

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus

Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys

Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Tea Lönnroth, Tuulia Puustinen,
Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala,
Salla Rausmaa ja Mia Toivanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:49

tietokayttoon.fi

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus

Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys

Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Tea Lönnroth, Tuulia Puustinen,
Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala,
Salla Rausmaa ja Mia Toivanen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf: 978-952-383-322-7

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus

Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Tea Lönnroth, Tuulia Puustinen, Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Salla Rausmaa ja Mia Toivanen

Kieli suomi **Sivumäärä** 264

Tiivistelmä

Maapolitiikan toimintaympäristöön kohdistuu monia muospaineita esimerkiksi kaupungistumiskehityksen, ilmastomuutoksen ja poliittisten megatrendien seurauksena. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuntien maapolitiikan nykytilaa ja kehittämistarpeita. Tutkimuksessa keskitytään maapolitiikan keinovalikoimaan, sen käyttöön ja toimivuuteen, maapoliittiseen tavoitteenasetantaan ja toimenpiteiden tai keinojen vaikutuslogiikkaan sekä maapolitiikan seurantaan ja raportointiin. Läpäisevinä näkökulmina tutkimuksessa ovat maapolitiikan avoimuus ja tasapuolisuus, jotka ovat keskeisiä elementtejä maapolitiikan hyväksyttävyydessä eri sidosryhmien näkökulmasta. Tutkimus toteutettiin monimenetelmällisesti hyödyntäen useita eri aineistoja. Tutkimuksessa havaittiin monia kehitystarpeita maapolitiikalle ja tutkimus esittääkin lukuisia kehittämissuhteita ja suosituksia maapolitiikalle. Lisäksi tutkimuksessa on muun muassa havainnollistettu esimerkein maapolitiikan tavoitteenasetantaa ja vaikuttavuusajattelua sekä luonnosteltu edelleen kehitettäväksi maapolitiikan raportointikehikko, jolla maapoliittista toimintaa voitaisiin seurata, arvioida ja valvoa. Niin kunnat, maapolitiikan sidosryhmät kuin lainsäätäjät voivat hyödyntää tutkimuksen tuloksia sekä kehittämissuhteita ja suosituksia.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat Maapolitiikka, lainsäädäntö, vaikuttavuus, avoimuus, hyväksyttävyys, tutkimus, tutkimustoiminta

ISBN PDF 978-952-383-322-7

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-322-7>

Markpolitikens nuvarande tillstånd och framtid Medel, inverkan, öppenhet och acceptans

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:49

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Tea Lönnroth, Tuulia Puustinen, Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Salla Rausmaa och Mia Toivanen

Språk finska **Sidantal** 264

Referat

Markpolitikens verksamhetsmiljö utsätts för flera olika förändringstryck, till följd av till exempel urbanisering, klimatförändring och politiska megatrender. I denna undersökning granskas kommunernas markpolitikens nuvarande tillstånd samt utvecklingsbehov. Undersökningen fokuserar på utbudet av markpolitiska medel, deras användning och ändamålsenlighet, fastställandet av markpolitiska mål och verkningsslogiken av markpolitiska åtgärder eller medel samt uppföljning och rapportering av markpolitiken. Som övergripande synvinkel i undersökningen är markpolitikens öppenhet och jämställdhet, som fungerar som nyckelelement i acceptansen av markpolitiken ur olika intressenters perspektiv. Undersökningen genomfördes med flera olika metoder och data. I undersökningen uppmärksammas flera utvecklingsbehov av markpolitiken och undersökningen redogör för åtskilliga utvecklingsförslag samt rekommendationer. Dessutom har undersökningen bland annat exemplifierat fastställandet av markpolitiska mål och effektivitetstänkande samt illustrerat markpolitikens rapporteringsramverk för vidareutveckling, som kan användas för uppföljning, utvärdering och granskning av markpolitiken. Så väl kommuner, markpolitiska intressenter och lagstiftare kan dra nytta av undersökningens resultat samt dess utvecklingsförslag och rekommendationer.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord Markpolitik, lagstiftning, verkningfullhet, öppenhet, acceptabilitet, forskning, forskningsverksamhet

ISBN PDF 978-952-383-322-7

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-322-7>

The current state and future of land policy Instruments, impact, transparency and fairness

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:49

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Tea Lönnroth, Tuulia Puustinen, Ari Ekroos, Martti Häkkänen, Jeremias Kortelainen, Noora Luomala, Salla Rausmaa and Mia Toivanen		
Language	Finnish	Pages	264

Abstract

Many wide-ranging processes of change, such as urbanisation, climate change and political megatrends, are enforcing changes in the operational environment of land policy. This research examines the current state of municipal land policy and its future development needs. The research focuses on the instruments of land policy, their use and functionality, land policy related goalsetting and the impact logic in land policy. Reporting and monitoring of land policy are discussed as well. Cross-cutting elements of analysis include the transparency and fairness of land policy, which are key elements of acceptance of land policy amongst different stakeholders. The research was conducted using a mixed-methods approach and it relies on several sources of data. The research identifies many development needs for land policy and provides several propositions and recommendations for its further development. In addition, the research further illustrates through examples how the goal setting and impact logic of land policy could be advanced, and drafts a reporting framework for land policy. The framework would provide a means to follow up, evaluate and monitor land policy actions and the use of land policy instruments. through which land policy and actions using the instruments of land policy could be followed-up, evaluated and monitored. The development propositions and recommendations can be utilized by municipalities, stakeholders, and legislators.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords Land policy, legislation, efficacy, openness, acceptability, research, research activities

ISBN PDF 978-952-383-322-7 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-322-7>

Sisältö

Lukijalle	8
I OSA (luvut 1–2): Johdanto sekä oikeudellinen ja tieteellinen konteksti	9
1 Johdanto	9
1.1 Tausta.....	9
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma	10
1.3 Tutkimuksen aineisto ja menetelmät.....	11
1.4 Raportin rakenne	16
2 Maapolitiikan keinovalikoima ja tieteellinen konteksti	18
2.1 Oikeudellinen viitekehys kuntien maapolitiikalle	18
2.2 Tieteellinen konteksti ja keskeiset käsitteet	25
II OSA (luvut 3–10): Aineistonkeruun tulokset	30
3 Kuntien maapolitiikka julkisissa materiaaleissa ja tilastoissa	30
3.1 Maapoliittiset ohjelmat	30
3.2 Maapolitiikkaan liittyvä taloudellinen seuranta	32
3.3 Maapolitiikkaan liittyvät aineistot ja keskeiset informaatiolähteet	33
4 Maapolitiikan keinojen käyttö	36
4.1 Maanhankinta ja kiinteistöjen luovutus.....	36
4.2 Yksityisen maan kaavoittaminen.....	43
4.3 Asemakaavojen toteuttamisen edistäminen.....	46
4.4 Asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjaus.....	50
4.5 Täydennysrakentamisen kasvava merkitys maapolitiikassa	51
5 Maapolitiikan toimintaympäristö ja sen muutokset	54
5.1 Maapolitiikan resurssit.....	54
5.2 Maapolitiikka ja kuntaliitokset	56
5.3 Toimintaympäristön muutokset.....	59
6 Maapolitiikan tavoitteet, vaikuttavuus ja tehokkuus	66
6.1 Maapolitiikalle asetut tavoitteet.....	66
6.2 Maapolitiikan vaikuttavuus.....	69
6.3 Maapolitiikan tehokkuus	74

7	Maapolitiikan avoimuus, läpinäkyvyys, tasapuolisuus ja hyväksyttävyys	79
7.1	Maapolitiikan avoimuus ja läpinäkyvyys.....	79
7.2	Maapolitiikan tasapuolisuus	85
7.3	Maapolitiikan hyväksyttävyys	95
8	Fokusryhmähaastattelut	99
8.1	Fokusryhmähaastattelujen tulokset	99
9	Kuntaotannan tuloksia validoivan kyselyn tulokset	109
9.1	Kyselyn perustiedot.....	109
9.2	Maapolitiikan keinot	110
9.3	Maapolitiikan toimintaympäristö	117
9.4	Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset	121
9.5	Maapolitiikan tavoitteet ja vaikuttavuus.....	123
9.6	Maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyys ja tasapuolisuus.....	128
9.7	Epäasiallinen vaikuttaminen maapolitiikassa.....	132
9.8	Lopuksi.....	134
10	Sidosryhmien näkemykset kuntien maapolitiikkaan	138
10.1	Sidosryhmähaastattelut ja -kysely.....	138
III OSA (luvut 11–13): Synteesi ja kehittämissuositukset		149
11	Yhteenveto ja synteesi	149
11.1	Maapolitiikan keinot ja käytännöt.....	149
11.2	Maapolitiikan toimintaympäristön muutoksesta nousevat kehitystarpeet	162
11.3	Maapolitiikan tavoitteet, niiden toteutuminen ja maapolitiikan vaikuttavuus	169
11.4	Avoimuus, läpinäkyvyys ja hyväksyttävyys	173
12	Maapolitiikan ohjaamisen ja kehittämisen lähtökohdat	179
12.1	Maapolitiikka osana yhteiskuntaa	179
12.2	Esitys systemaattisesta raportoinnista.....	185
12.3	Vaikuttava maapolitiikka	189
13	Suosituksien ja kehittämissuositukset	196
Liitteet	201
	Liite 1. Kysymysrunko, suuret ja keskisuuret kunnat	201
	Liite 2. Kysymysrunko, pienet kunnat	206
	Liite 3. Kuntakyselyn kyselylomake.....	208
	Liite 4. Kuntakyselyn liitekuvat.....	221
	Liite 5. Sidosryhmäkyselyn kyselylomake.....	252
	Liite 6. Sidosryhmäkyselyn liitekuvat.....	257
Lähteet	263

LUKIJALLE

Kuntien maapolitiikan nykytilaa ja vaikuttavuutta ei ole selvitetty aiemmin kokonaisuutena. Kokonaiskuvan saaminen tuli ajankohtaiseksi, kun kuntien maapolitiikan vahvistaminen asetettiin tavoitteeksi Sanna Marinin hallitusohjelmassa 2019 ja kun samanaikaisesti oli meneillään maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jossa on arvioitava kunnan maapolitiikankin sääntelyn toimivuutta ja uudistamistarpeita.

Tutkimus toteutettiin Aalto-yliopiston ja Owl Group Oy:n yhteistyönä osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa. Tutkimushankkeen ohjausryhmään kuuluivat Anu Hernesmaa, Ilkka Harju (VM), Jari Salila (OM), Pentti Lähteenoja (MMM), Mika Ristimäki, Mikko Friipyöli ja Jaana Junnila (YM), joka toimi myös ryhmän puheenjohtajana.

Tutkimuksessa luodaan kokonaiskuvan kuntien maapolitiikan käytännöistä. Laajan haastatteluaineiston avulla on onnistuttu dokumentoimaan tieteen metodein maapolitiikan asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä toiminnan tavoitteista, maapolitiikan keinojen käytöstä, hyväksyttävyyden kokemuksista ja maapolitiikan roolista yhdyskuntakehityksen ohjaamisessa.

Tutkimus nostaa esille monia data- ja tietotarpeita. Maapolitiikan dataan olisi päästävä käsi nykyistä helpommin ja sitä olisi kerättävä yhä systemaattisemmin – ja systeemisemmin – jotta voitaisiin jalostaa uutta tietoa ja ymmärrystä. Valmistunut tutkimus kannustaaakin meitä pohtimaan, miten datan saatavuutta voitaisiin lisätä jatkossa.

Tutkimus on ajan hermolla, kun se luo hahmoa ja viitekehystä maapolitiikan systeemin kuvaamiseksi. Ilman kokonaisvaltaista käsitystä emme voi ratkoa maailman pirullisia ongelmia, kuten ilmastonmuutosta. Emme voi myöskään hahmottaa yhdyskuntarakenteen roolia tässä, jollei meillä ole riittävää systeemin tajua.

Kaikki vaikuttaa kaikkeen. Hyvien pyrkimysten sivuvaikutuksena syntyy käyttäytymismuutoksia, joiden ennustamiseksi tarvitaan systeemiymmärrystä. Ilman systeemitajua emme kykene seuraamaan, toteutuvatko halutut yhteiskunnalliset tavoitteet, emmekä kykene hahmottamaan, saammeko kaupan päälle tahattomia, ei-tavoiteltuja sivuvaikutuksia. Tutkimus systeemiymmärryksellään ja sen korostamisella antaa, tavoitteidensa mukaisesti, eväitä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Jaana Junnila
Kesäkuu 2021

I OSA (luvut 1–2): Johdanto sekä oikeudellinen ja tieteellinen konteksti

1 Johdanto

1.1 Tausta

Suomessa julkisen vallan interventio yhdyskuntien kehittämiseen maapolitiikan keinoin on perinteisesti ollut voimakasta ja kunnilla on kansainvälisesti tarkasteltuna laaja harkintavaltava ja vapaus maapolitiikkansa harjoittamisessa. Julkisen vallan interventiota perustellaan tyypillisesti eritoten kuntien kehitykseen liittyvillä yleisillä intresseillä, kiinteistökehityksen huomattavilla ulkoisvaikutuksilla sekä alueiden kehityksestä kunnalle syntyvillä velvoitteilla.

Useat megatrendit, eli laajat ja hitaasti muuttuvat kehityskulut, muokkaavat maapolitiikan toimintaympäristöä. Voimakkain näistä kehityskuluista on kenties kaupungistuminen. Muutto maalta kaupunkeihin on globaali ilmiö, ja myös Suomessa väestöennusteiden mukaan kymmenen suurimman kaupunkiseudun väestöosuus koko maan väestöstä tulee nousemaan noin 67 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä (MDI, 2019). Väestörakenteen vanheneminen ja eliniän odotteen piteneminen on myös kehityskulku, jota on syytä seurata tarkasti. Väestön ikääntymisellä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia yhteiskuntaan ja erityisesti työmarkkinoihin sekä julkisten palveluiden järjestämiseen ja rahoittamiseen.

Maapolitiikan kautta vaikutetaan yhdyskuntien kehittymiseen – eli kärjistetyksi siihen mitä rakennetaan ja minne – joten yhteys ekologisiin kehityskuluihin ja etenkin ilmastonmuutokseen on ilmeinen. Ihmisten ja yritysten sijoittumispäätökset, rakentamistapa, ja kiinteistöjen käyttö muodostavat suuren osan kokonaispäästöistä Suomen kaltaisessa pohjoisessa ja harvaan asutussa maassa. Maankäytön ratkaisuihin liittyy näin ollen suuri päästövähennyspotentiaali, jonka merkitystä Suomen kunnianhimoisten ilmastotavoitteiden saavuttamiselle ei ole kenties vielä täysin sisäistetty alan toimijoiden osalta.

Myös poliittisilla megatrendeillä voidaan olettaa olevan vaikutusta maapolitiikan toimintaympäristöön. Etenkin edustuksellisen demokratian roolin muutos linkittyy vahvasti maapolitiikkaan. Suuntausta, jossa kansalaisten osallisuutta sekä päätösten teko- ja toteuttamiskykyä tulnaisiin lisäämään, on ennakoitu monien tahojen toimesta jo pitkään (Sitra, 2020; Deloitte, 2017). Tämän tyyppiset kehitykset luovat painetta muun muassa maapolitiikan päätöksenteon prosesseihin ja avoimuuteen.

Muun muassa yllä kuvatut muutosvoimat pakottavat tarkastelemaan ja uudistamaan maapolitiikan tavoitteenasetantaa, prosesseja ja instrumenttien käyttöä maapolitiikan vaikuttavuuden varmistamiseksi. Tämä edellyttää kunnilta nykyistä strategisempaa ajattelua, nykyisten toimintamallien kyseenalaistamista ja systemaattista avoimuutta.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan maapolitiikan strategisia lähtökohtia, eri instrumenttien toimivuutta ja maapolitiikan vaikuttavuutta. Tutkimuksessa paneudutaan maapoliittiseen tavoitteenasetantaan ja toimenpiteiden vaikutuslogiikkaan sekä maapolitiikan seurantaan ja raportointiin. Läpäisevinä näkökulmina tutkimuksessa ovat maapolitiikan avoimuus ja tasapuolisuus, jotka ovat keskeisiä elementtejä maapolitiikan hyväksyttävyydessä eri sidosryhmien näkökulmasta.

Niin kunnat, maapolitiikan sidosryhmät kuin lainsäätäjät voivat hyödyntää tutkimuksen tuloksia. Vaikuttavuuden ja seurannan kehittämiseksi raportin loppuosassa on muun muassa havainnollistettu esimerkein maapolitiikan tavoitteenasetantaa ja vaikuttavuusajattelua sekä luonnosteltu edelleen kehitettäväksi maapolitiikan raportointikehikko, jolla maapoliittista toimintaa voi seurata, arvioida ja valvoa. Lisäksi raportin loppuun on koottu tulosten pohjalta laadittuja kehittämisideoita ja suosituksia maapolitiikalle.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusasetelma

Tutkimuksessa tarkastellaan suomalaisten kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa ja sen vaikuttavuutta, avoimuutta ja hyväksyttävyyttä. Tavoitteena on luoda kokonaiskuva kuntien harjoittaman maapolitiikan nykytilasta erilaisissa kunnissa, ja antaa ehdotuksia maapolitiikan seurantaan ja kehittämiseen.

Tutkimus pyrkii vastaamaan neljään päätutkimuskysymykseen:

1. Mitä keinoja kunnat käyttävät maapolitiikkansa toteuttamiseksi?
2. Mitä tavoitteita kunnat asettavat maapolitiikalleen ja kuinka näiden tavoitteiden toteutumista arvioidaan ja seurataan?
3. Kuinka hyväksyttävää ja läpinäkyvää kuntien harjoittama maapolitiikka on?
4. Miten maapolitiikkaa ja sen vaikuttavuutta tulisi seurata, mitata ja kehittää?

Tutkimuskysymykset 1–3 luovat katsauksen maapolitiikan nykytilaan ja sen hyväksyttävyyteen. Tutkimuskysymys 4 muodostaa synteysin tutkimuskysymysten 1–3 tuloksista ja johdopäätöksistä ja antaa suosituksia siitä, kuinka asioita tulisi kehittää.

Tutkimus lähestyy maapolitiikkaa kahdesta näkökulmasta. Ensimmäinen on kuntien toiminnan taso, jossa tarkastellaan kuntien toimintaa maapoliittisena operaattorina, keskittyen etenkin maapolitiikan nykytilaan, tavoitteisiin ja niiden seurantaan, sekä maapolitiikan avoimuuteen ja tasapuolisuuteen. Toinen näkökulma on yhteiskunnallisempi taso, jossa tarkastellaan maapolitiikan vaikuttavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä kuntatoimijoiden että keskeisten sidosryhmien näkökulmista. Näiden tutkimuksellisten teemojen kokonaisuuden perusteella muodostetaan hankkeen johtopäätökset ja suositukset maapolitiikan keinojen käytöstä, seurannasta ja kehittämistarpeista.

1.3 Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

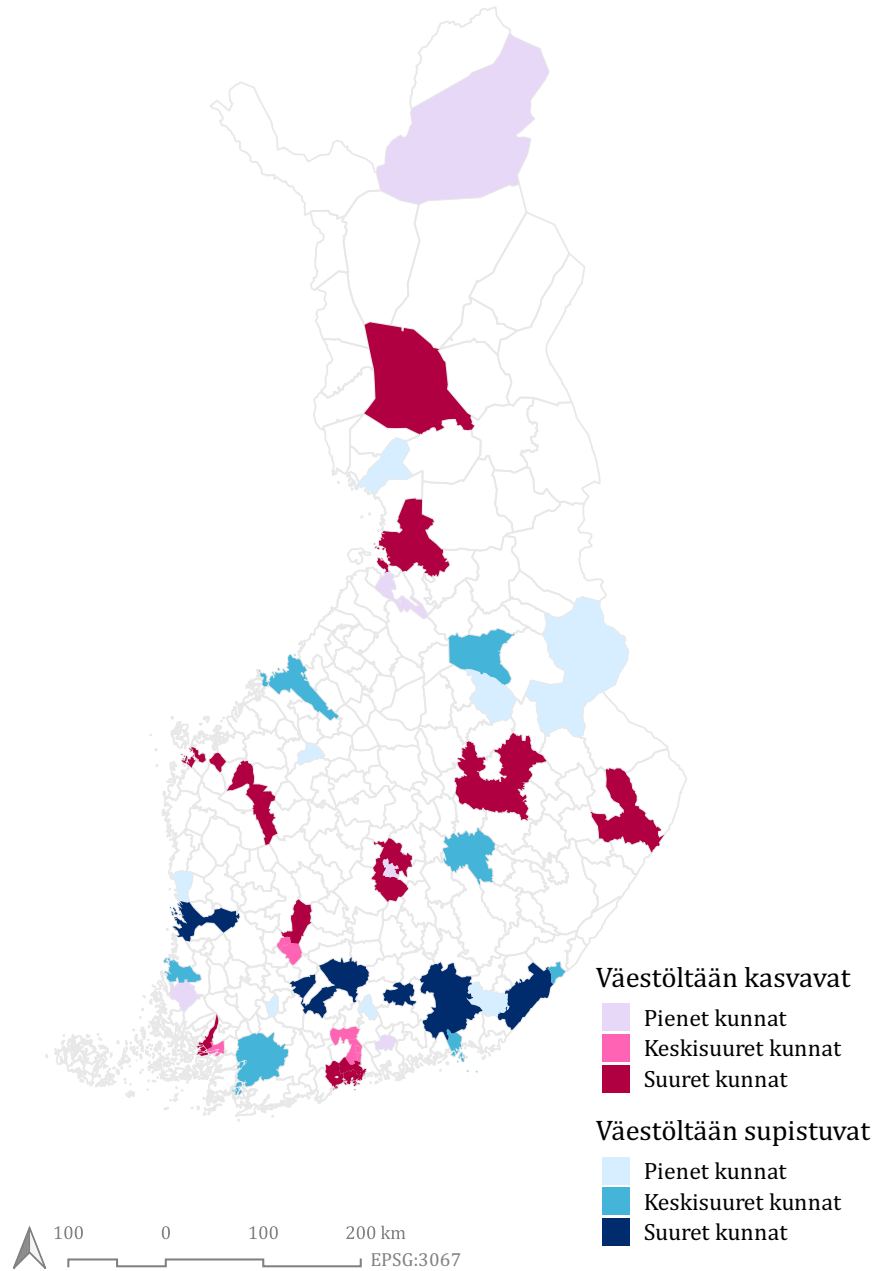
Menetelmällisesti tutkimuksessa on kaksi vaihetta: Ensimmäisessä vaiheessa muodostetaan ymmärrys kuntien maapolitiikan nykytilasta monimenetelmällisen lähestymistavan kautta. Tutkimuksen toisessa vaiheessa muodostetaan synteesi maapolitiikan nykytilasta ja laaditaan kehittämissuhteet.

Tutkimuksessa kartoitetaan maapolitiikan käytäntöjä 45 kunnan otannassa (kartta kuva 1). Otannan kunnat on kuvattu taulukossa 1. Otannan rakentamisessa on käytetty kolmea suuntaa-antavaa tekijää: Ensinnäkin, koska kuntien maapolitiikan voidaan olettaa olevan erilaista erikokoisissa kunnissa, ja koska hankkeen tavoitteena on rakentaa nimenomaan kattava käsitys maapolitiikan nykytilasta, otanta on pyritty rakentamaan monipuoliseksi valitsemalla otantaan erikokoisia kuntia (suuret: yli 50 000 asukasta, keskisuuret: yli 15 000 asukasta ja pienet: alle 15 000 asukasta). Toiseksi, otantaan on pyritty sisällyttämään sekä väestöltään kasvavia että supistuvia kuntia, sillä näiden maapolitiikan toimintaympäristö ja haasteet oletettavasti poikkeavat toisistaan. Kolmantena tekijänä on pyritty varmistamaan otannan maantieteellinen kattavuus. Otannan lopullisen muotoon on vaikuttanut kuntien mahdollisuudet ja halukkuus osallistua tutkimukseen.

Taulukko 1. Kuntaotanta

Väestöennuste (2040)	Suuri (>50k asukasta)	Keskisuuri (<50k asukasta)	Pieni (<15k asukasta)
Kasvava	Espoo	Kerava	Laitila
	Helsinki	Hyvinkää	Liminka
	Oulu	Järvenpää	Muurame
	Seinäjoki	Tuusula	Askola
	Tampere	Pirkkala	Inari
	Turku	Lempäälä	
	Vantaa	Kaarina	
	Joensuu		
	Kuopio		
	Vaasa		
	Jyväskylä		
Rovaniemi			
Vähenevä	Hämeenlinna	Salo	Luumäki
	Kouvola	Kotka	Vimpeli
	Lappeenranta	Kokkola	Kuhmo
	Mikkeli	Pieksämäki	Jokioinen
	Lahti	Kajaani	Nurmes
	Pori	Imatra	Sonkajärvi
			Kärkölä
			Merikarvia
			Simo

Kuva 1. Kartta kuntaotannasta



Otannan kuntia tarkastellaan monimenetelmällisesti:

Tietokanta- ja asiakirja-analyysissä kartoitettiin otannan kuntien osalta olemassa olevista tietokannoista löytyvä tai muodostettavissa oleva keskeinen maapoliittinen tieto ja aineisto. Tarkasteltavia asiakirjoja olivat kuntien maapoliittiset ohjelmat, maankäytön toteuttamishjelmat ja kaavoituskatsaukset sekä tilinpäätökset ja talousarviot. Maapolitiikan tavoitteita ja laajuutta selvitettiin maapolitiikkaa ohjaavien asiakirjojen analyysillä (maapoliittiset ohjelmat, maankäytön toteuttamishjelmat ja kaavoituskatsaukset), joka kuvataan luvussa 3.1. Tilinpäätösten ja talousarvioiden perusteella arvioitiin maapolitiikan läpinäkyvyyttä sekä sen merkitystä kunnallistaloudessa luvussa 3.2. Lopuksi arvioitiin löytyvän tai muodostettavissa olevan aineiston käyttökelpoisuutta maapolitiikan seurannassa. Tietokannat olivat Maanmittauslaitoksen kiinteistötietopalvelu, Tilastokeskuksen aineistot sekä Ympäristöhallinnon rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Liiteri. Lisäksi pyrittiin tunnistamaan suurten sekä keskisuurten kuntien osalta, millaisista maapolitiikkaan liittyvistä tekijöistä kunnissa kerätään aineistoa. Tietokannat on kuvattu tarkemmin luvussa 3.3.

Kuntien maapoliittisten toimijoiden haastattelut: Luvuissa 4–7 esitetty kuvaus kuntien maapolitiikan nykytilasta ja maapolitiikan keinojen käytöstä nojaa otannan kuntien maapoliittisten toimijoiden haastatteluihin. Haastattelujen avulla pyrittiin muodostamaan syvempi ymmärrys maapolitiikan nykytilasta ja käytössä olevista maapoliittisista instrumenteista, maapolitiikan tavoitteista ja niiden seurannasta sekä maapolitiikan avoimuudesta, läpinäkyvyydestä, hyväksyttävyydestä ja tasapuolisuudesta. Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina ja niiden kesto vaihteli reilusta puolesta tunnista kolmeen ja puoleen tuntiin. Suurissa kunnissa ja osassa keskisuuria kuntia haastattelun kysymyspatteristo oli laajempi ja haastattelut toteutettiin näissä kunnissa kaksiosaisina. Nämä haastattelut toteutettiin yhteistyössä Smartland.fi-tutkimusprojektin kanssa, mikä mahdollisti laajemman aineiston keräämisen. Maapolitiikkaa lähestyttiin haastatteluissa painottaen erityisesti asumisen näkökulmaa, vaikka myös muut näkökulmat huomioitiin. Suurimmassa osassa kuntia haastateltiin yhtä maapolitiikan asiantuntijaa. Joissain tapauksissa haastattelussa oli mukana kaksi asiantuntijaa, tai haastattelua täydennettiin myöhemmin toisen asiantuntijan haastattelulla. Haastateltavien nimikkeitä olivat esimerkiksi kaupungingeodeetti, maankäyttö- tai tonttipäällikkö, toimialajohtaja, ja kunnanjohtaja. Haastattelut toteutettiin etäyhteyksin, nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja purettiin tekstimuotoon käyttämällä ulkopuolista litterointipalvelua. Haastattelut toteutettiin maaliskuussa 2020. Menetelmänä haastattelujen analysoinnissa käytettiin temaattista sisällönanalyysiä. Tulokset on esitetty siten, että yksittäistä kuntaa ei voida tunnistaa. Yhden tai vähäisen määrän kuntia ollessa kyseessä käytetään pääasiassa ilmaisuja ”joissakin tapauksissa” ja ”joissakin kunnissa”.

Kuntien fokusryhmähaastattelut: Maapolitiikan nykytilaa, tavoitteita ja vaikuttavuutta selvitettiin lisäksi laajemmin 15 kunnan fokusryhmähaastatteluin, joissa oli edustettuna

kunnan eri yksiköitä. Kuntaotannon kunnista valittiin 5 kuntaa kustakin kolmesta kokoluokasta (suuri, keskisuuri ja pieni). Haastattelut toteutettiin loka-joulukuussa 2020. Haastattelujen kesto oli noin kaksi tuntia. Haastatteluihin osallistui jokaisesta kunnasta 4–8 henkilöä, jotka maapolitiikan lisäksi edustivat myös muita maapolitiikkaan kytkeytyviä sektoreita ja tahoja: elinkeinopolitiikkaa, asuntopolitiikkaa ja kaupungin strategista johtoa. Useissa haastatteluissa mukana oli kunnanjohtaja tai apulaiskaupunginjohtaja. Kokoamalla yhteen maankäyttöä eri näkökulmista käsitteleviä henkilöitä yhden kunnan sisältä haastattelut mahdollistivat maapolitiikan nykytilan syvällisemmän tarkastelun. Tavoitteena olikin erilaisten näkökulmien esille saaminen ja vaikutusketjujen osatekijöiden tunnistaminen. Fokusryhmähaastatteluihin valmistauduttiin käymällä läpi kunnan maapolitiikkaa koskevat asiakirjat, tilinpäätökset ja talousarviot sekä kunnalle aiemmin tehtyjen haastattelujen litterat. Näiden dokumenttien pohjalta muodostettiin käsitys maapolitiikan taustamuuttujista, kuten kaupungin elinkeinorakenteen muutoksista ja kuntaliitoksista. Itse fokusryhmähaastattelussa haastattelijan tehtävänä oli mahdollistaa erilaisten käsitysten ja mielipiteiden esittäminen. Fokusryhmähaastattelujen sopimisprosessissa haasteena oli pienten ja supistuvien kuntien haastattelujen sopiminen. Valtaosa haastatteluihin osallistuneista kunnista koki kuitenkin fokusryhmätyöskentelyn omalle työlleen hyödylliseksi, sillä kunnan eri yksiköiden edustajille tarjoutuu harvoin mahdollisuus kokoontua yhteen keskustelemaan maapolitiikasta.

Lisäksi toteutettiin seuraavat laaja-alaiset tiedonkeruut:

Kaikille kunnille kohdennettu kysely: Haastattelujen perusteella tehtyjen päätelmien ja kuvauksien yleistettävyys varmistettiin kaikille Suomen kunnille kohdennetulla sähköisellä kyselyllä. Suomeksi ja ruotsiksi laadittu kysely lähetettiin kuntien kirjaamoihin Ympäristöministeriön toimesta marraskuussa 2020, ja siihen vastasi 104 kuntaa. Kunnille kohdennetun kyselyn ja kuntaotannon tutkimuskysymykset olivat pitkälti samoja tai käsitelivät samoja teemoja, jotta kuntaotannon tulosten luotettavuus ja yleistettävyys voitiin validoida. Kyselyn saatekirje ja suomenkielinen kyselylomake on esitetty raportin liitteissä (liite 3). Kunnille kohdennettu kysely on kuvattu tarkemmin luvussa 9.

Maapolitiikan keskeisten sidosryhmien haastattelut: Maapolitiikan keskeisten sidosryhmien näkökulmia tutkimusteemoihin kartoitettiin sidosryhmähaastatteluilla. Maapolitiikan keskeisiin sidosryhmiin kuuluu sekä kansallisesti vaikuttavia toimijoita että paikallisia toimijoita. Sidosryhmät tuovat uutta näkökulmaa maapolitiikan onnistuneisuuteen, maapolitiikkaa taustoittaneisiin tekijöihin ja vaikutuksiin. Vaikuttavuuden osatekijöitä ja mittareita laatiessa on tärkeää huomioida myös vaikutus sidosryhmiin. Sidosryhmähaastattelut kattoivat 14 organisaatiota ja 19 henkilöä. Osa sidosryhmähaastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastattelut edustivat keskeisiä etujärjestöjä ja asiantuntijaorganisaatioita sekä asuntojen rakentamisen, myynnin ja vuokrauksen sekä juridiikan alan yrityksiä.

Sidosryhmille kohdennettu kysely: Haastattelussa esiin nousseita teemoja tarkennettiin laajemmalle sidosryhmille kohdennetulla kyselyllä, jolla kerättiin tietoja ja näkemyksiä maapolitiikan tuloksista ja vaikutuksista, alueellisesta yhteistyöstä ja kehitystarpeista. Sähköinen kysely toteutettiin loka-marraskuussa 2020. Kyselyä levittivät esimerkiksi Helsingin kauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Kaupan liitto, Rakennusteollisuus, Rakli, MTK, Kiinteistöliitto, Maanomistajain liitto, Kuntaliitto, Omakotiliitto ja Maanomistajien Arviointikeskus. Lisäksi kysely välitettiin suoraan tutkimukseen valittujen kuntien yrittäjäjärjestöjen puheenjohtajille, tutkimuksessa haastateltujen kuntien tunnistamille keskeisille sidosryhmille sekä haastatelluille etujärjestöjen edustajille. Saatteessa kyselyä pyydettiin jakamaan mahdollisuuksien mukaan eteenpäin. Kyselyyn kertyi yhteensä 169 vastausta. Sidosryhmille kohdennettu kysely ja taustatiedot vastaajista on kuvattu tarkemmin luvussa 10.

1.4 Raportin rakenne

Raportti koostuu kolmesta osasta.

I OSA (luvut 1–2): Johdanto sekä oikeudellinen ja tieteellinen konteksti

Luku 1 esittelee tutkimuksen taustan, tavoitteen sekä aineiston ja menetelmät. Luku 2 taustoittaa maapolitiikan oikeudellista ja tieteellistä kontekstia. Luvun alussa kuvataan kuntien maapolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa Suomessa oikeudellisen viitekehyksen näkökulmasta. 2. luvun loppuosassa kytketään käsillä oleva tutkimus maapolitiikan tutkimuskirjallisuuteen ja esitellään tutkimuksen keskeiset käsitteet kirjallisuuteen perustuen.

II OSA (luvut 3–10): Aineistonkeruun tulokset

Raportin II osa kuvaa kerätyn aineiston menetelmittäin. Luvussa 3 kuvataan tietokanta- ja asiakirja-analyyseissä tehdyt havainnot maapolitiikkaa kuvaavan tiedon saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Luvut 4–7 kuvaavat kuntien viranhaltijoille tehdyn haastattelututkimuksen tulokset maapolitiikan keinovalikoiman käytöstä, tavoitteista ja vaikuttavuudesta, sekä maapolitiikan avoimuudesta, läpinäkyvyydestä, tasapuolisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Fokusryhmähaastatteluiden tulokset on raportoitu luvussa 8. Kuntaotannon tuloksia validoivan kuntakyselyn tulokset on esitetty luvussa 9. Sidosryhmien näkemykset kuntien maapolitiikkaan on kuvattu luvussa 10 yhdessä sidosryhmähaastatteluiden ja sidosryhmäkyselyn osalta.

Osa II dokumentoi haastattelujen ja kyselyiden tulokset eli sen miten haastateltavat ja kyselyiden vastaajat jäsensivät ja mielsivät käsiteltyjä teemoja. Erityisesti lukujen 4–7 osalta on hyvä huomioida, että niissä ei oteta kantaa kuntien maapoliittisten käytäntöjen hyvyyteen, oikeellisuuteen tai laillisuuteen, vaan raportoidaan haastatteluissa esiin nousseita käytäntöjä.

III OSA (luvut 11–13): Synteesi ja kehittämissuositukset

Luvussa 11 kuvataan synteesi monimenetelmällisen tutkimuksen tuloksista: maapolitiikan keinoista ja käytännöistä, maapolitiikan tavoitteista ja niiden vaikuttavuudesta sekä maapolitiikan avoimuudesta, läpinäkyvyydestä ja hyväksyttävyydestä. Luku 12 käsittelee maapolitiikan ohjaamisen ja kehittämisen lähtökohtia: maapolitiikkaa osana yhteiskuntaa sekä maapolitiikan vaikuttavuuden osatekijöitä, ja asettaa suuntaviivoja näiden kehittämiseksi. Lopuksi luvussa 13 esitetään suosituksia ja kehittämissuosituksia maapolitiikalle.

2 Maapolitiikan keinovalikoima ja tieteellinen konteksti

2.1 Oikeudellinen viitekehys kuntien maapolitiikalle

Kunnan maapolitiikaksi kutsutaan niitä tavoitteita, joilla se pyrkii hallitsemaan ja kehittämään maankäyttöä kunnan alueella parhaaksi katsomallaan tavalla. Useimmiten käsitettä maapolitiikka käytetään synonyyminä *kunnan maapolitiikalle*, mutta myös muilla toimijoilla – valtiolla, seurakunnilla ja yksityisillä toimijoilla on usein omia maapoliittisia päämääriä. Seuraavassa tarkastellaan tiiviisti kuntien maapolitiikkaa ja sen keinovalikoimaa oikeudellisesta näkökulmasta.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999) lisättiin vuonna 2015 säännös kunnan maapolitiikasta (5 a §, 204/2015) ja kunnan tehtäväksi maapolitiikan harjoittaminen (20 §:n 1 momentti). Lain 5 a §:n mukaan kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Vuonna 2015 tehtyjen muutoksen tavoitteena oli edistää aktiivisen maapolitiikan harjoittamista kunnissa kuitenkin puuttumatta kuntien liikkumavaaraan eri keinojen käyttämisessä (HE 334/2014, s. 1). Maapolitiikan tavoitteet ovat pääosin elinkeino- ja asuntopoliittikkaan liittyviä, mutta laki ei edellytä kunnilta tietyn tyyppistä maapolitiikkaa. Maapolitiikalla on erityisesti kunnalle kuuluvien lainsäädännöllisten velvoitteiden kautta liittyviä yleiseen kuntatalouteen. Kuntien maapolitiikka on osa maankäyttöpolitiikkaa, johon kuuluu myös alueidenkäytön suunnittelu (kaavoitus). Hallintolain 6 §:ään (434/2003) sisällytetyillä hyvän hallinnon periaatteilla on erityistä merkitystä maapolitiikan harjoittamisessa. Periaatteista erityisen merkittäviä maapolitiikan kannalta ovat tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja.

Kuntien maapolitiikan keinovalikoima on laaja siten, että ne käsittävät toisaalta yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvia keinoja ja toisaalta julkisen vallan käyttöä. Keinot voidaan jaotella pääosiin esimerkiksi seuraavasti: kiinteistöjen hankkiminen kunnan omistukseen, kaavoitukseen liittyvät sopimukset, kaavoitus, kiinteänomaisuuden luovutus (kiinteistöjen myynti ja vuokraus), asemakaavoituksen toteuttamisen edistäminen sekä asemakaavoituksen ulkopuolella olevien alueiden rakentamisen ohjaus. Maapolitiikkaa harjoitetaan käyttämällä erilaisia lainsäädännöllisiä instrumentteja. Osin maapolitiikan keinot ovat toistensa vaihtoehtoja, osin niitä voidaan soveltaa rinnakkain. Kunnilla on laaja harkintavalta sen suhteen millä tavoin ne käyttävät maapolitiikan eri välineitä. Suuri osa kunnista on laatinut maapoliittisen ohjelman tai muun vastaavan dokumentin, joka on

hyväksyty kunnanvaltuustossa. Maapoliittinen ohjelma sisältää kunnan maapolitiikan tavoitteet ja keinot.

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa tai puuttua kuntien maapolitiikkaan vain rajoitetusti. Maankäyttö- ja rakennuslain 3 luvun mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joista päättää valtioneuvosto, ohjaavat yleisesti kuntien kaavoitusta. Kuntakaavoituksessa on huolehdittava niiden huomioon ottamista siten, että edistetään tavoitteiden toteutumista. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslain 177 ja 178 §:n nojalla kunta voidaan velvoittaa toteuttamaan suunnitteluelvoite tai valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Käytännössä nämä valtion toimivaltaan kuuluvat keinot kuitenkin rajoittavat kuntien toimivaltaa vain erittäin rajoitetusti. Suurempien kuntien maapolitiikkaan vaikuttavat kuitenkin valtion ja Helsingin seudun (14 kuntaa), Turun, Tampereen ja Oulun maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimukset (MAL-sopimus), joilla muutoillaan valtion ja kuntien yhteistä tahtotilaa seutujen kehittämiseksi. MAL-sopimuksista ei ole erityistä sääntelyä, vaan oikeudellisesti ne nojautuvat sopijapuolten yleiseen toimivaltaan sekä yleiseen ja erityiseen sopimusoikeuteen. Sopimusoikeuden näkökulmasta ne ovat hallintolain 3 §:ssä tarkoitettuja hallintosopimuksia.

2.1.1 Maapolitiikan perustana kaavoitusmonopoli

Kuntien maapolitiikan keskeisin taustatekijä ja myös väline on niin sanottu kaavoitusmonopoli. Kaavoitusmonopolista ei ole yleisesti säädetty, mutta se ilmenee maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) asemakaavoitusta ja yleiskaavoitusta koskevista säännöksistä, joiden mukaan kunta laatii ja hyväksyy asemakaavan ja yleiskaavan (erityisesti 37 § ja 52 §). Kaavoitusmonopolin taustalla on perustuslain 121 §, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Eriyisen merkittävä kaavoitusmonopolin kannalta on maankäyttö- ja rakennuslain 51 §, jonka mukaan asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttävät. Käytännössä kunnalla on erittäin laaja harkintavalta sen suhteen mille alueelle ja minä ajankohtana asemakaava laaditaan tai asemakaavaa muutetaan. Vastaava päätösvalta kunnalla on yleiskaavan osalta maankäyttö- ja rakennuslain 36 §:n nojalla. Sen mukaan kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla. Tiivistetysti kunta yleiskaavalla määrittää tulevaisuudessa asemakaavoituksen piiriin tulevat uudet alueet sekä ne alueet, joilla yleiskaava mahdollistaa asemakaavan muutokset. Lisäksi kunta voi yleiskaavassa osoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaiset suunnittelutarvealueet, joilla rakentamista koskevat varsin vapaasti kunnan harkinnassa olevat maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä säädetty erityiset edellytykset. Kunta voi kaavoituksen, rakennusjärjestyksen ja suunnittelutarvealue-sääntelyn kautta käytännössä hallita rakentamista kunnan alueella.

Poikkeuksen tästä muodostavat vain ne alueet, joilla ei ole suunnittelutarvetta eli erittäin harvaan asutut alueet.

Kaavoitusmenettelyn ajaksi asetetulla rakennuskiellolla, joka asemakaavan osalta perustuu maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:ään ja yleiskaavan osalta 38 §:ään, on merkitystä sekä maapolitiikan ja kaavoituksen kannalta että hajarakentamisen ohjaukseen liittyen. Kiellot voivat olla voimassa enintään maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn määräajan (asemakaavan osalta rajoittamattomasti, mutta maksimissaan 8 vuotta kaava-alueiden laajennusten osalta; ja yleiskaavan osalta maksimissaan 15 vuotta).

2.1.2 Maanhankinta ja kiinteistöjen luovutus

Maapoliittisiin keinoihin kuuluu kunnan maanhankinta- ja luovutustoiminta. Maanhankinta tapahtuu pääasiassa vapaaehtoisin kiinteistönkaupoin, mutta kunta voi myös lunastaa maata taikka käyttää etuosto-oikeutta. Vapaaehtoisin kauppoihin sovelletaan maakaaren (540/1995) säännöksiä ja yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita. Vapaaehtoisista kaupoista ei ole tarkempaa sääntelyä, vaan kunta voi hankkia maata vapaaehtoisin kaupoin aina kun se katsoo hankinnan tarpeelliseksi ja kun sillä on budjettivarat hankinnan toteuttamiseksi. Maanhankintapäätösten tekemiseen sovelletaan kuitenkin kuntalain (410/2015) ja hallintolain menettelysäännöksiä.

Kunnan asema kiinteistön ostajana vapaaehtoisissa asemakaavoittamattomien alueiden kaupoissa on muihin toimijoihin verrattuna erittäin vahva, kun kunnalla on käytössään myös lailla säädettyjä keinoja, joilla se voi saada kiinteistön omistukseensa ilman myyjän suostumusta eli käyttämällä etuosto-oikeutta tai pakkolunastamalla. Kunnalla on myös erittäin hyvät tiedot kiinteistöjen arvoon liittyen, eikä neuvotteluasemaan voi olla vaikuttamatta kunnan ns. kaavoitusmonopoli.

Kunta voi hankkia maata myös käyttämällä etuostolaissa (608/1977) tarkoitettua oikeuttaan lunastaa alueellaan myyty kiinteistö. Etuosto-oikeutta käyttämällä kunta tulee kiinteistön ostajan sijaan luovutuskirjassa mainituilla ehdoilla. Vain ilmeisissä etuosto-oikeuden kiertämistapauksissa kaupan ehtoja voidaan käräjäoikeuden päätöksellä muuttaa (EtuostoL 21 a §). EtuostoL 1 §:n mukaan etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Käyttötarkoituksirajotus ei koske Helsingin, Espoon, Vantaan tai Kauniaisen kaupunkeja, jotka voivat käyttää etuosto-oikeutta aina, kun niiden alueella on luovutettu etuosto-oikeuden piiriin kuuluva kiinteistö.

Kunta voi lunastaa maata useilla eri perusteilla. Lunastusperusteista on säädetty pääasiassa maankäyttö- ja rakennuslain 13 luvussa. Lunastusmenettely ja lunastuskorvauksen

määräminen tapahtuvat kuitenkin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (lunastuslaki, 603/1977) mukaan. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla kunta voi lunastaa maata yhdyskuntarakentamiseen lunastusluvan saatuaan. Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n nojalla kunnalla puolestaan mahdollisuus lunastaa asemakaavassa osoitetut yleiset alueet sekä sellaisten yleisten rakennusten tontit, jotka on asemakaavassa tarkoitettu kunnan toteutettaviksi. Ensimmäisen asemakaavan alueella kunta saa katualueet ilmaiseksi omistukseensa (MRL 94 §). Lunastaminen voi perustua myös moniin muihin säännöksiin kuten kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 62–62 b §:iin, jolloin lunastusmenettelyyn ja -korvausten määrittelyyn sovelletaan kiinteistönmuodostamislakia. Vaikka kunta voi näissä tapauksissa toimia lunastajana sekä kiinteistönomistajana että 62 a §:n mukaisesti, on säännösten merkitys maapolitiikan laajemman kuvan kannalta erittäin vähäinen.

Pakkolunastusoikeuden yleiset periaatteet, jotka on ilmaistu lunastuslain 4 §:n 1 momentissa, rajoittavat lunastamisen käyttöä maapolitiikan välineenä. Lunastus edellyttää ensinnäkin yleistä tarvetta. Toiseksi lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla eli lähtökohtaisesti pakkolunastuksen tulisi olla viimesijainen keino. Kolmanneksi lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta ei saa olla suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Käytännössä kunnat ovat näistä rajoitteista huolimatta lähes poikkeuksetta saaneet maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaisen lunastusluvan.

Maan luovuttaminen on osa kunnan maapolitiikkaa. Se voi tapahtua erilaisilla oikeuksilla ja eri käyttötarkoituksiin. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole tontinluovutustoiminnasta nimenomaisia säännöksiä, vaan luovuttamiseen sovelletaan maakaarta (554/1995) tai maanvuokralakia (258/1966) sen mukaan luovutetaanko maa omistus- ja vuokraoikeudella. Näiden nimenomaisesti tontinluovutukseen sovellettavien säädösten ohella tontinluovutukseen sovelletaan kunta- ja hallintolakeja. Kuntalain 130 §:ään sisältyy erityinen vaatimus kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden varmistamisesta. Markkinaehtoisuusvaatimuksen ohella kuntien tontinluovutustoimintaan voi joissakin tapauksissa tulla sovellettavaksi myös kilpailulaki (948/2011) tai EU:n kilpailuoikeussäännöt.

2.1.3 Maankäyttösopimus, kehittämiskorvaus ja muut sopimukset

Maapoliittisena keinona kunta voi tehdä yksityisen maanomistajan kanssa erilaisia sopimuksia. Käytännössä keskeisimpiä ovat maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:ssä tarkoitettut maankäyttösopimukset. Ne ovat luonteeltaan sopimuksia, joissa kunta ja yksityinen maanomistaja sopivat maanomistajan osallistumisesta laadittavasta asemakaavasta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimukset voidaan nähdä

hallintolain 3 §:n mukaisina hallintosopimuksina, mutta niihin liittyy myös yksityisoikeudellisia piirteitä. Maankäyttösopimuksia koskevat sääntely on niukkaa (vain MRL 91 b §). Sen sijaan maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luku sisältää seikkaperäiset säännökset kehittämiskorvauksesta. Ellei maanomistajan kanssa päästä sopimukseen siitä, millä tavalla tälle maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n nojalla syntyvä osallistumisvelvoite pannaan täytäntöön, kunta voi määrätä maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännöksiä noudattaen kehittämiskorvauksen. Kehittämiskorvaus on katsottu valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuksi, kun sen perusteena ovat yhdyskuntarakentamisesta kunnalle aiheutuvat kustannukset (PevL 53/2002 vp s. 2–3). Kyse ei siis ole verosta.

Maankäyttösopimusten sisällöt vaihtelevat tapauskohtaisesti. Usein sopimukset sisältävät ehdot kaavalla osoitettavan rakennusoikeuden ja maankäyttömaksun määrästä, rakentamisvelvoitteista ja -aikatauluista, vakuusjärjestelyistä ja korosta, sopimussakoista ja riidantarkaisusta. Laajimmillaan sopimukset saattavat sisältää myös ehtoja rakennusten suunnittelusta sekä omistus- ja hallintasuhteista. Maankäyttösopimusten yhteydessä sovitaan usein myös kaava-alueella olevien yleisten alueiden ja muiden kunnan toteuttamisvastuulle kuuluvien alueiden luovuttamisesta ja vaihdoista kunnalle. Sopimusten sisältöön vaikuttaa käytännössä se, onko kyse rakennettua aluetta koskevasta asemakaavamuutoksesta vai rakentamattomalle alueelle laadittavasta ensimmäisestä asemakaavasta. Niin ikään merkitystä voi olla esimerkiksi sillä, onko kyse yhden vai useamman maanomistajan kanssa tehtävästä sopimuksesta.

Maankäyttösopimus neuvotellaan käytännössä limittäin asemakaavan tai sen muutoksen kanssa, mutta sillä ei kuitenkaan voida sopia sitovasti kaavan sisällöstä. Toisin sanoen asemakaavan hyväksymistä tai hylkäämistä koskevasta kunnanvaltuuston päätöksestä ei voi valittaa sillä perusteella, että se ei ole maankäyttösopimuksen mukainen. Maankäyttösopimus voidaan lakitekstin (MRL 91 b §) mukaan tehdä osapuolia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kaavoituksen käynnistämisestä voidaan kuitenkin sopia jo tätä ennen (MRL 91 b § 2 mom. 2. virke), mutta sopimisen kohteen on tällöin vain kaavoituksen käynnistäminen. Sopimisen kohteena ei siten ole eikä voikaan olla asemakaavan sisältö taikka kunnan ja maanomistajan väliset oikeudet ja velvollisuudet. Ennen maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:n voimaantuloa 1.1.2000 ja sittemmin maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun voimaan tuloa 1.7.2003 maankäyttösopimuksilta katsottiin puuttuvan oikeudellinen perusta (KKO 1999:128), vaikka sopimukset oli katsottu mahdollisiksi, kun niissä ei sovittu julkisen vallan käyttämisen piiriin kuuluvista kysymyksistä.

Kunnan tulee pyrkiä ensisijaisesti saamaan aikaan sopimus maanomistajan kanssa (MRL 91 a § 1 momentti). Jos kunta ja maanomistaja eivät pääse sopimukseen maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, kunta voi periä maanomistajalta kehittämiskorvauksen. Kehittämiskorvauksen määränä voidaan periä asemakaavan

mukaiselle tontille asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttaman tontin arvonnousuun suhteutetun osuuden kaava-alueen rakentamista palvelevan yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista (MRL 91 c § 1 momentti). Kehittämiskorvausta on käytetty sen voimassaoloaikana vain noin kuusi kertaa. Käytännössä lienee useimmiten niin, että jos maankäyttö sopimukseen ei päästä, kaavahanke ei etene sopimuksettoman maanomistajan alueella.

Maankäyttö sopimuksin voidaan poiketa kehittämiskorvausta koskevasta sääntelystä (MRL 91 b 3 momentti) esimerkiksi poikkeamalla maksutasosta tai sisällyttämällä maankäyttö sopimukseen sellaisia asemakaavan toteuttamista koskevia maanomistajan velvoitteita, joita kehittämiskorvausmenettelyssä ei voida käyttää. Toisaalta oikeuskäytännössä on katsottu, että kehittämiskorvausta koskeva sääntely muodostaa mittapuun arvioitaessa maankäyttö sopimuksen sopimusoikeudellista pätevyyttä ja kohtuullisuutta (KKO 2016:8), mikä osaltaan vaikuttaa sopimusvapauden sisältöluottavuuteen.

Maankäyttö sopimusten ohella maapolitiikassa tehdään varsin monenlaisia muitakin sopimuksia, joilla on liityntä kaavoitukseen ja alueiden kehittämiseen. Näihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset suunnitteluvarauspäätökset ja -sopimukset, suunnittelukilpailut sekä kiinteistökaupan esisopimukset. Sopimusten sisältö ja oikeudellinen sitovuus vaihtelee tapauskohtaisesti, mutta usein niiden keskeisenä tarkoituksena on ohjata kohteen kehittämistä yhteistyössä sopimusosapuolten välillä. Lukuun ottamatta kiinteistön kaupan esisopimuksia (MK 2:7) laintasoista sääntelyä ei näistä juurikaan ole.

2.1.4 Asemakaavojen toteuttamisen edistämiskeinoja

Asemakaavojen toteuttamisen edistämisen keinot ovat tärkeitä maapolitiikan kannalta. Edellä esitettyjen sopimusperusteisten keinojen lisäksi maapolitiikan keinoihin kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n mukainen mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta; kiinteistöverolain (654/1992) 12 a §:n (1026/1999) ja 12 b §:n (970/2016) mukainen mahdollisuus käyttää rakentamattoman rakennuspaikan osalta korotettua kiinteistöveroprosenttia.

Korotettu veroprosentti on pääsääntöisesti vähintään 2 % ja enintään 6 % (12 a §:n 1 momentti) kiinteistön arvosta, mutta poiketen siitä, mitä 12 a §:n 1 momentissa säädetään, Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Mäntsälän, Nurmijärven, Pornaisten, Sipoon, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kunnanvaltuustojen on määrättävä rakentamattomalle rakennuspaikalle veroprosentti, joka on vähintään 3 % kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi ja enintään 6 % kiinteistön arvosta. Näillä keinoilla pyritään edistämään asemakaavojen toteutumista ja kunnat käyttävät niitä harkintansa mukaan.

Rakentamiskehotusta käytetään erittäin harvoin, sillä sen mukaan kunnan on lunastettava tontti ja omistajalle suoritetaan korvaus asemakaavoitetun maan arvon mukaisesti.

2.1.5 Asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjaus

Asemakaavoittamattomia alueita koskevalla rakentamisen ohjauksella voi olla merkittävä rooli kunnan maapolitiikassa. Tällä ohjauksella voi yhdyskuntarakenteen eheyden säilyttämisen lisäksi olla vaikutuksia kunnan talouteen. Asemakaavoittamattomien alueiden rakentamisen ohjauksen välineinä toimivat maankäyttö- ja rakennuslain 14 §:n mukainen rakennusjärjestys, joka tulee olla jokaisessa kunnassa, ja yleiskaavoitus.

Rakennusjärjestyksellä, joka on pakollinen kaikissa kunnissa, voidaan antaa paikallisista oloista johtuvia suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeellisia määräyksiä. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat muun ohessa koskea rakennuspaikkaa ja rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista. Erityisesti rakennuspaikan kokoa koskevia määräyksiä, jotka ovat olleet erilaisia kunnan eri alueilla, on käytetty osana kuntien maapolitiikkaa. Rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai asemakaavassa on toisin määrätty.

Asemakaavoittamattomilla alueilla, jolla maankäytön ohjaustarve ei edellytä asemakaavan laatimista, kunta voi nykyisin yleiskaavalla mahdollistaa rakentamista suhteellisen laajasti maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n mukaisesti. Yleiskaavassa tulee olla erityinen määräys, jonka nojalla sitä voidaan käyttää rakennusluvan myöntämisen perustana kaavan tai sen osan alueella. Yleiskaavan tulee myös ohjata rakentamista riittävästi kyseisellä alueella. Kunta voi varsin vapaasti määritellä missä määrin se mahdollistaa rakentamista yleiskaavan nojalla.

Sekä rakennusjärjestyksellä että yleiskaavalla on mahdollista määritellä maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaisesti suunnittelutarvealueita, joita lakisääteisestikin ovat alueet, joilla käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Lakisääteisen määritelmän mukaisilla sekä yleiskaavalla tai rakennusjärjestyksellä määritetyillä alueilla ovat voimassa maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n mukaiset erityiset rakennusluvan edellytykset. Rakennusluvan myöntäminen näillä alueilla edellyttää, että rakentaminen 1) ei aiheuta haittaa asemakaavoitukselle, yleiskaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palvelujen saavutettavuuden kannalta; ja 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Lisäksi

rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Edellytykset on säädetty sillä tavoin joustaviksi, että kunnalla on laaja harkintavalta niiden täyttymisessä. Kunnissa rakentamisen edellytysten harkinta kuuluu varsin usein muulle kunnan viranomaiselle (usein kaavoituksesta vastaava viranomainen) kuin rakennusvalvontaviranomaiselle, joka myöntää varsinaisen rakennusluvan.

Poikkeamista koskevalla sääntelylläkin (maankäyttö- ja rakennuslain 23 luku) on merkitystä kunnan maapolitiikan kannalta, sillä poikkeamisvalta kuuluu kunnalle ja poikkeamisen edellytyksistä on säädetty varsin joustavasti. Lähtökohtaisesti poikkeus voidaan myöntää lähes kaikista maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä tai sen nojalla päätetystä. Maapolitiikan kannalta merkittävimmät kysymykset liittyvät kaavojen rakentamista koskevista rajoituksista poikkeamiseen eli erityisesti rakentamisen sallittavuuteen ja rakentamisen määrään. Poikkeamista ei saa maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n 2 momentin mukaan myöntää, jos se 1) aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle; 2) vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; 3) vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista; tai 4) johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Nämä säännökset mahdollistavat, että kunta voi varsin vapaasti harkita, milloin poikkeaminen on mahdollista. Jotkin kunnat ovat maapolitiikkansakin tueksi etukäteisesti määritelleet poikkeamisen edellytyksiä.

Kunta voi myös päättää edellä esitetyin rajoituksin alueellisesta poikkeamisesta asema-kaava-alueella, kun kysymys asuin-, liike- tai toimistorakennuksen tilojen muuttamisesta asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön (172 §).

2.2 Tieteellinen konteksti ja keskeiset käsitteet

Yhdyskuntien kehittäminen tuottaa monia ulkoisvaikutuksia ympäristöönsä. Koska osa näistä ulkoisvaikutuksista on luonteeltaan negatiivisia, on julkisen vallan väliintulo kehittämisen eri vaiheisiin nähty yleisesti välttämättömänä (esim. Webster, 1998; Needham, 2006). Maapolitiikka ja sen keinovalikoima voidaan siis hahmottaa interventiona eli väliintulona, jonka kautta ohjataan ja koordinoidaan kehittämistä haluttuun suuntaan. Käytännössä kaikki (kehittyneet) valtiot ohjaavat maankäyttöä ja yhdyskuntien kehittämistä. Siinä, kuinka vahva julkisen vallan interventio markkinoille on, ja minkälaisin keinoin ohjaus ja koordinaatio järjestetään, on kuitenkin eroja maiden välillä.

Suomessa julkisen vallan interventio yhdyskuntien kehittämiseen on perinteisesti ollut hyvin voimakas. Tyypillisesti kunnat ovat hankkineet kaavoittamattomia maita omistukseensa, kaavoittaneet ne, rakentaneet tarvittavan infrastruktuurin, ja luovuttaneet tontteja

eteenpäin rakentajille. Kirjallisuudessa tämänkaltaista lähestymistapaa kutsutaan aktiiviseksi maapolitiikaksi (esim. Louw ym., 2003; Hartmann ja Spit, 2015). Suomen lisäksi aktiivista maapoliittista linjaa on harjoitettu laajasti myös Ruotsissa (esim. Caesar, 2016) ja Alankomaissa (esim. Buitelaar, 2010). Vastakohtana aktiiviselle maapolitiikalle voidaan nähdä passiivinen maapolitiikka, jossa julkinen valta ohjaa maankäyttöä kaavoituksen kautta, mutta jättää kehittämisen yksityisille toimijoille. Kehittämisen painopisteen siirtäessä entistä vahvemmin kaupunkirakenteen sisälle on myös perinteisissä aktiivisen maapolitiikan maissa otettu käyttöön ”passiivisina” pidettyjä maapoliittisia keinoja kuten kaupunkimaan uudelleenjärjestely (land readjustment) ja julkisen ja yksityisen yhteiskehittäminen (public-private partnership) (Muñoz Gielen ym., 2017). Näin ollen raja aktiivisen ja passiivisen maapolitiikan välillä on hiljalleen hämärtyvässä.

Suomalaisen maapolitiikan keinovalikoimaa, joka on kuvattu yllä luvussa 2.1, voidaan pitää suhteellisen laajana. Kuten todettua, maapolitiikan keinot ovat osittain toistensa vaihtoehtoja, ja kunnilla on liikkumavaraa tavoissa soveltaa eri keinoja. Aiemmin esimerkiksi Takalo-Eskola (2005) on selvittänyt kyselyn avulla minkälaisia ovat kuntien käytännöt eri maapoliittisten keinojen osalta. Kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa on tiivistetty vertailukelpoiseen muotoon myös Oikarisen ym. (2015) artikkelissa käytetyssä maapolitiikkaindeksissä, sekä indeksin rakentamista kuvaavassa diplomityössä (Valtonen, 2013). Julkaisussa rakennettu indeksi on kansainvälisen käytännön mukainen maankäytön rajoittavuutta kuvaava indeksi, jonka muotoilun pohjana käytetyt mittarit ovat samantyyppisiä kuin aiemmin Yhdysvalloissa toteutetussa tutkimuksessa (Gyourko ym., 2007). Indeksi rajoittuu kuitenkin vain suurimpiin kasvukeskuksiin, eikä siten kuvaa maapolitiikan nykytilaa pienissä tai keskisuurissa kunnissa.

Kunnat pyrkivät maapolitiikallaan edistämään toivomaansa yhdyskuntakehitystä sekä kunnan asunto- ja elinkeinopolitiikkaa, sekä hallitsemaan maan arvonnousun jakautumista toimijoiden kesken. Valtonen (2019) ja Valtonen ym. (2018) arvioivat tutkimuksissaan kuntien mahdollisuuksia edistää näitä tavoitteita aktiivisen maapolitiikan keinoin. Siinä missä näiden tavoitteiden edistäminen voidaan nähdä tarpeellisena ja hyväksyttävänä, viimeaikainen tutkimuskirjallisuus (esim. Valtonen ym., 2017a; Valtonen ym., 2018) on nostanut esiin riskin siitä, että kuntien laajat oikeudet maapolitiikan saralla saattavat rohkaista kuntia myös maan arvonnousuun liittyvään spekulatioon ja riskinottoon. Lisäksi viimeaikainen tutkimus (esim. Valtonen ym., 2017a, b) kyseenalaistaa myös kuntien käytännön mahdollisuudet käyttää ja toimeenpanna osaa sopimuksellisen ohjauksen piirissä olevista seikoista.

Käytännössä suomalaisten kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa on aiempien tutkimusten mukaan kyseenalaistettu ainakin tehokkuuden ja vaikuttavuuden, sekä sen kohdentumisen tasapuolisuuden osalta (ks. esim. Valtonen ym., 2017a; Valtonen ym., 2018). Tasapuolisuuden haasteita on havaittu sekä horisontaalisesti (eri toimijoiden asema samalla ajan

hetkellä), että yli ajan. Käytännön esimerkkejä näistä haasteista ovat esimerkiksi epäsystemaattiset maankäyttösopimukset ja pakkolunastuskeinojen epäjohdonmukainen käyttö. Empiirinen tutkimus Hollannista (van Oosten ym., 2018), jossa kunnan maapoliittinen asema on myös suhteellisen vahva, nostaa esiin yksityisen maanomistajan oikeusturvaan liittyviä haasteita, ja raportoi tilanteita, joissa kunnan äärimmäisen vahva asema sopimusosapuolena johtaa kyseenalaistamaan sopimusten vapaaehtoisuuden.

Tässä tutkimuksessa pyritään hahmottamaan kokonaiskuva maapolitiikan nykytilasta, vaikuttavuudesta, avoimuudesta ja hyväksyttävyydestä Suomessa, sekä tunnistamaan kehittämistarpeita maapolitiikalle. Koska tutkimuksen tavoitteeseen sisältyy joukko käsitteitä, jotka voidaan ymmärtää laajasti ja monimerkityksellisesti, on syytä määritellä tarkemmin tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet.

Vaikuttavuus on tärkeä käsite puhuttaessa politiikkatoimista. Vaikuttavuuden määritelmä rakentuu kahden elementin, tavoitteen ja lopputuleman, varaan. Poliittikkatoimi voidaan siis nähdä vaikuttavana, mikäli lopputulema vastaa asetettuja tavoitteita. **Maapolitiikan vaikuttavuudella** tarkoitamme tässä tutkimuksessa sitä, miten hyvin maapolitiikka täyttää sille asetut tavoitteet oikea-aikaisesti ja konflikteja välttäen (Thiel, 2008, s. 38, cit. Hartmann ja Spit 2015). Vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi huomioida se, mitä on ja toisaalta myös se, mitä ei ole toteutunut (Needham 2007, s. 247; Hartmann ja Spit, 2015). Eli esimerkiksi yksittäisen kaavahankkeen vaikuttavuutta arvioitaessa olisi syytä tarkastella paitsi varsinaisia toteumia (tuotettujen asuntojen määrää, viheralueiden määrää ym.), myös sitä miten toteumat poikkeavat kaavasunnitelmasta.

Vaikuttavuus ei kuitenkaan ole ainoa kriteeri, jonka kautta politiikkatoimia olisi syytä tarkastella. Tässä työssä kuntien maapolitiikan käytäntöjä arvioidaan lisäksi tehokkuuden, hyväksyttävyyden, ja avoimuuden näkökulmista. **Maapolitiikan tehokkuutta** lähestytään tutkimuksessa kahdesta eri näkökulmasta. Näkökulmat kattavat maankäytön ohjauksen ja sen toteutumisen tehokkuuden maapolitiikan keinoin sekä niin sanotun panostehokkuuden eli lopputuleman suhteessa käytettyihin resursseihin (Hartmann ja Spit, 2015), kuten työaikaan tai rahaan. Tehokkuuden määritelmää täydennetään lisäksi myös aineistolähtöisesti. Tieteellisessä kirjallisuudessa politiikkatoimien tehokkuutta arvioidaan usein myös kvantifioimalla niiden vaikutuksia. Valitulla maapolitiikalla on todettu olevan vaikutusta esimerkiksi asuntotarjonnan hintajouksoon ja asuntotarjontaan (Oikarinen ym., 2015; Oikarinen, 2015; Lyytikäinen, 2009) sekä asuinympäristöihin (Eerola ja Saarimaa, 2018). Maapoliittisten instrumenttien tehokkuuden analysointi tavoitteiden saavuttamisessa kvantitatiivisin menetelmin on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Valittuja maapoliittisia instrumentteja tai niiden yhdistelmiä käytetään tiettyjen maankäyttöpoliittisten ja/tai yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. Instrumenttien valintaan sisältyy aina näkemys julkisten ja yksityisten toimijoiden roolista ja keskinäisestä

suhteesta. Keskeinen, maapolitiikan tasapuolisuuteen liittyvä kysymys on, mikä on julkisen vallan tehtävä ja kuka päätöksistä hyötyy (Hartmann ja Spit, 2015). Keskeisenä maapolitiikan hyväksyttävyyttä määrittävänä tekijänä pidetään yleistä tai julkista etua (Hartmann ja Spit, 2015), ja hyväksyttävyyden katsotaan perustuvan harjoitetun politiikan ja sen taustalla olevien sosiaalisten arvojen ja normien vastaavuuteen (Woestenburg ym., 2019).

Maapolitiikan hyväksyttävyyttä lähestytäänkin tässä tutkimuksessa legitimitetin käsitteen kautta. Sillä viitataan maapolitiikan tavoitteiden ja menettelyjen hyväksymisenarvoisuuteen keskeisten sidosryhmien (kuntalaiset, maanomistajat, rakennusliikkeet ym.) näkökulmasta. Maapolitiikan hyväksyttävyyden määrittelyä ja siihen liittyviä näkökulmia täydennetään lisäksi aineistolähtöisesti.

Taulukko 2. Poliitiikan legitimitetin voidaan nähdä perustuvan kolmeen osa-alueeseen. Muokattu perustuen Schmidt (2013, s. 8).

Legitimiteetti	Input ("panos")	Throughput ("suoritus")	Output ("tuotos")
Kohde	Politiikka	Hallinnolliset prosessit	Policy/Päätökset
Osallistujat	Kuntalaiset	Kaikki sidosryhmät	
Vaikutuslogiikka	Edustuksellinen politiikka, mahdolliset muut osallistumisen tavat	Vuorovaikutus sidosryhmiin, sääntelijöiden asiantuntemus	Tehokkuus, ongelmanratkaisukyky suhteissa politiikalle asetettuihin tavoitteisiin

Maapolitiikan hyväksyttävyyttä ja julkista etua voidaan tarkastella kolmesta näkökulmasta käsin (taulukko 2). Hyväksyttävyyttä voidaan lähestyä poliittisten menettelyjen ja prosessien näkökulmasta, jolloin korostuu kuntalaisten osallistuminen poliittisiin prosesseihin ja hallinnon reagoivuus/vastauskyky (input legitimacy). Tässä näkökulmassa painottuvat politiikan prosessien edustuksellisuus, läpinäkyvyys, mahdollisuus prosessien julkiseen tarkasteluun sekä vastuuvollisuus. Toisaalta hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella myös hallinnollisten prosessien laadun kautta, painottaen toimijoiden välistä vuorovaikutusta sekä sääntelijöiden asiantuntemuutta (throughput legitimacy). Schmidt (2013, s. 2) nimittää throughput-legitimiteettiä "hallinnon mustaksi laatikoksi". Näkökulmassa korostuu poliittisten päätöksentekijöiden tilivelvollisuuden lisäksi hallinnollisten prosessien läpinäkyvyys, inklusion aste, avoimuus intressien yhteensovittamiseksi sekä menettelyjen tasapuolisuus, saavutettavuus ja avoimuus. Hyväksyttävyyttä voidaan tarkastella myös tehokkuuden tai performanssin näkökulmasta, painottaen harjoitetun politiikan ongelmanratkaisukapasiteettia ja/tai kustannustehokkuutta suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin (output legitimacy) (Sharpf, 1999; Schmidt, 2013; Schmidt ja Wood, 2019; Woestenburg ym.,

2019). Viimeksi mainitussa näkökulmassa korostuu prosessin lopputuloksen sekä yleisten tavoitteiden kohtaavuus (Hartmann ja Spit, 2015). Maapolitiikan hyväksyttävyyssongelmat voidaan Hartmannin ja Spitin (2015) mukaan jakaa karkeasti kahteen luokkaan: 1) epäjohtamukaisuuksiin julkisen vallan interventiossa hyväksyttävyyden näkökulmasta, esimerkiksi tilanteessa, jossa input ja output – näkökulmat ovat keskenään ristiriidassa tai kilpailevat sekä 2) hyväksyttävyyteen muiden poliittisten ohjelmien tai tavoitteiden näkökulmasta. Tämän tutkimuksen synteesiosassa (luku 11) tuloksia peilataan input-, throughput-, ja output -legitimiteetin käsitteisiin sekä maapolitiikan hyväksyttävyyssongelmiin.

Suomalaisessa juridisessa kontekstissa läpinäkyvyys ja avoimuus määrittyvät perustuslain, hallintolain ja julkisuuslain sekä hyvän hallinnon periaatteiden kautta. Näihin perustuen tutkimuksessa **maapolitiikan avoimuudella** viitataan maapolitiikan tavoitteiden, prosessien ja perusteluiden läpinäkyvyyteen sekä päätösten julkisuuteen. Maapolitiikan avoimuus ja läpinäkyvyys ovat käsitteellisesti vahvasti yhteydessä hyväksyttävyyteen, sillä kuntaan julkisena toimijana kohdistuu oletus päätösten julkisuudesta. Lisäksi läpinäkyvyys on edellytys maapolitiikan lainmukaisuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja oikeudenmukaisuuden arvioinnissa, sekä mahdollisiin ongelmiin puuttumisessa. Edellä mainittuihin seikkoihin liittyen tutkimuksessa tarkastelun kohteena on myös kunnan maapolitiikan käytäntöjen peilaaminen hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteisiin (mm. tarkoitussidonnaisuus, objektiivisuus, suhteellisuus ja luottamuksen-suoja) sekä 3 §:n 2 momentissa esille tuotuihin hallintosopimuksen valmisteluun liittyviin oikeuksiin. Lisäksi huomioidaan yleisestä sopimusoikeudesta johtuvia periaatteita ja velvollisuuksia.

II OSA (luvut 3–10): Aineistonkeruun tulokset

3 Kuntien maapolitiikka julkisissa materiaaleissa ja tilastoissa

Luvussa 3 kuvataan otannan kuntien osalta olemassa olevista tietokannoista löytyvä tai muodostettavissa oleva keskeinen maapoliittinen tieto ja aineisto.

