

**Maapoliittisten ohjelmien vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hinta-
kehitykseen – tapaustutkimus Järvenpää, Kuopio, Vantaa**

Diplomityö
Rakennetun ympäristön laitos
Insinööritieteiden korkeakoulu
Aalto-yliopisto

Espoossa 22. toukokuuta 2017

*Tekniikan kandidaatti
Ilkka Elfvengren*

Valvoja: Professori Kauko Viitanen
Ohjaaja: Tekniikan tohtori Juhana Hiironen

Tekijä Ilkka Elfvengren

Työn nimi Maapoliittisten ohjelmien vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hintakehitykseen – tapaustutkimus Järvenpää, Kuopio, Vantaa

Koulutusohjelma Kiinteistöaloesitys

Pää-/sivuaine Kiinteistötekniikka**Professuurikoodi** M3007

Työn valvoja Professori Kauko Viitanen

Työn ohjaaja Tekniikan tohtori Juhana Hiironen

Päivämäärä 22.05.2017**Sivumäärä** 49**Kieli** suomi

Tiivistelmä

Kuntien harjoittama maapolitiikkaa vaikuttaa kuntien yhdyskuntarakenteen kehittymiseen muun muassa palveluiden, elinkeinoelämän ja asuinalueiden sijoittumisena. Maapoliittisella ohjelmalla voidaan yhtenäistää ja vakiinnuttaa kunnan harjoittaman maapolitiikan toimintatapoja, sekä sitouttaa poliitikkoja ja virkamiehiä yhteisiin periaatteisiin. Maapoliittinen ohjelma parantaa kunnan toimien ennustettavuutta ja maanomistajien tasapuolista kohtelua. Ennalta määriteltyjen toimintatapojen noudattaminen mahdollistaa muun muassa kohtuuhintaisen ja riittävän tonttitarjonnan aikaansaamisen. Maan hankinnassa ja luovuttamisessa selkeät hinnoittelu- ja valintaperusteet muodostavat vakaan pohjan oikeudenmukaiseksi koetun maamarkkinan olemassaololle.

Tässä tutkimuksessa tutkittiin valittujen kuntien maapoliittisten ohjelmien vaikutusta raakamaan, asuntotonttien ja asuntojen hintakehitykseen kyseisten kuntien alueilla. Tutkimuskaupunkeina toimivat Järvenpää, Kuopio ja Vantaa. Tutkimuskysymyksiä muodostettiin kolme: mitä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia tutkimuskaupunkien maapoliittisissä ohjelmissa on havaittavissa, miten raakamaan, asuintonttimaan ja uusien asuntojen hintakehitykset korreloivat keskenään ja miten maapoliittiset linjaukset ovat vaikuttaneet hintakehityksiin.

Tutkimuksen teoriaosuudessa perehdyttiin maapolitiikkaan, maapolitiikan keinovalikoimaan ja tutkimuskaupunkien maapoliittisiin ohjelmiin. Empiirisessä osiossa muodostettiin tutkimusaineistosta kunkin aluetyypin hintaindeksit, joiden kehitystä peilattiin maapoliittisten ohjelmien sisältöihin.

Tutkimuksen tuloksena kuntien välisissä maapoliittisissä ohjelmissa havaittiin vaihtelua. Merkittävin eroavaisuus liittyi maan luovutuksen periaatteisiin. Kuopiossa asuntotonttien luovutus toteutetaan pääasiassa vuokraamalla. Vantaalla ja Järvenpäässä pääasiallinen asuintonttien luovutusmuoto on myyminen. Yhtäläisyytenä havaittiin kaikkien tutkimuskaupunkien käyttävän maanhankinnassa kaikkia lain sallimia maapolitiikan keinoja. Maapoliittisten ohjelmien vaikutus alueen hintakehitykseen oli havaittavissa Kuopiossa raakamaan osalta, ja viitteittä vaikutuksesta oli havaittavissa Vantaalla myöskin raakamaan osalta. Asuntotonttien hintakehitykseen maapoliittisillä ohjelmilla ei havaittu olevan vaikutusta, eikä myöskään asuntojen hintoihin.

Avainsanat Maapolitiikka, asuntotuotanto, hintakehitys, maankäyttö



Author Ilkka Elfvingren

Title of thesis The effect of land use policies on the price development of apartments and raw land

Degree programme Degree programme in Real Estate Economics

Major/minor Real Estate Planning

Code of professorship M3007

Thesis supervisor Professor Kauko Viitanen

Thesis advisors D.Sc. (Tech) Juhana Hiironen

Date 22.05.2017

Number of pages 49

Language Finnish

Abstract

Land policies carried out by municipalities affect the development of municipal structure, for example through the positioning of services, business and residential areas. The land policy program can be used to harmonize and consolidate the practices of land policy carried out by the municipality, and to engage politicians and officials on common principles. The land policy program improves the predictability of municipal activities and the equal treatment of landowners. Compliance with predefined practices will allow, among other things, the provision of affordable and adequate land for housing. Clear pricing and selection criteria for acquiring and transferring of land constitute a solid foundation for the existence of a fair market for land.

In this study we examined the impact of the selected municipalities' land policy programs on the price development of raw land, housing land and apartments. Research cities were Järvenpää, Kuopio and Vantaa. Three questions were raised: what similarities and divergences exist between the municipalities' land policy programs, how price developments of the examined land types were correlated and what impact land policy programs had on the price developments.

In the theoretical part of the study we familiarized with land politics, land policy tools and the land policy programs of the research cities. In the empirical part, the price indexes for each area type were generated from the research material. The development of the indexes was compared with the contents of the land policy programs.

As a result of the study, variations were observed in the land policy programs. The most significant difference was related to the principles of land transfer. In Kuopio, the residential plots were mainly transferred by leasing. In Vantaa and Järvenpää, the main form of transferring residential plots was through selling. As a concurrence all the research cities used all available land policy tools when acquiring land. The impact of the land use programs on the price development of the areas was evident in Kuopio in the case of raw land, and the impacts were also apparent in Vantaa also for raw land. Residential plot prices were not noticeably affected by land policy programs, nor were apartment prices.

Keywords Land policy, apartment production, price development, land use

Alkusanat

”Laws change; people die; the land remains.”

–Abraham Lincoln

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ
ABSTRACT
ALKUSANAT
SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen tausta.....	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet.....	2
1.3	Tutkimusote ja -aineisto.....	3
1.4	Tutkimuksen rakenne	4
1.5	Aihepiiristä aiemmin suoritettut tutkimukset.....	4
2	Tutkimuksen teoria.....	6
2.1	Maapolitiikka	6
2.2	Maapolitiikan keinovalikoima	7
2.2.1	Vapaaehtoinen kauppa.....	7
2.2.2	Tonttien myyntivoiton verottomuus	7
2.2.3	Etuosto-oikeus	7
2.2.4	Lunastus	8
2.2.5	Kehittämisalumenettely.....	9
2.2.6	Maankäytösopimukset	10
2.2.7	Kehittämiskorvaukset.....	10
2.2.8	Kaavoitetun maan rakentamiskehotus.....	11
2.2.9	Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero	11
2.2.10	Informaatio- ja neuvontapalvelut sekä markkinointi.....	12
3	Kuntien maapoliittiset ohjelmat	13
3.1	Järvenpään maapoliittinen ohjelma	13
3.2	Kuopion maapoliittinen ohjelma	14
3.3	Vantaan maapoliittinen ohjelma.....	16
3.4	Maapoliittisten ohjelmien erot ja yhtäläisyydet.....	17
4	Aineisto ja tutkimusmenetelmät	19
4.1	Aineisto	19
4.1.1	Asuntotonttien kaupat	20
4.1.2	Raakamaan kaupat.....	25
4.2	Tutkimusmenetelmät	28

5	Tulokset ja niiden tarkastelu.....	34
5.1	Tutkimuksen tulokset.....	34
5.1.1	Järvenpää	34
5.1.2	Kuopio.....	36
5.1.3	Vantaa	37
5.2	Tulosten tarkastelu	39
6	Johtopäätökset.....	41
	Lähteet	42

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Maankäytön suunnittelulla pyritään hyvän elinympäristön luomiseen. Yksi maankäyttö ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteista on kestävä kehityksen edistäminen ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti. Myös suunnittelun vuorovaikutteisuus sekä asukkaiden osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ovat kuntalaisten kannalta tärkeitä tavoitteita. Alla kuvassa yksi havainnollistetaan, kuinka maapolitiikka sijoittuu osaksi kunnan strategista suunnittelua. Strateginen suunnittelu on luonteeltaan ”suunnittelun suunnittelua”, vuorovaikutusprosessien kehittämistä, jolla pyritään tekemään ongelmista hallittavampia ja keskittämään resurssit yhteisiin tavoitteisiin tehokkaimmin vastaavien suunnitelmien käyttöön. Maapolitiikka koostuu periaatteista, joiden mukaisesti kaavoituksella toteutetaan maankäytön suunnittelua. (Loikkanen et al. 2012, s. 133-153.)



Kuva 1 Maapolitiikan sijoittuminen osaksi kunnan strategista suunnittelua (mukaillen Suomen Kuntaliitto 2009, s.3.)

Harjoitettava maapolitiikka vaikuttaa osaltaan kuntatalouden tasapainoon. Maapolitiikan taloudellisten vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on Keskinen (2010, s. 23) mukaan tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi. Lisäksi arviointi parantaa kunnan maapolitiittisten toimien enustettavuutta ja tukee maanomistajien oikeudenmukaista ja tasapuolista keskinäistä kohtelua. Maanomistajien ja maata omistamattomien kuntalaisten osalta tasapuolisuus ei kuitenkaan usein toteudu maanomistajien päätyessä julkisten kunnallispalveluiden välillisiksi kustantajiksi (Tuomi & Hiironen 2015). Maapolitiittisilla päätöksillä kuten ylläpidettävän tonttivarannon koolla ja maan hankinnan sekä luovutuksen periaatteilla voidaan lisäksi vaikuttaa

kunnan asumisen ja yrittämisen hintatasoon (Suomen Kuntaliitto 2009, s. 5). Hankkimalla raakamaata omistukseensa ennen kaavoitusta on kunnalla mahdollisuus luovuttaa tontteja omien periaatteidensa mukaisesti esimerkiksi asuntojen edullisen hintatason ylläpitämiseksi.

Raakamaalla tarkoitetaan kaupunkialueella sijaitsevaa maata, jota käytetään tai hankitaan käytettäväksi asemakaavan mukaiseen rakentamiseen (Virtanen 1991, s. 178). Raakamaa sijoittuu usein olemassa olevien asemakaava-alueiden ympäristöön. Osittain tästä syystä raakamaan pääasiallinen ostajaryhmä ovat kunnat (Virtanen 1991, s. 181). Raakamaan erityispiirteenä on siihen kohdistuva, käyttötarkoituksen mahdollisesta muuttumisesta aiheutuva odotusarvo. Odotusarvo johtuu tavanomaisesti maa- tai metsätalouskäytössä olevan raakamaan tuottavammasta käytöstä rakennusmaana, ja sen perustana on alueelle kaavoituksella osoitettu tai osoitettava rakennusoikeuden määrä. Raakamaa tunnetaan myös toiselta nimeltään odotusarvomaana. (Virtanen 1991, s. 178-181.)

Suomen Kuntaliiton (2009, s. 12) esimerkkilaskelmien mukaan yksityisen maan kaavoittamisella maankäyttö sopimuksin voidaan aikaansaada merkittäviä maanmyyntitulojen menetyksiä. Esimerkiksi Järvenpäässä kunta olisi voinut laskelmien mukaan menettää kahden olemassa olevan asuinalueen kehittämisen yhteydessä yhteensä 8,5 miljoonaa euroa tontinmyyntituloja. Vastaavan summan kerääminen verotuloista olisi edellyttänyt kunnan tuloveroprosentin nostamista 1,25 prosenttiyksiköllä 20,25 prosenttiin (Suomen Kuntaliitto 2009, s. 12). Vantaalla maapoliittisten linjausten mukaisesti maapolitiikalla ”tavoitellaan kaupungin tulopohjan vahvistamista” (Vantaan kaupunki 2014, s. 4). Se, mihin maapolitiikalla vahvistettu tulopohja kulutetaan jää kunkin kunnan oman harkintavallan alaiseksi. Veroprosentin korotuksilla tulopohjan vahvistaminen jakaantuisi tasaisesti kaikkien kuntalaisten hartioille. Maapoliittisilla linjauksilla se kohdistuu ainoastaan maanomistajiin.

Koska raakamaahan kohdistuva odotusarvo edustaa epävarmuutta sen tulevasta käytöstä, on oikeudenmukaiseksi koetun markkina-arvon määrittäminen haastava tehtävä. Oman osansa epävarmuudesta muodostaa kuntien itsenäisesti harjoittama maapolitiikka. Kunnilla on valta päättää, kenen hyödyksi kaavoituksella aikaansaatu arvonnousu ohjataan: maanomistajien, rakennuttajien, kunnan vai veronmaksajien? Tässä tutkimuksessa analysoidaan kuntien maapoliittisten ohjelmien vaikutuksia raakamaan, asuntotonttien ja asuntojen hintakehityksiin valittujen kuntien alueilla. Myös eri aluetyyppien hintakehitysten välisiä korrelaatioita tutkitaan. Valitun maapoliittisen linjan ja hintakehityksen välinen mahdollinen syy-seuraussuhde avartaisi poliittisen päätöksenteon merkityksen hahmottamista alueellisen hintakehityksen osatekijänä.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää kuntien maapoliittisten ohjelmien mahdollinen vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hintakehityksiin. Tutkimuksessa syvennyttään valittujen kuntien maapoliittisiin ohjelmiin sekä tutkitaan yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia tutkimuskaupunkien maapoliittisissa toimintamenetelmissä. Tutkimuksessa muodostetaan kaupunkien raakamaan, asuntotonttimaan ja uusien asuntojen hintakehitystä kuvaavat indeksit tilastollisesta aineistosta. Tutkimuskaupunkeina toimivat Järvenpää, Kuopio ja Vantaa.

Tutkimuskysymyksiä muodostettiin kolme:

- Mitä yhtäläisyyksiä tai eroavaisuuksia tutkimuskaupunkien maapoliittisissa ohjelmissä on havaittavissa?

- Miten raakamaan, asuintonttimaan ja uusien asuntojen hintakehitykset korreloivat keskenään?
- Miten maapoliittiset linjaukset ovat vaikuttaneet hintakehityksiin?

Tutkimusongelma käsittelee sitä, miten maapoliittiset linjaukset ovat voineet vaikuttaa asuntotuotantomaan ja asuntokannan hintoihin. Tutkimuksessa vertaillaan tutkimuskaupunkien maapoliittisten periaatteiden ja käytäntöjen vaikutuksia kaupunkien raakamaan, asuntotonttien ja asuntojen hintakehityksiin.

Tutkimuksen tavoitteena on osoittaa mahdollinen yhteys kunnan maapoliittisten ratkaisujen ja kyseisen kunnan asuntotuotantomaan hintakehityksen välillä. Tutkimus keskittyy valikoituihin kaupunkeihin, joiden markkinatilanteissa ja ympäristöissä on riittävästi vaihtelua. Valintaperiaatteena on ollut kaupunkien erityyppisyys tutkimustulosten yleistettävyyden parantamiseksi. Yksi on maaseudun kuntakeskus, toinen pääkaupunkiseudun läheisyydessä oleva pienempi kunta ja kolmas suomalaisittain ns. ”suurkaupunki”. Tutkimuskaupunkien valinta ei ole perustunut erityiseen logiikkaan, eikä niiden osalta saatuja tuloksia voi suoraan yleistää vastaavan kokoisiin tai tyyppisiin kaupunkeihin. Vaihtelun avulla pyritään löytämään alueellisia eroavaisuuksia maapoliittisten keinojen hyödyntämisessä sekä hintakehityksissä.

1.3 Tutkimusote ja -aineisto

Tässä työssä tutkimusote on kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen riippuen tutkimuksen osiosta. Vallitsevien syy-seuraus-suhteiden tutkimiseen käytetään määrällistä eli kvantitatiivista tutkimusotetta. Sen keskeisiä piirteitä ovat muun muassa aineiston saattaminen tilastollisesti käsiteltävään muotoon ja päätelmien teko tilastolliseen analysointiin pohjautuen. Tutkimusotetta käytetään silloin, kun halutaan määrittellä mitattavia, testattavia tai muulla tavalla numeerisessa muodossa olevia tietoja. (Hirsjärvi 2007, s. 136.)

Kvantitatiivisena tutkimusaineistona toimii toteutuneiden asuntotonttien ja raakamaan kauppojen ominaisuus- ja hintatiedot yhdistävä tilasto. Tilasto on tuotettu yhdistämällä maastotietojärjestelmästä ja kauppahintarekisteristä saatavia, kutakin kauppa koskevia tietoja. Tutkimuksen kohteena olevat kaupat sijoittuvat tutkimuskaupunkien alueille. Ajallisesti aineisto kattaa kaikki tutkimuskaupunkien kaupat väliltä tammikuu 2004 - elokuu 2015. Aineistossa on yhteensä 3548 asuntotonttikauppaa ja 1421 raakamaan kauppa.

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimusote analysoi aineistoja yksityiskohtaisesti ja pyrkii paljastamaan tosiasioita. Sen tyypillisiä piirteitä ovat monitahoinen ja kokonaisvaltainen tiedon käsittely. Kvalitatiivisena aineistona tässä tutkimuksessa ovat tutkimuskaupunkien maapoliittiset ohjelmat. (Hirsjärvi 2007, s. 160.)

Aineiston analysointi toteutetaan tilastollisin menetelmin, jolloin on mahdollista saada selville kunkin aluetyypin hintaindeksi. Asuntotonttien ja raakamaan aikasarjat ovat peräisin Kivistön (2017) samasta aineistosta suorittamasta rinnakkaistutkimuksesta. Asuntotonteille ja raakamaalle lasketaan omat indeksinsä edellä mainitusta aikasarjoista. Asuntojen hintaindeksi haetaan Tilastokeskuksen tuottamasta palvelusta. Indeksejä vertaillaan maapoliittisten ohjelmien sisältöihin pyrkien selvittämään ovatko maapoliittiset ohjelmat mahdollisesti vaikuttaneet kyseisten alueiden hintakehitykseen.

Tutkimus on vahvasti tilastolliseen analyysiin pohjautuvana pääosin kvantitatiivinen. Maapoliittisia ohjelmia tarkastellaan kvalitatiivisesti ja maapolitiikkaa käsitteenä analysoidaan

omissa luvuissaan. Kokonaisuutena tarkastellen tutkimus on pohjimmiltaan maapolitiikan ilmiöitä selittävä. Maapoliittisia ohjelmia tarkastellaan sisällönanalyysin keinoin pyrkien löytämään ohjelmien välisiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Tilastollinen analyysi ja maapoliittisten ohjelmien laadullinen tutkiminen ovat pohjimmiltaan välineitä, joilla pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus jakautuu rakenteensa puolesta kuuteen eri lukuun. Ensimmäisessä luvussa avataan tutkimuksen taustaa, teoriaa ja tavoitteita sekä tarkastellaan aiheesta aiemmin suoritettuja tutkimuksia. Samalla käydään lyhyesti läpi käytetty tutkimusote ja -aineisto. Tässä ensimmäisen luvun lopussa esitellään tutkimuksen rakennetta.

Seuraavat kaksi lukua esittelevät tutkimuksen teoriapohjan. Toinen luku käsittelee tutkimuksen viitekehystenä toimivaa maapolitiikkaa. Luku sisältää maapolitiikan käsitteen määrittelyn sekä esittelee maapolitiikan roolin kunnan strategisessa suunnittelussa sekä maapolitiikan keinot yksityiskohtaisesti. Kolmas luku käsittelee tutkimuskaupunkien maapoliittisten ohjelmien sisältöihin paneutumisen ja ohjelmien välisten erojen ja yhtäläisyyksien selvittämisen.

Kolme viimeistä lukua käsittelevät tutkimusaineistoa, sen analysointia ja siitä johdettuja tuloksia. Neljäs luku käsittelee tutkimusaineiston ja –menetelmien tarkemman esittelyn. Tässä luvussa aineiston sisältö, aineistosta johdetut tunnusluvut ja tutkimuksessa käytetyt analyysimenetelmät esitellään yksityiskohtaisesti. Viidennessä luvussa tarkastellaan ja analysoidaan tutkimuksen tuloksia. Viimeisessä, kuudennessa luvussa esitellään tutkimuksen tulosten analysoinnin pohjalta tehdyt johtopäätökset ja yhteenveto.

1.5 Aihepiiristä aiemmin suoritettut tutkimukset

Alterman (2012) on tutkinut maapolitiikkaan läheisesti liittyen yhteiskuntien oikeutta pidättää julkisten toimien aikaansaama yksityisen alueen maan arvonnousua. Samassa tutkimuksessa hän nostaa esille yhteiskuntien mahdollisen velvollisuuden kompensoida yksityisiä maanomistajia maankäytön määräysten ja sääntelyn aiheuttamista arvon alenemisistä. Tutkimuksessa keskeisessä roolissa ovat sekä suorat että epäsuorat arvonnousun pidättämisen keinot. Suorat keinot Alterman (2012, s. 12) on jakanut kahteen joukkoon:

- a. yhteiskunnan toimista riippumattoman arvonnousun nk. ansioton pidätys
- b. todellisen aluekehityksen aikaansaaman arvon pidätys

Suorat keinot perustuvat lailliseen tai moraaliseen oikeuteen pidättää osa kiinteistöjen arvonnoususta yhteiskunnalle verojen muodossa. Ne edellyttävät usein lainsäädännöllisen taustan. (Alterman 2012, s. 12.)

