemakaavojen autopaikkamääräyksillä. Määräysten mitoittamiset tullaan tarkistamaan kiinteistökohtaisesti huomioiden eri alueiden ominaisuudet. Asemakaavojen LP- ja LPA-alueiden osoittamiselle ja autopaikkasitoumuksille määritellään yksityiskohtaisemmat periaatteet. (Porin kaupunki 2019b s. 29, 32)

4.3 Suositukset maapoliittisiin linjauksiin

4.3.1 Maapolitiikan tavoitteet

Maapolitiikan tavoitteissa kiinnitetään huomiota kaupungin strategisten tavoitteiden toteutumiseen. Kaupunki on osa HINKU-kaupunkien verkostoa, jonka tavoitteena 80 % päästövähennys vuoteen 2030 mennessä. Riittäväällä yritystonttien tarjonnalla voidaan edistää kaupungin kasvu- ja elinvoimaohjelmaa luomalla edellytykset uusien yritysten sijoittumiselle sekä nykyisten yritysten menestymiselle.

Maapolitiikan harjoittaminen tulee olla kaupungin strategian mukaisesti pitkäjänteistä ja ennakoitavaa ja sen tulee vahvistaa kaupungin taloudellista asemaa. Yksityistä maata kehitettäessä ja kaavoitettaessa kaupungin tulee huolehtia taloudellisen etunsa turvaamisesta. Kaupungin tulee tehokkaasti käyttää kaavoitusvaltaansa ja estää haitallisen kehityksen syntyminen.

Maapoliittisten tavoitteiden toteutuminen varmistetaan parhaiten siten, että kaupunki säilyttää vahvan asemansa kaavoitettavien maa-alueiden omistajana. Raakamaata tulee olla kaupungin kehityksen kannalta riittävä. Maapolitiikan keskeisenä tavoitteena on saada kaupungin kehittämiseen ja yhdyskuntarakentamiseen tarvittava maa oikea aikaisesti kohtuulliseen hintaan. Maanhintataso tulee säilyä kohtuullisella tasolla.

Uusia alueita koskevaa ei pääsääntöisesti tule käynnistää, ennen kuin kaupunki on saanut alueet omistukseensa, ellei kaavoitukselle ole erityisiä perusteita. Lisäksi ensimmäisiä asemakaavoja laadittaessa tulee varmistaa, että tonteille on alueella riittävästi kysyntää. Kaavoitus ja kunnallistekniikan investoinnit suunnataan ensisijaisesti kaupungin strategisesti tärkeille laajentumisalueille. Myös olemassa olevan yhdyskuntarakenteen ylläpitoon ja kunnostamiseen tulee kiinnittää huomiota, jotta nykyiset alueet säilyvät houkuttelevina ja kilpailukykyisinä uusiin alueisiin nähden.

Tavoitteena on, että maankäyttöä tehostetaan tiivistämällä kaupunkirakennetta sekä nopeuttamalla suunnittelu ja toteuttamisprosesseja. Maapolitiikalla ja kaavoituksella mahdollistetaan rakennettujen alueiden muuttuminen sekä edistetään täydennysrakentamista. Samalla tuetaan keskustan kehittymistä elinvoimaiseksi ja viihtyisäksi kaupungin kilpailuvaltiksi. Kaupungin alueella on myös runsaasti rakentumatonta tonttivarantoa, johon tulee kiinnittää huomiota. Olemassa oleva tonttivarannon rakentamista tulee edistää maapoliittisin keinoin sekä markkinointiyhteistyötä kehittämällä.

4.3.2 Maanhankinta

Kaupungin tavoitteena on hankkia raakamaata yleiskaavallisten selvitysten mukaisilta kasvusuunnilta hyvissä ajoin ennen kaavoitusta. Maanhankinta on suunnitelmallista, pitkäjänteistä ja ennakoitavaa käyttäen kaikkia lainsäädännön tarjoamia keinoja vapaaehtoisesta kaupasta lunastusmenettelyyn. Riittäväällä ja oikealla tavalla sijoittuneella kaupungin raakamaavarannolla turvataan alueiden oikea-aikainen ja kustannustehokas toteutuminen sekä edistetään maanomistajien tasapuolista kohtelua.

Asuinrakentamisen osalta maanhankinnassa painotetaan erityisesti kantakaupungin yleiskaavan mukaisia kasvualueita. Muun rakentamisen osalta raakamaata hankintaan strategisesti tärkeiltä laajentumisalueilta. Raakamaan hankinnassa käytetään käyvän arvon mukaista hintatasoa huomioiden kohteiden sijainti ja erityisominaisuudet.

Raakamaan hintatasoa seurataan aktiivisesti ja hintataso pyritään pitämään kohtuullisena. Maanhankintaa ja kaavoitusta ei vaikeuteta maankäytösopimuksilla tai suunnittelutarveratkaisuilla kaupungin keskeisillä laajentumisalueilla.

Raakamaan lisäksi kaupunki voi tapauskohtaisesti hankkia strategisesti tärkeitä asemakaavoitettuja alueita maankäytön tehostamisen ja täydennysrakentamisen edistämiseksi. Myös tontinosia voidaan tapauskohtaisesti hankkia tontinmuodostuksen ja kaavojen toteutumisen edistämiseksi.

Käytössä olevat maanhankinnan keinot

Kaupungin ensisijaisina maanhankintakeinoina ovat vapaaehtoinen kauppa ja maanvaihdot. Kauppojen neuvottelut tulee toteuttaa riittävän ajoissa (3-10 vuotta) ennen suunniteltujen alueiden asemakaavoitusta. Aikaisessa vaiheessa toteutettavalla maanhankinnalla varataan riittävästi aikaa myös muiden mahdollisten maanhankintakeinojen käyttöön. Kaupungin maaomaisuutta hyödynnetään maanhankinnassa vaihtomaina. Siksi vaihtomaaksi sopivia alueita voidaan tapauskohtaisesti hankkia.

Etuosto-oikeutta käytetään, mikäli se on kaupungin maapoliittisten tavoitteiden kannalta tarpeellista ja kauppahinta on hyväksyttävissä. Etuoston käyttöä harkittaessa otetaan huomioon mahdollinen maaperän pilaantuminen ja muut rakentamiskelpoisuuteen vaikuttavat tekijät.

Lunastusta käytetään, mikäli vapaaehtoisin kaupun ei saada riittävän ajoissa kohtuullisin ehdoin hankituksi kaupungin kehityksen kannalta tarpeellisia alueita kaupungin omistukseen.

Asemakaavojen yleisiä alueita hankitaan tarpeen mukaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaista yleisen alueen lunastusta käytetään tarvittaessa. Katualueiden osalta otetaan huomioon maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n mukainen ilmaislouovutusvelvollisuus. Yleisten alueiden osalta huomioon otetaan myös maankäyttö- ja rakennuslain 101 §:n mukainen kaupungin lunastusvelvollisuus maanomistajan vaatimuksesta.

4.3.3 Maan luovutus

Maapoliittisessa ohjelmassa käsitellään tonttien luovutusperiaatteet yleisellä tasolla. Tarkemmista voimassa olevista luovutusperiaatteista tulee päättää erillisessä päätöksenteossa ja liittää myöhemmin maapolitiisen ohjelman liitteeksi.

Yleisiä periaatteita

Tonttien luovutus on yksi maapolitiikan tärkeimmistä osa-alueista ja usein kaupunkilaisille näkyvin osa. Luovutus toteutetaan suunnitelmallisesti siten, että se edistää kaupunkirakenteen suunnitelmallista kehittämistä. Tonttien luovutusvalmius tulee vastata asuntorakentamisen ja yritystoiminnan kysyntään.

Kaupunki luovuttaa ajantasaisen asemakaavan mukaisia tontteja rakentamista varten. Tonttien luovutusehdoilla varmistetaan niiden nopea rakentuminen ja estetään suurten yksityisten tonttivarantojen syntyminen. Tontinluovutuksen läpinäkyvyyden, markkinoiden kilpailullisuuden, maaomaisuuden tuoton ja rakentamisen laadun parantamiseksi lisätään tonttien tarjousmyyntiä ja laatukilpailutusta. Erityistä arvoa omaavat tontit (esimerkiksi ranta-alueet, ydinkeskusta, muu erityinen sijainti) luovutetaan pääsääntöisesti

avoimella tarjouskilpailulla, jossa tarjousperusteena voi olla hinta tai laatu. Myös kaupungille tarpeettomia rakennettuja kiinteistöjä luovutetaan pääsääntöisesti tarjouskilpailulla. Vastaava linjaus on käytössä Joensuussa, Kuopiossa ja Vaasassa.

Kaupunki luovuttaa pysyvään käyttöön vain ajantasaisen asemakaavan mukaisia tontteja tai rakennusluvan perusteena toimivien yleiskaavojen mukaisia rakennuspaikkoja. Näiden kaava-alueiden ulkopuolella rakennuspaikkoja ja muita maa-alueita voidaan pääsääntöisesti myydä vain painavista elinkeinopoliittisista syistä esimerkiksi raakamaa-alueiden vaihtokohteina.

Asuintonttien luovutus

Asuintonttien luovutusmuotona käytetään myyntiä ja vuokrausta koko kaupungin alueella. Tontinsaajalla on pääsääntöisesti oikeus valita haluamansa luovutusmuoto. Osassa kaupunkeja on käytössä periaate, että tontti voidaan myydä rakentamisveloitteen toteuttua. Tämän periaatteen käyttöönottoa on hyvä harkita myös Porissa. Tiettyjen alueiden osalta voidaan erikseen päättää tonttien luovuttamisesta vain myymällä tai vuokraamalla. Lisäksi rakennettu vuokratontti voidaan pääsääntöisesti myydä vuokralaiselle. Vuokratonttia myydessä käytetään ostohetkellä voimassa olevia myyntiperiaatteita, ellei vuokrasopimuksesta muuta johdu.