3.1 Maapoliittiset ohjelmat

Kunnilla on laaja harkintavalta sen suhteen millä tavoin ne käyttävät maapolitiikan eri välineitä. Useissa kunnissa on laadittu erityisiä maapoliittisia ohjelmia tai muita vastaavia periaateasiakirjoja. Näiden, luonteeltaan strategisten asiakirjojen tarkoituksena on yhtäältä ohjeistaa kunnan omaa organisaatiota maapoliittisten toimenpiteiden osalta ja toisaalta tarjota tietoa kunnan harjoittamasta maapolitiikasta ulospäin kuntalaisille, maanomistajille ja muille maapolitiikan piirissä toimiville tahoille. Maapoliittisista ohjelmista ei ole olemassa nimenomaista laintasoisia sääntelyä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Niiden laatiminen ja hyväksyminen perustuvat siten käytännössä muodostuneisiin toimintatapoihin.¹

Tämän selvityksen kohteena olevista kunnista selvästi suurimmassa osassa on olemassa julkinen maapoliittinen ohjelma tai muu vastaavan sisältöinen julkinen asiakirja. Asiakirjaa ei välttämättä ole otsikoinniltaan maapoliittinen ohjelma, vaan se voi olla otsikoitu koskemaan esimerkiksi maanhankinnan ja -luovutuksen periaatteita tai maankäytön toteutusohjelmaksi. Edellä mainittu koskee erityisesti suuria ja keskisuuria kuntia. Sen sijaan joissakin pienissä kunnissa ei tällaista asiakirjaa ole ainakaan julkisista aineistoista helposti löydettävissä.

¹ Maapoliittiset ohjelmat ovat oikeudelliselta luonteeltaan sillä tavoin ohjeellisia ja strategisia, että jos ne ovat ristiriidassa laintasoisien sääntelyn kanssa, on noudatettava lakia. Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että maapoliittisen ohjelman hyväksyminen valtuustossa on vain aiemmin voimassa olleen kuntalain (365/1995) 92 §:ssä tarkoitettua valmistelua, eikä siitä voida siksi valittaa (KHO 7.3.2006 t. 499). Nyt voimassa olevan kuntalain (410/2015) 136 § sisältää samansisältöisen säännöksen, joten maapoliittisen ohjelman oikeudellinen luonne lienee edelleen sama. Eduskunnan oikeusasiamies on linjannut saman suuntaisesti maapoliittisten ohjelmien oikeudellisesta luonteesta (EOA 9.5.2008 dnro 1730/4/06). Toisin sanoen maapoliittinen ohjelma on kunnallisoikeudelliselta sekä maankäyttö- ja rakentamisoikeudelliselta luonteeltaan valmistelua.

Maapoliittiset ohjelmat sisältävät tyypillisesti kuvauksen maapolitiikan lainsäädännöllisestä keinovalikoimasta sekä kuvauksen kunnan maapolitiikan tavoitteista ja siitä, millä tavoin maapolitiikan keinovalikoimaa käytetään tavoitteiden saavuttamiseksi. Maapoliittisia keinoja koskevan lainsäädännön kuvailun osalta ohjelmat ovat käytännössä identtisiä. Maapoliittiset keinot kuten vapaaehtoinen maanhankinta, maankäyttösopimukset ja näihin liittyvät maksuvelvoitteet, etuostomenettelyt, pakkolunastukset ja tonttien luovuttaminen tuodaan esille liki kaikissa ohjelmissa. Useimmissa ohjelmissa kuvataan myös kunnan suhtautumista ns. hajarakentamisen edellytyksenä olevien suunnittelutarve- ja poikkeamishakemusten käsittelyyn. Joissakin maapoliittisissa ohjelmissa tuodaan esille myös erityiskysymyksiä kuten pysäköintipolitiikka.

Maapoliittisissa ohjelmissa on myös kuvailtu se, millä tavalla kunta pyrkii eri keinoja pääasiassa käyttämään. Maapoliittista ohjelmista käy usein ilmi esimerkiksi se, kaavoittaako kunta yksityisen omistamaa maata sekä minkälaisin ehdoin kunta tekee maankäyttösopimuksia taikka luovuttaa asuin- ja yritystontteja. Jossain määrin vaihtelua näyttää olevan siinä, kuinka laajasti näitä avataan ohjelmissa.

Varsinkin kasvavien kaupunkien osalta maapoliittisten ohjelmien sisällöt ovat keskeisiltä osin varsin samankaltaisia, vaikka ohjelmat saattavat sisältää joitakin yksittäisiä toisistaan poikkeavia sisältöjä. Selkeitä eroja on siinä, että joissakin kaupungeissa maapoliittisissa ohjelmissa kuvataan varsin laajastikin kaupungin maapolitiikan nykytilaa. Nykytilakuvaus saattaa sisältää esimerkiksi kaupungin maanomistusta sekä maapolitiikan tuloja ja menoja koskevia euromääräisiä ja pinta-alaperusteisia tilastoja ja kuvaajia. Maapoliittisten ohjelmien sivumääräiset laajuudet vaihtelevat alle kymmenestä sivusta useaan kymmeneen sivuun.

Huomionarvoista on, että varsinkin suurten ja keskisuurten kuntien maapolitiikasta on lisäksi saatavilla informaatiota myös kuntien internetsivuilta. Saatavuus ja tietosisällöt vaihtelevat tosin melkoisesti. Tiedot saattavat sinänsä olla samoja, joita sisältyy valtuustojen vahvistamiin maapoliittisiin periaateasiakirjoihin, mutta internetsivuilla voi olla lisäksi täsmentäviä ohjeistuksia ja esimerkkejä kuten maankäyttömaksujen erilaisia laskentakavioita tai -esimerkkejä.

Kaikkiaan voidaan sanoa, että selvityksen kohteena olevista kasvavista kaupungeista liki kaikilla on olemassa jonkinlainen julkinen maapoliittinen asiakirja, joka tarjoaa informaatiota kaupungin harjoittamasta maapolitiikasta. Asiakirjojen informaation sisällössä ei ole olennaisilta osin periaatteellisia eroja, vaikka ne saattavat esittämistavaltaan poiketa merkittävästi toisistaan. Muutamissa pienissä kunnissa ei ollut julkisesti saatavilla maapoliittista ohjelmaa tai vastaavaa asiakirjaa. Maapolitiikan sisältöä käsitellään tässä selvityksessä myöhemmin.

3.2 Maapolitiikkaan liittyvä taloudellinen seuranta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole säännöksiä siitä, millä tavalla maapolitiikan toteutusta tulisi seurata taikka millä tavoin siitä tulisi taloudellisesti raportoida. Sen sijaan kuntalain (410/2015) 13 lukuun sisältyy yleiset säännökset kunnan kirjanpidosta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta. Lisäksi kunnan kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kirjanpitolaissa (1336/1997) ja -asetuksessa (1336/1997) säädettyä. Kunnan maapolitiikan lakisääteinen kirjanpito ja raportointi nojautuvat siten näihin yleissäännöksiin. Säännökset ilmaisevat lakisääteisen vähimmäistason, mutta eivät estä laajempaa raportointia.

Selvitysaineistona on ollut kuntien julkisesti saatavilla olevat tilinpäätökset, toimintakertomukset ja talousarviot. Kuntakonserniin kuuluvien kiinteää omaisuutta hallinnoivien yhtiöiden erillistilinpäätöksiä ei ole käyty läpi. Yleisenä havaintona voidaan todeta tilinpäätösten antavan varsin vähän nimenomaista tietoa kunnan maapolitiikan tuloksesta (tuloslaskelma) tai taloudellisesta asemasta (tase). Varsinaista maapolitiikan tuloslaskentaa tai tilinpäätöspäivän varallisuusaseman määrittävää laskentaa ei näyttäisi yhdessäkään kunnassa sisällytettävän tilinpäätöksiin. Maapolitiikan roolia kunnallistaloudessa on vaikea, tai oikeastaan mahdotonta, arvioida lakisääteisen tilinpäätösinformaation avulla, vaikka yksittäisiä maapolitiikkaan kytkeytyviä tuloja, menoja ja tase-eriä on löydettävissä.

Sen sijaan tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomuksissa ja liitetiedoissa on paikoin avattu varsin paljonkin maapolitiikkaan liittyviä taloudellisia kysymyksiä. Toimintakertomukset sisältävät joissakin kunnissa, joskin varsin suppeasti, kuvauksen maankäyttösektorin kehityksestä sekä keskeisistä tapahtumista tilikaudella ja arvion mahdollista sektorin toimintaan liittyvistä riskeistä. Tiedot ovat saattaneet koskea esimerkiksi tontinmyyntitulojen tai maankäyttömaksujen kokonaiskertymää taikka maanhankintaan käytettyä euro-määrä. Liitetiedoissa on puolestaan saatettu avata ns. taseen ulkopuolisia vastuita. Näitä ovat esimerkiksi maankäyttösopimuksiin perustuvat kunnan toteuttamis- tai muut vastuut. Tietojen esittämistapa ja -laajuus ei näiltä osin ole yhteismitallista eri kuntien kesken.

Kuntalain 110 §:n mukaan kunnanvaltuuston on hyväksyttävä vuosittain kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja taloussuunnitelma vähintään kolmeksi vuodeksi. Kuntien talousarviot näyttäisivät sisältävän varsin samankaltaista informaatiota kuin tilinpäätökset. Tietojen esittämistapa ja -laajuus näyttäisivät myös vaihtelevan eri kunnissa osin merkittävästikin. Talousarvioissa näyttäisi ainakin budjetoidun maankäyttöön käytettävät määrärahat sekä arviot ennakoiduista maanmyynti- ja maankäyttösopimustuloista. Joissakin talousarvioissa näyttäisi myös eritellyn maa- ja vesialueisiin sekä rakennuksiin liittyvät tulot ja menot. Tiedossa ei ole, laaditaanko kunnissa esimerkiksi maankäyttösektorin osalta omia, koko kunnan vastaavista tiedoista eriytettyjä talousarvioita tai -suunnitelmia.

Maapolitiikan taloudellisia lukuja sen sijaan tuodaan joissakin maapolitiittisissa ohjelmissa merkittävästikin esille, kuten edellä tuotiin jo esille. Esimerkiksi Espoon kaupungin maapolitiittisessa ohjelmassa kuvataan grafikoin kaupungin maanomistuksen kehitystä sekä määrällisesti että alueellisesti. Espoon maapolitiittisessa ohjelmassa on raportoitu maanmyyntitulojen, vuokratulojen ja kiinteistöverojen kertymää. Ohjelmassa on myös arvioitu, että kaupungin tontinmyyntituloilla on merkittävä vaikutus kaupungin tuloihin, joskaan toteamusta ei tarkemmin kytketä lukujen kautta esimerkiksi kaupungin talousarvioon.

Kaikkiaan maapolitiikkaa koskevien taloudellisten tietojen raportointi on hajanaista ja epäsystemaattista. Vaihtelua on eri kuntien kesken paljon. Joitain perustietoja tilinpäätöksistä ja talousarvioista sekä maapolitiittisista ohjelmista on kuitenkin löydettävissä. Selvää sen sijaan vaikuttaisi olevan se, että yhtenäistä maapolitiikkasektorin tuloslaskentaa ei sellaiseen näyttäisi sisältyvän yhdenkään kunnan tilinpäätökseen tai talousarvioon. Lakisääteisten tilinpäätösten, talousarvioiden ja taloussuunnitelmien valossa on vaikea objektiivisesti arvioida maapolitiikan tulojen ja menojen merkitystä kunnallistaloudessa.

3.3 Maapolitiikkaan liittyvät aineistot ja keskeiset informaatiolähteet

Tässä alaluvussa arvioidaan ja kuvataan kuntien maapolitiikan harjoittamista kuvaavia aineistoja. Tarkastelussa keskitytään ainoastaan sellaisiin aineistoihin, jotka ovat saatavilla kaikista kunnista. On hyvä huomata, että tämän luvun tarkastelu keskittyy maapolitiittisiin instrumentteihin, ja eikä kata esimerkiksi kaavoituksen seuranta. Lisäksi esimerkiksi MAL-sopimuksen piirissä olevat kunnat raportoivat sopimuksen puitteissa asemakaavoitukseen ja kaavavarantoihin liittyviä tunnuslukuja. Muilla kunnilla ei ole samankaltaisia veloitteita näiden tunnuslukujen raportoinnista.

Käytännössä systemaattisesti kerättyä ja luotettavassa aikasarjamuodossa olevaa aineistoa kuntien maapolitiikasta on olemassa erittäin niukasti. Systemaattista tietoa löytyy pääosin sellaisista maapolitiikan osa-alueista, joiden raportointi liittyy muuhun kunnallistaloudelliseen raportointiin. Tilastokeskuksen kuntien taloustietoja käsittelevistä tilastoista löytyvät maa- ja vesialueiden hankintainvestoinnit, maa- ja vesialueiden parannusinvestoinnit, maa- ja vesialueiden hankintainvestoinnit, ja näiden investointien myyntivoitot. Kuntien taseista käyvät ilmi maa- ja vesialueiden ja rakennusten tasearvot. Haasteena näissä tiedoissa on se, että raportointierät eivät kohdistu ainoastaan maapolitiittisiin investointeihin ja omistuksiin, vaan niiden joukossa on myös muiden kunnan toimintojen investointeja ja omistuksia. Kuntien taloustietolainsäädännön uudistamisen (1368–1372/2019) myötä nämä raportointierät tullaan kohdistamaan myös palveluluokkiin, mikä oletettavasti parantaa tietojen hyödynnettävyyttä, kun eri palveluluokkien omaisuuserät ja investoinnit

saadaan eriteltyä (ks. HE 60/2019 vp, hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi). Toinen haaste on se, että tiedot raportoidaan tasearvoina, mikä ei aina kuvaa kovin konkreettisesti raakamaa- tai tonttireservin todellista kokoa.

Tilastokeskus tilastoi myös rakentamista kunnittain. Aineisto ei kuitenkaan mahdollista rakentamisen yhdistämistä tiettyihin tontteihin, ja siten esimerkiksi kaavojen toteutumisen seuranta. Väestötietojärjestelmä sisältää tiedot rakennuksista ja huoneistoista. Järjestelmä sisältää paikkatietomuodossa tiedot rakennuksista ja rakennushankkeista. Verohallinnon tilastokannassa on eritelty kunnittain kiinteistöveroprosentit ja maksuunpantu kiinteistövero.

Maanmittauslaitoksen kiinteistötietopalvelu sisältää tiedot kaikista kiinteistöjen luovutuksista. Maanmittauslaitoksen hintatilastoissa esitetään erikseen asemakaava-alueella tehtyjen rakentamattomien kohteiden kauppojen lukumäärä, kokonaispinta-ala ja keskihinnat kunnittain niistä kaupoista, joissa kunta on toiminut myyjänä. Haja-asutusalueella tai rakennetuissa kohteissa kuntien kauppvoja ei erotella. Myöskään raakamaan kauppvoja ei eritellä sen perusteella, onko kunta ollut kaupassa osapuolena. Itse tietokanta sisältää sekä luovutustahon että luovutuksen saajan, joten kuntakohtaisten indikaattoreiden tuottaminen on teknisesti mahdollista. Kiinteistörekisterin ja kiinteistötietopalvelun perusteella voitaisiin määritellä kuntien kiinteistönomistus, mutta ei ilmeisesti helposti luokitella näitä erikseen raakamaa- ja tonttivarantoon.

Ympäristöhallinnon rakennetun ympäristön tietojärjestelmä Liiteri sisältää kootusti rakennettua ympäristöä ja kaavoitusta koskevia valtakunnallisia tilasto- ja paikkatietoaineistoja. Tietosisältö koostuu Suomen ympäristökeskus SYKEN aineistojen lisäksi myös muiden organisaatioiden, kuten esimerkiksi Tilastokeskuksen, ELY-keskusten, kuntien, ympäristöministeriön ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARAn, tilasto- ja paikkatietoaineistoista. Liiteri-tietokanta sisältää karttatasoja ja tilastoja esimerkiksi maankäytöstä, kaavoituksesta, ARA-asuntokannasta, rakennuskannasta ja uusista asunnoista, poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista, kuten myös esimerkiksi luonnonsuojelusta ja kulttuuriympäristöstä. Useista tilastoista löytyy aikasarjoja 2000-luvun alkupuolelta eteenpäin, mutta joidenkin tilastojen osalta on ainoastaan saatavilla poikkileikkaustilanne muutamien seurantavuosien osalta. Liiterin aineisto keskittyy pikemminkin kaavoitukseen, eikä pääasiassa sisällä maapolitiisten instrumenttien käyttöä koskevaa informaatiota.

Tutkimuksen yhteydessä pyrittiin myös tunnistamaan suurten sekä osan keskisuurista kunnista osalta, millaisista maankäyttöpolitiikkaan liittyvistä tekijöistä kunnissa kerätään aineistoa. Tehdyn aineistokartoituksen perusteella voidaan todeta, että hyvin harvalla kunnalla on kattavaa ja systemaattisesti kerättyä aineistoa maapolitiikkaan, maankäyttöön ja rakentamiseen liittyen. Alle puolet kartoituksen kohteena olleista kunnista vastasivat

toimittamalla saatavilla olevia aineistoja. Vastanneista kunnista valtaosassa ei aineistoja kuitenkaan ollut kootusti saatavilla, vaan ne saatiin eri toimialojen kautta. Esimerkiksi rakentamiseen liittyviä aineistoja on saatavilla rakennusvalvonnasta, kun taas kaavoitukseen liittyvät tiedot ovat saatavilla kunnan kaavoitusyksiköstä. Joissain kunnissa aineistojen koaminen ja ryhmittely vaatisi niin huomattavan määrän työtä, ettei siihen ollut mahdollisuuksia tämän aineistokartoituksen puitteissa.

Aineistokartoituksen perusteella kunnilla on kattavimmin tietoa kunnan maaomaisuudesta ja sen muutoksista sekä maanhankinnasta, joista useilla kunnilla on saatavilla aikasarjamuodossa tietoa. Joistain kunnista on myös suoraan saatavilla aineistoja kaavoitukseen liittyen. Lisäksi joistain kunnista oli saatavilla tietoa myönnettyjen rakennuslupien sekä valmistuneiden asuntojen lukumääristä. Edellä mainittujen aineistojen haasteena on, että tietoja on saatavilla hyvin vaihtelevina aikasarjoina. Parhaimmillaan tietoja on joidenkin indikaattoreiden osalta saatavilla lukuisilta vuosikymmeniltä, kun taas joissain kunnissa aikasarjat ulottuvat 2010-luvun alkupuolelle tai sitä lyhyemmille ajanjaksoille. Lisäksi aineistojen haasteena on niiden monimuotoisuus, joka ilmenee esimerkiksi kuntien käyttäminä eriävinä tilastointiyksikköinä. Joissain kunnissa voidaan esimerkiksi luovutettujen tonttien tilastoinnissa käyttää kappalemäärää, kun taas toisissa kunnissa indikaattoria tilastoidaan hehtaari- tai kerrosneliömetriperusteisesti. Tämä luo vuorostaan haasteita aineistojen vertailukelpoisuudelle.

4 Maapolitiikan keinojen käyttö

Luvuissa 4–7 esitellään kuntien viranhaltijoiden haastattelujen tulokset. Näihin haastatteluihin viitataan raportissa usein termillä ”kuntahaastattelut”. Kyseessä olevat luvut (4–7) dokumentoivat siis haastatteluissa esille nousseet asiat ja käytännöt siten kuin haastattelutavat ovat niitä kuvanneet ja mieltäneet. Onkin tärkeää huomata, ettei tässä osiossa oteta kantaa maapoliittisten käytäntöjen hyvyteen, oikeellisuuteen tai laillisuuteen.

4.1 Maanhankinta ja kiinteistöjen luovutus

4.1.5.1 Maanhankinnan aktiivisuus

Kuntien omistaman maan määrä vaihtelee huomattavasti monista esimerkiksi historiallisista ja aiempiin toimintatapoihin liittyvistä syistä. Näillä maanomistukseen liittyvillä lähtökohdilla on osaltaan vaikutusta kunnan maanhankintaan ja siihen liittyviin tarpeisiin.

Siitä huolimatta, että maanhankinta nähdään yhtenä tärkeimmistä maapoliittisista keinoista, on kuntien välillä selvästi eroja maanhankinnan aktiivisuudessa. Aktiivisella maanhankinnalla tarkoitetaan sitä, että kunta pyrkii hankkimaan maata suunnitelmallisesti ja on yhteydessä maanomistajiin oma-aloitteisesti neuvotellakseen kiinteistökaupoista. Suurten ja keskisuurten kuntien osalta maanhankinnan aktiivisuus vaihtelee erittäin aktiivisista kunnista, joissa maanhankintaa tekee päätoimisesti yksi tai useampi viranhaltija ja neuvotteluissa ollaan aloitteellisia, jopa passiivisiksi luokiteltaviksi oleviin kuntiin, joissa maata ei juurikaan hankita tai sitä hankitaan kunnalle tarjottaessa. Pienissä kunnissa ei juurikaan tehdä maanhankintaa aktiivisesti, vaan maata hankitaan lähinnä silloin, kun sitä tarjotaan ostettavaksi, tai kun tiedossa on selkeä kohde, jota varten maata halutaan hankkia. Nämä kohteet liittyvät usein elinkeinotoiminnan kehittämiseen kunnassa. Poikkeuksen tähän linjaan muodostavat kasvukeskusten läheisyydessä sijaitsevat pienet kunnat, joissa maata hankitaan aktiivisesti ja suunnitelmallisesti asuinrakentamisen kaavoituksen tarpeisiin.

Tutkimusaineiston perusteella maanhankinnan aktiivisuutta ei suoraan voida selittää kunnan kasvun kehitystrendillä tai maaomaisuuden määrällä, sillä sekä aktiivisesti että passiivisesti maanhankintaa harjoittavien kuntien joukosta löytyy niin supistuvia kuin kasvavia kuntia, kuin myös merkittäviä ja vähäisiä maanomistajia. Maaomaisuuden suhteen on kuitenkin tärkeä huomioida, ettei sen määrä itsessään välttämättä ole merkittävä selittävä tekijä, jos omistukseen kuuluu suuri osa esimerkiksi metsä- tai suojelualueita, vaan tärkeämpää olisi tarkastella maanomistusta tulevaisuuden yhdyskuntarakentamisen näkökulmasta. Kuntien pitkän aikajänteen maanomistussuhteet, poliittiset perinteet

sekä maapolitiikan resurssit ovat tekijöitä, jotka voivat yleensä vaikuttaa maanhankinnan aktiivisuuteen.

Etenkin suurten ja keskisuurten kuntien osalta on maanhankinnan aktiivisuudessa ollut havaittavissa vaihtelua myös yli ajan. Vaihtelua ovat aiheuttaneet esimerkiksi suhdanteet, kuntien kasvutrendit sekä yhtenä merkittävänä tekijänä myös kiinteistön myyntivoiton määräaikaiset verovapaudet kunnalle myytessä. Viimeksi mainittu on haastatteluiden perusteella selvästi vilkastuttanut maanhankintaa useammassa kunnassa.

4.1.1 Maanhankinnan hinnoitteluperiaatteet

Vapaaehtoinen kauppa on kuntien ensisijainen ja yleisin maanhankintakeino. Vapaaehtoinen maanhankinta voi perustua joko suoraan kauppaan, jossa kunta maksaa maanomistajalle hinnoitteluperiaatteidensa mukaisen korvauksen, tai vaihtokauppaan, jossa kunnan omistamia maita hyödynnetään vaihtomaina. Tutkimushaastatteluiden pohjalta lähes poikkeuksetta hinnoitteluperiaatteet perustuvat joko kunnan sisällä tai naapurikunnissa tehtyihin maakauppoihin ja useammassa kunnassa painotettiin hinnoitteluperiaatteista kiinni pitämisen tärkeyttä. Myös lunastustilanteissa määräytyneitä hintatasoja hyödynnetään kunnan hintatason ja sen kohtuullisuuden arvioimisessa. Lunastustoimituksissa määräytyneet hinnat ovat tosin eräissä kunnissa aiheuttaneet hintatason nostoa. Useammassa kunnassa myös esimerkiksi sijainti tai yleiskaavan mukainen käyttötarkoitus vaikuttavat hintatasoon. Edellä mainitun lisäksi myös kaupan kohteena olevan maan kaavoitusajankausen tai käyttöönottoaikataulu vaikuttavat hintatasoon eräissä kunnissa, kun taas toisissa ns. odotusarvo ei vaikuta hintatasoon.

4.1.2 Vapaaehtoinen kauppa

Maanhankinta on usein pitkä prosessi, ja keskusteluista saatetaan käydä maanomistajien kanssa useita vuosia. Poikkeuksetta kunnan koosta riippumatta ensisijainen maanhankintakeino on vapaaehtoinen maakauppa. Haastatteluiden perusteella useammassa suuressa ja keskisuuressa kunnassa, riippumatta kunnan kasvutrendistä, on havaittu maanhankinnan muuttuneen haastavammaksi johtuen erityisesti maanomistajien kasvaneista hintatodetuksista. Lisäksi on kuntia, joissa suurmaanomistajat eivät ole halukkaita luopumaan maastaan rahallista korvausta vastaan, joka luo haastavat edellytykset toteuttaa maanhankintaa vapaaehtoisin keinoin. Mikäli maanomistajan ja kunnan hintanäkemykset eivät kohtaa, on kunnissa voitu jättää kauppa toteuttamatta sen sijaan, että olisi hyödynnetty muita lain sallimia maanhankintakeinoja.

4.1.3 Etuosto

Kunnan maanhankintakeinoiniin lukeutuu myös etuosto-oikeus, josta on säädetty etuosto-laissa. Etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta asettua ostajan tilalle kaupassa sovitulla ehdoilla, jolloin myyjän asema tai tilanne ei olennaisesti muutu. Kunta voi käyttää etuostoa maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten kiinteistökaupan käsittäessä yli 5 000 neliometriä. Pääkaupunkiseudulla edellä mainittua käyttörajoitusta ei ole, vaan kunnalla on etuosto-oikeus kaikissa kiinteistökaupoissa, joiden pinta-ala on yli 3 000 neliometriä.

Etuosto-oikeuden osalta voidaan haastatteluiden perusteella todeta, että sen käyttö kunnissa on hyvin sattumanvaraista. Lähes kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa suurissa ja keskisuurissa kunnissa etuosto-oikeutta on käytetty, mutta valtaosassa sillä on hyvin vähäinen rooli. Pienistä kunnista vain muutama on käyttänyt etuosto-oikeutta maanhankintakeinona. Sattumanvaraisen luonteensa vuoksi etuosto-oikeutta hyödyntämällä ei voida turvata kaikkia kunnan maanhankinnan tarpeita, minkä vuoksi menetelmää esitetään käytettäväksi valtaosassa kuntia sellaisissa tilanteissa, joissa maata on saatavilla kunnan kehityksen kannalta suotuisilta alueilta kohtuulliseen hintaan. Tutkimuksen kohteena olevista suurista kunnista etuosto-oikeutta on enimmillään käytetty useampia kertoja vuodessa, sekä pääkaupunkiseudulla että muissa kunnissa, kun taas vähimmillään menetelmää ei ole käytetty edes vuosittain. Keskisuurten kuntien osalta etuosto-oikeuden käytöllä on vieläkin vähäisempi rooli, ja valtaosassa kuntia menetelmää on käytetty korkeintaan muutamman vuoden välein.

4.1.4 Lunastus yhdyskuntarakentamiseen

Mikäli neuvottelut maanomistajan kanssa eivät tuota tulosta, voi kunta hakea ympäristöministeriöltä lupaa lunastaa alue yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin. Valtaosassa kuntia lunastus on kirjattuna maapoliittisissa linjauksissa yhtenä poliittisen hyväksynnän saaneena maanhankinnan keinona, mutta sitä on hyödynnetty hyvin vaihtelevasti. Osassa kuntia on lunastusmenettelyä käytetty useampia kertoja, ja haastatteluiden perusteella on kuntia, joissa lunastukseen perustuva maanhankinta on joinain vuosina ollut pinta-alalla mitattuna käytetyin maanhankintamenetelmä. Toisena ääripäänä on kuntia, joissa lunastusmenettelyä ei ole käytetty kertaakaan. Haastatteluaineiston perusteella on kuntia, joissa poliittinen tahtotila ei tue lunastusmenettelyn käyttöä maapoliittisista linjauksista huolimatta, jonka vuoksi viranhaltijat eivät ole edes lähteneet ehdottamaan sen käyttöä. Useammassa kunnassa, joissa lunastusmenettelyä ei ole käytetty, on kuitenkin aito valmius sen käyttöön. Ainakin neljässä kunnassa, joissa lunastusmenettelyllä ei ole maata hankittu, on sen käytöstä kuitenkin tehty päätös ja lunastuslupaa on haettu, mutta kauppa on lopulta toteutunut vapaaehtoisesti.

4.1.5 Myynti ja vuokraus tonttien luovutusmuotona

Omistamalla maata ja luovuttamalla sitä omien ehtojensa mukaisesti, kunta voi edistää omia asunto- ja elinkeinopoliittisia tai muita tavoitteitaan. Tontteja voidaan luovuttaa sekä myymällä että vuokraamalla. Ensisijainen luovutusmuoto vaihtelee kunnittain, mutta kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa suurissa ja keskisuurissa kunnissa on molemmat luovutusmuodot käytössä. Yhtiömuotoiseen asuntorakentamiseen luovutettavien tonttien painopiste on suurissa kunnissa niukasti enemmän vuokraamisen kannalla, kun taas keskisuurissa kunnissa suositaan useammin tonttien myyntiä. Useammalla kunnalla on myös käytäntönä, että tontinsaaja voi itse valita luovutusmuodon. Näissä tilanteissa tontinsaajat ovat usein suosineet vuokrausta ainakin rakentamisen alkuvaiheessa, mutta kiinteistö on voitu hankkia myöhemmin omistukseen. Haastatteluaineistosta perusteella, etenkin kasvavissa kunnissa on markkinoilla ollut havaittavissa kasvavaa kiinnostusta tontin ostamiseen. Ainakin osittain syynä tähän ollut tonttirahastojen tulo markkinoille.

Omakotitonttien luovutuksessa on pääpaino vuokraamisessa sekä suurten että keskisuurten kuntien osalta, mutta monissa kunnissa tontteja luovutetaan aluekohtaisesti sekä vuokraamalla että myymällä. Lisäksi useammassa kunnassa on käytäntönä, että tontinsaaja voi itse valita luovutusmuodon. Ainoastaan muutamassa kunnassa on linjattu tiukasti joko tonttien myynti tai vuokraus ainoaksi luovutusmuodoksi.

4.1.6 Tonttien hinnoittelu

Tonttien hinnoittelussa on kuntien välillä hyvin erilaisia käytänteitä. EU:n valtiotukisääntelyn (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, artikla 107) sekä kuntalain 130 §:ssä edellyttää menettelyitä, joilla kunta voi luovuttaa tai antaa vuokralle kiinteistöjä markkinoilla toimiville yrityksille. Kuntalain 130 §:n mukaan kuntien tulee joko käyttää avointa tarjouskilpailua tai mikäli tarjouskilpailua ei käytetä, tulee ulkopuolisen arvioijan arvioida kiinteistön markkina-arvo tai markkinaperusteinen vuokrataso. Käytännössä markkina-arvon määrittelyssä voidaan käytetään joko vyöhykehintoja tai kohdekohtaisia arviolausuntoja. Tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa hinnoitellaan yhtiömuotoiseen asuntotuotantoon luovutettavat tontit tyypillisemmin joko vyöhykehintojen tai yksittäisten arviolausuntojen pohjalta. Valtaosassa kuntia käytetään yhtiömuotoiseen asuntotuotantoon luovutettavien tonttien osalta myös tarjouskilpailuja, etenkin niissä tapauksissa, joissa luovutettava tontti sijaitsee erityisen hyvällä paikalla tai kaupunkikuvallisesti merkittävällä alueella. Kuntien väliset eroavaisuudet hinnoittelukäytänneissä muodostuvat yhtiömuotoiseen asuntorakentamiseen luovutettavien tonttien osalta esimerkiksi vyöhykehinnollumallien ajantasaistamisfrekvenssistä, sillä osassa kuntia vyöhykehintoja päivitetään jopa vuosittain, kun taas toisissa useamman vuoden välein. Edellä mainitun lisäksi myös markkinahintojen kohtuullistamisessa näyttäisi olevan eroavaisuuksia. Haastatteluaineiston perusteella sekä joissain suurissa että keskisuurissa kunnissa käytetään tontinluovutuksissa

käypää hintaa, kun taas toisissa kunnissa käytetään niin sanottua kohtuullista käypää hintaa.

Omakotitonttien hinnoittelussa on suurissa ja keskisuurissa kunnissa käytössä tyypillisesti joko ulkopuolisen arvioitsijan laatimat vyöhyke- tai aluehinnoittelumallit, tai viranhaltijatyönä valmistellut ja luottamuselimissä vahvistetut hinnoittelumallit. Tarjouskilpailuita käytetään enimmäkseen yksittäistapauksissa erityisarvoa omaavilla tonteilla, kuten omantaisilla tai muilla erityisen arvokkaaksi katsotuilla tonteilla, ja haastatteluiden perusteella ainakin yhdessä kunnassa käytetään ajoittaisia tarjouskilpailuita myös keinona tarkistaa markkinahintatasoa. Omakotitontit luovutetaan useammassa kunnassa kohtuullisen käypään hintaan, mutta haastatteluaineiston perusteella eräissä kunnissa tontteja luovutetaan myös huomattavasti alle markkinahinnan.

Pienissä kunnissa asuintonttien hinnoittelun käytännöt ovat kirjavia. Hinnoittelu voi perustua ulkopuolisen arvioitsijan tekemän arvion lisäksi esimerkiksi kaavan ja infrastruktuurin toteuttamiskustannuksiin, tai kiinteistöverotuksen pohjana käytettäviin maapohjan arvon vyöhykkeisiin. Joissakin pienissä kunnissa on haastattelujen mukaan myös kohdennettu erityyppisiä alennuskampanjoita tonttien hintoihin.

Tonttien vuokrauksessa yleisimmin käytetty vuotuinen vuokra on suurissa kunnissa 4–5% ja keskisuurissa kunnissa 5–6% tontin myyntihinnasta tai käyvästä arvosta, joskin eräissä kunnissa käytetään vuotuisen vuokran määrittelyssä myyntihintoja alhaisempia tasoja.

4.1.7 Tonttien luovutusmenettelyt

Tonttien luovutusmenetelmiä on lukuisia erilaisia, kuten tarjouskilpailut, julkiset haut tai erilaiset neuvottelumenettelyt.

Omakotitonttien luovutuksissa valtaosa tutkimuksen kohteena olevista kunnista noudattaa pääasiallisena keinona julkista hakumenettelyä, jossa uudet tontit ilmoitetaan haetavaksi yksi tai kaksi kertaa vuodessa. Joissain kunnissa tonttihaku järjestetään kuukausittain. Edellä mainitun lisäksi useassa kunnassa myydään etenkin ns. erityisarvoa omaavia omakotitontteja myös tarjousten perusteella. Julkisista haku- tai tarjouskilpailumenettelyistä luovuttamatta jääneet tontit siirtyvät jatkuvaan hakuun, josta tontit luovutetaan tyypillisesti hakemusten saapumisjärjestyksen mukaisesti.

Julkisissa hauissa tontit luovutetaan kiinteään, kunnan etukäteen määrittämään hintaan. Haastatteluaineiston perusteella tontin saajien valintamenettelyt vaihtelevat kunnittain. Etenkin niissä väestöltään supistuvissa kunnissa, joissa tonttien tarjonta ylittää kysynnän, voidaan tontit luovuttaa hakemusten saapumisjärjestyksessä. Useimmassa kunnassa,

joissa kysyntä tontteja kohtaan on suurempaa, on tontinsaajan valinnassa käytössä arvontamenettely. Arvontamenettelyssä voidaan yksittäisen tontin saaja valita arvonnalla tai hakijoille voidaan arpoa järjestysnumero, jonka mukaisessa järjestyksessä valitaan haluttu tontti. Edellä mainitun lisäksi on myös kuntia, joissa arvontajärjestelmän lisäksi on käytössä ensisijaisuuskriteereitä, joiden mukaan hakijat asetetaan eri arvontaryhmiin. Tällöin muodostetaan useampia arvontaryhmiä, joista etusijalla voivat olla esimerkiksi lapsiperheet tai ensihakijat. Muita kriteereitä arvontaryhmien muodostamiselle ovat esimerkiksi hakijat, joille kunta ei ole luovuttanut tonttia viimeisen 5 tai 10 vuoden aikana. Pääasiassa kunnat luovuttavat omakotitontteja yksityishenkilöille, mutta myös ammattimaisille rakentajille luovutetaan omakotitontteja. Mikäli kunnassa on käytössä arvontaryhmät, ovat ammattirakentajat tyypillisesti viimeisessä arvontaryhmässä.

Mikäli yksittäisiin tontteihin on useampia hakijoita, on myös kuntia, joissa arvontamenettelyn sijaan on käytössä pisteytysjärjestelmä. Pisteytysjärjestelmässä tonttien hakijat arvioidaan esimerkiksi tulotason, lasten lukumäärän, nykyisen asunnon koon tai sijainnin perusteella. Pisteytyksen ohella voidaan myös käyttää tarveharkintaa.

Omakotitontinsaaja voidaan myös valita tarjouskilpailun perusteella. Eräissä kunnissa kaikki uudet omakotitontit myydään tarjouskilpailun perusteella, joskin se näyttäisi haastatteluiden perusteella olevan epätavallisempaa. Tarjouskilpailut ovat pääsääntöisesti suljettuja hintakilpailuita. Lisäksi harvinaisempana tontinluovutuskeinona on muutamissa kunnissa myös kokeiltu esimerkiksi huutokaupat.com-palvelun käyttöä, jossa tontteja voidaan myydä avoimen tarjouskilpailun kautta.

Yhtiömuotoiset tontit ovat pääsääntöisesti vapaasti haettavissa joko jatkuvan haun kautta tai erikseen ilmoitettuina hakuaikoina. Kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa suurissa kunnissa luovutetaan tontteja yhtiömuotoiseen rakentamiseen tarjouskilpailujen kautta. Myös useammassa keskisuudessa kunnassa on kilpailullisia luovutusmenetelmiä käytössä, mutta etenkin eräissä supistuvissa kunnissa, joissa yhtiömuotoisen rakentamisen kysyntä on heikkoa, korostuvat neuvottelumenettelyt kilpailullisten tontinluovutusmenettelyiden sijaan. Useissa kunnissa tontteja luovutetaan yhtiömuotoiseen rakentamiseen myös suoran hakumenettelyn kautta, jossa tontit voidaan luovuttaa harkintaperusteisesti ja kiinteään hintaan. Harkinnassa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi suunnitelmien laadun sekä kunnan asunto- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet.

Yhtiömuotoiseen rakentamiseen luovutettavien tonttien tarjouskilpailumenetelmissä on selvästi huomattavissa eroa kuntien välillä. Haastatteluiden perusteella on havaittavissa kuntia, joissa tontit luovutetaan hintakilpailun perusteella, kun taas eräissä kunnissa tontteja luovutetaan puhtaasti laatukilpailujen perusteella. Laatukilpailuissa tonteille on tyypillisesti määritelty kunnan toimesta kiinteä hinta ja hakijat kilpailevat hankesuunnitelmalla, jossa laatua arvioidaan eri kriteerein. Edellä mainittujen kilpailumenetelmien lisäksi

useissa kunnissa on myös käytössä laatu- ja hintakilpailumenetelmien yhdistelmiä, usein muiden kilpailumenetelmien rinnalla.

Useammissa suurissa ja keskisuurissa kunnissa käytetään myös kumppanuuskaavoitus-hankkeita yhtenä tontinluovutusmuotona. Kumppanuuskaavoitushankkeella tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa kunnan omistamalle maalle otetaan kaavan luonnosteluvaiheessa mukaan yksityisiä tahoja kaavan suunnitteluun ja toteutukseen. Joissain kunnissa menettelyä käytetään harvoin, kun taas toisissa kunnissa valtaosa kunnan omistamalla maalla olevista hankkeista on kumppanuuskaavoitushankkeita. Haastatteluiden perusteella kumppanuuskaavoitushankkeita voidaan joissain kunnissa käyttää etenkin haastavien kokonaisuuksien suunnittelussa, tai esimerkiksi kiinteistökehityshankkeissa, joissa kunnalle tarpeettomaksi jäänyttä kiinteistöä voidaan kehittää ja myydä. Muutamissa kunnissa kumppanuuskaavoitusmenettelyä ei ole käytetty lainkaan.

Kumppanuuskaavoitushankkeissa menettelytapoja on lukuisia, joista yleisimpiä ovat suunnittelu- tai tontinluovutuskilpailut, suunnitteluvaraukset tai erityyppiset neuvottelumenettelyt. Näistä useat kunnat käyttävät tontinluovutuskilpailuita. Kilpailullisessa menettelyssä kunta pyytää esimerkiksi suunnitelmaa tai idealuonnosta kilpailun kohteena olevasta alueesta, jonka perusteella valitaan yksi tai useampi kumppani jatkokehittämään ja toteuttamaan hanke. Kunta on voinut tehdä alueesta jo asemakaavaluonnoksen tai kaavaprosessi on käynnissä kilpailun aikana, ja kumppanin hankesuunnitelmia hyödynnetään lopullisen asemakaavan laadinnassa.

Ei-kilpailullisia kumppanuuskaavoitusmenettelyitä ovat suunnitteluvaraukset ja neuvottelumenettelyt. Haastatteluiden perusteella muutamat kunnat käyttävät suunnitteluvarauksia, joissa suunnittelun kohteena oleva alue varataan rakennuttajalle jatkokehittäväksi. Kumppanuuskaavoitukseen voidaan myös päätyä neuvotteluiden pohjalta, joissa kiinnostunut rakennuttaja on suoraan kuntaan yhteydessä ja mahdollisen hankkeen toteutuksesta käydään vuoropuhelua. Joissain kunnissa mitään vakiintunutta kumppanuuskaavoitusmenettelyä ei ole, vaan menettelyä voidaan muokata hankekohtaisesti perustuen aiempiin kokemuksiin.

Kuntien kokemukset kumppanuuskaavoitusmenettelystä vaihtelevat. Joissain kunnissa kokemukset ovat pääasiassa olleet myönteisiä, kun taas muutamissa kunnissa kumppanuuskaavoitusprosessit on koettu työläiksi ja aikaa vieviksi.

4.2 Yksityisen maan kaavoittaminen

4.2.1 Maankäyttösopimus

Kunta voi laatia asemakaavoja myös yksityisen omistuksessa oleville alueille, jolloin kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan sopia maankäyttösopimuksella. Tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa käytetään maankäyttösopimuksia hyvin vaihtelevasti. Muutamissa kunnissa ensimmäisiä asemakaavoja voidaan laatia sekä kunnan omistamille alueille että yksityisesti omistetuille alueille. Kuitenkin valtaosassa kuntia ensimmäisiä asemakaavoja ei laadita yksityisen omistuksessa oleville alueille lainkaan, tai niitä voidaan laatia ainoastaan poikkeustilanteissa. Kunnissa, joissa ensimmäistä asemakaavaa ei pääsääntöisesti laadita yksityisesti omistetuille alueille, käytetään maankäyttösopimuksia pääosin asemakaavamuutostilanteissa, kuten esimerkiksi täydennysrakentamistilanteissa.

Haastatteluiden perusteella ensimmäisen asemakaavan laatiminen yksityisesti omistetuilla alueilla voi poikkeustilanteessa olla mahdollinen esimerkiksi silloin, kun pienehköjä yksityisessä omistuksessa olevia alueita sisältyy laajempaan, pääosin kunnan omistuksessa olevaan kaavoitushankkeeseen. Eräissä kunnissa on myös kaavoitettu yksityisessä omistuksessa olevia alueita sellaisissa tilanteissa, joissa rakentaminen on ollut mahdollista ilman asemakaavaa, ja asemakaava on laadittu jälkikäteen toteutuneen rakentamisen mukaisesti ja mahdollisesti sitä täydentämään.

Maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä maanomistajalle. Käytännössä kunta määrittää merkittävän hyödyn, ja haastatteluaineiston perusteella määrittäminen vaihtelee kuntien välillä. Osa kunnista ei peri maankäyttösopimuskorvausta tilanteissa, joissa maanomistajan saama rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä on alle 500 kerrosneliometriä tai lisärakennusoikeutta tulee ainoastaan asuntorakentamiseen. Osa kunnista määrittelee merkittävän hyödyn kynnyksen euromääräisesti. Edellä mainittujen kuntien osalta on merkittävän hyödyn kynnyksen vaihteluväli huomattava, sillä suurten ja keskisuurten kuntien osalta vaihtelee merkittävän hyödyn kynnyks 3 000 eurosta 1 000 000 euroon. Merkittävän hyödyn kynnyks voi myös vaihdella asemakaavan käyttötarkoituksen mukaan, ja joissain kunnissa on haastatteluiden perusteella käytössä korkeampi merkittävän hyödyn kynnyks rivi- ja kerrostalotonteilla kuin muilla tonteilla. Haastatteluaineiston perusteella on useampia kuntia, joiden merkittävän hyödyn kynnyks ei ole tiedossa tai kunta ei mahdollisesti ole määrittänyt merkittävän hyödyn kynnyksä lainkaan.

Maankäyttösopimuskorvauksen määrittelyssä käytetään tutkimuksen kohteena olevissa suurissa ja keskisuurissa kunnissa sekä prosentuaalista osuutta asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta että asemakaavahankkeen aiheuttamia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Selvästi enemmistö kunnista käyttää sopimuskorvauksen määrittelyssä

prosentuaalista osuutta asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta, ja haastatteluaineiston perusteella maksuprosentti vaihtelee 20–60 %:n välillä. Yleisin suurten sekä keskisuurten kuntien soveltama maksuprosentti näyttäisi olevan 50 %. Etenkin useammassa suuressa kunnassa on käytäntönä soveltaa matalampaa maksuprosenttia keskusta-alueella tai täydennysrakentamiskohteissa kuin ensimmäisten asemakaavojen tai muiden asemakaavamuutosten osalta. Matalampi maksuprosentti näyttäisi pääsääntöisesti olevan 25–35 %:n välillä.

Muutamissa tutkimuksen kohteena olevista kunnista määritellään maankäyttösopimuskorvaus sekä kohdentamalla yhdyskuntarakentamisen kustannukset että laskemalla prosentuaalisena osuutena asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta, joskin maankäyttösopimusmaksu määräytyy useimmiten kuitenkin käytännössä prosenttiosuutena asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta.

Pienissä sekä joissain keskisuurissa kunnissa tehtyjen maankäyttösopimusten maankäyttömaksut ovat perustuneet lähinnä kaavan valmistelun ja toteuttamisen kustannuksiin. Näissä tapauksissa sopimuskorvausta ei siis ole sidottu maan arvonnousuun, vaan maankäyttömaksulla pyritään ainoastaan kattamaan syntyvät kustannukset.

Maankäyttömaksuista myönnetään useissa kunnissa suoraan kaupunkirakenteen tiivistämiseen tähtäävien alennusten lisäksi myös muita alennuksia, joskin näitä myönnetään hyvin vaihtelevasti. Haastatteluaineiston perusteella eräissä suurissa ja keskisuurissa kunnissa voidaan myöntää alennuksia maankäyttösopimuskorvaukseen tai maksuprosenttiin tilanteissa, joissa asemakaavassa on määrätty rakentamisen kustannuksia nostavia tekijöitä, kuten esimerkiksi velvoitteita rakenteellisten pysäköintiratkaisujen rakentamiseen. Eräissä kunnissa olemassa olevien rakennusten purkukustannukset tai pilaantuneen maaperän puhdistuskustannukset on myös voitu katsoa joko maankäyttösopimuskorvausta tai maksuprosenttia alentavina tekijöinä, kun taas toisissa näitä ei alentavinta tekijöinä huomioida. Harvinaisempina, mutta haastatteluaineiston perusteella muutamissa kunnissa käytäntönä on myös huomioida alentavina tekijöinä esimerkiksi kaavoituksen vaatimia kuluja, kuten liikenne- tai luontoselvitykset, tai energiatehokkaat ratkaisut rakentamisessa. Eräissä kunnissa maankäyttösopimusmaksua alentavia tekijöitä voidaan huomioida harkinnan mukaan tapauskohtaisesti.

Edellä mainitun lisäksi tulee etenkin niiden kuntien, jotka maankäyttösopimuskorvauksen määrittelyssä käyttävät prosentuaalista osuutta asemakaavan aiheuttamasta arvonnoususta, määritellä myös laskennan perusteena käytettävä arvonnousu. Eräiden haastattelijoiden perusteella on arvonnousun laskennassa havaittavissa kuntakohtaisia eroja, joskin haastatteluaineisto kattaa tämän kysymyksen osalta ainoastaan hyvin rajallisen otoksen suuria ja keskisuuria kuntia. Ainakin yhdessä kunnassa käytetään arvonnousun laskennassa kohtuullista käypää arvoa asemakaavan tai asemakaavamuutoksen jälkeen. Eräissä

kunnassa on nimetty tiettyjä keskusta-alueen ulkopuolisia alueita kehittämisalueiksi, joissa maankäyttösopimuskorvauksen perusteena oleva arvonnousu lasketaan ARA:n määrittämien enimmäistonttihintojen mukaan, kun taas keskusta-alueella maksun perusteena oleva arvonnousu määritetään markkinahintoihin pohjautuen. Itse maankäyttösopimuskorvauksia kunnat perivät vaihdellen sekä rahana, että maa-alueina. Haastatteluaineiston perusteella eräät kunnat haluavat sopimuskorvauksena ensisijaisesti maavarantoa. Joissain kunnissa yleisten alueiden ilmaisluovutus suoritetaan osana maankäyttömaksua, jonka lisäksi kunta perii rahallista korvausta tarvittaessa.

Haastatteluiden perusteella voidaan eräissä kunnissa käyttää maankäyttösopimusta myös keinona ohjata asuntojen hallintamuotojakaumaa tai valtion tukeman asuntotuotannon rakentamista kirjaamalla sopimukseen ehtoja tai velvoitteita. Myös alueen toteutumisaikataulua ohjataan eräissä kunnissa kirjaamalla rakentamisvelvoiteaikaan ja sopimussakkoihin liittyviä ehtoja maankäyttösopimukseen.

4.2.2 Kehittämiskorvaus

Mikäli maankäyttösopimuksesta ei päästä neuvottelemalla yhteisymmärrykseen, voi kunta periä asemakaavan aiheuttamia yhdyskuntarakentamisen toteuttamiskustannuksia kehittämiskorvauksena. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan korvaus määrätään arvioimalla ne kustannukset, jotka asemakaavaa palvelevan yhdyskuntarakenteen toteuttaminen hyväksymishetkellä aiheuttaisi, kuitenkin enintään 60 % asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta.

Tutkimuksen kohteena olevilla kunnilla ei ole juuri kokemusta kehittämiskorvauksen käytöstä, sillä he kokevat maankäyttösopimuksen toimivaksi instrumentiksi. Joissain kunnissa on kehittämiskorvausmenettelyä käytetty, mutta menettely on todettu työlääksi, ja kunnissa suositaan pitkälti maankäyttösopimusten käyttöä. Eräissä kunnissa kehittämiskorvausmenettelyn käyttöä tutkittiin yhden kaavamuutoshankkeen yhteydessä, mutta se todettiin liian pitkäkestoiseksi prosessiksi, etenkin kun kunnalla oli kyseisessä hankkeessa myös yleisen alueen lunastusmahdollisuus. Suurissa kunnissa ei ole haastatteluaineiston perusteella ole käytetty kehittämiskorvausmenettelyä, joskin yhdessä kunnassa sen käytöstä on käyty keskustelua viranhaltijoiden sekä luottamushenkilöiden välillä. Menettely on kuitenkin viranhaltijoiden näkökulmasta todettu vaikeana prosessina ja maankäyttösopimusta on pidetty monipuolisena ja hyvänä menettelynä, jonka avulla päästään ratkaisuun. Muiden kuntien osalta ei haastatteluaineiston perusteella ole varmuutta menettelyn käytöstä, mutta yleisesti kehittämiskorvausta on Suomessa käytetty hyvin rajallisesti.

4.2.3 Kehittämialuemenettely

Kunta voi enintään kymmenen vuoden määräajaksi nimetä rajatun alueen kehittämialueeksi. Kehittämialuemenettely tarjoaa kunnille keinovalikoiman, joka mahdollistaa muista alueista poikkeavia järjestelyitä.

Tutkimuksen kohteena olevista kunnista ei kehittämialuemenettelyä ole käytetty yhdessäkään, ja menettely on yleisestikin jäänyt Suomessa hyvin vähäiselle käytölle. Haastatteluiden perusteella useammassa kunnassa on kuitenkin keskusteltu sen käytössä ja joissain kunnissa kehittämialuemenettelyä on lähdetty edistämään nimeämällä rajattu alue kehittämialueeksi. Yhdessäkään kunnassa ei menettelyä ole kuitenkaan saatettu loppuun saakka.

Niissä kunnissa, joissa kehittämialuemenettelyn käyttöä on tutkittu tai lähdetty edistämään esimerkiksi nimeämällä rajattu alue kehittämialueeksi, mutta päädytty luopumaan siitä, on haastatteluiden perusteella tunnistettu kaksi pääasiallista syytä sen soveltumattomuuteen. Ensimmäiseksi, useammat kunnat ovat nähneet prosessin vaikeana ja kokeneet, että neuvottelumenettelyllä tai maankäyttösopimuksilla on alueen kehittämisessä voitu edetä jouhevammin. Toiseksi, eräät kunnat ovat nähneet maanomistajien kannustinkeinojen olevan epäselviä ja menettelyn tuoman lisäarvon olevan heikko.

Useampi kunta näkee kehittämialuemenettelyn merkityksen olevan hyvin rajallinen ja menettelyn olevan nykyisellään toimimaton. Muutama kunta toi haastatteluissa esille tarpeen kehittämialuemenettelyn kaltaiselle instrumentille esimerkiksi aluekehityshankkeissa, mutta nykyistä instrumenttia tulisi kehittää käytettävämmäksi.

4.3 Asemakaavojen toteuttamisen edistäminen

4.3.1 Tonttien luovutusehdot

Kunnat voivat vaikuttaa tonttien rakentumiseen tontinluovutusehdoilla. Kaikki tutkimuksen kohteena olevat kunnat kokoluokasta riippumatta ovat tontinluovutussovituksissaan määritelleet rakennusvelvoiteajan ja useammassa kunnassa se nähdään haastatteluaineiston perusteella merkittävämpänä ehtona.

Rakentamisvelvoiteajalla voi kunta määritellä sen osuuden tontin rakennusoikeudesta, joka tulee olla rakennettuna rakennevelvoiteajan mukaiseen määräaikaan mennessä. Valtaosassa kuntia rakennusvelvoiteaika on 2–3 vuotta, mutta vaihtelua on yhdestä vuodesta jopa kuuteen vuoteen. Vaihtelua kuntien välillä muodostuu myös rakennusvelvoiteajan rakennettavan kerrosalan vaatimuksen suhteen. Haastatteluaineiston perusteella rakennettavan kerrosalan vaatimus vaihtelee muutamissa kunnissa 40–80 % välillä kaavan

mukaisesta rakennusoikeudesta, mutta kaikista tutkimuksen kohteena olevista kunnista ei ole rakennettavan kerrosalan vaatimuksesta tietoa. Edellä mainitun lisäksi kuntien välillä on selvästi vaihtelua rakentamisvelvoitteen mukaisen rakentamisen suhteen. Valtaosa kunnista edellyttää, että rakentaminen on rakentamisvelvoiteajan puitteissa edennyt siihen valmiusasteeseen, että rakennusvalvontaviranomainen voi suorittaa käyttöönottokatselmuksen, mutta joissain kunnissa voidaan ainoastaan edellyttää, että rakentaminen on aloitettu rakentamisvelvoiteajan puitteissa. Lisäksi joissakin kunnissa on käytössä kaksi erillistä rakennevelvoiteaikaa, joista tyypillisesti 2–3 vuoden kuluessa tulee rakentaminen aloittaa ja 5–6 vuoden kuluessa tulee rakentaminen saattaa valmiiksi.

Jos velvoitetta ei ole täytetty määräaikaan mennessä, voi kunta vaatia tontin ostajalta tai vuokraajalta sopimussakkoa. Sopimussakko vaihtelee merkittävästi kunnissa. Myymällä luovutetuilla tonteilla sopimussakko on yleisimmillään 20 % tontin luovutushinnasta vuositain, mutta vaihtelua on 5 prosentista ylöspäin. Joissain kunnissa luovutushinnan voi joutua maksamaan jopa moninkertaisena. Mikäli tontti on luovutettu vuokraamalla, on joissain kunnissa myös määritelty sopimussakko, joka vaihtelee kaksinkertaisesta vuokrasta jopa kaksikymmenkertaiseen vuokraan. Useammassa kunnassa on kuitenkin käytäntönä, että mikäli velvoitetta ei ole täytetty määräaikaan mennessä, voidaan vuokrasopimus purkaa. Joissain kunnissa on kunta voinut myös lunastaa myymällä luovutetun tontin takaisin, mutta haastatteluaineiston perusteella tämä on harvinaisempaa.

Haastatteluaineiston perusteella voidaan useammissa kunnissa myös myöntää jatkoa rakentamisvelvoiteajalle. Näiden suhteen käytännöt vaihtelevat kuntien välillä, sillä joissain kunnissa jatkoa voidaan hakea ja myönnetään perustellusta syystä, kun taas joissain kunnissa on jatkoa myönnetty ilman erityisiä perusteluita. Joidenkin kuntien haastatteluiden perusteella jatkoaika vaihtelee yleisimmillään 1–2 vuoden välillä.

Merkittävää vaihtelua kuntien välillä on haastatteluaineiston perusteella myös rakentamisvelvoiteajan seurannassa. Useammassa suuressa ja keskisuurissa kunnassa seuranta on aktiivista, ja joissain kunnissa on käytössä esimerkiksi sopimuksenhallintajärjestelmä, joka ilmoittaa rakentamisvelvoiteajan täytyessä. Joissain kunnissa seuranta tehdään jonkin verran, ja etenkin joissain keskisuurissa ja pienissä kunnissa on hankkeita vuositason rajallinen määrä, jonka vuoksi seuranta voidaan tehdä esimerkiksi erillisten kalenterimerkintöjen tai viranhaltijoiden välisten keskusteluiden avulla. Useammassa kunnassa rakentamisvelvoitetta pyritään seuraamaan, mutta haastatteluaineiston perusteella seuranta ei käytännössä ole tai se on epäsäännöllistä. Syitä puutteelliselle seurannalle ovat haastatteluaineiston perusteella useammassa kunnassa niukat resurssit. Lisäksi esimerkiksi heikko yhteistyö eri kuntaviranomaisten kesken sekä hyvän seurantajärjestelmän puute ovat joissain kunnissa vaikuttaneet velvoitteiden seurantaan.

Rakentamisveloitteen lisäksi kunnilla on myös käytössä muita tontinluovutusehtoja. Haastatteluiden perusteella yleinen ehto on myös rakentamattoman tontin edelleenluovutuskielto. Muita yleisiä ehtoja ovat esimerkiksi maaperän saastumiseen liittyvät ehdot, jossa tontin ostaja tai vuokraaja on velvollinen huolehtimaan siitä, ettei luovutuksen kohteena oleva alue saastu. Haastatteluaineiston perusteella useamman kunnan tontinluovutussopimukset perustuvat Kuntaliiton mallisopimus pohjiin.

Muutamissa etenkin suurissa kunnissa on haastatteluaineiston perusteella tontinluovutussopimuksissa myös kirjattuna ehtoja rakennettavien asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotoon sekä asuntojen huoneistojakaumaan liittyen. Joissain kunnissa tontinluovutussopimukseen voidaan myös kirjata ehtoja esimerkiksi laatuun tai energiatehokkuuteen liittyen. Lisäksi haastatteluaineiston perusteella on kuntia, joissa rivi- ja kerrostalorakentamiseen luovutetuilla vuokratonteille voidaan kirjata erityisehtoja, joilla rajoitetaan tontilla toteutettavien asuntojen keskimääräistä enimmäismyyntihintaa.

4.3.2 Rakentamiskehotus

Kunta voi edistää asemakaavojen toteutumista myös rakentamiskehotuksilla. Tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa on rakentamiskehotusta käytetty hyvin vaihtelevasti. Haastatteluiden perusteella on alle kymmenessä suuressa tai keskisuudessa kunnassa käytetty rakentamiskehotusta 2000-luvulla nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain aikana. Näistä on muutamissa suurissa ja kasvavissa kunnissa käytetty rakentamiskehotusta systemaattisesti viime vuosien aikana, ja haastatteluiden perusteella rakentamiskehotukset ovat vauhdittaneet tonttien rakentamista. Rakentamiskehotuksia on voitu antaa joko alueellisesti tai vaihtoehtoisesti kunta on pyrkinyt kohdentamaan rakentamiskehotuksen tontteihin, joille on kysyntää ja jotka sijaitsevat sellaisilla alueilla, joilla kunnan oma tonttivaranto on heikkoa.

Alle kymmenessä suuressa ja keskisuudessa kunnassa on rakentamiskehotusta käytetty ennen 2000-lukua. Pienissä kunnissa ei ole käytetty rakentamiskehotusta, vaikkakin joissain on käyty keskusteluja sen mahdollisesta käyttämisestä. Useammassa edellä mainituista kunnista ei rakentamiskehotuksen käyttöä tällä hetkellä ole harkittu, johtuen esimerkiksi kunnan runsaasta tonttitarjonnasta, heikosta kysynnästä, menettelyn resurssi-intensiivisyydestä suhteessa hyötyyn sekä kunnan heikosta valmiudesta lunastaa rakentamaton tontti.

Tutkimuksen kohteena olevista kunnista yli kymmenen ei ole käyttänyt rakentamiskehotusta lainkaan ja haastatteluaineiston perusteella keinon käyttämättömyydelle on hyvin erilaisia syitä. Joissain kasvavissa kunnissa tonttikysyntä on hyvää, eikä tontteja merkittävästi jää rakentumatta, joten rakentamiskehotusmenettelylle ei ole katsottu olevan

tarvetta. Joissain supistuvissa kunnissa syyt ovat päinvastaiset; kunnalla on runsaasti tonttitarjontaa ja rakentamisen kysyntä on heikkoa, joten rakentamiskehotuksen käytölle ei ole nähty olevan edellytyksiä. Rakentamiskehotuksen tarkoituksena on edistää yksityisomistuksessa olevan tonttimaan rakentuminen, ja sen johdonmukainen käyttö edellyttää myös, että kunta on valmis lunastamaan rakentamattomat tontit. Joissain kunnissa rakentamiskehotusmenettelyä ei ole käytetty johtuen kuntapäätäjien haluttomuudesta käyttää pakkokeinoja ja tehdä päätöstä tonttien lunastamisesta. Joissain kunnissa taloudellinen tilanne vaikuttaa mahdollisuuksiin saattaa rakentamiskehotukset johdonmukaisesti loppuun ja tarvittaessa lunastaa tontit, ja siten rakentamiskehotusmenettelyä ei ole nähty toimivana menettelynä.

4.3.3 Korotettu kiinteistövero

Asemakaavojen toteuttamista edistävänä keinona on rakentamiskehotuksen lisäksi rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero. Tutkimuksen kohteena olevista kunnista rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero on käytössä valtaosassa kuntia, ja ainoastaan yhdessätoista kunnassa korotettua kiinteistöveroa ei ole. Kuntien korotetut kiinteistöveroprosentit vaihtelevat 2–6 % välillä, joista yleisimmillään 3 %. Tietyissä Uudenmaan kunnissa korotetun kiinteistöveron on oltava vähintään 3 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroa korkeampi, ja näissä kunnissa korotettu kiinteistövero vaihtelee 3,93–6 % välillä.

Kuntien kokemukset korotetun kiinteistöveron vaikutuksista asemakaavojen toteuttamista edistävänä keinona vaihtelevat merkittävästi. Noin puolet niistä kunnista, joilla korotettu kiinteistövero on käytössä, kokevat sen edistävän asemakaavojen toteutumista. Näiden kuntien joukossa on sekä väestöltään kasvavia että supistuvia kuntia. Joissain kunnissa on kuitenkin myös havaittu korotetun kiinteistöveron edistävässä vaikutuksessa haasteita, jos tonttien kysyntä on kunnassa heikkoa tai alueellisesti heikkoa. Haastatteluiden perusteella joissain kunnissa on havaittu tilanteita, joissa maanomistajat ovat pyrkineet myymään korotetun kiinteistöveron piirissä olevia tontteja kohtuuhinnalla, mutta eivät heikon kysynnän vuoksi ole saaneet niitä kaupaksi.

Vastaavasti noin puolet niistä suurista ja keskisuurista kunnista, joilla korotettu kiinteistövero on käytössä, eivät ole havainneet asemakaavojen toteutumista vauhdittavaa vaikutusta, tai hyvin maltillisia vaikutuksia. Haastatteluaineiston perusteella tämä voi etenkin suurissa ja kasvavissa kunnissa johtua kiinteistöjen arvonnoususta, joka omalta osaltaan hillitsee maanomistajien halukkuutta luopua tonteista. Muutamissa kunnissa syyt ovat päinvastaisia ja näissä kunnissa verotusarvot ovat lähtökohtaisesti jo niin alhaisia, ettei korotetulla kiinteistöverolla ole havaittu olevan varsinaista merkitystä maanomistajille.

Niiden kuntien joukossa, joissa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistövero ei ole käytössä, on sekä väestöltään supistuvia ja kasvavia kuntia. Haastatteluaineiston perusteella ainakin yhdessä kunnassa selvitetään parhaillaan korotetun kiinteistöveron käyttöönottoa. Joissain kunnissa korotetun kiinteistöveron käyttöönottoa on pohdittu tai siitä on käyty keskustelua viranhaltijoiden ja kuntapäätäjien kesken, mutta haastattelujen perusteella sitä ei ole päädytty ottamaan käyttöön joko tonttien heikon kysynnän vuoksi tai maapohjan matalan verotusarvon vuoksi, jolloin korotetulla kiinteistöverolla ei ole nähty olevan merkittäviä vaikutuksia. Joissain kunnissa tilanne on myös se, että rakentamattomien tonttien määrä on niin pieni, että korotetulla kiinteistöverolla nähtiin olevan lähinnä negatiivisia imago vaikutuksia. Joidenkin pienten kuntien haastatteluissa nostettiin lisäksi esille korotetun kiinteistöveron poliittinen epäsuosio, joskin tonttien vähäinen kysyntä nähtiin näissä tapauksissa suurempana syynä sille, että korotettua kiinteistövero ei ole otettu käyttöön.

4.4 Asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjaus

Haastatteluissa kysyttiin kunnilta myös asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjauksesta. Osassa kuntia tämä ei ole teema ei välttämättä kuulunut haastateltavien ydintehtäviin, joten tulokset eivät tältä osin ole kenties kattavia kaikkien kuntien osalta. Tulee myös huomioida, että hajarakentaminen ja siihen liittyvä problematiikka on hyvin erilaista erilaisissa tilanteissa. Osassa tilanteista se liittyy esimerkiksi maaseudun asuntokannan uudistamiseen ja osassa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen. Ilmiön monipuolisuudesta johtuen on oletettavaa, että 45 kunnan aineisto ei anna yksityiskohtaista käsitystä hajarakentamisen ohjauksesta kaikissa tilanteissa.

Kuntien välillä on nähtävissä merkittäviä eroavaisuuksia asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjauksessa jo ihan siitäkin syystä, että etenkin joissain suuremmissa kunnissa nk. hajarakentamiseen soveltuvia alueita on lähes olemattomasti, kun taas toisissa kunnissa hajarakentamisalueita on hyvinkin merkittävästi. Lisäksi myös haja-asutusalueille rakentamisen kysyntä vaihtelee kuntien välillä. Joissain kunnissa kysyntä haja-asutusalueilla rakentamiseen on jopa moninkertaista verrattuna asemakaavoitettuihin alueisiin, kun taas toisissa kunnissa kysyntä on heikkoa ja pysyvien asuinrakennusten rakentamista on pyritty rajoittamaan voimakkaasti.

Etenkin eräissä suurissa ja keskisuurissa kunnissa on kuntahaastatteluiden perusteella havaittu hajarakentamisen kysynnän laskeneen. Joissain kunnissa hajarakentamisen suosio on kuitenkin säilynyt niin vahvana, että on ollut syytä asettaa selkeä numeerinen tavoite sille, kuinka suuri osa rakentamisesta ohjataan asemakaava-alueille. Joissain kunnissa

paine rakentamiseen tietyillä kyläalueilla on niin suuri, että on katsottu tarpeelliseksi valmistella selkeä maankäytön kehityskuva rakentamisen ohjauksen tueksi. Suosituimpien kyläalueiden väestönkehitystä saatetaan myös seurata hyvin tarkasti, erityisesti palveluverkon mitoituksen näkökulmasta.

Valtaosa kunnista käyttää suunnittelutarveratkaisumenettelyä hajarakentamisen ohjauksessa. Haastatteluiden perusteella on kuntia, joissa kaikki asemakaavoittamaton alue on osoitettu suunnittelutarvealueeksi ja myönteinen suunnittelutarveratkaisu on edellytys rakennusluvalle. Joissain kunnissa suunnittelutarveratkaisuista päättävät aina luottamuselimet (lautakunta), kun taas toisissa kunnissa käytäntönä on, että viranhaltija voi tehdä päätöksen, mutta mikäli päätös on kielteinen, siirretään se kuntapäättäjien käsiteltäväksi.

Suunnittelutarveratkaisujen lisäksi useat kunnat käyttävät asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamisen ohjauksessa myös poikkeamismenettelyä. Haastatteluiden perusteella ei voida tarkasti tunnistaa, miten poikkeamismenettelyä käytännössä sovelletaan hajarakentamisen ohjauksessa, mutta poikkeamia myönnetään esimerkiksi ranta-alueilla rakennettaessa. Edellä mainittujen menettelyiden lisäksi joissain kunnissa myönnetään rakennuslupa suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai sen osan nojalla, mikäli alue on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Haastatteluaineiston perusteella suurista ja keskisuurista kunnista noin puolella on sellaisia osayleiskaavoja, joiden perusteella rakennuslupia voidaan myöntää suoraan. Myös pienissä kunnissa on laadittu oikeusvaikutteisia yleiskaavoja, joiden mukaan voidaan suoraan myöntää rakennuslupia.

Haastattelujen perusteella on muutamia kuntia, joissa viranhaltijat ovat kokeneet poliittisten ilmapiirin olevan hajarakentamista sallivaa ja siten eriävän viranhaltijoiden näkemyksistä. Joidenkin kuntien haastatteluissa tuli ilmi, että viranhaltijat näkevät tiukemman hajarakentamisen ohjauksen helpottavan maapolitiikan harjoittamista ja esimerkiksi maanhankintaa. Joissain kunnissa on myös koettu ELY-keskuksen rajoittavan hajarakentamista valittamalla suunnittelutarveratkaisuista ja edellyttämällä asemakaavoittamista joillakin kyläalueilla.

4.5 Täydennysrakentamisen kasvava merkitys maapolitiikassa

Täydennysrakentamisella viitataan tässä tutkimuksessa olemassa olevien asuinalueiden tiivistämiseen. Näin ollen esimerkiksi aluekehityshankkeet, joissa esimerkiksi vanha teollisuusalue muutetaan asuinalueeksi, on rajattu määritelmän ulkopuolelle. Alla esitetyt tulokset painottuvat erityisesti isoihin ja keskisuuriin kuntiin, joissa täydennysrakentamiselle on enemmän painetta ja tarvetta.

Täydennysrakentamisen merkitys on kuntahaastattelujen perusteella noussut huomattavasti etenkin isoissa ja keskisuurissa kasvavissa kunnissa viime vuosien aikana. Suurin osa kunnista korosti täydennysrakentamisen merkityksen korostuneen erityisesti 5–10 viime vuoden aikana. Jossain tapauksissa merkityksen katsottiin alkaneen kasvaa jo parikymmentä vuotta sitten. Yleisesti koettiin, että täydennysrakentamisen osuus kaikesta asuntorakentamisesta lisääntyy koko ajan. Myös supistuvissa isoissa ja keskisuurissa kunnissa on havaittavissa selkeä trendi tiivistää olemassa olevia asuinalueita. Tavoite tiivistää kirkonkylää tai muuta keskusaluetta mainittiin muutamassa pienessä kunnassa. Yleisesti ottaen kuitenkin etenkin supistuvissa pienissä kunnissa täydennysrakentamisen osuus asuntorakentamisesta on hyvin pieni. Useassa kunnassa (myös supistuvissa sekä pienissä kunnissa) mainittiin rakennusten kasvava korjausvelka ja tarve esimerkiksi purkavalle uusrakentamiselle sekä pientalojen että kerrostalojen osalta täydennysrakentamisen merkityksen korostumisessa.

Suomessa ei ole käytössä erityisiä maapoliittisia instrumentteja täydennysrakentamisen ohjaamiseen. Täydennysrakentaminen yksityisen maalla hoidetaan maankäyttösopimuksin. Useassa kunnassa painotettiin, että täydennysrakentamisessa pitää löytyä tilanne, jossa kumpikin osapuoli voittaa. Alhainen maanhinta ja vähäinen kysyntä asettavat haasteita täydennysrakentamiselle osassa kuntia.

Maapoliittisten keinojen käytössä täydennysrakentamisen tukemiseen on eroja kuntien välillä. Noin kymmenellä kunnalla on käytössä maankäyttösopimuskorvaukseen kohdistuvia alennuksia yksityiselle maanomistajalle. Lisäksi monessa kunnassa voidaan hyvittää maankäyttömaksusta erilaisia kustannuksia, kuten purku- ja pysäköinnin uudelleen järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Käytännöt alennusten ja hyvitysten suhteen vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä. Osassa kuntia kyseessä ovat määräaikaiset, joko koko kunnan alueelle tai tietyille alueille kohdistuvat kampanjat. Taloudelliset kannustimet kohdentuvat erityisesti tonttinsa omistaville asunto-osakeyhtiöille.

Osalla kunnista ei ole käytössä minkäänlaisia kannustimia eikä niitä nähty tarpeelliseksi. Muutamassa kunnassa taloyhtiöille kohdistuvia kannustimia harkitaan paraikaa ja osassa kunnista haastateltavat toivoivat niitä. Monessa kunnassa informaatio-ohjaus sekä aktiivinen maanomistajien kontaktointi ja täydennysrakentamismahdollisuuksista kertominen mainittiin keskeiseksi keinoksi tukea täydennysrakentamista.

Muutaman kunnan osalta taloudelliset kannustimet kohdistuvat myös vuokratonteilla sijaitseville taloyhtiöille. Vuokratonttien täydennysrakentaminen koettiin kuitenkin hyvin haasteelliseksi, koska niiden taloudellinen kannattavuus saattaa jäädä taloyhtiölle heikoksi.

Lisäksi monessa kunnassa oli käytössä rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero. Muita pientalotonteille kohdistavia täydennysrakentamista tukevia keinoja oli esimerkiksi sopimuskorvauksen periminen vain uuden asuntorakennusoikeuden tietyn kerrosneliömäärän ylittävältä osalta.