Epäsuorat keinot voivat olla esimerkiksi erilaisia kehittämiskorvauksia, kaavoitusmaksuja ja muita vastaavia alueen kehittämissuunnitelmien edeltäviä, nopeuttavia tai säännöksistä vapauttavia korvauksia. Altermanin (2012, s. 22) mukaan epäsuorien keinojen tarpeellisuutta ja suosiota lisäävät veronmaksajien korkea vaatimustaso yhdistettynä samanaikaiseen kasvavaan lisäverojen maksuhaluttomuuteen ja palveluiden tuotantokustannusten kasvuun. Paikallishallinto joutuu näin ollen kehittämään veronmaksajille näkymättömämpiä rahoitusmalleja, jotka usein kohdistuvat maanomistajiin tai kiinteistöjen kehittäjiin.

Hannikainen (2012) on tutkinut opinnäytetyössään maankäyttö sopimusten ja raakamaan lunastamisen välisiä taloudellisia eroja Keravan kaupungin tekemissä ratkaisuissa. Tutkimuksen johtopäätöksenä todetaan lunastamisen olevan kannattavampi ratkaisu sekä taloudellisesti että maanomistajien yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Parannusehdotuksena Hannikainen ehdottaa aktiivista ja pitkäjänteistä raakamaanhankintaa vapaaehtoisin kaupun ja tarvittaessa lunastamalla.

Kariniemi (2012) on opinnäytetyössään tutkinut raakamaan lunastusprosessin kestoa ja prosessin läpäisyajan optimointia lunastuksen hakijan näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on ollut laatia ohjeet hyvän lunastuslupahakemuksen laatimiseksi. Eriyisen tarkastelun kohteena työssä on ollut valtion omistamiin alueisiin kohdistunut Järvenpään kaupungin suorittama lunastusprosessi 2000-luvun puolivälin molemmin puolin. Lunastusprosessin läpäisyajan kestoon hakija voi vaikuttaa lähinnä laatimalla kattavan lunastuslupahakemuksen kaikine asianmukaisine liitteineen ja selvityksineen. Näin menettelemällä on mahdollista välttää täydennyspyynnöt ja lisäselvitysten toimittamisen sekä nopeuttaa asian käsittelyä.

Lehto (2017) vertaili opinnäytetyössään suurten kuntien maapolitiikan nykykäytäntöjä. Lisäksi hän tutki, kuinka kunnat onnistuvat sovittamaan poikkeavat maapoliittiset käytäntönsä kuntaliitoksessa. Tässä tapaustutkimuksena oli Lahden kaupungin ja Nastolan kunnan yhdistyminen vuoden 2016 alussa. Maapolitiikkojen yhdistäminen on haasteellisuudeltaan suoraan verrannollinen yhdistyvien kuntien lukumäärään; mitä useampi kunta, sitä haasteellisempaa on sovittaa yhteen mahdollisesti vaihtelevat toimintatavat ja käytännöt.

Mansikkavuori (2012) tutki pro gradu -tutkielmassaan Järvenpään kaupungin valitsemaa maapoliittista linjaa. Hänen mukaansa Järvenpäässä harjoitettu maapolitiikka on ollut käytännönläheistä ja ongelmanratkaisuun keskittyvää eikä niinkään pitkäjänteisen suunnitelman mukaista toimintaa. Hän tulkitsee kaupungin maapoliittisen linjan muodostuneen hitaasi juuri pitkän aikavälin käytännön toimien kautta.

Suomen Kuntaliitto (2009) on yhteistyössä ympäristöministeriön, Helsingin, Espoon, Turun, Oulun, Hyvinkään ja Järvenpään kaupunkien kanssa toteutetussa esitteessään tutkinut maankäyttö hankkeiden vaikutuksia kuntatalouteen. Esitteen esimerkkilaskelmista käy ilmi kunnan omistaman maan kaavoittamisen edullisuus maankäyttö sopimukseen verrattuna. Kuntaliitto suosittaa esitteessään ensisijaiseksi maanhankinnan keinoksi raakamaan ostamista yleiskaavan mukaisilta kasvualueilta.

Takalo-Eskola (2005) tutki ympäristöministeriön ja Kuntaliiton yhteistyönä tehdyssä selvityksessä kunnan maapoliittisten keinojen vaikuttavuutta ja kehittämistarpeita. Selvityksessä todetaan lainsäädännön olevan maapoliittisen keinovalikoiman osalta kunnossa. Poliittisista syistä ongelmalliseksi mainittiin keinojen täysimääräinen hyödyntäminen kunnissa. Myös maankäytön prosessien raskas rakenne ja pitkä kesto nähtiin kehittämiskohteena.

2 Tutkimuksen teoria

Tässä luvussa esitellään osa tutkimuksen teoriapohjasta aloittaen maapolitiikan käsitteen määrittelyllä edeten maapolitiikan keinovalikoiman tutkimiseen.

2.1 Maapolitiikka

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrittelee maapolitiikan lyhykäisyydessään kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvinä tavoitteina ja toimenpiteinä, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittymiselle (MRL 5 a §). Virtasen (2004, s. 7) mukaan maapolitiikka tarkoittaa julkisen vallan suorittamia toimenpiteitä, joilla vaikutetaan maan hintaan, hankintaan ja luovutukseen sekä maan hallinta- ja omistussuhteiden kehittämiseen, ja joiden tarkoituksena on esimerkiksi kaavoituksen tyyppisen maankäyttöpolitiikan edistäminen. Myös joidenkin sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttaminen luetaan maapolitiikan osaksi, kuten esimerkiksi maan arvonnousun vähintään osittainen periminen yhteiskunnalle. Julkista valtaa maapolitiikassa edustavat erityisesti valtio ja kunnat. Pitkäjänteistä maapolitiikkaa voi toteuttaa muun muassa maapoliittisten ohjelmien avulla (Suomen Kuntaliitto 2009, s. 3-4).

Maapoliittisena käsitteenä käytettäessä termi maa sisältää kaikki ne maapallon tarjoamat resurssit, jotka eivät ole ihmisten aikaansaamia. Näihin lukeutuvat muun muassa maa-alueet, maaperän mineraalit, vedet ja luonnonvaraiset kasvit. Maapolitiikka itsessään voidaan jakaa kahteen aluerakenteen mukaisesti nimettyyn päätyyppiin. Näitä ovat maaseutualueiden maapolitiikka ja taajamien maapolitiikka, joista jälkimmäinen tunnetaan yleisesti myös kaupungin taikka kunnan maapolitiikkana. (Virtanen 2004, s. 7.)

Maaseutualueiden maapolitiikassa julkisen vallan toimijana on ollut historiallisesti valtio, joka on maatalousvaltaisen yhteiskunnan aikaan pyrkinyt etujensa mukaisesti takamaan itselleen maatalouden mahdollistamat verotulot. Taajama-alueiden maapolitiikassa tärkein julkisen vallan käyttäjä on sen sijaan se kunta tai kaupunki, jossa kyseinen taajama sijaitsee. Kaupunkien maapolitiikan keskeisiä tavoitteita ovat yhdyskuntakehityksen turvaaminen, kohtuullisen maanhinnan ylläpitäminen ja maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun takaaminen. Tässä tutkimuksessa maapolitiikalla tarkoitetaan pääsääntöisesti kaupunkien maapolitiikkaa, ellei toisin mainita. (Virtanen 2004, s. 7-8.)

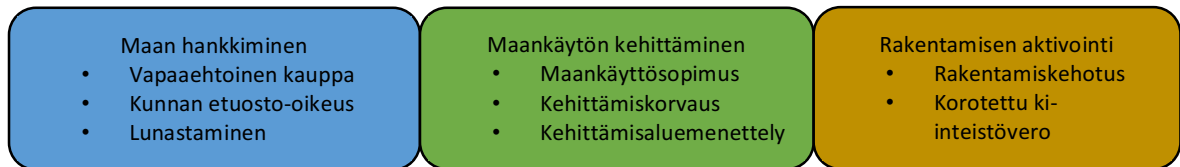
Maapolitiikka käsittää Kuopion kaupungin (2015, s. 1) maapoliittisen ohjelman mukaan kaupungin tai kunnan maaomaisuuden hallinnoinnin, maanhankinnan ja luovutuksen, yksityisessä omistuksessa olevan maan kaavoittamisen sekä yksityisomistuksessa olevien rakentamiskelpoisten tonttien rakentumisen edistämisen mukaan lukien kaikki näihin liittyvät toimenpiteet ja tavoitteet. Hyvällä maapolitiikalla edesautetaan pitkäjänteisen maankäytön, rakentamisen ja muun toiminnan suunnittelua sekä toteuttamista.

Esimerkiksi Kuopiossa tunnistetaan maapolitiikan rooli yhdyskuntakehityksessä. Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan yhdyskuntarakenteen ja kaavoituksen tarkoituksenmukaisuus sekä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu varmistetaan hyvin hoidetulla maapolitiikalla. Lisäksi sillä luodaan monipuolisen asuntotuotannon sekä kehittyvän ja menestyvän elinkeinotoiminnan edellytykset. (Kuopion kaupunki 2015, s. 1.)

Kuntien on maankäyttö- ja rakennuslain nojalla huolehdittava maapolitiikan harjoittamisesta riittäväällä asiantuntemuksella ja resurssein. (MRL 20 §.)

2.2 Maapolitiikan keinovalikoima

Suomalaisen maankäytön suunnittelun päävastuu on kunnilla valtion ollessa ohjaavassa roolissa lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttäjänä sekä yleisen ohjeistuksen antajana. Suunnittelussa käytännön työkaluna on kaavoitus, ja kaavoitettavaksi suunnitellun alueen omistajuuteen voidaan vaikuttaa aktiivisella maapolitiikalla käyttäen lain mahdollistamia maapolitiikan keinoja. (Loikkanen 2013, s. 23-24.)



Kuva 2 Maapolitiikan keinovalikoimaa jaoteltuna käyttötarkoituksen mukaisesti

Kuvassa kaksi on esitetty maapolitiikan keinovalikoiman jaottelu käyttötarkoituksen mukaisesti. Keinot voidaan jaotella maan hankkimisen, maankäytön kehittämisen ja rakentamisen aktiivoinnin keinoihin. (Holopainen 2014, s. 6.)

2.2.1 Vapaaehtoinen kauppa

Suurin osa kiinteistökaupoista toteutuu vapaaehtoisina kauppoina. Vapain ehdoin tapahtuva kiinteistökauppa antaa luovuttajalle ja luovutuksensaajalle täyden sopimusvapauden kaupan ehdoista, kunhan maakaaren (540/1995, MK) toisen luvun muutosäännöksiä noudatetaan.

2.2.2 Tonttien myyntivoiton verottomuus

Tuloverolakiin (1535/1992, TVL) tehdyillä muutoksilla on ajoittain mahdollistettu kiinteän omaisuuden luovutuksesta aiheutuvan voiton määräaikainen verovapaus. Viimeisin verovapauskausi oli voimassa lokakuun 1. päivästä 2013 joulukuun 31. päivään 2014 saakka. Tällä ajanjaksolla omaisuuden luovutuksesta saatava voitto ei ollut veronalaista tuloa, mikäli luovuttajana oli luonnollinen henkilö tai kuolinpesä, omaisuus oli luonteeltaan kiinteää omaisuutta ja luovutuksensaajana oli kunta. (TVL 48 a §.)

Tuloverolaki mahdollistaa myös luovutusvoiton osittaisen verovapauden. Tuloverolain mukaan kiinteän omaisuuden luovutusvoiton osittainen verovapaus on mahdollista, mikäli luovutuksensaajana on valtio, maakunta, kunta tai kuntayhtymä ja luovuttajana on muu verovelvollinen kuin yhteisö, avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö. Tällöin luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia ennen luovutusvoiton veronalaisen määrän laskemista. Osittainen verovapaus koskee lisäksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, LunL) mukaisen lunastustoimituksen kohdetta kattaa myös lunastusuhun alaisuudessa tehdyn vapaaehtoisen kaupan. (TVL 49 §.)

2.2.3 Etuosto-oikeus

Kunnalla on etuostolain (608/1977, EOL) 1 §:n nojalla etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Etuosto-oikeudella tapahtuvan maanhankinnan tulee olla yhdyskuntarakentamista tai virkistys- ja suojelutarkoitusta varten. Tästä käyttötarkoituksensuhteesta vapautettuja ovat Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa. Näissä kunnissa etuosto-oikeuden

käyttäminen on mahdollista minkä tahansa kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Kahden tai useamman kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen samalla luovutuskirjalla tapahtuvassa kaupassa etuosto-oikeus kuuluu kiinteistöjen suurimman yhteenlasketun pinta-alaosuuden omaavalle kunnalle. (EOL 1, 3 §.)

Etuoosto-oikeutta käyttäessään kunta asettuu alkuperäisen ostajan tilalle ja lunastaa myydyn kiinteistön alkuperäisen kaupan ehdoin. Oikeuden käyttäminen edellyttää kaupan olevan vastikkeellinen kiinteistön luovutus, jossa muu kuin kiinteä omaisuus muodostaa pääosan vastikkeesta. Etuoston kohteena on samalla luovutuskirjalla myyty kiinteä ja irtain omaisuus. Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä kolmen kuukauden kuluessa luovutuskirjan oikeaksi todistamisesta. Päätöksestä on ilmoitettava kirjaamisviranomaiselle saman kolmen kuukauden aikana, ja päätös on viipymättä annettava tiedoksi ostajalle ja myyjälle todisteellisesti. (EOL 2, 7, 9 §.)

Kiinteistönomistaja voi pyytää kunnalta päätöksen mahdollisesta etuosto-oikeuden käyttämättä jättämisestä. Tällöin kunta voi ilmoittaa jättävänsä käyttämättä etuosto-oikeutta pyynnössä eritellyn kiinteistön kohdalla, mikäli kyseinen kiinteistö myydään pyynnössä ilmoitettuihin ehdoin kahden vuoden kuluessa kunnan päätöksestä. (EOL 8 §.)

Mahdollisuutta etuosto-oikeuden käyttämiseen ei ole, mikäli luovutettujen kiinteistöjen pinta-ala on 5000 neliometriä tai vähemmän tai mikäli ostajana on perintökaaren (40/1965) mukainen, myyjän mahdollinen perillinen, perillisen puoliso tai myyjän puoliso. Pinta-alarajoitusta laskettaessa otetaan huomioon viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana saman myyjän ja saman ostajan väliset, samassa kunnassa tehdyt kiinteistökaupat. Helsingin, Espoon, Kauniaisten ja Vantaan kaupungin kohdalla pinta-alarajoitus on 3000 neliometriä. Etuosto-oikeutta ei myöskään ole silloin, kun myynti on pakkohuutokauppa tai silloin kun ostajana on valtio tai valtion laitos. (EOL 5 §.)

Etuoosto-oikeutta ei ole silloin kun sen käyttämisestä on pidettävä kohtuuttomana. Kohtuuttomuuden arvioinnissa otetaan huomioon myyjän ja ostajan välinen suhde sekä luovutuksen ehdot ja muut olosuhteet. Myös valtion tai valtion laitoksen myydessä kiinteistön etuosto-oikeutta ei ole, mikäli luovutuksensaaja on eduskunnan nimeämä tai mikäli ostaja on valtionyhtiö, valtion rahasto tai julkisoikeudellista tehtävää hoitava säätiö ja kiinteistö hankitaan omaa käyttöönsä varten. (EOL 6 §.)

2.2.4 Lunastus

Kunnalla on maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti oikeus lunastaa ilman erityistä lupaa asemakaavan mukainen yleinen alue tai yleisen rakennuksen tontti, joka on asemakaavassa osoitettu kunnan käyttöön joko kunnan laitokselle tai muihin tarpeisiin. Valtio ja kuntayhtymä ovat oikeutettuja vastaaviin lunastuksiin asemakaava-alueella, mikäli kyseinen alue on asemakaavassa osoitettu valtion tai kuntayhtymän laitoksille tai näiden muihin tarpeisiin. (MRL 96 §.)

Ilman erityistä lupaa tapahtuvan lunastuksen lisäksi kunta voi erityisistä syistä lunastaa alueen lunastuslupa perustuen. Lunastamisen normaaliehtona on lunastuslain (603/1977, LunL) 4 §:n mukainen yleinen tarve. Rajoittavina ehtoina kyseisessä pykälässä todetaan, ettei lunastusta saa panna toimeen, mikäli sama päämäärä voidaan saavuttaa muilla tavoin (ns. vaihtoehtosedellytys) tai mikäli yksityiselle edulle lunastuksesta aiheutuva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle aiheutuva hyöty. (LunL 4 §.)

Maankäyttö- ja rakennuslain 99 § mahdollistaa sellaisen alueen lunastamisen, joka on tarpeen kunnan yhdyskuntarakenteen järjestelyihin tai muuhun kunnan suunnitelmalliseen kehittämiseen. Lunastuksen perusteena voi olla yhdyskuntarakentamisen tarpeet, maaseutukaava sekä oikeusvaikutteinen tai oikeusvaikutukseton yleiskaava. Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa alueen lunastus voi tapahtua kaikilla yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin osoitetuilla alueilla, kuten esimerkiksi rakennustonteiksi, kaduiksi, puistoiksi, venesatamiksi tai jätevedenpuhdistamoiksi. (MRL 99 §.)

Yleiskaavaan perustuvissa lunastuksissa alueen on oltava yleiskaavassa osoitettu joko liikenneväyläksi, kunnan suunniteltua yhdyskuntakehitystä palvelemaan asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen. Lisäksi yleiskaavaan perustuen voidaan lunastaa kunnan tai kuntayhtymän tarpeisiin sekä niiden laitoksille tarkoitettuja alueita. Asuntorakentamiseen tarkoitettuun lunastuskohteeseen voi sisältyä virkistys- ja suojelualueita. Lunastusluvan kunnalle myöntää asianomainen ministeriö (kirjoitushetkellä ympäristöministeriö). Maankäyttö- ja rakennuslain 100 § mahdollistaa kunnalle lisäksi rakennuskorttelin tai muun asemakaavaan sisältyvän alueen lunastamisen, mikäli se on perusteltua ja yleisen tarpeen edellyttämää kaavan toteuttamista varten. Lunastusluvan myöntää 99 §:n tavoin asianomainen ministeriö. (MRL 99, 100 §.)

2.2.5 Kehittämisalumenettely

Kehittämisalumenettely mahdollistaa pääasiassa rakennetun alueen nimeämisen erityisten kehittämis- ja toteuttamistoimenpiteiden kohteeksi esimerkiksi alueen uudistamista, käyttötarkoituksen muuttamista tai muuta yleistä tarvetta varten. Myös rakentamaton alue voidaan nimetä kehittämisalueeksi, mikäli alueen rakentamisen toteuttaminen vaatii erityisiä toimenpiteitä maanomistuksen tai kiinteistöjaotuksen pirstoutuneisuudesta tai hajanaisuudesta johtuen. Rakentamattoman alueen rakentamisen on lisäksi oltava asunto- tai elinkeinopoliittisesti tarpeellista. Erityistapauksena kehittämisalue voidaan lisäksi nimetä rakenteilla olevan raideliikenneaseman läheisyyteen, mikäli aseman toteuttaminen tulee muuttamaan alueen kehittämistarpeita. Kehittämisalueeksi nimeäminen on voimassa enintään 10 vuoden määräajan. (MRL 110 §.)

Kehittämisalumenettelyn mukainen nimeämispäätös voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimis- tai muuttamisvaiheessa. Mikäli kaavan muuttaminen tai laatiminen ei ole tarpeen, voidaan kehittämisaluepäätös tehdä myös erillisenä. Myös kehittämisalumenettelyn nimeämisessä on noudatettava kaavoitusta koskevia vuorovaikutussäädöksiä. Nimeämispäätöksessä tai kehittämisalueen nimeävässä kaavassa on tultava ilmi alueella käytettävät kehittämisalumenettelyn erityisjärjestelyt ja niiden perusteet. Mikäli erityisjärjestelyihin aiotaan esittää valtion erityisiä tukitoimia, tulee niistä neuvotella asianomaisten viranomaisten kanssa ennen päätöksen tekemistä. (MRL 111 §.)

Kehittämisalueilla on käytettävissä viisi erityistä keinoa haluttujen kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Ensimmäisenä alueen kadunpito ja MRL 90 § mukaisten muiden yleisten alueiden toteuttamisvastuu voidaan siirtää muodostettavan kehittämissyhteisön tehtäväksi. Toisena keinona kunta ja alueen kiinteistönomistajat voivat sopia kiinteistönjärjestelyistä kehittämisestä aiheutuvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi. Kolmantena on kunnan mahdollisuus periä maanomistajilta kehittämismaksua, jolla tasoitetaan hyötyjen kohdistumisen mahdollinen epäsuhta kustannuksiin verrattuna. Neljäs keino on kunnan etuosto-oikeuden käyttäminen, joka kehittämisalueen kohdalla on vapautettu etuostolain (608/1977) viidennen

pykälän mukaisista, pinta-alan vähimmäisvaatimuksesta. Viidentenä erityisjärjestelyn keinona kehittämisalueelle on mahdollista kohdistaa valtion tukitoimia sopimuksen mukaisesti. (MRL 112 §.)

2.2.6 Maankäyttösopimukset

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) velvoittaa maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen aiheuttamiin kustannuksiin. Velvollisuus koskee asemakaavoitettavan alueen omistajaa, mikäli kaavan laatiminen tuottaa hänelle merkittävää hyötyä. Ensimmäisjärjestyksessä kustannusten jakamisesta tulee pyrkiä sopimaan kyseisen maanomistajan kanssa. (MRL 91 a §.)

Tämänkaltaisesta kaavoituksesta ja kaavojen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta voidaan sopia maankäyttösopimuksilla. Lisäksi niissä voidaan laajasti sopia maanomistajan ja kunnan välisistä velvoitteista ja oikeuksista. Sopimusvapautta rajoittaa lähinnä kaavojen sisällöstä sopimisen kieltö. Sitovana maankäyttösopimus voidaan tehdä vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen oltua julkisesti nähtävillä. Maankäyttösopimuksen käytöstä tiedotetaan kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. (MRL 91 b §.)