Omakotitontit hinnoittelussa käytetään vyöhykehinnointelua, joka perustuu ulkopuoliseen selvitykseen. Kerrostalotonttien hinnoittelu perustuu pääasiassa puolueettoman arvioitsijan kohdekohtaiseen arviointiin. Tontit hinnoitellaan kohtuulliseen käypään hintatasoon. Vyöhykehinnointelu tulee uudistaa riittävän usein. Kerros- ja rivitalotontit hinnoitellaan rakennusoikeuden mukaan (€/k-m²) ja omakotitontit pinta-alan mukaan (€/m²). Erytispauksissa tonttien hinnoittelusta voidaan päättää tapauskohtaisesti tai luovuttaa tontit tarjouskilpailulla.

Vuosivuokra on 5 % tontin pääoma-arvosta. Vuokra sidotaan elinkustannusindeksiin. Asuntotonttien vuokrasopimukset tehdään pääsääntöisesti 60 vuodeksi.

Yritystonttien luovutus

Yritystonttien luovutuksessa otetaan huomioon kaupungin elinkeinopoliittiset tavoitteet. Tontit luovutetaan pääasiassa neuvottelumenettelyllä. Osa tonteista voidaan luovuttaa myös avoimella tarjouskilpailulla, jossa tarjousperusteena voi olla hinta tai laatu. Tarvittaessa osa yritysalueista profiloidaan tietyntyyppiseen toimintaan ja tämä huomioidaan tontinluovutusneuvotteluissa.

Yritystonttien hinnoittelussa otetaan huomioon EU:n valtioneuvoston päätökset ja kuntalain 130 §:n mukainen markkinaehtoisuuden määrittely. Tontit luovutetaan käypään markkinahintaan. Teollisuustonttien hinnoittelu perustuu vyöhykehinnointeluun. Liike- ja toimistorakennusten hinnoittelu perustuu pääasiassa puolueettoman arvioitsijan kohdekohtaiseen arviointiin. Liike- ja toimistorakennukset hinnoitellaan rakennusoikeuden perusteella (€/k-m²) ja teollisuustontit pinta-alan mukaan (€/m²). Tontit voidaan luovuttaa sekä vuokraamalla että myymällä.

Vuosivuokra on 5 % tontin pääoma-arvosta. Vuokra sidotaan elinkustannusindeksiin. Yritystonttien vuokrasopimukset tehdään pääsääntöisesti 30-50 vuodeksi.

Suunnitteluvaramukset

Suunnitteluvaraussopimuksella voidaan tarvittaessa sopia kaupungin omistaman alueen varaamisesta kaavoitushankkeen tarkempaa jatkosuunnittelua varten.

4.3.4 Asemakaavoitus ja maankäyttösopimukset

Ensimmäinen asemakaava

Ensimmäinen asemakaavan noudatetaan pitkäaikaista linjausta, jonka mukaisesti laaditaan pääsääntöisesti kaupungin omistamalle maalle eli kaupunki hankkii kaavoitettavat alueet omistukseensa ennen asemakaavoituksen käynnistämistä. Kaupungin keskeisillä kasvualueilla ei laadita maankäyttösopimuksia tai kehittämiskorvauskaavoja ilman erittäin painavia perusteita (esimerkiksi tulvasuojelu).

Hyvän yhdyskuntarakenteen ehdoilla yksityisen omistaman maan asemakaavoitusta voidaan erityisestä syystä harkita kaupunkirakenteen sisäisillä, pääosin rakennetuilla alueilla maanomistuksen ollessa pienimuotoista. Kaikkien kaavasta hyötyvien maanomistajien tulee sopimusperiaatteiden mukaisesti sitoutua korvaamaan kaavan toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset, ellei kustannusten osittainen kattaminen yhteiskunnan varoista ole yleisen edun kannalta perusteltua.

Sopimus kaavoituksen käynnistämisestä

Kaavoituksen käynnistämisestä tehdään tarvittaessa kaupungin ja maanomistajan välinen sopimus, johon kirjataan osapuolten tavoitteet sekä sovitaan kaavan laadinnasta ja toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamisesta.

Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia käytetään pääasiassa asemakaavamuutoksissa, joissa alueen käyttötarkoitusta tai rakennusoikeutta muutetaan. Sopimusmenettelyä edellytetään, mikäli maanomistajalle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä tai kun kaavasta aiheutuu kaupungille muita kuin kaavan laatimiseen liittyviä kustannuksia. Sopimus tehdään, kun rakennusoikeus lisääntyy tai käyttötarkoitus muuttuu yli 500 k-m². Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut virallisesti nähtävillä.

Maankäyttösopimuksessa sovittavan maankäyttömaksun suuruus on pääsääntöisesti puolet (50 %) kaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta. Korvauksen tulee kuitenkin aina kattaa vähintään välittömät asemakaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat kustannukset, ellei kustannusten osittainen kattaminen yhteiskunnan varoista ole yleisen edun kannalta perusteltua.

Sopimuskorvaus voidaan suorittaa rahana, tontteina, raakamaa-alueina, asemakaavan yleisinä alueina tai muuna omaisuutena. Sopimuskorvaus eräänntyy lähtökohtaisesti maksettavaksi 3-6 kuukauden kuluessa kaavan lainvoimaisuudesta. Laajojen hankkeiden osalta voidaan sopia poikkeavasta maksuaikataulusta, kuitenkin siten, että sopimuskorvaus tulee olla maksettuna rakennusluvan myöntämisen yhteydessä tai 3-5 vuotta asemakaavan lainvoimaisuudesta. Korvaukselle lasketaan 4 %:n vuotuinen korko. Korvauksen ylittäessä 100 000 €, tulee korvaukselle asettaa kaupungin hyväksymä vakuus. Erityisestä syystä vakuus voidaan edellyttää myös pienemmistä sopimuskorvauksista. Korvaus tulee maksettavaksi, vaikka asemakaavan mukainen rakentaminen ei olisi toteutunut.

Maanomistajalle asemakaavasta saamaa hyötyä määritettäessä voidaan harkinnan mukaan ottaa huomioon arvonnousua vähentävänä tekijänä esimerkiksi asemakaavassa suo-

jeltavat alueet ja rakennukset sekä muut mahdolliset tontin ja rakennusoikeuden käyttöönottoon liittyvät poikkeukselliset tekijät. Rakennusten purkukustannukset otetaan maankäyttösopimuksessa huomioon tapauskohtaisesti. Tontin kunnostus- ja maaperän puhdistamiskustannuksia ei pääsääntöisesti huomioida sopimuskorvausta vähentävänä tekijänä.

Kehittämiskorvaus

Mikäli maanomistajan kanssa ei neuvotteluista huolimatta päästä sopimukseen osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, käytetään maankäyttö- ja rakennuslain 91 c §:n mukaista kehittämiskorvausmenettelyä.

Kehittämisalue

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kehittämisalumenettelyä voidaan käyttää tarvittaessa, mikäli sillä katsotaan olevan etua suhteessa yleisiin maankäyttösopimusperiaatteisiin.

4.3.5 Täydennysrakentamisen edistäminen

Kaupungin strategisten tavoitteiden, kaupunkikeskustan kehittämisen ja yhdyskuntarakenteen tiivistämisen edistämiseksi maapoliittisessa ohjelmassa tulee ottaa käyttöön täydennysrakentamisen kannustimia. Kannustimien tarkoitusta on lisätä rakentamista erityisesti keskusta-alueella. Täydennysrakentamista koskevat kannustimet rajataan kosemaan korttelialueita, jotka ovat voimassa olevassa asemakaavassa osoitettu asumiseen. Täydennysrakentamishankkeissa sovelletaan seuraavia yleisistä maankäyttösopimusperiaatteista poikkeavia kannustimia:

- Maankäyttösopimuskorvauksena käytetään 25-35 % asemakaavasta aiheutuvasta arvonnoususta, mikäli kaavamuutos ei aiheuta kaupungille välittömiä kadunrakentamis- tai muita kunnallisteknisiä rakentamista.
- Mikäli täydennysrakentaminen toteutetaan olemassa olevan rakennuksen sisällä tai rakennuksen korottaminen katsotaan vähäiseksi (enintään 1 lisäkerros), voidaan arvonnousu jättää tältä osin kokonaan huomiotta. Rakennuksen korotuksen ollessa suurempi, käytetään sopimuskorvauksena 25 % arvonnoususta korotuksen osalta.
- Toteutettaessa täydennysrakentaminen usean kiinteistön yhteishankkeena, alennetaan maankäyttösopimuskorvausta 10-30 %.
- Mikäli täydennysrakentamisen yhteydessä olemassa olevaan rakennukseen rakennetaan hissi, voidaan tämä ottaa huomioon sopimuskorvausta alentavana tekijänä.
- Täydennysrakentamisen sopimuskorvausta määritettäessä voidaan tapauskohtaisesti ottaa huomioon pysäköinnin järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tai muut rakennusoikeuden käyttöön liittyvät kustannukset.