Maankäyttösopimus koettiin yleisesti ottaen hyväksi ja joustavaksi menettelyksi täydennysrakentamisen tukemisessa yksityisesti omistetulla maalla. On kuitenkin huomattava, että maankäyttösopimusten käyttö edellyttää kaikkien osapuolten halukkuutta osallistua siihen. Yhtenä keskeisenä haasteena nousikin esille korttelitasoinen pientaloalueiden tiivistäminen. Koettiin, että yksikin maanomistaja, joka ei halua tehdä sopimusta, voi estää koko prosessin. Maankäyttösopimuksilla ei voida estää hold-out-tyyppisten ongelmien syntymistä.

5 Maapolitiikan toimintaympäristö ja sen muutokset

5.1 Maapolitiikan resurssit

Haastatteluissa kartoitettiin kuntien resursseja maapolitiikkaan liittyen (esimerkiksi kuinka paljon maapolitiikan luomiseen, seuraamiseen, tiedon etsintään, konsultointiin, viestintään ym. käytetään keskimäärin henkilötyövuosia tai rahaa). Suuri osa haastateltavista lähestyi resursseja laajasti ja niiden roolia sekä riittävyyttä pohdiskellen. Kuntien kokoon ja kasvuun/supistumiseen liittyen oli myös havaittavissa selkeitä eroja. Tästä syystä resursseihin liittyvät tulokset on esitelty kunnan koko huomioiden.

5.1.1 Suuret kunnat

Suurten kuntien henkilöresurssit vaihtelivat kahdesta kahteenkymmeneen henkilötyövuoteen. Lukuja tulkittaessa tulee kuitenkin huomioida, osassa kuntia mukaan laskettiin avustavat henkilöt, osassa ei. Lisäksi joissain tapauksissa rajanveto maapolitiikan toimialan ja muiden rakennettuun ympäristöön liittyvien toimialojen ja tehtäväkuvauksien välillä ei ollut selkeää. Näkemykset henkilöresurssien riittävyydestä vaihtelivat huomattavasti suurissa kunnissa: kuudessa ne koettiin riittämättömäksi, viidessä melko hyvin riittäviksi ja kuudessa niiden koettiin riittävän hyvin. Yhden suuren kunnan näkemys puuttuu.

Resurssien määrään liittyviä haasteita tuotiin esille useassa kunnassa, myös sellaisissa kunnissa, jotka arvioivat resurssit riittäviksi. Muutamassa kunnassa riittämättömät henkilöresurssit vaikeuttavat maanhankintaa, aika ei esimerkiksi riitä maanomistajaneuvotteluiden käymiselle. Lisäksi muutamassa kunnassa painotettiin, että resurssit eivät mahdollista tavoitteiden tarkoituksenmukaista seuranta. Joissakin tapauksissa mainittiin, että resurssit eivät riitä pitkäjänteiseen kehitystyöhön, selvitysten tai tutkimusten tekemiseen tai esimerkiksi yksityiskohtaiseen vuorovaikutukseen tai hankeneuvontaan täydennysrakentamisen yhteydessä. Täydennysrakentaminen koettiin useassa kunnassa hyvin työllistäväksi resurssien näkökulmasta. Tuli esille, että myös eläköitymiset, sairastumiset ja uusien työntekijöiden kouluttaminen kuormittavat resursseja ja lisäävät alimiehitystä sekä resurssien haavoittuvaisuutta. Lisäksi painotettiin työtehtävien priorisoinnin merkitystä. Joissain tapauksissa tämä on johtanut aggressiiviseenkin työtehtävien priorisointiin, esimerkiksi katuja on rakennettu ilman haltuunottosopimusta sen takia, että aikaa ei ole riittänyt niiden tekemiseen.

Joissakin tapauksissa nostettiin esille kuntatalouden kiristymisen vaikutukset maapolitiikan resursseihin.

Useassa suuressa kunnassa painotettiin osaavan ja koulutetun henkilöstön merkitystä. Joissain tapauksissa keskustelun, sparraamisen ja uusien ratkaisujen löytämisen merkitys toimialan sisällä mainittiin myös tärkeäksi elementiksi. Joissain tapauksissa toisaalta mainittiin, että suurin haaste resursseihin liittyen on työvoiman ja koulutustason/osaamisen kohdentumattomuus. Toimenkuva ja taitovaatimukset ovat maapolitiikan saralla muuttuneet, ja nykyään tarvittaisiin moniosajia. Rekrytointi mainittiin haasteeksi muutamassa kunnassa.

Käyttöbudjetit vaihtelivat puolesta miljoonasta 15 miljoonaan niiden suurten kuntien osalta, jotka mainitsivat budjetit. Muutamassa kunnassa painotettiin, että tärkeille hankkeille myönnetään yleensä tarvittaessa myös lisämäärärahoja. Käyttöbudjetteihin vaikutettiin olevan tyytyväisiä niissä kunnissa, jossa ne nostettiin esille.

5.1.2 Keskisuuret kunnat

Suurimmassa osassa keskisuuria kuntia maapolitiikan hoitamiseen kului karkeasti arvioiden 1–3 henkilötyövuotta. Tosin nämä luvut eivät välttämättä sisällä avustavissa tehtävissä toimivien työaikaa. Muutamassa tapauksessa mainittiin avustavien työntekijöiden määrä, luvun vaihdeltaessa kolmesta viiteen. Joissain tapauksissa kunta arvioi maapolitiikan hoitamiseen kuluvan 10 henkilötyövuotta, mutta luku sisältää kaikki maapolitiikan tehtävänkuvat, myös avustavat. Kahdesta keskisuuresta kunnasta ei saatu arviota maapolitiikan resursseista.

Lähes kaikki supistuvat keskisuuret kunnat kokivat maapolitiikan resurssinsa pieniksi ja/tai riittämättömiksi. Kasvavista keskisuurista muutama kunta arvioi resurssinsa vähintäänkin melko hyviksi. Joissakin tapauksissa resurssit koettiin riittämättömiksi myös kasvavien keskisuurten kuntien osalta. Viisi keskisuurta kuntaa, joista yksi oli supistuva, ei haastattelussa arvioinut maapolitiikan resurssiensa riittävyttä.

Muutamassa haastattelussa nostettiin esille se, että kunnassa ymmärretään maapolitiikan tärkeys, ja se heijastuu myös resursointiin.

Useassa kunnassa mainittiin kuitenkin haasteet, joita koettu resurssien riittämättömyys aiheuttaa. Resursoinnin niukkuuden mainittiin vaikeuttavan aluekehityshankkeiden toteuttamista, venyttävän kaavoitusprosesseja, vaikeuttavan tai estävän seurantaa ja tilastointia sekä hankaloittavan konsulttipalveluiden käyttöä. Lisäksi resurssien puutteen todettiin estävän syvällisempää perehtymistä asioihin ja esimerkiksi suunnitelmallisen ja

tutkimustietoon perustuvan tavoitteenasettelun ja seurannan kehittämistä. Muutamassa kunnassa maapolitiikan hoitamista kuvattiin tulipalojen sammuttamiseksi ja kädestä suuhun elämiseksi.

Parissa haastattelussa tuli ilmi, että konsultteja käytetään vain vähän. Muutamassa kunnassa niiden käyttö on ilmeisesti hieman yleisempää. Jossain tapauksissa lisäksi mainittiin, että kiinteistömuodostus ostetaan Maanmittauslaitokselta.

5.1.3 Pienet kunnat

Suurimmassa osassa kasvavia ja supistuvia pieniä kuntia maapolitiikan hoitamiseen käytettiin resursseja alle yhden henkilötyövuoden verran. Karkeat arviot vaihtelivat yksittäisistä tunteista vuoden aikana vajaaseen yhteen henkilötyövuoteen. Parissa kunnassa mainittiin, että kolme henkilöä hoitaa toimialaan kuuluvia tehtäviä (sisältäen oletettavasti kaavoituksen) ja joissakin tapauksissa kerrottiin, että teknisessä toimistossa työskentelee seitsemän henkilöä. Näiden osalta maapolitiikan tehtävien hoitamiseen kuluva aikaa on vaikea arvioida. Parista kunnasta ei saatu arviota henkilöresurseista.

Lähes kaikissa pienissä kunnissa kaavoitus ostetaan ulkopuolisena konsulttipalveluna. Kasvavissa pienissä kunnissa ostopalveluihin (sisältää yleensä myös maapolitiikkaan liittyvät konsultointipalvelut) on vuodessa käytettävissä arviolta 60 000 – 80 000e ja supistuvissa pienissä arviolta kunnissa 10 000 – 50 000e. Joissain tapauksissa maapolitiikan konsultointipalveluihin (ulkopuolisen arvioijan käyttö) arvioitiin käytettävän 5000 – 10 000e vuodessa. Joissain tapauksissa mainittiin, että kaavoituksen ostopalvelubudjetti voi jonain vuonna olla 100 000e. Muutaman pienen kunnan osalta arviota vuosittaisesta ostopalvelubudjetista ei saatu.

5.2 Maapolitiikka ja kuntaliitokset

Haastattelujen kautta selvitettiin sitä, minkälaisia muutoksia maapolitiikkaan mahdollinen kuntaliitos on aiheuttanut. Otantaan kuuluvista kunnista kahdeksassatoista oli tehty kuntaliitos tai -liitoksia viimeisen 30 vuoden aikana. Koetut muutokset liittyvät ennen kaikkea toimintakulttuurin ja maapolitiikan käytäntöjen yhtenäistämiseen sekä niihin liittyviin haasteisiin sekä poliittiseen paineeseen kehittää liitoskuntien alueita vähäisestä kysynnästä huolimatta. Parissa kunnassa koettiin, että kuntaliitokselle ei ole ollut suurta vaikutusta maapolitiikkaan.

Reilu puolenkymmentä kuntaa painotti liitoskunnista tulevan poliittisen paineen aiheuttaneen muutospainetta maapolitiikkaan. Päättäjät edustavat selkeämmin omaa aluettaan

ja poliittinen keskustelu on sirpaleisempaa: mikä investointi hyödyttää mitäkin osaa kunnasta, ja mikä taas ei. Joissain tapauksissa mainittiin jopa, että päättäjän edustamalla puolueella ei ole niinkään merkitystä verrattuna siihen, mitä aluetta hän edustaa.

Eriytynyt poliittinen paine on kohdistunut suunnittelutarveratkaisujen myöntämiselle, tonttivarannon varmistamiselle sekä kaavoittamiselle/kaavamuutoksille liitoskuntien alueilla. Lisäksi liitoskuntien edustajat ovat peräänkuuluttaneet alueiden elinvoimaisuuteen liittyviä toimenpiteitä ja eri alueiden tasapuolista kehittämistä. Monet haastateltavat painottivat tasapuolisen kehittämisen vaikeutta maankäyttöpoliittisilla keinoilla, koska kysyntää on niin vähän. Lisäksi joissain tapauksissa mainittiin, että kuntaliitos on tuonut haja-asutuksen haasteet, kuten asuinalueiden tyhjenemisen, vahvemmin esille. Samaan aikaan on tarve pitää palveluverkkoja yllä ja eri alueet elinvoimaisina.

Kuten mainittua, kuntaliitokset ovat osassa kunnista lisänneet painetta suunnittelutarveratkaisujen myöntämiselle ja rantarakentamisen helpottamiselle liitoskuntien alueella. Lisäksi kuntaliitokset ovat muutamassa tapauksessa tuoneet tarvetta täsmentää ja virallistaa hajarakentamisen ohjaukseen liittyviä linjauksia. Joissain tapauksissa mainittiin, että liitoskuntien osalta on tullut painetta myöntää suunnittelutarveratkaisuja kunnan maanhankinnan painopistealueiden läheisyydessä. Kunta oli alun perin alkanut hankkimaan maata alueelta juuri liittyen poliittiseen paineeseen kehittää liitoskunnan aluetta. Suunnittelutarveratkaisujen myöntäminen maanhankinnan painopistealueiden vieressä on kunnan maapoliittisten periaatteiden vastaista, ja linjaa on jouduttu perustelemaan päättäjille usein. Joissakin tapauksissa poliittisella päätöksellä on mahdollistettu käyttötarkoituksen muutosta loma-asunnoista pysyvään asumiseen tietyillä liitoskunnan alueilla muita alueita helpommin. Joissain tapauksissa mainittiin, että oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatiminen kaikkiin liitoskuntien kyliin on helpottanut hajarakentamisen ohjausta merkittävästi. Tällöin yleiskaavaan on voitu merkitä alueet (kyläalue, pientaloalue), joissa rakentamiseen suhtaudutaan lähtökohtaisesti suopeasti. Joissain tapauksissa mainittiin, että koska rakentamisen paine ja kysyntä ovat hyvin maltillisia liitoskuntien alueella, konflikteja ei ole syntynyt.

Myös maapolitiikan toimintatapoihin on tullut muutoksia osassa kuntia. Joissain tapauksessa mainittiin, että rakennusliikkeet eivät ole olleet halukkaita ottamaan tonttikustannusta itselleen liitoskuntien kuntakeskuksissa. Näissä tapauksissa kunta on nähnyt ainoana kuntakeskusten tiivistämismahdollisuutena ostaa itse kiinteistöjä, purkaa ja kehittää ne edelleen, ja lopulta luovuttaa vuokratontteina rakennusliikkeille. Joissain tapauksissa myös maanhankinnan ja kaavoituksen periaatteita on venytetty: aiemmasta periaatteesta poiketen yksityisen maalle on kaavoitettu. Se on puolestaan hidastanut kunnan oman maan kaavoitusta. Reilussa kymmenessä kunnassa nostettiin esille kuntaliitosten tuomat toimintakulttuurin ja -käytäntöjen muutokset. Toimintatapojen yhteensovittaminen on koettu haastavaksi suurimmassa osassa niitä kuntia, jotka nostivat tämän teeman esille.

Useassa kunnassa painotettiin sitä, että keskuskunnan maapolitiikka on tullut noudatettavaksi myös liitoskuntien alueella. Tuotiin esille, että liitoskunnissa oli ollut hyvin vaihtelevia ja kirjavia maapolitiikan käytäntöjä, jotka yhtenäistettiin keskuskunnan maapolitiikan periaatteiden mukaiseksi. Liitoskunnissa on esimerkiksi saattanut olla vähäisesti maapolittisia instrumentteja käytössä. Sopimuksia on puuttunut tai ne ovat olleet suullisia, joissain tapauksissa ruutuvihkoon kirjattuja. Hinnoittelun ja tontinluovutusehtojen yhdenmukaistaminen mainittiin keskeisinä muutoksina useassa kunnassa.

Monesti maapolitiittisen ohjelman toteuttaminen on ollut vaikeampaa liitoskunnissa, jossa on ollut aiemmin vapaampi toimintaympäristö. Osassa kuntaliitoksista toimintatapojen yhtenäistäminen on ollut jopa hyvin sekavaa ja riitaista. Muutamassa haastattelussa tuotiin ilmi, että toimintatapojen yhtenäistäminen ja toimivaksi saaminen on vienyt 10 vuotta ja vaatinut eläköitymisiä.

Joissain tapauksissa mainittiin, että liitoskuntien suhteen saatetaan kuitenkin hieman joustaa maapolitiikassa. Toisessa tapauksessa mainittiin, että alueiden erilaisuus on tunnistettu maapolitiittisessa ohjelmassa, mikä mahdollistaa jouston esimerkiksi neuvotteluissa. Mainittiin lisäksi, että edelleenkin monet liitoskuntaiset muistelevat ns. vanhoja hyviä aikoja ja kritisoivat uusia käytäntöjä. Joissain tapauksissa tämä mainittiin tämän hetken isoimmaksi kuntaliitosta seuranneeksi ongelmaksi.

Joissain tapauksissa korostettiin, että keskeinen kuntaliitosten tuoma muutos on kunnan maa-alueen suuri kasvu. Suuri osa maa-alasta on kuitenkin syrjäseutua ilman kasvutavoitteita. Muutoksia on tullut joissain tapauksissa myös maankäytön ratkaisuihin: sen sijaan että kaavoitettaisiin keskustaajamien ympärille, pyritään keskuskaupunki ja liitoskuntien keskustaajamat yhdistämään helminauhamaisesti. Joissain tapauksissa mainittiin, että vastoin pyrkimyksiä kuntaliitos on johtanut siihen, että kunnan reuna-alueet vanhoine keskuksineen ovat menettäneet kysyntää. Kysyntä on suuntautunut muutamaan pääkeskukseen, kun aiemmin maaseutukunnan haja-asutusalueelta kohdistui kysyntää ”omaan” kuntakeskukseen. Joissain tapauksissa mainittiin, että työmäärä on lisääntynyt huomattavasti erityisesti suhteessa kaavoitusresursseihin, vaikka tavoitteena on ollut henkilökunnan vähentäminen kuntaliitosten jälkeen.

5.3 Toimintaympäristön muutokset

Haastattelujen kautta pyrittiin tunnistamaan maapolitiikan toimintaympäristöä kuntien näkökulmasta eniten muokkaavia tekijöitä, sekä lisäksi arvioimaan kuinka nämä muutostekijät ovat vaikuttaneet tai mahdollisesti tulevaisuudessa vaikuttavat kunnan maapolitiikkaan. Käsite toimintaympäristön muutokset määritellään tässä yhteydessä siis siten, että se kattaa sekä jo havaitut muutokset että myös ennakoitavissa olevia muutoksia. Vastausten painopiste oli kuitenkin enemmän jo tapahtuneissa muutoksissa. Haastatteluissa esiin nousseiden muutostekijöiden skaala on hyvin laaja, minkä vuoksi nimetyt muutostekijät on tässä luvussa ryhmitelty yhdeksään alaryhmään. Jaottelun ainoana kriteerinä on ollut tunnistaa toisistaan selkeästi eroavia muutostekijöiden ryhmiä, minkä vuoksi alaryhmien koot ja siten myös maapoliittisten vaikutusten laajuudet vaihtelevat ryhmien välillä. Taulukossa 3 on esitetty tiivistetysti haastatteluissa tunnistetut muutostekijät alaryhmittäin jaoteltuna.

Taulukko 3. Maapolitiikan toimintaympäristön muutostekijät

Ryhmä	Muutostekijät
Alueelliset väestömäärän muutokset	Kaupungistuminen (ml. täydennysrakentaminen); Väestömäärän nopea kasvu ja maan arvon nousu; Väestömäärän lasku ja tonttimaan kysynnän heikkeneminen
Muut demografiset muutokset	Väestön ikärakenteen muutos ja vanhemman väestön siirtyminen lähemmäs keskustaa; Paikkariippuvuuden väheneminen
Asumisen ja rakentamisen muutokset	Asumispreferenssien muutokset; Rakentamisen ja arkkitehtuurin trendien muutokset; Individualismi; Siirtymä teollisuusrakentamisesta palveluihin
Teknologian kehitys	Digitalisaatio
Taloudelliset tekijät	Kuntatalouden heikko tila; Kunnan kasvuhakuisuus; Markkinavetoisuus; Talouden syklisyys ja suhdanneherkkien alojen sijoittuminen kuntaan; Tarve projektilähtöiselle ajattelulle; Matkailutoimialan kasvu
Ympäristö ja ilmasto	Ilmastonmuutos; Ympäristötietoisuus
Hallinnon ja lainsäädännön muutokset	Lainsäädännön muutokset; Keskustelevampi lähestymistapa maankäytön suunnittelussa ja maapolitiikassa; Päättäjävallan keskittyminen viranhaltijalle; Maapoliittisten linjausten ja maapolitiikkatoimien selkeytyminen
Yhdyskuntarakenteen kehitys	Tonttikysynnän paikallisuus; Kestävä yhdyskuntarakenteen kehitys; Raakamaan ehtyminen; Liikenneinfrastruktuurin kehittyminen; Joukkoliikenteen merkityksen kasvu
Viestintä ja sidosryhmien odotukset	Sosiaalinen media; Vaatimusten lisääntyminen kaavoituksessa ja rakentamisessa; Yhteiskunnan nopearytmyisyys ja reagoitavuuden korostuminen

5.3.1 Alueelliset väestömäärän muutokset

Väestöltään kasvavissa kunnissa kaupungistuminen ja väestömäärän suhteellisen nopea kasvu nimettiin maapolitiikan selvimpinä muutosajureina useampaan otteeseen. Kaupungistumisen suurimpana vaikutuksena maapolitiikkaan nähtiin se, että maapolitiikan painopiste on siirtymässä pois raakamaahankinnasta ja lunastuksista kohti täydennysrakentamista ja käyttötarkoitusten muutoksia, eli kunnan maanhankinnan käsite on laajenemassa myös kaavoitetun maan hankinnan ja yhteiskehittämisen puolelle. Tämä tarkoittaa sitä, että maapolitiikkaa harjoitettaessa ollaan tekemisissä entistä monitahoisempien kokonaisuuksien kanssa – esimerkiksi omistussuhteet monimutkaistuvat, yhteiskehittämisessä on sovittava investointikustannusten ja rakennusoikeuden jaosta, ja maata kehitettäessä toimitaan vanhan rakennuskannan ja pilaantuneiden maiden alueella. Tällaisissa olosuhteissa maapolitiikan toimijoiden pitää osata hallita laajasti juridisia, ympäristöllisiä, taloudellisia ym. asioita ja sopimuksia, ja toiminta on kokonaisuudessaan hajanaisempaa ja siten myös työläämpää. Väestömäärän nopean kasvun nähtiin lisäksi korostavan tarvetta maanomistajien tasapuoliselle kohtelulle. Maan ja etenkin tonttimaan arvon noustessa maanomistajien taloudelliset intressit kasvavat ja kunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota tasapuoliseen kohteluun esimerkiksi maankäyttösopimusneuvotteluissa.

Toisaalta myös väestöltään supistuvissa kunnissa väestön määrään liittyvät muutokset koettiin ylivoimaisesti merkittävimpinä maapolitiikan toimintaympäristöä muokkaavina tekijöinä. Väestömäärän laskun ja maapolitiikan välillä tunnistettiin monia yhteyksiä. Ensinnäkin kunnat kokivat, että maanhankinnassa vapaaehtoisten kauppojen tekeminen helpottuu, koska väestöltään supistuvalla alueella maanomistajat tietävät saavansa kohtuullisen hyvän hinnan maasta kunnalta. Toisaalta kunnan on aiempaa tarkemmin mietittävä omaa maanhankintaansa ja sitä, kuinka paljon ja mistä päin maata on järkevää hankkia omistukseen. Uusia asemakaavan laajentamisalueita ei tarvita samalla tavalla kuin ennen, mutta toisaalta yhdyskuntarakenteen tiivistäminen nostettiin tärkeäksi tavoitteeksi myös näissä kunnissa, eli maanhankinta tietyiltä strategisesti tärkeiltä alueilta koettiin kuitenkin tärkeäksi. Useammassa väestöltään supistuvassa kunnassa tunnistettiin myös muutos siinä, että (vähäinen) tonttikysyntä kohdistuu tietyille sijainniltaan erityisen houkutteleville alueille.

5.3.2 Muut demografiset muutokset

Alueellisen väestön määrän kehityksen lisäksi myös muita demografisia tekijöitä nimettiin tärkeiksi maapolitiikan muutosvoimiksi. Etenkin väestön ikääntymisellä nähdään olevan vaikutuksia kunnan maapolitiikkaan. Useat haastateltavat nostivat esille sen, että rakentaminen painottuu aiempaa voimallisemmin keskusta-alueille, eli lähellä keskustaa tehdään aiempaa enemmän kaavamuutoksia, jotta ikääntyvälle väestölle, joka haluaa muuttaa keskustaan lähemmäs palveluja, pystytään tarjoamaan asumisen vaihtoehtoja. Toisaalta osa haastateltavista koki, että keskustan tiivistäminen eläkeläisille suunnatulla

asuinrakentamisella vaikeuttaa keskustan elävöittämistä. Maapolitiikkaa sivuten väestömäärän laskun sekä ikärakenteen muutoksen todettiin vaikuttavan myös kunnan palvelujen tiivistämiseen ja sitä myöten kunnan rakennuskannan vähentämiseen joko myymällä kiinteistöjä tai purkamalla rakennuksia. Tätä kautta vapautuneiden alueiden käyttöä pyritään tehostamaan kaavoituksen keinoin.

Paikkariippuvuuden väheneminen ja etenkin tietotyön paranevat etätyöskentelymahdollisuudet nostettiin myös esille yhtenä tekijänä, joka mahdollisesti tulevaisuudessa vaikuttaa myös maapolitiikan kenttään. Tämän muutostekijän voimakkuutta ja varsinaisia vaikutuksia on kuitenkin mahdotonta kuvata vielä tässä vaiheessa.

5.3.3 Asumisen ja rakentamisen muutokset

Ihmisten asumispreferenssit ovat muuttuneet suhteellisen nopeasti, mikä heijastuu myös maapolitiikkaan. Rakentaminen ei painotu enää yhtä vahvasti omakotitaloihin, sen sijaan yhtiömuotoisten tonttien luovutus ja sitä myöten myös esimerkiksi tonttien tarjouskilpailut ovat lisääntyneet suurten kaupunkien ulkopuolellakin. Lisäksi ympäristöarvojen ja liikkumismuotojen muutokset on huomioitava entistä vahvemmin maankäytössä ja maankäytön ratkaisujen haussa. Haastatteluissa nostettiin esille esimerkiksi keskustojen kehittämisen tärkeys, mitä varten on räätälöity joissain kunnissa myös erityisiä maapoliittisia keinoja. Toisaalta jotkut haastateltavat muistuttivat, että preferenssit saattavat muuttua myös toisen suuntaiseksi hyvinkin nopeasti, minkä vuoksi kunnan saattaa olla järkevää pitää hieman sivummalle sijaitsevia asemakaavatontteja varannossa. Rakentamisen ja arkkitehtuurin trendit täydentävät osaltaan preferenssien muutoksen näkökulmaa. Uudenlaiset asumisen muodot ja esimerkiksi yhteiskäyttöautot näkyvät myös maapolitiikan parissa työskentelevien työssä, eli etenkin täydensyrakennushankkeiden yhteydessä on mietittävä, kuinka nämä huomioidaan. Oman mainintansa saivat myös hankekokojen kasvaminen kerrostalotuotannossa ja toisaalta asuntojen yksikkökoon pieneneminen samanaikaisesti. Joissain kunnissa etenkin jälkimmäistä kehitystä on haluttu ohjata maankäyttösopimuksilla tai tontinluovutusehdoilla, toisissa ne taas nähdään kysynnän muutoksina joihin poliittisella ohjauksella ei juuri ole vaikutusta.

5.3.4 Teknologian kehitys

Digitalisaatio oli ainoa teknologinen muutosajuri, joka haastatteluissa tunnistettiin. Digitalisaation vaikutusten nähtiin olevan toiminta- ja työskentelykulttuuria laajasti muokkaavia. Maapolitiikan osalta tämä merkitsee esimerkiksi tietojen ja sopimusten ajan tasalla pitämisen helpottumista, sekä erilaisten sähköisten palvelujen kuten sähköisen kaupanteon sekä vuokrasopimusten teon mukanaan tuomia etuja. Lisäksi paikkatietosovellusten kehittyminen on luonut uusia mahdollisuuksia myös maapolitiikan puolelle.

5.3.5 Taloudelliset tekijät

Kuntatalouden heikko tila mainittiin maapolitiikkaan vaikuttavana muutostekijänä useamman kunnan toimesta. Taloudellinen tilanne näkyy maapolitiikan toimenpiteissä siten, että kunnat arvioivat toimenpiteitään myös siitä näkökulmasta, kuinka ne voivat parantaa kunnan taloutta. Erityisesti palveluverkkoa on tarkasteltava kriittisesti ja esimerkiksi kyläkouluja on lakkautettu, mikä vaikuttaa myös yhdyskuntarakenteeseen ja siihen, minne ihmiset asettuvat asumaan. Kunnan kasvuhakuisuuden lisääntyminen oli toinen useamman kerran mainittu taloudellinen muutosajuri. Vahva kasvuhakuisuus voi johtua esimerkiksi palveluverkon mitoituksen optimoinnista, eli siihen on saatettu tehdä mittavia investointeja ja mitoituksen sopivuus on riippuvainen tietynsuuruudesta väestönkasvusta. Kasvuhakuisuus näkyy haastattelujen perusteella maapolitiikassa siten, että kasvua tukevien maapoliittisten keinojen käyttö nähdään aiempaa hyväksyttävämpänä päätöksentekijöiden osalta. Käytännössä tämä näkyy siinä, että päättäjät ovat valmiimpia käyttämään esimerkiksi lunnastusta tai etuosto-oikeutta maanhankinnassa, ja päätöksenteossa huomioidaan kaavat taloudellinen puoli tarkasti ja pyritään välttämään epäedulliset sopimukset maanomistajien kanssa. Joissain tapauksissa koettiin myös, että kasvun nimissä saatetaan tehdä sellaisia päätöksiä, jotka poikkeavat kunnan yleisistä maapolitiikkalinjauksista.

Joissain haastatteluissa nostettiin esille, kuinka markkinaehtoisuus on sisäistetty entistä vahvemmin maapolitiikassa ja maapoliittisissa toimenpiteissä. Tämä näkyy esimerkiksi siten, että investointien rahoittaminen ja muu siihen liittyvä toiminta on aiempaa ammatillisempaa. Kunnan tontinluovutusten ja markkinasykliä välillä nähtiin myös aiempaa vahvempi yhteys, eli nykyään myös kunta saattaa haluta luovuttaa tontteja silloin kuin muutkin myyvät, ja saada tontista hyvän hinnan, ja vastaavasti myyntihalukkuus saattaa laskea hintojen laskiessa. Talouden sykleillä nähtiin olevan yhteys maapolitiikkaan myös esimerkiksi sitä kautta, että noususuhdanteessa tehtyjen isojen tehdasinvestointien myötä pienemmällä paikkakunnalla vuokra-asumisen kysyntä ja sitä kautta paine kohtuuhintaisen vuokra-asuntotarjonnan kasvattamiseen kasvaa. Toisaalta tilanne saattaa kääntyä toiseen suuntaan hyvinkin nopeasti, mikä vaikeuttaa päätöksentekoa.

Alueilla, joilla matkailu on tärkeä toimiala, matkailun kasvun vaikutukset ulottuvat myös maankäyttöön ja maapolitiikkaan. Tämän muutostekijän esille nostaneet haastateltavat painottivat, että matkailun trendit vaihtuvat nopeasti, mikä on haaste kunnan näkökulmasta. Matkailupalvelurakentamisen kasvu näkyy kuitenkin kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa, ja näiden hankkeiden hallintaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Lisäksi haastatteluissa nousi esille, että vaikka Airbnb-toiminnan kasvua ei ole haluttu toistaiseksi rajoittaa maapoliittisilla keinoilla (esim. tontinluovutusehdoilla, asuntojen hallinta- ja kookajakauman ohjauksella), on tästäkin vaihtoehdosta käyty keskustelua.

Maanomistajien edun ajamisen voimistuminen nähtiin myös yhtenä toimintaympäristössä tapahtuneena muutoksena. Tämä näkyy haastateltavien mukaan maapolitiikassa siten,

että käsitys yleisen ja yksityisen edun painoarvoista maapolitiikan toteutuksessa on muuttumassa. Viimeisimpänä esimerkkinä tähän liittyen nostettiin esille lunastuslainsäädännön uudistus ja ehdotus siitä, että maanomistajille maksettava korvaus korotettaisiin yli käyvän hinnan. Viimeisimpänä maapolitiikan toimintaympäristöä muokkaavana taloudellisena tekijänä esille nousi projekti- tai kehityshankkeiden määrän kasvu, ja sitä myöten kasvanut tarve projektilähtöiselle ajattelulle. Alueiden kehittäminen on hidas prosessi, joten haastatteluissa koettiin että kehitystyötä ja siihen liittyvää maapolitiikkaa olisi järkevämpi toteuttaa projektilähtöisemmin. Tässä yhteydessä esiin nousi myös tarve (toimivalle) lainsäädännölliselle instrumentille, joka tukisi kehittämisaluetyypistä toimintaa.

5.3.6 Ympäristö ja ilmasto

Ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen oli yksi useimmin haastatteluissa esiin nostettu muutosajuri. Monet haastateltavat näkivät täydennysrakentamisen osuuden kasvun ja yleisesti sen, että kaavoituksessa ja maankäyttöpolitiikassa mietitään ilmastonmuutokseen liittyviä toimia, merkittävimpinä vaikutuksina maapolitiikan näkökulmasta. Lisäksi joissain haastatteluissa nostettiin esille konkreettisia maapoliittisia instrumentteja, joilla on pyritty kannustamaan rakentajia energiatehokkuuteen. Ekologisemmista ratkaisuista on esimerkiksi tarjottu vuokranalennusta tietyillä projekti- tai kaava-alueilla, tai tontinluovutuskilpailuissa on käytetty energiatehokkuutta yhtenä laatukriteerinä. Noin puolet haastateltavista, jotka mainitsivat ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen tärkeänä muutostekijänä, eivät kuitenkaan osanneet tarkemmin kuvailla miten vaikutukset näkyvät maapolitiikassa. Haastateltavat siis kokivat, että on vaikea hahmottaa, kuinka maapolitiikan keinoin voidaan tukea ilmastonmuutoksen hillintää. Joissain tapauksissa samat haastateltavat mainitsivat, että kaavoituksella on enemmän työkaluja ja vaikutusmahdollisuuksia edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.

5.3.7 Hallinnon ja lainsäädännön muutokset

Useampi kunta painotti lainsäädännön muutosten ja erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain selkeyttäneen maapolitiikan toimintakenttää. Eritoten maankäyttösopimusinstrumentin vakiintuminen nähtiin tärkeänä asiana kuntien maapolitiikan näkökulmasta. Pienempien kuntien haastatteluissa nousi esille useampaan kertaan poliittisen päätöksenteon ja ilmapiirin muuttuminen parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Tänä aikana useammassa kunnassa on saatu selkeytettyä maapoliittisia linjanvetoja ja niitä on myös sitouduttu noudattamaan. Osa haastateltavista myös koki, että nykyään päättäjät ymmärtävät paremmin kuinka paljon yhdyskuntarakenteen ja palvelujen kehittäminen maksaa ja mihin maapolitiikalla kerättävät tulot menevät, mikä on osaltaan tukenut maapoliittisten toimien selkeytymistä ja ammattimaistumista.

Joissain kunnissa on myös rakennettu keskustelevampaa yhteyttä maanomistajiin ja muihin osallisiin maankäytön suunnittelussa ja maapolitiikassa jo prosessien alkuvaiheessa. Tämän on koettu helpottavan hankkeiden toteuttamista ja vapaaehtoisten kauppojen solmimista. Myös päätävävallan keskittyminen viranhaltijalle nostettiin esille yhtenä toimintaympäristön muutoksena. Viranhaltijoiden päätösvalta on saattanut laajentua esimerkiksi tonttien varauksien ja maanhankintojen osalta, eli näihin asioihin ei tarvita enää lautakunnan päätöstä kuten aiemmin.

5.3.8 Yhdyskuntarakenteen kehitys

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen kestäväällä tavalla nousi esille yhtenä tärkeänä maapolitiikkaa ohjaavana ja muokkaavana tekijänä. Käsite on laaja, mutta tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan sitä, että maapolitiikalla pyritään edistämään asuntotuotannon lisäksi myös muita toimintoja ja tavoitteita, kuten työpaikkojen synnyttämistä. Eli vaikka tällä hetkellä tilanne olisi se, että vanhoja työpaikka-alueita muutetaan asumispainotteisemmiksi, on työpaikkojen luomisen silti säilyttävä yhtenä maapolitiikan prioriteeteista. Jotkut haastattelut korostivat myös, että kestävyydellä voidaan tarkoittaa myös asuntojen hintojen kasvun hillitsemistä sekä segregatiokehityksen ehkäisemistä, eli maapolitiikkatoimien avulla pyritään tukemaan myös näitä kestävyuden ulottuvuuksia. Kuten jo väestöllisten muutosten yhteydessä korostettiin, maapolitiikan toimenpiteet kohdistuvat yhä kasvavassa määrin olemassa olevaan kaupunkirakenteeseen ja siellä erityisesti liikenteellisesti hyviin sijainteihin ja tiettyihin keskuksiin. Haastatteluissa nostettiin esille esimerkkinä kuinka tällöin raakamaan ehtyessä maanhankinnan vaikutukset voivat ulottua kaavoituksen lisäksi myös poliittiseen päätöksentekoon, eli maanhankinta kaupunkirakenteen sisällä voi tehdä kehittämisestä poliittisesti hyväksyttävää (verrattuna tilanteeseen, jossa kehittämistä lähdetään tekemään kaupungin vuokratontilla).

Myös liikenneinfrastruktuurin kehittyminen ja joukkoliikenteen merkityksen kasvu mainittiin maapolitiikan toimintaympäristöä muokanneina tekijöinä haastatteluissa. Uusilla liikenneväylillä on suuri vaikutus kaupunkirakenteeseen ja alueiden saavutettavuuteen, mikä puolestaan vaikuttaa etenkin kaupan toimijoiden sijoittumispreferensseihin ja sitä myöten maan arvon ja maankäyttökorvausten kasvuun näillä alueilla. Joukkoliikenteen merkityksen kasvaessa kuntien on myös mietittävä aiempaa tarkemmin minne eri toiminnot, ja etenkin toimisto- ja asuntorakentaminen, sijoitetaan, koska kysyntä ohjautuu joukkoliikennereittien varrelle ja lisäksi toimintojen sijoittaminen rakenteiden ulkopuolelle ei ole kunnalle taloudellisesti kannattavaa.

5.3.9 Viestintä ja sidosryhmien odotukset

Viestintätapojen muutoksella ja erityisesti sosiaalisella medially on haastattelujen perusteella ollut selviä vaikutuksia myös maapolitiikkaan. Sosiaalinen media tarjoaa hyvän alustan mielipidevaikuttamiselle, joka on joissain kunnissa maapolitiikan näkökulmasta nykyään hyvin voimakasta, ja saattaa jopa ajaa virallisen toiminnan tai toimintatapojen ohitse. Kunnat kokevat asemansa tällaisissa tilanteissa hankalaksi. Niiden on esimerkiksi arvioitava tarkasti, kuinka paljon ja kuka osallistuu kunnan edustajana sosiaalisessa mediassa käytäviin keskusteluihin. Jonkinasteinen osallistuminen nähtiin kuitenkin tarpeelliseksi, jotta keskusteluun saadaan tuotua virallista tietoa kaikista tarpeellisista näkökulmista. Sosiaalisen median ja lisääntyneen tyytymättömyyden ilmaisemisen nähtiin myös vaikeuttavan päätöksentekoa, koska jokaisen päätöksen kohdalla on punnittava hyvin tarkkaan minkälaisen vastaanoton se tulee saamaan.

Osa haastateltavista koki, että yleisesti kaavoitukseen ja rakentamiseen kohdistuvat vaatimukset ovat lisääntyneet. Maapolitiikassa se näkyy siten, että maapolitiikkatoimilta vaaditaan aiempaa enemmän joustavuutta ja asioiden odotetaan etenevän tai selviävän hyvin nopeasti. Lisääntyneet vaatimukset luovat myös enemmän painetta maapolitiikan päätöksenteon läpinäkyvyydelle ja selkeille maapolitiikan pelisäännöille. Joissain haastatteluissa sen sijaan painotettiin kuinka yhteiskunnan muuttuessa entistä nopearytmisemmäksi maapolitiikan reagointikyky ja taito valita oikeat asiat mihin keskittyä, korostuu. Esimerkiksi yritystonttien osalta kunnan nopea toiminta saattaa vaikuttaa yritysten investointipäätöksiin, ja tällöin on suuri etu, jos luontoselvitykset ja muut vastaavat kaavaprosessia hidastavat osiot ovat jo valmiiksi tehtynä.

6 Maapolitiikan tavoitteet, vaikuttavuus ja tehokkuus

Tässä luvussa käsitellään ensin maapolitiikan tavoitteenasetantaa kunnissa, jonka jälkeen kuvataan kuntien näkemyksiä heidän maapolitiikkansa vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta.

6.1 Maapolitiikalle asetut tavoitteet

Haastattelujen perusteella etenkin väestöltään kasvavilla kunnilla on määrällisiä tai tulos-orientoituneita tavoitteita maapolitiikalle. Nämä tavoitteet asetetaan yleensä vuositasolle tai valtuustokausille, joten niitä voisi kuvailla myös maapolitiikan lyhyen aikavälin tavoitteiksi tai toiminnallisiksi tavoitteiksi. Yleisimmin nämä tavoitteet liittyvät tontinluovutukseen. Tavoitteita on asetettu sekä tontinluovutusten määrälle, jolloin tavoitetta voidaan pilkkoa vielä tarkemmin eri tonttityyppeihin (pientalo-, yhtiömuotoiset-, yritys- ja teollisuustontit), että maanmyynnistä ja -vuokrauksesta saataville tuloille. Tontinluovutuksiin liittyvät määrälliset tavoitteet johdetaan yleensä asuinrakentamisen määrällisistä tavoitteista. Suurimpien kaupunkiseutujen kunnissa asuinrakentamisen määrälliset tavoitteet tulevat MAL-sopimuksesta, sen ulkopuolisilla alueilla puolestaan esimerkiksi yleiskaavasta, asunto-ohjelmasta tai maankäytön toteuttamishjelmasta.

Maan ostoille eli lähinnä raakamaan hankinnalle on myös asetettu selkeitä määrällisiä tavoitteita useissa kunnissa. Tämän tavoitteen roolista tai merkityksellisyydestä oli kuitenkin hieman eriäviä näkökulmia haastateltavien joukossa. Osa haastateltavista korosti vahvasti, että vaikka maanhankinta olisikin selkeä prioriteetti kunnan maapolitiikassa, sille on mahdotonta asettaa vuositason tavoitteita maanhankinnan neuvottelujen pitkäkestoisuuden ynnä muiden vaikeasti hallittavien syiden vuoksi. Toisaalta taas osassa kunnista on asetettu selkeät hehtaari- tai vuositaso- tavoitteet maanhankinnalle, ja vaikka tämä tavoite ei olisikaan sitova, sen toteutumista seurataan säännöllisesti. Etenkin kunnissa, joissa maapolitiikan linjaa on muutettu vastikään yksityisen maan kaavoittamisesta (ensimmäisen asemakaavan tapauksessa) kohti kunnan oman maan kaavoittamista, tai joissa raakamaavaranto on jostain muusta syystä päässyt ehtymään, raakamaan hankinnan tavoitteellisuus lyhyellä tähtäimellä vaikuttaa korostuvan. Myös maankäyttösopimustuloille asetettava vuositaso- tavoitteisiin suhtauduttiin hieman eri tavoin kunnissa. Osassa kunnista on asetettu euromääräinen tavoite maankäyttösopimustuloille budjettiin, kun taas toisissa

kunnissa sellaisen asettaminen nähtiin mahdottomana, koska se, milloin sopimuskorvaukset tulevat maksettavaksi riippuu kaavoituksen ja hankkeen etenemisestä.

Maapolitiikan kytkökset muihin kunnan tehtäviin kuten kaavoitukseen ja asunto- ja elinkeinopolitiikkaan sekä kuntatalouteen nousivat esiin myös tavoitteidenasetannassa. Maapolitiikan tavoitteet voidaan esimerkiksi sitoa tiukasti verokertymän kehitykseen, jolloin myös maapolitiikan tasolla tiedostetaan vahvasti väestönkehitystavoitteet ja se, että kuntaan tarvitaan lisää työikäistä väestöä paikkaamaan väestön ikääntymisen myötä pienevää verokertymää. Maapolitiikan tavoitteita voidaan sitoa myös elinkeinopolitiikkaan ja kunnan elinvoimaisuuden parantamiseen. Tämä yhteys näyttää korostuvan etenkin pienissä ja väestöltään supistuvissa kunnissa. Vaikka nämä tavoitteet ovat usein luonteeltaan enemmän laadullisia, kuten vaikkapa monipuolisen ja joustavan yritystonttitarjonnan mahdollistaminen, tavoitteet voivat liittyä myös johonkin selkeään mittariin, kuten työpaikkaomavaraisuuden kasvattamiseen.

Yllä kuvattujen toiminnallisten tavoitteiden seuranta on pääsääntöisesti systemaattista eli toteutuneita lukuja seurataan pitkin vuotta osana budjetin toteutumisen seurantaa sekä jälkikäteen joko talousarvioissa, toimintakertomuksissa tai vuosiraporteissa, tai useammassa näistä. Isojen hankkeiden ja projektien osalta saatetaan tehdä lisäksi omaa seurantaa. Maapolitiikan tuloksista tai tavoitteiden toteutumisesta tiedotetaan vaihtelevasti. Yleisimmin toteumia käydään läpi lautakunnissa ja/tai kunnanvaltuustossa. Kuntalaisille tai sidosryhmille ei spesifisti viestitä maapolitiikan tuloksista, mutta monet dokumenteista, joissa maapolitiikan raportointia tai seurantaa tehdään, ovat löydettävissä kunnan verkkosivuilta.

Väestöltään supistuvissa kunnissa puolestaan ei juuri ole asetettu määrällisiä tavoitteita maapolitiikalle. Luovutusmääriä, maanhankintoja sekä muita maapolitiikan tunnuslukuja kyllä tilastoidaan ja seurataan näissäkin kunnissa, mutta niille on harvoin asetettu varsinaisia tavoitteita. Tavoitteeksi on sen sijaan joissain kunnissa asetettu tietyn suuruinen tonttireservi, yleensä sekä asunto- että yritys- ja teollisuustonteille. Tavoitteena voi olla esimerkiksi 5–10 vuoden tonttireservi. Tonttireservitavoitteen mielekkyyttä myös kritisoitiin joidenkin sellaisen asettaneiden kuntien toimesta, sillä tonttireservi on varsinkin supistuvilla alueilla vakaa ja muuttumaton suure, joka on hyvin helppo saavuttaa ja joka ei varsinaisesti anna ulkopuoliselle kuvaa maapolitiikan tilasta.

Määrällisten tavoitteiden lisäksi maapolitiikalle on asetettu laajempia, pidemmän aikavälin tavoitteita lähes kaikissa kunnissa. Näitä tavoitteita on kirjattu monissa kunnissa maapolitiiseen ohjelmaan ja niissä on havaittavissa enemmän vaihtelua kuntien välillä kuin toiminnallisissa tavoitteissa. Kaikista yleisin pitkän aikavälin tavoite maapolitiikalle liittyy kunnan asemaan ”perinteisen” maapolitiikan harjoittajana eli kunnan tavoitteena on hankkia aktiivisesti maata omistukseensa, suunnitella asemakaavat pääasiassa omalle maalleen ja

sen jälkeen luovuttaa tontit rakennuttajille tai yksityishenkilöille. Monet haastateltavista korostivat, että tämä linjaus helpottaa muun muassa kaupunkirakenteen ohjausta, asuinalueiden toteutumisen aikatauluttamista ja yhdyskuntarakenteen sekä palveluverkon mitoittamista verrattuna tilanteeseen, jossa kaavoitetaan suuremmalla volyymilla myös yksityisten maita.

Oman maan kaavoittamisen tavoite luonnollisesti nostaa maanhankinnan ja riittävän maareservin varmistamisen maapolitiikan keskiöön. Näissä kunnissa nähtiinkin, että pidemmän aikavälin tavoitteet maapolitiikalle tulevat yleiskaavasta, eli yleiskaava määrittää maanhankinnan painopistealueet ja sitä pyritään toteuttamaan. Raakamaan hankintaan liittyen tavoitteeksi on joissain tapauksissa nostettu myös raakamaan hintatason pitäminen vakaana kasvupaineista huolimatta. Tämän katsottiin edellyttävän erityisesti riittävän etupainotteista maanhankintastrategiaa, sillä asemakaavoituksen ajankohdan lähestyessä myös raakamaan hintataso nousee. Maapoliittisessa ohjelmassa on myös joidenkin kuntien tapauksessa muotoiltu tavoitteeksi kunnan toimenpiteistä aiheutuvan maan arvonnousun kanavoiminen kunnalle.

Toinen säännöllisesti haastatteluissa esiin noussut pitkän aikavälin tavoite maapolitiikalle – joka tietysti linkittyy myös maanhankinnan tavoitteeseen – on riittävä, kohtuuhintainen ja monipuolinen tonttitarjonta. Maapolitiikasta ja tonttitarjonnasta ei siis haluta pullonkaulaa kunnan kehitykselle, vaan sen pitäisi tukea asunto- ja elinkeinopoliittisia päämääriä. Suuremmissa kaupungeissa kannetaan huolta siitä, että mikään tietyntyypinen asuntuotanto ei keskittyisi liikaa tietyille alueille, joten etenkin isoissa hankkeissa kiinnitetään huomiota hallintamuotojakauman ohjaukseen. Suurimpien kasvuseutujen ulkopuolelle jäävissä kunnissa sen sijaan nostettiin esille maapolitiikan ja kaavoituksen reagointikyvyn tärkeyttä, eli että yritys- ja teollisuustonttien osalta on etu, jos kunta pystyy tarjoamaan paikan yrityksen toiminnalle nopeasti ja joustavasti.

Väestöltään kasvavissa kunnissa pitkän aikavälin tavoitteissa korostui lisäksi kasvuun vastaaminen ja yhdyskunnan suunnitelmallinen kehittäminen. Kasvuun vastaaminen on siis asetettu selkeäksi tavoitteeksi, mutta se vaatii tasapainottelua muun muassa infrastruktuurihankkeista ja palveluverkon kehittämisestä koostuvan investointikuorman kanssa. Myös kaupunkirakenteen tiivistäminen tai täydennysrakentamisen edistäminen nousivat esille selkeinä tavoitteina useissa kunnissa. Täydennysrakentamisen nähdään edistävän monia kunnan kannalta tärkeitä asioita, kuten keskustojen elinvoimaisuutta, joukkoliikennemahdollisuuksien parantamista, tai kunnallistekniikan säästöjä. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin myös se, että vaikka täydennysrakentaminen olisi mainittu tavoitteena jossain asiakirjassa, vaikkapa kuntastrategiassa, sille ei ole välttämättä annettu varsinaista määritelmää saatikka eritelty keinoja tavoitteen edistämiseksi.

Edellä kuvattujen tavoitteiden lisäksi haastattelujen pohjalta on tunnistettavissa myös useita muita pitkän aikavälin tavoitteita maapolitiikalle. Esimerkiksi hajarakentamisen hallittu ohjaus on saatettu nostaa tavoitteeksi, koska kunnassa on alettu tiedostaa paremmin kuinka heikko hajarakentamisen ohjaus saattaa vaikeuttaa huomattavasti tulevaisuuden maankäyttöä. Myös ympäristöystävällisyys ja kuntastrategian mukaisten hiilineutraalisuustavoitteiden edistäminen mainittiin yhtenä maapolitiikan tavoitteista joissain kunnissa. Tavoitteet voivat olla myös maapolitiikan keinoihin tai toimintaperiaatteisiin liittyviä, eli tavoitteena voi olla esimerkiksi maapolitiikan toimijoiden tasapuolinen kohtelu tai tietynlaisten toimintaperiaatteiden vakiinnuttaminen kunnassa.

Toisaalta jotkut haastateltavat myös totesivat, että mitään selkeitä pidemmän aikavälin tavoitteita kunnan maapolitiikalle ei ole olemassa. Tämä liittyi joissain tapauksissa siihen, että kunnan väestönkehitykselliset näkymät koettiin niin heikoiksi, että maapolitiikallekaan ei ole tarvetta asettaa varsinaisia tavoitteita. Maapolitiikan tavoitteenasetanta saataan kokea haastavaksi tai epämääräiseksi myös kunnissa, joissa maapolitiikkaa ei tehdä edellä kuvatulla perinteisellä tavalla.

Haastatteluissa korostui tarve kiinnittää jatkossa enemmän huomiota myös pidemmän aikavälin tavoitteiden seurantaan. Vaikka monet pitkän aikavälin tavoitteista ovat laajoja ja kohtalaisen hankalasti mitattavissa, moni kunta mainitsi jo pohtineensa kuinka kehittää maapolitiikkansa seurantaan. Erityisesti ilmastotavoitteisiin ja yhdyskuntarakenteen kehittymiseen liittyvien tavoitteiden seuranta koettiin haastavaksi, koska niiden osalta on hankala eritellä maapoliittisten toimien vaikutusta kaikkien muiden toimien vaikutuksista. Seurantaan liittyvistä haasteista huolimatta monet haastateltavat kokivat, että maapolitiikan tuloksia olisi syytä tarkastella kriittisesti esimerkiksi valtuustokausien vaihtumisen tai maapoliittisen ohjelman uusimisen yhteydessä.

6.2 Maapolitiikan vaikuttavuus

Vaikuttavuus on käsitteenä monitulkintainen. Jotta kaikki haastateltavat tulkitsisivat maapolitiikan vaikuttavuuden samalla tavoin, maapolitiikan vaikuttavuudella kerrottiin tässä tutkimuksessa tarkoitettavan sitä, miten hyvin maapolitiikka täyttää sille asetut tavoitteet oikea-aikaisesti ja konflikteja välttäen. Maapolitiikan vaikuttavuuden ja maapolitiikalle asetettujen tavoitteiden välillä voidaan siis nähdä vahva yhteys. Tässä alaluvussa käsitellään ensin kuntien yleisiä näkemyksiä maapolitiikan vaikuttavuudesta ja vaikuttavuuden arvioinnista, jonka jälkeen käsitellään tarkemmin näkemyksiä (1) maanhankinnan, (2) kaavoituksen ja kaavoitukseen liittyvien sopimusten sekä (3) tontinluovutuksen ja tonttivarannon aktivoinnin merkityksistä maapolitiikan vaikuttavuuteen.

6.2.1 Vaikuttavuudesta yleisesti

Useat haastateltavat painottivat, että jos vaikuttavuudella tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin saavutetaan maapolitiikalle asetetut tavoitteet, on myös tavoitteet asetettava järkevästi. Muutoin vaikuttavuuden arvioinnilta putoaa pohja kokonaan, sillä tavoitteet voidaan asettaa sellaisiksi, että ne on erittäin helppo saavuttaa, tai sellaisiksi, että ne on mahdotonta saavuttaa. Esimerkiksi tonttivarantoa on kohtuullisen helppoa luoda sellaisilla alueilla, joilla tonttien kysyntä on matalaa, jolloin maapolitiikan voitaisiin arvioida olevan täydellisen vaikuttavaa tämän mittarin perusteella. Vastakkaisena esimerkkinä tonttitakuu taas on vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta hyvin ongelmallinen tavoite, koska ei kaikille halukkaille pystytä tarjoamaan tonttia heidän unelmasijainniltaan. Haastatteluissa myös nousi esille, kuinka tavoitteita on jo joissain kunnissa lähdetty täsmentämään, jotta arvioinnissa ei keskityttäisi yksinomaan tontinluovutukseen liittyviin määrällisiin mittareihin.

Valtaosa kunnista kokee saavuttavansa maapolitiikalle asetetut tavoitteet joko hyvin tai kiitettävästi. Oman arvionsa mukaan hyvin suoriutuneet kunnat korostivat erityisesti maapolitiikan pitkäjänteisyyden, perusteltujen toimenpiteiden ja maanhankinnan tärkeyttä myös tässä yhteydessä. Oman maapolitiikan toimivuutta perusteltiin myös sillä, että se ei ole aiheuttanut riitoja tai vastakkainasettelua. Lisäksi resurssien riittävyys ja oikeanlainen kohtaanto nostettiin esille yhtenä vaikuttavuuden mahdollistajana.

Osa kunnista kuitenkin suhtautui omaan toimintaansa ja maapolitiikan vaikuttavuuteen hieman kriittisemmin. Niissä kunnissa, joissa koettiin, että maapolitiikka ei ole kovin hyvin saavuttanut sille asetettuja tavoitteita, syiksi mainittiin esimerkiksi poliittisen päätöksen epäjohdonmukaisuus, joka vaikeuttaa myös maapolitiikan toteutusta, sekä ympäröivän toimintaympäristön rajoitteet. Jälkimmäisessä tapauksessa voi olla vaikea erotella onko kyseessä maapolitiikan vai kysynnän heikkous, jos vaikkapa tonttienluovutuksessa ei päästä tavoitteeseen tai jos kaupunkirakenne ei tiivisty toivotulla tavalla.

Varsinkin suurten kaupunkien vastauksissa tähdennettiin tarvetta tarkastella maankäyttöpolitiikan kokonaisuutta maapolitiikan sijasta vaikuttavuudesta puhuttaessa. Kun maapolitiikan tavoitteet kytkeytyvät vahvasti asuntotuotantoon, on järkevämpää miettiä yksittäisten maapolitiikkatoimien sijaan maapolitiikkaa sekä kaavoitusta ja muuta suunnitteluohjausta kokonaisuutena, ja sitä kuinka asuntotuotannossa on pystytty vastaamaan kasvuun. Väestöltään supistuvissa kunnissa sen sijaan korostettiin jo yllä kuvattua tavoitteidenasetannan problematiikkaa. Erityisesti supistuvilla alueilla tavoitteiden ja mittareiden on oltava realistiset, jotta vaikuttavuus voitaisiin tehdä jotenkin näkyväksi. Myös päättäjien pitäisi pystyä hyväksymään negatiivinen kehitys ja sopeuttaa toiminnat vallitsevaan tilanteeseen, jotta olisi jotain mahdollisuuksia saada pidettyä seutukunta elinvoimaisena pitkällä aikavälillä.

6.2.2 Maanhankinnan merkitys maapolitiikan vaikuttavuuteen

Useat haastateltavat lähtivät rakentamaan vastaustaan maapolitiikan vaikuttavuudesta maanhankinnan ja kaupungin maanomistuksen kautta. Toisin sanoen suuri osa kunnista näkee hyvän ja toimivan maapolitiikan edellytyksenä riittävän maanomistuksen, koska omaa maata on helpompi kehittää omien tavoitteidensa mukaisesti. Kuntien maanomistusosuuksissa on eroja jo historiallisten syitten vuoksi, ja etenkin lahjoitusmaille perustetut kaupungit kokivat, että maata on yleensä ollut lähes kaikkiin tarpeisiin hyvin saatavilla, ja tämä lähtökohta on myös taannut sen, että maanhankinnalle ei ole ollut merkittävää aikapainetta. Tämän aikapaineen puuttuminen on vähentänyt tarvetta käyttää etuosto-oikeutta ja lunastusta maanhankinnassa.

Jotkut haastateltavat kokivat heikon maanhankinnan kuntansa maapolitiikan suurimpana rajoitteena ja ongelmakohtana. Maata ei ole yksinkertaisesti hankittu riittävästi, ainakaan siinä määrin että tavoite ensimmäisen asemakaavan laatimisesta kunnan omalle maalle olisi realistinen. Näissä tapauksissa nostettiin myös esille, että lunastusta maanhankinnan keinona ei ole kunnassa pidetty mahdollisena poliittisten päättäjien puolelta, jolloin hintatasoa ei ole saatu varmistettua tietylle tasolle, ja tämä puolestaan on heikentänyt kunnan neuvotteluasemaa raakamaan ostoissa. Toisaalta haastatteluissa kuvailtiin myös keinoja tai toimintatapoja, joiden on koettu tukevan vapaaehtoisien maanhankinnan vaikuttavuutta. Riittävän aikainen ennakointi maanhankinnassa eli niin sanottu strateginen maanhankinta koettiin hyvin tärkeänä useamman haastateltavan toimesta. Strategisen maanhankinnan tueksi joissain kunnissa on määritetty tietyt tavoitteelliset maanhankinta-alueet ja maanomistuksen kehitystä näillä alueilla seurataan tarkasti. Nämä ovat kuitenkin ainoastaan sisäisiä, strategisia tavoitteita, jotka pidetään omana tietona.

Toisaalta hieman maaseutumaisemmissa kunnissa nostettiin esille se, kuinka maan hankkiminen painopistealueiden ulkopuolelta voi olla tärkeässä roolissa vaikuttavuuden näkökulmasta. Varsinkin jos maanomistajan elinkeino on riippuvainen maasta, hän saattaa olla halukkaampi neuvottelemaan vaihtomaasta kuin luopumaan maanomistuksestaan pelkkää rahallista tai tonttimaakorvausta vastaan. Tämän vuoksi kunnan on järkevää hankkia maata joskus myös vähemmän keskeisiltä sijainneilta. Maanhankintaan on liittynyt joissain kunnissa myös konflikteja. Näiden syntymistä on edesauttanut esimerkiksi selkeiden maapoliittisten linjausten puuttuminen sen suhteen, mitä maanhankinnan keinoja kunta on valmis käyttämään, sekä myös linjausten väärinymmärtäminen sellaisessa tapauksessa, jossa maapoliittista ohjelmaa ja sitä myöten linjauksia on uudistettu.

6.2.3 Kaavoituksen ja maankäyttösojpmusten merkitys maapolitiikan vaikuttavuuteen

Maapolitiikan ja kaavoituksen välinen yhteys on tärkeä erityisesti vaikuttavuuden näkökulmasta. Pelkkä kunnan maanomistus ei takaa vielä kaavan syntymistä, eli maanomistuksesta on vielä pitkä matka tavoiteltujen käyttötarkoitusten realisoitumiseen. Kaavavaliutukset ja kaavaprosessin keston arvaamattomuus saattavat jopa johtaa tilanteeseen, jossa hankkeesta alun perin kiinnostunut toimija on jo ehtinyt vetäytyä pois, ja kaavan tullessa lainvoimaiseksi sen käyttötarkoitus on jo vanhentunut. Joissain haastatteluissa myös kerrottiin, että asemakaavoituksessa on tietoisesti jääty jälkeen asuntotuotannon kokonaismäärän tavoitteista, koska ei ole haluttu lähteä toteuttamaan laadullisesti tai hallinta- tai huoneistomuotojakauman näkökulmasta vääränlaisia hankkeita. Tällaisissa tapauksissa taustalla on ollut vankka näkemys siitä, että ei haluta lähteä edistämään maapolitiikan tavoitteiden ja linjausten kanssa ristiriidassa olevia hankkeita. Esimerkiksi segregaaion ehkäiseminen jollain tietyllä alueella on nähty riittävän painavana syynä keskeyttää kaavamuutoshankkeen eteenpäin vieminen.

Esiin nousi myös se, kuinka keskustan ja sen lähialueiden kaavamuutoksilla on täydennysrakentamisen painoarvon lisääntyessä yhä tärkeämpi merkitys maapolitiikan vaikuttavuuden näkökulmasta. Näiden kaavamuutosten maankäyttösojpmuskorvauksilla on myös iso taloudellinen merkitys kunnalle, koska maan arvo on näillä alueilla korkea. Haastateltavat kuitenkin painottivat, että maankäyttösojpmusneuvotteluissa ei neuvotella kaavan sisällöstä vaan arvioidaan maankäyttökorvauksia sen perusteella, mitä kaavoittaja on määritellyt kaavaksi. Maankäyttösojpmusten kautta ohjataan kuitenkin kasvavissa määrin erinäisiä asuntotuotannon laadullisia tavoitteita, kuten (kaava-)alueiden tai hankkeiden hallintamuoto- tai huoneistokokojakaumia. Haastatteluissa nousi esille esimerkkinä tapaus, jossa tilastollisessa tarkastelussa oli huomattu, kuinka vanhemmat palkansaajat (55–65 vuotiaiden ikäluokassa) muuttavat kunnasta pois. Tämän seurauksena tehtiin muutoksia sekä rakennusjärjestykseen, kaavoitusohjelmaan kuin maankäyttösojpmusten ehtoihin, jotta saataisiin tuotettua sellaista asuntotuotantoa, joka houkuttelee näitä ikäluokkia.

Maankäyttösojpmustoiminnan toimivuuteen kunnat kokevat voivansa vaikuttaa etenkin pitämällä sojpmusehdot kohtuullisina. Maanomistajia halutaan siis kuunnella ja sojpmuskorvaus voidaan räätälöidä vaikkapa kunnalle luovutettavan raakamaan, rakennussojpmuuden ja rahallisen korvauksen yhdistelmäksi. Jotkut kunnat myös kokevat epäonnistuneensa maankäyttösojpmustoiminnassaan. Varsinkin jos ensimmäinen asemakaava laaditaan (osittain) yksityisen maille, ja maankäyttösojpmusosapuolena on rakennusliikkeen tai kiinteistökehittäjän sijaan yksityinen maanomistaja, menettely kokonaisuudessaan sekä korvausten määräytymisen perusteet saattavat olla epäselviä. Jossain tapauksessa on käynyt jopa niin, että kaava on ollut menossa käsittelyyn ja vasta siinä vaiheessa on nostettu maankäyttösojpmusten tarve esille. Tällaisissa tapauksissa poliittisten päättäjien

suhtautuminen ja epäjohdonmukainen päätöksenteko on omiaan hankaloittamaan pitkäjänteisen maapolitiikan toteuttamista.

6.2.4 Tontinluovutuksen ja tonttivarannon aktivoinnin merkitys maapolitiikan vaikuttavuuteen

Useimmat kunnat kokivat onnistuneensa hyvin maapolitiikassaan etenkin tontinluovutuksen mittareilla katsottuna. Tontinluovutuksen haasteet ovat luonnollisesti hyvin erilaisia väestöltään kasvavissa ja supistuvissa kunnissa. Kasvavilla alueilla varsinkin asuntotontit luovutetaan pääsääntöisesti heti kun ne ovat valmiita luovutettavaksi, ja supistuvilla alueilla puolestaan tarjontaa on enemmän kuin kysyntää eli tontinluovutuksen ei nähdä muodostavan hidasteita asuntotuotannolle. Supistuvillakin alueilla haasteena saattaa kuitenkin olla se, että niin sanotut parhaat maat on jo rakennettu, ja siirryttäessä huonommille maille tonttien rakentamiskuntoiseksi saaminen nostaa tonttien hintoja, ja siten vähentää niiden houkuttelevuutta.

Kaavoituksen ja tontinluovutusikäntöjen merkityksiä vaikuttavuuteen voi olla joidenkin asioiden suhteen hankala erotella toisistaan. Haastatteluissa nostettiin esille, kuinka tontinluovutuksen näkökulmasta on tärkeää, että kaavassa on tiettyä väljyyttä käyttötarkoituksellisesti ja että keskeisiltä paikoilta ei varattaisi kaikkea maata asunto- tai teollisuusrakentamista varten. Joidenkin toimintojen, kuten esimerkiksi kaasunjakelun, sijoittaminen on järkevää ainoastaan keskeiselle sijainnille, mutta kaava ei välttämättä mahdollista tätä, tai reservissä ei ole sopivia paikkoja, joihin sijoittaa tämänkaltaisia toimintoja. Jos taas kaavoissa on väljyyttä tässä mielessä, myös tonttien luovutuksessa on oltava kärsivällisyyttä, eli ei ole järkevää luovuttaa tonttia ensimmäiselle kysyjälle, vaan pitää sitä reservissä oikeasti merkittäviä toimijoita varten.

Se että tontit saadaan asemakaavan mukaiseen käyttöön ei myöskään ole itsestäänselvyys. Asuntotonttien osalta rakentamisveloitteen seuranta on useissa kunnissa järjestelmällistä, mutta yritystontit sen sijaan saattavat olla vajaasti rakennettuja tai kokonaan rakentamattomia. Yritystonttien vajaan rakentamista on lähdetty joissain kunnissa selvittämään jälkikäteen, mutta tällainen toiminta on aikaa vievää.

Haastatteluissa nousi myös esille tontinluovutusehtojen sekä rakentamiskehotusmenettelyn merkitys maapolitiikan vaikuttavuuteen. Kasvavilla alueilla on maankäyttösopimusten ohella käytetty tontinluovutusehtoja asuntotuotannon ohjauksen välineenä. Osa kunnista koki, että jos tuotanto olisi täysin markkinaehtoista, keskeisille sijainneille rakentuisi lähes pelkästään vuokratyöpaikkoja. Tätä on siis pyritty ehkäisemään vaikuttamalla hallintamuoto- ja huoneistokokojakaumiin tontinluovutusehdoilla. Supistuvilla alueilla on puolestaan mietitty, kuinka tontinluovutusehdoilla voitaisiin aktivoida rakentamista yhdyskuntarakenteen

näkökulmasta keskeisillä sijanneilla. Esimerkiksi kunnan vuokratonteille, joilla sijaitsee autioita tai purkukuntoisia rakennuksia, on harkittu määrätyn mittaisia vuokranalennuksia, jotta näille tonteille saataisiin uudisrakennuksia purkukuntoisten rakennusten tilalle. Hyvin toteutetun rakentamiskehottamismenettelyn koettiin myös edistävän maapolitiikan vaikuttavuutta, koska se nopeuttaa kaavan mukaisen rakentamisen toteutumista.

6.3 Maapolitiikan tehokkuus

Maapolitiikan tehokkuutta lähestytään tässä aluvussa kahdesta eri näkökulmasta. Ensiksi keskitytään siihen, kuinka tehokkaasti kunnat kokevat pystyvänsä ohjaamaan maankäyttöä nykyisillä maa(nkäyttö)poliittisilla instrumenteilla. Tämän jälkeen kuvataan haastatte- luissa esiin nousseita näkemyksiä eri maapolitiikkainstrumenttien niin sanotusta panoste- hokkuudesta eli siitä miten tehokkaasti eri instrumenteilla saavutetaan toivottu lopputu- lema suhteessa käytettyihin resursseihin.

6.3.1 Maankäytön ohjauksen tehokkuus

Kaavoitusmonopoli nähdään yleisesti toimivana välineenä maankäytön tehokkaaseen ohjaukseen. Etenkin pinta-alaltaan laajat kunnat, joilla on selkeä keskuskaupunki ja sen lisäksi pienempiä kyläkeskuksia ja/tai hajarakentamista kuntarajojen sisällä, tuntuivat kui- tenkin olevan yksimielisiä siitä, että lähellä keskustaa maankäytön ohjaus nykyisillä instru- menteilla on tehokasta, mutta hankalampaa tai jopa tehotonta kauempana keskustasta. Hajarakentamisen ohjauksen hankaluudesta nostettiin esille useita esimerkkejä: Joissain kunnissa heikko yhteistyö kaavoituksen ja maapolitiikan toimijoiden välillä on esimerkiksi johtanut suunnittelutarveratkaisujen holtittomaan myöntämiseen yhdyskuntarakenteen näkökulmasta, ja näiden ratkaisujen seurauksia joudutaan kohtaamaan nyt myöhemmin. Ongelmia ovat aiheuttaneet myös osayleiskaavat, joissa on osoitettu huomattava määrä rakennuspaikkoja ja joille on annettu kaavan voimaantulon jälkeen suunnittelutarveratkai- suilla rakentamislupia, vaikka osayleiskaavassa määrätään, että alueelle pitää laatia ase- makaava. Näiden alueiden osalta tulevaisuuden maankäytön ohjaus nähdään haastavana, koska vapaaehtoisten kauppojen tekemiselle tuskin löytyy kiinnostusta maanomistajien puolelta sillä he pitävät rakennusluvan saamista ilman asemakaavaakin todennäköisenä, koska naapurillekin on sellainen myönnetty.

Myös maapolitiikan tehokkuudesta puhuttaessa kunnat korostivat vahvasti kunnan maan- omistuksen merkitystä ja sitä, kuinka omien maiden kaavoittaminen tekee maankäytön ohjauksesta helpompaa ja tehokkaampaa. Yksityisten maita kaavoitettaessa ainoa lain- säädännöstä tuleva maapoliittinen ohjauskeino on maankäyttösopimus, ja sen avulla ei voida pakottaa maanomistajaa mihinkään. Maankäyttösopimuksen kautta ohjaaminen

rajoittuu jo aiemmin mainittuihin hallintamuoto- ja huoneistokokojakaumiin, ja haastattelujen perusteella vain pieni osa kunnista käyttää maankäyttö sopimuksia tämän tyyppisenä maankäytön ohjauskeinona. Joissain kunnissa yksityisten maita kaavoitettaessa maapolitiikan virkahenkilöt pyrkivät olemaan mukana tärkeimpien kaavojen laadinnassa, jotta toteutettavuuden ja maanomistusolojen näkökulma saadaan myös sisällytettyä kaavaan. Tällä tavoin on koettu pystyttävän ohjaamaan yksityisten maiden kaavoitusta edes jossain määrin.

Useampi haastateltava korosti vapaaehtoisuuteen perustuvan, ennakoitavan, ja toimintaperiaatteiltaan yhdenvertaisen maapolitiikan mahdollistavan tehokkaan maapolitiikan. Se että maapolitiikka koetaan toimijoiden ja sidosryhmien puolelta avoimeksi, ymmärrettäväksi ja tasapuoliseksi nähdään edistävän maankäytön ohjausta, koska toimijat arvostavat ennustettavuutta ja riskien arvioinnin helppoutta. Myös maapolitiikan pitkäjänteisyyttä sekä tietynlaista joustavuutta korostettiin usein samassa yhteydessä. Haastateltavat kokivat, että ohjaus olisi hankalampaa, mikäli maapolitiikan linjaukset revittäisiin auki aina neljän vuoden välein valtuuston vaihtuessa. Tällöin olisi korkeampi riski maahan ja tulevaan maankäyttöön liittyvälle spekuloinnille, eli maanomistajat, rakennusliikkeet ja sijoittajat saattaisivat ryhtyä miettimään, kuinka he voisivat hyötyä maan arvonnoususta vielä enemmän. Myös toimijoiden yhdenvertainen kohtelu voisi vaarantua nopeasti vaihtuvien linjausten myötä.

Selkeitä toimintaperiaatteita peräänkuulutettiin myös alueiden kehittämiseen ja niihin liittyviin sopimuksiin. Joissain kunnissa on aiemmin toimittu niin, että hankkeita on kehitelty pitkään ilman minkäänlaisia aie- tai yhteistyösopimuksia ennen kuin ne on viety päätöksentekoon. Tällaisten menettelytapojen sijaan paremmaksi ratkaisuksi ehdotettiin osapuolten roolien ja vastuiden selvittämistä ja miettimistä jo hyvin alkuvaiheessa. Joissain kunnissa näin on jo tietysti toimittu. Liikuttaessa rajatussa kehikossa osapuolten riskit pienenevät tai tulevat ainakin paremmin selväksi, ja parhaassa tapauksessa tämä edistää hankkeiden toteutumista.

Haastatteluissa painotettiin myös talouden suhdanteiden, asumispreferenssien muutosten ja muiden ulkopuolelta tulevien tekijöiden vaikutusta maankäytön ohjauksen tehokkuuteen. Markkinat sanelevat pitkälti minkälaisia hankkeita lähtee liikkeelle, ja viime vuosina varsinkin suuremmissa kunnissa nousussa ovat olleet täydennysrakentaminen ja keskustarakentaminen. Tämä on tehnyt yhdyskuntarakenteen ohjauksesta kohtuullisen helppoa, koska ei ole ollut suurta painetta laittaa liikkeelle kaupunkirakennetta laajentavia hankkeita. Toisaalta talouden suhdanteet saattavat myös rajoittaa maankäytön ohjausta, koska alueiden toteutumisen aikataulua on niiden vuoksi vaikeampi hallita. Tämä pitäisi kuitenkin haastateltavien mukaan osata huomioida alustavissa suunnitelmissa ja riskienhallinnassa, koska varsinkin isompien aluekehityshankkeiden elinkaareen mahtuu keskimäärin 1–2 taantumaa.