2.2.7 Kehittämiskorvaukset

Mikäli yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakamisesta ei ole saatu aikaiseksi sopimusta maanomistajan kanssa, voi kunta periä kehittämiskorvauksena osuuden kyseessä olevan alueen käyttöä palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Korvaus suhteutetaan kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun määrään ja se voi olla enintään 60 prosenttia kaavoituksen aiheuttamasta tontin arvonnoususta. Alemmasta enimmäiskorvausmäärästä päättäminen on myös mahdollista kunnanvaltuuston toimesta. (MRL 91 c, f §.)

Arvonnousun määrittäminen tapahtuu lunastuslain (603/1977) korvausperusteiden mukaisesti. Mahdolliset maanomistajaan kohdistuvat MRL 104 §:n mukainen korvausta luovuttavan katualueen arvo ja 105 §:n mukaisesti perittävä katualueen korvaus ovat molemmat täysimääräisesti kehittämiskorvausta alentavia erinä. Kehittämiskorvauksen voi määrätä vain, mikäli maanomistajan sama asuntorakentamisen rakennusoikeus tai sen lisäys on suurempi kuin 500 kerrosneliometriä. (MRL 91 c §.)

Kehittämiskorvausta määritettäessä huomioon otettavina yhdyskuntarakentamisen kustannuksina voidaan pitää kaavoitettavan alueen ja sitä merkittävästi palvelevien yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä aluetta merkittävästi palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi tarpeelliset maanhankintakustannukset. Myös kaava-alueen maapohjan kunnostaminen ja välttämättömän meluntorjunnan kustannukset samoin kuin alueen kaavoituskustannukset voidaan ottaa huomioon kehittämiskorvauksesta päätettäessä. Kaavoituskustannuksissa huomioidaan mahdollinen MRL 59 §:n mukainen, pääasiassa yksityistä etua palvelevan kaavan laatimisesta aiemmin peritty kaavoituskorvaus. Kehittämiskorvauksen kustannusperusteena olevat toimenpiteet on pyrittävä toteuttamaan viimeistään 10 vuoden kuluessa kehittämiskorvauspäätöksen tultua lainvoimaiseksi. (MRL 91 d §.)

Päätös kehittämiskorvauksen määräämisestä on tehtävä viipymättä asemakaavan hyväksymisen jälkeen, ja siitä on tultava ilmi korvauksen määräämisen perusteet. Kehittämiskorvauksen edellytyksenä on asemakaavassa osoitettu sitova tonttijako, ja kehittämiskorvaus

määrätään tonttijaon mukaisesti erikseen jokaiselle tontille. Tonttijakoa ei vaadita yhden omistajan omistamalle yhteen käyttötarkoitukseen osoitetulle korttelialueelle. Tällöin kehittämiskorvaus on mahdollista määrätä korttelikohtaisesti. Kehittämiskorvauksen päätösehdotuksesta on pyydettävä Maanmittauslaitoksen lausunto ja päätösehdotus on annettava tiedoksi asianomaisille maanomistajille kuntalain (410/2015) 139 §:n mukaisesti. Lausunto tulee pyytää ennen asemakaavan hyväksymistä, samoin kuin tulee suorittaa maanomistajien kuuleminen. Päätösehdotuksesta on mahdollista jättää muistutus 30 päivän kuluessa sen tiedoksi saamisesta. Muistutusoikeus on kehittämiskorvauksen kohteena olevilla maanomistajilla. Maanomistaja voi sopia kunnan kanssa kehittämiskorvauksen suorittamisesta maa-alueena tai muuna omaisuutena joko osittain tai kokonaan. (MRL 91 g, h, k §.)

2.2.8 Kaavoitetun maan rakentamiskehotus

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa rakentamiskehotuksen antamisen maanomistajalle, joka ei ole rakennuttanut tonttiaan asemakaavan mukaisesti. Rakentamiskehotuksen käyttäminen edellyttää vähintään kaksi vuotta voimassa ollutta asemakaava ja sitovaa tonttijakoa. Rakentamattomana pidetään MRL:n mukaan tonttia, jonka kerrosalasta on rakennettu alle puolet taikka jolla sijaitsevat rakennukset eivät ole asemakaavan osoittaman käyttötarkoituksen mukaisia. Rakentaminen ei toisin sanoen ole määrällisesti tai laadullisesti asemakaavan tarkoitusta palvelevaa. Rakentamiskehotusta ei saa antaa rakennuskiellon ollessa voimassa. Rakentamiskehotuksen jälkeen tontille mahdollisesti voimaan tuleva rakennuskielto kumoaa rakentamiskehotuksen. (MRL 97 §.)

Mikäli tonttia ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa rakentamiskehotuksen antamisesta, kunnalla on oikeus lunastaa tontti ilman erityistä lupaa. Lunastuksen toimeenpano tulee hakea vuoden sisällä rakentamiskehotuksen kolmen vuoden määräajan päättymisen jälkeen. (MRL 97 §.)

2.2.9 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero

Kiinteistöverolain (654/1992) mukaan kunnanvaltuusto voi asettaa rakentamattomalle rakennuspaikalle korotetun kiinteistöveroprosentin, joka on vähintään 1,00 ja enintään 4,00. Korotetun kiinteistöveron edellytyksenä on kalenterivuoden alkuun mennessä vähintään vuoden voimassa ollut asemakaava, jossa yli puolet rakennuspaikan rakennusoikeudesta on kaavoitettu asuintarkoitukseen. Lisäksi rakennuspaikalla ei saa olla olemassa olevaa asuinrakennusta eikä tällaisen rakennelman rakentamista saa olla aloitettu. Rakennuspaikka on oltava liitettävissä yleiseen viemäriin ja vesijohtoon ja rakennuspaikalle on oltava käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sen järjestämiseen. Rakennuspaikan on myös oltava yhden omistajan omistuksessa eikä siihen saa kohdistua rakennuskieltoa. (Kiinteistöverolaki 12 a §.)

Helsingin seudulla kunnat ovat velvoitettuja asettamaan rakentamattomalle rakennuspaikalle korotetun kiinteistöveroprosentin, jonka on oltava vähintään 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kunnanvaltuuston määräämä yleinen kiinteistöveroprosentti. Enintään korotettu kiinteistövero voi kuitenkin olla 4,00. Tässä Helsingin seudulla tarkoitetaan Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kuntia. (Kiinteistöverolaki 12 b §.)

2.2.10 Informaatio- ja neuvontapalvelut sekä markkinointi

Tonttien luovutuksen kannalta olennaista on mahdollisten asukkaiden tavoittaminen. Tätä on mahdollista edistää muun muassa aktiivisella markkinoinnilla esimerkiksi kuntien internet-sivuilla, asumisen tapahtumissa ja messuilla. Karttojen ja kaavaotteiden hyvä saatavuus edesauttaa tonteista kiinnostuneiden tiedonsaantia. Kunnan markkinointiyhteistyö yksityisten omistamien tonttien osalta voi edesauttaa niiden markkinoille saamista, ja lisätä yksityisten omistamien alueiden rakentumista. (Uudenmaan liitto 2007, s. 35.)

3 Kuntien maapoliittiset ohjelmat

Tässä luvussa esitellään Järvenpään, Kuopion ja Vantaan maapoliittisten ohjelmien sisältö, ja lopuksi tarkastellaan tutkimuskaupunkien maapoliittisten ohjelmien yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia.

Maapoliittinen ohjelma sisältää kaupungin tai kunnan päättämät maapolitiikan strategiset linjat, toimintaperiaatteet sekä käytettävän maapoliittisen keinovalikoiman. Yksi maapoliittisen ohjelman laatimisen tavoitteista onkin juuri pitkäjänteisten linjausten luominen maapolitiikan harjoittamiseen. Maapoliittinen ohjelma on täten pääasiassa yksi kaupungin strategisen suunnittelun asiakirjoista, täydentäen osaltaan kaupunkistrategiaa sekä muita kehityssuunnitelmia. (Suomen Kuntaliitto 2009, s. 3-4.)

Maapoliittisen ohjelman valmisteluvaiheessa pyritään varmistamaan päättäjien ja virkamiesten sitoutuminen yhteisen ohjelman toteuttamiseen ja tavoitteisiin. Kuntalaisten kannalta tärkeitä tavoitteita ovat maanomistajien oikeudenmukainen ja tasapuolinen kohtelu maapoliittisissa toimissa sekä kunnan suorittamien toimenpiteiden ennustettavuus. (Suomen Kuntaliitto 2009, s. 4.)

3.1 Järvenpään maapoliittinen ohjelma

Järvenpää on Helsingin seudulla sijaitseva kaupunki, joka kärsii pääkaupunkiseudulle yleisestä kohtuuhintaisen ja rakentamiskelpoisen tonttimaan puutteesta. Järvenpäässä pula tonttituotantomaasta hankaloittaa sekä toimitilarakentamista että asuntotuotantoa. Kaupungin maaomaisuuden lisäämistä rajoittaa kaupungin maantieteellisesti vähäinen pinta-ala, noin 37,5 neliökilometriä. Järvenpäässä omakotitonttien kysyntään varsinkin 2000-luvun alkupuolella vaikuttaneita tekijöitä olivat muun muassa pääkaupunkiseudun korkeat hinnat ja pientalotonttipula, kiinnostus siirtyä kerros- ja rivitaloasumisesta omakotitaloihin sekä helppo asuntolainojen saatavuus. (Järvenpään kaupunki 2003, s. 2.)

Järvenpään kaupungin nykyinen maapoliittinen periaateohjelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 3.3.2003. Aiemman vuonna 1987 hyväksytyn maapoliittisen ohjelman päivittytarpeeseen vaikuttivat osaltaan uudet vuosina 1997 ja 2000 voimaantulleet kiinteistönmuodostamislaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki. Samaan aikaan valmisteilla olleen koko kunnan alueen kattavan yleiskaavan laatiminen loi lisätarpeen maapoliittisen ohjelman ajantasaistamiselle. Mansikkavuoren (2008, s. 45) mukaan Järvenpään luottamushenkilöt kokivat maapolitiikan vaikeasti ymmärrettäväksi ennen periaateohjelman päivittämistä vuonna 2003. Maapoliittisen ohjelman käsittelyn ja laatimisen seurauksena ongelmallisena pidetty maapolitiikka nousi kunnallispolitiikoille näkyväksi ja todelliseksi asiaksi virkamiesvetoisen toimintakulttuurin muuttuessa avoimemmaksi. (Järvenpään kaupunki 2003, s. 2.)

Kaupungin hallinnoiman tonttivarannon rajallisuudesta johtuen Järvenpää pyrkii edesauttaamaan sijoittajien ja yksityisten tahojen omistuksessa olevien asuntotuotantoon osoitettujen tonttien rakentamista. Välineinä tässä käytetään muun muassa yhteistoimintaa asemakaavamuutosten toteuttamisissa ja rakentamiskehotuksia harkinnan mukaisesti. Toiminnalla pyritään samalla aktivoimaan yksityisten omistamien elinkeinorakentamiseen tarkoitettujen tonttien saamista markkinoille ja rakentamista. (Järvenpään kaupunki 2003, s. 2.)

Järvenpään maapoliittisen periaateohjelman mukaisia maankäyttöpolitiikan päätavoitteita ovat kaavoituksen aiheuttaman maan arvonnousun pidättäminen pääosin kaupungille, yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen varmistaminen ja maakeinottelun estäminen. Näihin tavoitteisiin pyritään luomalla saumattomasti toisiaan tukevaa kaavoitus- ja maapolitiikkaa. Järvenpään maankäytön ja liikenteen suunnittelu, ts. kaavoituspolitiikka seuraa pääasiassa MRL 1 §:n ja 5 §:n asettamia yleisiä ja alueiden käytön suunnittelun erityisiä tavoitteita. Näihin sisältyy maapoliittisessa periaateohjelmassa esitetty toiminnallisesti, taloudellisesti sekä laadullisesti korkeatasoisen kaupunkiympäristön ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti. (Järvenpään kaupunki 2003, s. 3-4, MRL 1 § ja 5 §.)

Maapolitiikan tavoitteet ovat Järvenpäässä luokiteltu maan hankinnan ja maan luovutuksen mukaisesti. Maan hankinnassa tavoitteena ovat raakamaan riittävän suurien kokonaisuuksien hankkiminen kaupungin omistukseen ”riittävän aikaisessa vaiheessa, oikealla hinnalla oikeilta alueilta”. Maan luovuttamisessa tavoitteena on elinkeinoelämän, asumisen ja muiden yhteiskunnan tarpeiden mukaisen, kohtuuhintaisen ja monipuolisen tonttitarjonnan ylläpitäminen. (Järvenpään kaupunki 2003, s. 4.)

Maanhankinnassa Järvenpäässä käytetään tarvittaessa kaikkia lain mukaisia keinoja., ensisijaisena ovat kuitenkin vapaaehtoiset kaupat. Maanhankinta tapahtuu asemakaavoihin ja yleiskaavaan perustuen. Uusien asemakaavojen laadinta tehdään pääsääntöisesti ennalta kaupungin omistukseen hankituille raakama-alueille. Maankäyttösopimuksia käytetään poikkeustapauksissa lähinnä pienehköillä alueilla. (Järvenpään kaupunki 2003.)

3.2 Kuopion maapoliittinen ohjelma

Kirjoitushetkellä voimassaolevan Kuopion maapoliittisen ohjelman on hyväksynyt Kuopion kaupunginvaltuusto 14.12.2015. Historiallisesti valtuuston hyväksymä maapoliittinen ohjelma on ollut osana Kuopion maapolitiikkaa vuodesta 1991 alkaen. Nykyistä edeltävä maapoliittinen ohjelma oli vuodelta 2007. Vuoden 2007 ohjelmaa on osin päivitetty ja täydennetty toimintaympäristön muuttumisen ja tapahtuneiden kuntaliitosten johdosta. Toimiviksi osoittautuneita maapolitiikan peruslinjauksia ei ole kuitenkaan ollut tarpeen muuttaa vuoden 2015 ohjelmaa varten. (Kuopion kaupunki 2015, s. 1.)

Kuopion maapoliittisen ohjelman mukaan perinteisten perusasioiden noudattamisella voidaan päästä hyvään maapoliittiseen lopputulokseen. Kuopiossa näinä perusasioina pidetään toiminnan pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta, riittävän maareservin ylläpitämistä tarvittavilla maanhankinnan panostuksilla sekä kaavoituksellisen monopoliaseman tehokasta hyödyntämistä. (Kuopion kaupunki 2015, s. 23.)

Maapoliittisen ohjelman päivittämisessä erityisiä huomion kohteita ovat olleet kaupungin alueiden erilaisuuden tunnistaminen sekä näiden alueiden erityispiirteiden huomioiminen maapoliittisissa toiminnoissa. Erilaisten alueiden kehittämistarpeista esimerkkeinä toimivat täydennysrakentamisen toteuttaminen keskeisellä kaupunkialueella ja hissien rakentaminen vanhoihin kerrostaloihin. Maapoliittisen ohjelman valmistelussa on tehty yhteistyötä strategisen maankäytön suunnittelun kanssa sekä huomioitu Kuopion kaupunkirakenne 2030-luvulle selvitystyö. (Kuopion kaupunki 2015, s. 1.)

Kuopion kaupungin strategia korostaa monipuolista elinkeinoelämää ja vahvaa väestönkasvua turvaamaan uusia työpaikkoja ja kaupungin vetovoimaisuutta. Maapolitiikan päätavoitteena on tämän vetovoimaisuuden ja yhdyskuntarakenteen mahdollistaminen katkottoman ja laadukkaan tonttitarjonnan avulla. Laadukkaan tonttitarjonnan edellytyksinä nähdään maanhankinta yhtenäisinä kokonaisuuksina riittävän aikaisessa vaiheessa, kohtuullisella hinnalla ja oikeilta paikoilta. Parhaiten tämä toteutuu maapoliittisen ohjelman mukaan varmistamalla kaupungin vahva asema kaavoitettaviksi tulevien alueiden omistajana. (Kuopion kaupunki 2015, s. 22.)

Strategisesti merkittävillä alueilla ensimmäisen asemakaavan aloittamisen ehtona on maan kuuluminen kaupungin omistukseen. Muita maapolitiikan tavoitteita ovat muun muassa riittävien virkistys- ja suojelualueiden ylläpitäminen, kaupungin kaavoituksella aikaansaaman arvonnousun pidättäminen kaupungille osaksi yhdyskuntarakenteen rahoitusta sekä kohtuullisen maan hintatason säilyttäminen. Maapoliittisissa toimintavoissa tavoitellaan tasa-arvoisuutta ja avoimuutta kaupungin arvojen mukaisesti. (Kuopion kaupunki 2015, s. 22.)

Maanhankinnassa strategiset laajenemisalueet pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen ennen yleiskaavan tai osayleiskaavan laatimista. Maata hankitaan tarkoituksenmukaisuus huomioon ottaen aina hinnan ja sijainnin vastatessa suunnitelmia. Ostotavoitteena on vuosittain asemakaavoitettavan alueen pinta-alan ylittävä määrä, jolla varmistetaan raakamaareservin riittävyys tulevaisuuden tarpeisiin. Ensi sijassa maa hankitaan vapaaehtoisin kaupun, ja maksuvälineenä voidaan hyödyntää käteisen lisäksi sekä tontteja että muita maa-alueita. Lunastusta käytetään, mikäli muiden maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei ole mahdollista kaupan ehdoista johtuen asemakaavoituksen lähestyessä. Etuosto-oikeutta käytetään tarvittaessa. Kaupunki pyrkii kuitenkin ilmaisemaan ostohalukkuutensa ennen yksityisten välisten kauppojen syntymistä. (Kuopion kaupunki 2015, s. 24.)

Kuopion maanhankinnassa painotetaan tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä. Kauppojen ehtojen ja hintojen on oltava vertailukelpoisia muihin maan myyjiin nähden ottaen huomioon alueen käyttökelpoisuus, sijainti ja oletettu käyttöönoton ajankohta. Maankäytösopimuksia ei keskeisillä asemakaavoittamattomilla kehitysalueilla pääsääntöisesti tehdä. Maankäytösopimuksia kuitenkin käytetään suoritettaessa asemakaavamuutoksia muilla kuin kaupungin omistamilla kiinteistöillä. Normaalitytapauksessa yhdyskuntarakentamisen aiheuttamien kulojen korvauksena peritään 30 prosenttia kaavoituksen aikaansaamasta maan arvonnoususta. Korvaus voi olla suurempikin edellyttäen, ettei laskennallinen korvaus kata kaupungille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Enintään viiden prosentin arvonnousu katsotaan niin vähäiseksi, ettei korvausta edellytetä. Mikäli maankäytösopimusta ei saada neuvoteltua, määrätään samat korvaukset kehittämiskorvauksina tai vaihtoehtoisesti keskeytetään asemakaavatyö. (Kuopion kaupunki 2015, s. 24-25.)

Edellä mainituista korvauksista myönnetään asemakaavamuutosten tai poikkeamislupien yhteydessä tapahtuvan täydennys- ja hissirakentamisen edistämiseksi alennuksia. Hissittömän asuinrakennuksen laajennuksen yhteydessä rakennettava hissi mahdollistaa enintään 80 prosentin alennuksen myöntämisen yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksesta. Kerrosluvun lisääminen laajennettavaan asuinrakennukseen oikeuttaa vastaavanlaiseen 30 prosentin alennukseen, ja mikäli laajennus toteutetaan muuttamalla ullakkokerros asuinkäyttöön, voidaan yhdyskuntarakentamisen korvauksesta luopua kokonaisuudessaan. Päällekkäiset alennukset eivät ole mahdollisia. (Kuopion kaupunki 2015, s. 26.)

Maan luovuttaminen toteutetaan kaupungin viisivuotisen toimintasuunnitelman mukaisille vuosittaisille rakentamisalueille. Rakennuspaikkoja voidaan luovuttaa kuntakeskusten ja kyläalueiden liepeiltä myös ilman asemakaavaa, mutta pääsääntönä on tonttien luovuttaminen pysyvään käyttöön vain asemakaavoitetulta alueelta. Pääasiallinen luovutustapa rakentamattomille kaupunkialueen tonteille ja yritystonteille on vuokraaminen, kylissä ja maaseututajamissa asuinrakennuspaikkoja voidaan luovuttaa myös myymällä. Yritystonttien myyntiä voidaan harkita erityistapauksissa. Asumiseen vuokrattu tontti voidaan myydä rakentamisen jälkeen. Erikoiskohteet kuten omarantaiset tontit myydään tarjouskilpailulla, muut rakennuspaikat hinnoitellaan kohtuulliseen käypään hintaan, jolla pyritään hillitsemään asumiskustannusten ja yritysten kiinteiden kulujen karkaamista. (Kuopion kaupunki 2015, s. 29.)

Vuokratonttien vuosivuokra on säännönmukaisesti neljä prosenttia tontin arvosta. Vuokrasopimusten päättymisajankohdat pyritään suunnittelemaan alueittain, jolloin sopimuksen uusimisen yhteydessä tehtävät mahdolliset vuokran tasokorotukset tapahtuisivat yhdenaikaisesti kullakin alueella. Tonttien luovutussopimukseen sisältyy rakentamisvelvoite, jolla pyritään välttämään alueiden rakentumatta jääminen. Kuopion maapoliittisiin periaatteisiin kuuluu myös kaikkien lain mukaisten keinojen käyttäminen tarvittaessa, sisältäen muun muassa kehittämiskorvaukset, kehittämisalumenettelyn, rakentamiskehotuksen ja korotetun kiinteistöveron. (Kuopion kaupunki 2015, s. 30-31.)