Täydennysrakentamisen kannusteista huolimatta korvauksen tulee kuitenkin aina kattaa vähintään välittömät asemakaava-alueen toteuttamisesta kaupungille aiheutuvat kustannukset. Mikäli täydennysrakentamista ei toteuteta 2-5 vuoden kuluessa asemakaavan lainvoimaisuudesta, peritään maankäyttösopimuskorvaus täysimääräisenä. Maankäyttömaksulle tulee asettaa normaalien maankäyttösopimusperiaatteiden mukainen täysimääräinen vakuus.

Maankäyttömaksua koskevien täydennysrakentamisen kannustimien soveltamista voidaan harkita asuinkortteleiden lisäksi myös muiden tonttien osalta, mikäli muutokset toteutetaan olemassa olevien rakenteiden sisällä. Näiden hankkeiden osalta pysäköintipaik-

kojen määrä tulee kuitenkin toteuttaa muutettavan asemakaavan mukaisesti. Rakennuslu-pakäsittelyssä huomiota kiinnitetään nykyisten rakentamissäädösten toteutumiseen. En-nen asemakaavamuutoksen käynnistämistä arvioidaan muutoksen vaikutukset yhdyskun-tarakenteeseen eikä haitalliseen kehitykseen johtavia kaavamuutoksia käynnistettä.

Rakennusoikeuden ylityksen tai rakennuksen korottamisen ollessa vähäinen (enintään 1 lisäkerros) ratkaistaan hankkeen toteuttamisen edellytykset poikkeamispäätöksellä tai vä-häisenä poikkeamisena rakennusluvan yhteydessä. Poikkeamispäätösten yhteydessä ei peritä maankäyttömaksua. Mikäli poikkeamisesta aiheutuu hakijalle merkittävää hyötyä ja edellyttäisi maankäyttösopimuksen laadintaa, tulee aina käynnistää asemakaavoitus, ellei maanomistajien yhdenvertaista kohtelua voida muilla tavoin laillisesti toteuttaa.

Pysäköinti

Kiinteistöjen autopaikat tulee pysäköintipoliittisten linjausten mukaisesti ensisijaisesti to-teuttaa kiinteistön alueella asemakaavamääräysten mukaisesti. Täydennysrakentamis-hankkeissa voidaan harkinnan mukaan soveltaa tapauskohtaista mitoitusta ottaen huomi-oon pysäköinnin järjestämismahdollisuudet ja järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi täydennysrakentamishankkeiden edistämiseksi pyritään kehittämään pysäköinnin järjestämiseen liittyviä sopimusmenettelyjä siten, että pysäköinnin järjestäminen on mah-dollista myös tontin ulkopuolella.

4.3.6 Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentumista tulee aktiivisesti edistää. Ole-massa olevan kaavavarannon rakentuminen vähentää tarvetta uusien alueiden kaavoituk-selle ja alueiden infrarakentamisen investointeja. Rakentamattomien rakennuspaikkojen korotettua kiinteistöveroä peritään yhteensä 1016 tontin osalta. Tämän lisäksi asemakaa-voitetuilla alueilla on tonttivarantoa, joka ei täytä korotetun kiinteistöveron määräämisen edellytyksiä.

Tonttien markkinointiyhteistyö

Tonttien markkinointiyhteistyötä kehitetään ottamalla käyttöön tonttituotantopalaverissa-kin käsitelty tonttipörssi-palvelu, jossa markkinoidaan sekä kaupungin että yksityisten omistamia tontteja. Markkinointiyhteistyöllä helpotetaan yksityisen tonttivarannon mai-nontaa ja madalletaan näin kynnystä tonttien luovuttamiseen.

Korotettu kiinteistövero

Rakentamattomille tonteille määrätään myös jatkossa korotettu kiinteistövero. Kaupun-ginvaltuusto päättää veron suuruudesta vuosittain talousarvion yhteydessä. Korotetun kiinteistöveron tasoa määritettäessä tulee ottaa huomioon tonttien kysyntä. Korotettua kiinteistöveroä ei voida määrätä alueellisesti rajatulle alueelle. Nykyisin rakentamatto-man rakennuspaikan kiinteistövero on Porissa korkeampi kuin muissa vertailukaupun-geissa.

Rakentamiskehotus

Mikäli tonttien markkinointiyhteistyötä kehittämällä ei päästä toivottuun lopputulokseen, tulee kaavojen toteutumista edistää rakentamiskehotuksilla olemassa olevan yhdyskun-tatekniikan ja julkisten palvelujen käytön tehostamiseksi. Kehotusten käyttö tulee suunnata erityisesti kantakaupungin alueelle, jossa tonteilla on riittävästi kysyntää ja kaupunki on tehnyt merkittäviä palvelurakenteen investointeja. Tällaisia investointeja ovat esimer-kiksi koulut ja päiväkodit. Rakentamiskehotuksia koskevia alueita määriteltäessä tulee

ottaa huomioon arviot alueen julkisten palvelujen käyttöasteesta tulevaisuudessa ja mittaava kehotusten määrä tämän mukaisesti.

4.3.7 Hajarakentamisen ohjaaminen

Yhdyskuntarakenteen hajautumisen estämiseksi ja kaavoituksen sujuvuuden parantamiseksi suunnittelutarvekaisujen määrää tulee vähentää ja ohjaamaan rakentaminen asemakaavoitetuille alueille. Kaavoituksen ja maanhankinnan painopistealueille ei tule myöntää uusia rakennuspaikkoja koskevia suunnittelutarvekaisuja ilman erittäin painavia syitä. Hajarakentamisen aiheuttama kiinteistörakenteen jakautuminen sekä maan hintatason nousu vaikeuttavat kaavoitusta ja maanhankintaa. Kyläalueilla rakentaminen tulee pyrkiä ohjaamaan ensisijaisesti jo rakennetuille vesihuoltoverkostoon liitettäville alueille.

Kaupungin alueella sijaitsee merkittävä määrä loma-asuntoja ja niiden muuttamiseen pysyvään asumiseen on painetta. Suurin osa loma-asunnoista sijaitsee ranta-alueilla, jolloin käyttötarkoituksen muuttaminen edellyttää rakennusluvan lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista poikkeamislupaa. Käyttötarkoitusten muutoksia pysyvään asumiseen ei tule myöntää, mikäli muutos aiheuttaa yhdyskuntarakenteen epätarkoituksenmukaista hajautumista.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

5.1 Maapolitiikasta yleisesti

Maapolitiikan harjoittamisella on merkittäviä vaikutuksia kunnan kehitykseen. Maapolitiikalla voidaan tukea kunnan strategisia kehittämistavoitteita, jotka liittyvät usein kestävään kehitykseen, asumiseen ja elinvoimaisuuden parantamiseen. Yhdyskuntarakennetta tiivistämällä ja kaupunkikeskustoja kehittämällä luodaan edellytyksiä kasautumisetujen syntymiselle, elinvoimaisuuden kasvulle, kaupunkikuvan kehittymiselle ja kaupunkien houkuttelevuuden lisääntymiselle. Tiivistyvä yhdyskuntarakenne tukee myös ilmastotavoitteiden saavuttamista ja kestävää liikkumista. Olemassa olevan rakenteen tehokkaalla käytöllä ja muutosten mahdollistamisella vähennetään tarvetta yhdyskuntarakenteen leviittäytymiseen ja uusien alueiden rakentamiseen kustannuksineen. Asuntopoliittisia tavoitteita voidaan edistää riittävällä vapaarahoitteisen asuntotuotannon sekä tarvittaessa tuetun asumisen tuotannon tonttivarannolla. Elinkeinopoliittisten tavoitteiden kannalta on usein tärkeää, että kunnalla on valmius tarjota riittävästi yritystoimintaan tarkoitettuja tontteja oikealta sijainnilta. Hyvällä ja aktiivisella maapolitiikan harjoittamisella voidaan turvata kunnan taloudellinen asema kehityksessä.

Maapolitiikan harjoittamiseen on kunnilla monipuolinen lainsäädäntöön perustuva keinovalikoima, jota kuntia on kannustettu myös aktiivisesti käyttämään. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan maapolitiikkaa tullaan edelleen vahvistamaan maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen yhteydessä. Kuntien kaavoitusmonopoli ja viranomaistoiminnan rooli kaavoituksen ohjauksessa nähdään tarpeellisena myös tulevaisuudessa. (Valtioneuvosto 2020)

Kasvavissa kunnissa riittävän tonttitarjonnan varmistamiseksi ja kasvun ohjaamiseksi kuntien tulisi aktiivisesti harjoittaa perinteiseksi katsottua maapolitiikkaa eli pyrkiä hankkimaan raakamaata asemakaavoitusta varten kunnan keskeisiltä kasvusuunnilta ja luovuttamaan tontit kunnan kehityksen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Vapaaehtoisen maanhankinnan onnistumiseksi kunnan tulee suhtautua pääosin tiukasti periaatteeseen, ettei yksityisessä omistuksessa olevaa raakamaata kaavoiteta. Perinteisellä maapolitiikalla voidaan merkittävästi edistää kaavoituksen sujuvuutta ja varmistaa alueiden toteutuminen kunnan kasvun kannalta oikea-aikaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Samalla kunta saa kaavoituksen tuoman arvonnousun itselleen, mikä on tärkeää kaavan toteuttamisesta aiheutuvien yhdyskuntarakentamisen kustannusten rahoittamiseksi. Näiden lisäksi perinteisellä maapolitiikalla on useita muitakin etuja, jotka on käyty läpi tässä tutkimuksessa.