Maankäytön ohjausta rajoittavina tekijöinä mainintoja saivat muun muassa kunnan organisaatorakenteesta kumpuavat haasteet, poliittisen ohjauksen epäjohtonmukaisuus, sekä erinäiset kaavoituksen prosesseihin liittyvät haasteet kuten rakennus- ja aluesuojelu ja maanomistajien valitukset. Esimerkkinä ensimmäisestä esiin nousi organisaation sisäiset näkemuserot kaavoihin sisällytettyjen resurssitehokkaiden ratkaisujen kuten viherkattojen merkittävydestä. Vaikka ratkaisut olisi hyväksytty kaavassa, rakennusvalvonta voikin katsoa, että kyseessä on vain pieni poikkeama, ja antaa luvan rakentaa talon ilman viherkattoa. Joissain haastatteluissa tuotiin esille johdonmukaisuuden puute maankäyttöön liittyvässä poliittisessa päätöksenteossa, ja sen rapauttava vaikutus koko maapolitiikkaan ja maapolitiikan tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Pahimmillaan kyse voi olla siitä, että viranhaltijat saavat ylhäältä päin käskyjä toimia vastoin kirjattuja maapolitiikan linjauksia. Rakennus- ja aluesuojelukysymysten osalta hankalaksi koettiin keskeisillä paikoilla sijaitsevien, huonokuntoisten kohteiden kehittäminen. Varsinkin alueilla, joilla kiinteistöjen hinnat ovat matalalla, näiden kohteiden korjauksiin investoiminen tuskin maksaa itseään koskaan takaisin, minkä vuoksi rakennukset säilyvät heikkokuntoisina ja vailla kunnon käyttötarkoitusta, eikä kohteita päästä kehittämään tehokkaammin.

Haastatteluissa nousi myös esille useita huolestuneita näkemyksiä meneillään olevien lainsäädäntöuudistusten vaikutuksista kunnan harjoittaman maapolitiikan tehokkuuteen. Lunastuslainsäädännön uudistuksen osalta kunnat näkevät ongelmallisena etenkin nk. arvoneikkaussäädöksen poistamisen. Heidän näkökulmastaan se tulee pahimmillaan johtamaan tilanteeseen, jossa vapaaehtoiset neuvottelut eivät ole enää aito työväline, vaan maanhankinnassa joudutaan nojautumaan yhä enemmän lunastuksiin. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistukseen liittyen esille nostettiin esimerkiksi yksityisten kaavaehdotusten hankaluus ohjauksen näkökulmasta. Kunnan näkökulmasta kaavaehdotuksesta puuttuu tällöin sekä yhdyskuntarakenteen toteuttamisen taloudellinen tarkastelu että laajempi tarkastelu siitä, istuuko kaavaehdotus järkevästi yhdyskuntarakenteeseen. Pelkona nähtiin myös se, että kaavaehdotukset lähtevät etenemään hallitsemattomana ryöppynä, ja maankäyttösopimuksia täytyy valmistella kaikkiin hankkeisiin yhtäaikaisesti.

6.3.2 Maapolitiikkainstrumenttien tehokkuus

Kunnissa vallitsee hyvin yksimielinen näkemys siitä, että kaikki nykylainsäädännön mukaiset maapoliittiset instrumentit ovat omalla tavallaan tehokkaita, oikeanlaisessa tilanteessa tai oikealla tavalla käytettyinä. Suuri osa haastateltavista näkee kuitenkin vapaaehtoisen maanhankinnan tehokkaimpana yksittäisenä instrumenttina. Useat haastateltavat painottivat myös vahvasti sitä, että vapaaehtoisen maanhankinnan tehokkuus juontuu osittain etuosto-oikeuden ja lunastuksen tarjoamasta selkänojasta. Haastatteluissa korostettiin myös sitä, kuinka vapaaehtoisuuteen pohjautuva maapolitiikka edellyttää kunnan maineen säilyttämistä hyvänä neuvottelu- ja sopimuskumppanina, eli esimerkiksi

maanhankinnassa pakkokeinojen käyttö ei saa olla mielivaltaista. Toisaalta jotkut haastateltavat kokivat vapaaehtoisen maanhankinnan epätehokkaana keinona varsinkin, jos panokseksi katsotaan neuvotteluihin käytetty työaika.

Lunastuksen tehokkuudesta maanhankinnan välineenä oli myös hieman eriäviä näkemyksiä haastateltavien joukossa. Osa haastateltavista koki sen hyvin tehokkaaksi instrumentiksi, etenkin jos kyseessä on laajan alueen lunastus. Osa taas koki, että lunastusprosessin pitkä kesto, siihen liittyvä uutisointi ja muu mediahuomio, sekä lopputuloksen vaikea ennakoitavuus vähentävät instrumentin tehokkuutta. Etuosto-oikeus nähdään kunnissa hyvin tehokkaana instrumenttina silloin kun sitä päädytään käyttämään, mutta koska potentiaalisia etuostokohteita ilmestyy vain satunnaisesti, ei maanhankintaa voida laskea yksinomaan sen varaan.

Maankäyttösopimusten tehokkuudesta nostettiin esille useampiakin näkökulmia. Kokonaisuudessaan maankäyttösopimuksiin liittyvät neuvottelut koetaan aikaa vievinä ja henkilöresursseja vaativina, koska neuvoteltavat asiat vaihtelevat sopimuksittain ja saattavat olla hyvinkin monitahoisia ja selvityksiä vaativia. Varsinkin kunnissa, joissa maankäyttökorvausten summat ovat maltillisia, nostettiin esille mainintoja siitä, kuinka korvausten määrätymisen perusteet saattavat olla vaikeasti selitettävissä maanomistajille. Toisaalta taas alueilla, joilla maan arvonnousu kaavan voimaantulon myötä on voimakkaampaa ja rakentamisen kysyntä vahvempaa, vastaan voi tulla tilanne, jossa maapoliittiseen ohjelmaan kirjatut linjaukset maankäyttösopimuksista hankaloittavat maankäyttösopimusneuvotteluja. Tässä taustalla on se, että maapoliittisessa ohjelmassa kirjatut maankäyttökorvausten perusteet voivat olla suosiollisempia pienille maanomistajille, jolloin sopimukseen pääseminen suurten maanomistajien kanssa mahdollisesti hankaloituu.

Korotettu kiinteistövero koettiin haastateltavien joukossa hyvin yksimielisesti tehokkaaksi instrumentiksi. Sen toteutus vaatii vain kevyitä toimenpiteitä maapolitiikan harjoittajien puolelta, eli on tunnistettava korotetun kiinteistöveron piiriin kuuluvat tontit ja ilmoitettava niistä eteenpäin. Korotetun kiinteistöveron koetaan myös pääosin edistävän tehokkaasti kaavan mukaisten rakennuspaikkojen rakentumista.

Kunnan väestökehityksen suunnalla ja tonttien ja rakentamisen kysynnällä koettiin olevan selkeä yhteys rakentamiskehotusmenettelyn tehokkuuteen sekä instrumentin toimivuuteen kokonaisuudessaan. Kunnat, joissa riittävä tonttitarjonta koetaan haasteeksi, se nähdään tehokkaana ja potentiaalisena keinona, kun taas kunnissa, joissa rakentamisen kysyntä on heikkoa, ei nähdä edellytyksiä menettelyn käytölle. Rakentamiskehotus nähdään työläämpänä instrumenttina kuin korotettu kiinteistövero, mutta toisaalta sen avulla voidaan saada hyvin aktivoitua tonttivarantoa. Rakentamiskehotuksista puhuessaan useimmat haastateltavat korostivat kuitenkin tasapuolisuuden näkökulmaa, ja myös sitä,

että kunnan täytyy miettiä tarkkaan ennen rakentamiskehotusmenettelyn käynnistämistä, onko se valmis lunastamaan tontit, jotka eivät rakennu määräajan puitteissa.

Luovutuskäytäntöjen ja maanhankinnan tehokkuuden näkökulmasta esille nousi myös kunnan toimintatapojen sekä hallintosääntöjen ja delegoinnin vaikutus. Osa haastateltavista koki, että liian tiukat viranhaltijoiden toimivaltarajat hidastavat sekä tonttien luovutuksia että maanhankintoja kunnassa. Tämän vuoksi joissain kunnissa onkin ryhdytty joustavoittamaan prosessia kirjaamalla luovutus päätöksiin ehdoksi, että luovutuksensaaja saa omalla kustannuksellaan hakea rakennus- tai poikkeamislupaa jo ennen kuin sopimukset on allekirjoitettu tai ne ovat lainvoimaisia.

7 Maapolitiikan avoimuus, läpinäkyvyys, tasapuolisuus ja hyväksyttävyys

Luvun 7 tulokset painottuvat vahvemmin suuriin ja keskisuuriin kuntiin, joiden haastattelussa näihin teemoihin erityisesti syvennyttiin.

7.1 Maapolitiikan avoimuus ja läpinäkyvyys

7.1.1 Maapoliittisten linjausten valmistelun ja päivittämisen avoimuus

Niissä kunnissa, joissa oli virallisia maapoliittisia linjauksia (maapoliittinen ohjelma tai maapolitiikan eri osa-alueita koskevia linjauksia), linjausten valmistelu ja/tai päivittäminen tapahtui pääasiassa virkamiestyönä, johon poliittisilla päättäjillä oli vaikutusvaltaa. Monessa kunnassa poliittiset päättäjät sitoutettiin valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa esimerkiksi kommentointimahdollisuuksin, poliittisin ohjausryhmin, tai seminaarein ja työpajoin, joissa käytiin runsaasti keskustelua ja jotka koettiin tarpeelliseksi yhteisen tahtotilan ja ymmärryksen luomiseksi. Näissä tapauksissa hyväksyttävyys pyrittiin hakemaan jo linjausten valmistelun aikana. Yleisesti ottaen koettiin, että tieto kulki poliittisiin ryhmiin. Joissakin kunnissa virkamiesvalmisteluun osallistui asiantuntijoita eri toimialoilta kaupungin sisältä ja joissakin koko valmistelua ohjasi joko poliittinen tai virkamiehistä ja päättäjistä koostuva ohjausryhmä. Muutamassa kunnassa linjaukset menivät virkamiesvalmistelusta suoraan poliittiseen päätöksentekoon. Tätä ei koettu tarkoituksenmukaiseksi: poliittisessa päätöksenteossa oli saatettu poistaa osia linjauksista ilman muutoshallittavuutta tai linjauksia ei koettu tarpeeksi laaja-alaisesti valmistelluiksi, ja ne oli palautettu valmisteluun markkina- vuoropuhelun varmistamiseksi.

Muutamassa kunnassa linjausten valmistelu- ja/tai päivittämisvaiheessa kysyttiin myös kuntalaisten näkemyksiä. Kuntalaisilta ei kuitenkaan saatu juuri mitään palautetta linjauksiin liittyen. Parissa kunnassa käytiin keskustelua myös rakennusliikkeiden kanssa linjausten valmisteluun liittyen, vaikka varsinaisia kommentteja ei välttämättä pyydettykään. Suurimmassa osassa kuntia linjaukset tulivat yleisesti tiedoksi lautakuntien, kunnanhallituksen ja – valtuuston esityslistoilta. Siitä, että linjauksia ollaan laatimassa tai päivittämässä oli kuitenkin saatettu tiedottaa etukäteen. Yleisesti koettiin, että kuntalaisvaikuttaminen tulee ennen kaikkea kuntalaisten valitsemien luottamusmiesten kautta.

Useassa kunnassa linjaukset pyritään päivittämään valtuustokausittain neljän vuoden välein, vaikka tämä ei tässä aikataulussa aina välttämättä onnistu. Osassa kunnista linjausten ajantasaistamista tehdään selvästi harvemmin. Syinä linjausten ajantasaistamiselle mainittiin esimerkiksi aloitteet sidosryhmiltä, täsmennykset ja tarkennukset, jotka antavat paremman tuen poliittisesti hyväksytyille, tasapuolisille virkamiestasolla tehtäville ratkaisuille, asuntopoliittiset syyt, lainsäädännön muutokset, kuntaliitokset, yritys näkökulman huomioiminen, nykytilanteen ja -tarpeiden parempi huomioiminen, uudet maapolitiikan asiantuntijat kunnassa sekä poliittiset valtasuhteet. Maapolitiikan johdonmukaisuuden merkitys avoimuuden, tasapuolisuuden ja hyväksyttävyyden näkökulmasta korostui haastatteluissa kautta linjan, ja maapoliittiset linjaukset nähtiin tässä merkittävänä tekijänä. Linjausten päivittäminen valtuustokausittain liittyi myös uusien päättäjien kouluttamiseen sekä sitouttamiseen johdonmukaiseen ja pitkäjänteiseen maapolitiikkaan.

7.1.2 Maapoliittisten päätösten avoimuus

Haastattelujen perusteella maapoliittiset päätökset ovat johdonmukaisesti julkisia, ja löydettävissä toimielinten esityslistojen ja pöytäkirjojen liitteistä kunnan internetsivuilta ainakin tietyn määräajan. Muutamassa haastattelussa tuli ilmi, että erityisesti vanhempia asiakirjoja voi olla hankalampi löytää internetsivuilta. Asiakirjat ovat kuitenkin pyynnöstä katsottavissa arkistosta tai kirjaamosta. Muutama haastateltava toi ilmi, että päätösten etsiminen nettisivuilta ei välttämättä ole helppoa, ellei tiedä tarkalleen, mitä etsii.

Yleisesti ottaen maapoliittisten päätösten perustelut pyritään avaamaan siten, että perustelusta käy ilmi päätökseen johtaneet syyt. Muutamassa haastattelussa nousi esiin haasteita tähän liittyen. Esimerkiksi työaikaresurssit eivät ole aina mahdollistaneet perusteluiden kirjoittamista ja perustelu on ollut esimerkiksi vain viittaus valtuuston tai lautakunnan päätökseen. Esille nousi myös esimerkiksi se, että perusteluista ei välttämättä käy selkeästi ilmi, mihin hinnoittelu perustuu tai se, miten se on laskettu.

Myös viranhaltijapäätökset ovat julkisia, mutta ilmeisesti joissain tapauksissa hieman vaikeammin saatavissa.

Kautta linjan päätösasiakirjoissa korostui pyrkimys selkeään ja hyvään suomen kieleen, mutta tässä nähtiin myös parannustarpeita. Moni haastateltava koki, että asiaan perehtymättömälle maallikolle esimerkiksi sopimusten sisällöt eivät välttämättä ole selkeitä.

Monessa kunnassa ainakin isoimmista maapoliittisistä päätöksistä tiedotetaan. Etupainotisuuden merkitystä korostettiin erityisesti tunteita herättävissä päätöksissä, kuten esimerkiksi tontinvuokrien korotuksissa. Muutamassa kunnassa on erikseen myös tiedotuksesta vastaava henkilö tai tiimi. Muutamassa kunnassa myös kuntalehteä hyödynnetään

aktiivisesti tiedotuksessa. Lisäksi joissakin kunnissa tiedotetaan kaikille kiinnostuneille sähköpostilistojen kautta esimerkiksi tontinluovutuskilpailuista ja yhtiömuotoisten asuntotonttien jaosta. Muutamassa haastattelussa nousi lisäksi esille sosiaalisen median rooli maapolitiikan avoimuuteen liittyen. Kunta saattaa viestiä myös maapolitiikan päätöksistä sosiaalisen media kautta. Sosiaalinen media herätti myös kysymyksiä virkamiesten roolista sosiaalisen median keskusteluihin osallistumisesta ja kysymyksiin vastaamisesta, sekä sosiaalisen median vaikutuksista päätöksentekoon. Haastateltavien mukaan usein myös paikallislehti poimii kiinnostavimmat maapoliittiset päätökset, kuten esimerkiksi tonttien vuokrankorotukset, ja uutisoi niistä.

Yleistäen voidaan sanoa, että tiedotukseen liittyen oli nähtävissä kahta linjaa. Toisaalta tiedotusta ja sen parantamista pidettiin hyvin tärkeänä. Toisaalta käytiin keskustelua siitä, miten paljon tiedotusta pitää ylipäättään olla olemassa olevien resurssien puitteissa ja riittääkö, että tieto on saatavissa. Olennaisena avoimuuden kannalta pidettiin tällöin sitä, että maapolitiikan asiakas saa varmistettua, että kunta kohtelee häntä tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti verrattuna muihin kunnan asiakkaisiin: mitään ei päätetä piilossa.

7.1.3 Maanhankinnan avoimuus

Yleisesti kunnan maanhankintaa pidettiin avoimena, koska maanhankinnan periaatteet ja maanhankintaan liittyvät päätökset ovat julkisia ja avoimia. Joissain tapauksissa yksittäiset pienet kaupat eivät tule kunnan internetsivuille, vaan niitä pitää osata seurata. Maanhankinnan avoimuutta pohdittaessa korostui luottamuksen rakentaminen ja sen säilyminen neuvottelevien virkamiehien ja maanomistajien välillä. Luottamuksen nähtiin perustuvan siihen, että kaupunki on tasapuolinen kaikille maanomistajille ja kohtelee kaikkia samoin periaattein. Maanhankinnan avoimuuden nähtiinkin usein kohdistuvan nimenomaan maanomistajiin, ei yleisesti kuntalaisiin. Maanomistajien yksityisyyden kunnioittaminen nähtiin tärkeänä, eikä neuvotteluista haluta tiedottaa etukäteen. Muutamassa kunnassa maanhankinta-alueet haluttiin pitää kunnan sisäisenä tietona, osassa niistä taas kerrotaan avoimesti. Monessa kunnassa neuvotteluissa käydään avoimesti läpi alueen hintataso ja sen perusteet. Lisäksi kauppahinnat ovat useassa kunnassa julkisia. Joissakin tapauksissa näin ei ole, mutta maanomistajia kehoitetaan keskustelemaan keskenään.

7.1.4 Maankäyttösopimusten avoimuus

Maankäyttösopimusluonnokset julkaistaan useimmiten kunnanhallituksen tai vastavan toimielimen pöytäkirjan liitteenä ja niitä pidettiin avoimina. Monessa kunnassa sopimuksessa ei kuitenkaan avata maankäyttösopimuskorvauksen laskentaperusteita tai yksikköhintoja (muutoin kuin päätöksentekijöille). Lopulliset korvaussummat perustuvat

neuvottelutulokseen. Yksittäistapauksina maankäyttösopimusten avoimuuteen liittyen nousivat esille suositut hankekehittäjille järjestettävät seminaarit, joissa käydään läpi asema-avaituksen sopimusprosesseja ja toisaalta kaavoituksen käynnistyminen ilman kaavoituksen käynnistämissopimusta yksityisellä maalla, jolloin mitään alustavia neuvotteluja maankäyttösopimuksesta ja sopimuskorvauksesta ei ole käyty etukäteen. Tässä nähtiin olevan parannettavaa.

7.1.5 Tontinluovutuksen avoimuus

Haastatteluissa tontinluovutusta pidettiin yleisesti ottaen avoimena erityisesti asuntotontteihin liittyen. Tontinluovutuksen periaatteet ja päätökset ovat julkisia suurimmassa osassa kuntia. Joissain tapauksissa mainittiin erikseen, että omakotitontinluovutuksia ja päätöksiä ei julkaista virallisesti, koska siihen ei ole nähty tarvetta. Tietoa ei tosin salatakaan.

Myös tonttien hinnat tai vähintäänkin alueelliset hintavyöhykkeet julkaistaan monessa kunnassa. Muutamassa tapauksessa hintoja pitää kysyä erikseen, eikä niitä julkaista internetissä. Joissakin tapauksissa esimerkiksi työpaikkatonttien hintoja ei julkaista. Joissakin kunnissa tonttien arviokirjat eivät ole julkisia, vaan ne kuuluvat kunnan liikesalaisuuksien piiriin. Tämän nähtiin parantavan kunnan neuvotteluasemaa. Tulevat tonttivarannot julkaistaan internetissä osassa kuntia.

Moni haastateltava koki tontinluovutuksen avoimuuden parantuneen huomattavasti viime vuosikymmenen tai vuosikymmenien aikana, kun erilaisista harkinnanvaraisuuteen perustuneista hakijoiden pisteytysmenetelmistä on pitkälti luovuttu. Muutamassa kunnassa harkinnanvaraisuutta vielä pienessä mittakaavassa käytetään. Moni haastateltava painotti, että mitään ei myydä ns. tiskin alta.

Toisaalta muutamassa kunnassa nousi esiin avoimuuteen liittyviä puutteita yritystonttien luovutukseen liittyen. Muutamassa kunnassa kunta saattaa elinkeinopoliittisista syistä varata ja myydä työpaikkatontteja ohi julkisten hakumenettelyjen. Ohjeet maankäytön parissa työskenteleville ovat näissä tapauksissa tulleet johtotasolta kunnasta. Yritystonttien luovutus koettiin muutenkin hankalammaksi avoimuuden osalta. Tontinluovutukseen liittyviä neuvottelumenettelyjä ei pidetty yhtä avoimina kuin julkisia, avoimia hakumenettelyjä. Lisäksi mainittiin, että yritystonttien varanto elää eri tavalla kuin asuntotonttien osalta (esimerkiksi lyhyemmät neuvotteluvaraukset), eikä yritystonttivaranto löydy yhtä helposti internetistä. Lisäksi mainittiin, että yhtä yleistä kauppakirjaluonnosta ei voi laittaa internetiin kiinteähintaisten tuottajamuotoisten tonttien osalta, joista neuvotellaan rakennusliikkeiden kanssa, koska sinänsä avoimen suunnitelmien vertailun takia kunta voi joutua tekemään kauppakirjan pykäliin kohdekohtaisia muutoksia koskien esimerkiksi rakentamisvelvoitteen määrää.

7.1.6 Tonttivarannon aktivoinnin avoimuus

Tonttivarannon aktivoinnin keinoja, eli tontinluovutusehtoja, rakentamiskehotusta ja rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä, pidettiin avoimina – jos kaksi viimeksi mainittuakin olivat käytössä – siinä mielessä, että ne ovat poliittisessa päätöksenteossa hyväksytyjä, julkisia päätöksiä. Useassa haastattelussa kävi ilmi, että rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero tai sen korotukset tulevat kuitenkin välillä tontinomistajille ikävänä yllätyksenä, jota ihmetellään ja kritisoidaan kovasti. Muutamassa kunnassa aktiivinen tiedottaminen katsottiinkin tärkeäksi tämän osalta, vaikka tiedotuskirjeistä tai kaavoitustilaisuuksien infoista huolimatta korotukset ovat saattaneet tulla yllätyksinä.

Myös lainsäädännön tai maapolitiikan muutokset voivat lisätä tunnetta avoimuuden puutteesta: joissain kunnissa maanomistajia oli rohkaistu tukemaan kaavamuutoksia, joissa vanhoille tonteille oli kaavoitettu useampia rakennuspaikkoja. Myöhemmin käyttöön otettu korotettu kiinteistövero johti maanomistajan näkökulmasta kustannuksiin, joista heille ei kerrottu kaavamuutosta laadittaessa. Tästä viisastuneena kunta aikoo jatkossa jo kaavojen laatimisen aikaan tiedottaa maanomistajia rakennetun rakennuspaikan korotetusta kiinteistöverosta. Tähän liittyvään avoimuuteen on panostettu myös toisessa kunnassa, jonka maakäyttöpöliittisessä ohjelmassa on kartta, josta näkee korotetun kiinteistöveron tontit. Tätä mahdollisuutta pohdittiin keinona lisätä avoimuutta muuallakin.

7.1.7 Maapolitiikan avoimuuden parantaminen

Maapolitiikan avoimuuden katsottiin olevan yleisesti ottaen hyvällä mallilla. Monen haastateltavan mielestä ei ole tarvetta parantaa maapolitiikan avoimuutta. Kehittämideoitaakin kuitenkin tuli runsaasti. Tietojen löydettävyyden parantaminen kunnan internetsivuilla ja selkeäkielisuuden lisääminen mainittiin avoimuuden kehittämideoina useassa haastattelussa. Myös maankäyttösopimuskorvausten laskentaperusteiden syvällisempi avaaminen nostettiin esille. Lisäksi tilastotiedon lisääminen katsottiin tarpeelliseksi. Ehdotukset koskivat myös netissä saatavilla olevaa materiaalia: mainittiin, että netissä saatavilla voisi olla tontinluovutussuunnitelma rakennuttajille, maanvuokrasopimusluonnokset, tontinmyynti ja –vuokrahinnat myös vanhojen alueiden osalta sekä aikanaan kaavaprosessien liitteenä olleet maankäyttösopimukset. Lisäksi ylipäättään virallisten maapolitiittisten periaatepäätösten katsottiin lisäävän avoimuutta.

Lisäksi tiedottamisen, keskustelutilaisuuksien, ajankohtaaiskatsausten, kyselyiden, palautteenannon ja vuorovaikutuksen lisäämisen merkitys korostuivat mahdollisina keinoina parantaa avoimuutta. Rakennusliikkeet, yritykset ja yrittäjät, päättäjät sekä kuntalaiset mainittiin keskeisinä sidosryhminä tässä yhteydessä. Vuorovaikutuksen lisääminen vaatisi kuitenkin usein lisää resursseja. Eräs maininta koski kuntalaisten ja kunnan yritysten sekä

yhteisöjen ideapankkia, jota voisi hyödyntää myös maapolitiikkaan liittyen ja toinen yhteistyömallien kehittämistä eri elinkeinojen välillä maankäyttöön liittyen.

Konkreettisina kehitysideoina mainittiin teemakartta siitä, millä hinnalla kunta on hankkinut maata vapaaehtoisin keinoin pitkältä ajanjaksolta, kartta rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron tonteista sekä visuaalisesti ryhmitellyt selkeät materiaalit kaupungin toiminnasta. Lisäksi ideoitiin, että kunta voisi pitää esillä tietoa siitä, mille rakennusliikkeille tontit on luovutettu.

Joissain tapauksissa korostettiin erityisesti päättäjien roolia ja ymmärrystä avoimuuden kehittämiseen liittyen. Päättäjien koulutus roolinsa ja tehtäviensä suhteen nähtiin merkittävänä keinona parantaa avoimuutta. Joissakin tapauksissa avoimuuden parantamisen katsottiin liittyvän siihen, että yrityspuolen tontteja ei luovutettaisi ollenkaan ohi julkisten hakemenettelyjen.

7.1.8 Maapolitiikan avoimuus sidosryhmien näkökulmasta

Suurin osa haastateltavista arvioi keskeisten, maapolitiikan parissa aktiivisesti toimivien ja sitä seuraavien sidosryhmien (rakennusliikkeet, maanomistajat) pitävän kuntansa harjoittamaa maapolitiikkaa hyvin avoimena ja läpinäkyvänä.

Osa haastateltavista nosti esille yksittäisten kuntalaisten hankaluuden arvioida maapolitiikan avoimuutta, koska politiikan toimenpiteet kohdistuvat harvoin suoraan yksittäiseen kuntalaiseen. Koettiin, että maapolitiikan avoimuutta saatetaan perusteettomastikin kritisoida, jos tehty päätös ei miellytä tai tehtyjä sopimuksia tai päätöksiä ei ole luettu tai niitä ei ole osattu tulkita. Haastatteluissa keskustelua käytiin avoimuuden merkityksestä ylipäätään: riittääkö, että tieto on kiinnostuneiden saatavissa vai pitääkö niistä aktiivisesti tiedottaa.

Yksittäisinä, maapolitiikan avoimuuden kritisointia aiheuttaneina asioina mainittiin maankäytösopimuskorvausten yksikköhintojen puuttuminen maankäytösopimuksista ja tonttien vuokrankorotukset (niihin liittyvästä ennakkotiedotuksesta huolimatta). Lisäksi avoimuuden yhteydessä mainittiin muutamassa kunnassa historian painolastit, jotka saattavat yhä värittää kuvaa kaupungin toiminnasta. Vanhoista kuntaliitoksista on saattanut jäädä epäluuloja harjoitettua maapolitiikkaa kohtaan ja aiemmat, jo poistetut harkinnanvaraisuuteen perustuneet tontinluovutusmenettelyt saattavat vähentää avoimuuden kokemusta edelleenkin.

Joissain tapauksissa oli saatu positiivista palautetta avoimuuteen liittyen maapoliittisen ohjelman laatimisesta. Lisäksi joissain tapauksissa oli kerätty palautekysely muun muassa

maapolitiikan avoimuuteen liittyen. Palautteessa toivottiin avointa tiedottamista ja enemmän tietoa tonttivarannoista ja hankkeista.

7.1.9 Maapolitiikan tulojen kohdentaminen

Maapolitiikan tulojen kohdentaminen vaihteli kuntien välillä. Maapolitiikan tuloja ei kohdennettu selkeästi erikseen mihinkään tiettyihin menoihin parissa kymmenessä kunnassa, vaan ne ohjattiin kaupungin kassaan. Vajaassa kymmenessä kunnassa maankäyttösopimuskorvauksista saatavat tulot kohdennetaan selkeästi infrastruktuurin rakentamismenoihin (ilmeisesti mahdollisuuksien mukaan) kaava-aluekohtaisesti. Lisäksi muutamassa kunnassa maanvuokratuotot tai sekä maanmyynti- että vuokratuotot jäivät toimialalle. Joissain kunnissa yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut muodostavat nettoyksikön, mikä ainakin teoriassa mahdollistaa sen, että jos jonain vuonna tulee enemmän tuloja, myös menoja voi olla enemmän. Joissain kunnissa on myös käytössä taseyksiköt, jossa tietyillä alueilla pitkäaikaisten vuokrasopimusten tulot ja maanmyyntivoitot kohdennetaan taseyksiköille, jotka kustantavat omalla alueella esimerkiksi kunnallistekniikan rakentamista. Joissakin tapauksissa kunta on perustanut oman kehitysyrityksen aluekehittämishanketta varten.

Moni haastateltavista toivoi lisää läpinäkyvyyttä ja selkeyttä maankäyttösopimuskorvausten kohdentamiseen.

7.2 Maapolitiikan tasapuolisuus

7.2.1 Maanhankinnan tasapuolisuus

Suurimmassa osassa kuntia maanhankintaa ja sitä koskevaa hinnoittelua pidettiin hyvin tasapuolisena. Tasapuolisuutta ja siihen liittyvää luottamusta pidettiin usein maapolitiikan kulmakivenä ja edellytyksenä kunnan maanhankinnan onnistumiselle ja syntyville kauppoille. Muutamat haasteltavat korostivat erityisesti yhdenvertaisuuden merkitystä: kaikkia samassa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla. Monet haastateltavat nostivat esille, että hinnoittelussa eroja voi tulla alueen ja sen ominaisuuksien sekä esimerkiksi ajankohdan osalta, mutta lähtökohtaisesti kaikkia samassa tilanteessa olevia kohdellaan yhdenvertaisesti. Lisäksi hinnoitteluperusteluiden ja -periaatteiden selkeyttä ja johdonmukaisuutta sekä niiden avaamisen merkitystä korostettiin monessa kunnassa. Myös päätösten avoimuuden katsottiin edellyttävän tasapuolisuutta ja johdonmukaisuutta.

Muutamassa kunnassa tuotiin esille maanhankinnan alueellinen tasapuolisuus: kunnan maanhankinta kohdistuu vain tietyille alueille. Tämä saattaa aiheuttaa epätasapuolisuuden tunnetta muiden alueiden maanomistajissa.

Joissakin tapauksissa maanhankinnan erityistilanteet on viety kunnanvaltuuston päätettäväksi, osaltaan siksi että asioissa päästään eteenpäin ja voidaan tehdä myös hieman poikkeavia ratkaisuja. Lisäksi joissain tapauksissa korostettiin sitä, että etuostot viedään aina poliittiseen päätöksentekoon.

Joissakin tapauksissa kunnan päätöksentekijät ovat linjanneet, että uudisalueella jokainen neliö on yhtä arvokas huolimatta siitä, mihin käyttötarkoitukseen se on yleiskaavassa osoitettu (esimerkiksi tehokkaaseen rakentamiseen tai viheralueeksi). Kaikille maanomistajille maksetaan alueella sama hinta yhdenmukaisuuden varmistamiseksi ja hintaspekuloinnin estämiseksi.

Joissakin tapauksissa haastateltava nosti esille sen, että senhetkinen poliittinen ilmasto vaikuttaa siihen, lähdetäänkö jotain aluetta pakkolunastamaan, ja vaikuttaa sitä kautta maanhankinnan tasapuolisuuteen. Joissakin tapauksissa lunastuksen käyttämiseen on päädytty, koska maanomistaja on pyytänyt huomattavasti suurempaa hintaa kuin alueen muut maanomistajat, eikä siihen ole haluttu lähteä.

Joissakin tapauksissa haastateltava nosti esiin myös sen, että kaikille maanomistajille kerrotaan neuvotteluissa tasapuolisesti siitä, että muiden kuin vapaaehtoisuuteen perustuvien maanhankintakeinojen on epätodennäköistä.

7.2.2 Maankäyttösopimusten tasapuolisuus

Maankäyttösopimusten ja kaavamuutosten tasapuolisuus herätti runsaasti keskustelua haastatteluissa, ja haastateltavat nostivat esiin monia eri seikkoja teemaan liittyen.

Haastatteluissa painotettiin, että myös maankäyttösopimuksissa pyritään maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Ennen kaikkea korostettiin, että kaikkia maanomistajia kohdellaan samoilla periaatteilla ja kriteereillä, mutta lähtötilanteesta ja uudesta kaavasta johtuen lopputulokset voivat olla erilaisia. Useat haastateltavat painottivatkin, että varsinkaan kaavamuutoksissa maankäyttösopimuskorvauksia ei pitäisi koskaan verrata sen suhteen, kuinka paljon maanomistaja maksaa maankäyttösopimuskorvausta kerrosneliömetrikohdaisesti, koska lähtötilanne vaikuttaa siihen niin merkittävästi. Kaikki tontit ovat ainutlaatuisia, mikä voi johtaa siihen, että saman kaavan kaksi korttelia voivat olla eri asemassa. Painotettiin, että maan arvo elää sijainnin mukaisesti ja lisäksi esimerkiksi rakennussuojelu ja purkukustannukset saattavat vaikuttaa kustannuksiin huomattavasti. Tuotiin esille, että absoluuttista tasapuolisuutta ole olemassa, vaikka tasapuolisuuteen pyritäänkin. Keskeistä on maanomistajien yhdenvertainen kohtelu: samassa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla.

Useassa haastattelussa nostettiin esille asunto-osakeyhtiöt. Sopimuskorvausten alennukset liittyen täydennysrakentamiseen taloyhtiön tontilla herättivät tasapuolisuuden liittyviä ajatuksia joissakin tapauksissa. Toimialan sisällä oli esimerkiksi pohdittu, onko tasapuolista ja lainmukaista kohdentaa alennuksia vain asunto-osakeyhtiöille. Toisaalta pohdittiin myös, miten kannustimia saisi ohjattua juuri taloyhtiöille, eikä kaupallisille toimijoille. Nostettiin myös esille se, että kaupungille ei välttämättä tule suuria kunnallistekniikan kustannuksia tiiviin alueen täydennysrakentamisesta. Joissakin tapauksissa maankäyttösojimus-ten suurimpana haasteena ylipäättään mainittiin se, miten pystytään kohtelemaan erilaisia taloyhtiöiden ja muiden asiakkaiden hankkeita mahdollisimman tasapuolisesti. Tässä yhteydessä perusteluiden merkitys nostettiin keskeiseksi.

Useat haastateltavat toivat esille, että maanomistajat eivät välttämättä haluaisi maksaa lainkaan sopimuskorvauksia. Muutama haastateltava painotti myös sitä, että kunnan pitäessä kiinni vaatimuksistaan, se on tasapuolinen, vaikka joku kokisi sopimuskorvaukset liian korkeiksi. Tämä tuodaan esiin myös maanomistajille. Yksi esille nostettu asia liittyi hajanaiseen maanomistukseen erityisesti pientaloalueella. Alueella yksikin maanomistaja, joka ei mielestään saa tarpeeksi taloudellista hyötyä, voi pysäyttää koko hankkeen, vaikka kaikki haluavatkin muodollisesti tasapuolisuutta.

Maankäyttösojimuskorvauksen määräytymisen perusteet herättivät jonkun verran keskustelua. Useat haastateltavat toivat esille sen, että aluetasolla kunnallistekniikan kustannukset muotoutuvat pitkällä aikajänteellä ja monesta tekijästä. Mainittiin, että kustannuksia on vaikea ja/tai epätasapuolista katsoa yhdestä hankkeesta käsin. Joissain tapauksissa kaavakohtaista laskentaa kustannuspohjasta pidettiin hyvin teoreettisena ja epätasa-arvoisena. Moni toi esille maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutuvan paremmin uuden rakennusoikeuden arvon leikkauksella verrattuna kunnallistekniikan kustannuksiin. Esimerkiksi jokin hanke saattaa edellyttää kokonaan uuden risteuksen rakentamista alikuineen ja toinen hanke ei juuri mitään, joten katsottiin että kustannusten jakautuminen myös muille alueen hankkeille on tasapuolisempaa. Tämän katsottiin onnistuvan arvon leikkauksella. Toisaalta joissain kunnissa todettiin, että nimenomaan kustannusperusteinen arviointi on tasapuolinen ja reilu kaikille maanomistajille, ja näissä laskentaa käytettiin hyvin tarkasti.

Joissain tapauksissa muutokset maapoliittisissa linjauksissa ovat herättäneet keskustelua maankäyttösojimus-ten käytön tasapuolisuudesta. Tällainen on esimerkiksi tilanne, jossa maanomistajat ovat aiemmin myyneet maansa kunnalle, mutta sittemmin kunta on siirtynyt käyttämään samalla alueella maankäyttösojimuksia. Lisäksi joissain tapauksissa nostettiin esille tasapuolisuuden liittyvä rajanveto maankäyttösojimus-ten ja poikkeamisten välille. Mainittiin, että on epätasa-arvoista, jos poikkeamia myönnetään toiselle maanomistajalle ja toinen etenee kaavamuuotoksen ja maankäyttösojimus-ten kautta. Tätä on pyritty estämään periaatelinjauksella.

Muutamassa haastattelussa nostettiin esille käytettävissä olevien resurssien vaikutus kaavamuutosten tasapuolisuuteen. Kaavamuutosten järjestystä joudutaan priorisoimaan resursseista johtuen, ja voi olla, että joku maanomistaja joutuu odottamaan vuosia. Joissain tapauksissa yksittäisten tontinomistajien on pitänyt itse hankkia kaavalle laatija. Mainittiin, että tällöin taloyhtiö asiamiehineen on lähtökohtaisesti paremmassa asemassa kuin yksittäinen maanomistaja omakotitontilla.

Joissain tapauksissa nostettiin esille, että maankäyttö sopimusten hallintamuotojakaama-vaatimukset ovat herättäneet kritiikkiä. Poliittiset linjaukset mahdollistavat kuitenkin niiden käytön.

Jossain tapauksissa mainittiin, että sen suhteen, peritäänkö maankäyttö sopimus korvaus vain yli 500 kerrosneliometriä ylittävän rakennusoikeuden vai koko rakennusoikeuden osalta on ollut ilmeisesti vaihtelua ja tulkinnat vaihdelleet.

7.2.3 Tontinluovutuksen tasapuolisuus

Tontinluovutusmenettelyt koettiin yleisesti ottaen tasapuolisiksi. Suurimmassa osassa kuntia tontinluovutusmenettelyt perustuvat julkisiin linjauksiin ja periaatteisiin. Monessa kunnassa korostettiin myös markkinahinnan ja ulkopuolisen arvioitsijan käyttöä tasapuolisen tontinluovutuksen kulmakivenä.

Monessa kunnassa painotettiin tontinsaajan arvannon merkitystä ja käyttöä tasapuolisuudessa tontinluovutuksessa. Tontinhakijoiden pisteytyksistä on pääosin luovuttu. Joissain kunnissa käytetään vielä tarveharkintaa esimerkiksi perhekokoon ja/tai asunnontarpeeseen liittyen. Lisäksi osassa kunnista oli käytössä luovutusehtoja tai harkintakriteeristöjä, jotka suosivat tiettyjä hakijoita, kuten esimerkiksi ensirakentajia, maanomistajia tai ammattirakentajia (suhteessa ei-ammattimaisiin rakennuttajiin). Joissakin tapauksissa mainittiin myös poliittisesti hyväksytyistä periaatteista, jotka parantavat kuntalaisten (oma kunta) ja kunnassa työskentelevien asemaa tonttihauissa.

Joissain tapauksissa tontinluovutukseen liittyvän päätöksenteon (esimerkiksi tonttimyynti- ja -varaukset) moniportaisuuden julkisissa päätöksentekokelemissä katsottiin varmistavan tasapuolisuutta ja päätösten perusteltavuutta. Myös hintakilpailujen lisäämisen katsottiin parantaneen tontinluovutuksen tasapuolisuutta muutamassa kunnassa – yleisien ja avoimien periaatteiden koettiin lisäävän tasapuolisuutta. Joissain tapauksissa on koettu, että neuvottelumenettelyn käytöstä saattaa tulla kritiikkiä siitä, että tontti luovutettaisiin suoraan ja liian edullisesti, vaikka hinnoittelu olisikin varmistettu ulkopuolisen arviointimenettelyn kautta.

Muutamassa kunnassa nostettiin esille yksityiset hoiva- ja päiväkotiyrietykset sekä/tai palveluasumista tarjoavat yksityiset toimijat tontinluovutuksen tasapuolisuuteen liittyen. Kunnilta toivottiin yleisiä, tasapuolisia linjauksia ja laatu- ja sisältökriteerejä tontinluovutukseen ko. toimijoille. Jossain tapauksessa alan yritykselle oli luovutettu tontti poikkeuksellisesti suoraan yrityksen tarpeellisuuden ja substanssin perusteella, mutta vuokraoikeus oli myyty yrityksen mukana pian eteenpäin ulkomaiselle sijoittajalle.

Useassa kunnassa korostui pyrkimys luovuttaa rivi- ja kerrostalosektorilla tontteja tasapuolisesti eri rakennusliikkeille. Keinoina mainittiin laajat sähköpostilistat uusien hakujen käynnistyessä, rakentajaneuvottelut, pienten yritysten huomioiminen sekä neuvottelunnettelyjen käyttö tilanteessa, jossa on ollut monta hintakilpailua peräkkäin.

Joissain kunnissa mainittiin, että yritykset saattavat kokea tulleen kohdelluiksi epätasapuolisesti, koska kunta haluaa vaikuttaa siihen, minkä tyyppisille toimijoille tontteja tietyillä alueilla luovutetaan. Pohdittiin, että kunnan pyrkimykset edistää tietyntyyppisten toimijoiden sijoittumista tietyille alueille saatetaan kokea mielivaltaiseksi.

Joissain tapauksissa vain tietyille rakennusliikkeille on tarjottu kumppanuuskaavoituksessa omia kohteita, ja mahdollisuuksia varata tontteja. Tämä on herättänyt rakennusliikkeiden tasapuoliseen kohteluun liittyvää kritiikkiä.

Joissain tapauksissa nostettiin esille se, että vapaasti haussa olevien liike- ja teollisuustonttien luovutuksessa etusijalle pääsee nopein hakija, vaikka se ei kaikissa tilanteissa ole tasapuolista eikä tuota sitä parasta mahdollista lopputulosta kunnan kannalta.

Tontinluovutukseen liittyviin laatukilpailuihin koettiin liittyvän tasapuolisuutta koskevia haasteita muutamassa kunnassa muun muassa laadun sanalliseen arviointiin, arviointiryhmän ehdotuksen vastaiseen poliittiseen päätökseen sekä kunnan toimialojen keskinäiseen rooliin arvioinnissa liittyen. Useassa kunnassa taas laatukilpailujen ei nähty olevan ongelmallisia tasapuolisuuden näkökulmasta erityisesti selkeiden ennalta määrättyjen arviointikriteerien ja valintaperusteiden takia sekä asiantuntijuudeltaan monipuolisten arvioijaryhmien takia.

Muutamassa kunnassa tontteja saatettiin luovuttaa ohi julkisten hakumenettelyjen erityisesti elinkeinopoliittisista syistä. Tämän tyyppiset luovutukset olivat kuitenkin yksittäistapauksia. Joissain tapauksissa perussopimus pohjissa saatetaan poiketa maapoliittisista linjauksista, jos tietyn avainyrityksen saamisen alueelle katsotaan parantamaan alueen kehittymisen edellytyksiä.

Poliittisten päättäjien ja päätöksenteon rooli tontinluovutuksen tasapuolisuuteen liittyen nousi puheeksi useassa kunnassa. Joissain tapauksissa ihmeteltiin sitä, että poliittinen

päätöksentekoelein tekee päätökset siitä, kenelle tontit luovutetaan ilman selkeitä valintakriteerejä (ennen kuin tontit siirtyvät jatkuvaan hakuun, jossa luovutus päätökset tekee viranhaltija). Tässä painotettiin poliittisten päätöksenteon roolien selkeyttämisen tarvetta sekä ei-poliittisten päätösten delegointia viranhaltijalle.

Yhtenä tasapuolisuuteen liittyvänä seikkana nostettiin myös esille tontinsaajien arvontamenettelyt ja niiden tasapuolisuus, jos tontteja on saanut hakea tärkeysjärjestyksessä. Muutamassa kunnassa haastateltavat nostivat esille tontinhakijoiden epärehelliset keinot yrittää saada esimerkiksi monta arpaa tai muuten edistää asemaansa tonttihaussa sekä toimet tällaisen toiminnan estämiseksi.

Joissain tapauksissa kunta oli saanut tontinluovutuksen tasapuolisuuteen kohdistuvaa kritiikkiä liittyen alennuskampanjaan, jossa tontin pystyi ostamaan nimellisellä euromäärällä. Kritiikkiä tuli samalta alueelta aiemmin tonttinsa huomattavasti kalliimmalla hinnalla ostaneilta henkilöiltä. Kunnassa katsottiin kuitenkin, että kunnalla oli oikeus myydä tontit edullisemmin, koska kaikilla oli samat mahdollisuudet ostaa niitä ja koska kyseessä olivat tontit, jotka eivät olleet menneet aiemmin kaupaksi.

Muutamassa kunnassa nostettiin esille tontin vuokraus- ja ostamismahdollisuus sekä niiden tasapuolisuus esimerkiksi alueittain ja/tai asiakkaan päätöksellä.

7.2.4 Tonttivarannon aktivoinnin tasapuolisuus

Tonttivarannon aktivoinnin keinoja eli tontinluovutusehtoja, rakentamiskehotusta ja rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä, pidettiin pääasiallisesti tasapuolisina. Tontinluovutusehdot ovat pääpiirteittäin samat kaikille (erikoistapauksia lukuun ottamatta), ja etukäteen tiedossa.

Useat haastateltavat erityisesti supistuvissa kunnissa nostivat kuitenkin esiin haasteen liittyen rakentamattoman rakennuspaikan korotettuun kiinteistöveroon. Vaikka vero on tasapuolinen niitä maanomistajia kohtaan, joita se koskee, markkinatilanne voi hankaloittaa tontinmyyntiä joillakin alueilla huomattavasti. Ostajaa ei välttämättä löydy, vaikka myynti-intoa olisikin. Joissain tapauksissa korotettua kiinteistöveroä pidettiin tällaisissa tilanteissa kohtuuttomana, ja veroon toivottiin lainsäädännöltä harkintavaltaa. Jossain tapauksissa kunta on lisäksi lähtenyt tukemaan yksityisiä maanomistajia tonttien kaupittelussa muun muassa tästä syystä perustamalla yksityisen tonttipörssin.

Joissain tapauksissa nostettiin esille rakentamiskehotuksen antamisjärjestyksen vaikutuksen käytön tasapuolisuuteen samalla alueella. Pohdittiin, että kehotuksen ensimmäisenä saaneella on periaatteessa parhaimmat mahdollisuudet löytää rakentamattomalle tontille

uusi ostaja. Kehotuksen antamista yhtä aikaa kaikille kyseessä oleville tonteille ei kuitenkaan katsottu kysyntätilanteen kannalta järkeväksi. Joissakin tapauksissa oli myös pohdittu kysynnän vaikutusta rakentamiskehotusten kohdentamiseen: oli katsottu, että on tasapuolista ja yhdenvertaista kohdentaa rakentamiskehotukset vain sellaisille tonteille, joihin kohdistuu kysyntää.

7.2.5 Hajarakentamisen ohjaamisen tasapuolisuus

Hajarakentamisen ohjausta pidettiin keskimäärin tasapuolisena, koska suurimmassa osassa kuntia oli käytössä selkeät, lainsäädäntöön ja poliittiseen päätöksentekoon perustuvat linjaukset ja mitoitusperiaatteet. Usea haastateltava kuitenkin sanoi, että hajarakentamisen ohjaus ei sinällään kuulu hänen toimialansa piiriin eikä hän välttämättä osaa kommentoida sen tasapuolisuutta. Muutamia haasteita tasapuolisuuteen liittyen nousi kuitenkin esiin.

Noin puolessa kymmenessä kunnassa poliittisen päätöksenteon koettiin vähentävän hajarakentamisen ohjauksen tasapuolisuutta jonkin verran. Viranhaltijavalmistelun katsottiin olevan tasapuolista, mutta päätöksentekoeleimissä saatetaan tehdä poikkeavia ratkaisuja ja venyttää hajarakentamisen ohjauksen periaatteita. Kylätaajamien ja taajamien lievealueiden rooli nousi tässä keskiöön.

Jossain tapauksissa kuntaliitokset ovat tuoneet suunnittelutarveratkaisujen myöntämiselle poliittista painetta, vaikka kunnassa on painotettu, ettei maanhankinnan painopistealueiden läheisyydessä myönnetä tai saisi myöntää ollenkaan suunnittelutarveratkaisuja. Jos lupia myönnetään, se voi tuoda taloudellista etua aiemmin liikkeelle olleille maanomistajille. Joissakin tapauksissa poliittisella päätöksellä on mahdollistettu käyttötarkoituksen muutosta loma-asunnoista pysyvään asumiseen tietyillä alueilla muita alueita helpommin. Tämä on herättänyt maanomistajien tasapuolisuuteen liittyvää kritiikkiä. Lisäksi kuntaliitokset ovat muutamassa tapauksessa tuoneet tarvetta tarkentaa ja virallistaa hajarakentamisen ohjaukseen liittyviä linjauksia.

Lisäksi jossain tapauksissa on tehty päätös, että emätilatarkastelusta voidaan poiketa, jos kyläkeskuksissa on koulut ja jos rakennuspaikkoja tarvitaan. Tähän kaivattiin vielä tarkempia kriteerejä.

Parissa kunnassa rantarakentaminen on noussut maapolitiikan hyväksyttävyyden kipupisteeksi. Muutamassa kunnassa kuntaliitos on tuonut maapolitiikkaan paineen antaa runsaasti suunnittelutarveratkaisuja erityisesti ranta-alueille, ja myös valtuutettuja on valittu sillä perusteella.

Muutamassa kunnassa hajarakentamisen ohjaukseen koettiin liittyvän tasapuolisuuden haasteita yli ajan, eli pidemmän ajanjakson näkökulmasta tarkasteltuna. Näissä kunnissa hajarakentamislupia ja suunnittelutarveratkaisuja on myönnetty aiemmin nykyistä helpommin ja kenties samallekin maanomistajalle useita.

7.2.6 Maapolitiikan tasapuolisuus yli ajan

Suuressa osassa kuntia keskeisinä maapolitiikan tasapuolisuuteen pidemmällä aikavälillä vaikuttavina tekijöinä pidettiin harjoitetun maapolitiikan johdonmukaisuutta, ennakoitavuutta ja avoimuutta. Useat haastateltavat toivat esille maapoliittisen ohjelman/julkiset maa(nkäyttö)poliittiset linjaukset ja niissä pysymisen merkityksen pidemmän aikavälin tasapuolisuudessa. Monet mainitsivat myös hinnoittelun linjakkuuden, vakauden ja avoimuuden olennaisena tasapuolisuudessa yli ajan. Muutama haastateltava toi esille viranhaltijoiden tasapuolisen toiminnan ja sen jatkuvuuden. Lisäksi mainintoja saivat kunnan vaikiintuneet toimintatavat, kunnan sitoutuminen vuosia kestävien hankkeiden tavoitteisiin, vakiomuotoiset sopimusperusteet, vyöhykehinnoittelu kunnan luovuttaman maan osalta, kunnan vahva maanomistus, julkiset aie- ja yhteistyösopimukset isoissa hankkeissa rakennusliikkeiden kanssa sekä lainsäädännön vaatimus tasapuolisuudesta.

Pidemmän aikavälin tasapuolisuutta vähentävinä tekijöinä mainittiin maapoliittisista linjauksista poikkeavat poliittiset päätökset, isot linjanmuutokset, kuten pakkolunastuksen tai etuosto-oikeuden käyttöön ottaminen, se, mitä alueita kaavoitetaan sekä taloudelliset suhdanteet. Muutamassa kunnassa nostettiin lisäksi esille aikanaan helpommin myönnetty hajarakentamisluvat ja suunnittelutarveratkaisut. Lisäksi mainittiin, että uusi henkilöite-tojen luovutusta koskeva lainsäädäntö on heikentänyt maapolitiikan avoimuutta.

Joissain tapauksissa tuotiin esille, että maapolitiikan pitkän aikavälin tasapuolisuuden ei pitäisi olla edes tavoite, koska se on muuttuvassa ja kehittyvässä kunnassa mahdotonta. Tulee esimerkiksi uusia poliittisia linjauksia, tai lainsäädäntö muuttuu. Olennaisena tasapuolisuuden näkökulmasta pidettiin hallittuja muutoksia ja tarvittaessa siirtymäaikoja.

7.2.7 Maapolitiikan tasapuolisuuden parantaminen

Monessa kunnassa maapolitiikan tasapuolisuuden nähtiin olevan hyvällä mallilla ja sen parantamiselle ei nähty tarvetta.

Toisaalta moni haastateltava painotti maapolitiikan tasapuolisuuden parantamisen liittyvän kiinteästi avoimuuden parantamiseen ja tiedottamiseen. Tiedottaminen ja avoimuus parantaisi tiedon saatavuutta, kaupungin toimintaperiaatteiden ymmärrystä ja

luottamusta. Lisäksi mainittiin, että prosessit nopeutuisivat, kun kaikilla olisi tiedossa, että kenellekään ei myönnetä erioikeuksia. Moni puhui avoimuuden parantamisesta tasapuolisuuden näkökulmasta yleisellä tasolla, mutta erityiset yksittäiset seikat, jotka tässä yhteydessä mainittiin joidenkin kuntien osalta liittyivät tonttivarannosta sekä tontti- ja maakaupoista tiedottamiseen, maankäyttösopimusten ja kaavamuutosten avoimuuden parantamiseen sekä maapoliittisen ohjelman uudistamiseen. Lisäksi joissain tapauksissa erilaisten paikallisille toimijoille säännöllisesti järjestettävien keskustelutilaisuuksien katsottiin parantavan myös tasapuolisuutta tiedon tarjoamisen näkökulmasta.

Eryyisinä tasapuolisuutta koskevinä parannusehdotuksina mainittiin lisäksi se, että kunnan maata luovuttaisiin rakentamiseen vain avoimien hakumenettelyiden ja kilpailujen kautta. Muutama haastateltava korosti myös päättäjien valistamista maapolitiikkaan liittyen tasapuolisuuden parantamisen näkökulmasta. Muutamassa kunnassa painotettiin, että poliittisten päätösten ja päättäjien tulisi noudattaa ohjelma-asiakirjoja ja kilpailuohjelmia. Joissain tapauksissa todettiin, että maanomistajia ei saisi olla kunnan päätöksenteossa mukana kuntakehitykseen liittyvissä päätöksissä epäselvien motiivien takia. Myös maltti mainittiin: myös kiireellinen hanke pitäisi voida palauttaa. Lisäksi tasapuolisuutta edistävinä tekijöinä mainittiin ammattitaidon parantaminen ja se, että kunnan täytyy olla itse aktiivinen toimija.

7.2.8 Yleistä tasapuolisuudesta

Jo mainittujen lisäksi haastatteluissa nousi esille muutamia yleisiä näkökulmia tai havaintoja maapolitiikan tasapuolisuuteen liittyen.

Useat haastateltavat ottivat esille toisaalta harkinnanvaraisuuden ja neuvotteluvaran sekä samanaikaisesti viranhaltijoiden tasapuolisen ja oikeudenmukaisen toiminnan merkityksen maapolitiikassa.

Lisäksi useat haastateltavat korostivat sijainnin ja eri alueiden merkitystä tasapuolisuudessa. Maanomistajan kannalta on väliä, sijaitsevatko hänen omistamansa maat kunnan kehittymisen kannalta keskeisillä alueilla. Painotettiin, että kunnan linjaukset toimivat perusteina alueiden kehittämiseksi. Myös liikenneyhteydet ja maan hyväpohjaisuus mainittiin. Joissain tapauksessa mainittiin, että myös kunnan resurssit vaikuttavat siihen, mihin pystytään panostamaan. Erityisesti pienissä kunnissa ja kuntaliitosalueilla alueiden välinen tasapuolisuus herätti keskustelua. Liitoskunnissa toivotaan usein keskusalueen ja muiden alueiden tasapuolista kehittämistä, mikä saattaa olla haasteellista monen alueen vähäisen kysynnän vuoksi.

Joissain tapauksissa tuotiin esille, että taseyksiköiden käyttö pitkäaikaisten vuokrasopimusten ja maanmyyntitulojen kohdentamisessa on epätasapuolista kunnan veronmaksajien näkökulmasta. Korkeat tuotot taseyksikköalueella eivät heijastu koko kunnan alueelle, esimerkiksi alemman tuoton alueille.

Jossain tapauksissa esille nousi ulkopuolisen valtion rahoittamien hankkeiden vaikutus maapolitiikan tasapuolisuuteen. Arveltiin, että rahoitustapa herättäisi epäilyksiä ja sillä olisi vaikutusta asian tasapuoliseen käsittelyyn.

Jossain tapauksissa tutkijoille kuvattiin myös joidenkin maapoliittisten instrumenttien osalta toimintatapoja tai tapahtumia, jotka olivat kyseenalaisia.

7.2.9 Epäasiallinen vaikuttaminen maapolitiikassa

Haastatteluissa ei varsinaisesti kysytty epäasiallisesta vaikuttamisesta, mutta siihen löyhemmin tai tiiviimmin liittyviä teemoja nousi esille puhuttaessa maapolitiikan avoimuudesta, tasapuolisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Esille nousseet asiat on koottu tämän otsikon alle siten, että yksittäistapauksia ei pysty tunnistamaan.

Esille nousi ensinnäkin keskustelu kunnan elinkeinopoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden roolista ja merkityksestä maapolitiikan tasapuolisuuteen liittyen. Erityisesti muuttamassa tapauksessa koettiin, että elinkeinopoliittikka vähentää esimerkiksi maanhankinnan, tontinluovutuksen tai kiinteistökauppojen tasapuolisuutta ja avoimuutta. Tämä koettiin kuormittavana, koska toisaalla kunnassa valmisteltuja päätöksiä ei pystytty keskusteltamaan ja perustelemaan. Viranhaltijan halu toimia avoimesti ja linjausten mukaan ei onnistu. Välillä koettiin, että syyt eivät olleet edes elinkeinopoliittisia, vaikka niitä niin perusteltiin. Saatettiin kokea, että osa päättäjäistä ajoi omaa tai läheistensä etua. Samalla päättäjät kyseenalaistavat viranhaltijoiden asiantuntijuuden. Joissakin tapauksissa viranhaltija ei ollut halunnut valmistella elinkeinopoliittisesti merkittävää päätösesitystä, joka oli viranhaltijan mielestä lainvastainen. Hän otti voimakkaasti kantaa esitystä vastaan. Asia oli kuitenkin viety eteenpäin muiden toimesta ilmeisesti kunnan johdon vaatimuksesta. Yllä mainituissa tapauksissa koettiin, että toimintaympäristö on muuttunut siten, että yleinen etu on unohtunut yksityisen tieltä.

Monessa haastattelussa keskusteltiin maanomistajien roolista kunnan maapolitiikassa päättäjinä ja luottamusmiehinä, maanomistajien läheisistä suhteista päättäjiin ja/tai päättäjien poliittisesta sitoutuneisuudesta. Valtasuhteet ja/tai maanomistajien rooli päättäjinä vaikuttavat esimerkiksi siihen, halutaanko maanhankinnan pakkokeinoja, lunastusta tai etuosto-oikeutta käyttää. Maanomistajien vahva rooli päätöksenteossa herättikin huolta joissakin haastateltavissa. Joissain tapauksissa myös muuttamalla rakennusliikkeellä

katsottiin olevan erityinen asema kunnan päätöksenteossa. Rakennusliikkeiden henkilöitä on luottamustoimissa, eivätkä he välttämättä jäävää itseään silloin kun pitäisi.

Joissain tapauksissa nousi esille maapoliittisia linjauksia valmistelevan ohjausryhmän rooli maapolitiikan tasapuolisuuden näkökulmasta. Valmisteluun osallistuvia päättäjiä oli jouduttu muistuttelemaan, että linjauksissa keskiössä on kunnan etu, eikä esimerkiksi tiettyjen yritysten tai yhteisöjen.

Lisäksi muutamassa tapauksessa tuli esille yksityishenkilöiden epäasiallinen vaikuttaminen esimerkiksi tontinluovutukseen liittyen. Tontteja kysellään ja pyydetään ns. tiskin alta, vaikka kunnalla olisi selkeät linjaukset tontinluovutusperiaatteissa. Joissain tapauksissa nousi esille, että myös poliitikot saattavat yrittää vaikuttaa tontinluovutukseen. Lisäksi muutamassa kunnassa tuotiin esille, että yksittäiset henkilöt lähestyvät luottamusmiesten tai kunnan johtotason kautta yksittäistä virkamiestä päätöksiin liittyen. Tällä yritetään vaikuttaa päätöksentekoon.

7.3 Maapolitiikan hyväksyttävyyys

Haastateltavia pyydettiin arvioimaan harjoitetun maapolitiikan tavoitteiden ja menettelyjen hyväksyttävyyttä sidosryhmien – maanomistajien, rakennusliikkeiden ja kuntalaisten – näkökulmasta, sekä sitä, millaisia vaikutuksia hyväksyttävyydellä on harjoitettuun maapolitiikkaan. Yleisesti korostettiin, että maapolitiikan hyväksyttävyyys perustuu maapolitiikan tasapuolisuuteen, johdonmukaisuuteen ja ennakoitavuuteen. Myös maapolitiikan avoimuus painottui tässä yhteydessä. Yleisesti maapolitiikan tavoitteiden ja menettelyjen hyväksyttävyyttä vaikutettiin pidettävän hyvänä, vaikka keskeisiä, hyväksyttävyyttä vähentäviä tekijöitä nostettiin esille. Suuressa osassa kuntia maapolitiikan menettelyjen hyväksyttävyyttä vähentävinä tekijöinä korostuivat pakkokeinojen (raakamaan pakkolunastus, etuosto-oikeus) käyttö ja maankäyttösopimuskorvauksen suuruus. Maapolitiikan tavoitteiden hyväksyttävyyttä pidettiin yleisesti ottaen hyvänä.

Haastatteluissa korostui myös eri sidosryhmien merkitys hyväksyttävyyttä pohdittaessa. Yksittäisiin kuntalaisiin maapolitiikan toimet kohdistuvat harvoin suoraan, mutta veronmaksajana hänen roolinsa näyttäytyy keskeisenä esimerkiksi yksityisen ja yleisen etua pohdittaessa. Suurin osa keskustelusta liittyi maanomistajiin, ja heihin liittyviin esimerkkeihin. Rakennusliikkeitä sivuttiin jonkin verran.

Muutamassa haastattelussa painotettiin sitä, että maapolitiikan hyväksyttävyyys on myös poliittinen asia, perustuen jo sen lähtökohtiin: siihen, onko maa julkisesti vai yksityisesti omistettua, sääntelyn määrään sekä siihen, millä taholla on oikeus maan arvonnoususta hyötymiseen. Lisäksi useat haastateltavat korostivat demokraattisesti valittujen päättäjien

merkitystä maapolitiikan hyväksyttävyyden indikaattorina. Poliitiikan säilyminen samankaltaisena vuodesta toiseen ja esimerkiksi maapoliittisen ohjelman tai linjausten hyväksyminen on osaltaan merkki politiikan hyväksyttävyydestä. Tosin joissain tapauksissa mainittiin, että ihmiset eivät välttämättä ymmärrä maapolitiikkaa kovin hyvin. Arveltiin, että ymmärryksen kasvaessa osa kunnan päättäjistäkin saattaisi vaihtua. Lisäksi tuotiin esille, että maapolitiikan hyväksyttävyydestä saa varsin erilaisen kuvan esimerkiksi sosiaalista mediaa seuraamalla. Kritiikkiä antavia tahojen määrää pohdittiin jonkun verran: kuinka paljon kokemus maapolitiikan hyväksyttävyydestä kietoutuu muutamaan tahoon ja heidän äänekyyteensä asiassa.

Vapaaehtoiset, yhteiseen sopimukseen perustuvat kaupat korostuivat maapolitiikan hyväksyttävyyttä maanomistajien näkökulmasta tukevana tekijänä ja pakkolunastuksen käyttö hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä suuressa osassa kuntia. Vaikutti siltä, että lunastusta ei mielellään käytetä juuri sen hyväksyttävyyteen liittyvistä syistä, tai sen poliittinen tuki selvitettäisiin hyvissä ajoin ennen valmistelua. Painotettiin, että lunastuksella on imago-ongelma, ja se herättää pahoja kaikuja. Joissain tapauksissa arveltiin, että maanomistajat arvostavat kunnan maapolitiikassa sitä, että lunastusta ei käytetä. Toisaalta joissakin tapauksissa tuotiin esille, että lunastuksesta puhuminen tässä yhteydessä on jopa hieman harhaanjohtavaa. Lähtökohtaisesti kukaan ei pidä sitä toivottavana tilanteena, mutta sen käyttö tulee punnittavaksi siinä tilanteessa, kun hanketta ei voi millään muulla keinoin toteuttaa. Lunastuksen käytön hyväksyttävyyden tulkinta tulisi tehdä tästä näkökulmasta. Usein nousi myös esille, että lunastuksen käytön taustalla on myös maanomistajien tasapuoliseen kohteluun liittyvät perusteet: kenellekään ei makseta korkeampaa hintaa.

Myös etuosto-oikeuden käyttäminen nostettiin esille maapolitiikan hyväksyttävyyttä maanomistajien näkökulmasta vähentävänä tekijänä isossa osassa kuntia.

Maankäyttösopimuskorvausten suuruus mainittiin maapolitiikan hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä maanomistajien sekä jonkun verran myös rakennusliikkeiden näkökulmasta reilussa kymmenessä kunnassa. Muutamassa tapauksessa tuotiin esille kaikkien veronmaksajien etu maankäyttösopimuskorvausmaksun yhteydessä: sopimuskorvausten käytön takia kunnallisveroprosentti on pienempi, joten sopimuskorvausten katsottiin palvelevan yleistä etua (suhteessa muutamien etuun). Lisäksi mainittiin, että tasapuolisuus maanomistajien välillä on myös näiden maksujen hyväksyttävyyden ytimessä, samoin kuin korvausten riittävät perustelut.

Muutamassa tapauksessa mainittiin, että raakamaanomistajat ovat tyytymättömiä siihen, että kunta ostaa maat raakamaan hinnalla ja kaavoittaa ne, sen sijaan että he saisivat itse myydä tontit. Lisäksi mainittiin, että kunnan maksama raakamaan hinta on

maanomistajien tai tietyn erityisen sidosryhmän mielestä liian alhainen. Tällä ei ollut kuitenkaan vaikutusta harjoitettuun maapolitiikkaan.

Muutamassa haastattelussa nostettiin esille rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero maapolitiikan hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä.

Tontin vuokrankorotukset markkinahintatasolle osoittautuivat selkeästi maapolitiikan hyväksyttävyyttä vähentäväksi tekijäksi monessa kunnassa. Joissain tapauksissa koettiin, että hinnoittelun hyväksyttävyyteen liittyykin historian painolastia. Lisäksi joissain tapauksissa isot, kiistelyä herättävät hankkeet vaikuttavat vähentävän tontinluovutuksen sekä sopimisen hyväksyttävyyttä. Parissa kunnassa tuli esille myös luovutettavien tonttien vähäiseen määrään kohdistuva kritiikki.

Joissakin tapauksissa rakennusliikkeet ovat kiitelleet kunnan linjausta luovuttaa tontit yleensä vuokraamalla, koska näin rakennusliikkeiden ei tarvitse sitoa pääomia tontin ostamiseen. Mainittiin myös, että rakennusliikkeet arvostavat selkeitä sopimuksia ja ennakoitavuutta. Lisäksi kiitosta on tullut nopeista menettelyistä, tonttien hinnoittelusta ja pitkäjänteisistä neuvotteluista. Kunnan asuntopoliittiset vaatimukset omistusasuntotuotannosta nostettiin muutamassa kunnassa esille maapolitiikan hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä rakennusliikkeiden näkökulmasta.

Jossain tapauksissa hyväksyttävyyden vaikutuksista maapolitiikkaan liittyen nousi esille, että kunta on päättänyt olla käyttämättä rakentamisvelvoitetta yrityksille, koska kyseessä olisi vain muutama tontti ja katsottiin parhaaksi olla hermostuttamasta ihmisiä kunnan taloudellisen hyödyn jäädessä verrattain pieneksi. Toisessa tapauksessa taas aiemmat viranhaltijat eivät olleet pitäneet kiinni rakentamisvelvoitteesta. Tilanteen korjaamisen haasteet nostettiin esille hyväksyttävyydestä keskusteltaessa.

Parissa haastattelussa haastateltavat toivat esille kunnan asiakasystävälliset käytännöt yrityksiä ja/tai tontinostajia kohtaan maapolitiikan hyväksyttävyyttä pohdittaessa. Korostettiin hyvää palvelua, ja kunnan johdon tapaamisia yritysten ja yksityishenkilöiden kanssa. Nämä mainittiin hyväksyttävyyttä tukevinä käytäntöinä, jotka kytkeytyvät olennaisesti kunnan asiakas- ja palvelukeskeisyyteen.

Muutamassa tapauksessa hajarakentamisen ohjaus ja vähäiset rantarakennuspaikat vähentävät harjoitetun maapolitiikan hyväksyttävyyttä. Joissakin tapauksissa ranta-alueet on puolestaan haluttu kuntalaisten virkistyskäyttöön, ja kunnan selvitykset niiden rakentamisesta ovat johtaneet kritiikkiin.

Joissain tapauksissa nostettiin esille kunnan rooli sidosryhmänä. Mainittiin, että maapolitiikan kustannuksia ja vaikutuksia kunnan omaan toimintaan pitkillä tähtämellä pitäisi

pystyä arvioimaan paljon nykyistä paremmin. Esimerkiksi raakamaan pienelläkin hinnankorotuksella on suuret kerrannaisvaikutukset tulevaisuuden kaupoissa.

Joissain tapauksissa koettiin, että päättäjien epäjohtonmukaisuudella on suuri vaikutus harjoitetun maapolitiikan hyväksyttävyyteen. Ilman perusteita olevat ennakkoratkaisut vaikuttavat myös seuraaviin päätöksiin, ja hankaloittavat tasapuolisuuden turvaamista.

Muutamassa tapauksessa koettiin, että historian painolasteilla, kuten esimerkiksi vähäisellä avoimuudella, on vielä vaikutusta maapolitiikan hyväksyttävyyteen. Historian painolasteja yhdistettiin myös hinnoitteluun ja vuokrakorotuksiin.

Joissain tapauksissa tuotiin esille, että kuntalaisilta tuleva kritiikki kohdistuu siihen, miksi kunta käyttää rahaa maan ostamiseen esimerkiksi koulujen sijasta.

8 Fokusryhmähaastattelut

8.1 Fokusryhmähaastattelujen tulokset

Fokusryhmähaastatteluissa kuultiin kunnan maankäytöstä vastaavien viranhaltijoiden lisäksi myös maapolitiikkaan kytkeytyvien muiden sektorien virkamiehiä. Näihin lukeutuivat mm. yritys yhteistyö, kehittäminen, taloushallinto ja pienten kuntien osalta jopa kunnanjohtaja.

Sektoreiden välisten keskustelujen tulokset on purettu kunnan koon mukaisesti seuraaviin alalukuihin. Monet havainnoista eivät rajoitu välttämättä vain tietyn kokosiin kuntiin. Raportoidut tulokset ovat nostoja toistuvista ja kokonaisuutta kuvaavista teemoista.

Havainnot ovat osin ristiriitaisia suhteessa maankäytön viranhaltijoiden haastatteluihin. Näiden teemahaastattelujen sisältö riippui osallistujien roolista, maapolitiikan tuntemuksesta ja varsinkin kunnan maapolitiikan tarpeista sekä painopisteistä, eivätkä haastattelut olleet keskenään yhteismitallisia.

8.1.1 Pienet kunnat

8.1.1.1 Pienissä kunnissa eri toimijat tekevät yhteistyötä ilman rakenteitakin

Pienessä kunnassa maapolitiikan suunnittelu ja toteutus tapahtuvat matalalla kynnyksellä. Kunnassa ei välttämättä koeta tarvittavan erillisiä tavoitteita, strategioita tai ohjelmia maapolitiikan toteutukseen, koska keskeiset toimijat tekevät tiivistä yhteistyötä muutenkin. Maapolitiikkaa toteutetaan suoraan kunnan johdon ja hallituksen alaisuudessa. Tyypillinen kasvavan pienen kunnan maapolitiikan suunnittelun ja operatiivisen toteutuksen työryhmä kokoaa kunnanjohtajan, kehitysjohtajan, teknisen johtajan, kaavoituksesta vastaavan henkilön ja yritysrajoituksesta vastaavan henkilön. Kasvavissa kunnissa yhteistyötä tehdään systemaattisesti, supistuvissa kunnissa vastaavaa työryhmää ei aina ole, vaan maapolitiikkaa käsitellään tarpeen mukaan. Kunnat näkivät byrokratian vähäisyyden ja prosessien nopeuden merkittäväksi vahvuudeksi. Erityisesti kasvavissa pienissä kunnissa lupa- ja kehitysprosessien nopeutta pidettiin keskeisenä kilpailutekijänä yritysten ja asukkaiden sijoittautumisessa.

Koska pienten kuntien maankäyttöpolitiikkaa toteutetaan välittömässä virkamiesten yhteistyössä, ei kunnan sisäisiä ristiriitoja ole tunnistettavissa vastaavalla tavalla kuin suuremmissa kunnissa. Otannan pienet kunnat kokivat maankäyttöön liittyvien virkamiesten

tekevän pääasiassa erittäin hyvää ja sujuvaa yhteistyötä keskenään. Keskeisiä asioita sekä valmistellaan että toimeenpannaan kunnan johdon, teknisen toimen ja elinkeinopolitiikasta vastaavien yhteistyönä.