3.3 Vantaan maapoliittinen ohjelma

Vantaan maapoliittiset linjaukset -asiakirja on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 22.9.2014. Asiakirjalla pyritään sitouttamaan päätöksentekijät ja viranhaltijat yhtenäisen maapolitiikan toteuttamiseen. Maapolitiikan tavoitteita ovat muun muassa kaupungin tulopohjan vahvistaminen sekä rakentamisen ja markkinoiden säateleminen vahvan maanomistuksen kautta. Vantaan maapoliittisten linjausten suunta on vahvasti taloudellinen. Muun muassa maanmyyntitulojen varmistamiseksi Vantaa kaavoittaa ensisijaisesti omistamiaan maita. (Vantaan kaupunki 2014, s. 3-4.)

Tärkeimpänä tavoitteena Vantaan maapoliittisissa linjauksissa pidetään tonttimarkkinoiden ja rakentamisen hallitsemista. Tämä nähdään talouden tasapainottamisen avaintekijänä. Kontrolloimalla rakentamisen suuntaamista ja ajoittamista Vantaa pyrkii hyödyntämään täysimääräisesti tekemänsä kunnallistekniset investoinnit sekä aluerakenteen vaatimat palveluinvestoinnit. Maankäytön suunnittelutavaksi maapoliittisissa linjauksissa on määritelty kestävän kehityksen mukainen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Elinympäristön laatua pyritään parantamaan kokonaisuutena tehostamalla olemassa olevan palveluverkon ja infrastruktuurin käyttöä. Uusien asuin- ja työpaikka-alueiden suunnittelussa tukeudutaan vahvasti joukkoliikennejärjestelmään. (Vantaan kaupunki 2014, s. 6.)

Maankäytön ratkaisuilla pyritään Vantaalla aikaansaamaan hyvin saavutettavissa olevat tarpeelliset palvelut samalla kehittäen kaupungin toimintaa taloudellisesti kestäväällä tavalla. Maapolitiikka nähdään monipuolisen, kohtuuhintaisen ja riittävän asuntotuotannon toteuttamisen merkittävänä edesauttajana. Monipuolisella asuntotuotannolla edistetään asuntomarkkinoiden toimivuutta tarjoamalla erilaisia vaihtoehtoja ja valinnanvaraa monenlaisiin tilanteisiin. Pientaloasukkaiden suhteen Vantaa pyrkii säilyttämään jatkuvan kysynnän myös tulevaisuudessa ja ehkäisemään pientaloasukkaiden muuttoa kehyskuntiin. Keinoina tässä käytetään olemassa olevien alueiden täydennysrakentamista ja riittävän pientalotonttivarannon ylläpitämistä. (Vantaan kaupunki 2014, s. 7.)

Vantaan elinvoiman ja eläväisyyden yhtenä osatekijänä on monipuolinen elinkeinoelämä. Elinkeinoelämän tarpeisiin pyritään vastaamaan luovuttamalla yritystoiminnan harjoittamiseen parhaiten soveltuvia tontteja eri puolilta Vantaata. Erityisen riippuvaisiksi kohtuuhintaisesta tonttitarjonnasta katsotaan pienet ja keskisuuret yritykset. Asuin- ja työpaikka-alueiden täydennysrakentamista ja sen houkuttelevuutta edesautetaan hankkeita tukevilla sopimuskäytännöillä. Kaupungin säästäessä infrastruktuurikuluissa nähdään perusteltuna jakaa osa hyödyistä täydennysrakentamisen kannattavuuden kehittämiseksi. (Vantaan kaupunki 2014, s. 7.)

Kaavoituksen suhteen Vantaa harjoittaa aktiivista tavoitteiden ja toteutuksen seuranta. Asemakaavojen ajantasaisuutta arvioidaan järjestelmällisesti ja vanhentuneet taikka muutoin kaupungin tavoitteita vastaamattomat kaava-alueet asetetaan rakennuskieltoon. Asuntotuotannon tonttivarantona ylläpidetään viiden vuoden rakennustarvetta vastaavaa määrää kaavoituksen etusijan ollessa kaupungin omistamalla maalla. Pientalotonttien riittävä varanto varmistetaan ja rakentaminen pyritään keskittämään asemakaava-alueille. Asemakaavasta tai sen määräyksistä poikettaessa päätökset tehdään yhtenäisessä linjassa maanomistajia tasapuolisesti kohdellen. Täydennysrakentamista etenkin asemakaavoitetuilla junaratojen varilla ja asema-alueilla edistetään mahdollisimman tehokkaan maankäytön aikaansaamiseksi. Maaseutumaisille haja-asutusalueille sallitaan ainoastaan maaseutuyrittäjyyteen olennaisesti liittyvä täydennysrakentaminen. (Vantaan kaupunki 2014, s. 10.)

Maanhankinnan tavoitteena on kaupungin yhdyskuntarakentamisen tarpeita vastaavan maan hankkiminen ”oikea-aikaisesti oikealta paikalta kohtuuhintaan” (Vantaan kaupunki 2014, s.11). Maanhankinnassa ensisijaisena keinona on vapaaehtoinen kauppa ennen kaavoitusprosessin käynnistämistä. Tällä pyritään pidättämään kaavoituksen aikaansaama arvonnousu kaupungille kaavan toteuttamiskustannusten kattamiseksi. Maanhankinnassa käytetään tarvittaessa myös etuosto-oikeutta ja lunastusta. Yhdyskuntarakenteen eheyden tukeminen ja pitkän aikavälin strategioiden toteuttaminen määrittävät maanhankinnan kohdealueet. Maan luovutus tapahtuu pääsääntöisesti myymällä. Luovutuksensaaja valitaan kohteesta ja käyttötarkoituksesta riippuen tarjousten perusteella, arvonnalla tai pisteytysmenetelmällä. Osa alueista luovutetaan kiinteähintaisesti, ja joissain tapauksissa myös vuokraaminen on mahdollista. (Vantaan kaupunki 2014, s. 11-14.)

Maanomistajia voidaan velvoittaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin MRL:n mukaisesti. Vantaan kaupunginhallituksen vuonna 2003 tekemän päätöksen mukaan tämä tapahtuu ensisijaisesti maankäyttösopimuksin ja toissijaisesti kehittämiskorvauksin. Perittävä kokonaiskustannus voi olla enintään 50 prosenttia kaavoituksen tuomasta arvonnoususta. Asuntotonttien osalta kaavoituksen tuomasta arvonnoususta peritään 50 prosenttia. (Vantaan kaupunki 2014, s. 15-16.)

Asemakaavojen toteutumisen edistämiseksi niin tonttien luovutuksissa kuin maankäyttöso-
pimuksissakin käytetään rakentamisvelvoitetta yhtenä sopimusehtona. Velvoitteen tehostamiseksi sopimukseen liitetään ehdon rikkomista seuraavat ankarat sopimussakot. Sopimus-
sakko voi olla Vantaan kaupunginhallituksen (2016) mukaan enintään kauppahinnan viisinker-
tainen tai vuosivuokran satakertainen määrä. (Vantaan kaupunki 2014, s. 17.)

3.4 Maapoliittisten ohjelmien erot ja yhtäläisyydet

Tutkimuskaupunkien maapoliittiset ohjelmat kertovat kuntien käyttävän maanhankinnassa kaikkia lain mukaisia keinoja. Poikkeuksetta ensisijaiseksi maanhankinnan menetelmäksi

ilmoitetaan vapaaehtoiset kaupat. Maanhankinta pyritään suuntaamaan kaupunkien näkemysten mukaisille, usein yleiskaavaan perustuville kasvualueille. Kaavoittaminen suunnataan pääsääntöisesti kaupunkien omistuksessa oleville maa-alueille, jotka pyritään hankkimaan kaupunkien omistukseen ennen kaavoitusprosessin aloittamista. Tällä menettelyllä tavoitellaan maan kohtuullista hintatasoa, alueiden johdonmukainen rakentamisen varmistamista ja kaavoittamisen tuottama arvonnousu pidättämistä suoraan kaupungille yhdyskuntarakenteen kehittämistä aiheutuvien kulujen kattamiseksi. (Järvenpään, Kuopion ja Vantaan kaupungit 2002, 2015, 2014)

Lunastaminen sekä etuosto-oikeuden käyttäminen ovat kaikkien tutkimuskaupunkien maanhankinnan keinovalikoimissa. Näiden keinojen käyttömäärät vaihtelevat hyvin paljon. Esimerkiksi Kuopiossa on suoritettu 2000-luvulla vain yksi raakamaan lunastustoimitus, ja etuosto-oikeutta on käytetty ”muutamassa kiinteistökaupassa” (Kuopion kaupunki 2015, s. 4). Kariniemen (2012, s. 5) mukaan Järvenpäässä etuosto-oikeutta on käytetty keskimäärin noin kerran kahdessa vuodessa, ja kaupunginhallituksen käsittelyyn etuostolain mukaisia asioita tulee vuosittain kahdesta viiteen kappaletta. Vantaan maapoliittisissa linjauksissa (Vantaan kaupunki 2014, s. 18) etuosto-oikeus ja lunastus luetaan uudistettujen käytäntöjen mukaisiksi maanhankintakeinoiksi. Vantaalla lunastusmenettely on otettu tosiasialliseen valikoimaan vasta vuonna 2012 (Hietanen 2012).

Kehittämiskorvaus, kehittämisaluemenettely, rakentamiskehotus ja korotettu kiinteistövero ovat myös kaikkien tutkimuskaupunkien maapoliittisissa ohjelmissa mainittuja mahdollisia keinoja. Korotettu kiinteistövero on kaikkien kaupunkien käytössä. Kolme ensin mainittua keinoa käytetään vaihtelevasti, muun muassa Kuopiossa ”tarvittaessa” ja rakentamiskehotusta ”tarvittaessa tarkkaan harkiten” (Kuopion kaupunki 2015, s. 31). Järvenpäässä rakentamiskehotusta käytetään yksityishenkilöiden omistamiin maa-alueisiin ”vain erityisen harkinnan jälkeen” (Järvenpään kaupunki 2002, s. 17). Vantaalla rakentamiskehotusta käytetään olemassa olevan kunnallistekniikan ja palveluverkon hyödyntämiseksi silloin kun sitä pidetään tärkeänä, kehittämisaluemenettelyn käyttämisestä ei maapoliittisessa ohjelmassa ole mainintaa (Vantaan kaupunki 2014, s. 17).

Tutkimuskaupungit pitävät maankäyttösopimuksia ensisijaisina keinoina maanomistajien osallistamiseksi yhdyskuntatekniikan kustannuksiin. Toissijaisena keinona kaikki kolme tutkimuskaupunkia ilmoittavat kehittämiskorvauksen. Tämä järjestys on suoraan maankäyttö- ja rakennuslain mukainen, jonka 91 a §:ssä lausutaan sopimisesta: ”kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa”. Järvenpäässä kehittämiskorvauksen lisääminen keinovalikoimaan on jätetty odottamaan Järvenpään maapoliittisen periaateohjelman julkaisemisen aikaista esityksen HE 167/2002 vp voimaantuloa.

Maan luovutuksissa sekä Vantaa (Vantaan kaupunki 2014, s. 17) että Kuopio (Kuopion kaupunki 2015, s.30) ovat sisällyttäneet luovutussopimuksiin rakentamisvelvoitteen, jota Vantaalla on vielä vahvistettu ankaralla sopimussakolla. Järvenpään maapoliittisessa periaateohjelmassa vastaava velvoite on kohdistettu vain elinkeinotontteihin. Kuopiossa yleisin tontin luovutusmuoto on vuokraaminen, ja asuntotontti voidaan myydä rakentamisen jälkeen (Kuopion kaupunki 2015, s. 29). Vantaalla sen sijaan asuntotontit pääsääntöisesti myydään, ja vuokraamista käytetään vain erityistapauksissa (Vantaan kaupunki 2014, s. 12-14.) Järvenpäässä asuntotontit lähtökohtaisesti myydään, elinkeinotonttien osalta yritykset voivat valita oston tai vuokrauksen väliltä ja kaupungin peltoalueita vuokrataan viljelijöille (Järvenpään kaupunki 2002, s. 14).

4 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

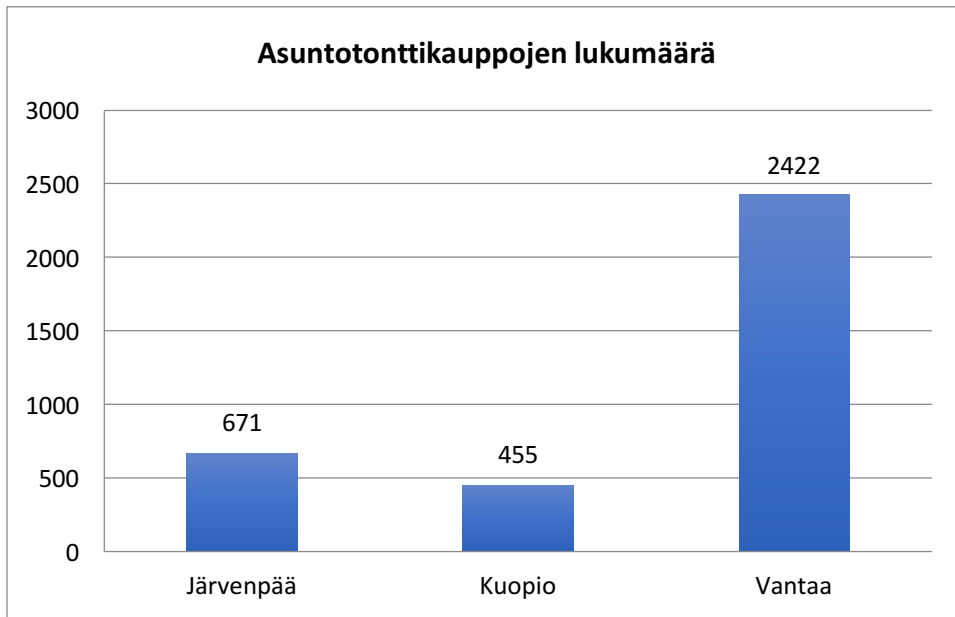
Tämä luku käsittää tutkimuksessa käytetyn aineiston ja tutkimusmenetelmien tarkemman esittelyn. Ensimmäisessä alaluvussa perehdytään numeerisen aineiston koostumukseen, aineistosta muodostettuihin tunnuslukuihin kuten hintojen ja pinta-alojen keskiarvoihin ja mediaaneihin. Laadullisena tutkimusaineistona toimineet kuntien maapoliittiset ohjelmat esiteltiin jo aiemmin luvussa kolme. Toisessa alaluvussa esitellään hintaindeksien laskemisessa käytetyt menetelmät ja arvioidaan menetelmien ominaispiirteitä, sekä perehdytään Kivistön (2017) tuottamaan aineistoon.

4.1 Aineisto

Tutkimusaineisto koostuu tutkimuskaupunkien Järvenpää, Kuopio ja Vantaa alueilla tehdyistä kiinteistökauppojen hinta- ja ominaisuustiedoista. Hintatietona aineistossa on kunkin kiinteistön neliöhinta. Muita ominaisuustietoja ovat kiinteistön luovutuspäivämäärä, luovutukseen sisältyvien yksiköiden lukumäärä, kiinteistön kokonaismaapinta-ala, tieto kiinteistön rantaan rajoittuvuudesta ja käyttötarkoituksesta, kiinteistötunnus sekä kiinteistön sijaintitiedot leveys- ja pituuskoordinaatteina. Tonttien osalta aineistossa ilmoitetaan lisäksi rakennusoikeus ja tehokkuusluku. Aineisto on jaettu raakamaan ja asuntotonttien osalta omiin tilastoihinsa. Kiinteistöjen luovutuspäivämäärät sijoittuvat ajallisesti tammikuun 2004 ja elokuun 2015 välille.

Aineisto käsittää yhteensä 4969 kaupan tiedot, joista 3548 on asuntotonttikauppoja ja 1421 raakamaan kauppoja. Aineisto on jaettu kaupungeittain kunkin kaupan sijaintitietojen perusteella. Tässä aineiston esittelyssä pyritään korostamaan kaupunkien välisiä eroavaisuuksia kokonaisuuksina, eikä eri ajankohdista aiheutuvaan vaihteluun siksi kiinnitetä huomiota. Kauppojen yksikköhintoja taikka pinta-aloja ei myöskään ole rajattu, vaan tunnusluvut on laskettu niin sanotusta raakadatasta. Yksi raakamaakaupoista hylättiin, koska sen kiinteistötunnus ja sijaintitiedot olivat ristiriitaiset. Kiinteistötunnuksen mukaan kiinteistö olisi sijainnut Järvenpäässä sijaintitiedon osoittaessa Loviisan pohjoisosiin.

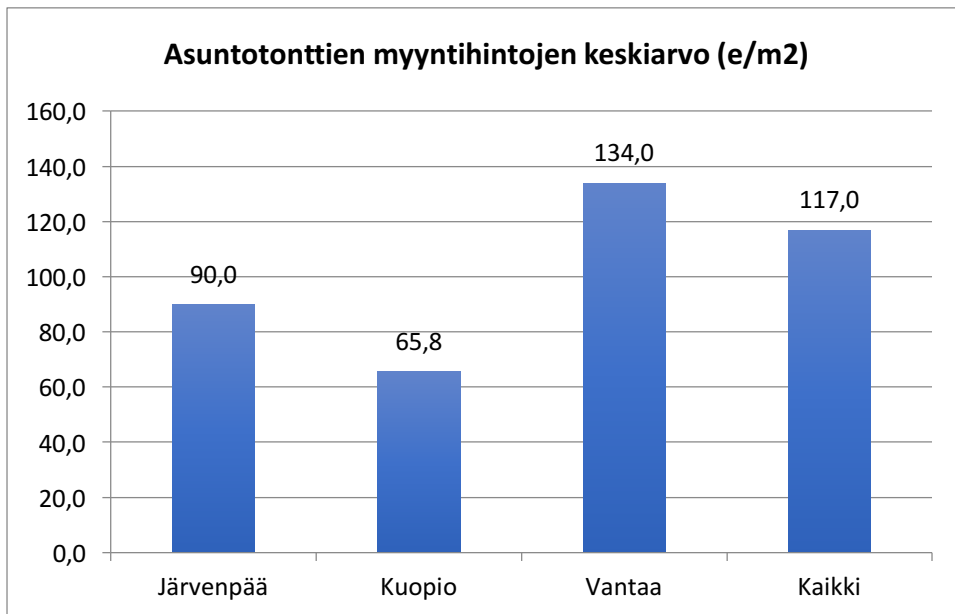
4.1.1 Asuntotonttien kaupat



Kuvio 1 Asuntotonttikauppojen lukumäärä alueittain

Kuviossa yksi on esitetty asuntotonttikauppojen lukumäärät tutkimuskaupungeittain jaoteltuina. Valtaosa, noin 68 % kaikista asuntotonttikaupoista tapahtui Vantaalla. Toiseksi eniten, noin 19 % kaupoista tehtiin Järvenpäässä ja loput noin 13 % Kuopiossa. Vantaan tonttikauppojen määrä oli yli viisinkertainen Kuopioon verrattuna, ja lähes nelinkertainen Järvenpäässä tehtyjen kauppojen määrään verrattuna.

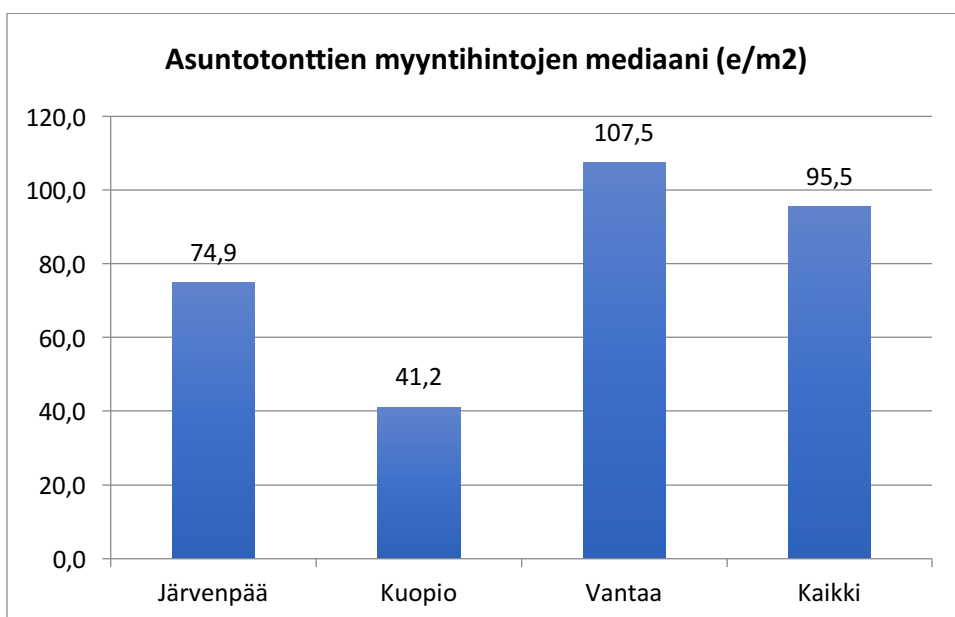
Vantaa sijaitsee yli miljoonan yhteenlasketun asukkaan pääkaupunkiseudulla kilpaillen Espoon ja Helsingin kanssa alueen veronmaksajista. Järvenpää sijoittuu kertaluokkaa pienempien kehyskuntien joukkoon niin sijainniltaan kuin väestömäärältäänkin. Kuopio sen sijaan on Pohjois-Savon maakuntakeskus, eikä sen välittömässä läheisyydessä ole muita vastaavan kokoluokan kehittyviä kaupunkeja.



Kuvio 2 Asuntotonttien myyntihintojen keskiarvo

Kuvio kaksi havainnollistaa asuntotonttien myyntihintojen aritmeettisiä keskiarvoja kaupungeittain jaoteltuina ja kaikkien asuntotonttikauppojen yhteisenä keskiarvona. Vantaalla tonttien myyntihintojen keskiarvo 134,0 e/m² on ollut noin kaksinkertainen Kuopion (65,8 e/m²) hintojen keskiarvoon verrattuna, ja noin puolitoistakertainen Järvenpään (90,0 e/m²) myyntihintojen keskiarvoon verrattuna. Kaikkien asuntotonttikauppojen hintojen keskiarvo oli 117,0 e/m².