Raakamaan hankinnan ohella merkittävä osa maapolitiikasta liittyy asemakaavoitettujen alueiden muutoksiin, joita kaupungit eivät pääsääntöisesti omista eikä niiden hankkiminen ole kunnan kannalta tarkoituksenmukaista. Kaupungistumisen ja yhdyskuntarakenteen tiivistymisen myötä kaavamutosta edellyttävien hankkeiden määrä tulee yhä lisääntymään ja muutoksen hallinta tulee sitomaan maankäyttöpolitiikan resursseja yhä enemmän. Merkittävien asemakaavamutosten yhteydessä tulee maankäyttösopimuksin sopia maanomistajien osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kaavasta hyötyä saava maanomistajan on velvollinen osallistumaan kaavan toteuttamisesta yhteiskunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kustannusten määrittelyn haastavuudesta ja tasapuolisen kohtelun periaatteesta johtuen, maankäyttömaksun suuruus suhteutetaan usein kiinteistön arvonnousuun. Sopimusperiaatteilla ja maankäyttömaksujen suuruudella on kuitenkin vaikutusta hankkeiden kannattavuuteen ja siten niiden toteutumiseen.

Valtakunnallisesti on käyty paljon keskustelua maapolitiikan harjoittamisesta erityisesti lunastusmenettelyihin liittyen. Erityisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla raakamaan riittävä hankinta on kehityksen kannalta tarpeen, jolloin maanhankinnan ja maapoliittisten keinojen käytön tulee olla aktiivista. Lunastusmenettelyyn on voitu päätyä epäonnistuneiden raakamaan ostoneuvotteluiden jälkeen. Usein erimielisyytenä on raakamaasta tarjottava hinta, koska maanomistajan olettava kauppahinta voi olla merkittävästikin maan käypää arvoa korkeampi. Lunastusmenettely koetaan epäoikeudenmukaiseksi erityisesti niillä alueilla, joilla asemakaavoituksen aiheuttama arvonnousu on merkittävästi korkeampi kuin alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat välittömät kustannukset. Maanomistajat katsovat kunnan harjoittavan liiketoimintaa heidän omistamillaan mailla. Maanomistajan asemaa pyritään parantamaan tulevaisuudessa lunastuslainsäädäntöä uudistamalla ja arvonneikkauksäädösten poistamisella. Toisesta näkökulmasta katsottuna heille maksetaan lunastustoimituksessa heidän omistamastaan maasta lainsäädännön mukaisesti täysi korvaus, mikä perustuu pääasiassa kunnan maksamaan raakamaan hintatasoon. Maan hankkiminen raakamaan hinnalla on usein kunnan kannalta perusteltua kaavasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Suomen 310 kunnasta vain lukumääräisesti pienessä osassa rakennusoikeuden arvo on riittävän suuri tonttien tuotantokustannusten kattamiseksi, vaikka alueen hankinnassa käytettäisiinkin lunastusta.

Täydennysrakentamisen edistäminen on yleinen tavoite kaupunkien strategioissa ja MAL-sopimuksissa. Täydennysrakentamisen edistäminen ja siirtyminen markkinaehtoiseen pysäköintiin ovat tavoitteena myös hallitusohjelmassa. (Valtioneuvosto 2020.) Täydennysrakentamiseen ja sen kannattavuuteen liittyen on tehty viime vuosia myös tutkimuksia, väitöskirjoja ja diplomitöitä. Tutkimuksissa täydennysrakentaminen on tietyissä tapauksissa todettu taloudellisesti kannattavaksi. Kannattavuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat rakennusoikeuden määrä ja arvo sekä maankäyttömaksu, verotus ja pysäköintijärjestelyt. Myös päätöksenteon haastavuus taloyhtiöissä hidastaa täydennysrakentamista. (Puustinen 2020, Hurskainen 2019.) Täydennysrakentamisen käsittely maapolitiikan yhteydessä on kuitenkin aiheena melko tuore, eikä täydennysrakentamisen edistämisestä maapolitiikan keinoin ole löydettävissä laajempaa tutkimustietoa. Osa kunnista on kuitenkin laatinut yleisistä maapoliittisista periaatteista poikkeavia linjauksia, joilla täydennysrakentamisen kannattavuutta on pyritty parantamaan.

Täydennysrakentamisessa taloyhtiöiden osakkaat suhtautuvat usein kielteisesti kaupunkien perimiin maankäyttömaksuihin, koska maksu vaikuttaa heidän saamaansa taloudelliseen hyötyyn. Maankäyttömaksu ja kehittämiskorvaus perustuvat kuitenkin lainmukaiseen velvollisuuteen osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin asemakaavan aiheuttaessa maanomistajalle merkittävää hyötyä. Potentiaalisimmat alueet täydennysrakentamiseen sijoittuvat liikenteen solmukohtiin alueille, joilla rakennusoikeuden arvo ja kysyntä ovat riittävän korkeat. Näiden alueiden syntymiseksi ja ylläpitämiseksi on usein tehty merkittäviä yhdyskuntarakentamisen investointeja. Kaupungin näkökulmasta asunto-osakeyhtiöiden osakkaiden kielteistä suhtautumista maankäyttömaksuun voidaan pitää osittain aiheettomana. Maankäyttömaksun alentaminen osakkaiden saaman hyödyn maksimoiseksi tai uusien asuntojen saamiseksi putkiremontin hinnalla ei ole perusteltua. Maankäyttömaksun määrittelyssä tulisi käyttää tapauskohtaista harkintaa merkittävän hyödyn arvioimiseksi.

5.2 Maapolitiikka suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa

Tutkimuksessa tarkastelluissa kaupungeissa maapolitiikan merkittävyys kaupungin strategisten tavoitteiden edistämisessä on tunnistettu ja otettu huomioon maapolitiikalle ase-

tetuissa tavoitteissa. Pienemmissä kaupungeissa maapoliittiset tavoitteet liittyvät erityisesti kaupungin elinvoimaisuuden edistämiseen. Suuremmissa kaupungeissa strategian ja kehittämissuunnitelmien lisäksi maapolitiikkaa ohjaavat MAL-sopimukset ja asuntopoliittiset tavoitteet, joiden toteuttamiseen kaupungit ovat sitoutuneet. Maanhankintaa ohjataan yleiskaavojen lisäksi kaupungin kehitystä kuvaavilla rakennemalleilla.

Tutkimuksessa tarkastellut maapoliittiset ohjelmat ovat pääasiassa sisällöltään perinteisen maapolitiikan mukaisia. Kaupungit pyrkivät hankkimaan raakamaata ennen asemakaavoitusta ja ovat valmiita käyttämään hankinnassa tarvittaessa vahvempiakin keinoja, kuten lunastusta. Osassa kaupunkeja tiukkana linjana on, että ensimmäinen asemakaava laaditaan vain kaupungin omistamalle maalle. Kuitenkaan suuremmissa kaupungeissa linjaus ei ole aivan ehdoton ja riittävän kaavoituksen toteuttamiseksi voidaan päätyä kaavoittamaan myös pinta-alaltaan pieniä yksityisessä omistuksessa olevia alueita osana kaupungin omistaman maan kaavoitusta.

Maapoliittisten ohjelmien perusteella perinteiseen maapolitiikkaan liittyviä taloudellisia riskejä ei juurikaan arvioida. Kuntien hankkiessa alueet omistukseensa ennen kaavoitusta ja toteuttaessa alueen yhdyskuntatekniikan, ne sitovat alueeseen merkittäviä pääomia. Erityisesti kasvukeskusten ulkopuolella on kuitenkin mahdollista, että alueet toteutuvat vasta pitkän ajan kuluttua tai jäävät kokonaan toteutumatta, jos tonteille ei ole riittävästi kysyntää. Rakentamattomat tontit aiheuttavat rahassa mitattavaa taloudellista tappiota kunnille investoidun rahan korkotappiona ja kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamana käyttöiän lyhenemisenä. Näiden riskien ja tappioiden arviointi on maapolitiikassa usein vähäistä.

Yhdyskuntarakenteen laajentumiseen tähtäävän maankäyttöpolitiikan lisäksi maapoliittisissa ohjelmissa linjataan kattavasti maankäyttösopimusperiaatteista asemakaavamuutosten osalta. Maankäyttömaksun suuruus vaihtelee kaupungeissa 30-60 % välillä maan arvonnoususta. Maksua määrittäessä huomioon otetaan kaavasta kaupungille aiheutuvien kustannusten suuruus, mutta pääasiassa maksu määräytyy arvonnousun perusteella. Maksun suuruutta ja maksuperiaatteita harkittaessa tulisi huomioida niiden kohtuullisuus rakennushankkeiden kannalta. Liian raskailla maksuvaatimuksilla ennen rakennushankkeiden käynnistymistä saatetaan tarpeettomasti rajoittaa alueiden käytön muutoksia ja laajempien kokonaisuuksien suunnittelua, jolloin myös maankäyttömaksu jää kokonaan perimättä. Arvonnousuun perustuva maankäyttömaksu ylittää usein kaavasta kunnalle aiheutuvat välittömät kustannukset. Perustellumpaa voisikin olla periä vain välittömien kustannusten mukainen osuus maankäyttömaksusta ennen rakennushankkeen käynnistymistä ja asettaa maksun loppuosalle pitkä maksuaika kuitenkin siten, että maksu tulee kokonaisuudessaan suoritettavaksi. Menettely vastaisi paremmin kehittämiskorvausmenettelyä, joka on tarkoitettu käytettäväksi kaavoissa, joissa maankäyttösopimukseen ei päästä.