Kasvavissa pienissä kunnissa maapolitiikkaa toteutetaan pääasiassa tehokkaasti. Resurssit ovat yleensä erittäin pienet, ja jos maankäyttöpolitiikkaa varten on perustettu toimieliimiä, käsittävät nämä kunnanjohtajan, teknisen johtajan ja kaavoituksesta vastaavan lisäksi vaihdellen kehitys- tai elinkeinojohtajan ja mahdollisia muita toimijoita. Pienissä kunnissa ei usein ole tarvetta erityisesti asumisesta vastaaville virkamiehille. Pienissä kunnissa on myös hyödynnetty matalaa organisaatorakennetta esim. niin, että kunnanjohtaja henkilökohtaisesti osallistuu maakaupan tekotilaisuuteen. Tämän on koettu lisäävän uusien asukkaiden ja yritysten sitoutumista.

8.1.1.2 Yhteistyö luottamushenkilöiden kanssa on pääasiassa sujuvaa ja välitöntä – mutta voi olla myös toisin

Pienissä kunnissa vuorovaikutus on useimmiten välitöntä myös luottamushenkilöiden kanssa. Valtuuston koko on pieni, jäsenet ovat usein pitkäaikaisia ja yhteistyötä on tehty pitkällä aikavälillä. Luottamushenkilöiden nähtiin yleensä tuntevan pienten kuntien maapolitiikan tavoitteet hyvin. Useimmissa pienissä kunnissa tavoitteet ovat olleet hyvin pitkiä ajanjaksoja lähes samoja tai linjauksia ei ole edes kirjattu mihinkään vaan ne ovat virkamiesten ja luottamushenkilöiden jaetun ymmärryksen muodossa. Erityisesti kasvavissa pienissä kunnissa tavoitteet on kirjattu ja näitä on käsitelty yhteistyössä valtuutettujen kanssa. Toisaalta juuri pitkäaikaiset läheiset suhteet voivat lukita maapolitiikan instrumenttien käyttöä, uudistuksia ei nähdä tarpeellisiksi. Tämä toistuu erityisesti kunnissa, joissa maapolitiikan strateginen ohjaus on heikkoa.

Kääntöpuolena luottamushenkilöt voivat myös vaikeuttaa maapolitiikan harjoittamista. Jos luottamushenkilöt alkavat poliittisten prosessien ulkopuolella hyödyntää tämän kaltaisia instrumentteja, valituskäytännöt mahdollistavat sen, että kunnan koko maapolitiikka voi käytännössä jumiutua valitusten seurauksena.

Pienissä kunnissa poliittiset valtasuhteet ovat voineet olla melko muuttumattomia pitkään, tämän on nähty tukevan maapolitiikan ennakoitavuutta. Toisaalta pienissä kunnissa uusia vaaleja pidettiin usein riskinä, keskisuurissa ja suurissa kaupungeissa puolueiden valtasuhteiden muutoksen ei nähty vaikuttavan maapolitiikkaan samassa määrin.

Hyvä pitkäaikainen vuorovaikutus ja yhteisten tavoitteiden jakaminen toistui myös tehdyissä luottamushenkilöiden haastatteluissa. Näissä ei noussut juuri mitään ristiriitaa tai virkamiesten toimintaan kohdentuvaa kehityskohtaa.

8.1.1.3 Ulkoinen toimintaympäristö muutoksineen määrittää maapolitiikkaa

Maapolitiikkaa ohjaa pienissä kunnissa enemmän ulkoinen toimintaympäristö kuin kunta itse. Ulkopuolelta tulevat alueelliset tarpeet (esimerkiksi yritysten tai asukkaiden tonttikysyntä) ja kasvu tai supistuminen vaikuttavat maapolitiikan tarpeisiin. Kunnan omat maapoliittiset tavoitteet pyritään sovittamaan tekijöihin, jotka tapahtuvat kunnasta huolimatta.

Lähellä sijaitsevan suuren kunnan kasvava väestökehitys vaikuttaa positiivisesti pääasiassa vain rajanaapurina oleviin kuntiin. Vaikka valtaosa pienistä kunnista toimii reaktiivisesti, on myös esimerkkejä aktiivista ja strategista maapolitiikkaa toteuttavista kunnista. Nämä sijaitsevat tyypillisesti suuren kasvavan kunnan läheisyydessä. Toisaalta vaikutukset voivat ulottua kauemmas välillisesti, jos esimerkiksi näkemykset maanhinnasta pohjautuvat alueen keskuskaupungin hinnoitteluun.

Pienten kuntien maapolitiikka ei yleensä ole ennakoivasti eri näkökulmista tarkastelevaa. Supistuvilla kunnilla ei ole juuri tiedossa muutoksia eikä esim. maanhankintaan ja kaavoitukseen ole ollut vuosiin tarvetta, eikä tarpeita ole elinkeinopolitiikan tai asuntotarpeiden näkökulmista nähtävissäkään. Kasvavissa pienissä kunnissa maankäyttöpolitiikka on pääasiassa reaktiivista. Kunnan resurssit riittävät kasvavan kunnan tarpeisiin vastaamiseen. Ennakoinnin tarve tunnistetaan, mutta siihen ei ole arkityössä mahdollisuutta.

Elinkeinopolitiikan tavoitteet ohjaavat pienten kuntien maankäyttöpolitiikkaa vahvasti ja yritysten tarpeisiin pyritään vastaamaan mahdollisimman hyvin. Yksittäisten yritysten tarpeiden merkitys painottuu pienessä kunnassa. Pienissä kunnissa sijoittautumisesta kiinnostuneita yrityksiä pystytään palvelemaan välittömästi, tämä onkin usean pienen kunnan toimintamalli. Kasvavissa pienissä kunnissa on usein myös satsattu yrittäjien tapaamisiin, vaikka sidosryhmävuoropuhelua ei muutoin vähäisiin resursseihin vedoten tehtäisikään. Samalla kuitenkin ulkopuoliset tekijät (tiehankkeet, suojelu, maisema-alueet, melualueet, tärinäalueet) asettavat reunaehdot maankäytölle.

Pienen kunnan sisällä yksityiset maanomistajat voivat ohjata maankäytön toteutusta. Yksityiset maanomistajat ovat usein edustettuna myös kunnan päättäjissä, mikä käytännössä tekee maanlunastuksen kaltaisten keinojen käytön mahdolliseksi. Kunnat tunnustavat ristiriitatilanteita, näitä ei kuitenkaan pidetty merkittävänä. Asia on kuitenkin arkaluonteinen ja samassa kunnassa tehdyistä asiantuntijahaastattelujen ja focus group -haastattelujen tuloksista on havaittavissa ristiriitaa. Maanomistuksen ja päätöksenteon jääviydessä on ollut epäselvyyksiä tai poliittisen päätöksentekijän rooli merkittävänä maanomistajana on vaikuttanut muutoin päätöksentekoon.

Ulkoinen toimintaympäristön vaikutukseksi voi laskea myös sen, etteivät suuret rakennusyhtiöt ole kiinnostuneita keskuskaupunkien ulkopuolisista alueista, koska voittomarginaali

on pienempi. Käytännössä pienellä kunnalla ei ole mahdollista miettiä hyödyn perimistä tai hinnoitella rakennusoikeutta taloudellisesta näkökulmasta, vaan panokset menevät houkutteluun. Toisaalta kuitenkin maanomistajat odottavat kehyskunnaassakin vastaavaa hintaa kuin keskuskaupungissa.

Maakuntakaava tai alueellinen yleiskaava eivät välttämättä tue pienempien kuntien kehitysmahdollisuuksia. Esimerkiksi kaupan yksiköitä tai vastaavia toimintoja ei voida kaavoittaa oman elinvoiman näkökulmasta. Kysymys siirtyykin siihen, mikä on kehittämisen alueellinen painopiste ja tahtotila (kaupunki–kehysalue–maaseutu). Toki esimerkiksi liikenne tunnistettiin kohteeksi, jonka kannattaa olla laajemmalla alueella suunniteltua.

8.1.1.4 Avoimuuteen, hyväksyttävyyteen tai tasapuolisuuteen ei panosteta erikseen – ei välttämättä tarvetta

Otannan pienistä kunnista valtaosa koki, että avoimuus, hyväksyttävyyden ja tasapuolisuus voivat toteutua pienessä kunnassa organisaation ja hyvin ilman suurempia toimenpiteitä. Kunnan väkiluvun muutossuunta ei juuri vaikuttanut näkemykseen. 'Kyläpolitiikointia' eli kuntalaisten ja maanomistajien vaikuttamisyrityksiä kyllä tunnustetaan, mutta tämän ei kuitenkaan nähdä vaikuttavan merkittävästi. Erityisesti kasvavat pienet kunnat kuitenkin tunnistavat taantuvia enemmän tarpeita avoimuuden kehittämiseen.

Tasapuolisuuden käsite koetaan pienissä kunnissa usein jossain määrin ongelmalliseksi kunnan eri toimijoiden näkökulmista. Tasapuolisuuden riippumattomuutta määrittelyä ei pidetty helppona, koska maapoliittiset linjaukset voivat olla hyvin ylätasoisia tai niitä ei ole ollenkaan. Kun maakauppoja on kunnissa vähän, ja hinnoittelussa joudutaan tekemään paljon poikkeuksia, on tasapuolisuutta vaikea perustella, vaikka kunnalla olisi pyrkimys tähän. Sidosryhmät ja luottamushenkilöt tunnetaan usein pitkältä ajanjaksolta, samoin näiden intressit. Maan arvon ja tunnearvon välisen ristiriidan perustelemisen voi pienissä kunnissa olla vaikeampaa, kun henkilökohtaisia suhteita virkamiesten, luottamushenkilöiden ja sidosryhmien välillä on suuria kuntia enemmän ja vuorovaikutus on välitöntä. Luonastus- tai etuosto-oikeuden käyttäminen pienissä kunnissa on yleensä vaikeaa tai mahdotonta. Toisaalta varsinkaan väestöltään vähenevissä kunnissa näille instrumenteille on vain harvoin tarvetta.

Pienillä kunnilla on pääasiassa melko vähän varsinaisia avoimuutta systemaattisesti lisääviä toimia. Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on useammin sattumanvaraista kuin systemaattista. Kasvavat ja kasvua tavoittelevat kunnat ovat satsanneet usein yrityspalveluihin ja vuorovaikutusta tehdään tällöin myös yrityspalveluista vastaavien työn myötä. Pienet kunnat selittävät avoimuutta lisäävien toimenpiteiden vähäisyyttä resurssien vähäisyydellä. Maapolitiikka on kokonaisuutena resursoitu niin ohuesti, että tähän ei ole mahdollisuutta. Erityisesti kasvavat pienet kunnat pääasiassa vain vastaavat kasvun tuomiin

tarpeisiin, vuorovaikutustyöhön ei ole resursoitu ja se jää sattumanvaraiseksi. Vastakkaisena näkökulmana eräästä kunnasta todettiin, että ongelma on enemmän se, että kaikki tietävät maankäytön asiat jo ennen kuin niistä edes tiedotetaan.

8.1.2 Keskisuuret kunnat

8.1.2.1 Kaupungin strategia ja maapoliittinen ohjelma ohjaavat eri yksiköitä yhteistyöhön

Keskisuurilla kunnilla maapoliittisen ohjelman nähdään toteuttavan kunnan strategiaa ja maapoliitiikan kannalta keskeiset yksiköt tuntevat ohjelman. Ohjelma voi kuitenkin olla päivittämättä tai melko ylätasoinen, eikä tämän koeta ohjaavan vahvasti kaikkia yksiköitä. Toisaalta maapoliittisesta ohjelmasta koettiin myös saadun vahvaa selkänöjää ja ohjausta operatiiviseen työhön. Merkittävämmässä roolissa on kunnan yksiköiden välinen formaali ja epäformaali yhteistyö. Kunnat kokivat olevansa juuri sopivan kokoisia maapoliitiikan toteutukseen, kunnan sisäinen vuorovaikutus on sujuvaa ja sillä on kuitenkin kohtuullisesti resursseja toimeenpanoon.

Samoin maapoliitiikan tavoitteiden toteutumisen seuranta vaihteli paljon. Osassa kuntia se oli pääasiassa vielä sattumanvaraista, osa seurasi sekä tavoitteiden saavuttamista että prosessien toteutumista hyvinkin tarkasti. Kokonaisvaikuttavuutta ei kuitenkaan mitata, eikä tähän ole yhdessä sovittuja mittareitakaan. Maapoliittista ohjelmaa ei kaikilla keskisuurilla kunnillakaan ole. Näissäkin tapauksissa nähtiin, että strategisemmasta otteesta ja kirjatusta linjauksista olisi hyötyä, vaikka maankäyttö onkin järjestetty muulla tavalla. Hyöty näyttäytyi erityisesti kunnan muiden toimijoiden kuin maankäytöstä vastaavan näkökulmasta.

Keskisuuren kunnat käyttävät melko rajoitetusti eri instrumentteja. Haastatteluissa nousi esiin, että luottamushenkilöt voivat olla toisinaan eri mieltä kunnan virallisten linjausten kanssa käytettävistä instrumenteista. Pakkokeinoja ei haluttu yleensä käyttää, vaikka instrumentteja olisi kirjattu valtuuston hyväksymään maapoliittisen ohjelmaan.

Toimialojen yhteistyötä maapoliitikassa pidetään pääasiassa sujuvana, eikä merkittäviä ristiriitoja nähty. Sen sijaan kunnan ja valtion aluehallintoviranomaisten tavoitteissa nähtiin melko paljon ristiriitoja. Kaupungeissa on esimerkkejä siitä, että suunnitteluprojektit venyvät liian kunnianhimoisten tavoitteiden takia. Näissä syy on kuitenkin useimmiten ollut kunnan omista tavoitteista ja toiminnasta. Erityisesti ekologisen kestävyuden ja 'vihreiden arvojen' yleisesti nähtiin tuovan haasteita suunnitteluun. Arvojen merkitys tiedotettiin, mutta näiden viemistä käytäntöön pidettiin toisinaan työläänä ja myös suunnittelua viivästyttävänä.

8.1.2.2 Vuoropuhelu sidosryhmien kanssa syntyy sekä suorista kontakteista että suunnitellusta viestinnästä

Avoimuus ja hyväksyttävyyks toteutuvat parhaiten, jos kaikki maapolitiikan linjaukset on kirjattu ohjelmaan, joka on hyväksytty valtuustossa ja josta on viestitty laajasti. Tällöin myös toimintaa ohjaavat käytännöt ja periaatteet (tavoitteet, lunastuskäytännöt, hinnanmääräytyminen) ovat kaikkien saatavilla, eikä epätietoisuudelle jää tilaa.

Pieniin kuntiin verrattuna, keskisuurten kuntien maapolitiikan suunnittelua ja toimeenpanoa tukee se, että sidosryhmät tunnustetaan laaja-alaisemmin kuin pienissä kunnissa. Yksittäisten maanomistajien painoarvo ei ole keskisuurissa kunnissa yleensä merkittävä. Tasapuolisuuden kokemuksen on koettu lisääntyneen esim. käyttämällä ulkopuolista arviointisijaa maankäytösopimusten laadinnassa.

Yrityslähtöistä palvelua pidettiin keskisuurissa kunnissa erittäin tärkeänä ja kunnan koon nähtiin tukevan välitöntä palvelua. Yrityksille tarjottavat tontit ja muut palvelut ovat kohtuullisesti hallittavissa tässä kuntakoossa samoin yritysten tarpeet ovat määrällisesti kohtuullisen vähäisiä. Kuntaan sijoittuneiden ja sijoittumista harkitsevien yritysten tarpeita käydään säännöllisesti läpi esim. poikkitoimialoittaisessa ryhmässä, jossa elinkeinopalveluiden lisäksi mukana ovat sähkö- ja vesilaitos, tekniseltä toimialalta infran ja kaavoituksen edustus ja ympäristötoimiala. Otannan kuntien lähtökohtana oli pyrkiä tarjoamaan kaikille halukkaille tarvittava tontti aina, tämän takia oltiin valmiita tekemään paljon töitä.

Vaikka maapolitiikasta viestitään suunnittelu- ja toimeenpanovaiheissa, koettiin henkilökohtaiset kontaktit maanomistajiin ja yrityksiin tärkeiksi. Mahdollisimman täsmällinen ja kattava tavoittaminen on mahdollistanut suoran viestinnän matalalla kynnyksellä esimerkiksi tiettyyn kaavamuutokseen liittyen.

8.1.2.3 Melko tiiviit kontaktit luottamushenkilöihin lisäävät maapolitiikan tehokkuutta

Keskisuurissa kunnissa on mahdollisuus tehdä vaikuttavaa maapolitiikkaa, jos sille on laaja poliittinen tuki. Viranhaltijaorganisaatio on suhteellisen pieni, mikä mahdollistaa tiiviin ja jatkuvan yhteistyön eri sektoreiden välillä. Kaupungin poliittisten valtasuhteiden nähdään määrittävän strategisia painopisteitä jonkin verran.

Luottamushenkilöiden koetaan olevan kohtuullisen yksimielisiä kaupunkien maankäyttöpoliitiikkaa ohjaavista strategisista tavoitteita. Suurissa kaupungeissa luottamushenkilöiden ja virkamiesten suhde on paljon etäisempi kuin pienissä kunnissa ja eikä epävirallista vuorovaikutusta juurikaan ole. Suurissa kaupungeissa päätöksentekoprosessit ovat arvaamattomampia ja vaativa pohjustusta. Maapolitiikan linjausten ja instrumenttien säännöllinen kertaus valtuustossa koetaan tarpeelliseksi, vaikka tätä ei voida tehdä usein.

Väestöltään vähenevissä kaupungeissa luottamushenkilöiden merkitys vähemmän aktiivisen maapolitiikan harjoittamisessa on vähäisempi. Toisaalta väestöltään vähenevissä kaupungeissa paineet poikkeamien tekemiseen väestön houkuttelemiseksi ovat suurempia, ja tämä voi aiheuttaa kitkaa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille. Luottamushenkilöt keskittyvät kunnan polttavimpaan tarpeeseen, kun taas viranhaltijat toteuttavat maapolitiikkaa laadittujen linjausten mukaisesti.

8.1.3 Suuret kunnat

8.1.3.1 Kaupungin strategia ja maapolitiinen ohjelma luovat tavoitteet ja reunaehdot, mutta kehittämiseen kohdistuu ristikkäisiä paineita

Suurten kaupunkien maapolitiikkaa eri näkökulmista käsittelevät yksiköt perustelevat maapolitiittisia linjaukset pieniä ja keskisuuria kaupunkeja merkittävästi useammin kaupunkitason strategialla. Tämän tuo tukea maapolitiikan tavoitteisiin ja toimeenpanoon eri näkökulmista, koska kaupunkistrategia linjaa kaikkien yksöiden toimintaa. Suurten kaupunkien elinkeinopoliittiset tavoitteet ohjaavat maankäyttöä strategisella tasolla, tämä eroaa merkittävästi pienempien kuntien elinkeinopoliittisesta kytkennästä. Kääntöpuolena suurimmissa kaupungeissa organisaatiot ovat monimutkaisempia, eikä välitöntä vuorovaikutusta eri sektoreiden viranhaltijoiden kesken tapahdu.

Maapolitiittiset ohjelmat ovat keskeisessä roolissa suurissa kaupungeissa ja ne ohjaavat käytännön toimintaa. Maapolitiittisen ohjelman toimivuuden on kannalta keskeisiä asioita ovat laajapohjainen valmistelu kunnan sisällä sekä sidosryhmiä kuullen sekä poliittisen tason hyväksyntä ohjelman linjauksille.

Eryteisesti kasvavissa suurissa kunnissa maapolitiikkaan kohdistuu ristipainetta. Ristivetoa aiheuttavat muun muassa riittävän ja kasvavan tulovirran varmistaminen kaupungille sekä toisaalta asumisen ja yritysten sijoittumisen pitäminen kohtuuhintaisena ja houkuttelevana sekä maksaville asukkaille että elinkeinonharjoittajille. Suurissa kaupungeissa suunnittelun haasteita tuo asukasryhmien keskinäinen erilaisuus ja tästä nousevat ristiriidat palvelutarpeille.

Kestävän kehityksen teemat nousevat suurissa kunnissa muita kuntakokoja merkittävästi useammin strategisesti ohjaaviksi teemoiksi, näitä on myös haluttu operationalisoida pieniä ja keskisuuria kuntia systemaattisemmin. Kestävä kehitys ja kestävyys eri osa-alueet aiheuttavat myös yhteen sovitettavia tarpeita kasvukeskuksissa: ekologisen, taloudellisen ja sosiaalisen kestävyys (esim. segregaaion estäminen) näkökulmien huomioiminen pitkällä aikavälillä vaikuttaa suunnitteluprosesseihin. Näiden teemojen käsittelyyn tarvitaan eri yksiköiden toimijoiden yhteistyötä, tässä ei nähty mitään erityisiä ongelmia.

Suurten kuntien maapolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaan tukee muidenkin toimialojen vahva strateginen suunnittelu. Asuntopolitiikan, elinkeinopolitiikan ja kestävä kehityksen tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittäminen edistää näiden ja maapolitiikan rajapintojen ja yhteisten tavoitteiden tunnistamista ja näin tukee toimien suunnittelua ja resursointia toimeenpaneissa yksiköissä. Samoin suurissa kunnissa seurannan systemaattisuus vahvistaa maapolitiikan strategisuutta. Esimerkiksi maapolitiikan rajapinnassa olevien teemojen, kuten segregaaation seuranta uutena mitattavana teemana tukee maapolitiikan vaikuttavuutta.

8.1.3.2 Laaja valmistelu tukee maapolitiikkaa, sidosryhmien huomioimisessa tunnistetaan aina kuitenkin kehityskohtia

Suurissa kunnissa maapolitiikan vahva strateginen suunnittelu luo selkänöjää valmisteluprosesseille. Kunnan sisäisiä valmisteluprosesseja pidettiin kattavina. Suurten kaupunkien maapolitiikan suunnittelu ja toteutus perustuu säännöllisesti kokoontuviin työryhmiin. Vaikka näissä on laaja-alaisesti eri toimialojen edustus, ei keskustelua kuitenkaan koeta tyypillisesti riittävän laaja-alaisesti. Kunnan tytäryhtiöiden sitouttamisessa nähtiin kuitenkin puutteita. Maapoliittisten ohjelmien keskeinen sisältö myös koetaan tunnettavan virkamiesten keskuudessa pääsääntöisesti hyvin ja keskustelua käydään laajasti hyvinvoinnin, kustannusvaikutusten ja yhä useammin kestävä kehityksen näkökulmista.

Kunnat tunnistavat kuitenkin, että esimerkiksi valtuuston suuntaan tulisi tehdä aktiivisempaa viestintää ja koulutusta ohjelman sisältöön liittyen, sillä uuden valtuustokauden alussa tietopohja saattaa olla heikkoa. On kuitenkin huomattava, että verrattain pieni joukko kuntapoliitikoista profiloituu nimenomaan maankäyttöpolitiikan asiantuntijoina, mutta toisaalta heille on viestittävä maapolitiikan toimien läpäisevyys ja merkitsevyys koko kunnan elinvoiman kannalta. Poliittisten päättäjien lisäksi maapoliittisten ohjelmien sisällöt saattavat olla vieraita yksittäisille rakentajille, mutta alan suurilla toimijoilla linjaukset ovat tyypillisesti hyvin tiedossa.

Kuten muissakin kuntakoon kategorioissa, elinkeinoelämän tarpeet painottuvat. Yritysyhteistyö ei kuitenkaan ole niin välitöntä kun pienemmissä kunnissa, joissa on usein vain yksi kontaktihenkilö. Yritysyhteistyöstä vastaava yksikkö tuo toisaalta vakuuttavuutta prosessiin, toisaalta taas edellyttää enemmän koordinaatiota ja tiedonvaihtoa. Nämä tuovat prosesseihin viivettä. Suurissa kaupungeissa yksittäisten maanomistajien rooli on pieni.

8.1.3.3 Systemaattiset suunnitelmat luovat perustan avoimuudelle, eri yksiköiden sidosryhmävuoropuhelu tuo moniäänisyyttä

Maapoliittiset ohjelmat muodostavat myös pohjan tasapuolisuudelle ja avoimuudelle kunnassa. Ohjelmien osallistava valmistelu ja helppo löydettävyys tukevat itsessään

avoimuutta, minkä lisäksi huolellisesti laadittu ohjelma tarjoaa tukea ja perusteluita tasapuoliseen toimintaan eri toimijoiden kanssa. Tasapuolinen toiminta puolestaan tyypillisesti lisää kunnan avoimuutta, mistä syntyy positiivinen kierre.

Suurten kaupunkien avoimuutta vahvistaa systemaattiset vuorovaikutuksen ja viestinnän suunnitelmat. Kansalaiskeskustelu koetaan tärkeäksi, mutta työllistäväksi. Suurissa kunnissa kuntalaiset ovat usein myös järjestäytyneitä ja aktiivisuus on hyvin erilaista kuin pienissä kunnissa, joissa yksittäiset kuntalaiset kontaktoivat virkamiehiä ja luottamushenkilöitäkin. Suurissa kunnissa on näiden lisäksi asukasyhdistyksiä ja muita intressiryhmiä. Toisaalta suurissa kunnissa kuntalais- ja yritysvuoropuhelua tehdään monella tasolla ja eri yksiköissä.

Koska suuren kunnan maapoliittiset instrumentit ovat monipuolisia ja maankäytön ratkaisujen taustat ovat kompleksisia, koetaan ratkaisujen perustelu kuntalaisille usein haastavaksi. Suurten kuntien vuorovaikutuksen haasteita lisää myös kuntalaisten heterogeenisyys. Sosioekonominen kirjo on laaja ja esim. opiskelijoiden määrä voi olla suurissa kaupungeissa korkea. Useissa kaupungeissa onkin erityiset vuorovaikutuksen ja viestinnän suunnittelijat maankäytön suunnittelun tueksi. Tässä eri toimialojen yhteistyö kunnassa on tärkeää. Suurissa kunnissa on esimerkkejä myös tiiviistä yhteistyöstä järjestöjen kanssa, kunnat pitävät näiden kanssa yhteistilaisuuksia kunnan suunnitelmista keskustelemiseksi, tätä on pidetty tehokkaana reittinä kunnan tavoitteista viestimiseksi ja suunnitteluun osallistamiseksi. Järjestöt levittävät hyvin asioita omissa ryhmissään. Toisaalta järjestökentän yhteistyö nostettiin myös kehityskohdaksi.

8.1.4 Valtionhallintoon liittyviä näkökulmia

Kunnat nostivat muutamia valtion- ja aluehallintoon liittyviä näkökohtia, joiden nähtiin aiheuttavan ristiriitoja ja haasteita kuntien omaan kehittämistyöhön ja maapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Valtionhallinnon tasolla keskisuurten kuntien näkökulmasta on ongelmallista, jos panostukset jäävät ja korostuvat MAL-alueilla. Fokusryhmähaastatteluissa mainittiin kuntien jäävän yksin, ja väestöltään vähenevien kuntien rahoitus pienenee, vaikka kunnan maankäytöllä voisi olla esimerkiksi kansallisesti merkittäviä elinkeinopoliittisia vaikutuksia. Ylipäänsä esiin nousi kysymys keskusalueiden ja reuna-alueiden suhteesta. Tätä on korostanut MAL-alueen laajentaminen.

8.1.4.1 Aluehallintoviranomaisten tehtävät ja toiminta

Aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino- ja liikenne ja ympäristökeskusten toiminta (ELY-keskus) osana maapolitiikan päätöksentekoa nostettiin useassa kunnassa haasteeksi. Näiden toiminnan koettiin olevan arvaamatonta ja usein ristiriidassa kunnan tavoitteiden kanssa. Monessa tapauksessa kyse voi olla osapuolten oletuksista tai väärinymmärryksistä. Nykyistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä ei kuitenkaan pidetty syynä ristiriitoihin, vaikka avoimuus ja keskustelu voisivat näitä vähentää. Valtion alueellisten viranomaisten toivottiin paneutuvan kunnan tavoitteisiin ja päätösten taustoihin nykyistä enemmän.

ELY-keskusten toimintaa pidettiin myös ristiriitaisena. Saman viraston elinkeino- ja ympäristö -näkökulmat ovat voineet antaa keskenään erilaista viestiä linjauksista. ELY-keskusten päätösten perusteluja pidettiin usein riittämättöminä, koskien erityisesti ympäristönäkökohtia. Erityisen paljon arvostelua ELY-keskusten ratkaisut saivat kunnilta tapauksissa, joissa ne ovat hidastaneet tai estäneet maankäyttöä yritysten tarpeisiin. Ylipäänsä ELY-keskusten elinvoimanäkökulman puutteita nostettiin useassa haastattelussa esiin. Maankäyttö on kuntien elinkeinopolitiikan keskeinen työkalu, ja päätösten ennakoimattomuuden nähtiin asettavan toisinaan isoja ongelmia kunnalle. Kunnat kertoivat myös esimerkeistä, joissa yritykset ovat sijoittuneet toiseen kuntaan päätösten viivästyessä tai ratkaisujen oltua päinvastaisia, kun oli odotettu.

AVI:en ja ELY-keskusten toiminnassa nähtiin myös esimerkkejä alueellisesta päätösten epätasalaatuisuudesta. Kunnat kokivat, että tietyillä alueilla virastot tulkitsevat lainsäädäntöä joustavammin. Kuntien toimintaympäristöä rajoittavat merkittävästi ylempää määritellyt suojelu-, melu-, tulva-alueet.

Mainintoina tuotiin esiin myös liikennepolitiikka, jonka suunnittelu on siirtynyt järjestelmällisempään, mutta käytännössä päätöksiä tehdään poliittisesti ja lakisääteisen suunnittelun ulkopuolella.

8.1.4.2 Kaavoitusta koskevat valitukset

Lähes kaikki kunnat kertoivat kaavojen hyväksymistä koskeviin päätöksiin kohdistuvien valitusten olevan maankäytön kehittämisen näkökulmasta usein ongelmallisia. Oikeutta kunnallisvalitukseen ei kyseenalaistettu, ongelmat liittyvät valitusten käsittelyprosessiin. Valitusoikeuden ei koeta enää vastaavaan sen alkuperäiseen tarkoitukseen. Haasteet ovat pitkälti aikaväliltä tuttuja, tilanteen koetaankin olevan joissain tapauksissa kestämaton ja vaikuttuvan liikaa maapolitiikan ja elinvoimatavoitteiden näkökulmasta. Koska valituksia koettiin monesti tehtävän hankkeiden hidastamiseksi, esittivät useat kunnat ratkaisuksi valitusten käsittelyprosessin nopeuttamisen. Tämä voisi vähentää hidastamistarkoituksessa tehtyjä valituksia. Kunnat esittivät myös sanktioita henkilöille, jotka tekevät toistuvia valituksia, jotka eivät johda muutoksiin.

9 Kuntaotannan tuloksia validoivan kyselyn tulokset

9.1 Kyselyn perustiedot

Haastattelujen muodostamaa yleiskuvaa kuntien maapolitiikasta validoitiin kaikille Suomen kunnille kohdennetulla sähköisellä kyselyllä. Kysely lähetettiin kuntien kirjaamoihin marraskuussa 2020 Ympäristöministeriön toimesta. Kysely laadittiin sekä suomeksi että ruotsiksi. Kyselyn saatekirje ja suomenkielinen kyselylomake on esitetty raportin liitteissä (liite 3).

Kysely käsitti lähtökohtaisesti samoja teemoja kuin haastattelut: maapolitiikan keinot ja niiden käyttö, maapolitiikan toimintaympäristö, maapolitiikan tavoitteet ja vaikuttavuus sekä maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus. Haastatteluissa esiin nousseiden huomioiden johdosta kyselyyn sisällytettiin osio epäasiallisesta vaikuttamisesta maapolitiikassa.

Kysely sisälsi yhteensä 80 maapolitiikan teemoja käsittelevää kysymystä. Vastaajille annettiin mahdollisuus jättää vastaamatta kysymyksiin, jotka eivät olleet relevantteja. Näin ollen vastausten määrä yksittäisissä kysymyksissä voi vaihdella. Kysyttäessä erilaisia prosentti- tai jakaumatietoja, vastauksia tulkittaessa on syytä huomioida, että ne kuvaavat vastaajan käsitystä suuruusluokasta, ei välttämättä täsmällistä lukua. Tästä syystä kyselyssä saatuja keskiarvo- ja hajontatietoja tulee käsitellä varauksella, ja vastauksien tulkinta tehdään tarkastelemalla vastausten moodia ja eri vastausvaihtoehtojen valintafrekvenssiä. Seuraavassa kuvataan kyselystä tehdyt havainnot yleisesti ja kuntien kokoluokittain, siltä osin kuin vastauksissa on hajontaa kunnan koon perusteella. Kaikkien kysymysten vastausjakaumat on kuvattu liitteessä 4. Avoimia vastauksia ei ole esitetty liitteessä.

Kyselyyn vastasi yhteensä 104 kuntaa. Vastanneiden kuntien jakautuminen otoksessa käytettyihin kuntakokoluokkiin on esitetty liitteessä (kuntakyselyn liitekuvat, taulukko 1). Vastanneista 59 kuntaa (57 %) on pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia. 31 kuntaa (30 %) on 10 000–50 000 asukkaan kuntia ja 14 vastaajakunnan (14 %) asukasmäärä on yli 50 000 asukasta. Vastaajista 19 (18 %) oli osallistunut haastattelututkimukseen (osa otantaa) ja 84 (82 %) ei. Yksi kunta ei vastannut tähän kysymykseen.

Vastaajien toimenkuvat ja nimikkeet edustavat hyvin maapolitiikan toimijakenttää. Vastaajista suurimmat ryhmät muodostivat kaupungingeodeetit (15 %), maankäyttöpäälliköt

(13 %), kunnanjohtajat (13 %), kaavoittajat (13 %), maankäyttöinsinöörit (12 %) ja kaavoituspäälliköt (10 %). Kiinteistö- ja tonttipäälliköitä ja -insinöörejä vastaajissa oli 11 %. Muut vastaajat edustivat pääasiassa kaupungin eri toimialajohtoa (elinkeinopäällikkö, elinkeinojohtaja, ympäristöjohtaja, kehittämisjohtaja) tai rakennusvalvontaa.

9.2 Maapolitiikan keinot

9.2.1 Kunnan maanhankinta

Kuntien maanomistusta kysyttiin erikseen asuntorakentamiseen ja yritys- tai teollisuustonteiksi kehitettävän maan osalta.

Kunnista 20 %:lla on hallussaan maata 1–5 vuoden asuntorakentamisen tarpeisiin, 46 %:lla 5–10 vuoden tarpeisiin ja lopuilla 34 % vastanneista kunnista tätä enemmän. Yksikään vastaaja ei vastannut, että kunnalla ei olisi omistuksessaan juuri lainkaan asuinrakentamiseen kehitettävää maata. Maavarannot ovat kuitenkin hyvin erilaisia erikokoisissa kunnissa. Pienissä kunnissa maata on joko hyvin runsaasti tai 5–10 vuoden tarpeisiin. Keskisuurissa ja suurissa kunnissa maata on tyypillisesti 5–10 vuoden tarpeisiin, ja muut vaihdot ovat keskenään yhtä yleisiä.

Yritystonttien osalta tilanne on hyvin samankaltainen. 32 %:lla kunnista on tontteja 1–5 vuoden tarpeisiin, 39 %:lla 5–10 vuoden tarpeisiin ja 25 %:lla tätä enemmän. Vain 4 kuntaa (4 %) vastasi, että heillä ei ole käytännössä juuri lainkaan omistuksessaan maata yritys- tai teollisuustonteiksi. Pienissä kunnissa tonttivarantoa on selvästi runsaammin, kun taas keskisuurissa ja suurissa kunnissa tonttivarantoa on 1–5 tai 5–10 vuoden tarpeisiin, mutta ei runsaasti.

Maanhankinnasta kysyttiin erikseen vapaaehtoisten kauppojen, etuosto-oikeuden ja lunnastamisen käytön osalta. Maanhankinnan osalta kunnilta pyydettiin ensin arviota siitä, kuinka suuri osa kunnan kaupoista tapahtuu vapaaehtoisin kaupoin. Vastauksista on hyvin selvää, että kunnat pyrkivät ja pystyvät toteuttamaan suurimman osan maanhankinnasta vapaaehtoisin kaupoin: 85 % vastaajista vastasi, että yli 80 % kaupoista tehdään vapaaehtoisin kaupoin ja 10 %, että 60–80 %. Vain 5 % vastaajakunnista vapaaehtoisen maanhankinnan osuus on alle 60 %. Huomioionottamisen arvoista on että 35 % kunnista vastasi, että maanhankinta tehdään 100 % vapaaehtoisin kaupoin ja osuus oli yli 90 % lähes kahdessa kolmasosassa kunnista (64 %).

Kysyttäessä etuosto-oikeuden merkitystä 21 % kunnista vastasi, että etuosto-oikeutta ei käytetä lainkaan, ja 7 % kunnista vastasi käyttävänsä sitä satunnaisesti. 60 % prosenttia käyttää etuosto-oikeutta tarkkaan harkiten strategisesti perustelluissa tilanteissa ja 12

kuntaa aina kun mahdollista ja järkevää. Pienissä kunnissa on tyypillisempää, että etuosto-oikeuta ei käytetä tai sitä käytetään vain tarkkaan harkiten. Suurissa ja keskisuurissa kunnissa systemaattisempi käyttö on selvästi yleisempää.

Raakamaan lunastusten osalta käytännöt jakautuvat selvästi kahteen ryhmään: 39 % kunnista ei käytä sitä lainkaan. Vastaavasti 46 % prosenttia kunnista käyttää sitä tarkkaan harkiten strategisesti perustelluissa tilanteissa, 10 % satunnaisesti ja 5 % aina kuin mahdollista ja järkevää. Kuten etuosto-oikeuden osalta, pienissä kunnissa on tyypillisempää, että raakamaan lunastusta ei käytetä lainkaan tai sitä käytetään vain tarkkaan harkiten. Keskisuurissa ja suurissa kunnissa käyttö on yleisempää.

Kunnilta selvitettiin myös raakamaan ostojen hinnoittelua. Selvästi suurin osa kunnista (47 %) kertoi hinnan muodostuvan neuvotteluissa tapauskohtaisesti. 14 % kunnista käytettiin ulkopuolisen arvioitsijan määrittämä tapauskohtaista hintaa. 14 % kunnista on käytössä hinnoitteluväli raakamaalle, joka perustuu määriteltyyn laskentakaavaan, 6 % kunnista käyttää kaikissa ostoissa samaa yksikköhintaa.

Vaihtoehdon ”Jokin muu, mikä” valitsi yhteensä 20 vastaajaa. Useissa vastauksissa kunnassa on pääsääntöisesti käytössä jokin vaihtoehdoissa mainittu hinnoittelutapa, mutta tietyin joustoin (esimerkiksi rantaviivan tai puuston määrä vaikuttaa), tai vastaaja halusi korostaa, että hinnoittelussa ei noudateta orjallisesti jotain laskukaavaa vaan hinnoittelussa käytetään myös tapauskohtaista arviointia ja että neuvottelutilanne saattaa vaikuttaa lopulliseen hintaan. Lisäksi useampi kunta mainitsi, että hinnoitteluun haetaan tarvittaessa tueksi ulkopuolisia arvioita.

Viidessä kunnassa käytettiin jonkinlaista saman yksikköhinnan varianttia: Kahdessa kunnassa käytetään samaa yksikköhintaa, jossa on pientä vaihtelua esim. neuvotteluiden tai sijainnin perusteella. Kolmessa tapauksessa kunnassa käytettiin alueellisesti määritettyjä yksikköhintoja. Kolmessa kunnassa käytettiin vastaavia variantteja hinnoitteluvälistä. Kahdessa kunnassa hinta määräytyi neuvotteluissa, mutta vastaajat korostivat, että hinnoittelussa toimitaan tietyn hinnoitteluvälin ja tasapuolisuuden puitteissa

Neljä vastaajaa kertoi, että hinta perustuu vakiintuneen hintatasoon, jota korjataan arvotekijöiden perusteella. Neljä vastaajaa eritteli hinnoitteluun vaikuttavat arvotekijät. Yhdessä kunnassa käytettiin kaikkia muita menetelmiä paitsi samaa yksikköhintaa.

9.2.2 Kaavoituksen hyödyn kanavoiminen kunnalle

Kunnat pyrkivät laatimaan ensimmäisen asemakaavan kunnan omistamalle maalle. Lähies kaksi kolmasosaa (60 %) vastaajista kertoi, että ensimmäinen asemakaava laaditaan

lähtökohtaisesti aina kunnan omistamalle maalle. 40 % vastasi, että ensimmäisiä asemakaavoja laaditaan sekä yksityisen että kunnan omistamalle maalle. Yksikään kunta ei vastannut kaavoittavansa pääosin yksityisen omistamalle maalle. Suuret ja keskisuuret kaupungit kaavoittavat yleisemmin lähtökohtaisesti vain kunnan omistamaa maata. Pienissä kunnissa lähtökohtaisesti kunnan maalle kaavoittaminen ja sekä yksityisen että kunnan maalle kaavoittaminen olivat yhtä yleisiä.

Niissä kunnissa, joissa asemakaavoja laaditaan sekä kunnan että yksityisen omistamalle maalle, suurin osuus tonteista osoitetaan kuitenkin kunnan omistamalle maalle: 43 % kunnista vastasi, että yksityisen omistamalle maalle osoitetaan 0–20 % tonteista, 26 % vastasi 20 %–40 % ja 20 % 40–60 %. Sellaisia kuntia, joissa enemmistö tonteista osoitettaisiin yksityiselle maalle olin vain 11 %, kahden kunnan (4 %) vastatessa 60–80 % ja neljän (7 %) 80–100 %. Vastauksissa ei ollut merkittävää hajontaa kuntakoon perusteella.

Kaavoitettaessa yksityisen maata kunnalla on mahdollisuus sopia maanomistajan kanssa maankäyttösopimuskorvauksesta (ns. maankäyttömaksu). Vastaajilta kysyttiin miten kaavoituskustannukset, yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset ja arvonnousun jakotavoitteet vaikuttavat maankäyttösopimuskorvaukseen. Vastanneista kunnista lähes kaikissa (89 %) yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset vaikuttavat maankäyttömaksuun, suurimmassa osassa vastanneita kuntia myös (71 %) arvioidun arvonnousun jako vaikuttaa. Reilussa puolessa kunnista (55 %) kaavoituskustannukset vaikuttavat maankäyttömaksuun. Maankäyttömaksun muodostuminen vaihtelee selvästi kuntakoon mukaan: Kaikissa suurissa kunnissa arvonnousun jakaminen vaikuttaa maksuun, kun taas pienistä kunnissa vain puolessa. Keskisuurista kunnista kolme neljäsosaa huomioi arvonnousun jakamisen. Yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset huomioidaan kaikissa suurissa kunnissa, kun taas pienistä ja keskisuurista kunnista 85–86 % huomioi yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset. Kaavoituskustannusten huomioiminen on selvästi yleisempää pienissä kunnissa, joista 83 % huomioi kaavoituskustannukset. Vastaava luku keskisuurille kunnille on 47 % ja suurissa kunnissa 7 %. Niissä kunnissa, joissa maankäyttösopimuskorvauksen muodostumiseen vaikuttaa useampi yllä mainituista tekijöistä, puolet kunnista ilmoitti erittelevänsä tekijät maankäyttösopimuksessa. Puolet kunnista ei erittele tekijöitä.

Silloin kun kunnat indikoivat käyttävänsä arvonnousun jakoa maankäyttösopimuskorvauksen perusteena, kysyttiin myös laskentaperusteena olevaa osuutta arvonnoususta. Vastausten selkeä moodi on 50 %, joka on käytössä yli puolessa vastanneista kunnista. Vastausten hajonta on kuitenkin suuri, pienimmillään 10 % ja enimmillään 90 %.

Maankäyttösopimuskorvauksia suoritetaan monin keinoin. Yleisimmin korvaus maksetaan rahana, mutta joskus myös vaihtomaana tai tontteina, tai näiden yhdistelmänä. Suurissa kunnissa korvaus maksetaan tyypillisimmin rahana, kun taas keskisuurissa ja pienissä

kunnissa keinoissa on enemmän hajontaa. Avoimissa vastauksissa mainittiin, että korvaus voidaan suorittaa myös kunnallistekniikkaa toteuttamalla ja että joissain kunnissa maanomistaja saa valita keinon.

Lähes puolet (43 %) vastanneista kunnista käyttää maankäytösopimuksen korvauksen käytölle kynnysehtoa, eli alarajaa, joka laukaisee sen käyttämisen. Kynnysehdon käyttäminen vaikuttaa olevan enemmän sääntö kuin poikkeus pienissä kunnissa (93 % vastaajista käyttää kynnysehtoa), verraten yleistä keskiuurissa kunnissa (45 % käyttää kynnysehtoa) ja melko harvinaista suurissa kunnissa (1 kunta, 7 %, käyttää kynnysehtoa). Niissä kunnissa, joissa kynnysehto on käytössä, se on tyypillisesti 500 kerrosneliometriä asuinrakennusoikeutta (nk. perusrakennusoikeus, 19 kuntaa). Osassa kunnista kynnysehto on arvonnousuun perustuva. Prosentti ja euromäärissä on kuitenkin merkittävää vaihtelua, pienimillään se on 3000 euroa ja suurimmillaan miljoonan. Vaihtelu on sinänsä luonnollista, sillä rakennusoikeuden arvo vaihtelee alueittain.

Kuntien haastatteluissa nousi esiin useita tekijöitä, joita saatetaan huomioida maankäytösopimuskorvausta alentavina tekijöinä. Kyselyn vastaajat indikoivat tällaisiksi tekijöiksi rakennusten purkukustannukset (31 kuntaa), erilaiset suojelukysymykset (esim. suojeltavat rakennukset) (28 kuntaa), täydennysrakentamisen edistämisen (22 kuntaa), maaperän pilaantumisen (19 kuntaa), pysäköintiratkaisut (15 kuntaa) ja energiatehokkaiden ratkaisujen edistäminen rakentamisessa (6 kuntaa). Muut toivottavat ratkaisut rakentamisessa (esim. hissi hissittömässä talossa) oli alennusperuste 9 kunnassa. Muina alennusperusteina vastaajat mainitsivat mm. rakentamisen kustannuksia lisäävät tekijät ja suunnittelukulut.

Kolmantena maankäytösopimukseen liittyvänä teemana tiedusteltiin maankäytösopimusten toteutumisen seuranta. 86 % kysymykseen vastanneista kunnista ilmoitti seuraavansa sopimusten toteutumista, 14 % ei seurannut sopimusten toteutumista. Seuranta on hiukan yleisempää keskiuurissa ja suurissa kunnissa kuin pienissä kunnissa. Avoimissa vastauksissa nostettiin esille, että sopimuksista seurataan erityisesti maksujen erääntymistä ja rakentamisvelvoitteen toteutumista. Avoimista vastauksista jää vaikutelma, että seuranta tehdään jatkuvasti, muutamassa vastauksessa nostetaan esille, että seuranta tehdään vuosittain tai valtuustokausittain.

9.2.3 Tonttien luovutuskäytännöt

Tonttien luovutuskäytäntöjä tiedusteltiin erikseen asuntotonttien ja yritys- ja teollisuustonttien osalta. Suurimmassa osassa kuntia sekä tonttien myynti että vuokraus ovat käytössä. Pientalotonttien osalta kuntakoko kuitenkin vaikuttaa käytäntöihin. Pienissä kunnissa tontit tyypillisesti myydään tai ostaja saa valita luovutustavan heti tai tietyn ajan

kuluttua. Keskisuurissa kunnissa ostajat saavat tyypillisimmin valita. Suurissa kunnissa tontit luovutetaan pääsääntöisesti vuokraamalla.

Yritystonttien osalta pienissä kunnissa yritystontit joko myydään tai ostaja saa valita luovutustavan. Keskisuurissa kunnissa kaikki kolme tapaa ovat lähes yhtä yleisiä, kun taas suurissa kunnissa vuokraaminen tai joustavat luovutustavat ovat yleisimpiä.

Luovutettaessa asuintontteja yksityishenkilölle prosessit vaihtelevat kuntakoon mukaan. Pienissä kunnissa käytetään aina tai usein jatkuvaa hakua. Hakuaikoja käytetään joskus, ja jos hakijoita on enemmän kuin tontteja, tarvittaessa tehdään yleisemmin arvonta kuin käytetään tarveharkintaa. Hintakilpailuja käytetään harvoin. Keskisuurten kuntien toimintamallit ovat hyvin samankaltaisia kuin pienissä kunnissa, mutta hakuajat ovat hiukan yleisempiä. Suurissa kunnissa hakuajat ovat selvästi tyypillisempiä, ja niissäkin arvonta on tarveharkintaa tai pisteytystä yleisempää. Hintakilpailut ovat suhteellisesti yleisempiä suurissa kunnissa. Käytännössä monessa kunnassa käytetään useita luovutuskäytäntöjä, joko alueittain tai vaiheittain (esim. niin että ensin pidetään tarjouskilpailu, jonka jälkeen hakuaika tietyllä kriteeristöllä ja tämän jälkeen jäljelle jääneet tontit siirtyvät jatkuvaan hakuun).

Luovutettaessa asuintontteja ammattimaisille toimijoille pienissä ja keskisuurissa kunnissa käytetään aina tai usein jatkuvaa hakua tai tontin etsintää yhteistyössä toimijan kanssa. Hakuaikoja, hinta- ja/tai laatukilpailuja ei tyypillisesti käytetä lainkaan tai käytetään joskus. Suurissa kunnissa jatkuva haku ja hakuajat ovat usein käytettyjä menettelyitä, myös suurissa kunnissa hinta- ja/tai laatukilpailuja käytetään vain joskus.

Asuinrakennusoikeuden hinnan määrittelyssä kunnan koko (ja oletettavasti kasvupaine), vaikuttavat hinnoitteluvaihteluihin. Kunnissa on tyypillisesti käytössä useampia hinnoittelutapoja, joita käytetään erilaisille tonteille. Pienissä kunnissa pientalotonttien hinnoittelu perustuu yleisimmin kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen (32 kuntaa) tai markkina-arvoa tavoittelevaan tontti- tai kaavakohtaiseen hinnoitteluun (21 kuntaa). Vyöhykehinnoittelua käytetään 9 kunnassa ja tarjouskilpailuita 5 kunnassa. Avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että joissain kunnissa tontteja pyritään myymään hiukan markkinahintaa halvemmalla tai selvästi alle kustannustason (esim. 1 €). Keskisuurissa kunnissa kustannusperusteinen, markkina-arvoon pyrkivä ja vyöhykehinnoittelu olivat kaikki yleisesti käytettyjä (10, 10 ja 12 kuntaa), tarjouskilpailuita ilmoitti käyttävänsä 7 kuntaa. Suurissa kunnissa vyöhykehinnoittelu (11 kuntaa) ja tarjouskilpailut (9 kuntaa) olivat yleisimpiä. Tontti- tai kaavakohtaista hinnoittelua teki 5 kuntaa ja kustannusperusteista hinnoittelua 1 kunta.

Myös yhtiömuotoisten asuinrakennukseen suunnattujen tonttien osalta kunnissa on useampia hinnoittelutapoja käytössään. Pienissä kunnissa kustannusperusteinen ja

markkina-arvoa tavoitteleva tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu ovat selvästi yleisimpiä keinoja. Vyöhykehinnoittelua ja tarjouskilpailuja käytetään vain yksittäistapauksissa. Keski-suurissa kunnissa markkina-arvoa tavoitteleva tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu, vyöhykehinnoittelu ja tarjouskilpailut ovat kaikki käytössä, kustannusperusteistakin hinnoittelua käytetään. Suurissa kunnissa markkina-arvoa tavoitteleva tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu, vyöhykehinnoittelu ja tarjouskilpailut ovat kaikki käytössä, kustannusperusteinen hinnoittelu on selvästi harvinaisempaa.

Yritystonttien luovutuksessa kaikissa kuntaluokissa on yleisimmin jatkuva haku ja tontin etsintä yhteistyössä toimijan kanssa. Hakuaikoja ja arvontaa käytettiin joskus tai ei lainkaan, kun taas hakuaikaa ja tarveharkintaa käytettiin vaihtelevammin.

9.2.4 Tonttivarannon aktivointi

Kunnat voivat tehostaa tonttien kaavan mukaista rakentamista erilaisin keinoin. Kysyttäessä kunnilta keinovalikoiman käytöstä, suurin osa kunnista hyödyntää instrumentti-valikoiman keinoja: Rakentamisvelvoite ja rakentamislupien seuranta on käytössä lähes kaikissa kunnissa (92 % ja 88 %), rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero noin puolessa kunnista (55 %) ja rakentamiskehotus noin kolmanneksessa kuntia (36 %). Keinovalikoimaa käytetään suhteellisesti eniten keskisuurissa kunnissa, pois lukien rakentamiskehotus, jota käytetään suhteellisesti useammassa pienessä kunnassa. Niissä kunnissa, jotka hyödyntävät rakentamisvelvoitetta, aikaraja on tyypillisesti 2–3 vuotta.

9.2.5 Täydennysrakentaminen

Kyselyssä täydennysrakentamisella viitataan olemassa olevien asuinalueiden tiivistämiseen. Täydennysrakentamisen osuus kuntien asuntorakentamisesta vaihtelee voimakkaasti kunnittain: Pienissä kunnissa täydennysrakentamisen osuus on tyypillisesti alle 20 % tai 20–40 %. Pienten kuntien joukosta löytyy kuitenkin myös kuntia, joissa täydennysrakentamisen osuus on tätä suurempi, jopa yli 80 %. Keski suurissa kunnissa täydennysrakentamista on tyypillisesti alle 20 % asuntorakentamisesta, mutta vastausten vaihteluväli on jälleen laaja 0–80 %. Suurissa kunnissa täydennysrakentamisen osuus jakautuu tasaisimmin eri luokkiin, moodin ollessa 60–80 %.

Hiukan alle puolet kunnista (48 %) vastasi täydennysrakentamisen osuuden kasvaneen viime vuosikymmenien aikana, kun taas 52 % kunnissa täydennysrakentamisen määrässä ei ollut havaittu muutosta. Täydennysrakentamisen osuuden kasvu on tapahtunut etenkin suurissa ja keskisuurissa kunnissa (85 % suurista kunnista ja 62 % keskisuurista kunnista).

Niiden kuntien osalta, joissa täydennysrakentamisen osuus on ollut kasvussa, suurin osa vastaajista koki, että muutos oli tapahtunut viimeisen viiden (36 %) tai kymmenen (40 %) vuoden aikana. Pienissä ja suurissa kunnissa muutoksen on koettu tapahtuneen yleisimmin viimeisen 10 vuoden aikana, kun taas keskisuurista kunnista suurin osa koki muutoksen tapahtuneen viimeisen 5 vuoden aikana.

Kuntien haastatteluissa mainittiin useita tekijöitä, jotka ovat kannustaneet kuntia lisäämään täydennysrakentamista. Kyselyssä nämä tekijät tarjottiin vastaajille listana, ja heitä pyydettiin tunnistamaan kolme tärkeintä tekijää, jotka ovat motivoineet kuntia lisäämään täydennysrakentamista. Tärkeimpinä tekijöinä nostettiin keskustan kehittäminen ja elävöittäminen (39 vastaajaa), säästöt kunnallistekniikan kustannuksissa (28 vastaajaa) ja palveluverkon parempi hyödyntäminen (25). Ehkä hiukan yllättäen, ilmastonmuutoksen hillitsemistä, alueellisen eriytymisen ehkäisemistä tai lähiöiden kehittämistä ja elävöittämistä ei juurikaan nostettu tärkeimmiksi tekijöiksi. Avovastauksissa nostettiin esiin haja-asutusalueiden tyhjeneminen, sukupolvenvaihdokset ja taloudellisuus sekä taajama-alueilla tapahtuneet tarpeettomien rakennusten purut (kaavamuutokset), jotka mahdollistavat tilan ottamisen asuntorakentamiseen.

Kunnilta kysyttiin, mitä maapoliittisia keinoja he käyttävät kannustamaan tai rajoittamaan täydennysrakentamista. Keinojen käyttö on hyvin erilaista erikokoisissa kunnissa: Pienissä kunnissa, joissa täydennysrakentamista on muutenkin vähemmän, keinoja käytetään vain 1–2 kunnassa. Myös keskisuurista kunnista keinot olivat käytössä vain yksittäisissä keskisuurissa kunnissa (1–2 kuntaa), lukuun ottamatta kerrostalotaloteille myönnettäviä alennuksia maansopimuskorvauksiin, jotka olivat hiukan yleisemmin käytössä, viidessä kunnassa. Suurissa kunnissa keinot ovat selkeästi laajemmassa käytössä: alennukset maankäyttösopimuskorvauksiin kerrostaloteilla lähes kahdessa kolmasosassa kuntia (64 %) ja pientaloteilla lähes neljäsosassa (23 %) kuntia. Vuokratoteilla sijaitsevilla kerrostaloteilla tehtävän täydennysrakentamiseen taloudellisia kannustimia oli käytössä 21 % suurista kunnista ja vuokratoteilla sijaitsevilla pientaloteilla tehtävän täydennysrakentamiseen taloudellisia kannustimia 14 % suurista kunnista.

Avoimissa vastauksissa mainittiin vastaantulot maankäyttösopimuskorvauksessa, joko niin että se jätetään perimättä tai huomioimalla esimerkiksi pysäköintijärjestelyjen kustannuksia. Yhdessä kunnassa on pyritty tarjoamaan lisämaata täydennysrakentamistarkoituksiin varsinaista tonttihintaa halvemmalla. Muutamassa kunnassa olemassa olevien asuinalueiden yhteydessä olevien pientalotonttien hintojen on pyritty pitämään alhaisena, kannustimena näille alueille rakentamiseen.

9.2.6 Maapolitiikan ja asuntopolitiikan yhteys

Vain 23 prosenttia kunnista edellyttää vapaarahoitteisen ja tuetun asuntotuotannon alueellista sekoittamista. Pienissä kunnissa alueellista sekoittamista vaaditaan vain yksittäisissä kunnissa (4 %) ja keskisuurissakin kunnissa alle kolmanneksessa kuntia (30 %). Suurissa kunnissa alueellista sekoittamista pääsääntöisesti vaaditaan (77 % kunnista).

Alueellisen sekoittamisen edistämistä tehdään pääosin osana tontinluovutusehtoja (19 vastaajaa). 10 kuntaa vastasi edistävänsä alueellista sekoittamista kaavoituksen kautta ja 9 osana maankäytösopimuksia. Avoimissa vastauksissa kunnat toivat esille, että kaupungin omissa tontinluovutuksissa tontit voidaan kohdentaa ARA-tuotantoon siten, että toivottu monipuolisuus toteutuu.

Koska alueellista sekoittamista edellytetään eri määrin eri kunnissa, myös toteutumisen seurannassa on vaihtelua. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa, missä alueellista sekoittamista vaaditaan harvemmin, seuranta ei tyypillisesti tehdä tai sitä tehdä satunnaisesti. Yhdessä pienessä ja neljässä keskisuudessa kunnassa oli käytössä tilastointi ja/tai karttatarkastelu ja yhdessä seuranta tehdään vuosittain osana asunto-ohjelman seuranta. Suurissa kunnissa seuranta ei tehdä neljässä kunnassa, kun taas 11 kuntaa tekee tilastointi ja/tai karttatarkasteluja, ja seuranta tehdään myös tontinluovutussopimusten ja maankäytösopimusten toteutumisen seurannan kautta.

9.3 Maapolitiikan toimintaympäristö

Kyselyssä maapolitiikan toimintaympäristö-teeman alle tiivistyy tarkentavia kysymyksiä teemoista, jotka ovat nousseet esille aineistoanalyysissä ja haastatteluissa. Kysyimme sidosryhmistä ja heidän aktiivisuudestaan maapolitiikassa, yhteistyöstä muiden kuntien kanssa, maapolitiikan merkityksestä kuntataloudessa, sekä – haastatteluvaiheessa nousseiden havaintojen perusteella – edellytyksistä maapolitiikkatyöhön ja sen kehittämiseen.

9.3.1 Sidosryhmien aktiivisuus

Sidosryhmien osalta kysyimme ensin vastaajien kokemuksista eri sidosryhmätoimijoiden aktiivisuudesta oman kunnan maapolitiikassa. Kokonaisuutena voidaan todeta, että sidosryhmät eivät vaikuta olevan erityisen aktiivisia maapolitiikassa: Yli puolet vastaajista arvioi kaikkien sidosryhmien aktiivisuuden olevan ei lainkaan aktiivista tai vähän aktiivista. Aktiivisimpana ryhmänä nähtiin maanomistajat, jotka noin kolmanneksessa kunnista koettiin aktiivisina tai erittäin aktiivisina sidosryhminä. Maanomistajien aktiivisuus on hiukan suurempaa suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa, verrattuna pieniin. Rakennusliikkeet nähtiin vähäisesti aktiivisina pienissä kunnissa, hiukan aktiivisempina keskisuurissa kunnissa ja

erittäin aktiivisina suurissa kunnissa. Paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten yhdistysten ja järjestöjen aktiivisuus nähtiin pääosin vähäisinä, mutta kuten muiden sidosryhmien kohdalla, ne koettiin aktiivisemmiksi suurissa kunnissa. Näiden toimijoiden lisäksi avoimissa vastauksissa nostettiin esiin kuntayhtymät, kunnan poliittiset toimijat sekä aiemmat viranhoitajat.

Aktiivisuuden lisäksi kunnilta kysyttiin heidän kokemuksiaan siitä, kuinka hyvin sidosryhmät tuntevat kunnan maapolitiikan sisällön. Kolme vastaajaa kommentoi, ettei osaa arvioida asiaa. Sanallisen arvion aktiivisuudesta antoi 63 vastaajaa. Näistä kolmannes (20 vastausta) kommentoi tuntemuksen olevan yleisellä tasolla heikkoa, huonoa tai välttävää. 17 % (10 kpl) arvioi että tuntemus ei ole kovin hyvää tai se on varsin heikkoa ja 5 % (3 kpl) arvioi tuntemuksen olevan kohtalaista. 18 % vastaajista kommentoi sidosryhmien tuntevat maapolitiikan hyvin ja 5 % (3 kpl) erittäin hyvin. 10 % (6 kpl) luonnehti tuntemuksen tasoa vaihtelevaksi ja useissa kommenteissa todettiin, että elinkeinonharjoittajat ja raakamaan omistajat tuntevat sisällön hyvin, mutta muiden toimijoiden osaaminen on vähäisempää.

9.3.2 Yhteistyö muiden kuntien kanssa

Kunnat tekevät paljon yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Kaikista vastanneista 62 % tekee yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja 38 % ei. Yhteistyö on huomattavasti yleisempää pienten kuntien keskuudessa, joista 81 % tekee yhteistyötä muiden kuntien kanssa. Keski-suurissa kunnissa vastaava luku on 50 % ja suurissa kunnissa 2 %.

Yhteistyön muodoissa tunnistettiin muodollista ja epämuodollista yhteistyötä. Muodollisen yhteistyönä nostettiin esiin seudullinen yhteistyö, yhteiset kaavoitushankkeet, MAL-sopimukseen liittyvä yhteistyö sekä yhteiset kehitysorganisaatiot. Osa seuduista pyrkii aktiivisesti yhtenäiseen ja koordinoituun maapolitiikkaan. Yhteistyötä tehdään myös markkinoinnin alueella.

Monet toimijat osallistuvat erilaisiin maapolitiikkaryhmiin, näistä etenkin Uudenmaan liiton ja Kuntaliiton maapolitiikkaryhmät mainittiin usein, sekä keskustelut itseorganisointuneiden verokkiryhmien kanssa. Monet vastaajista kokivat kollegoiden kanssa käytävät ammatilliset keskustelut ja tiedonvaihdot tärkeinä ja hyödyllisinä. Kuntien tilanteet koettiin kuitenkin melko erilaisiksi, mikä joskus vaikeuttaa yhteistyötä. Lisäksi osallistumiseen on vaikea löytää aikaa.

9.3.3 Maapolitiikan merkitys kuntataloudessa

Vastaajilta kysyttiin heidän näkemyksiään maapolitiikan tulojen ja menojen merkityksestä koko kunnan talousarviossa. Hajonta vastauksissa on huomattavan suurta. Lähes puolet vastaajista piti maapolitiikan merkitystä kunnan kokonaistaloudessa pienenä (43 % vastaajista valitsivat vaihtoehdot ei merkittävä tai ei lainkaan merkittävä), ja alle kolmannes (28 %) hyvin merkittävänä tai merkittävänä. Maapolitiikan merkitys kuntataloudessa koettiin hiukan vähemmän merkittäväksi pienissä kunnissa kuin keskisuurissa ja suurissa kunnissa.

Lisäksi vastaajilta kysyttiin, kuinka maapolitiikan harjoittamisesta saadut tulokset kohdennetaan. Suurimmassa osassa kuntia (77 %) tuloja ei kohdenneta tiettyihin menoihin. 21 % kunnista maankäyttösopimuskorvauksista saavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-aluekohtaisesti ja 11 % kunnista tontinluovutuksesta saavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-alueella. 8 % kunnista käytti muita kohdentamisperusteita, tyypillisesti tuloja pyrittiin kohdentamaan maanhankintaan ja sopimuskorvaukset infrastruktuuri- tai yhdyskuntarakentamisen menoihin yleisesti. Tulojen kohdistamattomuus on selkeästi yleisintä pienissä kunnissa, kun taas suurissa ja keskisuurissa kunnissa tulojen kohdentaminen toimialan sisällä on suhteellisesti yleisempää.

9.3.4 Edellytyksen maapolitiikkatyöhön ja sen kehittämiseen

Haastatteluiden aikana monissa kunnissa nostettiin esiin resurssien puute maapolitiikkatyössä, sekä rajalliset mahdollisuudet asiantuntevaan keskusteluun maapolitiikka-asioiden parissa. Haaste on ymmärrettävä, sillä monissa kunnissa maapolitiikkatyötä tekee yksi henkilö, ja osassa kunnista tämäkin henkilö tekee työn oman toimensa ohella.

Vastaajan näkemystä kysyttiin oman kunnan maapolitiikan henkilöresurssien riittävästä. 42 % vastaajista koki, että kunnan henkilöstöresurssit ovat riittävät, 52 % koki, että resurssit eivät ole riittävät ja 6 % ei osannut sanoa. Vastauksissa pienten ja suurten kuntien vastaajat kokivat resurssit useammin riittämättömiksi kuin keskisuurten kuntien vastaajat.

Avoimissa vastauksissa todettiin, että joissain pienissä kunnissa maapolitiikkaresursseja on jaettu kuntien kesken niin että 1–2 viranhaltijaa hoitaa useamman kunnan maankäyttöpöpolitiikan tehtäviä. Kokemukset jakamisesta olivat positiivisia, ja niillä koettiin saavutettavan parempaa asiantuntijuutta asiakysymyksiin. Samalla oli havaittu, että maapolitiikan linjaperusteisuus oli parantunut.

Tämän lisäksi kysyttiin, kokeeko vastaaja saavansa riittävästi tietoa, tukea ja vertaistukea omaan työhönsä liittyvien maapolitiikan tehtävien hoitamiseen ja kehittämiseen. Vastaajista 59 % koki, että tietoa, tukea ja vertaistukea on tarjolla riittävästi. 42 % koki tiedon,

tuen ja vertaistuen määrän riittämättömäksi ja 7 % ei osannut sanoa. Tiedon, tuen ja vertaistuen määrä koettiin riittämättömästi selvästi useammin pienissä kunnissa.

Lisäksi kysyttiin avoimina kysymyksinä minkälaisia tiedon, tuen ja vertaistuen kanavat vastaavat kokevat tärkeinä asiantuntijuutensa kehittämisessä ja minkälaista tietoa, tukea ja vertaistukea he kaipaisivat. Keskeisinä tiedon kanavina nostettiin koulutusten, Kuntaliiton tuottaman informaation ja julkaisujen, yliopistoyhteistyön ja opinnäytteiden lisäksi uutiset, ministeriöiden www-sivut ja Maanmittauslaitoksen julkaisut. Näitä muodollisia tiedonlähteitä yleisemmin kuitenkin mainittiin erilaiset maapolitiikkaryhmät, keskustelut muissa kunnissa työskentelevien kollegoiden kanssa (vertaisverkko) ja ammatilliset tapahtumat, joissa kollegoita tapaa. Monissa kommentoissa todettiin, että keskusteluja on hyvä käydä lähikuntien tai samankaltaisten kuntien kanssa, ja etenkin toimijat toivoivat sellaista forumia, joka palvelisi nimenomaan pieniä tai taantuvia kuntia. Oman kunnan sisällä muiden toimialojen asiantuntijoiden ja johdon, sekä poliittisten toimijoiden tukea pidettiin ensiarvoisen tärkeänä.

Kysyttäessä millaista tietoa, tukea tai vertaistukea toimijat kaipaisivat vastauksia tuli laajasti ja monipuolisesti. Koulutuksia toivottiin useissa teemoissa: etenkin juridiikasta sekä lakimuutoksista, mutta myös uusista työmenetelmistä (esim. vuorovaikutus- tai tiedonhallintamenetelmät). Koulutusten lisäksi kaivattiin myös työkaluja, esimerkiksi laskureita ja kaavoja työskentelyn tueksi, sekä asiakirjamalleja. Muutama vastaaja totesi, että koulutuksia ja yhteistä keskustelua tarvittaisiin myös laajemmista asioista yhteiskunnan treندهistä ja niiden vaikutuksesta maapolitiikkatyöhön aina rakennuttajien rahoitusmalleista ARA-tuikiin ja tonttirahastoihin.

Tiedontarpeesta nostettiin esiin nimenomaisesti benchmark-tieto. Maapolitiikasta toivottiin erilaisten tietojen ja tilastojen selkeämpää ja systemaattisempaa jakamista, jotta toimijoilla olisi paremmat edellytykset arvioida oman kuntansa tilannetta. Tilastojen ja tunnuslukujen lisäksi toivottiin tietoa ja tilaisuuksia, joissa käsitellään hyviä käytäntöjä ja ajankohtaisia teemoja. Erityistä tarvetta koettiin tilaisuuksia taantuvien alueiden maapolitiikan käytäntöjen käsittelyyn.

Maapolitiikan asiantuntijaverkostotoiminnan merkitystä ja kehitystarvetta korostettiin: Tarvitaan ryhmiä ja tilaisuuksia, joissa voidaan jakaa kokemuksia, tietoja ja hyviä esimerkkejä, sekä käydä keskustelua maapolitiikan periaatteista ja erilaisista ratkaisutavoista. Asiantuntijaverkostotoiminnasta korostettiin vertaistuen merkitystä.

Vastaajat nostivat myös esille sen, että kunnissa pitäisi pystyä löytämään aikaa maapolitiikalle laajemminkin, niin että kaikki asianosaiset toimijat osallistuisivat. Koettiin, että viranhaltijoiden ohella erityisesti luottamushenkilöille tulisi kohdentaa informaatiota siitä, mistä ovat tekemässä päätöksiä ja mitkä ovat niiden vaikutukset kuntatalouteen.

Maapoliittisten periaatteiden systematisointia korostettiin, ja nostettiin esille johdon tuen tärkeys, sekä edellytysten luomisen että resurssoinnin näkökulmasta. Konkreettisenä kuntien sisäisenä kehittämistarpeena mainittiin usein juridisen tuen laajempi tarve.

9.4 Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset

Maapolitiikan toimintaympäristön muutoksissa kysyttiin kuntaliitoksista ja niiden vaikutuksista, maapolitiikan toimintaympäristöön vaikuttavista tekijöistä sekä ilmastopolitiikan roolista maapolitiikassa.

9.4.1 Kuntaliitokset

Noin kaksi kolmasosaa vastanneista kunnista oli ollut osallisena kuntaliitoksessa viimeisen 30 vuoden aikana. Kuntaliitokset painottuivat luonnollisesti pieniin (83 % kunnista). Kysyttäessä kuntaliitoksen vaikutuksista, noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että kuntaliitos ei ole juurikaan vaikuttanut maapolitiikkaan. Ne, jotka kokivat vaikutuksia olleen, nostivat esiin maapolitiikan yhteensovittamisen ja siihen liittyvät haasteet. Kuten haastatteluisissa todettiin, kuntaliitosten seurauksena kuntien sisäiset alueelliset erot ovat kasvaneet, esimerkiksi kasvupaine voi kohdistua vain osaan kunnasta ja saman maapolitiikan harjoittaminen koko kunnan alueella ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista. Haaste näkyy erityisesti kiinteistöveron käyttämisessä. Ratkaisuna joissain kunnissa on päädytty luomaan alueellisia maapolitiikkoja kunnan sisällä.

Kuntaliitoksessa yhdistyneillä kunnilla voi olla hyvin erilaiset maapoliittiset traditiot, mikä näkyvät toimintavoissa ja esimerkiksi raakamaavarannoissa. Yhteisten käytänteiden luominen vie aikaa ja edellyttää uuden kunnan katsomista uutena kokonaisuutena. Muutos voi olla vaikea toteuttaa poliittisista syistä, mutta myös yllättää maapolitiikan sidosryhmät.

Osa toimijoista näki, että kuntaliitoksella on ollut myös positiivisia vaikutuksia alueen maapolitiikkaan: kuntien välinen kilpailu on loppunut, maapolitiikan harjoittaminen ammattimaistunut, tehostunut ja muuttunut systemaattisemmaksi.

9.4.2 Toimintaympäristöä muokkaavat tekijät

Haastattelujen aikana haastateltavat nostivat esiin useita maapolitiikan toimintaympäristöä muokkaavia tekijöitä. Vastaajia pyydettiin valitsemaan haastatteluisissa tunnistetuista tekijöistä kolme tärkeintä oman kuntansa näkökulmasta. Tärkeimmiksi tekijöiksi selvästi useimmin valittiin väestölliset muutokset (76 vastaajaa), kuntatalouden tila tai

muut taloudelliset tekijät (60 vastaajaa) ja asumisen ja rakentamisen muutokset (52). Hiukan yllättäen, ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen ja teknologian kehitys eivät nousseet tärkeimpien tekijöiden joukkoon (13 ja 6 vastaajaa). Vastauksissa on kuitenkin eroa kuntien koon mukaan: Pienet kunnat ja keskisuuret ostivat tärkeimmiksi tekijöiksi yllä mainitut väestölliset muutokset, kuntatalouden tila tai muut taloudelliset tekijät ja asumisen ja rakentamisen muutokset. Suurissa kunnissa väestölliset muutokset nostettiin useimmin tärkeimmäksi tekijäksi, ja tämän jälkeen kuntatalouden tila tai muut taloudelliset tekijät, ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä yhdyskuntarakenteen kehitys sisäänpäin valittiin yhtä usein. Avoimissa vastauksissa nostettiin esiin muuttotappio, väestön väheneminen sivukyliltä ja asumisen keskittyminen kirkonkylälle, yritystoiminnan kasvu ja muutokset, työpaikkojen ja yritysten saaminen kaupunkiin ja rakentajien kiinnostus.