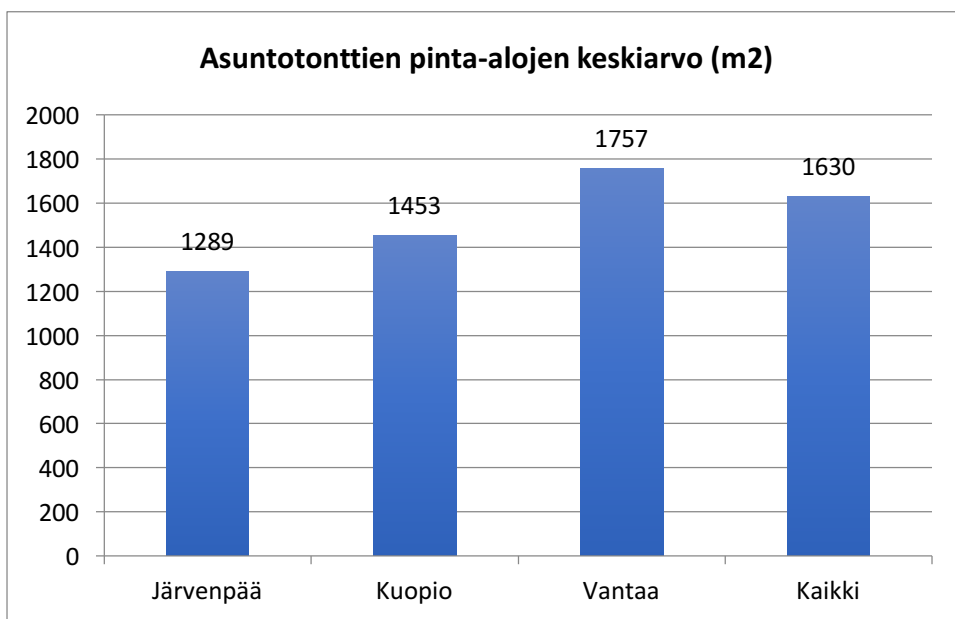
Tilastollisissa havainnoissa aritmeettinen keskiarvo sijaitsee havaintoarvojen jakauman painopisteessä. Toisaalta aritmeettinen keskiarvo on herkkä poikkeaville havaintoarvoille, jolloin epäsymmetrisesti jakautuneessa aineistossa aritmeettinen keskiarvo ei välttämättä edusta tyypillistä havaintoarvoa. (Mellin 2006, s. 32.)



Kuvio 3 Asuntotonttien myyntihintojen mediaani

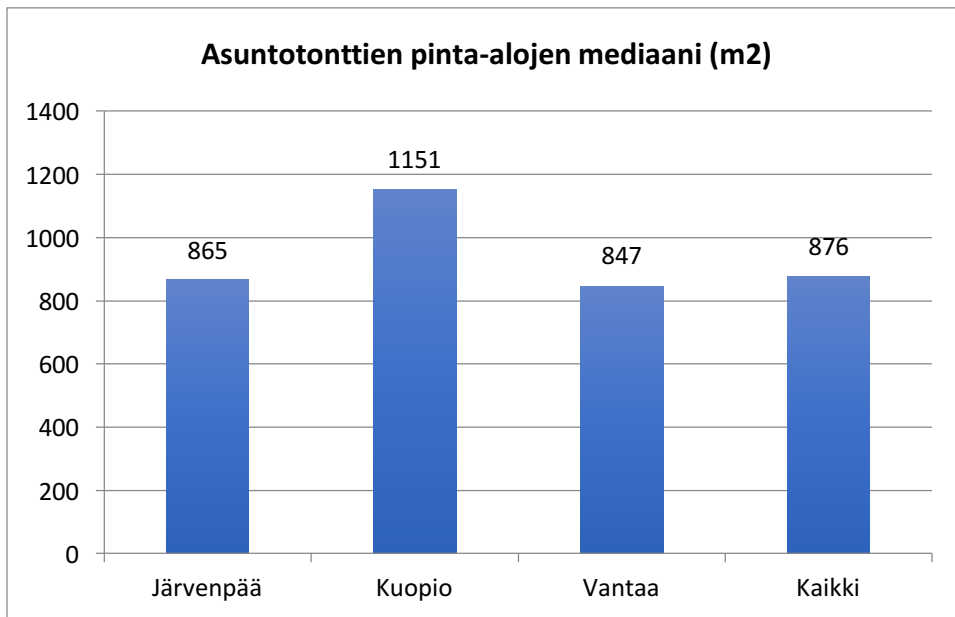
Kuvio kolme esittää vastaavasti asuntotonttien myyntihintojen mediaanit tutkimusalueittain jaoteltuina sekä koko asuntotonttiaineiston osalta. Vantaan asuntotonttien myyntihintojen mediaani 107,5 e/m² oli noin kaksipuolikertainen Kuopion tonttihintojen mediaaniin (41,2 e/m²) verrattuna ja edelleen lähes puolitoistakertainen Järvenpään mediaanihintaan 74,9 e/m² verrattuna. Asuntotonttien koko aineiston mediaani oli 95,5 e/m².

Mediaani osoittaa havaintoarvojen kohdan, joka jakaa aineiston kahteen yhtä suureen osaan siten, että toisessa osassa kaikki arvot ovat mediaania pienempiä ja toisessa kaikki arvot ovat mediaania suurempia. Mediaani on toisin sanottuna suuruusjärjestykseen asetettujen havaintojen keskimäinen havaintoarvo. Päinvastoin kuin aritmeettisen keskiarvon tapauksessa, mediaani ei ole herkkä poikkeaville havaintoarvoille. Mediaanihinnat olivat kaikkien alueiden osalta keskiarvohintoja alempia, joka viittaa havaintoaineiston epäsymmetrisyyteen ja oikealle vinoon jakaumaan. Havaintoarvojen mediaaneja voidaan joissain tapauksissa pitää havaintoaineistoa paremmin kuvaavina tunnuslukuina. (Mellin 2006, s. 42-44.)s



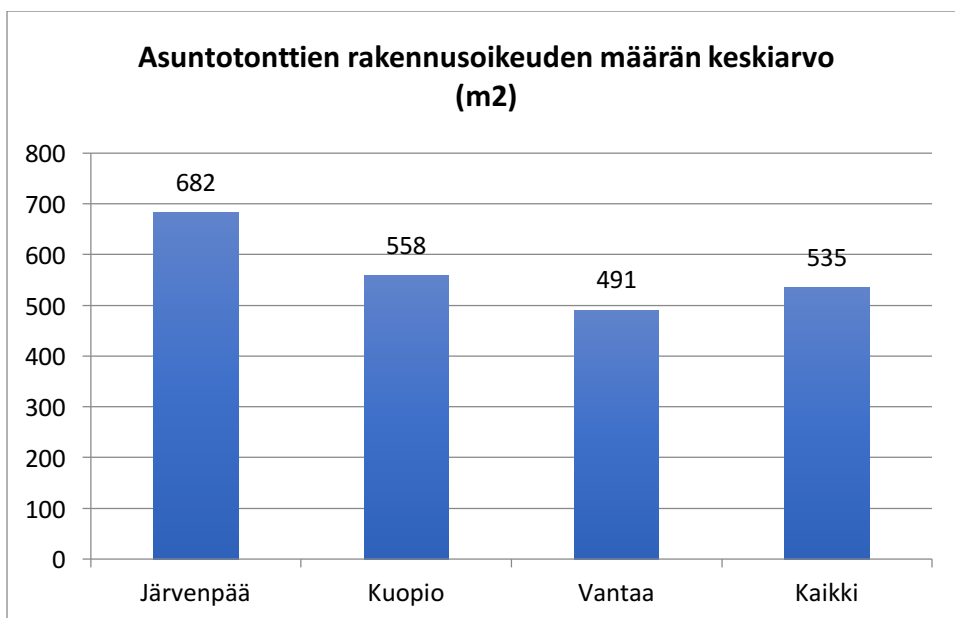
Kuvio 4 Asuntotonttien pinta-alojen keskiarvo

Kuviossa neljä on esitetty asuntotonttien pinta-alojen keskiarvoja tutkimusalueittain. Vantaalla tonttien keskimääräinen pinta-ala oli 1757 neliometriä, Kuopiossa 1453 ja Järvenpäässä 1289 neliometriä. Vantaan pinta-alojen keskiarvo oli noin 21 prosenttia Kuopiota ja noin 36 prosenttia Järvenpäästä suurempi. Kaikkien asuntotonttikauppojen pinta-alojen keskiarvo oli 1630 neliometriä.



Kuvio 5 Asuntotonttien pinta-alojen mediaani

Kuviossa viisi esitetään asuntotonttien pinta-alojen mediaanit alueittain. Pinta-alojen keskiarvoista poiketen mediaanipinta-aloissa suurimmaksi nousi Kuopio 1151 neliometrillä, joka oli noin kolmanneksen enemmän kuin Järvenpään asuntotonttien mediaanikoko 865 neliometriä. Vantaan mediaani pinta-ala asuintonteilla oli 847 neliometriä, mikä on noin 26 prosenttia Kuopion mediaania pienempi. Kaikkien alueiden yhteinen pinta-alan mediaani oli 876 neliometriä.

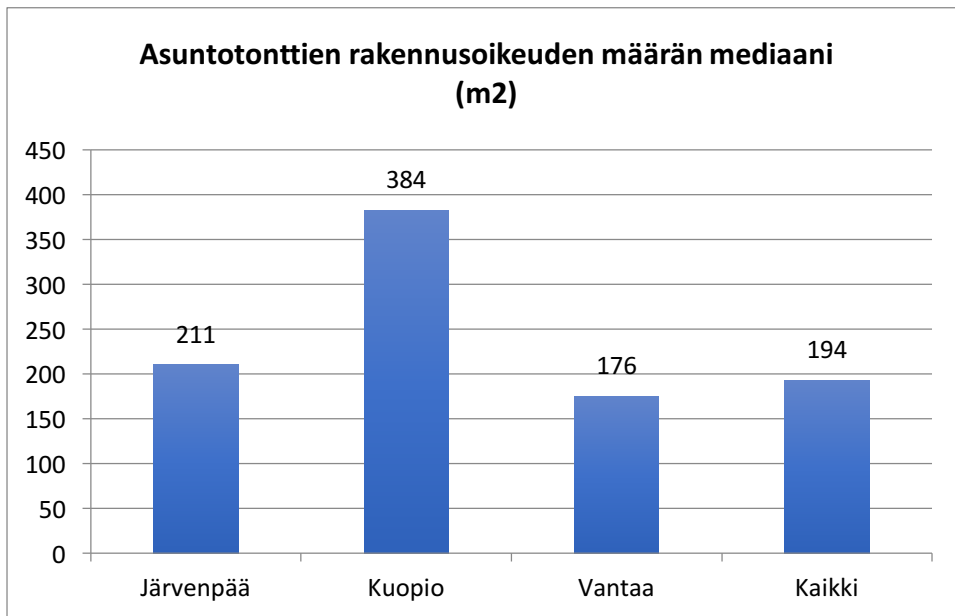


Kuvio 6 Asuntotonttien rakennusoikeuden määrän keskiarvo

Kuviossa kuusi on esitetty tutkimusalueittain asuntotonttien rakennusoikeuksien määrien keskiarvot. Järvenpäässä keskimääräinen rakennusoikeuden määrä on ollut 682 neliometriä,

Kuopiossa 558 neliometriä eli noin 82 prosenttia Järvenpään määrästä ja Vantaalla 491 neliometriä, joka vastaa 72 prosenttia Järvenpään asuntotonttien rakennusoikeuksien keskiarvosta.

Rakennusoikeuden määrää suhteessa tontin pinta-alaan kertoo tontin rakennustehokkuusluvun, joka puolestaan ilmoittaa kuinka suuren osan tontin pinta-alasta saa enintään käyttää rakentamiseen.

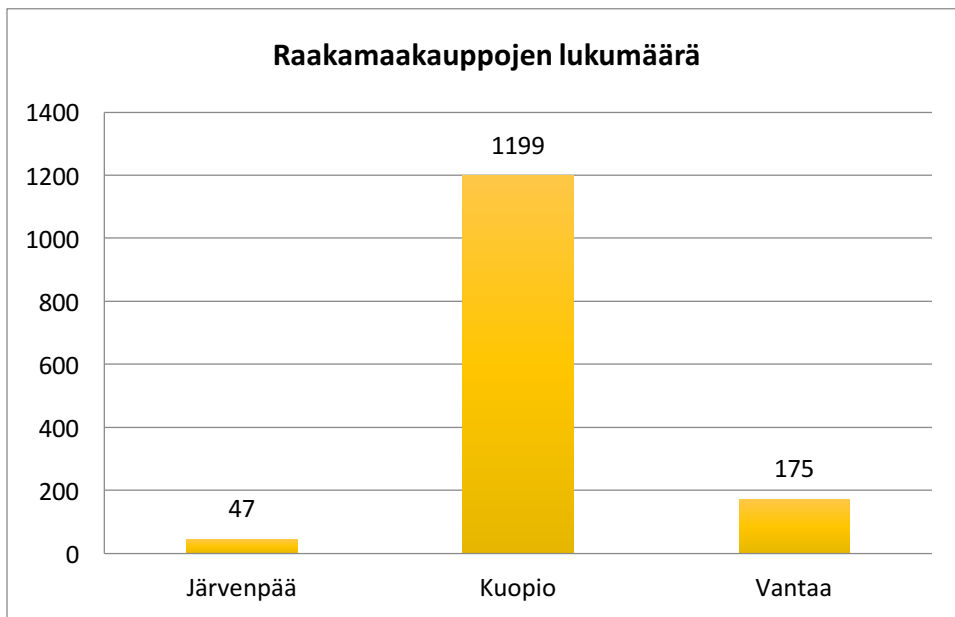


Kuvio 7 Asuntotonttien rakennusoikeuden määrän mediaani

Kuvio seitsemän havainnollistaa asuntotonttien rakennusoikeuden määrän mediaaneja tutkimuskaupungeittain jaoteltuna. Kuopiossa asuntotonttien rakennusoikeuden määrän mediaaniksi osoittautui 384 neliometriä, joka on yli 1,8-kertainen Järvenpään rakennusoikeuden mediaaniin (211 m²) verrattuna ja yli kaksinkertainen Vantaan rakennusoikeuden mediaanimäärään (176 m²) verrattuna. Kaikkien asuntotonttikauppojen rakennusoikeuksien mediaani oli 194 neliometriä.

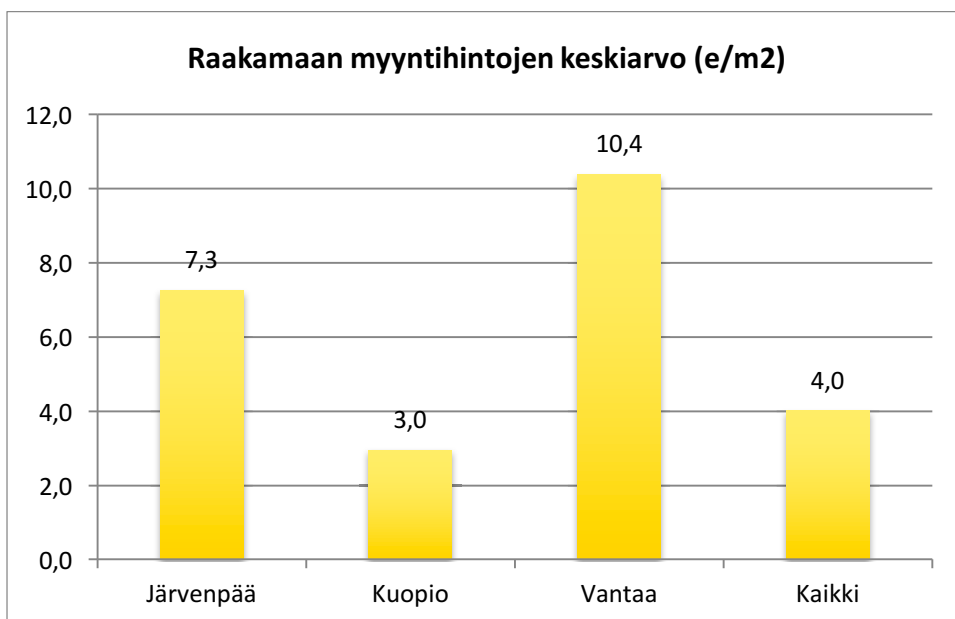
Rakennusoikeuden määrän mediaanit ovat kaikkien tutkimuskaupunkien osalta rakennusoikeuden keskiarvoja pienempiä, joka viittaa jälleen epäsymmetriseen havaintoaineistoon ja oikealla vinoon jakaumaan. Tässä tapauksessa rakennusoikeuden määrien mediaaneja voitaneen pitää keskiarvoja parempina rakennusoikeuden tyypillisiä määriä kuvaavina tunnuslukuina, koska aineistosta löytyi myös keskiarvoon vahvasti vaikuttaneita suuria yksittäiskauppoja. (Mellin 2006, s. 42-44.)

4.1.2 Raakamaan kaupat



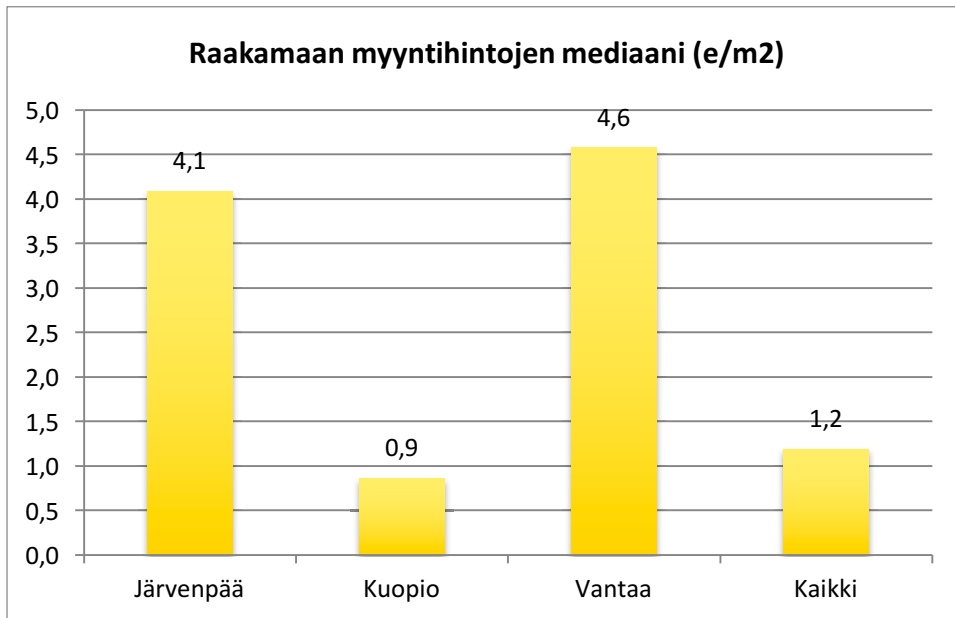
Kuvio 8 Raakamaakauppojen lukumäärä alueittain

Kuviossa kahdeksan esitetään raakamaakauppojen lukumäärät tutkimuskaupungeittain. Yli-voimaisesti suurin osa raakamaakaupoista tehtiin Kuopiossa. Kuopion osuus kaikista raakamaakaupoista oli lähes 85 prosenttia. Vantaalla tehtiin noin 12 prosenttia kaupoista ja Järvenpäässä noin 3 prosenttia. Kuopion raakamaakauppojen lukumäärä oli lähes seitsenkertainen Vantaan kauppojen määrään verrattuna ja yli 25-kertainen Järvenpäässä toteutuneisiin raakamaakauppojen määrään verrattuna. Kuopion moninkertainen kaupankäyntivolyymi muihin kaupunkeihin verrattuna näkyy seuraavissa tunnusluvuissa kaikkia alueita koskevien lukujen painottuessa vahvasti kuopiolaisia arvoja kohden.



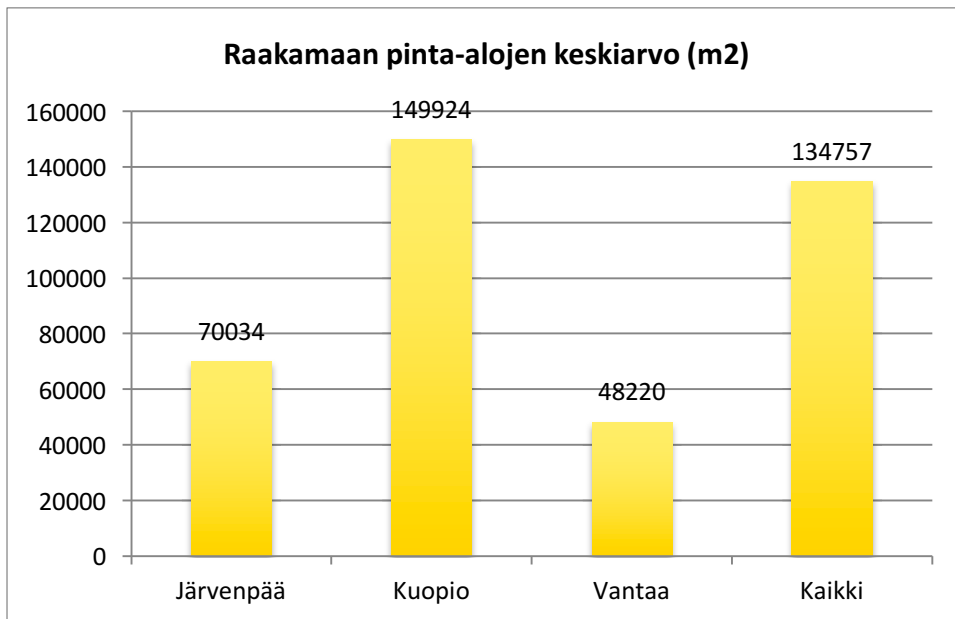
Kuvio 9 Raakamaan myyntihintojen keskiarvo

Kuvio yhdeksän esittää raakamaan myyntihintojen keskiarvoja tutkimusalueittain. Vantaalla raakamaan myyntihintojen keskiarvo oli 10,4 euroa neliömetriltä, joka vastaa lähes puoli-toistakertaisesti Järvenpään keskiarvoa 7,3 e/m². Kuopiossa raakamaaneliömetristä maksettiin keskimäärin 3 euroa neliömetriltä, joka on noin 29 prosenttia Vantaan keskiarvohinnasta ja alle puolet Järvenpäässä maksetusta keskiarvohinnasta. Kaikkien raakamaakauppojen yhteinen keskiarvohinta oli 4 e/m².