Perittävien maankäyttömaksujen käyttökohteita ei käsitellä maapoliittisissa ohjelmissa Vaasaa lukuun ottamatta. Vaasassa perittävä maksu käytetään täysimääräisesti kaavoitettavan tai siihen toiminnallisesti liittyvän alueen kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin ja vastaavan käytännön toivotaan lisääntyvän myös muissa kaupungeissa. Maankäyttömaksujen käyttöön tulisi kiinnittää enemmän huomiota, jotta maksuilla rahoitettavat toimenpiteet hyödyttäisivät selkeämmin niiden maksajaa eli hankkeen toteuttajia ja asunonostajia. Samalla maankäyttömaksut ohjautuisivat kehittyville alueille eikä niillä päädyttäisi rahoittamaan koko yhdyskuntarakenteen rakentamista. Tällä voitaisiin helpottaa

maankäyttösopimusneuvotteluita ja vähentää maanomistajien kriittistä suhtautumista maankäyttömaksuihin pienentämättä kaupungille perittävän maksun suuruutta.

Maankäyttömaksuista tehtävien alennusten ja asemakaavasta aiheutuvan merkittävän hyödyn määrittelyssä on jonkin verran vaihtelua kaupunkien välillä. Osassa kaupunkeja merkittävälle hyödyille on määritelty euromääräinen raja, jota suurempi arvonnousu katsotaan merkittäväksi hyödyksi. Useissa kaupungeissa käytetään kuitenkin tapauskohtaista määrittelyä, jossa lähtökohtana on 500 k-m² rakennusoikeuden lisäys. Maankäyttömaksuista tehtävien alennusten osalta eroavaisuutta on pilaantuneen maaperän puhdistamisesta ja rakennusten purkamisesta aiheutuvien kustannusten huomioinnissa arvonnousua määriteltäessä. Tutkimuksen perusteella maaperän puhdistamiskuluja ei yleensä huomioida maankäyttömaksuissa, koska aiheuttajalla tai alueen haltijalla on ympäristönsuojelulain mukainen velvollisuus puhdistamiseen. Puhdistamiskulujen huomiointi maankäyttömaksuissa saattaa myös vähentää vastuullisuutta maaperän pilaantumisen estämiseen, mikäli kaupungin viestinä on, että puhdistamiskulut voidaan myöhemmin kattaa asemakaavasta aiheutuvalla arvonnousulla. Toisaalta maaperän pilaantuminen saattaa rajoittaa merkittävästi yhdyskuntarakenteellisesti tärkeiden alueiden kehittämistä, vaikka pilaantuminen on saattanut tapahtua vuosikymmeniä aiemmin säädösten mukaisessa toiminnassa.

Useissa kaupungeissa uuden kaavan mukaisen rakentamisen edellyttämät rakennusten purkukustannukset voidaan ottaa ainakin osittain huomioon arvonnousua määriteltäessä. Maaperän puhdistamiskustannuksiin verrattuna rakennusten purkukustannusten huomiointi voi olla perustellumpaa, koska purkamiseen ei liity vastaavaa lainmukaista velvoitetta. Osassa kaupunkeja purkukustannusten vähentämiseen suhtaudutaan kuitenkin kielteisesti. Purkukustannusten vähentäminen saattaa kannustaa kiinteistönomistajia kehittämään kiinteistöään siten, että uudisrakentaminen edellyttää käyttökelpoistenkin rakennusten purkua. Tällainen kehitys on osin ristiriidassa olemassa olevan rakennuskannan korjaus- ja kehittämistavoitteiden kanssa. Kuntien tulisi kaavoitusmonopolillaan rajoittaa aktiivisesti kielteistä kehitystä kiinteistökehittäjien painostuksesta huolimatta. Purkukustannusten ja maaperän puhdistamiskulujen vähentäminen arvonnoususta saattaa myös korottaa kehitettävän kiinteistön arvoa, koska kehittämisen kustannusten jäädessä pienemmiksi. Näin ollen kunnan myötämielinen suhtautuminen maksun alentamiseen saattaa siirtyä suoraan nykyisen kiinteistön arvoon. Lainsäädännössä maaperän puhdistamiskulujen ja rakennusten purkukustannusten huomiointiin arvonnousun määrittelyssä ei oteta selkeästi kantaa, joten asian harkinta jää kunnille.

Tutkimuksen mukaan osassa kaupunkeja maankäyttösopimuksia käytetään asemakaavojen lisäksi poikkeamispäätösten yhteydessä. Lainsäädännössä maankäyttösopimukset liitetään kuitenkin vain asemakaavoihin, joten sopimusten käyttö poikkeamispäätöksissä ei ole lainmukaista. Koska poikkeamismenettely on lähes aina kaavoitusta nopeampi ja kevyempi menettely, voivat rakentajat olla halukkaita maksamaan maankäyttömaksun, mikäli hanke voidaan käynnistää poikkeamispäätöksellä ja laatia kaava myöhemmin hanketta vastaavaksi. Maankäyttösopimusten käyttö poikkeamisissa saattaa kuitenkin aiheuttaa painetta sallia myös sellaista rakentamista, jonka edellytykset tulisi ratkaista kaavoituksella.

Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseksi ja tehostamiseksi osassa kaupunkeja on laadittu maapoliittisia linjauksia täydennysrakentamisen edistämiseen. Tavoitteena on myös tukea peruskorjausissä olevien rakennusten korjausten rahoittamista ja esteettömyyden parantamista. Täydennysrakentamisen kannustimet maapolitiikassa liittyvät pääasiassa

myötämieliseen kaavoitukseen, maankäyttömaksujen alentamiseen, kaavasta aiheutuvan merkittävän hyödyn määrittelyyn ja pysäköintivaatimusten keventämiseen. Joissain kaupungeissa kaupungin vuokratonteilla tapahtuvasta täydennysrakentamisesta vuokralaiselle voidaan maksaa korvausta, mikäli rakennusoikeus luovutetaan kaupungin käyttöön. Tampereen kaupunki (2017, s. 36) tukee myös merkittävästi puurakentamista vähentämällä maankäyttömaksusta 85 %, kun täydennysrakentaminen toteutetaan puurakentamisena. Täydennysrakentamisen kannustimet on lähes poikkeuksetta rajoitettu koskemaan kortteleita, jotka ovat nykyisissäkin kaavoissa osoitettu asumiseen. Kannustimien soveltamisen tarkkaan määritellyllä rajauksella pyritään tukemaan asunto-osakeyhtiöiden taloutta eikä niiden tarkoituksena ole helpottaa ammattimaisten rakentajien asemaa. Kaupungit ovat myös linjanneet periaatteita poikkeamispäätösten myöntämiseen ullakkorakentamista ja rakennusten korottamista varten. Poikkeamispäätöksillä voidaan vähentää kaavamuuotosten tarvetta vähäisissä muutoksissa eikä poikkeamisten yhteydessä peritä maankäyttömaksua. Poikkeamiselle tulee kuitenkin olla laissa säädetyt edellytykset eikä poikkeaminen saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen.

Niissä kaupungeissa, joissa hajarakentamista käsitellään maapolitiikan yhteydessä, yleisenä tavoitteena on vähentää suunnittelutarveratkaisujen ja tätä kautta hajarakentamisen määrää. Asemakaavojen ulkopuolinen pientalorakentaminen pyritään ohjaamaan olemassa oleville kyläalueille, joissa riittävän tiivis rakentaminen tukee kylien elinvoimaisuutta, kestäväää kaupunkikehitystä ja palveluiden kustannustehokasta järjestämistä. Suunnittelemattoman rakentamisen todetaan aiheuttavan merkittäviä pitkäaikaisia kustannuksia ja tietoisuutta niistä halutaan lisätä. Rakentaminen asemakaavojen lievealueille ja kaupunkien kasvualueille todetaan vaikeuttavan maapolitiikan harjoittamista ja tavoitteiden saavuttamista. Tästä syystä alueet usein nimetään suunnittelutarvealueiksi ja rakentamiseen suhtaudutaan kriittisesti. Kasvavilla kaupunkiseuduilla on perusteltua laatia yhteiset periaatteet asemakaavojen ulkopuoliseen rakentamiseen. Yhteisten periaatteiden laatiminen edellyttää kuitenkin riittävää tahtotilaa seudun kunnissa. Loma-asuntojen käyttötarkoitusten muuttamiseen pysyvään asumiseen ranta-alueilla voimassa olevien kaavojen vastaisesti suhtaudutaan pääosin kielteisesti. Aihetta käsitellään kuitenkin vain harvoin maapoliittisessa ohjelmassa.

Tutkimuksen perusteella maa- ja metsätalouskiinteistöjen kehittämisen ja pellonvuokrausasioiden tarkka käsittely ei katsota kuuluvan maapoliittiseen ohjelmaan. Aihetta on käsitelty vain muutamissa ohjelmissa liittyen lähinnä alueiden käyttöön vaihtomaa-alueina.

5.3 Porin kaupungin maapolitiikka

Maapolitiikan suunnitelmallisella harjoittamisella on Porissa pitkä perinne. Vuosikymmenten aikana maanhankintaan ja tonttien luovutukseen on vakiintunut toimivat käytännöt. Kaupungin ja samalla tietävästi Suomen ensimmäinen maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 1968. Tässä ohjelmassa päätetyt periaatteet ovat sisällöltään paljolti nykyisten ohjelmien mukaiset. Nykyisin maapolitiikka kuitenkin painottuu yhä enemmän rakennetun ympäristön muutoksiin liittyviin hankkeisiin.