9.4.3 Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen

Ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja sopeutumiseen liittyen vastaajilta kysyttiin edellyttääkö kunnan strategia näiden kysymysten huomioon ottamista maapolitiikassa ja ovatko kysymykset huomioitu maapolitiikassa. Lähes puolet (47 %) kunnista edellyttää tekijöiden huomioimisen maapolitiikassa, 38 % edellytystä ei ole ja 15 % vastaajista ei osannut sanoa. Suuret kunnat edellyttävät ilmastonmuutoksen huomioimista suhteellisesti huomattavasti useammin (85 %) kuin pienet kunnat (31 %), keskisuurten kuntien jäädessä näiden väli- maastoon (59 %).

Vastaavasti 46 % vastaajista koki, että tekijät otetaan huomioon maapolitiikassa, 40 % koki, että ei oteta huomioon ja 14 % ei osannut sanoa. Jakauma kuntakoon mukaan on hyvin samanlainen kuin edellisessä kysymyksessä 92 % suurista kunnista huomioi ilmastonmuutoksen maapolitiikassa, kun pienissä ja keskisuurissa kunnissa vastaava luku on 27 % and 59 %.

Yleisimmät maapolitiikan keinot ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi tai siihen sopeutumiseksi olivat kaavoitus (41 vastaajaa), kaavamutokset (27) ja hajarakentamisen ohjaus (24 vastaajaa). Keinojen käyttö vaihteli kuntakoottain: pienemmissä kunnissa keinovalikoima on suppeampi, kun taas isoissa kunnissa on käytetty kaikkia esitettyjä keinoja. Avoimissa vastauksissa nostettiin esiin lisäksi tavoitteet suojelualueiden määrälle.

9.5 Maapolitiikan tavoitteet ja vaikuttavuus

9.5.1 Kunnan maapolitiikan tavoitteet ja seuranta

Vastaajilta kysyttiin maapolitiikan aseman merkittävydestä kunnan strategiassa. Vastaukset jakautuvat yllättävän tasaisesti kaikille vastausvaihtoehdoille. Pienissä kunnissa maapolitiikan asema kunnan strategiassa on selvästi vaatimattomampi kuin keskisuurissa ja suurissa kunnissa.

Kuntien haastatteluissa oli tunnistettu useita tavoitteita, joita maapolitiikalle on kunnissa asetettu. Kuntakoosta riippumatta yleisimmät tavoitteet, joita maapolitiikalla pyritään saavuttamaan ovat kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen liittyvät tavoitteet (88 kuntaa) sekä asuin- ja yritystonttien asuintonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyviin tavoitteet (86 ja 88 kuntaa). Yleisesti voidaan todeta, että suurissa kunnissa kaikkia tavoitteita pyritään edistämään maapolitiikan avulla ja vaihtelu suurten kuntien kesken on pientä.

Keskisuurissa ja pienissä kunnissa vaihtelua on enemmän. Keskisuurista kunnista voidaan todeta, että lähes kaikki pyrkivät edistämään asuin- ja yritystonttitarjontaa, kunnan elinvoimaisuuteen liittyviä tavoitteita, ja ehdoton enemmistö väestönkasvuun sekä yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joukkoliikenneyhteyksien sekä kevyen liikenteen kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Kuntatalouden parantamiseen, ilmastonmuutokseen ja alueelliseen eriytymiseen liittyviä tavoitteita pyrkii edistämään puolesta kahteen kolmasosaan kunnista.

Pienissä kunnissa yleisimpiä olivat kunnan elinvoimaisuuteen (49 kuntaa), yritystonttien (47) ja asuintonttien (46) hankkimiseen ja tarjontaan sekä kuntatalouden parantamiseen (44) ja väestönkasvuun (44) liittyvien tavoitteiden edistäminen. Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joukkoliikenneyhteyksien sekä kevyen liikenteen kehittämiseen liittyviä tavoitteita pyrittiin edistämään maapolitiikalla noin kahdessa kolmasosasta kuntaa (31 kuntaa), kun taas ilmastonmuutokseen ja alueelliseen eriytymiseen liittyviä tavoitteita pyrittiin edistämään alle puolessa kunnista (23 ja 21 kuntaa).

Muina tavoitteina avoimissa vastauksissa mainittiin vapaa-ajan asumisen lisääminen, asuuskustannusten nousun hillitseminen riittävällä kohtuuhintaisella tonttitarjonnalla ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu. Lisäksi todettiin, että vaikka kuntataloutta ei suoraan pyrittäisi parantamaan maapolitiikan keinoin, muiden tavoitteiden edistäminen parantaa kuntataloutta.

Vastaajilta kysyttiin, seurataanko pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumista. Seuranta tehdään noin puolessa (47 %) kunnista. Hiukan yllättäen, seuranta tehdään enemmän pienissä (67 %) ja keskisuurissa (48 %) kunnissa. Suurissa kunnista seuranta kertoi tekevänsä vain 1 (8 %) kunta.

Seuranta tehdään tyypillisesti osana kunnan strategian seuranta, talousarvion mittaristolla tai tilinpäätöksen kautta vuosittain. Maapoliittisia ohjelmia päivitetään tyypillisesti valtuustokausittain ja päivityksen yhteydessä käydään läpi tavoitteet, toteumat ja kehitysodotukset. Osassa kunnissa vuosittainen seuranta tapahtuu esim. strategisen osayleiskaavan, maankäytön toteuttamishjelman tai asunto-ohjelman tai tulosalueen toimintakertomuksen seurannan kautta. Suurissa kunnissa seuranta kytkeytyy MAL-sopimuksiin. Puoli-vuosittainen tai kvartaaliseuranta mainittiin yksittäisissä kunnissa.

Seurattavista indikaattoreista mainittiin tyypillisesti yleisemmin väestön ja yritysten määrän kehitys, sekä asuntotuotannon määrä, tontinluovutukset, tontti- ja kaavareservi ja investointien tuottamia kassavirrat. Osa vastaajista indikoi seurannan olevan hyvin systemaattista, kun taas osa mainitsi indikoiden systemaattisuuden puutetta raportoinnissa.

Vastaajilta kysyttiin kuinka hyvin he kokevat kunnan maapolitiikan saavuttaneen sille asetetut pitkän aikavälin tavoitteet. Lähes puolet (49 %) koki tavoitteet saavutetuksi erittäin hyvin tai melko hyvin. 11 % vastaajista koki tavoitteet saavutetun melko huonosti. Yksikään vastaaja ei vastannut ”erittäin huonosti”. Vastauksissa on joitain eroja erikokoisten kuntien välillä. Suuret kunnan kokivat maapolitiikan saavuttaneen sillä asetetut tavoitteet pääasiassa melko hyvin (83 %), yksittäiset vastaajat valitsivat vaihtoehdon ”ei hyvin eikä huonosti” tai ”melko huonosti”, eikä vaihtoa ”erittäin hyvin” valittu kertaakaan. Keskiuurissa kunnissa yleisin vastaus oli ”melko hyvin” (59 %), mutta vaihtoehtoja ”ei hyvin eikä huonosti” ja ”erittäin hyvin” valittiin myös (26 % ja 11 %). Yksi kunta vastasi vaihtoehdon ”melko huonosti”. Pienissä kunnissa suhtautuminen on huomattavasti negatiivisempaa. Yleisin vastaus eli ”ei hyvin eikä huonosti” jonka valitsi yli puolet vastaajista (55 %). Neljäsosa vastaajista (27 %) koki maapolitiikan saavuttaneen sille asetetut pidemmän aikavälin tavoitteet ”melko hyvin” ja 16 % ”melko huonosti”. Vaihtoehdon ”erittäin hyvin” valitsi yksi vastaaja.

Osa kunnista on asettanut maapolitiikalle määrällisiä tavoitteita: Yleisin tavoite koskee luovutettujen asuintonttien määrää (52 kuntaa), mutta myös luovutettujen yritystonttien määrään ja tontinmyynti- ja vuokratuoton määrään liittyvät tavoitteet olivat melko yleisiä (38 ja 39 kuntaa). 24 kunnassa oli asetettu maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrään liittyviä tavoitteita. Muina tavoitteina mainittiin asuntotonttien tonttivaranto, kaavavaranto, tonttitarjonnan monipuolisuus, asuntotuotannon määrä ja maanhankintaan liittyvät tavoitteet sekä elinkeinotoimintaa mahdollistavien kaavoitusten vahvistaminen.

Tavoitteiden asetannassa on eroja eri kokoisissa kunnissa. Pienissä kunnissa puolella on asetettu tavoitteita luovutettujen asuintonttien määrään (50 %) ja myös tontinmyynti- ja vuokratuoton määrästä ja yritystonttien luovutusten määrästä on usein määrällisiä tavoitteita (44 % ja 40 % kunnista). Maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrästä

yhteensä oli tavoitteita vain 16 % pienistä kunnista ja maankäyttösopimuskorvaustavoitteista 6 % pienistä kunnista.

Keskisuurista kunnista kaksi kolmasosaa on asettanut tavoitteita luovutettujen asuntonttien määrästä (69 %) ja/tai tontinmyynti- ja vuokratuoton määrästä (62 %). Luovutettujen yritystonttien määrään liittyviä tavoitteita on käytössä puolessa kunnista (50 %). Maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrästä tavoitteita on kolmanneksessa (31 %) keskisuurista kunnista ja maankäyttösopimuskorvausten määrään liittyvästä määrästä 12 % kunnista.

Suurissa kunnissa määrällisiä tavoitteita on asetettu suhteellisesti useammin: tontinmyynti- ja vuokratuoton määrää koskevat tavoitteet on asetettu lähes kaikissa kunnissa (92 %) ja kahdessa kolmasosassa kuntia luovutettujen asuntonttien määrästä (69 %), maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrästä (62 %) ja maankäyttösopimuskorvausten määrästä (62 %). Luovutettujen yritystonttien määrään liittyviä tavoitteita on asettanut 38 % suuria kuntia.

Näiden määrällisten tavoitteiden toteutumista seurataan suurimmassa osassa kuntia: 69 kunnasta (67 %) seuranta tehdään ja 22 (24 %) kunnassa ei. Seuranta tehdään yleisemmin suurissa (92 %) ja keskisuurissa (85 %) kunnissa, kuin pienissä kunnissa (66 %). Seuranta tehdään pääosin kunnan vuosibudjetin (48 kuntaa), maapolitiikan tai laajemman toimialan toimintakertomuksen (21 kuntaa) ja/tai erityisen osavuosikatsauksen (18 kuntaa) kautta. 8 kunnassa on käytössä erityinen talousarvio. Lisäksi avoimissa vastauksissa mainittiin yleiset kunnan osavuosikatsaukset, tilinpäätökset, kunnan ja toimintakertomus, kuntastrategian seuranta, asunto-ohjelman seurantaraportti ja maankäytön toteuttamisohjelma. Näiden lisäksi seuranta ja raportointia tehdään tarvittaessa valtuustolle ja/tai kunnanhallitukselle. Yhdessä vastauksessa kerrottiin pidettävän maapoliittinen seminaari valtuustokausittain sekä ajankohtaisia infoja luottamushenkilöille.

Maapolitiikan toteutuksista ja tuloksista raportoidaan pääasiassa kunnanhallitukselle (58 vastaajaa) ja/tai -hallitukselle (56 vastaajaa). 36 kunnassa raportointia tehdään myös muulle luottamuselimelle ja 24 kunnassa toimialan sisäisesti. 9 kunnassa ei raportoida lainkaan. Avoimissa vastauksissa nostettiin esille myös raportointi kuntalaisille, raportointi yritysasioiden yhteistyöryhmässä sekä taloushallinnolle.

9.5.2 Maapolitiikan vaikuttavuus

Vastaajat kokivat, että kunnan maapolitiikka saavuttaa sille asetetut määrälliset tavoitteet pääasiassa melko hyvin: vastausvaihtoehdon ”melko hyvin” valitsi yhteensä yli puolet (51 %) kysymykseen vastanneista kunnista. 2 kuntaa (2 %) koki kunnan saavuttaneen

määrälliset tavoitteet erittäin hyvin. 18 % kunnista valitsi vaihtoehdon ”ei hyvin eikä huonosti”, 15 % ”melko huonosti” ja vaihtoehdon ”erittäin huonosti” valitsi kaksi kuntaa (2 %). Arvio ”melko hyvin” oli tyypillisin kaiken kokoisissa kunnissa, mutta mielipiteiden hajonta oli selvästi suurempaa pienissä ja keskisuurissa kunnissa kuin suurissa kunnissa: Suurissa kunnissa 83 % vastaajista vastasi ”melko hyvin” ja yksittäiset vastaajat (8 %) vaihtoehdot ”ei hyvin tai huonosti” tai ”melko huonosti”. Pienissä kunnissa vastaukset jakautuivat tasaisemmin vaihtoehdolle ”melko hyvin” (31 %), ”ei hyvin tai huonosti” (22 %) ja melko huonosti (20 %). Erittäin hyvin vastasi 1 vastaaja (2 %) ja erittäin huonosti 2 vastaajaa (4 %). Pienissä kunnissa 20 % vastaajista valitsi vaihtoehdon ”en osaa sanoa/ei relevantti”.

Vastaajista 84 % koki, että tavoitteenasettelu ja tavoitteiden toteutumisen seuranta on riittävän kattavaa kunnassa. 16 % koki seurannan riittämättömäksi. Vastauksissa ei ollut huomattavia eroja erikokoisten kuntien välillä. Niiltä vastaajilta, jotka kokivat raportoinnin riittämättömäksi, kysyttiin syitä kokemukseen. Avoimissa vastauksissa (13 vastaajaa) mainittiin että kunnalla ei ole maapoliittista suunnitelmaa tai ohjelmaa (2 mainintaa), tavoitteita tai toimintaperiaatteita ei ole asetettu selkeästi (5 mainintaa), maapolitiikka tai sen seuranta on hajanaista (3 maininta) ja että laadullisia tavoitteita ei ole kehitetty (1 maininta). Lisäksi kommentoitiin kantaa toimintaympäristöön: Jos kunnalla on paljon muita haasteita, muut asiat saavat etusijan ja resursseja maapolitiikkaan on vaikea saada (2 mainintaa). Lisäksi kuntaliitosten on koettu heikentäneen maapolitiikan roolia (1 maininta) ja kuntapolitiikan jakavan toiminnan painopisteet liian laajalle (1 mainintaa).

Osana vaikuttavuutta vastaajia pyydettiin arvioimaan eri maapolitiikan keinojen toimivuutta pitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa. Arviointi tehtiin asteikolla ei lainkaan toimiva – erittäin toimiva. Taulukosta nähdään, että kunnan maanhankintaa ostamalla pidetään pääasiassa erittäin toimivana tai toimivana. Maanhankintaan etuosto-oikeudella ja kaavoittamalla suhtaudutaan kriittisemmin, ja näissä instrumenteissa vastaukset jakautuvat paljon tasaisemmin kaikkien vastausvaihtoehtojen välillä. Kaavoitusta ja kaavamuutoksia pidetään pääsääntöisesti erittäin toimivina tai toimivina, samoin tontinluovutusperusteita. Maankäyttösopimuksiin ja tonttivarannon aktivoimisen toteutukseen ja hajarakentamisen ohjauksen osalta mielipiteet jakautuvat melko laajasti. Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentamista pidetään useimmin ei lainkaan toimivana, ja monet vastaajat eivät arvioineet keinoa lainkaan (en osaa sanoa). Kiinteistöveroä pidettiin pääsääntöisesti toimivana tai jokseenkin toimivana.

Suuret kunnan suhtautuvat maapolitiikan keinojen toimivuuteen positiivisemmin kuin pienet ja keskisuuret kunnat. Kaikki suuret kunnat pitivät kunnan maanhankintaa ostamalla, kaavoitusta ja kaavamuutoksia toimivina tai erittäin toimivina keinoina. Positiivisesti suhtauduttiin myös kunnan maanhankintaan etuosto-oikeudella, jossa suurin osa (85 %) vastaajista näki keinon toimivana tai erittäin toimivana. Yksi vastaaja näki keinon jokseenkin toimivana. Tontinluovutusperusteiden arvio oli hyvin samanlainen. Kriittisemmin

suhtauduttiin tonttivarannon aktivoiminnin toteutukseen, hajarakentamisen ohjaukseen ja kiinteistöveron tasoon. Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentamisessa vastaukset jakautuivat.

Pienissä kunnissa keinoihin suhtaudutaan kriittisemmin. Maanhankinta, kaavanmuutokset ja kaavoitus saavat positiivisimmat arviot. Verrattaessa suuriin kuntiin, pienissä kunnissa on kaikissa muissa keinoissa huomattavasti suurempi osa vastaajia, jotka kokevat keinon ei toimivana tai jokseenkin toimivana, ja vastaavasti huomattavasti pienempi osuus vastaajia, jotka kokevat, että keino on erittäin toimiva. Keskisuurten kuntien näkemykset asettuvat pienten ja suurten kuntien välimaastoon.

Avoimissa vastauksissa annettiin kiitosta nykyisestä maakeinovalikoimasta, mutta myös todettiin, että maapolitiisilla instrumenteilla on vaikea saada vaikutusta, jos kysyntää ei ole. Pienissä tai taantuissa kunnissa painopiste siirtyy tällöin elinkeinotoimintaa tukevien hankkeiden edistämiseen. Lisäksi pakkokeinojen käytön koettiin olevan poliittisesti vaikeampaa pienissä kunnissa. Avoimissa vastauksissa nostettiin esiin nykyinen katualueiden haltuunottomenettely, jota pidettiin toimivana. Lisäksi luovutusvoiton verovapautta kunnalle luovutettaessa pidettiin toimivana keinona silloin kun se on ollut käytössä. Kiinteistöveron osalta kommentoitiin, että sillä tuskin on todellista vaikutusta kenenkään rakentamishalukkuuteen. Avoimissa vastauksissa korostettiin myös laajan tiedottamisen merkitystä päättäjille ja kuntalaisille, jotta toimijat osaavat ennakoida mitä on mahdollista rakentaa ja minne.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan yleisemmin, kuinka tehokkaasti kokevat kuntansa pystyvän vaikuttamaan maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen nykyisillä maapolitiisilla keinoilla. Kuten edellisen kysymyksen vastausten perusteella voi odottaa, erikokoiset kunnat näkevät tilanteen eri tavoin. Pienet kunnat kokivat pystyvänsä edistämään tavoitteita jokseenkin tehokkaasti (45 %) tai tehokkaasti (26 %), erittäin tehokkaaksi edistämien koki 1 vastaaja (2 %) ja ei lainkaan tehokkaaksi 15 % vastaajista. Keskisuurissa kunnissa näkemys on hiukan positiivisempi: 1 vastaaja (4 %) vastasi ”ei lainkaan tehokkaasti”, 59 % vastaajista ”jokseenkin tehokkaasti” ja 33 % tehokkaasti. Vaihtoehdon ”erittäin tehokkaasti” valitsi 1 vastaaja (4 %). Suurissa kunnissa jakauma on selvästi positiivisempi: Vaihtoehdon tehokkaasti tai erittäin tehokkaasti valitsi suurin osa vastaajista (54 % ja 31 %), kun vaihtoehdot jokseenkin tehokkaasti ja ei lainkaan tehokkaasti valitsi 1 vastaaja (8 % ja 8 %).

Edistävinä tekijöinä mainittiin toimintaympäristö, instrumenttien tehokas käyttö sekä yleiset työn edellytykset ja resurssit. Monet vastaajat mainitsivat, että markkinatilanne ja kunnan taloudellinen tilanne vaikuttavat voimakkaasti maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen. Toisaalta myös todettiin, että vaikeassa kuntataloudellisessa tilanteessa pakko ajaa tekemään ratkaisuja. Instrumenteista mainittiin etenkin lunastusoikeus ja kaavoitusmonopoli, ja keinovalikoiman laajuuden olemassaolon tärkeys ”perälautana”. Aktiivista

kaavoitusta sekä oikea-aikaista ja aktiivista maanhankintaa kommentoitiin paljon, yhdessä näiden mahdollistamien riittävien raakamaa ja tonttivarantojen kanssa. Myös korotettu kiinteistövero ja lainvoimaiset yleiskaavat mainittiin.

Konkreettisten työkalujen lisäksi annettiin useita kommentteja maapolitiikkatyön edellytyksiin ja prosesseihin liittyen. Edellytyksinä nostettiin esille etenkin riittävät ja selkeät resurssit (osaaminen ja taloudellinen) sekä konkreettinen ja realistinen tavoitteenasetanta. Avoimuuden ja ennakoitavuuden kaikkien sidosryhmien suuntaan koettiin edistävän tavoitteiden saavuttamista. Vastauksissa korostui myös poliittisten toimijoiden sitoutuminen maapolitiiseen ohjelmaan, sen tavoitteisiin ja käytettäviin keinoihin. Myös muiden kunnan sektoreiden toimijoiden hyvä ymmärrys maapolitiikasta nostettiin esille. Resurssien osalta mainittiin sekä taloudelliset että henkilö- ja osaamisresurssit.

Yleisimmin estävänä tekijänä nostettiin esille kunnan yleinen kehitys, etenkin kaupungistumisen negatiiviset vaikutukset taantuviin kuntiin ja väestön ikääntyminen yhdessä heikon taloustilanteen kanssa. Joissain kunnissa strateginen maanomistus on keskittynyt tietyille toimijoille, suhde maanomistajiin on riitainen tai maanomistus on pirstaloitunut perikunnille, vaikeuttaen maanhankintaa. Myös merkittävät näkemyserot maan kohtuullisesta hinnasta ovat haaste. Instrumentteihin liittyvinä tekijöinä mainittiin kaavoituksen byrokrattisuus ja kaavamääräykset, laajat valitusmahdollisuudet ja pitkät valitusprosessit.

Toisena usein mainittuna teemana nousi epäselvät maapolitiikan tavoitteet ja maapolitiikan politisoituminen: Jos maapolitiikka tahtotila ei ole selvä, sitä on vaikea toteuttaa. Joskus painopisteitä tai tavoitteita on liikaa, eikä mitään pystytä priorisoimaan. Vastajat kokivat, että päättäjät eivät ole valmiita tekemään hankalia päätöksiä (esim. lunastukset), päätöksenteko on poukkoilevaa ja intressiriitaista, poliittiset ryhmät tavoittelevat omaa etuaan tai maapolitiikka jää poliittisten pelien pelikentäksi. Nämä tekijät tuovat epävarmuutta prosesseihin ja hidastavat niitä sekä vaikeuttavat maanomistajien tasapuolista kohtelua. Julkinen keskustelu nähtiin kärjistäväksi ja populistiseksi, mikä vaikeuttaa päätöksentekoa entisestään.

9.6 Maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyyden ja tasapuolisuus

9.6.1 Maapolitiikan avoimuus

Maapolitiikan avoimuudesta vastaajilta kysyttiin etenkin poliittisten linjausten valmistelun avoimuudesta, päätöksentekotavoista, tiedon saavutettavuudesta sekä maapolitiisiin päätöksiin ja sopimuksiin liittyvästä viestinnästä.

Kyselyyn vastanneista kunnista 54 %:lla on maapoliittinen ohjelma, 22 %:lla ei ollut maanpoliittista ohjelmaa, mutta linjauksia on sisällytetty muihin ohjelmiin ja 24 %:lla ei ollut maapoliittista ohjelmaa. Suurista ja keskisuurista kunnista maapoliittinen oli 85 % ja 81 % vastanneista kunnista, kun pienistä kunnista se oli 31 %. Linjauksia oli sisällytetty muihin ohjelmiin 31 % pieniä kuntia, 7 % keskisuuria kuntia ja 15 % suuria kuntia. Avoimissa vastauksissa 4 kuntaa indikoi ohjelman olevan valmistelussa parhaillaan tai lähivuosina.

Kunnilta kysyttiin mitkä maapolitiikan sidosryhmät ovat voineet vaikuttaa viimeisimpien maapoliittisten linjausten valmisteluun ja sisältöön. Yleisin ryhmä, joka on päässyt vaikuttamaan, ovat maanomistajat (yksityishenkilöt, elinkeinonharjoittajat, yritykset ja yhteisöt), jotka ovat voineet vaikuttaa linjausten valmisteluun 27–29 kunnassa. Paikallisilla yhdistyksillä ja järjestöillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa 24 kunnassa. Rakennusliikkeet olivat osallistuneet 14 kunnassa, alueelliset yhdistykset tai järjestöt 8 kunnassa ja valtakunnalliset 8 kunnassa. Avoimissa kunnissa mainitut tahot sisälsivät kaupunkikonsernin yhtiöitä ja kunnan toimielimiä, sekä kunnat muita virkamiehiä (7 kommenttia), kunnan luottamushenkilöitä (11 kommenttia) ja Aalto-yliopistossa tehdyn opinnäytteet ohjaajat. Pienissä kunnissa valmisteluun ja sisältöön ovat vaikuttaneet suhteellisesti useammin maanomistajat ja rakennusliikkeet, kun taas paikalliset, alueelliset ja valtakunnalliset järjestöt ovat vaikuttaneet voineet vaikuttaa sisältöön suhteellisesti useammin suurissa ja keskisuurissa kunnissa.

Maapoliittisista linjauksista päätetään pääsääntöisesti kunnanvaltuustossa (73 vastaajaa) ja/tai kunnanhallituksessa (29). 14 kunnassa linjauksia tehdään muussa luottamuselimessä (esim. kaavoitus- tai rakennuslautakunta). 3 kunnassa linjauksia tehdään viranhaltijan päätöksellä. Avoimissa vastauksissa todettiin, että päätöksiä ja linjauksia on syntynyt ja vakiintunut eri tasoilla.

Tiedon julkisuuden lisäksi sen saavutettavuus on tärkeä osa avoimuutta. Kunnilta kysyttiin, onko heillä olemassa yksi www-sivu, jossa maapoliittiset linjaukset on julkaistu kootusti. 41 % kunnista ilmoitti, että heillä on www-sivusto, jossa linjaukset on julkaistu kootusti. 59 % kunnista tällaista sivustoa ei ole.

Maapoliittisista päätöksistä ja sopimuksista viestitään vaihtelevin keinoin: Yleisin kanava on kunnan internetsivut, joilla päätöksistä ja sopimuksista aina 53 % kunnista, usein 15 % kunnista ja joskus 23 % kunnista. 2 % vastasi, että maapolitiikan päätöksistä ei koskaan viestitä internetsivuilla ja 8 % ei osannut sanoa. Tiedotteilla viestitään aina 7 % kunnista, usein 13 % kunnista, joskus 49 % kunnista ja ei koskaan 15 % kunnista. Paikallislehdissä viestinnälle vastaavat luvut ovat 12 %, 20 %, 49 % ja 7 %. Sosiaalisessa mediassa päätöksistä viestitään aina 2 % kunnista, usein 21 % kunnista, joskus 40 % kunnista ja ei koskaan 18 % kunnista. Yleisesti voidaan sanoa, että suuret kunnat viestivät päätöksistä useammin kunnan internetsivuilla ja tiedotteilla kuin pienet ja keskisuuret kunnat.

Vastaajilta pyydettiin myös mielipidettä oman kunnan maapolitiikan avoimuudesta linjauksen ja yksittäisten päätösten osalta instrumenteittain. Vastauksista nähdään, että maapolitiikan linjauksia ja yksittäisiä päätöksiä pidetään täysin avoimena tai jokseenkin avoimena. Maapolitiikan osa-alueissa on kuitenkin eroja: Kaavamuutosten, kaavoituksen, tontinluovutusperusteiden ja kiinteistöveron osalta vastaajat kokivat, että politiikka on pääasiassa täysin avointa, eikä yksikään vastaajista valinnut vaihtoehtoa ei lainkaan avointa. Kunnan maanhinnan eri keinojen osalta ja hajarakentamisen ohjaukseen liittyen vastauksissa alkoi olla enemmän hajontaa. Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen ja tonttivarannon aktivointi sai eniten ”ei lainkaan avointa” arviointeja.

Näkemyksissä oli hiukan hajontaa kunnan koon perusteella. Maanhankintaa etuosto-oikeudella pidettiin avoimempana suuremmissa kunnissa ja lunastusmenettelyä pidettiin pienissä ja keskisuurissa kunnissa vähemmän avoimena. Maankäytösopimusten ja maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentamisen ja kiinteistöveron avoimuuteen suhtauduttiin selvästi positiivisemmin suurissa kuin pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Kokonaisuudessa vastausvaihtoehto ”ei lainkaan avointa” valittiin useammin pienissä ja keskisuurissa kunnissa.

Lisäksi vastaajilta pyydettiin kuvauksia hyvistä keinoista ja käytännöistä, joilla kunnassa pyritään edistämään ja varmistamaan maapolitiikan avoimuutta. Vastaajat korostivat maapoliittisten linjauksen avointa saatavuutta ja päätösten tekemistä periaatepäätöksiin tai vahvistettuihin linjauksiin perustuen, eikä yksittäistapauksina. Käsittelyn julkisuudessa ja näkyvyydessä korostettiin käytettyjen kriteerien avaamista ja kuvaamista. Vastauksissa korostettiin avoimuuden ja johdonmukaisuuden merkitystä kaikkien osapuolien yhdenvertaisen kohtelussa. Lisäksi erityisesti todettiin, että tehtäessä yksityisten toimijoiden kanssa hankekaavoja tai muuta yhteiskehittämistä, sopimukset on hyvä hyväksyttävä poliittisesti ja niiden sisältö kuvata mahdollisimman julkisesti. Lisäksi kannustettiin aktiiviseen ja monikanavaiseen viestintään ja kuntalaisten osallistamiseen (esim. kaavoitukseen).

9.6.2 Hyväksyttävyyys

Kunnan maapolitiikan hyväksyttävyyttä lähestyttiin merkittävien sidosryhmien näkökulmasta. Vastaajia pyydettiin arvioimaan kuinka hyväksyttävänä eri toimijaryhmät pitävät kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa. Vastausten perusteella vaikuttaa, että vastanneet kunnat uskovat sidosryhmien pitävän kunnan maapolitiikkaa pääsääntöisesti hyväksyttävänä:

Ehdottomasti suurin osa vastaajista näki eri sidosryhmien kokevan maapolitiikan jokseenkin hyväksyttävänä. Maanomistajien näkökulmasta kaksi kolmasosaa näki politiikan jokseenkin hyväksyttävänä (70 %) ja lähes neljännes (23 %) täysin hyväksyttävänä. 2 vastaajaa

(2 %) valitsi vaihtoehdon ei lainkaan hyväksyttävää. Vaihtoehdon Ei relevantti/En osaa sanoa valitsi 4 (4 %) vastaajaa. Rakennusliikkeiden osalta luvut ovat vielä positiivisemmat, täysin hyväksyttävää-vaihtoehdon valitsi lähes kolmannes (32 %) vastaajista, jokseenkin hyväksyttävä noin puolet (52 %) vastaajista ja ei lainkaan hyväksyttävänä 1 vastaaja. Rakennusliikkeiden osalta vaihtoehdon Ei relevantti/en osaa sanoa valitsi 15 % vastaajista. Maapolitiikan koettiin olevan täysin hyväksyttävää kuntalaisten näkökulmasta 42 % vastauksista ja jokseenkin hyväksyttävää 42 % vastauksista. 7 vastaajaa (8 %) valitsi vaihtoehdon Ei relevantti/En osaa sanoa.

Vastaajia pyydettiin nostamaan esiin asioita, jotka heidän kokemuksensa mukaan erityisesti vähentävät harjoitetun politiikan hyväksyttävyyttä eri sidosryhmien näkökulmasta. Yleisimmin nostettu tema koski epäjohdonmukaisuutta tai ennustettavuuden ja avoimuuden puutetta. Lisäksi todettiin, että joskus maankäyttöpolitiikasta vain ollaan eri mieltä, jolloin eri näkemystä edustavia päätöksiä on vaikea hyväksyä. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi kysymykset siitä, saako maapolitiikka tuottaa taloudellista etua tai kustannuksia kunnalle, kaavoitettujen alueiden tiiviys, hajakentämisen salliminen ja kieltäminen, ja erilaiset suojelutavoitteet. Pienten kuntien vastaajat nostivat esiin myös ailahtelevan politiikan ja naapurikateuden.

Vastaajat olivat sitä mieltä, että monet sidosryhmät eivät tunne eivätkä ole kiinnostuneita maapolitiikasta, elleivät he joudu sen kohteeksi. Tällöin lunastamisen ja muiden pakkokeinojen käyttö aiheuttaa lähtökohtaisesti ärtymystä ja epäluuloa sen kohteeksi joutuvalla. Tontinvuokrasopimusten uusimisten yhteydessä tehdyt vuokrankorotukset ovat aiheuttaneet epäluottamusta.

Maanhankinnan hintatasosta on usein erimielisyyttä maanomistajien kanssa, ja monet toimijat toivoisivat, että yksityistä maata kaavoitettaisiin enemmän. Maankäytösopimuskorvaukset koetaan taas usein liian suuriksi, ja sidosryhmien heikko tuntemus esim. kunnallistekniikan kustannusten suuruudesta vaikeuttaa hinnoittelun kohtuullisuuden arviointia.

9.6.3 Tasapuolisuus

Vastaajilta kysyttiin kuinka tasapuolisena he näkevät kuntansa harjoittaman maapolitiikan eri maanomistajien/toimijoiden välillä. Kokonaisuudessaan vastaajat näkevät kuntansa maapolitiikan tyypillisesti täysin tai jokseenkin tasapuolisena toimijoiden välillä. Eniten haasteita tasapuolisuudessa nähtiin lunastuksen ja etuosto-oikeuden käytössä, korotetussa kiinteistöverossa ja rakentamiskehotusten käytössä.

Tasapuolisuutta edistävinä tekijöinä vastaajat nostivat esiin ehdottomasti useimmin linjauksiin ja periaatteisiin perustuvat päätöksenteon, sekä päätösten ja niiden perusteiden

avoimuuden. Ensimmäisen asemakaavan laatimisen aina kunnan omistamalle maalle koettiin edistävän tasapuolisuutta, samoin osallistavan kaavoituksen.

Tasapuolisuutta estävinä tekijöinä mainittiin etenkin poikkeamiset sovituista pelisäännöistä ja linjauksista. Poikkeamat poliittisesta päätöksenteosta johtuen nostettiin usein esiin. Osa poikkeamista nähtiin oman edun edistämisenä, mutta osassa todettiin, että poliittisilla toimijoilla ei myöskään ole riittävää tietotasoa maapolitiikasta ja sen perusteista. Erityisesti rakentamisessa myönnetyt poikkeusluvut koettiin tasapuolisuutta heikentävinä, mutta myös kaavahankkeiden sijoittumiset, yksityiselle maalle kaavoittaminen, vaihtelevat maan hankintahinnat ja hajarakentamisen luvitus nähtiin ongelmallisina. Lakimuutosten koettiin myös aiheuttavan epätasa-arvoa yli ajan. Avoimuuden puute nostettiin esiin.

Lisäksi pyydettiin näkemyksiä siihen miten harjoitetun politiikan tasapuolisuutta voisi parantaa. Avoimuus, vuorovaikutus ja ratkaisujen perustelujen ymmärrettävä kuvaaminen toistui suurimmassa osassa vastauksia. Kuten aikaisemmissa kysymyksissä, linja- ja periaatepäätöksiin perustuvan maapolitiikan nähtiin edistävän tasapuolisuutta. Tällaisen päätöksenteon nähtiin suojaavan myös riskiltä, että poliittiset luottamushenkilöt ajavat omien viiteryhmiensä taloudellista etua. Lisäksi luottamushenkilöiden ja heidän intressipiirien maaomistuksia ja/tai heidän kytköksiään rakennusliikkeisiin toivottiin seurattavan tarkemmin niin että päätöksistä jääväytyminen ei jäisi vain kunkin toimijan omaan harkintaan.

Myös koulutuksen ja informaation selväkielinen jakaminen toistui. Koulutusta toivottiin kohdistettavan nimenomaan luottamushenkilöihin.

Instrumenttien käyttöön saatiin yksittäisiä kommentteja: ehdotettiin ELY-keskusten valitusoikeuksen palauttamista, maapoliittisten ohjelmien sidosryhmäkuulemisten laajentamista ja rakentamattomien tonttien korotetun kiinteistöveron alueellista soveltamista kunnan sisällä. Lisäksi todettiin, että lunastuskorvauksen tulisi olla linjassa raakamaasta maksetun hinnan kanssa, ja maanhankinnan resurssoinnin tulisi olla riittävää. Yksi vastaaja kommentoi, että maanomistajien oikeus päättää omistamistaan maa-alueista pitäisi turvata.

9.7 Epäasiallinen vaikuttaminen maapolitiikassa

Haastatteluiden kuluessa monet kunnat mainitsivat tilanteita, joissa maapoliittisessa päätöksenteossa toimitaan epäasiallisesti tai maapoliittisiin toimijoihin pyritään vaikuttamaan epäasiallisesti. Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä maapolitiikan linjauksilla ja tehtävillä päätöksillä on laajat vaikutukset eri toimijoihin kunnassa. Tästä syystä kyselyyn lisättiin erillinen osuus epäasialliseen vaikuttamiseen liittyen.

Useissa kunnissa merkittävät maanomistajat osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon poliittisissa luottamustehtävissä. Ensimmäiset kaksi kysymystä keskittyvät näihin kaksoisrooleihin. Kysyimme vastaajilta, osaavatko tässä kaksoisroolissa olevat henkilöt jäävätä itsensä päätöksenteosta ja keskusteluista tarvittaessa. Vastauksissa lähes kaksi kolmasosaa (62 %) vastasi että kaksoisroolissa toimivat henkilöt osaavat jäävätä itsensä keskusteluista ja päätöksenteosta. 19 % koki, että näin ei tapahdu ja 19 % ei osannut sanoa tai ei kokenut kysymystä relevanttina. Vastauksissa ei ollut huomattavaa hajontaa kuntakoon perusteella.

Toisessa kysymyksissä kysyttiin epäasiallisesta vaikuttamista tai painostamista maapolitiikan päätöksenteossa kaksoisroolissa olevien henkilöiden taholta. 59 % vastaajista ei ollut havainnut tällaista toimintaa, mutta yli neljännes (26 %) oli havainnut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista. Vastauksissa ei ollut huomattavaa hajontaa kuntakoon perusteella.

Epäasiallista vaikuttamista koettiin pääasiassa kahdelta taholta: asianosaisten ja luottamushenkilön toimesta. Tyypillisiä esimerkkejä asianosaisten epäasiallisesta vaikuttamisesta ja painostamisesta ovat henkilökohtaiset yhteydenotot ja sanalliset uhkailut, joissain tapauksissa myös perusteettomien tutkintopyyntöjen tekeminen poliisille. Usein omaa asiaa pyritään myös edistämään itselle tuttujen luottamushenkilöiden kautta tai pyrkimällä hakemaan yksittäisiä ratkaisuja suoraan päättäjiltä, ohittaen virkamiesvalmistelun.

Luottamushenkilöiden tapauksessa mainittiin vaikeus erottaa oma rooli maanomistajana luottamushenkilön roolista (oman edun ajaminen) ja tapaukset, joissa ei ole jäävädytty päätöksenteosta. Lisäksi päätöksentekoa pyritään ohjailemaan, esimerkiksi ohjaamalla kaavoitusta tai rakennusoikeutta omalle tai intressipiiriin maalle, tai kyseenalaistamalla vai vaikeuttamalla yleisen periaatteen mukaisia päätöksiä, jotka ovat itselle tai intressipiirille haitallisia. Lisäksi valmisteluvaiheessa olevista asioista (ei julkisista) saatetaan välittää tietoa omille verkostoille. Painostusta poliitikkojen kautta virkamiehiä kohtaan kuvattiin yhdessä vastauksessa jopa tavanomaiseksi. Erityisen ongelmalliseksi mainittiin poikkeamisvalta ja siihen liittyvät hyödyntämisyrietykset.

Vastaajat kokivat, että epäasiallisen vaikuttamiseen käsittelyyn ei ole käytäntöjä, ja että virkamies saattaa jäädä näissä tilanteissa täysin yksin. Keinoina epäasiallisen käytöksen kitkentään nimettiin maapolitiittinen ohjelma ja sitä täydentävien periaatepäätösten kirjaaminen ja noudattaminen sekä virkamiesvalmistelussa olevien päätösten huolellinen ja tasapuolinen valmistelu.

Kolmannessa kysymyksessä kysyimme, onko vastaaja itse kokenut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maapolitiittisten päätösten tekemiseen, ja erittelemään miltä tahoilta vaikuttaminen tai painostaminen on tullut. Noin kaksi kolmasosaa vastaajista on kokenut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maanomistajien tai poliittisten

toimijoiden taholta. Vastaavat kokemukset yhdistysten ja järjestöjen taholta ovat harvinaisempia. Vastausten jakaumat poikkeavat toisistaan kuntakoottain: pienissä kunnissa vastaukset jakautuvat maanomistajien taholta tulevan painostuksen osalta selvästi tasaisemmin. Vaikka moodi on vastauksen ”en koskaan” kohdalla, 62 % vastaajista valitsi vastasi ”harvoin”, ”joskus” ”melko usein” tai ”todella usein”. Keskiuurissa kunnissa moodi on ”joskus”. Suurissa kunnissa moodi on ”harvoin” yksityishenkilöiden ja elinkeinonharjoittajien osalta, mutta ”joskus” yritysten ja yhteisöjen osalta. Rakennusliikkeiden osalta painostus on harvinaisempaa pienissä ja keskiuurissa kunnissa kuin suurissa kunnissa. Epäasiallinen vaikuttaminen tai painostaminen järjestöjen ja yhdistysten taholta on kokonaisuudessaan vähäisempää: moodi on kaikissa luokissa ja kokoluokissa ”ei koskaan” lukuun ottamatta paikallisia järjestöjä ja yhdistyksiä, joiden moodi suurissa kunnissa on ”harvoin”. Poliittisten toimijoiden osalta vastaukset jakautuvat eri kuntaluokissa melko tasaisesti, mutta poliittinen painostus vaikuttaisi olevan hiukan harvinaisempaa suurissa kunnissa. Oman organisaation toimijoiden painostusta koetaan suurissa kunnissa harvoin, ei koskaan tai joskus. Pienissä ja keskiuurissa kunnissa moodi on ei koskaan, mutta vastaukset jakautuvat tasaisesti myös muille vaihtoehdoille.

Lopuksi vastaajille annettiin vielä mahdollisuus nostaa esille muita asioita tai näkökulmia epäasialliseen vaikuttamiseen liittyen. Avoimissa vastauksissa nostettiin esimerkkeinä epäasiallisesta vaikuttamisesta painostaminen poikkeuslupapäätöksiin, rakennuslupaprosessien hidastaminen ja vastustaminen silloin kun ne ovat oman intressin vastaisia, pyrkimys vaikuttaa päätösmateriaaleihin niin että sinne syntyy valitusperusteita ja pyrkimys vaikuttaa maan hinnoitteluun. Viranhaltijoita saatetaan mustamaalata ja asioita vääristellä sosiaalisessa mediassa, tavoitteena vaikuttaa viranhaltijan esityksiin ja työskentelyedellytyksiin. Joissain tapauksissa vastaajat ovat kokeneet jopa kunnianloukkauksen kriteereiden täyttyvän.

Avoimissa vastauksissa korostettiin, että johdonmukaisuus, selkeät linjaukset ja mahdollisimman suuri avoimuus torjuvat parhaiten epäasiallista ehkäisemistä. Lisäksi epäasiallisen vaikuttamisen painetta koettiin voitavan välttää hyvän sidosryhmäyhteistyön avulla: kun itse joutuu paineen alle, voivat muut sidosryhmät pitää huolen, että päätökset tehdään yleisen linjauksen mukaisena. Tällainen tuki koettiin tärkeäksi etenkin pienissä kunnissa.

9.8 Lopuksi

Vastaajilta pyydettiin näkemyksiä siitä, mitkä asiat toimivat hyvin heidän kuntansa maapolitiikassa. Useat vastaajat vastasivat, että maanhankintaa liittyvät prosessit toimivat kunnassa hyvin. Maanhankinnan strateginen rooli tunnustetaan ja siihen liittyvä päätöksenteko on suoraviivaista ja selkeää. Hankintoja saadaan tehtyä vapaaehtoisin kaupoin ja hinnoittelussa pystytään toimimaan tasapuolisesti. Monet vastaajat kokivat, että sujuva

raakamaan hankinta on mahdollistanut kaupungin suunnitelmallisen kehittämisen ja kaupungin omien maiden kaavoittamisen.

Hyvinä käytänteinä, joita vastaajat halusivat jakaa muille kunnille, korostettiin etenkin avoimuutta sekä maapolitiikan linjaperusteisuutta (maapoliittinen ohjelma, haja-alueiden rakentamisen mitoitusperiaatteet), sekä laajaa vuorovaikuttamista sidosryhmien kanssa linjausten valmisteluvaiheessa. Maapolitiikan toteuttamisen osalta nostettiin esille kunnan maavarallisuuden systemaattista analysointia ja seurantaa, sekä instrumenttien toteuttamisen seurannan tärkeyttä. Kunnan sisäisen työskentelyn osana hyvinä käytänteinä tuotiin esille sektoreiden ylittävän systemaattisen työskentelyn tärkeys. Näistä esimerkkinä nostettiin elinkeinopolitiikan näkökulmaa painottava ryhmä, johon kuuluu maankäytön johtajan lisäksi, kunnanjohtaja ja yrityskoordinaattori, sekä tiivis yhteistyö maankäytön ja rakennusvalvonnan toimijoiden välillä.

Vastaajia pyydettiin vielä nostamaan esille merkittävimmät maapolitiikan kehittämistarpeet lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämisen näkökulmasta. Lainsäädännön kehittämistarpeisiin saatiin yhteensä 29 kommenttia. Yleisesti lainsäädäntötilannetta pidettiin varsin hyvänä. Instrumenttivalikoimaa pidettiin laajana ja monipuolisena, mutta osa vastaajista nosti esille kehittämistarpeita instrumenttien käytön sujuvuudessa. Kommentteissa nostettiin esille, että nykyinen instrumenttikehikko on pitkälti raakamaan kehittämiseen suunniteltu, ja että kehittämisen painoutuessa täydennysrakentamiseen ja muuttuvan maankäytön alueille tarvittaneen uutta tai parannettua lainsäädäntöä ja uudenlaisia instrumentteja. Näistä nostettiin esiin etenkin kehittämisaaluesäännökset.

Kommenteissa nostettiin myös esille alueellisten erojen vaikutus maanpolitiikkaan ja lainsäädännön tarve huomioida paitsi kuntien erilaiset toimintaympäristöt, myös kuntien sisäiset erot. Tämän osalta vastauksissa nostettiin esiin etenkin rakentamattomien asema-kaava-alueen tonttien korotettu kiinteistövero, jonka soveltaminen yhtenäisesti kunnan alueella voi olla epätarkoituksenmukaista. Myös yleistä lainsäädännön pääkaupunki/kasvukeskuskeskeisyyttä kritisoitiin.

Käynnissä oleva lainsäädäntötyö (MRL ja lunastuslaki) näkyy kommenteissa, joista monessa ilmaistiin varauksia lain valmistelussa esiin nousseille muutosehdotuksille. Useat vastaajat kommentoivat lunastuslakia: Kommenteissa todettiin, että lunastusoikeus on tärkeä instrumentti, vaikka sitä ei käytettäisikään. Monet vastaajat ilmaisivat huolensa lunastuslain muutoksesta ja lunastuskorvaustasoon suunnitellusta korotuksesta. Vastaajat olivat huolissaan, että lain muutos vaikeuttaisi maanhankintaa vapaaehtoisin kaupoin. Lisäksi kommenteissa korostettiin, että päätäntävalta siitä, minne kunta kaavoittaa tulisi jättää kunnalle.

Kommenteissa kommentoitiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden noudattamista, sekä toivottiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, maakuntakaavan ja strateginen yleiskaavan yhdistäminen yhdeksi asiakirjaksi. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyöhön liittyen nostettiin erityisesti esiin maakuntakaavan rooli esim. tuuli-voima-alueisiin liittyvässä suunnittelussa. Kaavoitusprosessia toivottiin jouhevoitettavan edelleen ja ehdotettiin kaavoituksen valitusoikeuden selkiyttämistä ja asteittaista rajaamista.

Lainsäädäntöä toivottiin kehitettävän suuntaan, joka tukee pitkäjänteisyyttä ja selkeyttä, ja maapolitiikan avoimuuden vaatimusten täyttymistä. Maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ää toivottiin selkiytettävän, jotta tiedettäisiin kuuluvatko suuret puistomuuntamot joihin. Lisäksi ehdotettiin verovapaiden luovutusten laajentamista, koskemaan esimerkiksi kuolinpesiä.

Käytäntöjen osalta saatiin kommentteja yhteensä 19 vastaajalta. Kommentit jakautuivat melko satunnaisesti eri teemoihin, joiden joukosta nousivat yleisimmäksi suunnitelmallisuus, avoimuus ja tasapuolisuus sekä toimijoiden asiantuntijuuden tukeminen ja kehittäminen. Muut kommentit koskivat yksittäisiä instrumentteja ja niiden kehittämistarvetta.

Kommenteissa nostettiin esille yleinen tarve avoimuuden ja tasapuolisuuden lisäämiseen, sekä viestintään ja sidosryhmien osallistamiseen maapolitiikassa ja sen kehittämisessä. Toivottiin että maapolitiikkaan kehitettäisiin yleisiä mittareita, ja tietoa käytännöistä ja linjauksista viestittäisiin yhdellä alustalla. Näihin kommentteihin liittyen linjaperusteisuuden ja pitkäjänteisyyden kehittämisen tarve toistui kommenteissa. Lisäksi toivottiin, että maapolitiikan tuottojen käyttäminen maapolitiikan kehittämiseen ohjattaisiin selvemmin.

Osaamisen kehittämisen tarpeena nostettiin esille tarve tukea maapolitiikkatoimijoiden asiantuntijuutta ja sen ajantasaisuutta koulutuksilla. Koulutuksen tarvetta nähtiin sekä maapolitiikkaa toteuttavien virkahenkilöiden että päätöksiä tekevien poliittisten toimijoiden keskuudessa. Erikseen mainittiin aktiivisen maapolitiikan menettelyjen kehittäminen, ja osaavampi instrumenttien ja linjausten valinta eri toimintaympäristöissä. Osa vastaajista koki maapolitiikkatoiminnan henkilö- ja rahalliset resurssit riittämättömiksi. Teknisempänä tekijänä mainittiin digitalisaatio edistäminen, etenkin tietomallipohjaisuuden kehittäminen ja käyttöönotto kaavoituksessa ja yhdyskuntasuunnittelussa.

Instrumenttien osalta mainittiin kokonaisvaltainen tarve kehittää täydennysrakentamiseen ja maankäytön muutokseen liittyvää maapolitiikkaa. Esille nostettiin lainsäädännön ja sopimustoiminnan uudet vaatimukset, toimijoiden osaaminen sekä aiheesta tehtävä tutkimus.

Osa maapolitiikkatoimijoiden instrumenttien edellyttämistä prosesseista ovat toimijoiden näkökulmasta liian hankalia ja pitkiä. Ongelmallisena käytäntöjen kannalta mainittiin etenkin

kehittämiskorvausmenettely. Lunastusluvan saamista Ympäristöministeriöstä toivottiin nopeammaksi ja helpommaksi, lisäksi ilmaistiin huoli lunastuskorvausten tason noususta. Myös etuostomenettelyä toivottiin sujuvoitettavan, ja valitusaikojen ja valitusten käsittelyaikoja lyhennettävän ja valitusmahdollisuuden rajoittamista intressivalituksiin. Yksittäisinä kehitysehdotuksina esitettiin kaava- tai suunnitelmatasojen yhdistämistä (valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden, maakuntakaavan ja strateginen yleiskaavan yhdistäminen yhdeksi asiakirjaksi), kaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn siirtäminen kuntien päätösvaltaan ja luovutusvoittojen asettaminen verovapaaksi kaupoissa, joissa kunta on osapuolena.

10 Sidosryhmien näkemykset kuntien maapolitiikkaan

10.1 Sidosryhmähaastattelut ja -kysely

Kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan eri tavoin kytkeytyviä sidosryhmiä ovat esimerkiksi maanomistajat, elinkeinoelämän toimijat sekä kunnan asukkaat. Sidosryhmien näkemyksiä maapolitiikan toteuttamisesta kartoitettiin sekä kohdennetuilla haastatteluilla että laajemmin levitetyllä sähköisellä kyselyllä. Tavoitteena oli tuoda esiin mahdollisimman kattavasti erilaisten sidosryhmien näkökulmia maapolitiikan toteuttamiseen.

Kyselyn ja haastatteluiden tulokset raportoidaan tässä samassa luvussa. Sidosryhmäkenttä on hyvin monipuolinen ja hajanainen käsittäen paikalliset, alueelliset ja kansalliset toimijat. Kentän näkemyksiä pyrittiin kattamaan laaja-alaisesti kyselyllä, joka sisälsi haastatteluissa esiin nostettuja teemoja. Kyselyn tulokset muodostavatkin pääaineiston, jota tehdyt haastattelut täydentävät ja syventävät.

Haastatteluissa kohderyhminä olivat rakennusalan etujärjestöt, asiantuntijaorganisaatiot sekä rakennusala ja rakennusalan juridiikkaa edustavat yritykset. Haastateltavia organisaatioita oli 13. Useat haastattelut toteutettiin ryhmähaastatteluina ja haastateltuja henkilöitä oli 19.

Sähköinen kysely oli avoinna 8.10.–4.11.2020. Kyselyä levitettiin suoraan tutkimuksessa haastateltujen kuntien tunnistamille keskeisille sidosryhmille ja maankäyttöön kytkeytyvien etujärjestöjen sisäisissä kanavissa. Kyselyä levittivät esimerkiksi Helsingin kauppamari, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, Kaupan liitto, Rakennusteollisuus, Rakli, MTK, Kiinteistöliitto, Maanomistajain liitto, Kuntaliitto, Omakotiliitto ja Maanomistajien Arviointikeskus. Lisäksi kysely välitettiin suoraan tutkimukseen valittujen kuntien yrittäjäjärjestöjen puheenjohtajille ja haastatelluille etujärjestöjen edustajille. Saatteessa kyselyä pyydettiin jakamaan mahdollisuuksien mukaan eteenpäin.

Kyselyyn kertyi yhteensä 169 vastausta. Näistä 45 prosenttia katsoi näkökulmansa olevan maanomistaja yksityishenkilönä. 27 prosenttia vastaajista omisti maata yrityksenä ja 25 prosenttia edusti paikallisesti toimivaa yhdistystä tai järjestöä. Vastaajat saattoivat myös edustaa useita näkökulmia. Tuloksia tulkittaessa on syytä huomioida, että esimerkiksi asunto-osakeyhtiön näkökulmasta vastaaja on saattanut tulkita olevansa maanomistaja, paikallisesti toimiva yhdistys tai järjestö tai yritysikin. Näkökulma on siis suuntaa antava.

Jatkoanalyysija varten vastaajat luokiteltiin karkeasti maanomistajiin (69 % vastaajista), yrityksiin (15 %) sekä järjestöihin, yhdistyksiin tai muihin tahoihin (16 %).

Vastaajista 10 (6 %) toimi usean kunnan alueella, ja vastaavasti 10 vastaajaa valtakunnallisesti. Kysely oli polutettu siten, että kysymysmuotoilu vastasi vastaajan aluetta (yksittäinen kunta tai laajempi alue) ja että vain kuntaa koskevia kysymyksiä ei esitetty kuin yksittäisessä kunnassa toimiville vastaajille.

Vastaajista reilu viidennes katsoi pääasialliseksi alueekseen pääkaupunkiseudun kunnan. 46 prosenttia vastaajista toimi yli 50 000 asukkaan kunnassa, noin viidennes 10 001–50 000 asukkaan kunnassa ja noin viidennes alle 10 000 asukkaan kunnassa. Kuntakoon tai vastaajan näkökulman perusteella tehdyt vertailut eivät ole yleistettävissä koko maahan, mutta ne tarkentavat tuloksia eri näkökulmista.

Suurimmalla osalla vastaajista ei ollut omakohtaista kokemusta maapolitiikasta, lukuun ottamatta kaavoitusta ja kaavamuutoksia. Kaavoitus ja kaavamuutokset oli yleisin maapolitiikan osa-alueista, joihin kyselyvastaajat olivat kohdanneet tai osallistuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Vastaajista 86 prosentilla oli henkilökohtaista kokemusta näistä. Maapolitiikan kohtaamisen tilanteet olivat moninaisia. Korostuva näkökulma oli kaavoituksen muuttaminen ja esimerkiksi viheralueiden tai pientaloalueiden kaavamuutokset tai esimerkiksi kivilouhimo oli sijoitettu omaan ympäristöön. Muutoksia katsottiin useimmiten asuinalueiden viihtyisyyden näkökulmasta. Lisäksi kaavoituksen osalta esiin nousivat mm. yhdistysten kautta toteutetut kannanotot koskien teiden ja kulkuväylien linjausten uudistuksia.

Noin neljäsosa vastaajista oli kohdannut maankäyttösopimukseen, maan ostamiseen tai tontinvuokraukseen liittyviä osa-alueita. Näiden kohtaaminen oli tyypillisempää yritys-vastaajien kohdalla, esimerkiksi kiinteistöjen ostamisen kautta elinkeinoelämän tarpeisiin. Pienissä ja keskisuurissa kunnissa maapolitiikan harjoittaminen ja maankäytön keinot ovat koskettaneet vastaajia maatalouteen liittyen ja usein osana kaavoitusta.

10.1.1 Sidosryhmien toiminta ja keinot

Maapolitiikan tavoitteiden tunteminen

Kyselyn vastaajista noin puolet katsoi tietävänsä kuntansa maapolitiikan tavoitteet. Eri mieltä väittämän kanssa oli 27 prosenttia vastaajista. Pienissä kunnissa tavoitteet tiedettiin parhaiten ja suurimmissa heikoiten. Suurissa kaupungeissa 46 prosenttia vastaajista ei tietänyt kuntansa tavoitteita, kun pienissä kunnissa vastaava eri mieltä olevien osuus oli vain 8 prosenttia. Maanomistajan näkökulmasta vastanneet katsoivat tietävänsä tavoitteet paremmin kuin muut vastaajat.

Kysyttäessä mitä vastaajat pitivät kuntansa tavoitteina, pienissä kunnissa tärkeimmiksi määriteltiin teollisuus-, liike- ja asuinrakentamisen monipuolisen tarjonnan turvaaminen sekä yritystoiminnan lisääminen, jotta asukaskoko kasvaisi ja työpaikat lisääntyisivät. Keskisuurissa kunnissa korostuivat vastausten perusteella muun muassa maanomistajien tasapuolinen kohtelu ja tarpeita vastaavasta kaavoituksesta huolehtiminen. Suurten kaupunkien, varsinkin järjestöihin tai yhdistyksiin kuuluvista vastaajista monet näkivät kaavoitusta ja rakentamista koskevat tavoitteet negatiivisessa valossa. Sidosryhmähaastateltavat tarkastelivat maapolitiikkaa kansallisen tason kehityksen näkökulmasta, eikä heiltä kysytty paikallisista tavoitteista.

10.1.2 Maapolitiikan avoimuus ja hyväksyttävyys

10.1.2.1 Avoimuus

Sidosryhmien kokemukset kuntien avoimuudesta ja osallistamisesta vaihtelevat merkittävästi sekä kuntakoon että sidosryhmän mukaan. Sidosryhmien näkökulmasta kunnat eivät aina tunnista päätöstensä vaikutuksia ja näiden kohderyhmiä. Erityisesti maanomistajat kokevat usein jäävänsä informaation ja osallistamisen ulkopuolelle. Kuntien työprosesseihin teemaltaan liittyvät sidosryhmät huomioidaan joidenkin haastateltujen mukaan aktiivisemmin. Tällaisia ovat esim. ympäristöjärjestöt ja yrittäjäjärjestöt.

Sidosryhmät kertovat kuntien viittaavan avoimuudella siihen, että asiakirjat ovat kuntien sivuilla. Tämä on sidosryhmien näkökulmasta kuitenkin näennäistä, materiaalit täytyy osata itse tunnistaa ja hakea. Vaikka pienten kuntien verkkopalvelut ja ajantasaisen tiedon sijoittaminen verkkosivuille on usein keskisuuria ja suuria kuntia sattumanvaraisempaa, kulkee tieto pienissä kunnissa muita reittejä ja sidosryhmät voivat olla hyvin informoituja. Epäformaali tiedonkulku ei kuitenkaan tasapuolista, eikä pitkällä aikavälillä lisää avoimuutta ja hyväksyttävyyttä.

Kyselyvastaajat pitivät asteikolla 1 ei lainkaan avointa–5 täysin avointa maapolitiikan osa-alueista avoimimpina kaavoitusta (4–5 vastauksia 52 %) ja kaavamuutoksia (46 %). Nämä ovat osa-alueita, joista lähes kaikilla vastaajista oli myös omakohtaista kokemusta. Myös tontinluovutus- ja vuokrauseriaatteiden osalta vastaajat arvioivat avoimuuden toteutuvan enemmän kuin jäävän toteutumatta. Kokonaisuutena vastaajien näkemykset avoimuudesta jakoutuivat melko kahtia. Vähiten avoimena pidettiin maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentamista, kunnan maanhankintaa lunastusmenettelyllä, maanhankintaa etuosto-oikeudella sekä maanhankintaa ostamalla. On syytä huomioida, että keskimmäisten (3) ja en osaa sanoa/ei relevantti -vastausten osuus oli huomattavan suuri lukuun ottamatta kaavoitukseen liittyviä osa-alueita.

Kunnan koon perusteella tarkasteltuna avoimuus toteutuu kokonaisuutena huonommin yli 50 000 asukkaan kuin sitä pienemmissä kunnissa. Tämä näkyy kaikissa eri osa-alueissa. Esimerkiksi kaavoitusta avoimena piti suurissa kaupungeissa avoimena (4–5/5) 38 prosenttia ja kaavamuutoksia 26 prosenttia vastaajista, kun vastaavat osuudet pienissä kunnissa olivat 57 ja 57 prosenttia sekä keskiuurissa 76 ja 65 prosenttia. Yritysvastaajat pitivät maapolitiikan harjoittamista hieman avoimempana kuin maanomistajat. Näkemykseen avoimuudesta näyttäisi vaikuttavan merkittävästi vastaajan henkilökohtainen näkökulma ja kokemukset eri osa-alueista. Suurimmalla osalla vastaajista ei ole kokemusta kuin kaavoitukseen liittyvistä kysymyksistä.

Kyselyvastausten perusteella kuntien maapolitiikan avoimuus toteutuu parhaiten, kun kunta tiedottaa aktiivisesti kuntalaisia uusista päätöksistä ja tonttitarjonnasta. Erityisesti pienissä kunnissa maapolitiikan avoimuuden koettiin toteutuvan pääosin hyvin. Kunnan maapolitiikan kannalta keskeisten virkamiesten ja luottamushenkilöiden tuntemisen koettiin tukevan koettua avoimuutta. Samoin tukevia seikkoja olivat vastaajan kokema matala kynnyksellä keskustella asioista sekä vastaajan yleinen aktiivisuus kunnan asioiden parissa. Keskiuurissa kunnissa avoimuutta edistäviksi tekijöiksi mainittiin asukaskyselyt ja yhteistyö yrittäjäjärjestöjen kanssa. Suurissa kunnissa näkyvän tiedottamisen ja asukasilojen järjestämisen koettiin edistävän maapolitiikan avoimuutta. Vastauksissa korostui myös median rooli näkyvän maapolitiikan toteuttamisessa. Kuntien tulisi erikseen informoida maanomistajia sellaisista päätöksistä tai suunnitelmista, jotka vaikuttavat heihin.

Maapolitiikan avoimuutta heikentävät sidosryhmäkyselyn ja -haastatteluiden mukaan liian juurtuneiksi koetut ja päivitystä kaipaavat toimintatavat kuntapolitiikan kentällä. Osa vastaajista on kokenut, että tehtävistä maahankinnoista ei tiedoteta tarpeeksi. Hankintojen toteuttaminen kohde kerrallaan erityisesti pienissä kunnissa aiheuttaa käsityksen, että hankintojen linjaukset eivät ole selkeitä ja etäkätehen suunniteltuja. Avoimuuden toteutumista heikentää maahankintojen valmisteluvaiheen salailu ja epäselvyydet suurista linjoista. Samoin nostettiin esiin toteutuneiden kauppahintojen merkitys. Jos kunta on linjannut kaavoittavansa vain kunnan maita, voivat omistajat myydä maata kunnalle alihintaan ja näin vääristää hintakehitystä. Myös maapolitiikasta saatujen tulojen kohdentamista tarkasteltiin avoimuuden näkökulmasta. Toivottiin, että nämä pystyttäisiin läpinäkyvästi kohdentamaan aluekehittämiseen, sen sijaan että tulot vain menevät 'kunnan kassaan'.

Kyselyn vastauksissa nostettiin esiin useita avoimuutta tukevia keinoja, jotka ovat valtaosassa kuntia arkipäivää. Tämä kertoo sekä kuntien vaihtelevista käytännöistä että kuntien toimenpiteiden tavoittavuudesta, esimerkkeinä yleisötilaisuudet ja suunnitelmien kommentointi ja suunnitteluvaiheista tiedottaminen. Viestinnän lisäämiseksi esitettiin muutoinkin pääasiassa hyvin tyypillisiä keinoja. Maapolitiikan sujuvuutta toivottiin vahvistettavan ennakoivalla osallistamisella ja vuoropuhelulla sidosryhmien kanssa. Maankäyttöön

liittyvistä asioista suositeltiin välitettävän tietoa selkeästi kunnan kotisivuilla, tiedotteilla sanomalehdissä sekä yhteistyötahoille kohdennetulla viestinnällä.

10.1.2.2 Hyväksyttävyyys

Sidosryhmä- ja kuntahaastattelujen yhteenvedot tukevat usein jaettua näkemystä siitä, että sidosryhmien ja kuntien näkemykset maapolitiikan hyväksyttävyydestä eivät vastaa sisällöllisesti toisiaan.

Kyselyaineiston perusteella oman viiteryhmänsä kannalta kaikista tyytyväisimpiä kunnan maapolitiikkaan olivat pienten kuntien maanomistajat, jotka ovat yksityishenkilöitä tai elinkeinoharjoittajia. Keskisuurissa kunnissa kunnan maapolitiikkaa pidettiin jokseenkin hyväksyttävänä. Sen sijaan isoissa kunnissa kunnan maapolitiikkaan oltiin useammin tyytymättömiä.

Maanomistajien ja yritysten mukaan maapolitiikka nähdään yleisesti hyväksyttävänä ja keskeisenä osana kuntakehitystä sekä oman viiteryhmän että kuntalaisten kannalta. Järjestöjen ja yhdistysten näkökulmasta vastanneiden mukaan maapolitiikan pelisäännöille on tarvetta, sillä yhteisen edun toteutuminen on tärkeää ja sitä tulee toteuttaa kokonaisvaltaisesti.

Hyväksyttävyyys kuntalaisten näkökulmasta jakoi mielipiteitä. Pienissä kunnissa maapolitiikkaa pidettiin hyväksyttävänä. Sen sijaan keskisuurissa ja suurissa kunnissa maapolitiikan hyväksyttävyyys muiden kuntalaisten kannalta nähtiin melko negatiivisesti. Suurten kuntien osalta tyytymättömyyttä perusteltiin muun muassa sillä, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet nähdään vähäisinä, eikä osaavia aktiivitoimijoita ole riittävästi.

Hyväksyttävyyttä heikentävät sidosryhmien kokemat konfliktitilanteet. Näitä syntyy kaikissa kunnissa maanomistajien kokiessa tullessa epätasapuolisesti tai muutoin väärin kohdelluksi. Usein taustalla on täysin avoin ja tasapuolinen päätös, yksityisen henkilön tai yrityksen kannalta kyse on kuitenkin isoista päätöksistä, ja maan arvon ja tunnearvon välillä on usein ristiriita. Yksittäisistä maapolitiikan instrumenteista erityisesti pakkolunastusten koetaan heikentävän hyväksyttävyyttä merkittävästi, tämän kommentoitiin olevan yleisen oikeustajun vastaista. Menettelyä, jossa kunta voi valita itselleen parhaiten sopivan keinon nähdään rakenteelliseksi ongelmaksi. Lisäksi hyväksyttävyyttä on heikentänyt viime vuosina se, että usean kunnan on koettu keskittyneen vain kunnan omien maiden kaavoittamiseen. Tätä on pidetty kunnan maanomistajien oikeuksia polkevana. Yleistä hyväksyttävyyden käsitystä voi heikentää se, että riitatapaukset saavat toisinaan paikallismediassa huomiota, kun hyvät esimerkit taas eivät nouse julkisuuteen.

Hyväksyttävyyteen liittyy maapolitiikan tasapuolisuuden käsite. Haastatteluissa nousi esiin riski tasapuolisuuden toteutumisesta suhteessa yrityksiin. Kunnat saattavat elinvoimaisuuden ja yritysten saamiseksi kuntaan heikentää tasa-arvoisuuden periaatetta. Haastatteluissa kerrottiin esimerkki siitä, kuinka yritykset ovat pyrkineet vaikuttamaan kuntaan esittäen tonttien antamista yritysten käyttöön maksutta ja näin tuoda uusia työpaikkoja ja veroeuroja. Tämä kuitenkin laitonta yritystukea ja vääristää kilpailua.

10.1.2.3 Sidosryhmien osallistuminen maapolitiikkaan

Sekä sidosryhmähaastattelujen että -kyselyvastausten perusteella osallistuminen maapolitiikan ja maankäytön toimenpiteiden valmisteluun on vaikeaa. Vaikuttamismahdollisuudet kunnittain kuitenkin vaihtelevat ja väkiluku vaikuttaa aktiivisuuteen, väkiluvun noustessa aktivoituvat niin kuntalaiset, maanomistajat kuin yrityksetkin. Maapolitiikkaan osallistumisen nähtiin keskittyvän kaavoituksen valmisteluun. Sidosryhmien näkökulmasta pidettiin ongelmallisena sitä, että maapoliittisen ohjelman valmisteluun ei voi systemaattisesti vaikuttaa. Kunnittain vaihtelevasta osallistamismallista voidaan ottaa syötettä ohjelmaan, mutta tätä ei tehdä systemaattisesti. Haastatteluilla etujärjestöillä on runsaasti esimerkkejä tilanteista, joissa kunnat olisivat sidosryhmiä ennakoiden osallistamalla voineet sujuvoittaa maapolitiikkaa koskevaa valmistelua ja päätöksentekoa.

Kaavoituksen valmisteluun koki voivansa halutessaan osallistua reilu kolmasosa vastaajista, ja kaavamuutosten 27 prosenttia vastaajista. Maankäyttösopimusten valmistelu oli näiden lisäksi ainoa, jossa useampi kuin joka kymmenes katsoi voivansa osallistua (14 %). Kaikkein heikoimpia osallistumismahdollisuuksien katsottiin olevan maanhankinnan lunnastusmenettelyllä tai etuosto-oikeudella, maapolitiikasta saatujen tulojen kohdentamisen sekä kiinteistöveron tason valmisteluun. Näiden osalta yli puolet vastaajista ei koskaan pääse osallistumaan valmisteluun. Kaikkein huonoimmiksi osallistumismahdollisuutensa arvioivat vastaajat yli 50 000 asukkaan kaupungeista.

Kun tarkastellaan osallistumismahdollisuuksia yhdessä sen kanssa, miten avoimena vastaajat pitivät eri maapolitiikan osa-alueita, voidaan havaita, että kaavoitukseen liittyviä osa-alueita pidetään sekä avoimena että niihin päästään osallistumaan useammin. Tämä ei kuitenkaan poista tosiasiaa, että kaikkien muiden osa-alueiden osalta osallistumismahdollisuuksia pidetään hyvin heikkoina, vaikka osa-alueita muuten pidettäisiin osin avoimena.

Sidosryhmähaastatteluissa rakennusalan yritykset korostivat suorien kontaktien merkitystä kuntien sidosryhmätyössä, nämä voivat olla esim. kerran vuodessa käytävät kahdenvälisiä keskusteluja. Tämä on yrityksille tehokas tapa tuoda omia huomioita ja kehitysesityksiä kunnan tietoon. Kuntien kehittämissuunnitelmien näkökulmasta on myös tärkeää kuulla rakennusyritysten tavoitteista ja suunnitelmista. Yritykset eivät ole pyrkineet

vaikuttamaan niinkään kaupungin strategisiin linjauksiin vaan maapolitiikan operatiivisiin ratkaisuihin. Muita vaikuttamisen paikkoja ovat kuntien järjestämien tilaisuuksien lisäksi esim. seminaarit ja alan tilaisuudet. Haasteeksi kuntien kanssa keskustellessa yritykset nostivat sen, että etenkin suurissa kunnissa näiden näkemykset maapoliittisista linjauksista voivat vaihdella merkittävästi. Lisäksi kaupunkien rakenteellinen siiloutuminen vaikuttaa lisäävän kuntien sisäisesti ristiriitaisia tavoitteita ja toimia.

Rakennusyritysten näkökulmasta kunnat tarkastelevat omaa kehitystyötään rajaten sen tyypillisesti vain omaan kuntaan. Suurelta kunnat eivät usein näe olevansa kilpailuasetelmassa muiden kuntien ja yhä useammin myös muiden Euroopan maiden kanssa. Maapolitiikkaa kunnan kasvun välineenä ja hallintakeinona ei nähdä kaikissa kunnissa riittävän kirukkaasti.

10.1.3 Maapolitiikan vaikuttavuus

Kyselyvastaajat arvioivat maapolitiikan eri keinojen toimivuuden suhteessa kuntansa maapolitiikan tavoitteiden toteutumiseen olevan toimivia. Kaikkein toimivimmiksi katsottiin maanhankinta ostamalla (4–5/5 vastauksia 58 %), asemakaava (51 %), yleiskaava (49 %) ja maankäyttösopimukset (48 %). Vähiten toimivina pidettiin maanhankintaa lunastusmenettelyllä sekä kiinteistöveron tasoa. On syytä huomioida, että useiden keinojen osalta ei relevantti / en osaa sanoa -vastausten osuus oli suuri, jopa viidesosa.