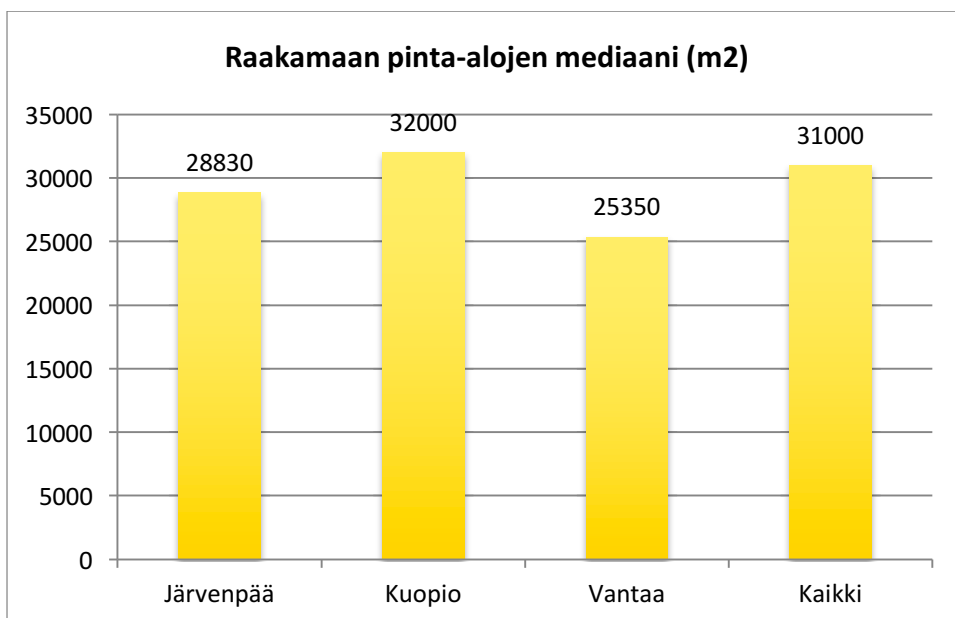
Kuvio 10 Raakamaan myyntihintojen mediaani

Kuvio kymmenen havainnollistaa tutkimusalueilla maksettujen raakamaan mediaanimyyntihintoja. Vantaalla raakamaata on myyty mediaanihinnalla 4,6 e/m² ja Järvenpäässä vain hieman edullisemmin 4,1 euron neliöhintaan. Kuopiossa raakamaan mediaanihinta 0,9 e/m² on ollut alle neljänneksen Vantaan ja Järvenpään mediaanihinnoista. Kaikkien alueiden yhteinen mediaanihinta oli 1,2 e/m².



Kuvio 11 Raakamaan pinta-alojen keskiarvo

Kuvio 11 esittää raakamaakauppojen pinta-alojen keskiarvoja tutkimusalueittain. Kuopiossa pinta-alojen keskiarvo raakamaakaupoissa oli 149 924 neliometriä, Järvenpäässä 70 034 neliometriä ja Vantaalla 48 220 neliometriä. Kuopion raakamaan pinta-alojen keskiarvo oli noin kaksinkertainen Järvenpäähän verrattuna ja noin kolminkertainen Vantaaseen verrattuna. Kaikkien alueiden yhteinen keskiarvo oli 134 757 neliometriä, joka on noin 90 prosenttia Kuopion keskiarvosta.



Kuvio 12 Raakamaan pinta-alojen mediaani

Kuvion 12 havainnollistama raakamaakauppojen pinta-alojen mediaani osoittaa huomattavasti tasaisempaa vaihtelua keskiarvoihin verrattuna. Kuopiossa raakamaan kaupoissa mediaanipinta-ala oli 32 000 neliometriä, joka on noin 11 prosenttia Järvenpään mediaanipinta-

alaa (28 830 neliometriä) korkeampi. Vantaan mediaanipinta-ala oli 25 350 neliometriä, joka on noin 79 prosenttia Kuopion mediaanipinta-alasta. Kaikkien alueiden raakamaakauppojen mediaanipinta-ala oli 31 000 neliometriä.

4.2 Tutkimusmenetelmät

Indeksi on Tilastokeskuksen määritelmän mukaisesti suhdeluku, joka kuvaa muuttujan suhteellista muutosta perusjakson suhteen. Indeksien pisteluku ilmoittaa muuttujan tarkasteluajankohdan prosentuaalisen arvonmuutoksen perusajankohdan arvoon nähden. Perusajankohtana tässä tutkimuksessa on vuosi 2005, ja perusajankohdan indeksipistelukuna on 100. Tällöin esimerkiksi pisteluku 107,8 tarkoittaisi 7,8 prosenttia suurempaa muuttujan arvoa perusajankohdan arvoon verrattuna. (Suomen virallinen tilasto, Osakeasuntojen hinnat, määritelmät.)

Asuntojen hintaindeksi on haettu Tilastokeskuksen (Suomen virallinen tilasto, Osakeasuntojen hinnat) tuottamista asumisen tilastoista. Valittu hintaindeksi on osakeasuntojen tilastoista uusien osakeasuntojen nimellinen hintaindeksi. Nimellisessä indeksissä ei huomioida yleisen hintatason muutoksista johtuvia vaikutuksia. Uusien osakeasuntojen indeksin viimeisin pisteluku on vuodelta 2014, joten vuoden 2015 osalta vertailua tutkimusaineistoon ei voida suorittaa. Tutkimusaineistokaan ei toisaalta kata täysin vuotta 2015, joten kyseisen vuoden osalta indeksien vertailemisen mielekkyys olisi joka tapauksessa kyseenalaista. Tilastokeskuksen tuottamissa kiinteistöjen hintatilastoissa uusien omakotitalojen hintaindeksi löytyy vain vuodesta 2009 alkaen, joten sen soveltuvuus tähän tutkimukseen on heikohko.

Uusi asunto on Tilastokeskuksen (Suomen virallinen tilasto, Osakeasuntojen hinnat) määritelmän mukaisesti ”tilastovuonna tai sitä edeltäneenä vuonna valmistunut asunto”. Uusien asuntojen hintaindeksin aluejako on kauppojen suhteellisen vähäisestä määrästä johtuen useita muita Tilastokeskuksen asumisen indeksejä karkeampi. Tässä tutkimuksessa Vantaata kuvaava tilastoalue on uusien asuntojen hintaindeksissä pääkaupunkiseutu. Järvenpäästä kuvaa alueluokituksena muu Uusimaa (pois lukien pääkaupunkiseutu) ja Kuopiota Itä-Suomen suuralue.

Tilastokeskuksen osakeasuntojen hintaindeksin laskennassa pyritään aineiston tarkan luokittelun ja regressioanalyysin avulla erottamaan asuntojen ominaisuuksista johtuvat hinnant muutokset aidosta hintakehityksestä. Menetelmää kutsutaan hedoniseksi menetelmäksi. Indeksien tarkoituksena on kertoa, kuinka paljon tyypillisen osakehuoneiston hinta on muuttunut perusajankohtaan verrattuna. Regressiomallin avulla suoritettavalla laatukorjauksella indeksissä voidaan ottaa huomioon asuntojen ominaisuuksien eroavaisuuksia, kuten esimerkiksi tietyllä alueella tilastointiajankohtana myytyjen asuntojen suurempi pinta-ala verrattuna perusajankohtana samalla alueella tehtyihin kauppoihin. Ilman korjausta esimerkkitapauksessa suurten asuntojen alhaisempi neliöhinta tulkittaisiin indeksissä hintojen laskuksi. Regressiomallin avulla aineiston laatu pyritään vakioimaan. Tilastokeskuksen menetelmistä on julkaistu tarkempi kuvaus Tilastokeskuksen Tutkimuksia-sarjassa (Ks. Koev, E. (2013) Combining classification and quality adjustment in constructing a House Price Index. Helsinki, Tilastokeskus, Tutkimuksia-sarja). (Suomen virallinen tilasto, Osakeasuntojen hinnat, laatuseloste.)

Kivistö (2017) on tämän tutkimuksen kanssa samasta aineistosta suorittamassaan rinnakkaistutkimuksessa perehtynyt tutkimuskaupunkien asuinrakennuspaikkojen ja raakamaan hintakehitykseen. Tässä työssä hyödynnetään soveltuvin osin hänen laskemiaan aikasarjoja.

Nämä sarjat kattavat asuinrakennuspaikkojen vuosittaisen keskimääräisen hinnan kunnittain kerrosneliometriä ja tonttinelio metriä kohden sekä vuosittaisen kaupankäynnin volyymin kunnittain. Raakamaan osalta sarjat sisältävät vuotuisen keskimääräisen- ja mediaanihinnan neliometriä kohden kunnittain sekä vuosittaisen kaupankäyntivolyymin myös kunnittain jaettuna.

Rakentamattomien kaava-alueella sijaitsevien asuinrakennuspaikkojen sekä raakamaan alueellisina rajauksina Kivistöllä oli aineiston kattamat tutkimuskaupungit Järvenpää, Kuopio ja Vantaa, ja aikavälinä aineiston aikaväli 1/2004-8/2015. Lisäehtoina rajauksissa oli käytetty molempien kiinteistötyyppien osalta seuraavia:

- Ei sukulaiskauppoja
- Ei pakkohuutokauppoja
- Ei apportteja
- Kauppahintarekisterin mukaan edustava

Asuintonttien osalta lisärajausina olivat lisäksi:

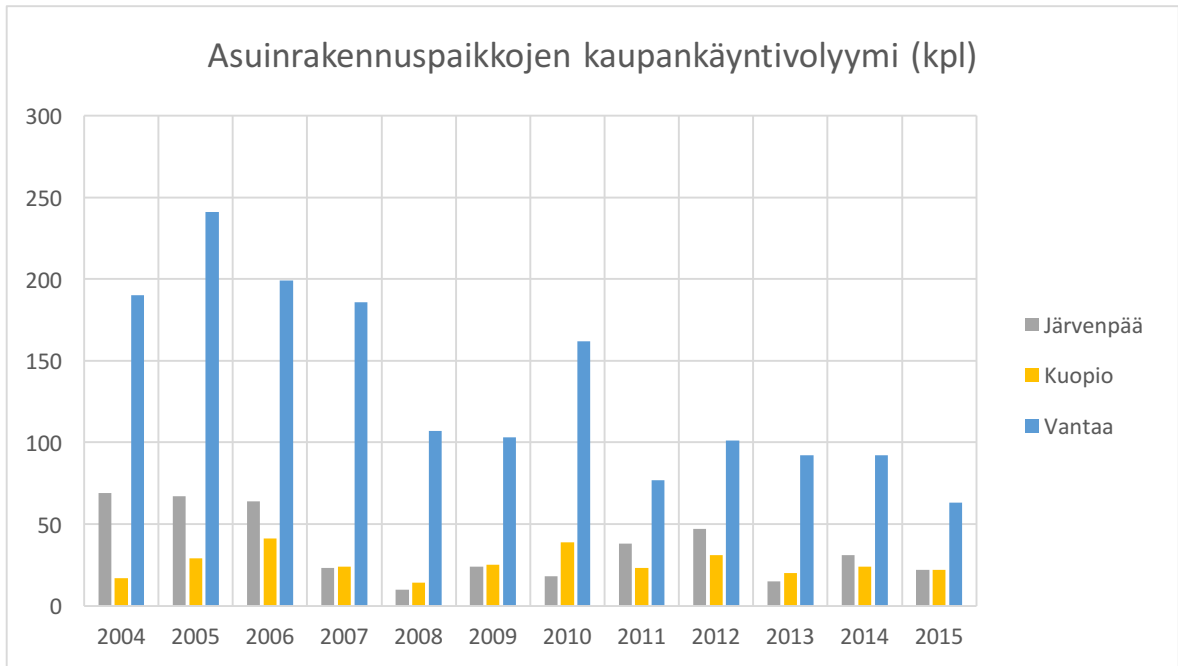
- Pinta-ala vähintään 300 m² ja enintään 5 000 m²
- Rakennusoikeus vähintään 100 k-m² ja enintään 700 k-m²
- Yksikköhinta vähintään 5 e/m²
- Tonttitehokkuusluku enintään 0,6
- Samassa kaupassa luovutettujen yksiköiden lukumäärä 1

Näillä määrittelyillä aikasarjoihin valikoitui 2 350 asuinrakennuspaikan kauppaa ja 1 402 raakamaan kauppaa. Alla oleva taulukko yksi esittää Kivistön (2017) asuinrakennuspaikkojen aikasarjan kaupankäyntivolyymit tutkimuskaupungeittain. Vuoden 2015 osalta on hyvä muistaa aineiston päättyvän jo elokuulle, joten se ei ole vertailukelpoinen muihin vuosiin.

Taulukko 1 Asuinrakennuspaikkojen kaupankäyntivolyyymi (kpl)

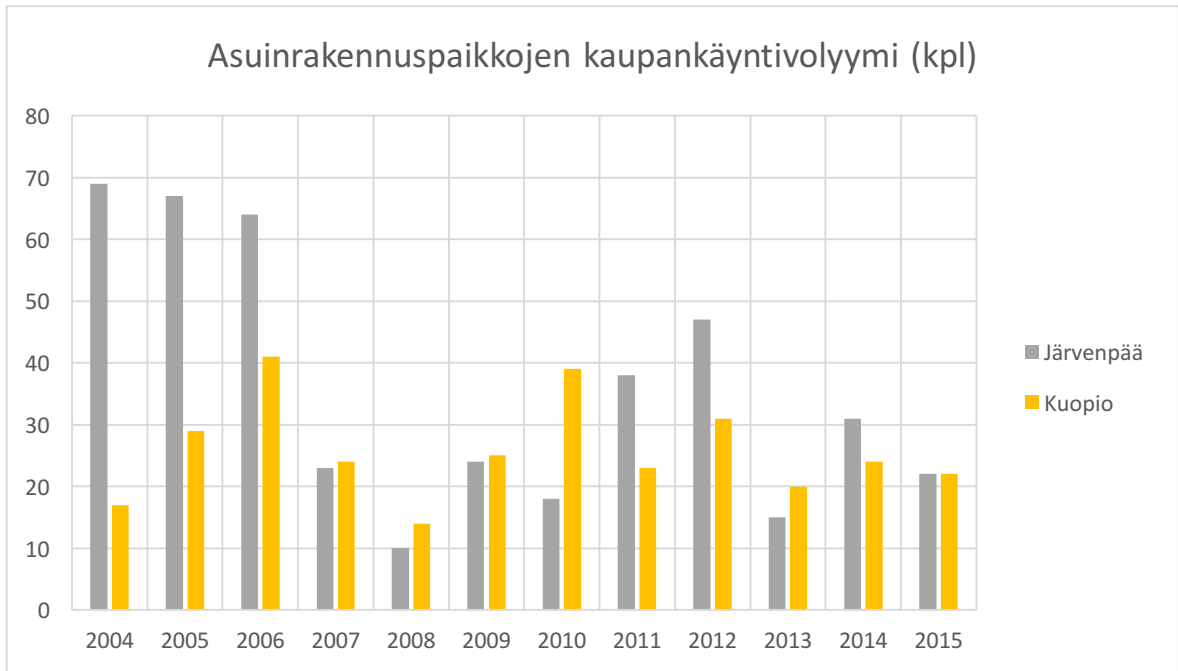
Asuinrakennuspaikkojen kaupankäyntivolyyymi (kpl)												
Vuosi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Järvenpää	69	67	64	23	10	24	18	38	47	15	31	22
Kuopio	17	29	41	24	14	25	39	23	31	20	24	22
Vantaa	190	241	199	186	107	103	162	77	101	92	92	63

Kaupankäyntivolyymin vaihtelu on ollut vuosien välillä huomattavaa. Alla oleva kuvio 13 havainnollistaa alueellista vaihtelua pylväsdiagrammin muodossa. Kuvioista on helposti nähtävissä esimerkiksi Vantaan volyymin roima pudotus välittömästi vuoden 2007 jälkeen ja selkeä puolittuminen siirryttäessä vuodesta 2010 vuoteen 2011. Järvenpään ja Kuopion volyyminvaihtelut hukkuvat kuviossa Vantaan paljon suurempiin kauppamääriin. Näiden kahden osalta volyyminmuutoksia havainnollistetaan myöhemmässä kuviossa numero 14.



Kuvio 13 Asuinrakennuspaikkojen kaupankäyntivolyymi (kpl)

Kuviosta 14 näemme, että Järvenpäässä reippaimmat kauppavuodet ovat sijoittuneet välille 2004-2006. Sekä Järvenpäässä että Kuopiossa kaupankäyntivolyymi on ollut sittemmin suhteellisen maltillista kaikkina aikasarjan vuosina. Asuintonttien kauppavolyymi kuitenkin laski molemmissa vuoden 2007 tasosta noin puoleen vuoteen 2008 tultaessa. Juuri vuonna 2008 näiden kuntien volyymi on ollut pienimmillään noin yhden kuukausittaisen kaupan tasolla, tosin kaupat ovat voineet tietenkin jakautua epätasaisesti pitkin vuotta. Vuoden 2009 jälkeen molempien kaupunkien kauppamäärät ovat heilahdelleet edestakaisin, eikä selkeää trendiä ole nähtävissä.

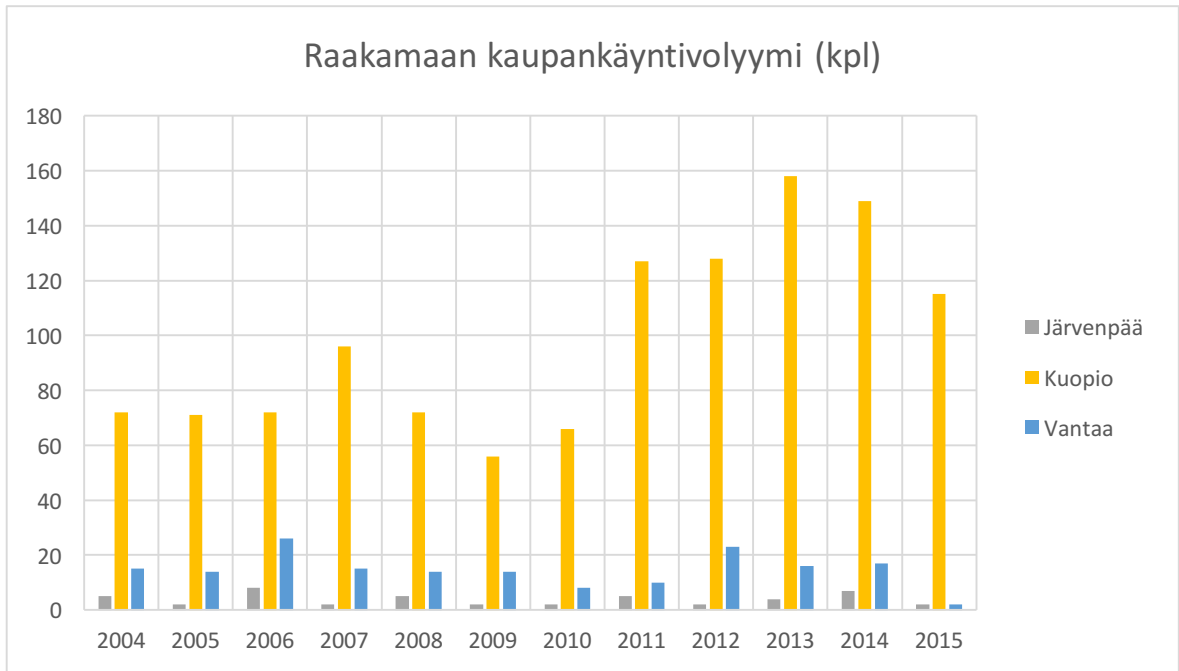


Kuvio 14 Asuinrakennuspaikkojen kaupankäyntivolyymi (pois lukien Vantaa)

Raakamaan kaupankäyntivolyymi (Kivistö, 2017) kaikkien tutkimuskaupunkien osalta on esitetty alla olevassa taulukossa kaksi, ja havainnollistettu myöhemmin kuviossa 15. Vantaalla raakamaan kauppojen määrä on ollut vähäinen ja Järvenpäässä erittäin vähäinen. Kuopiossa raakamaata on hankittu näihin kahteen verrattuna erittäin aktiivisesti kauppojen määrän kaksinkertaistuu ensimmäsistä vuosista sarjan loppupäähän siirryttäessä. Kuopion huomattavan paljon suuremmista kauppamääristä johtuen myös raakamaan kaksi altavastaa-jiksi jäävää kaupunkia esitetään omassa kuviossaan numero 16 muutosten havainnollistamiseksi.