Maapoliittisen ohjelman uudistustyössä tulee kiinnittää huomiota kaupungin strategisten tavoitteiden edistämiseen. Yritystoimintaa varten kaupungilla tulee olla riittävästi tontti-varantoa oikeilla sijainneilla. Myös muutosten mahdollistaminen jo rakennetuilla alueilla tulee myös tulevaisuudessa olla sujuvaa. Asuinrakentamisen kysyntä painottuu vahvasti kantakaupungin alueelle ja tästä syystä olemassa oleva kaavavaranto alueella tulee saada

käyttöön sekä edistää vajaakäytössä olevien alueiden tehostamista. Asumisen painottuminen kantakaupungin alueelle tukee kaupungin kestävästä kehitystä ja ilmastotavoitteita.

Väestökehitys Porissa on tilastokeskuksen ennusteen mukaan laskeva (Tilastokeskus 2020). Porilla on kuitenkin hyvät edellytykset kasvuun tulevaisuudessa. Uutta rakentamista ei kuitenkaan voida olettaa merkittävästi tapahtuvan kaikissa eri kaupunginosissa. Tämä tulee ottaa huomioon tulevassa kaavoituksessa ja maanhankinnassa. Asuinrakentamisen osalta uusien asemakaavojen laadinta tulee painottaa yhdyskuntarakennetta täydentäville ja eheyttävälle alueille. Uusien alueiden kaavoittamiseen ja infran rakentamiseen tulee suhtautua kriittisesti etenkin, jos tonttien kysyntä ei välttämättä ole riittävää. Yritystonttien kaavoituksessa tulee painottaa alueita, joille on riittävä kysyntä. Maanhankintaa ohjataan pääasiassa yleiskaavallisilla selvityksillä ja merkittävimmät muutokset tapahtuvat kantakaupungin alueella, jonka yleiskaavoitus on tarpeen käynnistää lähivuosina.

Raakamaan hankinta on myös tulevaisuudessa olennainen osa maapolitiikkaa ja sen toteuttamiseen tulee olla riittävät resurssit. Maanhankinta neuvottelut tulee käynnistää riittävän ajoissa ennen asemakaavan käynnistämistä, jotta kaikkien maanhankintakeinojen käyttöön jää riittävästi aikaa. Maanhankinnassa tulee olla valmius myös lunastuksen käyttöön, mikäli se on yleisen tarpeen kannalta perusteltua. Etuosto-oikeutta käyttämällä voidaan täydentää suunnitelmallista maanhankintaa. Kaavoitusta ja kaupungin kehitystä ei tule tarpeettomasti hidastaa maanomistukseen ja -hankintaan liittyvillä ongelmilla, mikäli ne ovat ratkaistavissa maapoliittisin keinoin.

Maanhankinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että prosessi raakamaan hankinnasta kaavoituksen ja kunnallistekniikan rakentamisen kautta tonttien luovutukseen on pitkä ja sitoo paljon pääomaa kunnan taseeseen, ennen kuin tonttien luovutuksesta saadaan tuloa (Averio et al. 2019, s. 72). Raakamaa saattaa olla tehottomassa käytössä pitkiäkin aikoja ennen tonttien luovutusta tuottamatta tänä aikana merkittäviä tuloja. Kaavoituksen jälkeinen kaupungille jää riski tonttien riittävästä kysynnästä ja alueiden rakentumisesta. Alueiden jäädessä pitkiksi ajoiksi vajaakäytölle, aiheutuu kaupungille taloudellista tappiota investoidun rahan korkotappiona ja kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamana käyttöiän lyhenemisenä. Aktiivinen raakamaan hankinta, kaavoitettujen tonttien markkinointi ja luovutus sekä yhdyskuntatekniikan suunnittelu ja rakentaminen vaativat resursseja.

Maapolitiikassa tulee ottaa käyttöön vertailukaupungeissa käytettävät täydennysrakentamisen kannustimet, joilla rakentamista yhdyskuntarakenteen sisällä lisätään. Asunorakentaminen painottuu keskustan läheisyyteen ja yhtenä keinona on kysyntään vastaamisessa, voidaan käyttää täydennysrakentamista. Lisääntyvällä asumisella voidaan myös parantaa keskustan elinvoimaisuutta. Saamalla peruskorjauksissa olevien asunto-osakeyhtiöiden taloudellista asemaa voidaan helpottaa ja kannustaa esteettömyyden parantamiseen. Täydennysrakentaminen jo rakennetuilla asuntotonteilla on kuitenkin haasteellista ja edellyttää usein pysäköinnin uudelleenjärjestelyä. Hankkeiden taloudellinen kannattavuus on sidoksissa rakennusoikeuden arvoon ja tämä saattaa muodostua ongelmaksi osassa hankkeita. Täydennysrakentaminen sitoo myös kaavoituksen resursseja.

Rakentamattomien rakennuspaikkojen korotettua kiinteistöveroä peritään yhteensä 1016 tontilta. Näistä kantakaupungin alueella sijaitsevia on yhteensä 490. Tämän lisäksi asemakaavoitetuilla alueilla on tonttivarantoa, joka ei täytä korotetun kiinteistöveron määräämisen edellytyksiä. Olemassa oleva tonttivaranto tulee ottaa tarkasteluun ja sen raken-

tumista tulee edistää. Tonttituotantopalaverissa esille tullut kaupungin ja yksityisten välinen markkinointiyhteistyö ja tonttipörssipalvelu tulee ottaa käyttöön. Mikäli tonttien markkinointiyhteistyötä kehittämällä ei päästä toivottuun lopputulokseen, tulee kaavojen toteutumista edistää rakentamiskehoituksilla. Korotettu kiinteistövero toimii osaltaan tonttien rakentamisen edistämiseksi. 6 %:n korotettu kiinteistövero saattaa kuitenkin olla kantakaupungin ulkopuolella suuri tonttien kysyntään nähden. Kantakaupungin ulkopuolella korotettua kiinteistöveroä peritään 526 tontilta.

5.4 Jatkotutkimusehdotukset

Maapolitiikka ja sen harjoittaminen on muodostunut vuosikymmenten aikana. Aiemmin hyväksi todettuja periaatteita tulee kuitenkin kehittää kuntien kehityksen edellyttämällä tavalla. Kaupungistumisen uskotaan edelleen jatkuvan väestönkasvun suuntautuessa suurimmille kaupunkiseuduille. Asukaslukujen ennustetaan laskevan seuraavien vuosikymmenten aikana useissa kunnissa, joissa on tähän asti totuttu tasaiseen kasvuun. Tulevaisuudessa yhdyskuntarakenteen laajentumiseen joudutaan kuitenkin suhtautumaan kriittisemmin ja tarkastelemaan laajemmin investointien kannattavuutta. Tästä syystä kaavataidouden mittaamisen työkaluja tulee merkittävästi kehittää siten, että kaavoituksesta aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ovat paremmin arvioitavissa valintoja tehdessä.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tonttien luovutusperiaatteissa on vaihtelua kaupunkien välillä. Osassa kaupunkia esimerkiksi yritystonttien vuokrasopimusten pituus saattaa vaihdella 10-60 vuoden välillä riippuen osittain tontin käyttötarkoituksesta. Luovutusperiaatteiden vaikutuksesta yritystoimintaan ja rahoitukseen on kuitenkin vaikeaa muodostaa kokonaiskuvaa ja siksi aiheutta tulisi laajemmin tutkia. Yritystonttien vuokrasopimusten ei tulisi kuitenkaan olla tarpeettoman pitkiä, jotta ne eivät rajoita tarpeettomasti alueiden maankäytön muutoksia.

Kaupunkialueilla rakentamista ohjaa merkittävästi pysäköinnin järjestäminen ja vaadittava velvoitepaikkojen määrä. Pysäköintitarkoituksiin sijoitetaan nykyisin merkittävästi pääomaa, vaikka tulevaisuuden pysäköintitarpeita ei voida tarkkaan ennustaa. Pysäköintiin liittyvien tulevaisuusskenaarioiden laatiminen ja hyvien toimintatapojen jakaminen kaupunkien kesken edistää tulevaisuudessa maankäyttöpolitiikkaa ja rakentamista kaupunkialueilla. Hallitusohjelmassa tavoitteena on siirtyä markkinaehtoiseen pysäköintiin. Markkinaehtoinen pysäköinti edellyttää kuitenkin kehittämistä ja vaikutusten arviota erityyppisillä kaupunkiseuduilla.

Tässä tutkimuksessa täydennysrakentamista on tutkittu teoreettista tietoa ja maapoliittisia ohjelmia tarkastelemalla. Käytännössä toteutuneiden hankkeiden tarkastelu on kuitenkin jätetty tutkimuksen ulkopuolelle, mistä syystä täydennysrakentamisen edistämiseen tarkoitettujen maapoliittisten keinojen toimivuutta ja merkittävyttä tulisi tutkia tarkemmin. Aihealue on kuitenkin vielä melko tuore ja toteutuneiden hankkeiden määrä rajallinen, mikä tekee tutkimisesta haasteellista. Täydennysrakentamisessa on todettu olevan myös useita muita haasteita, kuten verotukseen ja päätöksentekoon liittyvät seikat, joiden ratkaiseminen ja kehittäminen saattaa olla maapoliittisia keinoja merkityksellisempää. Myönteisten kokemusten karttuessa ja toimintaperiaatteiden kehittyessä rakentaminen jo rakennettujen alueiden sisällä tulee todennäköisesti lisääntymään.