Vastaajan kunnan koon perusteella keinojen toimivuus nähtiin pääosin samansuuntaisesti. Kokonaisuutena suurimmissa kaupungeissa suhtautuminen oli kriittisempää, mutta ei kaikkien keinojen osalta. Maanhankintaan lunastusmenettelyllä suhtauduttiin pääosin negatiivisesti, mutta yli 50 000 asukkaan kaupungeista 22 prosenttia piti keinoa toimivana verrattuna 9 prosenttiin pienimmissä kunnissa. Maankäyttösopimuksia pidettiin vastavasti sitä toimivampana keinona, mitä suuremmassa kunnassa vastaaja toimii. Toisaalta hajakentämisen ohjaus korostuu toimivana keinona pienimmissä kunnissa. Kiinteistöveron tasoa piti pienissä ja keskisuurissa kunnissa toimivana lähes kolmasosa vastaajista, mutta suurissa kaupungeissa vain 9 prosenttia.

Maanomistajat ja yritys vastaajat näkivät toimivuuden jossain määrin eri tavoin. Tontinluovutus- ja vuokraamisperusteet sekä yleiskaava ja asemakaava olivat maanomistajien näkökulmasta toimivampia keinoja kuin yritysten näkökulmasta. Tonttivarannon aktivointi ja hajakentämisen ohjaus nähtiin puolestaan positiivisemmin yritysnäkökulmasta.

Maapolitiikan tavoitteiden saavuttamista taustoitti pienissä kunnissa monipuolinen elinkeinotoiminta, aktiivinen vuoropuhelu maanomistajien kanssa sekä valmistelun ja viestinnän avoimuus ja ajantasaisuus. Keskisuurissa kunnissa korostuivat tavoitteiden

saavuttamiseen vaikuttavat aktiiviset kuntalaiset ja joustava päätöksentekomalli. Suurissa kunnissa merkittävänä tekijänä nähtiin poliittisten päättäjien, virkamiesjohdon sekä yritys- palvelun hyvä keskinäinen yhteistyö ja yhteiset näkemykset maapoliittisista asioista.

Sidosryhmähaastattelujen ja kuntien avovastausten perusteella ristiriidat kunnan ja maanomistajin tahtotilojen välillä voivat estää kuntien maapolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Tavoitteita estävinä tekijöinä nähdään myös vähäiset resurssit, erityisesti kaavaprosesseihin liittyen. Hitaiden kaavaprosessien lisäksi erityisesti suurissa kunnissa korostuivat yleisesti tiedossa olevien suunnitelmien puuttuminen ja epäselvät tontinluovutusprosessit kunnan omistamien tonttien osalta. Estäviksi tekijöiksi nostettiin myös liian jyrkkä sääntely korostaen, että maapolitiikan vaikuttavuutta tarkasteltaessa tulisi huomioida maapolitiikan kohteena olevien oikeusturva. Nykyiset esim. lunastusta koskevat riidat voivat kestää vuosia, näitä voitaisiin aineistosta nousseiden näkökulmien mukaan estää kehittämällä sopimisen ja kohtuuden kulttuuria.

Maapolitiikan ja elinkeinopolitiikan välisen ristiriidan koettiin olevan usein melko suuri. Maapolitiikka koettiin vaikeuttavan kohtuuttomasti elinkeinoelämän kehitystä ja investointeja. Myös kuntien sisäistä ristiriitaa on esim. elinkeinopolitiikan ja kaupunkikuvan/kaavoituksen välillä. Hankkeet politisoituvat helposti sen sijaan että niitä ohjattaisiin tiedossa olevien ja ennustettavien periaatteiden mukaisesti.

10.1.3.1 Vaikuttavuutta edistävät tekijät

Pitkäjänteinen strateginen suunnittelu, selkeät linjaukset ja näistä viestintä vahvistavat kunnan sisäisten ja ulkoisten intressiryhmien maapolitiikkaan sitoutumista ja vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta edistäviksi tekijöiksi nousikin kyselyssä eri vastaajaryhmistä avoin ja rehellinen keskustelu kunnan ja maanomistajan välillä. Tämä mahdollistaa vaihtoehtojen puntaroinnin niin, että molempien osapuolien näkökulmat huomioidaan parhaimman mukaan. Sidosryhmät kokevat kunnissa toisinaan päällekkäyvä 'pakkomentaliteetin' heikentävän molemmille osapuolille järkevän ratkaisun löytymistä ja sopimukseen pääsyä. Pitkäjänteisyyttä toivottiin myös ohjaavalta ministeriöltä, etteivät painotukset muuttuisi hallituskausien myötä. Uudistuksia toivottiin harkittavan ja testattavan tarkasti.

Yritysvastaajat ja -haastateltavat toivat näkökulmina esiin, että maapolitiikan toteutumista edistetään sallivimmilla kaavamääräyksillä sekä joustavilla kaavoituksilla yhteistyössä tontin omistajan kanssa. Korostuva näkemys oli myös maanomistajien omaisuudensuoja, joka tulisi ottaa paremmin huomioon. Yritysten näkökulmasta kuntien maankäytön vaikuttavuusajattelu on usein puutteellista, päätösten seurauksia ei joko tarkastella ollenkaan tai näiden kaikkia vaikutuksia ei tunnisteta.

Sekä sidosryhmähaastatteluissa että kyselyssä nostettiin esiin täydennysrakentamisen tärkeys vaikuttavuuden vahvistamiseksi. Tätä pidettiin kuntatalouden kannalta tehokkaana niin lyhyellä kuin pitkällä aikajänteellä. Erityisesti pienissä kunnissa pidettiin tärkeänä sitä, että tyhjat rakentamattomat tontit kaava-alueilla pitäisi ensin saada rakennettua, ennen kuin kaavoitetaan uusia asuinalueita. Täydennysrakentamiseen vauhdittamiseksi kaivataan kannustavia instrumentteja ja vuoropuhelua sidosryhmien kanssa.

Vaikuttavuutta tulisi edistää kehittämällä maapolitiikan toteutumisen seuranta. Esityksiä seurannan keinoiksi ja indikaattoreiksi osattiin kuitenkin nimetä melko vähän. Keinoksi esitettiin esimerkiksi jälkiseurantaa, jossa 10 vuotta kaavan hyväksymisen jälkeen tehtäisiin arvio, miten kaavoitus toteutui. Maapolitiikan toteuttamista parhaiten palvelevat indikaattorit voisivat sidosryhmien mukaan liittyä maan selkeään hinnoitteluun, maankäyttösojmusperiaatteisiin ja tontti- ja hanketarjonnan yhdenvertaisuuteen. Asukkaita koskevien ulkoilu- ja viheralueiden sekä teiden ja reittien käyttöä esitettiin arvioitavaksi asukaskyselyillä suunnitteluvaiheessa ja toteutuksen jälkeen. Maankäyttöpolitiikan kehittämistä tukisi vuosittainen kuntakohtaisen tiedon koonti esim. kaavoituksen, tonttien ja rakentamisen tilanteesta. Tontti- ja kaavavarantoa olisi myös tärkeää pystyä erittelemään nykyistä tarkemmin tyypeittäin ja kaupunginosittain. Myös maapolitiikan vaikutuksesta elinkeinopolitiikkaan olisi tärkeää saada kansallisesti läpäisevää näyttöä. Samoin hyödylliseksi nähtiin kansallinen vertailutieto maankäyttöprosessien läpimenoajoista.

Maankäytön strateginen ajattelu ja instrumentit ovat isossa osassa kuntia hyvin vakiintuneita ja perinteisiä. Maapolitiikan uusiksi keinoiksi ei kuitenkaan nousut juurikaan ideoita. Yhdeksi keinoksi esitettiin maankäyttöpäätösten seurantavelvoitetta tai määräaikaaisuutta. Esimerkiksi jos kunta hankkii maata perusteella, joka ei toteudu määräajassa tai sen käyttötarkoitus muuttuu, pitäisi hankinnan peruuntua ja maan palata alkuperäiselle omistajalleen. Sidosryhmähaastatteluissa toivottiinkin kannustavien instrumenttien testausta kokeiluperiaatteella. Kokeiluhankkeilla voitaisiin tukea keinojen monipuolistumista sekä uusien keinojen löytämistä.

Maankäytön suunnittelu ja tulosten seuranta parantuvat aineistojen digitalisoinnin ja datan liikkuvuuden myötä. Datan uudenlainen hyödyntäminen vahvistaa myös eri ratkaisujen ja intressien yhteensovittamista ja näiden vaikutusten tarkastelua ennakoivasti. Alan digitalisaation toivottiin etenevän datan virtaamisen kehittämistä tukien, ettei luotaisi esim. rinnakkaisia rekistereitä. Sidosryhmähaastatteluissa myös ihmeteltiin sitä, miten hitaasti sähköisiä palveluita on otettu käyttöön sidosryhmäyhteistyön kehittämisessä.

10.1.3.2 Vaikuttavuutta hidastavat tekijät

Yleisellä tasolla erilaiset intresseihin kohdistuvat ristiriitatilanteet ja niiden aiheuttamat ongelmat vaikuttavat monella tapaa toimivan maapolitiikan onnistumiseen. Tavoitteet ja

niiden saavuttaminen eivät usein näyttäyty maanomistajille ja kunnille samalla tavalla. Kuntien maapolitiikan epäjohtonmukaisuudesta on esimerkkejä, esim. ympäristöarvoja voidaan pitää jossain kunnassa erittäin tärkeinä, ne eivät kuitenkaan aina läpäise kaavoitusta ja muuta toimeenpanoa. Myös poliittisen päätöksenteon kyvykkyys vaihtelee ja saattaa estää vaikuttavaa maapolitiikkaa rajoittamalla käytettäviä instrumentteja, esim. kieltämällä pakkolunastukset.

Kuntien käsittely- ja päätöksentekoprosessit nostettiin sidosryhmähaastatteluissa ja kyselyssä usein esiin keskeisenä vaikuttavuuden hidasteena. Pienissä kunnissa resursointi on usein ohutta ja viiveet kytketään tähän. Suurten kuntien henkilöstön määrän sidosryhmät kuitenkin kommentoivat näyttävästi melko mittavanakin. Näissä tapauksissa oletettiin hidasteen liittyvän kuntien sisäisiin prosesseihin. Tietoa prosessin kestosta tai viiveiden syistä sidosryhmät eivät yleensä kuitenkaan olleet kunnilta saaneet.

Kuntatalouden heikko tilanne nostettiin yhdeksi myös kestävän ja vaikuttavan maapolitiikan haasteeksi. Tällöin tavoitteeksi voi nousta maapolitiikan käyttö tulojen saamiseksi kunnalle lyhyellä aikajänteellä. Uusien alueiden kehittämistavoitteiden ei aina pienissä ja keskisuurissa kunnissa nähty olevan taloudellisesti kannattavia ja vaikuttavia pitkällä aikajänteellä, vaikka näillä olisi haettu nopeaa kasvua ja taloudellista hyötyä. Lisäksi pienissä kunnissa yksityisten kaavojen koettiin menevän rakentaminen edellä, jolloin ne saattavat heikentävät kaavoituksen tasapainoa sekä yleisiä ympäristöön liittyviä etuja.

Vaikuttavuutta heikentää myös kuntien kyvyttömyys tarkastella kuntaa tai sen aluetta kokonaisuutena. Kehittämistä ei pitäisi katsoa vain yhden kehittämisen lippulaiva-hankkeen, vaan pitkäjänteisen kehittämisen ja vetovoimaisuuden kautta. Ympäristönäkökulmien todettiin häviävän usein uuden rakentamisen ratkaisujen tavoitteita asetettaessa.

10.1.3.3 Viimeaikaiset muutokset maapolitiikassa

Pienissä kunnissa ei ole vastaajien mukaan havaittu merkittäviä muutoksia maapolitiikan tavoitteissa tai keinoissa. Tämä toistui myös sidosryhmähaastatteluissa.

Keskisuurissa kunnissa on tunnistettu sekä positiivisia että negatiivisia muutoksia. Positiiviset muutokset koskevat kunnan aktivoitumista tonttien tarjoamisessa. Negatiiviset muutokset liittyvät heikentyneeseen vihersuunnitteluun. Suurissa kunnissa negatiivisia muutoksia ovat muun muassa kaavoitusten hidastuminen ja kilpailu julkisen ja yksityisen hankinnan välillä, jonka seurauksena tavoitteellisen maapolitiikan harjoittaminen kiristyy entisestään.

Kun huomio käännetään kunnan tavoitteista vastaajan omien tai edustamansa organisaation tavoitteiden toteutumiseen, vastaukset ovat hyvin saman suuntaisia. Niin ikään

yleiskaava ja asemakaava nähdään positiivisimmin. Hyödyllisimpinä pidettiin asemakaavaa (55 %), yleiskaavaa (48 %), maankäyttösopimuksia (46 %) sekä maanhankintaa ostamalla (46 %). Haitallisimmiksi nähtiin kiinteistöveron taso (48 % 1–2/5) sekä kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä (46 %) ja etuosto-oikeudella (32 %).

Kuntakoon perusteella erot hyödyllisyydessä suhteessa omiin tavoitteisiin jäivät vähäisiksi. Yritysvastaajien vastauksissa hyödyllisinä korostuivat maankäyttösopimukset ja tontinluovutusperusteet. Maanomistajat puolestaan korostivat yleiskaavan, asemakaavan ja hajarakentamisen ohjaamisen merkitystä.

Erityisesti pieniä ja keskisuuria kuntia koskevat kehitysesitykset käsittelivät pääasiassa elinvoimaisuuden vahvistamista.

Keskisuurissa kunnissa elinkeinoelämän proaktiivista huomioimista tulisi lisätä maapolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Suurissa kunnissa ensisijaiset toimenpiteet koskevat kaavoitusta, joita tulee sujuvoittaa. Myös virkistysalueiden riittävydestä tulee huolehtia. Ympäristöasioihin tulee kiinnittää enemmän huomiota mm. ympäristön suojelun ja ilmastomuutoksen torjumisen puitteissa.

III OSA (luvut 11–13): Synteesi ja kehittämisehdotukset

11 Yhteenveto ja synteesi

Luvuissa 3–10 on raportoitu tutkimuksen tuloksia menetelmittäin. Tässä luvussa keskitytään neljään teemaan, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiin 1–3: 1) maapolitiikan keinoihin ja käytäntöihin ja niissä havaittuihin kehitystarpeisiin, 2) maapolitiikan toimintaympäristön muutoksista nouseviin kehitystarpeisiin, 3) maapolitiikan tavoitteiden, toteutuksen ja vaikuttavuuden muodostamaan kokonaisuuteen, ja 4) maapolitiikan avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja hyväksyttävyyteen. Jokaisen teeman osalta vedetään yhteen eri menetelmien kautta esiin nousseet päähavainnot ja -johtopäätökset. Lukuun on myös integroitu oikeudellista analyysiä syventämään keskustelua.

11.1 Maapolitiikan keinot ja käytännöt

Yhtenä tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa kokonaiskuva kuntien harjoittamasta maapolitiikasta ja sen keinovalikoiman käytöstä. Maapolitiikan keinovalikoiman käyttöä ei tilastoida tai kuvata systemaattisesti tilastoissa tai muissa aineistoissa, joten tässä tutkimuksessa kokonaiskuva on muodostettu haastattelemalla 45 kunnan maapolitiikan viranhaltijoita sekä lähettämällä haastattelujen tuloksia validoiva kysely kaikille Suomen kunnille.

Yleisesti voidaan todeta, että kunnilla on käytössään koko maapolitiikan keinovalikoima, ja keinoja hyödynnetään säännöllisesti maapolitiikan toteutuksessa. Ainoastaan yksittäiset kunnat ovat rajanneet joitain keinoja täysin pois keinovalikoimastaan. Toimijat myös pitivät maapolitiikan keinovalikoimaa pääsääntöisesti toimivana ja riittävänä.

Lainsäädännön mahdollistamista maapoliittisista instrumenteista ainoastaan kehittämisalumenettelyä ei ole käytetty kertaakaan. Useammassa kunnassa sen käyttöä on harjittu, mutta suunnitelmasta on vetäydytty ennen instrumentin varsinaista käyttöönottoa. Kehittämisalumenettelyn merkittävimiksi ongelmiksi koetaan heikot kannustimet maanomistajan näkökulmasta sekä prosessin monimutkaisuus. Käytännössä sellaisissa tilanteissa, joissa menettelyä olisi haluttu käyttää, on lopulta päädytty etenemään maankäyttösopimuksin. Toinen instrumentti, jonka käytöstä ei juuri ole kokemuksia, on kehittämiskorvaus. Kehittämiskorvausmenettelyn käyttämiseen on päädytty vain muutaman kerran tilanteissa, joissa maanomistajan kanssa ei ole saatu aikaan maankäyttösopimusta.

Kehittämiskorvausmenettelyn käyttämisen mahdollisuus nähdään kuitenkin tärkeänä maankäyttösopimusneuvotteluja edistävänä tekijänä.

Kunnilla on laaja harkintavalta siinä, miten maapolitiikkaa toteutetaan, mikä näkyy paitsi keinojen valinnassa, myös siinä miten keinoja käytetään. Oikeastaan kaikkien maapolitiikan keinojen soveltamistavoissa on jonkin asteisia eroja kuntien välillä. Tietoisten valintojen ohella eroja syntyy kuntien hyvin erityyppisistä maapolitiikan toimintaympäristöistä ja reunaehdoista. Näin ollen voidaan sanoa, että maapolitiikan sisällöt voivat vaihdella merkittävästikin eri kunnissa.

Maapolitiikan keinojen ja käytäntöjen osalta tutkimusryhmä kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että maapolitiikan keinojen käytön ja maapolitiikan tehtävien yhteys on paikoin hatara. Tätä käsitellään luvussa 11.1.1. Lisäksi maapolitiikan keinoista etenkin tontinluovutuksiin ja maankäyttösopimukseen vaikuttaa liittyvän paljon haasteita, jotka liittyvät paitsi instrumenttien käytön tapaan, myös niiden tasapuolisuuteen, hyväksyttävyyteen ja avoimuuteen. Näiden instrumenttien käyttöä kunnissa sekä havaittuihin käytäntöihin liittyviä haasteita käsitellään tarkemmin alaluvuissa 11.1.2 ja 11.1.3. Suomalaisten kuntien joukko on varsin monimuotoinen, mikä heijastuu myös maapolitiikkaan ja maapolitiikallisten instrumenttien käyttöön. Keinovalikoiman soveltuvuutta erilaisille kunnille arvioidaan alaluvussa 11.1.4. Viimeinen alaluku 11.1.5 käsittelee kuntien maapolitiikkaa koskevan tiedon saavutettavuutta.

11.1.1 Maapolitiikan tavoite ja tehtävä

Maapolitiikassa voidaan tunnistaa kaksi tavoitetasoa: Laajat tavoitteet, joita käsitellään tarkasteltaessa vaikuttavuutta, ja maapolitiikan keinovalikoiman käyttöä legitimoivat suppeammat tavoitteet. Tässä alaluvussa tarkastellaan nimenomaan maapolitiikan harjoittamista ja keinovalikoiman käyttöä legitimoivia suppeampia tavoitteita.

Maapolitiikan harjoittamisen tavoitteita ei ole määritelty täsmällisesti, tai oikeastaan mitenkään, maankäyttö- ja rakennuslaissa. Yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä (1 §). Lisäksi alueidenkäytön tavoitteena on lain 5 §:n 1 momentin mukaan edistää suurta joukkoa erilaisia, osittain keskenään ristiriitaisiakin päämääriä. Tästä luettelosta muiden ohessa ainakin yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuus (2-kohta), riittävän asuntotuotannon edellytykset (2a-kohta, L 1441/2006), yhdyskuntien toimivuus (7-kohta), elinkeinoelämän toimintaedellytykset (9-kohta) ja palvelujen saatavuus (10-kohta) liittyvät maapolitiikkaan. Toisaalta on todettava, että laajemmin tarkasteltuna maapolitiikalla on vaikutuksensa kaikkiin maankäyttö- ja rakennuslain 5 §:n mukaan edistettäviin

tavoitteisiin. Selvyden vuoksi on todettava, että kunnan talouden yleinen näkökulma ei kuulu niihin välittömiin seikkoihin, jotka maankäyttö- ja rakennuslaissa tuodaan esiin maapolitiikan tavoitteiden taustalla olevina. Kuntalain 1 §:n 2 momentissa säädetään hyvin yleisesti kunnan tarkoituksesta. Sen mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Asukkaiden hyvinvointi ja kunnan alueen elinvoima voidaan hyvin yleisellä tasolla nähdä myös maapolitiikan laajoina tavoitteena.

Maapolitiikan käsite tarkentuu jossain määrin maankäyttö- ja rakennuslain 5 a §:ssä, jonka mukaan maapolitiikkaan kuuluvat kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Hallituksen esityksen (HE 334/2014) mukaan säännös sisältää maapolitiikan yleisen kuvauksen. Hallituksen esityksessä maapolitiikan keinoina tuodaan sekä yleisperusteluissa että yksityiskohtaisissa perusteluissa esiin raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus ja maan lunastaminen, maankäyttösopimukset, rakentamiskehotus, kehittämisalueet, kunnan tontinluovutus ja korotettu kiinteistövero rakentamattomille rakennuspaikoille. Yleisperustelujen mukaan kunta voisi maapolitiikan toimenpitein varmistaa, että kaavoitetut tontit, rakennettu kunnallistekniikka, katuverkosto sekä koulut ja päiväkodit tulevat ajallaan ja kustannustehokkaasti käyttöön. Lisäksi luovuttamalla tontteja kysyntää vastavasti kunta voisi vaikuttaa siihen, että tonttien hinnat pysyvät kohtuullisella tasolla. Hallituksen esityksen mukaan riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta myös edistää kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa ja elinkeinoelämän toimialoilla.

Yleisesti maapolitiikan taustalla oleviksi tavoitteiksi voidaan nähdä maankäyttö- ja rakennuslain näkökulmasta ainakin yhdyskuntarakenteen hallinta, yhdyskuntarakentamisen toteuttamisen kustannusten jakaminen ja kattaminen sekä kaavan toteuttamisen ja tonttitarjonnan edistäminen. Tavoitteiden saavuttamiseksi kunnilla on käytössään varsin laaja keinovalikoima, vaikka keinovalikoimaa koskeva ja sitä rajoittuva sääntely jakautuu-kin useaan toisistaan merkittävästi poikkeavaan lainsäädäntöön. Kunnilla on tämän varsin hajanaisen sääntelyn nojalla varsin laaja toimintavapaus oikeudellisesti tarkasteltuna. Alla olevassa taulukossa 4 on pyritty kuvaamaan sitä, mitä tavoitteita eri keinoilla voidaan ajatella edistettävän.

Taulukko 4. Maapolitiikalle lainsäädännöstä selkeästi tunnistettavat tavoitteet ja niihin liittyvät keinot.

Yhdyskuntarakenteen hallinta	Yhdyskuntarakenteen kustannusten kattaminen	Asemakaavan toteuttamisen ja tonttitarjonnan edistäminen
Vapaaehtoinen maanhankinta	Raakamaan hankinta ja kehittäminen	Korotettu kiinteistövero
Etuosto-oikeuteen perustuva maanhankinta	Tontinluovutus-sopimukset ehtoineen	Rakentamiskehotus
Pakkolunastus yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin	Maankäyttösopimus-korvaukset	Tontinluovutus-sopimuksen rakentamisvelvoite ja siihen liittyvät seuraamukset
Maankäyttösopimukset	Kehittämiskorvaus	Maankäyttösopimukset ehtoineen
Maankäyttösopimuskorvaukset (ja niihin myönnettävät alennukset)		
Suunnittelutarveratkaisut		
Poikkeamispäätökset		
Kehittämisalumenettely		

Tutkimuksessa havaittiin myös maapolitiikan instrumenttivalikoiman soveltamiseen liittyviä käytäntöjä ja toimintatapoja, jotka eivät vaikuta olevan välittömässä yhteydessä yllä mainittuihin maapolitiikan tavoitteisiin.

Esimerkkeinä tällaisista käytännöistä voidaan mainita tontinluovutuksen yhteydessä määritettävä valmistuvien huoneistojen enimmäismyyntihinta, tai sen määrittäminen tuleeko huoneistot valmistuttuaan myydä kuluttajille yksittäin vai voiko koko asunto-osakeyhtiön myydä asutosijoittajalle. Lisäksi esimerkiksi luovutuksensaajan valinnassa käytetyt priorisointikriteerit eivät näyttäisi liittyvän yhdyskuntarakenteeseen, sen kustannuksiin tai asemakaavan toteuttamiseen. Edellä mainituissa tapauksissa kunta pyrkii edistämään asunto-poliittisia tai alueen väestörakenteeseen liittyviä tavoitteita maapoliittisin keinoin.

Maakaaren kiinteistöjen hankintaa ja luovutusta koskevat säännökset rajaavat myös kunnan mahdollisuuksia käyttää erilaisia ehtoja tontinluovutuksissa. Pätemättömistä ehdoista säädetään maakaaren 2 luvun 11 §:ssä. Kiinteistökaupassa sitomaton on ensinnäkin ehto, jonka mukaan myyjällä tai jollakin muulla on oikeus halutessaan lunastaa kiinteistö taikka jonka mukaan ostajalla on velvollisuus tarjota kiinteistö myyjän tai jonkun muun ostettavaksi ennen sen luovuttamista uudelle omistajalle. Toiseksi ehto, joka rajoittaa ostajan oikeutta luovuttaa kiinteistö edelleen, pantata kiinteistö, sopia vuokraoikeuden tai muun

erityisen oikeuden perustamisesta kiinteistöön taikka muutoin näihin verrattavalla tavalla oikeudellisesti määrätä kiinteistöstä, on niin ikään sitomaton. 11 §:n 2 momentin mukaan ehto, jonka mukaan ostaja ei saa myyjän suostumuksetta luovuttaa kiinteistöä edelleen rakentamattomana tai määrättyä kauppahintaa korkeammasta hinnasta, on kuitenkin tietyin edellytyksin mahdollinen viiden vuoden määräajan. Kolmanneksi ehto, joka rajoittaa myyjän tai hänen edeltäjänsä vastuuta saannonmoitteesta, on sitomaton. Neljänneksi sellainen ehto, joka rajoittaa ostajan henkilökohtaista vapautta tai joka on muutoin sopimaton taikka jonka noudattaminen on lainvastaista, on sitomaton. On huomattava, että ehdot eivät ole mahdollisia myöskään erillisinä sopimuksina, jos kyse on kiinteistön luovutustilanteesta.

Maapolitiikan keinojen käytön näkökulmasta taloudelliset tavoitteet ovat erityisen ongelmallisia. Maapolitiikalla on yhdyskuntarakenteen kustannusten kattamisen näkökulman kautta luonnollinen kytkentä talouteen. Tällöin maapoliittisilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan, että yhdyskuntarakenteen kehittämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen saadaan vastaavasti kerättyä myös tuloja. Joissain tapauksissa maapolitiikan tavoitteiksi on kuitenkin saatettu jopa asettaa taloudellisen voiton tai muun ylijäämän tavoittelu. Lainsäädäntö, ja erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaki, ei näyttäisi antavan erityistä tukea niiden sisällyttämiselle maapolitiikan tavoitteiksi.

Kuntalain 126 §:ssä säädetään kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla, jonka taustalla on EU:n valtiontuki- ja kilpailusääntely. Sen mukaan kunnan tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla hoidettaessa, koskee tätä yhtiöittämisvelvollisuus. Kuntalain 126 §:n 2 momenttiin on otettu toimintoja, joita yhtiöittämisvelvollisuus ei koske. Sen mukaan kunta ei hoida tehtävää markkinoilla, jos se ostaa, myy tai vuokraa kiinteistöjä ja tämä liittyy maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien hoitoon. Rajauksen piiriin ei kuulu ”kiinteistötoimintaan liittyvä rakentamistoiminta”, joka hallituksen esityksen (HE 32/2013, joka sisältää samansisältöisen voimassa olevan lain perustelut) mukaan rajautui vuoden 1995 kuntalain kunnan toimialasäännöksellä. Säännös tarkoittaa ainoastaan yhtiöittämisvelvollisuudesta poikkeamista, eikä siitä voida tehdä tulkintaa, joka tarkoittaisi, että kunta voisi toimia maapolitiikassaan tässä suhteessa voittoa maksimoiden yritystoiminnan kaltaisesti. Säännös kuitenkin osoittaa sen, että lainsäätäjä on havainnut, että kunnan maan osto-, myynti- ja vuokraustoimintaan liittyy yksityisen vastaavaan toimintaan verrattavia piirteitä. Tällaisessa toiminnassa ei myöskään ole kyse luonnolliseen monopoliasemaan verrattavasta tehtävästä. Yleisesti taloudellisten tavoitteiden suhteen on pidettävä mielessä myös hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Erityisesti tarkoitussidonnaisuusperiaate eli se, että viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin, asettaa reunaehdon maapolitiikankin harjoittamiselle.

Yleisesti kunnan maapolitiikan tavoitteet ja keinotkin ovat lähtökohtaisesti kuntien vapaasti valittavissa. Yleistenkin keinojen käytössä tulee luonnollisesti noudattaa hallinnon

yleisiä oikeusperiaatteita. Maankäyttö- ja rakennuslaissa esitetyt maapolitiikan tavoitteet ja keinot ovat säänneltyinä erityisiä. Näiden maapolitiikan keinojen käytön tulee perustua sääntelyyn. Olisi ilmeisen tarpeellista käydä laaja-alaista keskustelua maapolitiikan tavoitteista ja keinoista siten, että maapolitiikkaa tarkasteltaisiin kokonaisuutena ja sääntelyä kehitettäisiin kokonaisuutena ottaen huomioon myös muu kuin juuri kulloisena hetkenä uudistamisen kohteena oleva laki.

Kuntien maapolitiikkaan ei kohdistu yleisesti erityistä valvontaa. Kuntalain 10 §:n mukaan valtiovaraministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta. Lisäksi aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Maapolitiikan näkökulmasta valvontaa ei kuitenkaan harjoiteta. Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan ELY-keskus huolehtii niistä annetun lain (897/2009) 3 §:n mukaisista tehtävistä. Lain 3 §:n mukaan tehtävänä on muun ohessa alueiden käyttö ja rakentamisen ohjaus. Voidaan ajatella, että alueiden käyttöön kuuluisi jollakin tavalla myös maapolitiikka, mutta tosiasiasa valtion viranomaiset eivät valvo kuntien maapolitiikan harjoittamista. Lisäksi maapolitiikka voisi satunnaisesti tulla valvonnan piiriin osana yleistä kuntatalouden valvontaa (esim. tilintarkastus) tai kilpailunäkökulmasta kuluttaja- ja kilpailuviraston toimialalle. Lisäksi eräänlaista kansalaisvalvontaa voidaan toteuttaa myös kuntalain mukaisen muutoksenhaun kautta. Maapolitiikan tavoitteita koskevan sääntelyn niukkuus ja laajat yhteiskunnalliset vaikutukset voisivat puoltaa erityistä seuranta- ja raportointia ja valvontaa. Valvonnan tarve voi tulla esille esimerkiksi siinä tapauksessa, että maapolitiikan tavoitteenasetanta erkanee maapolitiikan välittömistä yhdyskuntarakenteen koordinoituun toteuttamiseen liittyvistä tavoitteista. Tämän vuoksi voisi olla tarpeen sisällyttää lainsäädäntöön erityistä sääntelyä maapolitiikan harjoittamista, seuranta- ja tietäntyyppistä valvontaa koskien.

11.1.2 Tontinluovutukset

Suomalaiset kunnat ovat perinteisesti toimineet aktiivisina maan kehittäjinä, ja tontinluovutuksista saatavilla tuloilla on katettu yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Tontin hinnan ja luovutuksensaajan valinnan ohessa tontinluovutussopimuksilla ohjataan myös paitsi rakentamisen ajoittumista myös rakentamisen laatua.

Tontinluovutuksissa kunnilla on pääsääntöisesti eri prosessi tonttien luovuttamiseen ammattimaisille toimijoille ja pientalotonttien luovutukseen yksityishenkilöille. Näistä etenkin ammattimaisille toimijoille suunnatuissa luovutuksissa käytännöt vaihtelivat paitsi kuntien välillä, myös kunnan sisällä, riippuen esimerkiksi luovutettavan tontin ominaisuuksista. Ammattimaisille toimijoille suunnatuissa luovutuksissa havaittiin myös joitakin toimintatapoja, joita ei voida pitää oikeudellisesti tai markkinan toiminnan kannalta suositeltavina. Näitä kuvataan seuraavissa kappaleissa.

Ammatillisille toimijoille suunnattuja luovutuksia tehdään suoraan hakumenettelyin, kilpailullisin menettelyin, sekä neuvottelujen kautta. Lähes kaikissa kunnissa käytetään suoraa hakumenettelyä jossain muodossa. Suurissa kunnissa, joissa tonteille kohdistuu vahvaa kysyntää, järjestetään säännöllisesti yleisiä tonttihakuja, joihin kaikki toimijat voivat jättää hakemuksensa. Näissä hauissa tonttien hinnat tyypillisesti määritetään ulkopuolisiin kiinteistöarviointilausuntoihin nojautuen (nk. hallinnollinen hinnoittelu), ja luovutuksensaajat valitaan hakemusten perusteella. Hakemuksia arvioidessa painotetaan yleisimmin suunnitelmien laatua, rakennusliikkeen kokoa ja aiempia referenssejä, sekä aiemmin yritykselle luovutettujen tonttien määrää ja/tai tontinvarausten toteuttamista. Hakuihin saattaa liittyä myös vaihtuvia teemapainotuksia tai erityisiä kriteerejä, joille annetaan painoarvoa hakemusten arvioinnissa. Tonttihauissa ylijääneet tontit asetetaan tyypillisesti jatkuvaan tonttihakuun.

Hallinnollisen hinnoittelun käyttäminen ammattimaisille toimijoille suunnatuissa luovutuksissa on kuntalain mukaan mahdollista. Toimivalla maamarkkinalla, jossa arvion tueksi on riittävästi luotettavia vertailukauppoja, kiinteistöarvioijan muodostama arviointinäkemys on todennäköisesti suhteellisen lähellä markkina-arvoa, ja valtioneuvoston vaatimus siitä, että tontteja ei luovuteta alle markkinahinnan, tulee täytettyksi. Joissain kunnissa kuitenkin todettiin, että tontteja halutaan luovuttaa ”maltilliseen markkinahintaan” tai että esim. tontinvuokrauksessa vuokratason perusteena oleva pääoma-arvo asetetaan tontin markkina-arvoa alemmaksi. Näiden toimintatapojen perusteena mainitaan usein toive tukea kohtuuhintaista asumista tai hillitä asuntojen hintojen nousua, vaikka markkinoiden toiminnan näkökulmasta on selvää, etteivät alihintaiset tontinluovutukset ole tehokkaita keinoja edistää näitä tavoitteita. Sen sijaan menettelyt ovat kyseenalaisia sekä valtioneuvoston vaatimusta että kuntalain ja hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden näkökulmasta. Lisäksi niillä voi olla rakennusmarkkinoita vääristäviä vaikutuksia.

Alueilla, joilla tonttikysyntää on paljon, hallinnollisen hinnoittelun käyttö johtaa myös luovutuksen saajan valintaan liittyvään menettelyyn. Toisin kuin tarjouskilpailuissa, joissa korkeimman tarjouksen jättänyt luontevasti valikoituu luovutuksensaajaksi, hallinnollisen hinnoittelun tapauksessa halukkaita luovutuksensaajia voi olla useita. Tällöin luovutuksensaajan valinta on osa kunnan maapoliittista toimintaa. Ammattimaisten luovutuksensaajien valintaan liittyvät prosessit, niiden läpinäkyvyys ja viestintä vaativat huomattavaa kehittämistä: Joissain tapauksissa tonttien luovutuksissa arvioidaan myös hakijayritystä, kuten yrityksen kokoa, referenssejä ja työntekijöiden määrää sekä hakijan hallussa olevaa vielä rakentamatonta tonttivarantoa. Joissain kunnissa huomioidaan hakijalle aiemmin kunnan toimesta luovutetut tontit tai tehdään aktiivisia valintoja rakennusmarkkinan kilpailun edistämiseksi. Havaittavissa on myös joitain selkeästi ei-markkinaehtoisia toimintatapoja, kuten tietyn alueen tonttien korvamerkitsemistä ennalta yhdelle toimijalle. Tontit ovat välttämätön tuotannontekijä ammattimaisille toimijoille, ja tästä syystä valintakriteerien yksiselitteisyyteen ja avoimuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Toimiessaan tonttien luovuttajana oikeuskäytäntö rinnastaa kunnan yksityisoikeudellisesti

elinkeinonharjoittajaan, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että tontinluovutustoimintaa voidaan jossakin määrin arvioida myös kilpailulain säännösten kautta.

Yksityisille toimijoille tehtävissä tontinluovutuksissa pääsääntöinen tontinluovutustapa vaikuttaa haastattelun ja kyselyiden perusteella olevan hakuajat, joiden aikana kiinnostuksensa osoittaneiden hakijoiden joukosta tontinsaajat joko arvotaan tai valitaan tarveharkinnan perusteella. Tarveharkinta tai hakijoiden pisteytys erilaisin kriteerein on melko harvinaista, mutta joissain kunnissa on käytössä hakuryhmät, joista tyypillisin esimerkki on oman kunnan asukkaiden asettaminen etusijalle arvonnassa. Kunnissa, joissa tontinostajia on vähemmän kuin tontteja, voi haku olla jatkuvaa eli tontteja voi hakea ympäri vuoden ja luovutus päätös tehdään yleensä varsin nopeasti. On myös yleistä, että varsinaisen haun yhteydessä varaamatta jääneet tontit asetetaan jatkuvaan hakuun.

Yksityishenkilöille tapahtuvissa pientalotonttien luovutuksissa noudatetut hinnoitteluperiaatteet vaihtelevat huomattavasti kunnittain, ja käytössä on sekä kustannusperusteista, markkina-arvoon pyrkivää, että vyöhykehinnoittelua. Joissain kunnissa pyritään aktiivisesti tarjoamaan tontteja alle kustannus- tai markkinahinnan. Juridisesta näkökulmasta voidaan todeta, että tapauksiin, joissa on kyse yksityisille luovutettavista pientalotonteista, ei lähtökohtaisesti sovelleta valtioneuvoston asetuksia. Tällaiset luovutukset voivat kuitenkin muodostua ongelmalliseksi kunnan harkintavaltaa rajoittavien hallintolain 6 §:ssä säädettyjen periaatteidenkin kannalta (erityisesti tarkoitussidonnaisuus ja yhdenvertaisuus), jos tontin todellisen markkina-arvon ja luovutushinnan erotus on merkittävä. Kysymys koskee tällöin myös sitä, missä määrin kunta voi tällä tavoin tosiasiallisesti lahjoittaa omaisuuttaan.

Huomattavimmat poikkeamat markkinahintaisista luovutuksista nähdään taantuvissa tai pienissä kunnissa, joissa tarjotaan nk. "euron tontteja". Nämä tontinluovutukset palvelevat yleensä kunnan väestöllisiä tavoitteita. Asuntomarkkinoiden toiminnan näkökulmasta alihintaiset tontinluovutukset muuttotappioalueilla näyttäytyvät ongelmallisina, koska uudisrakentamisen tekeminen houkuttelevammaksi vähentää olemassa olevaan asuntokantaan kohdistuvaa (jo lähtökohtaisesti alhaista) kysyntää. On myös muistettava, että tontinluovutuskampanjat voivat ohjata rakentamista kunnan palveluverkon ylläpitämisen kannalta epäedullisiin sijainteihin.

Hinnoittelukäytäntöjen lisäksi tontinluovutussopimukseen (tai niiden ohessa tehtäviin toteuttamissopimukseen) sisällytettävät ehdot saattavat olla kyseenalaisia. Sopimukseen kirjataan luovutuksensaajalle melko laajasti vastuita ja rajoituksia. Tässä kiinnitetään erityisesti huomioita etenkin ehtoihin, jotka määrittävät, tuleeko rakennettava asuinrakennus viedä markkinaan vuokra-asuntoina vai kuluttajille suunnattuina omistusasuntoina, vaikka muitakin tarkempaa tarkastelua vaativia ehtoja havaittiin. Oikeudelliselta kannalta ei nimittäin ole aivan selvää, missä määrin esimerkiksi tontinluovutussopimukseen, maanvuokrasopimukseen tai maankäyttösopimukseen taikka muun tyyppisiin yksityisoikeudellisiin

sopimukseen otettavin sopimusehdoin voidaan juridisesti sitovalla tavalla ohjata esimerkiksi luovutettavan tai kehitettävän alueen hallintamuotojakautumia tai muita asuntopoliittisia tavoitteita. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että tietyt luovutuksensaajan edelleenluovuttamisvaltaa rajoittavat ehdot voivat olla mitättömiä maakaaren pakottavan sääntelyn (MK 2:11) johdosta. Ehto, jolla pyritään esimerkiksi tällaisen kiellon vastaisesti edistämään tiettyjä asuntopoliittisia päämääriä, ei siten välttämättä sido edes sopimuksen osapuolia. Vaikka tietty ehtotyyppiä ei olisi nimenomaisesti laissa kielletty, on syytä muistaa, että elinkeinosektorin kilpailuun vaikuttavat ehdot voivat tästä huolimatta muodostua esimerkiksi sopimusvapautta rajoittavan kilpailulain kannalta ongelmallisiksi.

Tontinluovutuksista ja niitä koskevista hyvistä käytänteistä ja lainsäädännöllisistä reunaehdoista olisi syytä luoda tiivis ohje tai suositus, joka jalkautettaisiin kuntiin kohdennetuilla koulutuksilla. Kunnan toimintavapautta tontinluovutuksissa tulisi tutkia ja ohjeistaa tarkemmin. Sopimukseen sisällytettävät toteutusehdot ja niiden asianmukaisuus on monitorointi ja vaikea kysymys, ja siitä tulisi tehdä erillinen juridinen selvitys.

11.1.3 Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimukset ovat laajasti käytössä kaikissa sellaisissa kunnissa, joissa kaavoitetaan muun kuin kunnan omistuksessa olevaa maata. Maankäyttösopimuksilla sovitaan paitsi maankäyttömaksuista, myös muista seikoista kuten toteutettavien hankkeiden hallintamuotojakaumista, asuntokokojakaumista, ja kaavan toteutusaikataulusta.

Maankäyttösopimuskorvauksen määrittämisessä on tutkimusaineiston perusteella hyvin vaihtelevia käytäntöjä. Yleisin tapa on laskea korvaus prosenttiosuutena kaavan tai kaavamuutoksen aiheuttamasta arvonnoususta. Joissain kunnissa on käytössä kustannusperusteinen korvaus, tai korvauksen suuruus arvioidaan sekä arvonnousuun että kustannuksiin pohjautuen. Kuntien viranhaltijat näkevät arvonnousuun perustuvat laskelmat vähemmän subjektiivisina tapoina määrittää korvaus. Kustannusten arvioinnissa ja määrittämisessä haasteena on ennen kaikkea kustannusten allokointi. Suuret kustannuserät, kuten sillat tai pysäköintiratkaisut, voivat sijoittua fyysisesti yhden maankäyttösopimuksen alueelle, mutta palvelevat myös muita alueita. Varsinkin tiiviissä kaupunkirakenteessa on hyvin vaikea arvioida, mitkä kaikki kustannukset tulisi ottaa huomioon maankäyttösopimuskorvauksessa. Myös arvonnousun määrittelyssä on eroja: Jotkut kunnat käyttävät vyöhykehintojen arvonnousun määrittelyyn, toiset ”kohtuullista käypää arvoa” jne. Niissä kunnissa, jotka perustavat sopimuskorvauksen arvonnousuun, arvonnousun jakamisen tyyppiarvo on 50 %, joka oli käytössä yli puolessa vastanneista kunnista.

Maanomistajalla on velvollisuus osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä maanomistajalle. Haastatteluissa nousi esille,

että joissain kunnissa kaikki hyöty nähdään merkittävänä, jolloin maankäyttömaksu peritään aina. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n säännöksen sanamuoto huomioon ottaen tätä ei voida pitää perusteltuna. Useissa kunnissa merkittävää hyötyä tulkitaan nk. kynnysehdoin, joita alittavilta osin korvausta ei peritä. Kynnysehto voidaan määritellä rakennusoikeuden määrän tai euromääräisen arvonnousun kautta. Euromääräisissä kynnysehdoissa oli merkittävää vaihtelua kuntien välillä. Merkittävän hyödyn vaihteleva tulkinta on juridisesti ongelmallista: MRL 91 a §:n mukaan maanomistajalle syntyy velvollisuus osallistua kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin vain, jos maanomistajalle aiheutuu asemakaavasta merkittävää hyötyä. Jos merkittävää hyötyä ei synny, kunnalla ei lain mukaan ole oikeutta edellyttää maanomistajalta maksuja, vaikka maan arvo kohoaisi ja ”merkittävää vähäisempää hyötyä” sinänsä syntyisi. Jos maksuja edellytetään pienemmästä arvonnoususta kuin ”merkittävästä”, on menettely lähtökohtaisesti ongelmallista ja joissakin tapauksissa jopa niin kutsuttua harkintavallan väärinkäyttöä. Merkittävän hyödyn käsitettä ei ole laissa määritelty, joten se jättää kunnalle tosiasiasa tulkinnanvaraa sen suhteen, kuinka suurta hyötyä se pitää ”merkittävänä” ja milloin se katsoo voivansa edellyttää maksujen suorittamista. Koska maankäyttösopimusten käytön oletetaan edelleen yleistyvän, aiheutta on syytä tutkia, sekä mahdollisesti tarkentaa ja selvittää sääntelyä.

Maankäyttösopimuskorvauksiin sovelletaan tyypillisesti erilaisia alennuksia tai hyvityksiä. Joissain kunnissa on käytössä alennetut korvaukset keskusta-alueilla tai täydennysrakennushankkeissa, rakennussuojelun kohteena olevissa hankkeissa, tai hankkeissa, joihin kohdistuu purkukustannuksia tai kalliita pysäköintiratkaisuja. Myös kaavoissa edellytettujen selvitysten tilaaminen sopimuskumppanin toimesta voidaan katsoa perusteeksi korvauksen alentamiselle. Alennusten etuna voidaan nähdä se, että ne mahdollistavat kyseisen hankkeen ominaispiirteiden huomioon ottamisen, yhteisen intressin löytämisen ja kohtuulliseen loppupäätökseen pääsemisen. Samaan aikaan maankäyttösopimuskorvausten kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden arviointi kuitenkin vaikeutuu.

Maankäyttösopimukset nähdään viranhaltijoiden toimesta lähtökohtaisesti käytännöllisinä ja joustavina instrumentteina, sillä sopimusten sisältöön ja maankäyttökorvauksen suuruuteen ei kohdistu merkittävää lainsäädännöllistä ohjausta. Tämä sopimusvapaus voidaan nähdä positiivisena seikkana silloin kun se mahdollistaa tarkoituksenmukaiseen lopputulemaan pääsyn erilaisissa tilanteissa. Sopimusvapauden, ja sopimusten melko vaikean saavutettavuuden varjopuolena taas voidaan nähdä sopimusten tai sopimusperusteiden läpinäkymättömyys. Joissain kunnissa todettiin, että sopimukseen kirjataan ehtoja, mutta niiden seuranta on hankalaa ja epäsystemaattista. Oikeudellisesta näkökulmasta on myös syytä huomioida, että maankäyttösopimukseen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet eivät välttämättä sido tontin uutta omistajaa, jos tontti vaihtaa omistajaa ennen sopimuksen täyttämistä. Sopimusten julkisella kiinteistökohtaisella rekisteröinnillä voitaisiin joissakin tapauksissa välttää kiinteistöjen omistajanvaihdostilanteisiin mahdollisesti liittyviä epäselvyyksiä.

Yhteenvedon voidaan todeta, että maankäyttösopimusten käytössä havaittiin useita kehittämis- ja ohjeistustarpeita. Näitä voitaisiin viedä toimijoille maankäyttösopimuksia käsittelevän hyvien käytäntöjen ja ohjeistusten kautta. Näissä voitaisiin antaa suosituksia paitsi sopimuksiin ja sopimuskorvauksiin liittyen, myös niihin liittyvään raportointiin ja tilastointiin liittyen. Lisäksi havaittiin maankäyttösopimuskäytäntöjä, joiden osalta ohjeistusta ja mahdollisesti lainsäädäntöäkin olisi tarpeen selkeyttää. Näiden osalta on olemassa selvä tarve laajemmalle juridiselle analyysille. Koska maankäyttösopimusten rooli maapolitiikan toteutuksessa on kasvava, ongelmakohtiin tulisi tarttua ripeästi.

11.1.4 Maapolitiikan keinovalikoima ja kuntien monimuotoisuus

Suomalainen maapolitiikan keinovalikoima on kehittynyt kaupungistumiskehityksen ensimmäisen aallon aikana. Näin ollen on luontevaa, että keinovalikoima painottuu raakamaan kehittämisen koordinointiin ja edistämiseen, sekä näiden alueiden toteutuskustannusten kattamisen mekanismeihin.

Arvioitaessa maapolitiikan keinovalikoiman riittävyyttä ja toimivuutta tänä päivänä, on syytä kiinnittää huomiota kuntien monimuotoisuuteen. Kuntien toimintaympäristö määrittää kuntien tarpeita ja mahdollisuuksia maapolitiikassa, ja toimivan maapolitiikan keinovalikoiman pitäisi pystyä palvelemaan koko kuntien kirjoa. Karrikoiden voidaan sanoa, että tarpeita ja mahdollisuuksia määrittää se, onko kyseessä kasvava vai supistuva kunta, sekä – tähän vahvasti liittyen – millaista arvonnousua ylipäättään kaavoituksella on mahdollista tuottaa.

Kasvavissa keskuskunnissa maan arvo on usein melko korkea ja maapolitiikka voi toimia kunnalle huomattavana tulonlähteenä. Näissä kunnissa aktiivinen maapolitiikka on taloudellisesti houkuttelevaa, mutta hyvillä sijainneilla olevasta raakamaasta on jo niukkuutta tai sitä ei yksinkertaisesti ole, kun huomioon otetaan muutkin maankäyttömuodot. Tällöin painopiste siirtyy täydennysrakentamiseen ja uudelleenkehittämiseen, joka tyypillisesti tarkoittaa yksityisen maanomistajan omistaman maan kehittämistä.

Keinovalikoiman haaste kasvavien keskuskuntien näkökulmasta onkin se, että täydennysrakentamisen ja uudelleenkehittämisen tueksi on käytössä ollut ainoastaan maankäyttösopimus, kun kehittämisalueenettelyä ei ole käytetty lähinnä sen monimutkaisuuden vuoksi. Kehittämiskorvausta ei ole käytetty johtuen maankäyttösopimuksen ensisijaisuudesta ja edullisuudesta kunnan kannalta. Viranhaltijat näkevät maankäyttösopimuksen lähtökohtaisesti hyvänä ja toimivana instrumenttina täydennysrakentamisen tukemiseen nykytilanteessa, mutta kunnat nostivat esiin myös haasteita siihen liittyen. Näitä on käsitelty tarkemmin seuraavassa alaluvussa. Useat suuret kunnat nostivatkin esiin kasvavan tarpeen projekti- ja aluekohtaisille kehittämismalleille.

Kasvavien kaupunkien ympäristökunnat ovat usein maapolitiikan näkökulmasta hiukan erilaisessa asemassa kuin keskuskunnat, sillä maan arvo näillä alueilla on yleensä maltillisempi ja yhdyskuntarakenteen kustannukset ovat huomattavat suhteessa maapolitiikan tuloihin. Näissäkin kunnissa on kuitenkin kasvava paine täydennysrakentamiselle keskeisillä sijainneilla. Näissä kunnissa ei usein ole varsinaista niukkuutta raakamaasta, minkä vuoksi täydennysrakentamisen keinovalikoiman puutteet voivat osaltaan tehdä uusien alueiden rakentamisesta täydennysrakentamista houkuttelevamman vaihtoehdon, vaikka se olisikin esimerkiksi ilmastonäkökulmasta epäoptimaalista.

Toisessa ääripäässä kuntien jatkumoa ovat pienet ja supistuvat kunnat. Näissä kunnissa maapolitiikan paino on elinkeinopolitiikan tukemisessa ja muissa kunnan olemassaoloa tukevissa toiminnoissa. Koska varsinaista rakentamispainetta ei ole, maapolitiikka on enemmän ulkoisiin tekijöihin mukautuvaa mahdollisuuksien luomista. Maapolitiikan keskeinen haaste tässä ryhmässä on hajakentämisen koordinointi palveluverkon kanssa. Koska kaavoituksen luoma arvonnousu on vähäistä, maapolitiikka näkyy kuntataloudessa lähinnä kustannuseränä. Pienet kunnat kaipaavatkin ketteriä ja kevyitä välineitä, ja joillain alueilla voisi olla perusteltua pohtia esimerkiksi yleiskaavaan perustuvan rakentamisen systemaattista kehittämistä.

Kuntakoon ja sen kasvutrendin lisäksi kuntaliitokset aiheuttavat joitain haasteita maapolitiikan keinovalikoiman käytölle kunnissa. Kuntaliitosten myötä kiinteistömarkkinatilanne voi vaihdella merkittävästi kunnan sisällä. Ei ole epätavallista, että kunnan keskustaaajaman alueella kiinteistömarkkina voi olla melko aktiivinen ja tonteille on kysyntää, samalla kuntien kyläkeskusten alueella on selvää kaavatonttien ylitarjontaa. Näissä tilanteissa esimerkiksi korotetun kiinteistöveron käyttö ei tule kysymykseen, koska sen käyttöönottopäätös tehdään koko kunnan tasolla ja kyseinen päätös nähtiin kohtuuttomaksi niillä alueilla, joilla kysyntätilanne ei tue rakentamista.

Maapolitiikan tarkoituksenmukaisuuden ja tehokkuuden edistämiseksi, voisikin olla tarkoituksenmukaista arvioida, voisiko tiettyjä maapoliittisten instrumentteja kohdistaa pienemmille alueellisille yksiköille kuin kokonainen kunta.

11.1.5 Kuntien maapolitiikkaa koskevan tiedon saavutettavuudesta

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös maapolitiikkaa koskevien aineistojen saatavuutta – erityisesti kartoitettiin, minkälaisia tietoja on saatavilla olemassa olevissa tietokannoissa ja kuntien verkkosivuilla. Yhteenvetona on todettava, että maapolitikasta on vaikea löytää systemaattista tietoa, joka mahdollistaisi kattavan kokonaiskuvan muodostamisen kuntien maapolitiikasta. Tämä havainto koskee sekä kunnan maapoliittisia toimintatapoja ja -periaatteita kuvaavia maapoliittisia ohjelmia, että tietoa siitä, mitä maapoliittisia keinoja kunta käyttää ja miten.

Kuntien välillä on merkittäviä eroja siinä mitä ja missä tietoja maapolitiikasta esitetään, mikä vaikeuttaa kuntien välistä vertailua. Tieto on usein hajanaista, eikä kata kaikkia maapoliittisia toimia tai instrumentteja, ja raportointikontekstien moninaisuus heikentää tiedon saatavuutta. Koska raportointia tehdään usein muuhun tarkoitukseen kuin maapolitiikan seurantaan, raportoinnin muoto tai yksiköt ovat usein epätarkoituksenmukaisia johtopäätösten tekemiseksi nimenomaan maapolitiikan näkökulmasta. Tämän lisäksi tiedon sisältö, laajuus ja esityspaikka saattavat vaihdella samankin kunnan tapauksessa pitkällä aikavälillä, mikä edelleen vaikeuttaa tiedon löydettävyyttä sekä kunnan maapolitiikassa tapahtuneiden muutosten tunnistamista ja arviointia.

Tiedon saatavuutta ja hyödynnettävyyttä heikentää myös tiedon tallennuksen muoto. Muutamat aineistopalvelut kuten Tilastokeskuksen PxWeb-tietokanta ja ympäristöministeriön ylläpitämä Liiteri-tietokanta sisältävät tilasto- ja paikkatietoja asumisesta ja kaavoituksesta, mutta pääosa maapolitiikkaa koskevasta tiedosta on upotettu osaksi pdf-muotoisia raportteja, jotka ovat tyyppillisesti saatavilla kunnan internetsivuilla. Kunnilla ei kuitenkaan ole yhtenäisiä toimintatapoja esimerkiksi sen suhteen, kuinka kauan sähköiset aineistot ovat saatavilla, eikä aineistoja edes välttämättä arkistoida sähköisesti. Kymmenenkin vuotta vanhoja aineistoja on usein saatavilla vain painetussa muodossa.

Maapolitiikkaan liittyvän tiedon osalta voidaankin todeta kokonaisvaltainen tarve systematisoida ja digitalisoida tuotettavaa tietoa. Koska maankäytön ja maapolitiikan toimiala työskentelee luontaisesti paikkatietomuotoisen tiedon parissa, olisi luontevaa selvittää ja kehittää nimenomaan paikkatietomuotoisten tilasto- ja seurantatietojen tuottamisen mahdollisuuksia.

Luotettava ja systemaattinen tieto on edellytys maapolitiikan vaikuttavuuden ja maapoliittisten keinojen tehokkuuden arvioinnille. Sidosryhmien näkökulmasta maapoliittiset ohjelmat ja kunnan maapolitiikasta annettu tieto muodostavat perustan niille odotuksille, joita sidosryhmät ja maapoliittisten toimien kohteet muodostavat kunnan toiminnasta. Näin ollen maapoliittinen tieto on tärkeässä asemassa sidosryhmien oman toiminnan suunnittelussa, ja sillä on merkittävä tehtävä hyväksyttävyyden, avoimuuden ja yhdenvertaisuuden kokemuksen muodostumisessa.

Systemaattisen tiedon tarve ei kuitenkaan koske ainoastaan kunnan sidosryhmiä ja asiakkaita, vaan sen tarve tunnistettiin myös kuntien viranhaltijoiden taholta. Haastatteluissa ja kyselyssä useat kuntien viranhaltijat totesivat systemaattisen tilastoinnin ja tiedontuotannon puutteen vaikeuttavan sekä jokapäiväistä työtä että toimintatapojen kehittämistä. Jokapäiväisen työn näkökulmasta ongelmallisiksi nähtiin aineistojen ja tietojen hajanaisuus ja epäsystemaattisuus, sekä hidas siirtyminen sähköisten tietojärjestelmien käyttöön. Monet viranhaltijat keräävät omia epämuodollisia ”työtietokantojaan”, joita he hyödyntävät omassa työssään. Näin tieto sirpaloituu yksittäisille henkilöille, ja tiedonkulku eri toimialojen ja toimijoiden välillä vaarantuu.

11.2 Maapolitiikan toimintaympäristön muutoksesta nousevat kehitystarpeet

Tutkimuksessa pyrittiin nykytilan kuvauksen lisäksi hahmottamaan maapolitiikan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Kuntatoimijoiden haastattelujen perusteella tunnistettiin suuri joukko erilaisia toimintaympäristön muutostekijöitä aina sosiaalisesti mediasta asumispreferenssien muutoksiin (Luku 5.3). Muutostekijöitä on hankalaa tai jopa mahdotonta asettaa tärkeysjärjestykseen, eikä tässä tutkimuksessa ole edes pyritty siihen. Voidaan kuitenkin sanoa, että joidenkin tunnistettujen muutostekijöiden vaikutukset maapolitiikkaan ovat voimakkaampia tai ainakin selkeämmin havaittavissa kuin toisten. Tässä luvussa rajaudutaan tarkastelemaan alueellisten väestömäärien muutosten ja erityisesti kaupungistumisen, sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksia maapolitiikkaan.

Kaupungistumiskehitys asettaa paineita varsinkin täydennysrakentamisen keinovalikoimalle. Tätä käsitellään alaluvussa 11.2.1. Alaluku 11.2.2 puolestaan keskittyy kuvaamaan kuinka ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen näkyvät kuntien maapolitiikassa. Luvussa pohditaan myös, kuinka ilmastonäkökulmaa voitaisiin integroida osaksi maapolitiikkaa tulevaisuudessa. Kerätyn aineiston pohjalta voidaan myös todeta, että maapolitiikan toimijoiden näkökulmasta toimintaympäristö on kokonaisuudessaan monimutkaistumassa. Tämä asettaa uudenlaisia vaatimuksia myös kuntien maapolitiikkatyölle. Näitä edellytyksiä käsitellään alaluvussa 11.2.3.

11.2.1 Täydennysrakentamisen keinovalikoima

Täydennysrakentamisen merkityksen oletetaan kasvavan kaupungistumiskehityksen seurauksena. Tässä alaluvussa keskitytään nimenomaan jo kertaalleen kehitetyn maan täydennysrakentamiseen tai uudelleenkehittämiseen, joka tapahtuu pääsääntöisesti yksityisen omistamalla maalla.

Täydennysrakentamista edistetään pääasiassa maankäyttösopimuksin, eikä vaihtoehtoisia instrumentteja nähdä olevan. Viranhaltijat kokevat maankäyttösopimuksen yleisesti ottaen hyväksi ja joustavaksi menettelyksi täydennysrakentamisen tukemisessa, vaikka osa kunnista nosti esille maanomistajien tasapuoliseen kohteluun liittyvät mahdolliset haasteet.

Maankäyttösopimusten joustavuus kuntien näkökulmasta tarkasteltuna merkittävä etu, ja se on mahdollistanut kuntien maapoliittisen toiminnan täydennysrakentamis- ja uudelleenkehitysalueilla. Maankäyttösopimusten merkittävänä ongelmana on kuitenkin skaalautuvuuden puute: Maankäyttösopimus neuvotellaan kunkin maanomistajan kanssa erikseen, ja käytännössä täydennysrakentamisen mahdollistama kaava tai kaavamuuotos

laaditaan erikseen kullekin maanomistajalle, sillä kokonaista kaupunginosaa tai muuta suurempaa aluekokonaisuutta (kuten korttelia) koskevan täydennysrakentamishankkeen läpivienti edellyttäisi kaikkien maanomistajien (maankäyttö Sopimusten osapuolten) samanaikaisen osallistumisen. Koska maankäyttö Sopimukseen ei voida velvoittaa, ja kehittämiskorvaussäännökset on koettu haastaviksi, kunnat käytännössä toteuttavat täydennysrakentamishankkeet ”postimerkkikaavoilla”, jotka käsittävät vain yhden täydentävän yksikön. Tämän kaltainen alueiden kehittäminen synnyttää riskin siitä, että täydennysrakentaminen pelkistyy tyhjien kohtien täyttämiseksi rakennuksilla, eikä alueita ja niiden täydentävää kehittämistä päästä suunnittelemaan kokonaisuutena.

Skaalautuvuuden puute on merkittävä haaste myös prosessi- ja resurssinäkökulmasta, sillä pienet, muutaman kymmenen asunnon kaavat edellyttävät samaa kuulemis- ja valmistelu- prosessia kuin asuntorakentamistavoitteeltaan merkittävämmät kaavat. Täydennysrakentamisen pirstaloituminen nykyisellä instrumenttivalikoimalla voikin johtaa siihen, että läpivietävien kaavaprosessien ja sopimusneuvottelujen lukumäärä kasvaa hallitsemattomasti, eivätkä kunnan käytössä olevat kaavoitusresurssit riitä täyttämään tätä kysyntää. Epäselvät korvausperiaatteet sekä selkeiden linjausten ja luotettavan benchmark-tiedon puute ovat omiaan hidastamaan ja vaikeuttamaan neuvotteluja edelleen. Näin maankäyttöpolitiikan hallinnollinen kuorma voi vaarantaa asuntotuotantotavoitteiden toteutumisen. Lisäksi, jos kaavamuutoshankkeita joudutaan prosessikuormasyistä priorisoimaan, priorisointijärjestys voi olla merkittävä yhdenvertaisuuden ja läpinäkyvyyden kokemukseen vaikuttava tekijä.

Merkittävä osa kaupunkien täydennysrakentamispotentiaalista on asuinalueilla, joilla maanomistajat ovat itse myös asukkaita. Alueen nykyiset asukkaat suhtautuvat täydennysrakentamiseen usein varautuneesti, ja asukasomistajia on usein vaikea motivoida täydennysrakentamiseen. Täydennysrakentamiseen liittyvään päätöksentekoon vaikuttavat monet ei-rahalliset tekijät, kuten luontoarvot ja asuinympäristön laatu. Aiheesta tehty tutkimus osoittaa, että asukasomistajien tuottovaatimus täydennysrakentamiseen on melko korkea ainakin teoreettisessa tilanteessa arvioituna (Puustinen ym., 2017). Täydennysrakentamisen motivaatio asukasomistajille onkin yleensä taloudellinen ja liittyy kalliiden remonttien rahoittamiseen, ja täydennysrakentamishankkeen läpivienti edellyttää sellaisen asetelman luomista, jossa sekä kunnan että maanomistajan taloudelliset intressit kohtaavat. Tällaisen asetelman rakentaminen voi olla vaikeaa kunnissa, joissa rakennusoikeuden arvo on maltillinen.

Kuntien suhtautumisessa täydennysrakentamiseen ja sen kannustimiin on selviä eroja. Osa kunnista kannustaa täydennysrakentamiseen maankäyttö Sopimuskorvausten alennuksilla. Lisäksi useassa kunnassa maksusta voidaan myös hyvittää erilaisia kustannuksia, kuten rakennusten purkukustannuksia tai pysäköintiratkaisujen kustannuksia. Osalla kunnista ei ole käytössä minkäänlaisia kannustimia eikä niitä nähty tarpeelliseksi, osassa niitä harkitaan ja osassa taas toivottiin haastateltavien toimesta. Joissain tapauksissa kunnissa

on myös panostettu informaatio-ohjaukseen, jossa kunta lähestyy aktiivisesti maanomistajia ja tarjoaa tietoa lisärakentamismahdollisuuksista.

Maankäyttösopimuskorvauksiin myönnettävät alennukset ovat suoraviivainen tapa motivoida maanomistajia täydennysrakentamiseen. Alennuksia puoltaa se, että usein täydennysrakentamiseen liittyvät toteutuskustannukset ovat maltillisia. Merkittävien (eli yli 200 000 €) alennusten osalta tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, etteivät alennukset ole ristiriidassa valtioneuvoston päätöksen kanssa.

Suomalaisissa kaupungeissa erityisen haasteen täydennysrakentamiselle aiheuttaa asunto-osakeyhtiömuotoisen asumisen yleisyys. Täydennysrakentamisen suunnittelu ja toteuttaminen eivät kuulu asunto-osakeyhtiölaissa kuvattuihin asunto-osakeyhtiön perustehtäviin omistaa ja hallita kiinteistöä, mutta maanomistajana sen rooli täydennysrakentamishankkeissa on olennainen. Asunto-osakeyhtiö tarvitsee asiantuntijaneuvontaa ja -konsultointia hankkeen alkumetreiltä alkaen liittyen esimerkiksi täydennysrakentamisen toteuttamistapaan, prosessin etenemiseen sekä täydennysrakentamisen kannattavuuden arviointiin. Myös kunnan viranomaisilla on keskeinen rooli prosessin tukemisessa taloyhtiön sisällä. Keskeisiä haasteita täydennysrakentamiselle asettavat lisäksi erityisesti yhteiseen päätöksentekoon liittyvät vaikeudet. Taloyhtiön sisäinen päätöksentekoprosessi täydennysrakentamiseen liittyen on vakiintumaton, ja sitä luonnehtivat monet yhtiökousten ohella tapahtuvat, epämuodolliset seikat. Nämä seikat, jotka liittyvät esimerkiksi puutteisiin prosessin läpinäkyvyydessä, johtamisessa ja viestinnässä vaikuttavat prosessiin lisääntyneiden riskien ja epävarmuuksien sekä osakkaiden välisen tieto- ja valtaepätasapainon kautta. Yhteistä päätöksentekoa vaikeuttaa myös täydennysrakentamisen haittojen epätasapainoinen jakautuminen osakkaiden kesken johtuen täydennysrakentamisen sijoittumisesta tontilla. Ne osakkaat, joilta täydennysrakentaminen vie esimerkiksi maisemat, korostavat päätöksenteossa täydennysrakentamisen haittoja muita enemmän. Heillä on myös usein muita osakkaita huomattavampi suurempi tuottovaatimus täydennysrakentamiselle (Puustinen, 2020).

Asunto-osakeyhtiöiden omistuksessa olevien alueiden täydennysrakentamisen motivointi voikin edellyttää vielä suurempia taloudellisia kannustimia edellä kuvattujen koordinaatiohaasteiden vuoksi. Täydennysrakentamisesta onkin pyritty edistämään alennuksilla maankäyttösopimuskorvauksiin. Juridisesta näkökulmasta tulee kuitenkin huomioida, että kunnan tulee kohdella maanomistajia yhdenvertaisesti.

Myös vuokratonttien täydennysrakentaminen koettiin erityisen hankalaksi taloyhtiölle koituvan alhaisemman taloudellisen hyödyn takia. Joissain tapauksissa vuokratontin nähtiin olevan jopa este vanhojen alueiden täydennysrakentamiselle. Vuokratonttien rakentaminen on juridisesti vaikea kokonaisuus, eikä asiasta ole nimenomaista sääntelyä. Maankäyttösopimusta koskevia maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännöksiä ei sovelleta

vuokratonttien kaavamuutoksiin. Juridinen viitekehys muodostuu maanvuokralain ja asunto-osakeyhtiölain säännöksistä sekä sopimusoikeuden yleisistä periaatteista. Asian juridista hahmottamista vaikeuttaa lisäksi se, että käytännössä kaavamuutoksen yhteydessä samalla usein uusitaan tai muutetaan maanvuokrasopimusta taikka muodostetaan uusia tontteja vuokra-alueesta. Keskeinen kysymys koskee sitä, millä tavalla lisärakennusoikeuden tuoma arvonnousu jaetaan maanomistajana ja tontin kaavoittajana olevan kunnan sekä tonttia vuokraoikeudella hallitsevan asunto-osakeyhtiön välillä oikeudenmukaisesti ja siten, että taloyhtiöillä on taloudellisia kannusteita ryhtyä osaltaan täydennysrakentamiseen.

Maankäyttösopimuskorvauksiin esimerkiksi täydennysrakentamisen edistämiseksi myönnettävät alennukset ja niiden arviointi yhdenvertaisuuden näkökulmasta tulevat olemaan keskeinen pohdinnan ja arvioinnin kohde tulevaisuudessa. Hallintolaki ja yleiset hyvät hallinnon periaatteet edellyttävät, että maanomistajia kohdellaan yhdenvertaisesti, avoimesti ja syrjimättömästi. Vastaavasti kuin korotetun kiinteistöveron tapauksessa, maankäyttösopimuskorvausten osalta voisi olla mielekästä määrittää erilaiset korvausperusteet esimerkiksi alueellisesti, jotta kunnalla olisi keinoja ohjata rakentamista tehokkaasti koko kunnan alueella. Samalla tavoin kuin alentamisperusteiden myös alueellistamisratkaisuiden tulee kuitenkin täyttää erityisesti hallintolaista ja hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista johtuvat yhdenvertaisuuden, avoimuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Täydennysrakentamista koskien myös luottamuksensuoja on tärkeä hallinnon oikeusperiaate, sillä erityisesti näissä hankkeissa kiinteistönomistajan on voitava luottaa kunnan taholta tulevaan ohjaukseen ja neuvontaan sekä sen muuttumattomuuteen.

Maankäyttösopimukset eivät yksin riitä tukemaan täydennysrakentamiseen perustuvaa kaupunkien kehitystä. Täydennysrakentamisen ja alueiden uudelleenkehittämisen maapoliittisia instrumentteja ja instrumenttivalikoimaa pitäisikin kehittää ja laajentaa. Tämänhetkisestä lainsäädännöstä puuttuvat sellaiset useamman kuin yhden kiinteistön kehittämistä koskevat instrumentit, jotka mahdollistaisivat alueiden *koordinoitun* kehittämisen yhdessä maanomistajien kanssa. Myös tuetun vuokra-asumisen (sosiaalinen asuntotuotanto) systemaattisen edistämisen keinovalikoima täydennysrakentamisessa vaikuttaa ohuelta. Täydennysrakentamisen ja uudistavan rakentamisen osalta jouduttaneen tulevaisuudessa myös käymään periaatteellista keskustelua kehittämisen ja siihen liittyvien mahdollisten pakkotoimioikeuksien käytön reunaehdoista. Suomessa ei tällä hetkellä tunneta erityistä täydennysrakentamiseen suunniteltua lunastusinstrumenttia, vaikka teoriassa hyvin yleisesti säänneltyjen lunastusperusteiden (MRL 99 § tai LunL 4 §) nojalla voidaan lunastaa yleisen tarpeen täytyessä myös rakennettuja maa-alueita. Yleisen tarpeen täytyminen täydennysrakentamista varten olisi käytännössä varsin epätodennäköistä. Täydennysrakentamisen maapoliittisen keinovalikoiman kehittämisessä tulisikin huomioida sekä keinojen tukea eri toimijoiden yhteistyötä, että mahdollisesti tarvittavat pakkotoimioikeudet.

11.2.2 Ilmastonmuutoksen hillintä ja sen huomioiminen maapolitiikassa

Ymmärrys kaupunkirakenteen ja kaupunkien ja ilmastonmuutoksen välisestä yhteydestä kasvaa jatkuvasti. Monilla maankäyttöpolitiikan ratkaisuilla on vaikutuksia alueiden ympäristövaikutuksiin: Kaupunkirakenteen tiiveys ja liikennejärjestelmä vaikuttavat liikenteestä syntyviin päästöihin. Rakentamistapa ja energiantuotantoratkaisut vaikuttavat asumisesta syntyvien päästöjen määrään. Myös (kaupunki)viheralueilla on hiilensidontakykynsä ansiosta oma roolinsa ilmastonmuutoksen hillinnässä. Kaikilla muillakin maankäyttöpolitiisilla ratkaisuilla on vaikutuksia joko syntyvien päästöjen määrään tai ilmastoresilientin ympäristön luomiseen.

Sekä haastatteluissa että kyselyssä maapolitiikan toimijat etenkin suurissa kunnissa tunnustivat ilmastonmuutoksen ja siihen vastaamisen tekijänä, joka tulisi ottaa huomioon tehtäessä maankäyttöön ja maapolitiikkaan liittyviä päätöksiä. Joissain kunnissa ilmastonmuutoksen hillitseminen on jopa mainittu yhtenä maapolitiikan tavoitteena ja yksittäisissä kunnissa maapoliittinen ohjelma esittää konkreettisia maapoliittisia linjauksia ja päätöksiä energia- ja ilmastotavoitteiden edistämiseksi.

Siitä huolimatta, että ilmastonmuutos tunnustetaan tärkeänä toimintaympäristöä jo muokanneena, ja tulevaisuudessa merkitystään kasvattavana tekijänä, konkreettinen ymmärrys siitä miten tehdä hyvää ilmastovaikutustietoista maapolitiikkaa, ei ole vielä kehittynyt pitkälle. Tutkimusta ja analyttistä keskustelua aiheesta on melko vähän, ja toimijoiden on tällä hetkellä vaikea arvioida eri maankäyttöpoliittisten instrumenttien vaikuttavuutta ja keskinäistä suhdetta hiilipäästöjen näkökulmasta. Maankäyttösektorin alueella keskeisinä keinoina ilmastonmuutoksen hillintään painottuvat nykyisin kaavoitus, kaavamuutokset ja osittain hajarakentamisen ohjaus. Erityisesti täydennysrakentaminen hyvien joukkoliikennedyhteyksien ääreen korostui keskeisenä maankäyttöpoliittisena ilmastonmuutoksen hillitsemisen keinona monessa kunnassa.