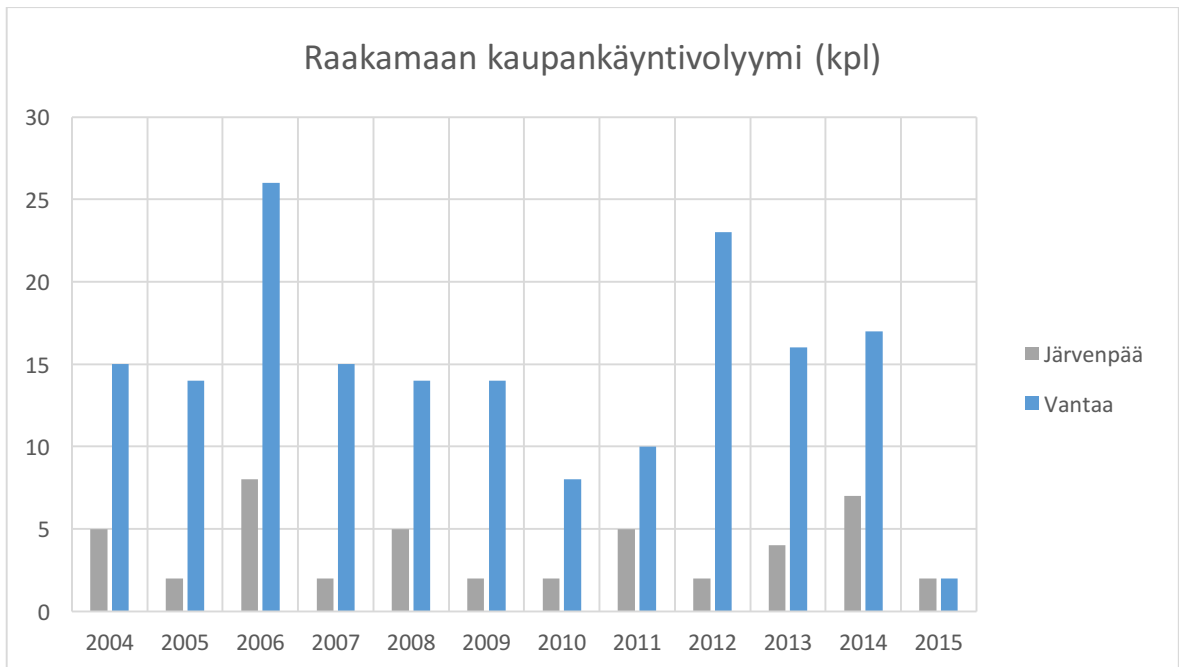
Taulukko 2 Raakamaan kaupankäyntivolyymi (kpl)

Raakamaan kaupankäyntivolyymi (kpl)												
Vuosi	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Järvenpää	5	2	8	2	5	2	2	5	2	4	7	2
Kuopio	72	71	72	96	72	56	66	127	128	158	149	115
Vantaa	15	14	26	15	14	14	8	10	23	16	17	2



Kuvio 15 Raakamaan kaupankäyntivolyymi

Alla kuviossa 16 on nähtävissä raakamaan kaupankäyntivolyymien vaihtelu eri vuosien välillä Järvenpään ja Vantaan osalta. Vantaalla on enimmilläänkin tehty vain 26 kauppaa vuodessa. Pienet otoskoot heikentävät tulosten yleistettävyyttä molempien kaupunkien osalta.



Kuvio 16 Raakamaan kaupankäyntivolyymi (pois lukien Kuopio)

Aikasarjoista on valittu indeksilaskennassa käytettäviksi asuinrakennuspaikkojen vuosittainen keskimääräinen hinta kerrosneliometriä kohden ja raakamaan vuosittainen keskimääräinen hinta neliometriä kohden. Hintaindeksi on koostettu laskemalla kunkin vuoden muuttujan ja perusajankohdan muuttujan välinen suhde. Tämä suhdeluku on kerrottu sadalla, jotta perusajankohdan indeksiluvuksi on saatu 100. Suhdelukujen sarja muodostaa hintaindeksin.

5 Tulokset ja niiden tarkastelu

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimuksen tilastollisia tuloksia muun muassa taulukoiden ja kuvioiden avulla, ja laadullisia tuloksia maapoliittisten ohjelmien vaikutuksia arvioimalla. Ensimmäisessä alaluvussa perehdytään tilastolliseen sisältöön ja toisessa painopisteenä on maapoliittisten ohjelmien vaikutukset.

5.1 Tutkimuksen tulokset

Taulukon kolme vaakariveillä esitetään kunkin tutkimuskaupungin vuosittaiset indeksien pisteluvut uusien asuntojen, asuintonttien ja raakamaan tyyppiluokkien mukaisesti jaoteltuina. Ensimmäisessä sarakkeessa tutkimuskaupunkien alapuolella on Tilastokeskuksen palvelusta noudetun uusien asuntojen hintaindeksin tutkimuskaupunkeja parhaiten vastaava aluejako.

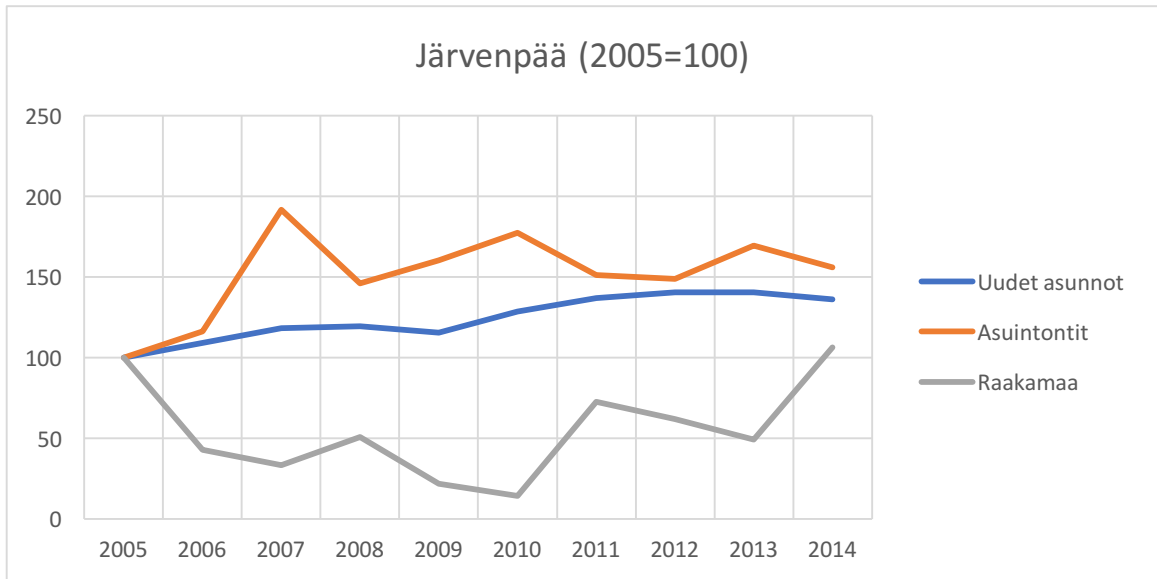
Taulukko 3 Uusien asuntojen, asuintonttien ja raakamaan hintakehitys

Uusien asuntojen, asuintonttien ja raakamaan hintakehitys (2005=100)											
	Tyyppi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Järvenpää	Uudet asunnot	100	109,1	118,3	119,4	115,5	128,6	137,1	140,4	140,4	136,3
(Muu Uusimaa)	Asuintontit	100	116,5	191,6	146,2	160,4	177,5	151,2	149,0	169,4	156,2
	Raakamaa	100	42,8	33,6	50,8	22,0	14,2	72,8	61,9	49,3	106,5
Kuopio	Uudet asunnot	100	110,2	121,3	119,1	116,2	128,1	127,4	132,7	131,5	136,1
(Itä-Suomi)	Asuintontit	100	137,5	158,3	176,5	182,6	186,2	137,3	206,2	254,6	207,2
	Raakamaa	100	118,5	173,6	135,7	138,2	141,0	137,0	112,9	123,1	125,1
Vantaa	Uudet asunnot	100	107	114,5	112,3	112,8	127,9	132	144,8	147,3	150,9
(PK-seutu)	Asuintontit	100	116,4	129,3	139,9	129,3	135,5	141,0	136,4	150,3	144,3
	Raakamaa	100	125,7	177,5	127,0	83,2	70,3	125,3	131,4	149,6	89,8

Seuraavissa alaluvuissa esitetään tutkimuskaupungeittain indeksien viivakäyrät. Ensimmäisissä kuvioissa ovat kaikkien luokkatyypit kuvaajat. Seuraavissa esitetään ainoastaan uusien asuntojen ja asuintonttien indeksien viivakäyrät.

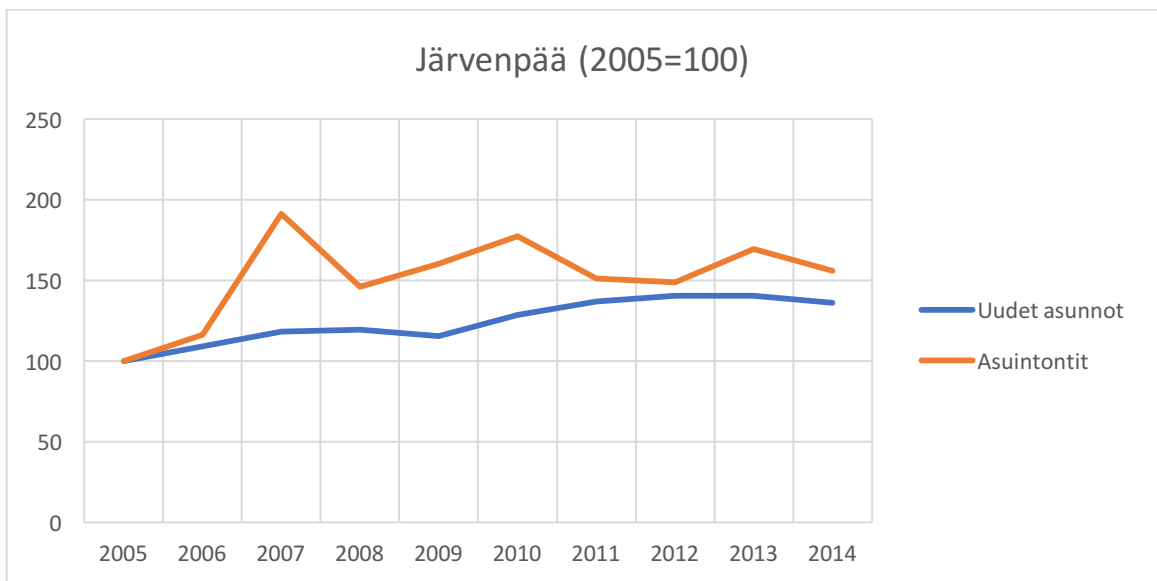
5.1.1 Järvenpää

Järvenpään hintaindeksi kaikkien luokkatyyppien osalta on esitelty alla kuviossa 17. Raakamaakauppojen erittäin vähäisestä lukumäärästä johtuen Järvenpään alueen raakamaaindeksiä ei voi pitää luotettavana hintakehityksen kuvaajana.



Kuvio 17 Järvenpään hintaindeksit uusille asunnoille, asuintonteille ja raakamaalle

Kuviossa 18 on esitetty ainoastaan uusien asuntojen ja asuintonttien indeksit ilman raakamaan indeksia. Kuvioista ilmenee silmiinpistävästi asuntojen ja varsinkin asuintonttien vuosittainen arvovaihtelu. Asuintonttien hintojen jyrkkä lasku vuodesta 2007 vuoteen 2008 tultaessa johtuneen osittain maailmanlaajuisesta talouskriisistä, joka vaikutti Suomessa saakka. Samanaikaisesti myös myyntivolyymit laskivat Järvenpäässä vertailuajanjakson pienimpään arvoonsa, joka vuonna 2008 oli 10 asuintontinkauppaa.



Kuvio 18 Järvenpään hintaindeksit uusille asunnoille ja asuintonteille

Taulukossa neljä esitetään indeksien väliset korrelaatiokertoimet. Uusien asuntojen ja asuintonttien indeksien korrelaatiokertoimeksi saatiin 0,55. Tämä osoittaa indeksien arvojen välistä kohtalaista positiivista riippuvuutta. Positiivinen riippuvuus kuvaa arvojen samanaikaisista liikkumista samaan suuntaan; toisen kasvaessa myös toisella on taipumus kasvaa. Asuintonttien ja raakamaan välinen korrelaatiokerroin oli -0,53, joka osoittaa indeksien välistä kohtalaista negatiivista riippuvuutta. Negatiivinen korrelaatio tarkoittaa samanaikaisesti

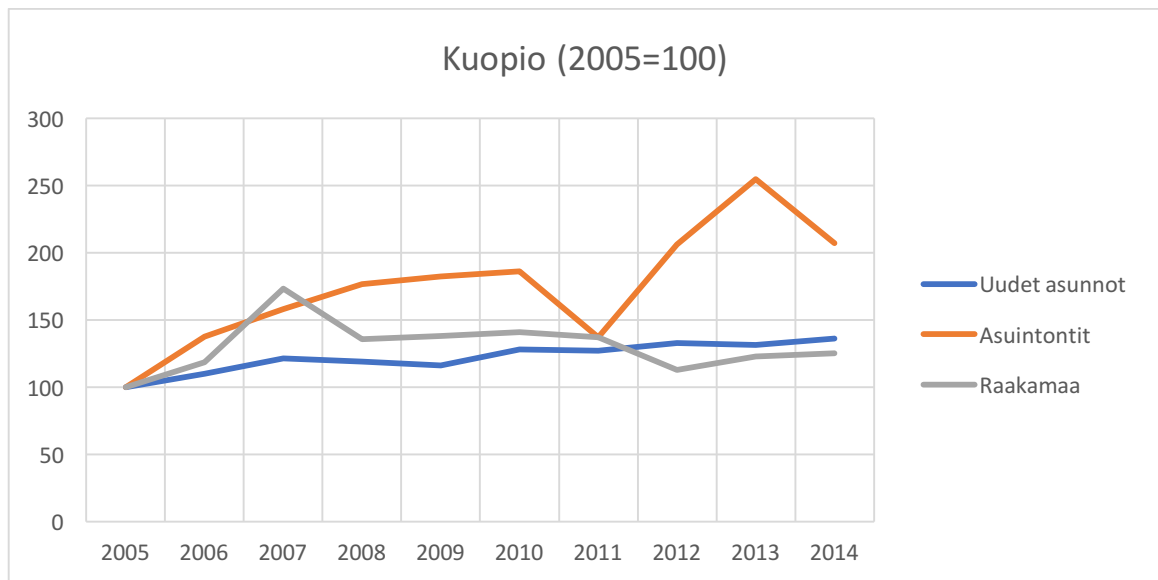
eri suuntiin liikkuvia arvoja; toisen arvon kasvaessa toinen vastaavasti pienenee. Tässä tapauksessa negatiivisella korrelaatiolla ei ole juurikaan merkitystä, koska Järvenpään raakamaan kauppavolyymit olivat minimaaliset.

Taulukko 4 Järvenpään indeksien korrelaatiokertoimet

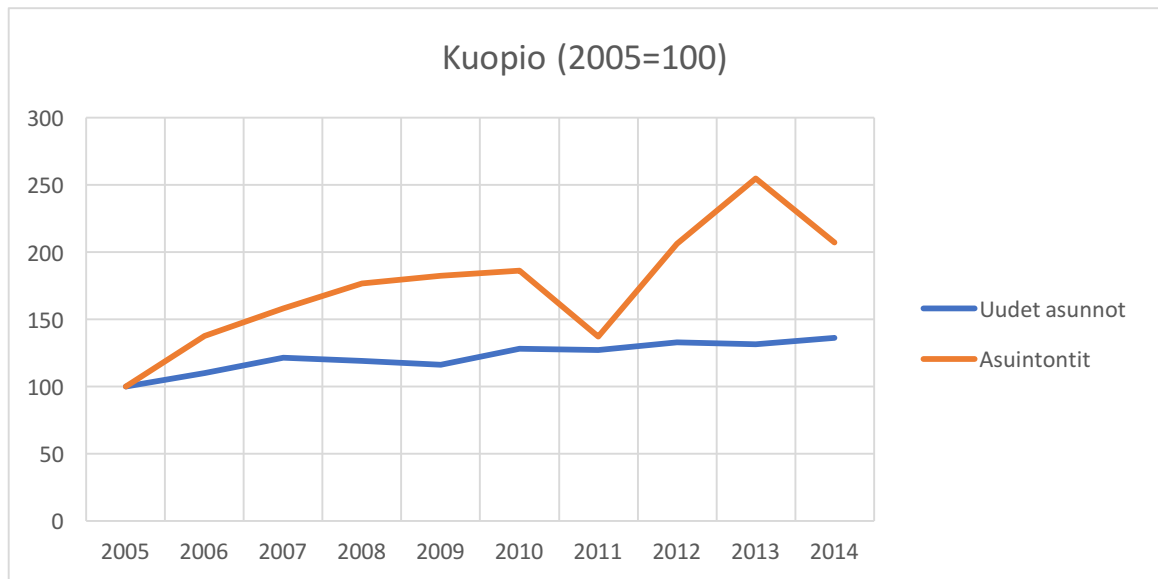
JÄRVENPÄÄ	Uudet asunnot	Asuintontit	Raakamaa
Uudet asunnot	1		
Asuintontit	0,55	1	
Raakamaa	0,06	-0,53	1

5.1.2 Kuopio

Kuopion hintaindeksit löytyvät alta kuvioista 19. Ainoastaan raakamaan osalta on havaittavissa selvä pyrähdys vuosien 2006-2007 aikaisen nousukauden kohdalla, joka on voinut osaltaan vaikuttaa maan hankintaan ja tonttien menekkiin. Raakamaasta valtaosan hankkii kunta, jonka maanhankinta ei liene yhtä suhdanneriippuvaista kuin yksityisten kaupoissa. Raakamaan hintaindeksi on talouskriisin jälkimainingeista vuodesta 2008 eteenpäin pysynyt varsin maltillisella tasolla aina tutkimusajanjakson loppuun saakka. Asuintonttien indeksissä näkyy 2011 vuodesta yli 100 pisteen nousu kahdessa vuodessa vuoteen 2013. Tämä voisi selittyä osaltaan poikkeuksellisen arvokkaiden yksittäiskohteiden kaupoilla. Pääsääntöisesti Kuopion asuintontit luovutetaan vuokrauksella, mutta muun muassa arvokkaat omarantaiset tontit myydään tarjouskaupalla. Tällöin totuttuihin hintoihin nähden korkeitakin kauppahintoja voi päätyä tilastoihin.



Kuvio 19 Kuopion hintaindeksit uusille asunnoille, asuintonteille ja raakamaalle



Kuvio 20 Kuopion hintaindeksit uusille asunnoille ja asuintonteille

Taulukossa viisi on nähtävissä Kuopion hintaindeksien väliset korrelaatiokertoimet. Uusien asuntojen ja asuintonttien väliltä löytyi positiivinen riippuvuus korrelaatiokertoimen ollessa 0,78. Tämän voi havaita myös kuvioista 20 molempien käyrien suuntautuessa pääsääntöisesti oikealle ja ylös. Poikkeuksena kahteen muuhun tutkimuskaupunkiin uusien asuntojen ja raakamaan indeksien väliltä löytyi poikkeavan suuri korrelaatiokerroin 0,24. Tämä osoittaa niille heikkoa positiivista korrelaatiota. Asuintonttien ja raakamaan välinen korrelaatiokerroin sen sijaan oli vain 0,08.

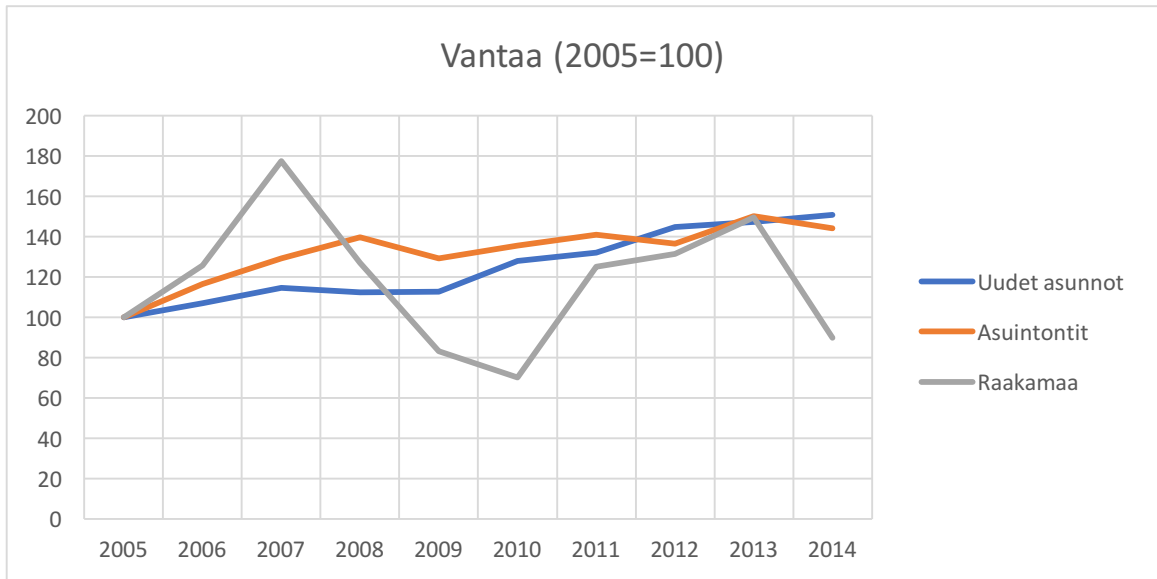
Taulukko 5 Kuopion indeksien korrelaatiokertoimet

<i>KUOPIO</i>	<i>Uudet asunnot</i>	<i>Asuintontit</i>	<i>Raakamaa</i>
Uudet asunnot	1		
Asuintontit	0,78	1	
Raakamaa	0,24	0,08	1

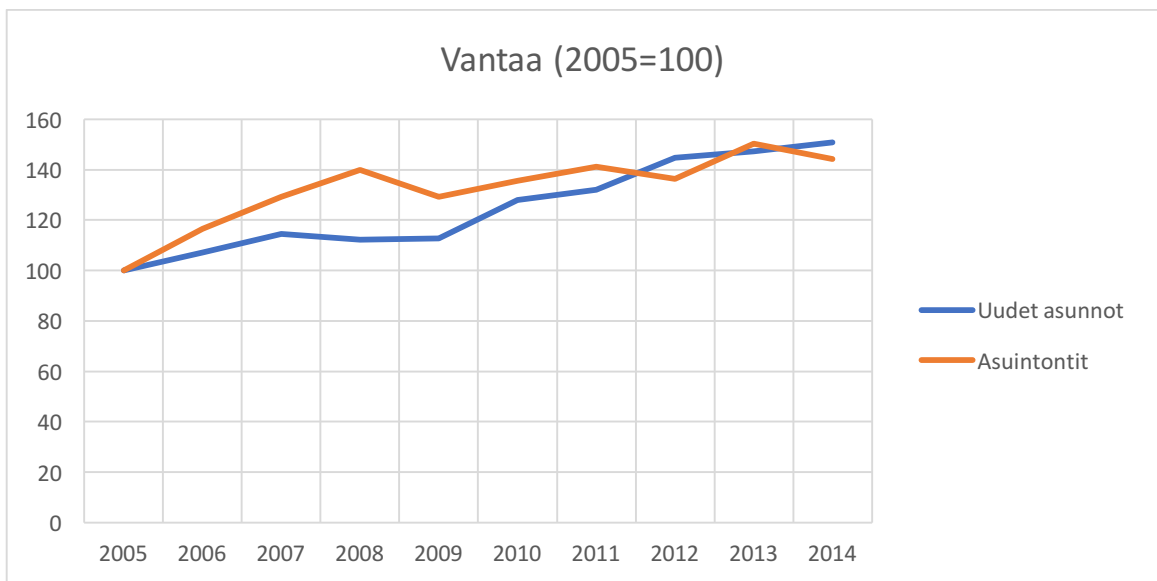
5.1.3 Vantaa

Alla olevassa kuviossa 21 on nähtävissä raakamaan indeksin lasku vuodesta 2007 alkaen aina vuoteen 2010 saakka. Lasku osuu finanssikriisin kanssa samalle ajanjaksolle. Samanlaisesti raakamaan kaupankäyntivolyymit ovat liikkuneet kymmenen molemmin puolin. Pienestä otannasta johtuen kuvioista ei voi varmuudella sanoa, onko lasku todellinen johtuen mahdollisesti finanssikriisin hyödyttämästä kaupankäynnistä vai onko se tilastollisesta vaihtelusta johtuva harha.