Tutkimuksessa tarkasteltiin kaupunkien suhtautumista maankäyttömaksuista tehtäviin alennuksiin. Pilaantuneen maaperän puhdistuskustannusten ja rakennusten purkukustannusten huomioinnissa arvonnousua alentavana tekijänä todettiin olevan vaihtelua kau-

punkien välillä. Tutkimuksen perusteella ei kuitenkaan voida selkeää johtopäätöstä aiheen vaihtelevien käytännöitten takia. Asian oikeudellisia perusteita ja aiemmin sovellettuja käytäntöjä tulisi tutkia laajemmin.

Lähdeluettelo

ARA 2019. Asuntoja kohtuuhintaisille tonteille. Julkaistu 3.7.2014, päivitetty 5.11.2019. Saatavissa: https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Tonttihinnat

ARA 2017. ARAn tehtävät. Saatavissa: <https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/Tehtavat>

Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä, E. Kuntien talous ja rahoitus. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätö. Keuruu. ISBN 978-952-349-023-9 (nidottu). ISBN 978-952-349-024-6 (PDF). Saatavissa: https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/averio-koskinen-ja-laestera-kuntien-talous-ja-rahoitus_julkaisu-1.pdf

Birell A. 2010. Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Diplomityö. Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu, insinööritieteiden ja arkkitehtuurin tiedekunta, maanmittaustieteiden laitos. Espoo. 19 s.

Ekroos, A., Valtonen, E. & Viitanen K. 2018. Selvitys arvonleikkaussäännösten poistamisen vaikutuksista. 9 s. Oikeusministeriö. Helsinki. ISBN 978-952-259-696-3. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160913/OMSO_20_2018_Arvonleikkaus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Espoon kaupunki. 2015. Maanhankinnan ja –luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015. Saatavissa: <https://www.espoo.fi/download/noname/%7B8B80BC45-145B-41D2-83F8-9CBA83AA2D78%7D/66017>

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H. & Reinikainen J. 2015. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum Pro. ISBN 978-952-14-2021-4 (painettu). ISBN 978-952-14-2022-1 (verkkokirja).

Holopainen, M. 2007. Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Maankäyttö 3/2007. s. 10–13. Saatavissa: http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk307/mk307_1052_holopainen.pdf

Hovila, I. 2013. Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjaukeinoet. Rovaniemi. ISBN 978-952-484-653-0 (nidottu), ISBN 978-952-484-654-7 (PDF). Saatavissa: https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61700/Hovila_Ilari_Ac-taE129_11.11.pdfA.pdf?sequence=4

Häkkänen, M. 2016. Rakennusoikeuden sääntely. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki. ISBN 978-951-855-367-3.

Hämeenlinnan kaupunki. 2015. Maankäytön suunnittelun linjaukset 2014. Saatavissa: <https://www.hameenlinna.fi/wp-content/uploads/2019/03/Maankayton-suunn-linjauk-set-KV-9.2.2015.pdf>

Hämeenlinnan kaupunki. 2012. Kaupunkirakenteen kehittämisen linjaukset. Saatavissa: <https://docplayer.fi/1690080-Kaupunkirakenteen-kehittamisen-linjaukset.html>

Joensuun kaupunki. 2018. Maapoliittinen ohjelma 2018-2021. Saatavissa: <https://www.joensuu.fi/documents/144181/2331533/Maapoliittinen+oh-jelma+2018.pdf/5828a4f3-eb3c-cf41-fe9e-535490f00295?version=1.0>

Jyväskylän kaupunki 2020. Täydennysrakentaminen, maankäyttö ja asuminen. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.jyvaskyla.fi/kaupunkikeskusta/taydennysrakentaminen-ja-maankaytto>

Jyväskylän kaupunki. 2019. KymppiR2019-ohjelma - Maankäytön toteuttaminen vuoteen 2029. Saatavissa: http://www2.jkl.fi/kaavakartat/kymppir2019/kymppiR2019_ohjelma.pdf

Jyväskylän kaupunki. 2018. Pysäköinti - Hallinta ja pysäköintinormit Jyväskylässä. 31 s. Saatavissa <http://www2.jkl.fi/kaavakartat/pysakointi/pysakointiraportti.pdf>

Jyväskylän kaupunki. 2017. Kevennetty maankäyttösopimusmenettely keskustassa ja sen reuna-alueilla. Kaupunkirakennelautakunta. Saatavissa: https://kartta.jkl.fi/temp/maankayttosopimus_menettely_keskusta2017.pdf

Jyväskylän kaupunki. 2016a. Keskustan ullakko- ja kattorakentamisen mahdollisuudet - selvitys. Saatavissa: https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/ullakkorakentamisen_mahdollisuudet.pdf

Jyväskylän kaupunki. 2016b. Ullakkorakentamisen edistäminen Jyväskylän keskusta-alueella. Kaupunkirakennelautakunta 16.10.2018. Saatavissa: <https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/ullakkorakentamisenedistamisenperiaatepaa-tos2016.pdf>

Jyväskylän kaupunki. 2013. Jyväskylän kaupungin maapolitiikan periaatteet. Saatavissa: https://kartta.jkl.fi/temp/maapolitiikan_periaatteet_jyvaskyla2013.pdf

Järvenpään kaupunki. 2019. Maapoliittinen ohjelma. Saatavissa: https://www.jarvenpaa.fi/attachments/text_editor/20831.pdf?name=Maapoliittinen_ohjelma_2019

Kanerva, J. Lisä- ja täydennysrakentaminen, Purkava uusrakentaminen. 2019. Isännöinti. Koulutusmateriaali.

Kankaanpään kaupunki. 2017. Kankaanpään kaupungin maapoliittinen ohjelma 2017. Saatavissa: <https://docplayer.fi/59595475-Kankaanpaan-kaupunki-kankaanpaan-kaupungin-maapoliittinen-ohjelma-2017.html>

Kasso, M. 2014. Kiinteistönvälitys ja -arviointi. Helsinki: Talentum. 2. painos. 251-257 s. ISBN 978-952-14-2160-0.

Kouvolan kaupunki. 2018. Kouvolan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2018. Saatavissa: https://www.kouvola.fi/wp-content/uploads/2019/01/MaPo_2018_valtuuston_paattama.pdf

Kuntaliitto. 2020. Maapolitiikan opas. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas>

Kuntaliitto. 2009. Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Helsinki. ISBN 978-952-213-474-5 (pdf). ISBN 978-952-213-478-3 (painettu). Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=293

Kuntaliitto. 2004. Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon – tietoa maapolitiikasta kuntapäätäjille. Saatavissa: https://shop.kuntaliitto.fi/product_details.php?p=372

Kuopion kaupunki. 2015. Maapoliittinen ohjelma. Saatavissa: <http://publish.kuopio.fi/kokous/2020621633-14-6.PDF>

Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. 2013. Ympäristöoikeus. Helsinki: Sanoma Pro Oy. 501, 539-548 s. ISBN 978-952-63-1574-4.

Lahden kaupunki. 2016. Lahden yleiskaavojen toteutusohjelma, Maa- ja asuntopoliittiset linjaukset 2017-2020. Saatavissa: http://lahdenvuosi.fi/filebank/3654-Toteutusohjelma_2017-2020.pdf

Lappeenrannan kaupunki. 2017. Lappeenrannan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2017. Saatavissa: <https://www.lappeenranta.fi/loader.aspx?id=ad7c1863-6718-4366-9ba5-bf0a42d534dc>

Lipponen, J. Maankäytön suunnittelija. Turun kaupunki. Haastattelu 22.1.2020.

Loikkanen, H. & Laakso, S. 2016. Tiivistävä kaupunkikehitys – tuottavuuden ja hyvinvoinnin perusta. Tehokkaan Tuotannon Tutkimussäätiö. Helsinki. Julkaisumonistamo Eteläranta Oy. ISBN 978-952-67583-6-7 (nidottu), ISBN 978-952-67583-7-4 (PDF). Saatavissa: http://www.kaupunkitutkimusta.fi/wp-content/uploads/2016/02/Tiivistävä-kaupunkikehitys-TTTS_5.pdf

Nykänen, V., Lahti, P., Knuuti, A., Hasu, E., Staffans, A., Kurvinen, A., Niemi, O. & Virta, J. 2013. Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen. VTT Technology 97. ISSN 2242-1211 (painettu) ISSN 2242-122X (sähköinen). Saatavissa: <https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/technology/2013/T97.pdf>

Oikeusministeriö. 2020. Lunastuslain uudistaminen. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016>

Oikeusministeriö. 2018. Asunto-osakeyhtiöiden purkavan uusrakentamisen helpottaminen turvallisesti, ennakoitavasti ja tehokkaasti. Oikeusministeriön julkaisu 16/2018. 18, 56 s. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160832>

Oulun kaupunki. 2020. Täydennysrakentaminen. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.ouka.fi/oulu/asuminen-ja-rakentaminen/taydennysrakentaminen/>

Oulun kaupunki. 2018. Taloyhtiöiden täydennysrakentamishankkeiden sopimuskannustimet 2018 – 2023. Kaupunginhallitus 3.9.2018. Saatavissa: <https://www.ouka.fi/documents/64186/18351546/897455ote++kaupunginhallitus+03+09+21158730215.pdf/2d1d7126-ba16-457e-8613-4afabe032b0f>

Oulun kaupunki. 2014. Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset. Saatavissa: https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ab06aad1-cf19-4bd8-842b-34effb07ac03&groupId=52058

Ovaska, O. 2020. Kaupungingeodeetti. Vaasan kaupunki. Haastattelu 6.3.2020.

Peltola, R., Väänänen, J., Hiironen, J. & Eronen, M. 2008. Raakamaan hinta. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Oulu. 4 s. ISBN 951-48-0216-0.