Asuintonttien ja uusien asuntojen indeksit ovat pääsääntöisesti nousseet melko tasaisesti lukuun ottamatta tonteissa tapahtuneita pieniä notkahduksia vuosien 2008 ja 2011 jälkeen.



Kuvio 21 Vantaan hintaindeksit uusille asunnoille, asuintonteille ja raakamaalle



Kuvio 22 Vantaan hintaindeksit uusille asunnoille ja asuintonteille

Kuviosta 22 voi nähdä molempien kuvaajien olevan samansuuntaisia suuntautuen oikealle ja ylös. Vantaalla uusien asuntojen ja asuintonttien indeksien väliltä löydettiin positiivinen korrelaatio korrelaatiokertoimen ollessa 0,80. Asuintonttien ja raakamaan välinen korrelaatiokerroin oli huomattavasti heikompi 0,15.

Taulukko 6 Vantaan indeksien korrelaatiokertoimet

VANTAA	Uudet asunnot	Asuintontit	Raakamaa
Uudet asunnot	1		
Asuintontit	0,80	1	

5.2 Tulosten tarkastelu

Tutkimuksen nollahypoteesina uusien asuntojen, asuintonttien ja raakamaan hintakehityksen välinen korrelaatiokerroin on 0. Vaihtoehtoisena hypoteesina kyseisten alueiden hintakehityksen korrelaatiokerroin on nolasta poikkeava. Korrelaatiokertoimet testataan kaksisuuntaisella testillä. Tutkimuksen merkitsevyytasoksi on valittu $p=0,05$.

Tulosten tulkinnassa yksi huomioon otettava tekijä on indeksin laskennassa käytetyn aineiston ajallinen ja alueellinen jakautuminen. Raakamaan vaatimattomasta kaupankäyntivolyymista johtuen Järvenpään ja Vantaan osalta raakamaan hintakehityksestä ja hinnanvaihtelusta ei voi varmuudella lausua mitään.

Vantaalla asuintonttien ja raakamaan indeksien välinen korrelaatio on heikko ($r=0,15$, kaksisuuntaisen testin p -arvo= $0,679$), eikä tilastollisesti merkitsevä. Järvenpäässä vastaa korrelaatiokerroin oli negatiivinen, mutta ei tilastollisesti merkitsevä ($r=-0,53$, p -arvo= $0,115$). Vaikka Järvenpään asuintontti-raakamaa korrelaatio on suuntaa antava, eivät tulokset kuitenkaan ole käytännössä merkitseviä kyseisen alueen raakamaa-aineiston pienestä koosta johtuen. Uusien asuntojen ja raakamaan hintakehityksen välistä korrelaatiota ei näiden kahden kaupungin osalta pystytty osoittamaan.

Kuopiossa sen sijaan asuintonttien ja raakamaan välinen korrelaatiokerroin oli $0,08$ (p -arvo= $0,826$). Uusien asuntojen ja raakamaan välinen korrelaatiokerroin oli $0,24$ (p -arvo= $0,504$). Kumpikaan ei ole tilastollisesti merkitsevä, vaikka jälkimmäinen osoittaakin latteaa positiivista yhteyttä arvojen välillä. Kuopiossa raakamaakauppojen suuri volyyymi olisi antanut tulokselle vakuuttavamman pohjan kahteen muuhun tutkimuskohteeseen verrattuna.

Raakamaan ja uusien asuntojen hintakehityksen väliltä tutkimuskaupungeissa ei kyetty osoittamaan yhteyttä, eikä myöskään raakamaan ja asuintonttien hintakehityksen väliltä. Raakamaan hinnan kehityksellä ei siis vaikuttaisi olevan merkittävää vaikutusta asuintonttien ja uusien asuntojen hinnan kehitykseen. Toisaalta tutkimuskaupungeista ainoastaan Kuopiossa raakamaan kauppa on ollut riittävän aktiivista laadukkaan tilastollisen päättelyn tueksi.

Uusien asuntojen ja asuintonttien välinen positiivinen korrelaatio oli Järvenpäässä kohtalainen ($r=0,55$, p -arvo= $0,099$) ja tilastollisesti suuntaa antava. Kuopiossa uusien asuntojen ja asuintonttien välillä havaittiin tilastollisesti merkittävä positiivinen korrelaatio ($r=0,78$, p -arvo= $0,0078$). Vantaalla uusien asuntojen ja asuintonttien välillä havaittiin tutkimuskaupungeista vahvin tilastollisesti merkitsevä positiivinen korrelaatio ($r=0,80$, p -arvo= $0,0054$).

Tulosten perusteella Kuopiossa ja Vantaalla uusien asuntojen ja asuintonttien hintakehityksellä voidaan sanoa olevan tilastollisesti merkitsevä positiivinen yhteys, ja Järvenpäässä tulokset viittaavat positiivisen yhteyden mahdolliseen olemassaoloon. Toisin sanoen tutkimuskaupungeissa asuintonttien hintojen kehittyessä suuntaan tai toiseen uusien asuntojen hinnat kehittyvät tyypillisesti samansuuntaisesti.

Maapoliittisten ohjelmien mahdollisen hintavaikutuksen osoittaminen on vähintäänkin haastavaa. Yksi haasteista oli se, ettei maapoliittisten ohjelmien käytäntöön soveltamisesta juuri ole saatavilla näyttöä. Ohjelmien mukaiset periaatteet eivät välttämättä toteudu, mikäli päätävien poliitikkojen intressit ovat ristiriidassa periaatteiden kanssa eikä hallinnossa löydetä yhteistä säveltä. Tutkimuksen tuloksia voi lähinnä peilata maapoliittisten ohjelmien sisältöihin ja kaupungeissa tehtyihin selviin poliittisiin linjanmuutoksiin. Esimerkkinä linjanmuutoksista voisi olla poliittisista tai muista syistä aiemmin käyttämättä jätetyn maan lunastusmahdollisuuden käyttöön ottaminen. Vantaalla tuorein ja päivitetty maapoliittinen ohjelma on julkaistu vuonna 2014, Kuopiossa 2015 ja Järvenpäässä 2003.

Kaikki tutkimuskaupungit ilmoittavat maapoliittisissa ohjelmissaan käyttävänsä kaikkia lain sallimia maanhankinnan keinoja. Vantaalla lunastusmenettely on tosin Vantaan sanomissa julkaistun artikkelin (Hietanen, 2012) mukaan otettu tosiasiallisesti käyttöön vasta maapoliittisten perusteiden uusimisen yhteydessä. Artikkelin mukaan samassa uudistuksessa asuntonttien kaavoittaminen keskitetään kaupungin omistamille maille. Molemmat keinot mainitaan myös käyttöön otettavina vuoden 2014 maapoliittisessa ohjelmassa. Kuopiossa lunastusta on käytetty 2000-luvulla vain yhden kerran, ja Järvenpäässäkin harvakseltaan. Vantaalla ensimmäinen lunastustoimitus maapoliittisen ohjelman päivittämisen jälkeen on julkista keskusteluakin herättänyt, vielä prosessissa oleva ns. Saraksen tilan lunastus.

Vantaan hintaindeksejä tutkimalla raakamaan hintaindeksin voi havaita lähteneen laskuun juuri 2013 vuoden jälkeen. Tämä voisi viitata lunastusmenettelyn käyttöönoton aikaansaamaan kaupungin neuvotteluaseman parantumiseen. Kaavoituskäytäntöjen muuttaminen on vienyt samalla pohjan maankäyttösopimuksilta, jolloin vapaaehtoinen kauppa voi osoittautua yksityiselle maanomistajalle houkuttelevaksi vaihtoehdoksi. Lunastustoimituksessa korvaukset määrätään puolueettomasti ja markkinaehtoisesti, mutta mikäli niiden tasosta on eri mieltä, voi edessä olla oikeusprosessi. Haluttomuus lähteä kiistelemään mahdollisista lunastustoimituksen korvauksista voi olla yksi vapaaehtoisten kauppojen suuntaan vaikuttava tekijä.

Kuopiossa raakamaan hintakehitys vaikuttaa indeksin perusteella hyvin tasaiselta. Tämä kävisi hyvin yhteen johdonmukaisesti suunnitellun pitkän aikavälin maapoliittisen linjan kanssa. Kuopiossa maapoliittinen ohjelma on ollut käytössä vuodesta 1991 lähtien, ja viimeisimmät versiot ovat tulleet voimaan 2007 ja nykyisin 2015. Ohjelman peruslinjat ovat osoittautuneet hyvin toimiviksi eikä niille ole havaittu suurempia uudistamistarpeita. Ohjelman mukaan raakamaan kohtuullisen hinnan säilyttämisessä keskeisenä tekijänä on ollut ensimmäisen asemakaavan laatiminen vain kaupungin omistamille maille. Asuintonttien hinnoissa vaikuttaisi indeksin perusteella olevan enemmän vaihtelua, joka voisi selittyä kysynnän muutoksilla.

Raakamaan hinnan pysyessä alhaisella tasolla on Kuopion kaupungilla ollut mahdollisuus kerätä tonttitulot itselleen. Kuopiossa tonttien hinnoittelussa pyritään kohtuulliseen käypään hintaan, jonka voisi ajatella olevan kohtuullisuudesta johtuen hieman todellisen markkinaarvon alapuolella. Tämä mahdollistaisi osan kaavoituksen tuomasta arvonnoususta myös rakennuttajalle, olkoon se sitten yksityishenkilö tai yritys. Kuopion pääasiallinen tonttien luovutuskeino on kuitenkin vuokraaminen, jolla kaupunki pyrkii tasaisten ja ennustettavien kasvavien ylläpitämiseen. Kohtuullisen vuokranmääräytymisprosentin ansiosta asukkaiden halukkuus lunastaa rakentamiaan tontteja on ollut vähäistä. Pitkien vuokrasopimusten aikana vuokrankorotusindeksiä nopeammin nousevan maan arvon aiheuttama mahdollinen vuokran korotuspaine sopimuksia uusittaessa on huomioitu maapoliittisessa ohjelmassa.

6 Johtopäätökset

Maapoliittisilla ohjelmilla voidaan ohjata kunnan maankäytön periaatteita pitkäjänteisesti ja osapuolten kannalta ennustettavasti. Päättäjien ja virkamiesten sitouttaminen yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden noudattamiseen on yksi tehokkaimmista keinoista maanomistajien keskinäisen tasapuolisen ja oikeudenmukaisen kohtelun luomiseksi. Hyvin suunnitellulla maapoliittisella ohjelmalla voidaan tasapainottaa kunnan taloudellista tilannetta ja minimoida suhdannevaihtelun vaikutukset kunnan talouteen. Hankkimalla raakamaata aikaisessa vaiheessa maankäyttösuunnitelmien mukaisilta laajenemisalueilta voidaan kaavoituksen tuoma maan arvonnousu pidättää infrastruktuurin rakentamisen ja ylläpitämisen kustannuksiin. Ylijäämällä on mahdollista rahoittaa muita kunnallispalveluita. Tämän keinon tasapuolisuudesta voi tosin olla montaa mieltä; arvonpidätyksen voi helposti nähdä myös maanomistajiin kohdistuvana lisäverona. Maanomistajien luottamus kunnan ennustettavaan ja oikeudenmukaiseksi koettuun toimintaan on omiaan lisäämään vapaaehtoisen maanluovutuksen osuutta maanhankinnasta.

Tästä yksi kirjoitushetkellä ajankohtainen esimerkki oli Helsingin Sanomissa 13.5.2017 julkaistu Pirkkalasta kertova artikkeli (Valtavaara, 2017). Artikkelin mukaan Pirkkalassa raakamaata hankitaan tiettyyn alueelliseen hintaan, jolloin maanomistajien pelko epäedullisista kaupoista on hälvennyt. Myös maankäyttösopimusten käytön kieltäminen yksityisiltä raakama-alueilta on artikkelin mukaan tehostanut vapaaehtoista kaupankäyntiä. Kaupunki on pidättänyt kaavoituksen tuoman arvonnousun itselleen, joka ilmenee kasvaneina tontinmyyntituloina. Artikkelin mukaan kunnan tilanne on käännetty viidessä vuodessa yksityisten pääosin pyörittämästä tonttikaupasta kunnan hallinnoimaan maapolitiikkaan juuri poliittisella yhteisymmärryksellä ja yhteisiin periaatteisiin sitoutumisella. Artikkelissa siteeratun emeritusprofessori Loikkasen mukaan maapolitiikassa kyse on juuri ”kunnallispoliittisesta päätöksenteosta”.

Tutkimuskaupunkien maapoliittisista ohjelmista huomattavaa vaihtelua löytyi varsinkin asuintonttien luovutuksen periaatteista. Täysin päinvastaisilla linjoilla olivat varsinkin Kuopio ja Vantaa. Kuopiossa suositaan vuokratontteja, kun Vantaalla taas tontit pyritään myymään samoin kuin Järvenpäässä. Maapoliittisten ohjelmien vaikutuksista alueiden hintakehitykseen ei erityisen selviä näyttöjä saatu kuin Kuopiosta. Siellä johdonmukaisella ja pitkäkestoisella maapolitiikalla näyttäisi olleen vaikutusta varsinkin raakamaan hintatason säilymiseen kohtuullisella tasolla. Vantaalla lunastusmenettelyn käyttöönotto voi olla yksi raakamaan hintojen laskuun vaikuttaneista tekijöistä vuoden 2014 jälkeen. Tosin aiemmin mainitussa Pirkkalan tapauksessa vaikutusten aikaansaaminen vei maapoliittisen ohjelman käyttöönotosta viisi vuotta, joten Vantaan osalta vaikutusten arviointi voi olla vielä turhan aikaista. Järvenpäässä maapoliittisen ohjelman vaikutusten arviointia hankaloittaa se, ettei ohjelmaa ole päivitetty vuoden 2003 jälkeen. Tämä voi olla osoitus kaupungin passiivisesta suhtautumisesta maapolitiikan kysymyksiin.

Mielenkiintoisena jatkotutkimuksen kohteena maapolitiikan alalla voisi olla kuntapoliittikojen sitoutumisen taso maapoliittisiin periaatteisiin, ja se kuinka tehokkaasti ohjelmissa julistetut linjaukset saadaan siirrettyä käytäntöön. Samalla olisi mahdollista tutkia maanomistajien kokemaa oikeudenmukaisuuden tunnetta vapaaehtoisiiin kauppoihin liittyen. Kun toisella osapuolella on käytettävissään lunastusmahdollisuus, voi kaupan vapaaehtoisuus tuntua maanomistajasta hyvin yksipuoleiselta.

Lähteet

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999

Tuloverolaki 1535/1992

Alterman, R. (2012) Land-Use Regulations and Property Values – The ”Windfalls Capture” Idea Revisited. Pre-publication version of: Chapter 33, p. 755-786 in: The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning. Oxford University Press.

Hannikainen, M.-L. (2012) Raakamaan lunastamisen ja maankäyttösopimuksen vertailu Keravan kaupungin kannalta. Opinnäytetyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, rakentamisen koulutusohjelma. Espoo. 51 s.

Hietanen, R. (2012) Vantaa ottaa käyttöön tonttien pakkolunastukset. Vantaan Sanomat. Julkaistu 10.9.2012. Saatavilla: <http://www.vantaansanomat.fi/artikkeli/137760-vantaa-ottaa-kayttoon-tonttien-pakkolunastukset> [Viitattu 3.5.2017]

Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P. (2007) Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi. 448 s. ISBN 978-951-26-5635-6.

Holopainen, M. (2014) Maapolitiikka kunnan kehittämisvälineenä – Mitä tontinluovutuksella ohjataan ja mitkä ovat tontinluovutuksen kehitystarpeet kasvavilla seuduilla? Helsinki. Suomen Kuntaliitto. Saatavissa: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/928-MASTO_061014_maapolitiikka-ja-tontinluovutus_Holopainen.pdf [Viitattu 4.5.2017]

Järvenpään kaupunki (2003) Maapoliittinen periaateohjelma 2002. Järvenpää. 20 s.

Kariniemi, T. (2012) Raakamaan lunastusprosessin kesto – voiko prosessia lyhentää? Opinnäytetyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, rakentamisen koulutusohjelma. Espoo. 41 s.

Keskinen, M. (2010) Maapolitiikan ratkaisulla merkittävä vaikutus kuntatalouteen. Maankäyttö. Vol. 2010:1. S. 21-23.

Kivistö, T. (2017) Raakamaan markkina-arvon määrittäminen hintasuhtedemenetelmällä – tapaus-tutkimus Järvenpää, Kuopio ja Vantaa. Julkaisematon. Diplomityö. Aalto-yliopisto, insinöörityö- ja rakennuslaitos, rakennetun ympäristön laitos. Espoo. Xx s.

Kuopion kaupunki (2015) Kuopion maapoliittinen ohjelma. Kuopio. 34 s.

Lehto, J. (2017) Selvitys suurten kaupunkien maapoliittisista periaatteista. Opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu, rakentamisen ja maanmittauksen koulutusohjelma. Espoo. 57 s.

Loikkanen, H. A. & Laakso, S. & Susiluoto, I. (toim.) (2012) Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsinki. 444 s. ISBN 978-952-272-264-5.

- Loikkanen, H. A. (2013) Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapoliitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. 54 s. VATT valmisteluraportit 17/2013. ISBN 978-952-274-078-6.
- Mansikkavuori, A. (2008) Järvenpään valitsema maapoliittinen tie tarkastelussa. Pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos. Tampere. 71 s.
- Mellin, I. (2006) Tilastolliset menetelmät. Oppimateriaali. Teknillinen korkeakoulu. Espoo. 514 s.
- Suomen Kuntaliitto (2009) Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Helsinki. 16 s. ISBN 978-952-213-474-5.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Osakeasuntojen hinnat [verkkójulkaisu]. ISSN=2323-878X. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 15.5.2017].
- Takalo-Eskola, T. (2005) Kunnan maapoliitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Ympäristöministeriö. 76 s. Suomen ympäristö 786. ISBN 951-731-335-7.
- Tuomi, J. & Hiironen, J. (2015) Pakkolunastus – kuninkaan viimeinen keino. Helsinki. Maankäyttö. Vol. 2015:4. S. 14-16.
- Uudenmaan liitto (2007) Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Helsinki: Uudenmaan liitto. 92 s. Uudenmaan liiton julkaisuja E 95. ISBN 978-952-448-229-5.
- Valtavaara, M. (2017) Kiinteistökeinottelijat häädettiin Pirkkalasta ja maakaupan hanat aukeivat – ”Malli sopii jokaiseen kuntaan”. Helsingin Sanomat. Julkaistu 13.5.2017. Saatavilla: <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005210058.html> [viitattu: 19.5.2017]
- Vantaan kaupunki (2014) Maapoliittiset linjaukset kaavoitusta, maanhankintaa ja maanluovutusta koskien. Vantaa. 20 s.
- Vantaan kaupunginhallitus (2016) Asuntotonttien yleisten luovutusperiaatteiden, luovutus hintojen ja luovutusehtojen hyväksyminen vuonna 2016 luovutettaville tonteille. Vantaa. https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaaw-wwstructure/125699_1488003438.pdf. [viitattu: 4.3.2017].
- Virtanen, P. et al. (1991) Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki: Rakennustieto. 392 s. ISBN 951-682-215-0.
- Virtanen, P. (2004) Yleinen maapoliitiikka – Minun, Sinun ja meidän maa. Espoo: Teknillinen korkeakoulu. 123 s. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 108. ISBN 951-22-7301-2.