Porin kaupunki. 2020a. Kohti hiilineutraalia Poria. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.pori.fi/kohti-hiilineutraalia-poria>

Porin kaupunki. 2020b. Porin kaupunkikeskustan kehittäminen. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.pori.fi/keskustankehittaminen>

Porin kaupunki. 2019a. Porin pysäköintipolitiikka 2030. Kaupunginvaltuusto 25.3.2019. Saatavissa: [http://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2532019/Porin_pysakointipolitiikka_2030\(10137\)](http://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2532019/Porin_pysakointipolitiikka_2030(10137))

Porin kaupunki. 2019b. Porin pysäköintipolitiikka 2030. Saatavissa: https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/porin_pysakointipolitiikka_2030.pdf

Porin kaupunki. 2019c. Kasvu- ja elinvoimaohjelma 2019-2025. 3 s. Saatavissa: https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/kasvu_ja_elinvoimaohjelma2025.pdf

Porin kaupunki. 2019d. Palveluverkkoselvitys. s. 13. Saatavissa: https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/palveluverkkoselvitys_14.2.2019.pdf

Porin kaupunki. 2019e. Porin palveluverkkouudistus. Kaupunginvaltuusto 27.5.2019. Saatavissa: [http://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2752019/Porin_palveluverkkouudistus\(36954\)](http://pori.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto/Kokous_2752019/Porin_palveluverkkouudistus(36954))

Porin kaupunki. 2019f. Kaavoituskatsaus 2019-2021, Porin kaupungin kaavoitusohjelma. 18 s. Saatavissa: <https://www.pori.fi/porin-kaupunkisuunnittelu/kaavat/kaavoituskatsaus-ja-ohjelma>

Porin kaupunki. 2017a. Kaupunkistrategia. 3 s. Saatavissa: https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia_asenne_2018_paivitetty2019.pdf

Porin kaupunki. 2008. Maapoliittinen ohjelma VII; osa 1.

Porin kaupunki. 1999. 1 s. Maapoliittinen ohjelma 2004. Saatavissa: https://www.pori.fi/sites/default/files/atoms/files/maapoliittinen_ohjelma_vii_osa_1_kv.pdf

Puustinen, T. 2020. Julkisen sektorin ja harjoitetun maankäyttöpolitiikan merkitys taloyhtiön tontille sijoittuvan täydennysrakentamisen tukemisessa. Smartland-tutkimushanke. Verkkosivusto. Saatavissa: https://smartland.fi/taydennysrakentaminen_taloyhtion_tontilla/

Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. 2016. Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla - näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. 65 s. Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79556>

Ramboll. 2019. Porin korkean rakentamisen selvitys. 1, 55-58 s. Saatavissa: <https://drive.google.com/drive/folders/1HQr4vsp6bnXLV9KjmY22rUV13o1CDRm3>

Rauman kaupunki. 2018. Maapoliittinen ohjelma 2018. Saatavissa: https://www.rauma.fi/wp-content/uploads/2019/02/maapoliittinen_ohjelma_120219_pieni.pdf

Rintamäki, V. 2007. Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kaavataloudessa. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu, Maanmittausosasto. Helsinki. 60, 87 s. ISBN 978-951-37-5110-4.

Rovaniemen kaupunki. 2018. Maapoliittinen ohjelma. Saatavissa: <https://www.rovaniemi.fi/loader.aspx?id=836747ea-6c71-49b5-b88a-03c69a6cbc1d>

Seinäjoen kaupunki. 2014. Maapoliittinen ohjelma 2025. Saatavissa: https://www.seinajoki.fi/material/attachments/seinajokifi/seinajoenkaupunki/julkaisut/JAkjbqkTV/Seinajoen_maapoliittinen_ohjelma2025.pdf

Tampereen kaupunki. 2018. Asunto- ja maapolitiikan linjaukset 2018-2021. Saatavissa: <http://tampere.cloudnc.fi/download/noname/%7B219c6889-224d-4a8c-a86d-172e8adce3ba%7D/2124122>

Taskila, M. 2017. Maankäyttökorvausten perusteet eri kunnissa. Insinööriyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Saatavissa: <https://www.theseus.fi/handle/10024/125333>

Tilastokeskus. 2020. Tunnuslukuja väestöstä alueittain 1990-2019. Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat. Saatavissa: http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin_vrm_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/

Turun kaupunki. 2019. Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet. Saatavissa: <http://ah.turku.fi/kh/2019/1202029x/3999646.htm>

Turun kaupunki. 2018. Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapoliittinen ohjelma 2018-2021. Saatavissa: <http://ah.turku.fi/kh/2018/0820018x/Images/1637174.pdf>

Uudenmaan liitto. 2007. Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Helsinki. Uudenmaan liiton julkaisuja E 95 – 2007. ISBN 978-952-448-228-8 (painettu) ISBN 978-952-448-229-5 (PDF). Saatavissa: https://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maapoliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja

Vaasan kaupunki. 2019. Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2019. Saatavissa: http://tweb.vaasa.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epjattn_tweb.htm?+id=734107

Vaasan kaupunki. 2018. Vaasan kaupungin pysäköintipoliittikka. Saatavissa: <https://www.vaasa.fi/uploads/2019/09/df915565-vaasan-kaupungin-pysakointipoliittikka-2018.pdf>

Valtioneuvosto. 2020. Marinin hallitus, Hallitusohjelma, Asuntopolitiikka. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/asuntopolitiikka>

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2010. Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomukset 208/2010. Saatavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/02135415/valtio-tonttitarjonnan-lisaaajana-208-2010.pdf>

Valtionvarainministeriö. 2019. Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:11. 81 s. Helsinki. ISBN: 978-952-251-992-4. Saatavissa: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161348/VM_11_2019_Virkamiespuheenvuoro_FINAALI.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vantaan kaupunki. 2018. Vantaan maa- ja asuntopoliittiset linjaukset. Saatavissa: https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaw-wwstructure/140106_Vantaan_maa-ja_asuntopoliittiset_linjaukset_18.6.2018_web.pdf

Vedenoja, S. 2017. Valtiontukisääntelyn vaikutus markkinaehtoisuuden määrittämiseen kuntien tontinluovutus- ja maanvuokraustoiminnassa. Diplomityö. Aalto-yliopiston insinööritieteiden korkeakoulun rakennetun ympäristön laitos. Saatavissa: <https://aalto-doc.aalto.fi/handle/123456789/28987>

Verohallinto. 2020a. Kokonaan tai osittain verovapaat luovutusvoitot henkilöverotuksessa. Verkkosivusto. Saatavissa: https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48930/kokonaan_tai_osittain_verovapaat_luovut2/

Verohallinto. 2020b. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48295/rakentamattoman-rakennuspaikan-veroprosentti/>

Verohallinto. 2020c. Kiinteistöveroprosentit. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/kiinteistovero/nain-vero-muodostuu/kiinteistoveroprosentti/>

Virtanen, P. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy. ISBN 951-682-612-1.

Wikipedia. 2019. Pori. Verkkosivusto. Saatavissa: <https://fi.wikipedia.org/wiki/Pori#Alueliitokset>

Ympäristöministeriö. 2020a. Maankäyttömaksut ja kehittämiskorvaukset – Oikeudellinen selvitys maankäyttösopimuksia koskevista käytänteistä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:4. Helsinki. ISBN 978-952-361-044-6 (PDF) Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162116/YM_2020_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristöministeriö. 2020b. Maankäyttö- ja rakennuslain kaupan selvitys – Vuoden 2017 muutosten vaikutus sijainnin ohjaukseen ja tulevaisuuden ohjaustarpeet. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:10. Helsinki. ISBN: 978-952-361-200-6 (PDF). Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162168/YM_2020_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristöministeriö. 2020c. Katualueen ilmaissaantioikeuden poistaminen – Taustaa, vaikutusarvioita, seurauksia ja ratkaisuja. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:9. Helsinki. ISBN 978-952-361-196-2. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162187/YM_2020_09.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristöministeriö. 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Helsinki. ISBN 978-952-11-4264-2 (nidottu) ISBN 978-952-11-4265-9 (PDF). Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ympäristöministeriö. 2012. Turun kaupunkiseudun kuntien ja valtion välinen maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimus vuosille 2012–2015. 3 s. Saatavissa: <https://www.ym.fi/download/noname/%7B38FFBD61-32C9-42BD-9416-C95D32B4D995%7D/24032>

Ympäristöministeriö. 2008. Kuntatalous- ja yhdyskuntarakenne. 21 s. ISBN 978-952-11-3257-5 (nidottu), ISBN 978-952-11-3258-2 (PDF). Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38344/SY42_2008_Kuntatalous_ja_yhdyskuntarakenne.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Virallislähteet

EUVL 2016/C 262/1. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä. Euroopan unionin virallinen lehti, 19.7.2016, No: C 262/1. Saatavissa: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN)

EUVL 2012/C 326/47. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot. Euroopan unionin virallinen lehti, 26.10.2012, No: C 326/47. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

HE 253/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista alueiden käytössä ja kiinteistönomistuksissa koskevaksi lainsäädännöksi. 7 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_253+2018.pdf

HE 210/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asunto-osakeyhtiölain muuttamisesta. 4, 23 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_210+2018.pdf

HE 251/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 7, 28 s. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160251.pdf>

HE 334/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. 5-9 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_334+2014.pdf

HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. 231-234 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf

HE 167/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 20-23 s. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020167.pdf>

HE 100/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta. 2 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_100+1999.pdf

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. 23 s. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_101+1998.pdf