Tontinluovutusten potentiaali ilmastonmuutoksen hillinnässä tunnustetaan parhaiten isoissa kunnissa. Tontinluovutuksessa on etenkin isoissa kaupungeissa hyödynnetty jonkun verran vähähiilisyttä painottavia kilpailuja. Etenkin puurakentamiseen kannustaviin kriteereihin tontinluovutuskilpailuissa kohdistuu tällä hetkellä kiinnostusta. Joissain kunnissa on myös kokeiltu ns. pilottialueilla tai -kohteissa tonttien luovutusta tahoille, jotka ovat esittäneet innovatiivisia energiaratkaisuja rakentamiseen. Ilmastonmuutoksen hillitsemistä on huomioitu myös tontinluovutusehdoissa. Selkein esimerkki on tontille rakennettävien kohteiden vähimmäisenergiatehokkuusluokan kirjaaminen ehtoihin. Joissain kunnissa on pilottialueilla myös sisällytetty taloudellisia kannustimia energiatehokkuuteen sopimilla määräaikaista vuokranalennuksista vastineeksi energiatehokkaan rakennustavan käyttämisestä.

Visio ja ymmärrys varsinaisten maapoliittisten instrumenttien potentiaalisesta roolista ilmastotavoitteiden saavuttamisessa on vielä jäsentymätön. Onkin todennäköistä, että maapolitiikan instrumentit ovat alihyödynnettyjä, ja niiden käyttöpotentiaali olisi huomattavasti nykyistä suurempi. Arviointia vaikeuttaa erityisesti päästöjen ja päästövaikutusten arvioinnin vaikeus. On kuitenkin suhteellisen selvää, että maapolitiikalla voidaan välillisesti vaikuttaa ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta tärkeään yhdyskuntarakenteen tiivistämispyrkimykseen ja olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämiseen. Tämä johtuu erityisesti siitä, että maapolitiikassa tehtyjä ilmastotavoitteiden kannalta epäedullisia ratkaisuja ei ole mahdollista juurikaan korjata kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksen keinoin. Esimerkiksi maanhankinta, jonka mukainen kaavoitus ei palvele yhdyskuntarakenteen tiivistämispyrkimystä tai ei ole olemassa olevaa infrastruktuuria hyödyntävää, taikka maanhankinta, jonka mukainen rakentaminen johtaa merkittävään esirakentamisen aiheuttamaan ilmastokuormitukseen.

Ilmastonmuutoksen huomioiva maapolitiikka edellyttää koko kaupunkisysteemin tunteamista ja huomioimista erityisesti ilmastonmuutoksen hillitsemisen mutta myös siihen sopeutumisen näkökulmasta. Tarve korostuu etenkin kaavoituksessa, mutta olisi tärkeää painottaa maapolitiikkaa yleisesti sääntelevässä lainsäädännössä ilmastonäkökulmaa sekä huomioida ja tutkia myös maapoliittisia instrumentteja ja niiden vaikutusmahdollisuuksia sekä todellista vaikuttavuutta osana kaupunkisysteemiä. Monet maapolitiikan piirissä ennen kaavoitusvaihetta tehdyistä ratkaisuista määrittävät alueiden kehittämisen ilmastovaikutuksia, ja ilmastonäkökulma tulisikin integroida jo maapolitiikan tavoitteenasetteluun. Lainsäädännössä maapolitiikan tavoitteet on nykyisellään ilmaistu erittäin suppeasti, eikä ilmasto-vaikutuksia ole mielletty tässä suhteessa merkityksellisiksi. Onkin esitetty harkittavaksi, että ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen sisällytettäisiin maapolitiikan harjoittamisen tavoitteeksi lainsäädännössä (Ekroos ym. 2020, s. 47). Myös tämän tutkimuksen tulokset tukevat näkemystä, jonka mukaan maapolitiikan tavoitteita koskeva sääntely tarvitsee uudistamista, jossa ilmastonäkökulma tulisi huomioiduksi jo ennen kaavoitusvaihetta.

11.2.3 Edellytykset maapolitiikkatyöhön

Maapolitiikan toimintakenttä on monimutkaistunut ajan kuluessa. Maapolitiikan tavoitteet ovat laajentuneet samalla kun kaupungistumiskehitys on muuttanut toimintaympäristöä sekä kasvavilla että supistuvilla seuduilla. Toimintaympäristön muutos näkyy sekä maapoliittisen ohjauksen edellytyksiin liittyvinä muutoksina että sopimusperusteisiin instrumentteihin liittyvänä keinojen monimutkaistumisena. Myös vaatimukset maapoliittisten instrumenttien ja toimintatapojen ulkoisvaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin ovat kasvaneet.

Toimintaympäristön monimutkaistuminen asettaa vaatimuksia myös maapolitiikkatyötä tekeville toimijoille. Monissa kunnissa toimijat kokivatkin, että työn osaamisvaatimukset ovat kasvaneet ja laajentuneet. Kuntien tilanteet maapolitiikkatyön resurssoinnin ja osaamisen, ja siten maapolitiikkatyön kehittämisen edellytysten osalta vaihtelevat kuitenkin paljon. Kärjistäen voidaan sanoa, että suurilla ja kasvavilla kunnilla on melko laajat ja ammattimaiset organisaatiot. Kunnilla, joilla on riittävästi osajia, jotka pystyvät erikoistumaan omiin asiantuntijuusalueisiinsa, on edellytykset monimutkaisten ja monivivahteisten instrumenttien käyttöön ja kehittämiseen. Näissä kunnissa myös maapolitiikan taloudelliset reunaehdot ovat yleensä edullisemmat, mikä edelleen helpottaa tavoitteiden edistämistä. Kasvavilla kunnilla on myös paljon yhteisiä haasteita, ja hyvien käytäntöjen ja kaminen on osa luontevaa yhteistyötä.

Keskisuurista kunnista erityisesti supistuvat kunnat kokivat maapolitiikan resurssinsa pieniksi ja riittämättömiksi. Näin oli myös usean kasvavan keskisuuren kunnan osalta, vaikka muutama keskisuurista kasvavista kunnista kokikin, että kunnassa on ymmärretty maapolitiikan tärkeys, mikä heijastuu myös vähintään melko hyväksi koettuihin resurssihin. Resurssoinnin riittämättömyyden koettiin tuovan runsaasti haasteita maapolitiikan harjoittamiseen keskisuurissa kunnissa: esimerkiksi aluekehityshankkeiden toteuttaminen vaikeutuu, kaavoitusprosessit venyvät ja maapolitiikan seuranta sekä tilastointi jäävät tekemättä.

Pienten ja taantuvien kuntien tilannetta vaikeuttaa se, että maapolitiikan pysyvä henkilöstötarve on melko pieni. Usein maapoliittisia tehtäviä hoitaa yksi viranhaltija, tai tehtävät hoidetaan oman toimen ohella. Tällöin maapolitikasta vastaava viranhoitaja on melko yksin tehtäviensä ja niihin liittyvien haasteiden kanssa, ja joutuu hallitsemaan laajan ja monimutkaistuvan instrumenttivalikoiman. Taantuvien alueiden maapolitiikka on luonteeltaan hyvin erilaista kuin kasvavilla seuduilla, ja maapolitiikan kokonaistyössä korostuu ketteryys ja kyky reagoida taustaltaan hyvin erilaisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin. Koska toimintaympäristöt ja tilanteet nähdään niin heterogeenisina, pienillä ja taantuvilla kunnilla ei vaikuta olevan yhtä vahvoja vertaistukiverkostoja kuin kasvavilla kunnilla.

Kunnan maapoliittiset resurssit – sekä määrälliset että osaamisresurssit – vaikuttavat siihen, miten kunta toteuttaa maapolitiikkaansa. Resurssit vaikuttavat tietysti siihen, ehditäänkö ja pystytäänkö maapolitiikkaa tekemään ennakoivasti politiikka- ja linjaperusteisesti. Resurssien määrä voi vaikuttaa jopa siihen, päätetäänkö käyttää tiettyä maapoliittista instrumenttia. Resurssointi näkyy myös maapolitiikan vaikutusten ja keinojen seurannan aktiivisuudessa.

Maapolitiikan resurssien määrä riippuu monista asioista, ja on varmasti realistista odottaa, että maapolitiikkatyötä tehdään tulevaisuudessakin niukkojen resurssien varassa. Huomio tulisikin resurssien kohdentamisen lisäksi siirtää siihen, miten toimijoiden osaamista ylläpidetään ja laajennetaan, ja miten tukea ja vertaistukea saadaan kanavoitua toimijoille

tehokkaasti. Toimijat toivoivat paitsi kohdennettua koulutusta esimerkiksi juridiikasta ja ajankohtaisista teemoista, myös uusista työmenetelmistä. Lisäksi toivottiin konkreettisia työkaluja, kuten laskureita ja asiakirjamalleja, ja helpommin saatavilla olevaa vertailutietoa muiden kuntien toimintatavoista.

Maapolitiikan toimijat kokivat nykyiset alan asiantuntija- ja vertaistukiverkostot erittäin hyödyllisinä ja tarpeellisinä, ja tällaisten verkostojen kehityksen tukeminen ja fasilitointi myös pienille ja taantuvien alueiden kunnille nähdään tarpeellisenä.

11.3 Maapolitiikan tavoitteet, niiden toteutuminen ja maapolitiikan vaikuttavuus

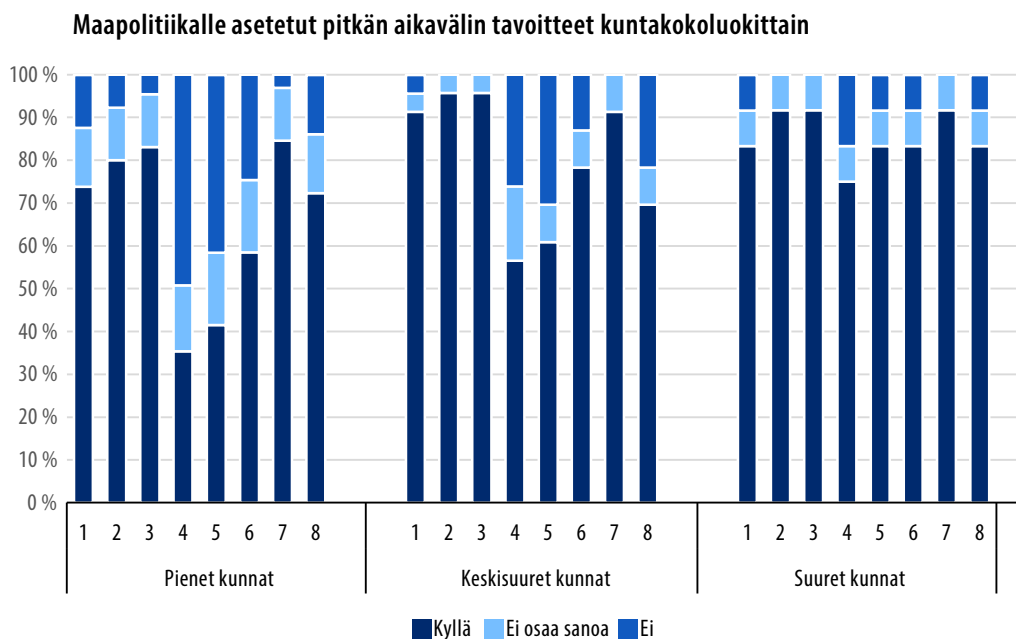
Maapolitiikkatoimilla on sekä suoria että epäsuoria vaikutuksia, jotka näkyvät esimerkiksi elinympäristön laadussa, asumisen hinnassa, ihmisten ja yritysten sijoittumispäätöksissä, ja kuntataloudessa. Maapolitiikan kautta on siis mahdollista edistää tai rajoittaa hyvin monen tyyppistä kehitystä. Tämä edellyttää kuitenkin toivottujen kehityskulkujen tunnistamista ja niihin linkittyvien tavoitteiden muotoilua. Tässä tutkimuksessa toisena tavoitteena oli tunnistaa mitä tavoitteita kunnat asettavat maapolitiikalleen ja kuinka näiden tavoitteiden toteutumista arvioidaan ja seurataan. Tässä luvussa tavoitteilla viitataan maapolitiikan laajoihin tavoitteisiin, toisin kuin luvussa 11.1.1, jossa tarkastelun kohteena ovat instrumenttien käyttöä perustelevat tavoitteet. Tutkimuksessa pyrittiin tunnistamaan sekä kunnissa maapolitiikalle asetettavia lyhyen aikavälin tavoitteita (nk. toiminnallisia tavoitteita), että pidemmän aikavälin tavoitteita, joiden oletetaan kuvaavan laajempia maankäytön kehittämisen tavoitteita.

Tontinluovutuksesta saatavat tulot, ja luovutettavien tonttien sekä valmistuvien asuntojen määrä nousivat esille yleisimpinä maapolitiikalle asetettuina toiminnallisina tavoitteina. Myös maanhankinnalle ja maankäyttösopimustuloille on asetettu vuositasen määrällisiä tavoitteita osassa kunnista. Tämän tyyppisistä tavoitteista ja niiden toteutumisesta raportoidaan säännöllisesti yleensä joko kunnanhallitukselle tai -valtuustolle, ja raportointia tehdään jossain määrin myös esimerkiksi toimintakertomusten muodossa tai osana muita kunnan maapolitiikkaa käsitteleviä dokumentteja. Toiminnallisten tavoitteiden sitovuudessa vaikuttaisi olevan jonkin verran vaihtelua – osassa kuntia ne nähdään enemmän suuntaa antavina, kohtuullisen vähän maapoliittisia toimia ohjaavina tavoitteina. Tätä kantaa esiin nostaneet haastateltavat painottivat maapolitiikan sattumanvaraisuutta lyhyellä aikavälillä, eli sitä kuinka mittaroinnin ja raportoinnin kohteena olevat luvut usein vaihtelevat vuosittain monen asian summana. Esimerkiksi maanhankintamäärissä näkyy selkeä piikki niinä vuosina, joina maan myynti kunnalle on verovapaata maanomistajille. Toisaalta taas osassa kuntia esimerkiksi tontinluovutustuloille budjettiin asetetut tavoitteet ohjaavat hyvinkin voimakkaasti sekä tontinluovutuksen ajankohtia että tontinluovutustavan valikoitumista.

Näin on etenkin kunnissa, joissa maapolitiikan tulot ja menot kirjataan kunnan vuotuisen käyttöbudjettiin.

Tutkimuksessa kerätyn aineiston pohjalta voidaan todeta, että maapolitiikalle asetettavat pitkän aikavälin tavoitteet vaihtelevat jonkin verran kuntakokoluokkien välillä (kuva 2). Kuvaajan osalta on hyvä pitää mielessä, että kyselyyn vastaajia ei pyydetty asettamaan tavoitteita tärkeysjärjestykseen, eli se ei sisällä informaatiota tavoitteiden keskinäisestä järjestyksestä. Suuret kunnat pyrkivät saavuttamaan maapolitiikallaan tavoitteita laajalla skaalalla perinteisinä maapolitiittisina tavoitteina miellettyistä asunto- ja yritystonttien tarjonnasta alueellisen eriytymisen ehkäisyyn sekä ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen. Keskiuurissa ja etenkin pienissä kunnissa sen sijaan on selvästi vähemmän pyrkimyksiä vaikuttaa alueelliseen eriytymiskehitykseen tai edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista. Kuntakokoluokasta riippumatta erityisen tärkeänä maapolitiittisena tavoitteena nähdään kunnan elinvoimaisuuden kehittäminen.

Kuva 2. Maapolitiikalle asetetut pitkän aikavälin tavoitteet kuntakokoluokittain. Tavoitteiden selitteet: 1 = Väestönkasvuun liittyvät tavoitteet, 2 = Asuintonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet, 3 = Yritystonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet, 4 = Alueellisen eriytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet, 5 = Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja/tai sopeutumiseen liittyvät tavoitteet, 6 = Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joukkoliikenneyhteyksien sekä kevyen liikenteen kehittämiseen liittyvät tavoitteet, 7 = Kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen liittyvät tavoitteet, 8 = Kuntatalouden parantamiseen liittyvät tavoitteet



Kuten yllä kuvataan, kuntien maapolitiikalle on tunnistettavissa monentyppisiä tavoitteita. Aineiston perusteella on kuitenkin myös havaittavissa, että tavoitteenasetanta ei ole kovin pitkälle jalostunutta valtaosassa kuntia. Haastatteluissa maapolitiikalle asetetuista tavoitteista kysyttäessä monet kunnat kertoivat pyrkivänsä edistämään yleisesti hyvinä pidettyjä maapoliittisia tavoitteita kuten riittävää, monipuolista ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa. Kääntäen, maapolitiikan tavoitteita harvoin mietitään kunnan omien tarpeiden ja lähtökohtien kautta, vaan pikemminkin monistamalla hyväksi todettuja oppeja. Toisaalta on todettava, että maapolitiikan osalta tavoitteenasetanta on jo lähtökohtaisesti haastavaa. Maapolitiikkaa harjoitetaan yhdyskuntien kehittämiseksi, mutta samalla tontinluovutuksista ja maankäyttösopimuksista saatavat tulot voivat verotuksen ohella olla tärkeä tulonlähde kunnalle. Lisäksi on odotettavissa, että toimintaympäristön muutosten myötä mahdollinen tavoitekenttä laajenee entistä vahvemmin ympäristöllisten tavoitteiden puolelle – tunnistettiinhan ilmastonmuutos kuntien toimesta yhdeksi tärkeäksi toimintaympäristöä muokkaavaksi tekijäksi. Näin ollen maapolitiikan tavoitteet voivat olla luonteeltaan hyvin moninaisia, ja erilaiset tavoitteet voivat olla myös osittain ristiriidassa keskenään. Oman haasteensa tuo myös se, että maapolitiikan kautta voidaan edistää kunnallisten tavoitteiden ohella kansallisen tason tavoitteita (esim. MAL-sopimuksen tavoitteet).

Sidosryhmäkyselyssä kunnan maapoliittiset tavoitteet koki tuntevansa noin puolet vastaajista. Tätä voidaan pitää hyvänä tuloksena suhteessa siihen, että tavoitteet saattavat olla epäselviä kunnalle itselleenkin. Kyselyn avovastauksista voidaan kuitenkin päätellä, että vastaajat hahmottavat ehkä paremmin kirjattuja tavoitteita ja osatavoitteita, kuin laajempia maankäytön kehittämisen tavoitteita ja sitä, minkälaisilla toimenpiteillä kunnat pyrkivät edistämään näitä tavoitteita. Tavoitteet myös näyttävät ristiriitaisina ja siiloutuneina tietyille sidosryhmille (yritysvastaajat), mikä asettaa haasteita vuorovaikutukselle.

Yhteiskuntapoliittisen tutkimuksen kentässä on kiinnitetty paljon huomiota tavoitteiden ja politiikkainstrumenttien väliseen yhteyteen (esim. Howlett, 2019). Ilman tämän yhteyden hahmottamista politiikkatoimia on mahdotonta kohdentaa ja mitoittaa oikein, saati argumentoida mitä valituilla toimilla pyritään saavuttamaan. Howlett (2019) tuo myös esille kuinka tavoitteiden ja politiikkainstrumenttien välinen yhteys hahmotetaan yhä enenevässä määrin moniulotteisesti, toisin sanoen nykyään huomiota kiinnitetään instrumenttien muodostamaan kokonaisuuteen ja siihen, minkälaisia vaikutuksia tämä kokonaisuus synnyttää. Myös maapolitiikan alan kirjallisuudessa on siirrytty keskustelemaan yksittäisten maapoliittisten instrumenttien sijasta maapolitiikan strategioista. Maapolitiikan strategialla viitataan kunnan itsellensä määrittelemiin maankäytön kehittämisen tavoitteisiin sekä siihen maapoliittisten instrumenttien ryhmään, jolla näitä tavoitteita pyritään edistämään (esim. Meijer ja Jonkman, 2020).

Ilman selkeitä tavoitteita oikean instrumenttiryhmittelyn löytäminen sekä toimien mittaaminen on kuitenkin hankalaa. Erityisesti tavoitteiden liiallinen epämääräisyys ja

ylätasoisuus saattaa luoda asetelman, jossa voidaan todeta tavoitteiden tulleen saavutetuksi lopputulemasta riippumatta. Myös politiikan toteutumien seuranta vaikeutuu, jos ei ole tiedossa, missä seurannan painopiste tulisi olla. Haastatteluissa nousi esille, kuinka maapolitiikan seurannan kehittäminen on tällä hetkellä työn alla useammassa kunnassa. Kyselyn tulosten perusteella etenkin suurissa kunnissa ei juuri seurata pitkän aikavälin tavoitteiden toteutumista, mitä voidaan pitää hieman yllättävänä löydöksenä. Haastavaksi koetaan etenkin muiden kuin taloudellisten tavoitteiden seuranta, sillä niiden osalta maankäytön vaikutusketjut ovat pitkiä ja monisyisiä. Esimerkiksi energia- ja ilmastotavoitteiden tapauksessa maapoliittisten toimien vaikutuksia on hankala eritellä kaavoituksen, liikenteen ja energiajärjestelmän kautta syntyvistä vaikutuksista.

Systemaattinen seuranta on kuitenkin ainoa tapa todentaa maapolitiikan vaikuttavuutta, eli sitä miten hyvin maapolitiikka täyttää sille asetetut tavoitteet oikea-aikaisesti ja konflikteja välttämällä. Maapolitiikan vaikuttavuuden arviointi koettiin haastavaksi kuntien puolelta, mikä ei ole kovin yllättävää huomioiden tavoitteiden asetannan ja toteutumien seurannan tilan. Yleisesti ottaen kunnat kuitenkin itse kokevat maapolitiikkansa vaikuttavuuden olevan hyvällä tasolla. Erityisesti maanhankinnan merkitystä maapolitiikan vaikuttavuuteen korostettiin vahvasti haastatteluissa. Tässä perusteena nähdään se, että riittävän maanomistuksen turvin kunnan on helpompi kehittää maata omien tavoitteidensa mukaisesti, sekä vaikuttaa myös maankäytön toteutumisen ajoitukseen. Myös muille instrumenteille annettiin painoarvoa vaikuttavuuden näkökulmasta. Esimerkiksi kunnan asuntopoliittisten ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistämiseksi etenkin maankäyttösopimuksilla ja tontinluovutusehdoilla nähdään olevan merkittävä rooli monessa kunnassa.

Melko harvassa kunnassa on toistaiseksi mietitty instrumenttiryhmien vaikuttavuutta. Poikkeuksena tästä voidaan nähdä tilanne, jossa on pyritty vanhojen pientaloalueiden tiivistämiseen tarjoamalla ensin yksityisille maanomistajille kannustimena uuden tontin muodostamiseen ilmaista rakentamisoikeutta tiettyyn rajaan saakka, ja asettamalla tämän jälkeen rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroaste niin korkealle, että nämä uudet tontit lähtevät myös rakentumaan.

On myös tietysti muistettava, että maapolitiikkaa ei tehdä tyhjiössä, vaan maapolitiikan tuloksiin vaikuttavat monet ulkoiset taustamuuttajat kuten alueellinen väestökehitys tai globaalit talouden suhdanteet. Tässä tutkimuksessa etenkin väestöltään supistuvat kunnat korostivat omasta toiminnasta riippumattomien tekijöiden osuutta maapolitiikan vaikuttavuudesta puhuttaessa. Näillä kunnilla maapolitiikan liikkumavara on huomattavasti pienempi, ja toteutuksessa voidaan joutua tekemään kompromisseja suhteessa tavoitteisiin. Kunnalla voi esimerkiksi olla tavoitteena luoda laadukasta kaupunkiympäristöä asettamalla tiettyjä kriteerejä tontinluovutuksen ehdoksi, mutta käytännössä näistä ehdoista joustetaan herkästi tonttikysynnän ollessa vähäistä.

11.4 Avoimuus, läpinäkyvyys ja hyväksyttävyyys

Valittuja maapoliittisia instrumentteja tai niiden yhdistelmiä käytetään tiettyjen kunnan maankäyttöpoliittisten sekä myös yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseksi. Instrumenttien valinta ei kuitenkaan ole suoraviivainen tehtävä, joka perustuisi pelkästään vaikuttavuuden maksimointiin. Valintaan sisältyy aina myös näkemys julkisten ja yksityisten toimijoiden roolista ja keskinäisestä suhteesta. Tutkimuksen kolmantena tavoitteena olikin tarkastella kuinka hyväksyttävää ja läpinäkyvää kuntien harjoittama maapolitiikka on. Tässä luvussa esitetään yhteenveto näihin kriteereihin liittyvistä havainnoista.

Maapolitiikan hyväksyttävyyttä voidaan lähestyä teoreettisesti politiikan legitimizeettiiä (input, throughput, output) kuvaavan viitekehysten avulla, joka on esitelty sivulla 29 (taulukko 2). Tutkimuksen tuloksia peilataan tuohon kehikkoon soveltuvilta osin. Legitimiteetin käsitteellä viitataan maapolitiikan tavoitteiden ja menettelyjen hyväksymisenarvoisuuden eri toimijoiden, kuten maanomistajien, kuntalaisten ja rakennusliikkeiden, näkökulmasta. Mahdollisimman syvällisen ymmärryksen saavuttamiseksi hyväksyttävyyden käsitettä lähestytään tässä tutkimuksessa lisäksi aineistolähtöisesti. Suomalaisessa juridisessa kontekstissa läpinäkyvyyden ja avoimuuden käsitteet määrittyvät perustuslain, hallintolain ja julkisuuslain sekä hyvän hallinnon periaatteiden kautta. Näihin perustuen tutkimuksessa avoimuudella tarkoitetaan maapolitiikan tavoitteiden, prosessien ja perusteluiden läpinäkyvyyttä sekä päätösten julkisuutta. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi ja tulosten validoimiseksi maapolitiikan hyväksyttävyyttä ja läpinäkyvyyttä tarkasteltiin sekä kunnan viranhaltijoiden (kuntahaastattelut, kuntakysely) että keskeisten sidosryhmien näkökulmista aineistokeruun eri vaiheissa. Kuva 3 havainnollistaa maapolitiikan avoimuuden, tasapuolisuuden ja linjaperustaisuuden sekä hyväksyttävyyden välisiä suhteita, sekä kootusti niitä keinoja, joilla maapolitiikan avoimuutta, tasapuolisuutta ja hyväksyttävyyttä voitaisiin tutkimuksen tulosten perusteella parantaa. Lisäksi kuvassa on esitettyä hyväksyttävyyden näkökulmat input-throughput-output-legitimiteettikehikkoon perustuen.

Haastatteluissa kuntien viranhaltijat arvioivat kuntansa maapolitiikan hyväksyttävyyden yleisesti ottaen hyväksi. Myös kuntakyselyyn vastanneista noin 70 % arvioi eri sidosryhmien kokevan maapolitiikan vähintään jokseenkin hyväksyttävänä. Viranhaltijat kokevat, että demokraattisesti valitut päättäjät indikoivat osaltaan maapolitiikan hyväksyttävyyttä (input-legitimiteetti). Maapolitiikan hyväksyttävyyden perustana nähdään ennen kaikkea ennakoitavuus, johdonmukaisuus sekä tasapuolisuus. Maapolitiikan hyväksyttävyyttä pohdittaessa painottui lisäksi avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitys. Erityisesti haastatteluissa korostettiin maanomistajien tasapuolista kohtelua, joka nähdään samalla ennakoitavuuden kulmakivenä. Tähän liittyen nostettiin esiin se, että on kunnan ja maapolitiikan hyväksyttävyyden kannalta tärkeää, että kunta säilyttää maineen hyvänä neuvottelukumppanina maanomistajien silmissä. Kunnan viranhaltijat toivat esille hyväksyttävyyttä vähentävinä tekijöinä sidosryhmien näkökulmasta erityisesti yksittäiset instrumentit ja

toimenpiteet, kuten lunastuksen, etuosto-oikeuden ja maankäyttömaksun sekä esimerkiksi tonttien vuokrancerotukset markkinahintatasolle.

Kuva 3. Maapolitiikan hyväksyttävyyden ja siihen vaikuttavia tekijöitä.



Näkemyksissä maapolitiikan ennakoitavuuden ja johdonmukaisuuden suhteen on kuitenkin havaittavissa ristiriitaa kuntien ja sidosryhmien kokemusten suhteen. Erityisesti pienissä kunnissa sidosryhmät kokivat, että maapolitiikka ei ole riittävän ennakoitavaa. Suurissa kaupungeissa sidosryhmistä erityisesti yritykset kokivat, että maapolitiikassa panostetaan avoimuuteen, mutta viestit ovat ristiriitaisia ja henkilöstä riippuvia. Osa koki, että strategiaan linjauksiin ei voi välttämättä luottaa. Myös kuntakyselyssä puutteet maapolitiikan ennakoitavuudessa nostettiin esille maapolitiikan hyväksyttävyyttä vähentävänä tekijänä sidosryhmien näkökulmasta.

Kuntahaastatteluissa tavoitteiden hyväksyttävyyttä käsiteltiin pintapuolisesti, vaikka haastateltavat arvioivat, että sidosryhmät pitävät tavoitteita sinällään hyväksyttävinä ja avoimina. On mahdollista, että maapolitiikan tavoitteiden monitulkintaisuus ja abstraktius (esimerkiksi "kestävä kehitys" tai "elinvoimainen kunta") hankaloittavat kuntatoimijoiden analyttisempää hyväksyttävyyden arviointia. Toimijoille ei kuitenkaan ole välttämättä selvää, mitä tavoite oikeasti tarkoittaa ja miten se on maapolitiikan keinoin tarkoitus saavuttaa.

Tällöin myös hyväksyttävyyden arviointi on hankalaa. Sama koskee maapolitiikan ongelmanratkaisukapasiteetin ja kustannustehokkuuden arviointia, ja sitä kautta maapolitiikan hyväksyttävyyden arvioimista tehokkuuden näkökulmasta (output-legitimiteetti). Sidosryhmäkyselyyn vastanneista noin puolet eivät tieneet kuntansa maapoliittisia tavoitteita.

Maapolitiikan avoimuuden pohjana nähdään maapoliittiset ohjelmat ja muut periaatteelliset linjaukset, harjoitetun politiikan pitkäjänteisyys sekä tehtyjen päätösten julkisuus. Kuntien viranhaltijoiden haastattelujen perusteella oman kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa pidetään yleisesti ottaen avoimena, vaikka myös haasteita tunnustetaan. Läpinäkyvyyttä voisi kunnan viranhaltijoiden mielestä parantaa erityisesti tiedon saatavuuden ja helppolukuisuuden parantamisella, maapoliittisella ohjelmalla sekä päättäjien kouluttamisella avoimuuteen liittyen.

Kuntahaastatteluissa avoimuuteen liittyen korostui erityisesti maapoliittisten päätösten avoimuus. Sen, että päätökset ovat johdonmukaisesti julkisia, katsottiin olevan maapolitiikan avoimuuden kulmakivi. Myös päätösten perustelut ovat usein julkisia, mutta joissain tapauksissa suppeita. Toisaalta kunnissa myös tunnustetaan, että tietoa saattaa olla vaikea löytää kunnan internetsivuilta, jollei tietoja etsivä henkilö tiedä tarkalleen mitä on etsimässä. Sidosryhmät kokivat maapoliittisten päätösten avoimuuden jossain määrin näennäisenä erityisesti juuri päätösten hankalan löydettävyyden takia. Kuntakyselyn tulokset osoittivat lisäksi, että päätöksiä ei kaikissa kunnissa välttämättä johdonmukaisesti julkaista kunnan internetsivuilla.

Kuntien viranhaltijoiden mielestä maapolitiikan tekeminen on kokonaisuudessaan muuttunut avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi, vaikkakin osassa kuntia maapolitiikan maineella koettiin olevan vielä turhia historian painolasteja läpinäkyvyyden aiempaan puuttumiseen liittyen. Myös maapoliittisten ohjelmien ja näihin liittyen periaatteellisten linjausten nähdään parantaneen maapolitiikan avoimuutta.

Sekä kunnan ostaman että eteenpäin luovutettavan maan hinnoittelussa vaikuttaisi olevan eroja kuntien välillä avoimuuden ja läpinäkyvyyden suhteen. Joissakin kunnissa hinnoittelu ei ole avointa. Kuntahaastatteluissa painotettiin kuitenkin luottamusta maanomistajan ja kunnan välillä vaikka maanhankinta ja hinnoittelu ei olisi kovin läpinäkyvää: kauppoja ei syntyisi eikä maapolitiikkaa voisi harjoittaa, jos luottamusta ei olisi. Jossain tapauksissa kunta oli toisaalta esimerkiksi kasvattanut omaa rooliaan avoimen tiedon välittämisessä ja fasilitoinnissa perustamalla tonttipörssin eli alustan potentiaalisille myyjille ja ostajille.

Viranhaltijat kokivat, että maapolitiikasta tiedottaminen on selvästi lisääntynyt ja sitä tehdään useissa eri kanavissa. Viranhaltijoiden keskuudessa on kuitenkin eriäviä näkemyksiä siitä, miten paljon maapolitiikasta olisi tarpeen tiedottaa aktiivisesti. Osa katsoi, että riittävä tiedottaminen tarkoittaa sitä, että tieto on saatavilla ja maapolitiikan asiakas pystyy

varmistamaan, että häntä kohdellaan tasapuolisesti. Näissä kunnissa resurssit eivät välttämättä riitä tiedottamiseen, mutta yleisempänä syynä nähtiin kuntalaisten vähäinen kiinnostus maapolitiikkaa kohtaan. Lisäksi kunnat kokevat, että kaavoitusvaihe tuo tarvittavaa vuorovaikutteisuutta maankäyttöpoliittisiin hankkeisiin. Osa haastateltavista sen sijaan katsoi, että aktiivista tiedottamista ja vuorovaikutusta olisi hyvä lisätä esimerkiksi keskustelutilaisuuksilla, ajankohtaiskatsauksilla ja kyselyillä.

Monet kuntien viranhaltijat painottivat maapolitiikan osallistumisen tulevan kunnanvaltuuston ja muiden päättävien toimielimien luottamushenkilöiden kautta. Useassa kunnassa oli esimerkiksi panostettu siihen, että päättäjät sitoutetaan maapolitiikan ohjelman tai linjausten valmisteluun. Tämä sai kiitosta myös kunnan eri toimialojen ja johdon fokusryhmähaastattelussa erityisesti suurten kaupunkien osalta: sen koettiin lisäävän avoimuutta. Sidosryhmistä kuitenkin erityisesti maanomistajat kokivat usein jäävänsä tiedon ja osallistamisen ulkopuolelle. Jossain tapauksissa koettiin, että teemaltaan kunnan työprosesseihin liittyvät sidosryhmät, kuten ympäristö- ja yrittäjäjärjestöt, huomioidaan aktiivisemmin. Sidosryhmien näkökulmasta tilanne voi näyttäytyä sellaisena, että kunnat eivät aina tunnista päätöstensä vaikutuksia ja näiden kohderyhmiä.

Tiedotus ja osallistaminen ovat keskeisiä hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvia asioita, samoin osallisten osallistuminen ja vaikuttaminen ovat olennaisia tekijöitä menettelyllisen ja vuorovaikutukseen liittyvän oikeudenmukaisuuden tai reilun kokemuksen (Peltonen et al. 2008) sekä sitä kautta päätösten hyväksymisen arvoisuudessa. Menettelyihin ja vuorovaikutukseen liittyvän koetun oikeudenmukaisuuden näkökulmasta maapolitiikan työprosessien avoimuus ja tasapuolisuus ovat merkittävässä roolissa. Keskustelu ja eriävät näkemykset osallistumisen ja tiedottamisen tarpeesta ovat kiinnostavia pohdittaessa maapolitiikan hyväksyttävyyttä eri näkökulmista käsin. Kuntalaisten osallistuminen maapolitiikkaan päätöksentekoon voidaan katsoa tulevan demokraattisesti valittujen poliittisten päättäjien kautta (input-legitimiteetti), ja tähän osallistumiseen on panostettu mm. maapolitiikan ohjelmien laatimisen yhteydessä useissa kunnissa. Mielenkiintoista kyllä, kuntalaisten rooli jäi melko vähäiselle huomiolle avoimuutta pohdittaessa kuntahaastattelussa edustuksellista poliittista päätöksentekoa lukuun ottamatta. Yksittäisiin kuntalaisiin maapolitiikan toimet kohdistuvat harvoin suoraan, mutta kunnan jäsenenä hänen roolinsa näyttäytyy keskeisenä esimerkiksi yksityisen ja yleisen etua pohdittaessa.

Maapolitiikan prosessien läpinäkyvyys, tasapuolisuus ja vuorovaikutus sidosryhmien kanssa tulevat ajankohtaiseksi hallinnollisten työprosessien tai menettelyjen yhteydessä (throughput-legitimiteetti). Vaikuttaa siltä, että tähän liittyvään vuorovaikutukseen ja avoimuuteen panostamalla sidosryhmiä voitaisiin kuulla ja osallistaa selkeästi nykyistä enemmän monessa kunnassa, ja näin parantaa maapolitiikan hallinnollisten prosessien hyväksyttävyyttä sidosryhmien näkökulmasta.

Joissakin kunnissa kuntatoimijat katsoivat elinkeinopolitiikan vähentävän harjoitetun maapolitiikan avoimuutta ja tasapuolisuutta. Elinkeinopoliittiset tavoitteet voivat näkyä esimerkiksi asuintonttien (lähinnä pientalotonttien) luovutuksessa, eli luovutuksia tehdään tarveharkintaperusteisesti normaalilinjauksista poiketen tai työpaikkatonttien varaamisessa ja myymisessä ohi julkisten hakumenettelyjen. Elinkeinopolitiikan tuomat paineet haastavat maapolitiikan avoimuutta ja tasapuolisuutta – ja sitä kautta hyväksyttävyyttä – merkittävästi joissakin kunnissa. Tällöin on kyse eri poliittisten ohjelmien tai tavoitteiden välisistä ristiriidoista, joka on yksi maapolitiikkaan liittyvistä hyväksyttävyysoongelmista (Hartmann ja Spit, 2015). Maanomistajien keskeisen roolin poliittisina päätöksentekijöinä katsottiin myös vähentävän maapolitiikan avoimuutta joissakin kunnissa. Joissakin tapauksissa poliittisen päätöksenteon koettiin myös vähentävän hajakentän ohjauksen tasapuolisuutta. Selkeät politiikkaohjelmat ja -suunnitelmat ja päätösten politiikkaperusteisuus eli päätösten perustuminen olemassa oleviin linjauksiin ovat vastaajien mielestä tehokkain keino kaiken muotoisen asiattoman paineen torjumiseen.

Kuntien viranhaltijat pitivät kuntansa maapolitiikkaa yleisesti ottaen hyvin tasapuolisena. Tasapuolisuutta ja siihen liittyvää luottamusta pidettiin olennaisena maapolitiikan harjoittamisessa. Tasapuolisuuden sijasta moni viranhaltija piti kuitenkin soveltuvampana käsitteenä yhdenvertaisuutta, jolla viitataan siihen, että kaikkia samassa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla. Viranhaltijoiden toiminnan oikeudenmukaisen ja tasapuolisen toiminnan nähtiin olevan kunnia-asia ja olennainen osa maapolitiikan harjoittamista. Samanaikaisesti tähän liittyen kuntahaastatteluissa painotettiin harkinnanvaraisuuden ja neuvotteluvaran merkitystä maapolitiikassa.

Maapolitiikan tasapuolisuuteen liittyen viranhaltijoiden haastatteluissa keskustelua herätti eniten maankäyttösopimusten ja kaavamuu- tosten tasapuolisuus ja avoimuus. Keskustelua käytiin tarkkojen maankäyttösopimuskorvausten laskentaperusteiden puuttumisesta maankäyttösopimuksista. Sen voidaan katsoa olevan maapolitiikan avoimuutta ja tasapuolisuutta vähentävä seikka, vaikka kuntahaastatteluissa tuotiinkin esille, että kaikkia maanomistajia kohdellaan yhdenvertaisesti eikä eri kiinteistöihin kohdistuvia maankäyttösopimuskorvauksia pidetty vertailukelpoisina keskenään. Samoin maankäyttösopimuksista saatavien tulojen kohdentamisen läpinäkyvyydessä on selkeitä puutteita isossa osassa kuntia. Tämän nostivat esille myös sidosryhmät avoimuutta vähentävänä tekijänä. Näkemys siitä, onko arvonnousun leikkaaminen vai kustannusperustaisuus maankäyttösopimuskorvauksen määräytymisen perusteena tasapuolisempi menettely, vaihteli kuntien välillä. Keskustelua ja pohdintaa yleisellä tasolla herättivät lisäksi alennukset ja hyvitykset maankäyttösopimuskorvauksissa täydennysrakentamisen tukemiseksi ja asunto-osakeyhtiöiden rooli. Maapolitiikan toimintaympäristön muuttuminen ja täydennysrakentamisen merkityksen korostuminen lisänee haasteita maapolitiikan tasapuolisuuteen, avoimuuteen ja hyväksyttävyyteen liittyen. Siirtyminen enenevässä määrin maankäyttösopimukseen

pilkkoo kokonaisuutta useisiin asiakirjoihin ja sopimusten seuraaminen ja arviointi saattaa vaikeutua entisestään (mm. Gerber, 2016; Tasan-Kok ym., 2019).

Tasapuolisuus nostettiin kuntahaastatteluissa esille myös erityisesti rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron yhteydessä. Sen tasapuolisuus kyseenalaistettiin tilanteissa, joissa kysyntää ei ole. Myös hajakentämisen ohjauksen tasapuolisuus herätti keskustelua joissakin kunnissa. Näissä tapauksissa koettiin, että päätöksentekokelemissä saatetaan venyttää hyväksytyjä hajakentämisen ohjaamisen periaatteita.

12 Maapolitiikan ohjaamisen ja kehittämisen lähtökohdat

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on ollut luoda kokonaiskuva kuntien harjoittaman maapolitiikan nykytilasta erilaisissa kunnissa, ja antaa ehdotuksia maapolitiikan seurantaan ja kehittämiseen. Luvussa 11 on kuvattu maapolitiikan käytäntöjen nykytilaa ja tuotu esiin mahdollisia ongelmakohtia ja kehitystarpeita maapolitiikan instrumentteihin ja maapolitiikan käytäntöihin liittyen. Tässä luvussa tarkastellaan maapolitiikkaa laajemmasta näkökulmasta, vastaten samalla neljänteen tutkimuskysymykseen, eli miten maapolitiikka ja sen vaikuttavuutta tulisi seurata, mitata, ja kehittää. Alaluvussa 12.1 kuvataan maapolitiikka osana systeemiä, eli yhteiskuntaa. Luvun tavoitteena on kuvata niitä rajapintoja, joita kuntien harjoittamalla maapolitiikalla on muihin toimijoihin ja yhteiskunnan sektoreihin. Systeemin ja ominaispiirteiden ymmärtäminen motivoi alaluvussa 12.2 esitetyn ehdotuksen maapolitiikan raportoinnin kehittämisestä. Alaluvussa 12.3 näkökulmana on maapolitiikan vaikuttavuuden kehittäminen. Luvussa kuvataan vaikuttavuuden arvioinnin peruselementit, arvioidaan kuntien maapolitiikan nykytilaa vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta ja kuvataan esimerkkien avulla, kuinka kunnat voivat käytännössä edistää vaikuttavuusajattelua maapolitiikan alueella.

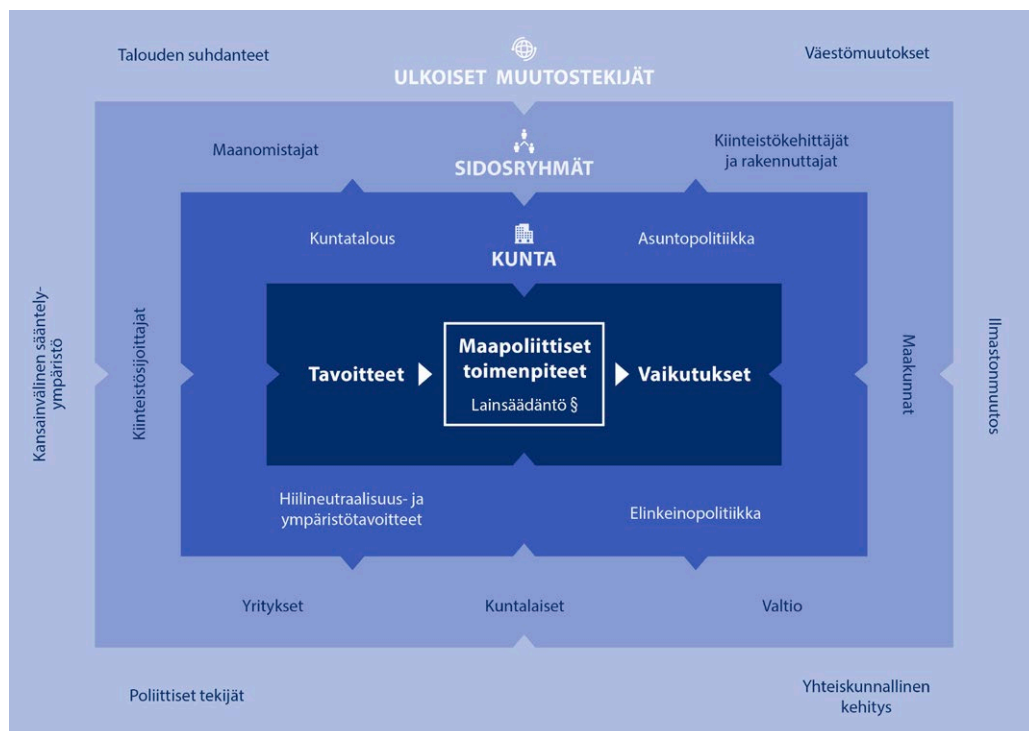
12.1 Maapolitiikka osana yhteiskuntaa

Maapolitiikkaa voidaan tarkastella laajemmasta näkökulmasta osana yhteiskuntaa. Kysymys on tällöin maapolitiikan systeemistä ja sen yhteyksistä yhteiskunnan muihin sektoreihin ja toimijoihin. Kuva 4 havainnollistaa tätä systeemikonaisuutta. Koska tässä tutkimuksessa maapolitiikalla viitataan kunnan maapolitiikkaan, kuvion keskiössä on kunnan organisaation taso. Tällä tasolla asetetaan tavoitteet maapolitiikalle, määritetään toimenpiteet, joilla tavoitteita edistetään, sekä tarkastellaan toimenpiteiden vaikutuksia. Toimenpiteillä viitataan maapolitiikan keinovalikoimaan, jonka käytön reunaehdot määrittävät lainsäädännöllä. Maapolitiikan tavoitteenasetantaa ja toimenpiteiden valintaa ohjaavat lisäksi kuntatason sisällä useat reunaehdot, joista tähän kuvioon on nostettu esimerkkeinä asunto- ja elinkeinopolitiikka, hiilineutraalisuus- ja ympäristötavoitteet sekä kuntatalouden tila.

Maapoliittisilla päätöksillä on vaikutusta useisiin tahoihin. Tätä korostamaan kuvioon on sijoitettu sidosryhmien taso kuntatason ympärille. Keskeisiä toimijoita on monia, eikä tämän kuvion listaus sidosryhmistä ole tyhjentyvä. Lisäksi on syytä huomioida, että sidosryhmät voivat myös vaikuttaa kunnan maapoliittiseen toimintaan, eli vaikutukset eivät suuntaudu

ainoastaan kuntatasolta ulospäin. Uloimpana tasona kuvioon on merkitty ulkoiset muutostekijät. Ulkoisilla muutostekijöillä tarkoitetaan sellaisia yhteiskunnallisia ja globaaleja muutoksia, jotka vaikuttavat sekä sidosryhmien että kunnan toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi talouden suhdanteet, kansainvälinen sääntely-ympäristö, yleinen yhteiskunnallinen kehitys, ilmastonmuutos, väestömuutokset, ja poliittiset tekijät voidaan nähdä ulkoisina muutostekijöinä. Poliittisiin tekijöihin voidaan katsoa kuuluvaksi sekä globaali maailmanpolitiikka että sellaisia yhteiskuntapolitiikan sektoreita, jotka vaikuttavat maapolitiikkaan välillisesti (esim. työllisyyspolitiikka, turvallisuuspolitiikka).

Kuva 4. Maapolitiikan systeemikokonaisuus.



Maapolitiikan systeemikokonaisuus on siis laaja ja sen moninaisia sisäisiä vaikutussuhteita on hankala kuvata yhden kuvion kautta. Tässä luvussa käsitellään tarkemmin maapolitiikkaa osana yhteiskuntaa seuraavien näkökulmien kautta: 1) maapolitiikan suhde yhteiskuntapolitiikan eri sektoreihin, 2) maapolitiikan keskeiset toimijat ja maapoliittisen päätöksenteon kohteena olevat tahot, 3) maapolitiikkaa raamittava oikeudellinen sääntely, 4) maapolitiikan tulojen ja menojen muodostama kunnallistaloudellinen viitekehys, 5) riskit maapolitiikan harjoittamisessa, 6) kunnan maapolitiikan suhde mahdollisesti kilpaileviin maapoliittisiin tavoitteisiin. Maapolitiikan systeemiä voidaan myös tarkastella 7) korruption ja väärinkäytösten näkökulmasta.

Maapolitiikka osana yhteiskuntapolitiikkaa

Yhteiskunnallisen toiminnan eri osa-alueita voidaan jaotella eri tavoin sen mukaan, mistä näkökulmasta yhteiskuntaa tarkastellaan. Jos yhteiskuntaa tarkastellaan sen eri politiikka-sektoreiden kautta, niin keskeisiä osa-alueita ovat ainakin talous- ja veropolitiikka, sosiaali- ja terveystaloudellinen politiikka, turvallisuuspolitiikka, ulkopoliittinen politiikka, koulutuspolitiikka, puolustuspolitiikka, turvallisuuspolitiikka, työllisyyspolitiikka, elinkeinopolitiikka, liikennepolitiikka, asuntopolitiikka ja ilmastopolitiikka. Eri sektoreiden keskeisiä toimijoita ovat yhtäältä valtiot, kunnat, maakunnat ja muut julkisyhteisöt, sekä toisaalta eri sektoreilla toimivat yritykset, yhdistykset, järjestöt sekä kansalaiset.

Maapolitiikan yksiselitteinen asemointi johonkin näin määräytyvää yhteiskunnallisen toiminnan osa-alueita on haasteellista, koska maapolitiikalla ei ole yhtenäistä ja selkeää tavoitteenasetantaa, jota kautta tämä voitaisiin tehdä. Maapolitiikka voi liittyä useaan eri politiikka-alaan, tai äärimmillään ei mihinkään. Maapolitiikka on käsitteenä pikemmin vain väljä ilmaisu tietyille toiminnalle, jonka tavoitteet ja sisällöt määräytyvät joltain muulta pohjalta kuin maapolitiikan määritelmästä itsestään. Lain määritelmä maapolitiikasta kuvastaakin sen sisällöllistä avoimuutta, vaikka määritelmässä sinänsä mainitaan päämääränä edellytysten luominen ”yhdyskuntien kehittämiseksi”:

”Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.” (MRL 5 a §)

Maapolitiikan sisältö voidaan nähdä suppeana tai laajana. Suppeasti nähtynä maapolitiikka on lähinnä erilaisten maanhankinta-, luovutus- ja maankäyttösopimusten tekemistä ja muiden maapoliittisten instrumenttien teknistä käyttämistä yksittäistapauksissa, jolloin sen yhteydet muihin politiikkasektoreihin ovat vähäiset. Toisaalta kunta on voinut asettaa maapolitiikalleen laajempia ja periaatteellisempia tavoitteita kuten yhdyskuntarakenteen tiivistämisen tai ilmastomuutoksen hillinnän. Laajasti ymmärrettynä maapolitiikalla voi tällöin olla yhteyksiä useille eri yhteiskunnan sektoreille kuten asunto-, liikenne-, talous- ja ilmastopolitiikan alueille.²

² Esimerkiksi 1 000 000 euron sitominen maavarantoon aiheuttaa vuosittain 50 000 euron vaihtoehtokustannuksen, koska vastaavaa pääomaa ei ole voitu sitoa esimerkiksi 5 %:n vuosituottoa antavaan osake- tai muuhun sijoitukseen. Ilman diskonttausta maavaranto saa aikaan viidessä vuodessa, jos tätä pidetään varastointiajan pituutena, 250 000 euron vaihtoehtokustannuksen eli taloudellisen menetyksen. Luovutettaessa maa-alue eteenpäin viiden vuoden jälkeen on siitä saatava vähintään 1 250 000 euron hyöty, jotta alueen hankintakustannukset ja vaihtoehtokustannukset tulevat katetuiksi. Kunnallistaloudessa vaihtoehtokustannusta ei voitane laskea aivan näin suoraviivaisesti, mutta sinänsä logiikka vaihtoehtokustannusten syntyemisessä on sama. Kunnan maanomistuksen vaihtoehtokustannukseen vaikuttaa erityispiirteenä myös se, että kunnalta jää omistusajaltaan kiinteistöverotulot saamatta. Viiden vuoden omistusaikana 1,5 % veron määrällä saamatta jääneen kiinteistöverotulon määrä on 75 000 euroa.

Kunnilla on maapolitiikan harjoittajina varsin laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne maapolitiikkansa tavoitteiksi asettavat. Valinnat heijastuvat maapolitiikan asemointiin osaksi muita yhteiskunnallisen toiminnan edellä kuvattuja osa-alueita.

Maapolitiikan toimijat ja maapoliittisen päätöksenteon kohteena olevat tahot

Maapolitiikan toimijakenttä on monitahoinen. Usein maapoliittiset päätökset myös vaikuttavat sen piirissä toimiviin tahoihin itseensä, vaikka maapoliittisilla päätöksillä sinänsä on usein vaikutuksia myös muihin tahoihin. Keskeisiä toimijoita maapolitiikan alalla ovat kunnan lisäksi ainakin valtio, kiinteistökehittäjät ja -sijoittajat, rahoituslaitokset, maata omistavat yksityiset ja yritykset tahot, yksittäiset kuntalaiset sekä alan etujärjestöt ja yhdistykset. Kunnalla on tietynlainen kaksoisrooli sekä maapolitiikkaa harjoittavana viranomaisena että itsekkin kiinteistöjen kehittäjänä, rakennuttajana ja omistajana. Myös valtiolla on samankaltainen rooli viranomaisena ministeriöiden ja alueellisten viranomaisten kautta sekä maanomistajana, kiinteistöjen kehittäjänä ja omistajana sekä varsinkin liikennehankkeiden rahoittajana.

Maapolitiikassa tehtävät konkreettiset päätökset koskevat maa-alueiden hankintaa joko sopimuksin tai viimekädessä pakkotoimin esimerkiksi pakkolunastuksin tai etu-osto-oikeutta käyttämällä. Päätökset vaikuttavat alueiden omistajiin ja muihin oikeudenhaltijoihin. Maapoliittiset päätökset vaikuttavat kaavojen toteuttamisvaiheessa kiinteistönomistajiin maankäyttömaksujen, toteuttamisvelvoitteiden tai verotuksen muodossa. Tonttien luovuttamisen osalta luovutustavoilla ja hinnoittelulla on vaikutusta tontteja hankkiviin yrityksiin ja yksityishenkilöihin. Laajempien ja välillisten vaikutusten piirissä ovat tietysti kaikki maata käyttävät ja kehittävät tahot. Maapoliittisilla päätöksillä on myös järjestelmätason vaikutuksia erityisesti maa- ja asuntomarkkinoihin sekä yritystonttien osalta elinkeinonharjoittamisen edellytyksiin kunnan alueella.

Maapolitiikan oikeudellinen viitekehys

Maapolitiikan harjoittaminen on monin tavoin oikeudellisesti raamitettua toimintaa. Lainsäädännöllä yhtäältä luodaan kuntien käytössä oleva maapoliittinen keinovalikoima, mutta toisaalta myös rajoitetaan näiden käyttöalaa. Liki kaikissa maapolitiikan keinoissa on viimekädessä kysymys yksilöiden ja yritysten asemaan liittyvästä pakkotoimisesta sääntelystä, vaikka usein toimenpiteet toteutetaan sopimuksin. Maapolitiikka onkin useiden perus- ja ihmisoikeuksien rajaamaa toimintaa. Edelleen kuntien toimintaa sääntelevät myös kunta- ja hallintolait, joista johtuu vaatimuksia maapolitiikassa noudatettaville hallinnollisille menettelyille. Kuntien toimintaa osaltaan raamittavat myös julkisia hankintoja ja kiellettyä valtiontukea koskeva sääntely sekä yleiset sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet. Maapolitiikan *keinojen* käyttäminen ei siten tältä kannalta katsottuna ole

vapaata ja puhtaasti poliittisiin päätöksiin perustuvaa, vaikka maapolitiikan *tavoitteiden* osalta kunnalla on laaja liikkumavara.

Maapolitiikka ja kunnallistalous

Maapolitiikan yhteiskunnallisessa tarkastelussa käytännössä keskeisin on sen taloudellinen konteksti. Sillä, miten maata kunnassa käytetään, on sekä suoraan että välillisesti suuri merkitys kuntatalouteen. Alueiden asemakaavoittamiseen ja muulla tavalla mahdollistuvaan rakentamiseen kytkeytyy kunnalle taloudellisesti mittavia velvoitteita katujen, yleisten alueiden ja muun yhdyskuntatekniikan rakentamisen muodossa. Maankäytöllä on vaikutusta myös kunnan muiden tehtävien ja palveluiden järjestämisvastuiden kannalta, jotka eivät sinänsä välittömästi perustu maapoliittiseen lainsäädäntöön. Näitä ovat esimerkiksi koulujen ja päiväkotien järjestämisvastuut, jotka kytkeytyvät kiinteästi rakentamiseen. Rakentamisen lisääntyminen usein tavalla tai toisella lisää siis myös muita kunnan menoja. Toisaalta kunta saa usein maapolitiikan piiristä myös merkittäviä tuloja maapolitiikasta aiheutuvien menojen kattamiseksi. Näitä ovat esimerkiksi tonttien myynti- ja vuokratulot sekä tulot maankäyttösopimuksista, kiinteistöverotulot ja erilaiset maksutulot. Kaavoittamalla vain omaa maataan kunta voi lisäksi saada aikaan voittoa sen jälkeen, kun tonttien myyntihinnoista on vähennetty kaavoitettavan maan hankinta- ja yhdyskuntatekniikan kustannukset.

Kuten kuva 4 havainnollistaa, maapolitiikan systeemikokonaisuus on laaja ja sen sisään kuuluu useita sidosryhmiä kuntien lisäksi. Maapolitiikan taloudellisen kontekstin voidaan katsoa ulottuvan myös muiden toimijoiden talouteen. Esimerkiksi maanhankinnan, tonttien hinnoittelun ja maankäyttömaksujen kautta voidaan nähdä suora yhteys usean toimijan talouteen ja päätöksentekoon. Tonttitarjonta ja yhdyskuntarakenteen laatu vaikuttavat myös laajemmin toimijoiden toimintaedellytyksiin ja sijoittumispäätöksiin.

Riskit maapolitiikan harjoittamisessa

Maapolitiikan harjoittamiseen liittyy myös merkittäviä riskejä. Monet niistä ovat luonteeltaan taloudellisia, mutta hahmotustavasta riippuen voidaan tunnistaa myös muun luonteisia maapolitiikkaan liittyviä riskejä. Tällaisia voivat olla esimerkiksi oikeudelliset riskit maapoliittisten toimenpiteiden kumoutumisesta valitusten johdosta tai poliittinen riski siitä, että toimenpidettä ei saada tehtyä kunnallispoliittisista syistä johtuen. Maapolitiikan matala ennakoitavuus voi edelleen heijastua muiden toimijoiden riskeihin, ja siten vaikuttaa riskin hinnoitteluun.

Maanhankinnalla sidotaan pääomia maavarantoon. Mitä suurempi varanto on ja mitä pidempään maata pidetään varastossa, sitä suuremmat pääomat ovat kiinni maaomaisuudessa. Taloudelliselta kannalta pääomien sitominen maavarantoon estää pääoman

hyödyntämisen jossakin toisessa kohteessa, mistä aiheutuu vaihtoehtokustannuksia. Ollakseen taloudellisesti perusteltua maavarantojen pitämisestä tulisi aiheutua suurempaa taloudellista hyötyä kuin on vaihtoehtokustannuksen määrä. Riski koskee tällöin sitä, että maa-alueen arvoa ei saada kehitettyä niin korkealle, että se ylittäisi hankintahinnan ja vaihtoehtokustannuksen yhteismäärän.³ Vaihtoehtokustannus on siis *laskennallinen* menetys, minkä lisäksi maavarannon ylläpitäminen saattaa aiheuttaa *todellisia* korko- tai muita rahoituskustannuksia, jos maavarantoa ylläpidetään välittömästi tai välillisesti lainarahoituksella. Ns. uponneiden kustannusten riski voi puolestaan syntyä silloin, jos kunta investoi kehitettävän alueen yhdyskuntatekniikkaan ennen kuin alueeseen kohdistuu kysyntää, joka saisi aikaan tontinmyynti- tai muita tuloja. Jos alue ei kehitykään, infrakustannukset jäävät kunnan kannettaviksi ilman vastaavien tulojen saamista. Yksityisiin toimijoihin verrattuna kunnan taloudellisen riskin määrää vähentää toisaalta periaatteellisesti merkittävästi se, että kuntaa ei voida konkurssilain mukaan asettaa konkurssiin ja että kunnalla on verotusoikeus.

Kenen maapolitikkaa?

Kunnan lakisääteisenä tehtävänä on harjoittaa maapolitikkaa alueellaan. Kuntien maapolitiikan tarkastelussa on huomattava, että kunnan alueella voi toimia muitakin tahoja, joilla on omat maapoliittiset toimintatavat ja tavoitteet. Erityisen keskeinen toimija on valtio julkisen vallan käyttäjänä, maanomistajana ja erityisesti infrainvestoijana. Voidaan lisäksi ajatella, että joissakin kunnissa myös muilla suurilla maanomistajilla voi olla omat maapoliittiset toimintatapansa. On mahdollista, että samaan alueeseen kohdistuu siten erilaisia ja keskenään ristiriidassakin olevia maapoliittisia tavoitteenasetteluita, joskin kunnalla on *oikeudelliselta* kannalta viimekädessä valta päättää toimintatavoista⁴. Toisaalta esimerkiksi kunnan ja valtion välinen suhde ei ole näin muodollinen, koska useat valtion infrastruktuuri-investoinnit ja näiden rahoitus ovat luonteeltaan harkinnanvaraisia. Maapolitiikkojen yhteensovittamiselle lienee siten ainakin jonkin asteista käytännöllistä kannustinta, jotta investointeja tai rahoitusta ohjautuu kunnan alueelle jatkossakin. Kuntien ja valtion välistä yhteistyötä onkin osittain harjoitettu mm. MAL-sopimusten muodossa.

³ Muusta lainsäädännöstä ja päätöksenteosta saattaa johtua kunnille vähintään paineita, jos ei oikeudellisia velvoitteita, sisällyttää maapolitiikan piiriin myös ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä tavoitteita. Tällainen voi maapolitiikan osalta olla esimerkiksi ns. *"no net land take"* -ajattelu, jossa maapoliittisena tavoitteena on kompensoida kaikki rakentamisen piiriin otettava rakentamattomat alueet.

⁴ Esimerkiksi arvonnousun jakamiseen liittyvät kysymykset voivat olla periaatteellisesti vaikeita valtion ja kunnan välisessä suhteessa, jos valtio on liikenneinvestoinneillaan ollut vaikuttamassa maan arvon kohoamiseen alueella, jonne kunta kaavoittaa rakennusoikeutta ja jolta se hankkii maata. (ks. KHO 2007:84)

Maapolitiikka ja korruptio

Maapolitiikan laajempaan yhteiskunnalliseen viitekehykseen liittyy myös se ikävä tosiasia, että sen kenttä on varsin herkkä väärinkäytöksille ja korruptiolle, myös näihin liittyville rikoksille. Kyse on perusteiltaan rakennusalan liiketoiminnasta ja sen sääntelyyn liittyvästä poliittisesta toiminnasta, jossa sekä luodaan että siirretään usein erittäin merkittäviä varallisuusarvoja. Kunta toimii maapolitiikassa rakenteellisessa kaksoisroolissa julkista valtaa käyttävänä varallisuusarvojen luojana ja kohdentajana sekä toisaalta yksityisoikeudellisenä sopimustoimijana. Niin ikään kunnan viroissa ja toimielimissä saattaa olla henkilöitä, jotka itse ovat maapolitiikan toimijoita tai joilla on taloudellisia kytköksiä näihin. Erilaisilla esteellisyyssäännöksillä samoin kuin julkisten varojen käyttöä sääntelevällä hankintalainsäädännöllä pyritään osaltaan torjumaan näistä johtuvia väärinkäytöksiä. Maapolitiikassa keskeiset väärinkäytösriskit kumpuavat taloudellisista eduista, joita maan arvoon, kustannuksiin, voittoihin yms. liittyvien tietojen avoimuuden kehittämällä voidaan epäilemättä vähentää.

12.2 Esitys systemaattisesta raportoinnista

Kunnan harjoittama maapolitiikka vaikuttaa yhteiskunnan toimijoihin laajasti. Maapolitiikalla on merkittävä rooli kunnan taloudessa, ja niissä riskeissä, joita kunnan talouteen kohdistuu. Maapolitiikalla on huomattavia vaikutuksia myös sen kohteena oleville, ja siten maapolitiikkaan kohdistuvat odotukset ohjaavat sidosryhmien toimintaa. Edellä mainitut näkökohdat näyttäisivät korostavan maapolitiikan avoimuuden, läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden roolia tarkasteltaessa maapolitiikkaa laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissaan. Näitä tavoitteita voidaan edistää ainakin maapoliittista raportointia ja maapolitiikkaa koskevan tiedon saatavuutta kehittämällä.

Tutkimuksen yhtenä tavoitteena oli muodostaa maapolitiikan seurantaan tukeva ehdotus maapolitiikan raportoinnin kehittämistä. Taulukossa 5 on luonnosteltu sitä, minkälaisista tiedoista kunnan maapoliittinen raportointi voisi koostua. Luonnostellun raportointikehikon lähtökohtana on luoda indikaattorit, joiden perusteella kunnan harjoittamasta maapolitiikasta voidaan luoda selkeä kuva. Maapolitiikan perinteisten instrumenttien (maanhankinta, sopimustoiminta, kehittäminen, kaavan toteutuksen edistäminen) lisäksi raportointiyksiköksi on nostettu EU:n maaperästrategian mukainen neitseellisen maan käyttöönotto ja maa-alueiden ennallistaminen. Nämä tekijät mahdollistavat maaperästrategian implementoinnin mittaroinnin lisäksi kunnan kehittämisen painopisteiden (raakamaa vs. täydentävä rakentaminen) arvioinnin.

Taulukko 5. Luonnostelma kuntien maapolitiikan raportointikehikosta.

Osa-alue	Mittari	Yksikkö
Kunnan maanomistus	Kunnan omistama maapinta-ala	ha
	Kehittämiseen tarkoitettujen maaomaisuuden tasearvo	e
Kiinteän omaisuuden hankinta	Raakamaan vapaaehtoiset kaupat	e/v, ha/v
	Raakamaan etuostot	e/v, ha/v
	Raakamaan lunastukset	e/v, ha/v
	Kaavoitetun maan hankinnat	e/v, ha/v
	Vuokraoikeuksien ym. hankinnat	e/v, ha/v
	Maanhankinta yleisiä alueita varten	e/v, ha/v
Sopimus-toiminta	Maankäyttösopimusten lkm	kpl/v
	Maankäyttösopimustulot	e/v
	Maankäyttösopimukseen liittyvät vastuut	e/v
	Alennukset maankäyttösopimuksissa (eriteltynä tyypeittäin, esim. täydennysrakentaminen, vähähiiliset ratkaisut rakentamisessa ym.)	e/v
	Rakennusoikeuden keskihinta maankäyttösopimuksissa ja hajontaluvut	e/k-m ²
	Maanvuokrasopimusten lkm	kpl
	Maanvuokrasopimustulot	e/v
Kaavoitettu tonttivaranto	Kunnan tonttivaranto	kpl
	Yksityinen tonttivaranto	kpl
	Korotetun kiinteistöveron kohteena olevat tontit	kpl
	Rakentamiskehotukset	kpl
Kehittäminen	Pilaantuneiden maa-alueiden kunnostus	e/v
	Rakennusten purkukustannukset	e/v
	Infrarakentamisen kustannukset	e/v
	Lohkottuja tontteja	kpl/v
	Kehittämiskorvaukset	e/v
	Kehittämislumenettelykohteet	ha/v

Osa-alue	Mittari	Yksikkö
Tontinluovutus	Vuokratut pientalotontit	kpl/v
	Vuokratut rivi- ja kerrostalotontit	kpl/v
	Myydyt pientalotontit	kpl/v
	Myydyt rivi- ja kerrostalotontit	kpl/v
	Tontinmyyntitulot pientalotonteista	e/v
	Tontinmyyntitulot rivi- ja kerrostalotonteista	e/v
	Alennukset tontinluovutuksissa (vähähiiliset ratkaisut rakentamisessa ym.)	e/v
	Luovutetut täydennysrakentamistontit	kpl/v
	Pientalotonttien rakennusoikeuden keskihinta ja hajontaluvut	e/ k-m ²
	Rivitalotonttien rakennusoikeuden keskihinta ja hajontaluvut	e/ k-m ²
	Kerrostalotonttien rakennusoikeuden keskihinta ja hajontaluvut	e/ k-m ²
	ARA-tonttien luovutukset	kpl/v
	Vuokratut yritystontit	e/v, kpl/v
Myydyt yritystontit	e/v, kpl/v	
As.kaava-alueen ulkopuolinen maankäyttö	Hajarakentamiselle myönnetyt rakennusluvut	kpl/v
	Suunnittelutarveratkaisut	kpl/v
	Yleiskaavoilla osoitetut rakentamismahdollisuudet	kpl
Net land take	Käyttöön otetut alueet	ha/v
	Palautetut alueet	ha/v

Käsillä olevaa raportointia ehdotetaan tukemaan kunnan maapoliittisen toiminnan valvontaa ja arviointia sekä muiden maapolitiikan sidosryhmien toimintaa. Tästä syystä tietoja ehdotetaan raportoitavaksi sekä taloudellisin mittarein (euroja) että pinta-ala ja/tai frekvenssitietoina. Kuntien maapolitiikan kokonaisuus on laaja, ja raportointiin liittyen on nähtävissä riski siitä, että raportoinnista muodostuu taakka kunnille. Mielekkään raportointimallin luomiseksi suositellaankin, että raportointipohjaa kehitetään yhdessä kuntien ja keskeisten toimijaryhmien kanssa, varmistaen että raportoitavat tiedot ovat toimijoille relevantteja ja hyödynnettävissä muodossa.

Raportoinnin kehittämisessä lähtökohtana tulee olla tiedon oikea muoto suhteessa sen hyödyntäjän tietotarpeeseen, raportoinnista aiheutuvaa kustannusta unohtamatta.

Maapolitiikan raportointi kunnissa on tällä hetkellä niin epäsystemaattista ja vaihtelevaa, että raportoinnin käynnistäminen tulee todennäköisesti vaatimaan kunnilta merkittäviä ponnistuksia. Onkin oletettavissa, että siirtymävaiheessa kunnat tulevat tarvitsemaan tukea raportoinnin käynnistämiseksi.

Raportoinnin käynnistämässä tasapainoillaan kunnianhimon ja siirtymäkustannusten välillä. Vaatimattomin raportoinnin ratkaisu olisi kuntatasolla tehtävä raportointi, joka kuvasi oheisen taulukon kaltaiset muuttujat koko kunnan tasolla. Kuntatasolla tapahtuva raportointi vastaisi varmasti useisiin läpinäkyvyyden tarpeisiin, ja voisi siten olla perusteltu. Kunnianhimoisempi ratkaisu olisi raportoinnin kytkeminen kehitteillä olevaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Paikkatietomuotoinen maapolitiikan raportointi antaisi huomattavasti selvemmän ja konkreettisemmän kuvan kunnan toiminnasta. Paikkatietomuotoinen raportointi tukisi todennäköisesti myös paremmin kuntien omaa työskentelyä ja maapolitiikasta kommunikointia. Lisäksi kunta pystyisi hyödyntämään paikkaan sidottua tietoa tehokkaammin maapolitiikan vaikuttavuuden arvioinnissa (ks. luku 11.2) ja sisäisessä työskentelyssään. Paikkatietomuodossa tuotettu informaatio olisi myös helppo koostaa automaattisesti koko kunnan tilannetta kuvaavaksi aggregaattiedoksi.

Yllä kuvattu raportointimalli antaisi hyvän käsityksen siitä, miten kunta operoi maapoliittisesti. Yhdistettynä konkreettiseen tavoitteenasetantaan ja vaikutuslogiikkaan nojaavaan maapoliittiseen ohjelmaan raportointi tukisi maapolitiikan arviointia ja ennakoimista.

Yllä esitetty raportointimalli ei kuitenkaan tarjoa riittävää kuvaa siitä, minkälaisia riskejä kunnan maapoliittiseen toimintaan liittyy. Näiden riskien suuruus vaihtelee riippuen kunnan toimintaympäristöstä sekä siitä, kuinka aktiivisesti kunta karttaa tai ottaa riskiä.

Niin kutsuttu aktiivinen maapolitiikka, jossa kunta operoi aktiivisesti maan kehittäjänä, on kansainvälisesti harvinainen toimintamalli. Esimerkiksi Euroopassa sitä harjoitetaan laajamittaisesti Suomen lisäksi ainoastaan Hollannissa ja Ruotsissa. Hollannissa maan kehittämisen taloudelliset riskit toteutuivat finanssikriisin yhteydessä useissa kunnissa laajamittaisina: Kuntien aktiiviseen maapolitiikkaan liittyvät tappiot nousivat 4–6 miljardiin euroon vuosien 2008–2013 aikana (Deloitte Real Estate Advisory, 2011). Tämän jälkeen kuntien taloudellista raportointia uudistettiin niin, että kunnat on velvoitettu arvioimaan ja kuvaamaan maan kehittämiseen liittyviä riskejään, sekä seuraamaan riskien toteutumista. Vastaava käytäntö voisi olla perusteltu Suomessa, sillä valvonnan lisäksi se lisäisi ymmärrystä maan kehittämisen tuotoista ja riskeistä, ja tukisi näihin hankkeisiin ryhtymisen arviointia kunnissa. Suomalaisessa kontekstissa voisi olla järkevää rakentaa linkki vastaavasta riskipositoiden seurannasta ja raportoinnista kaavoitukseen, jonka yhteydessä tehdään alustavia arvioita hankkeen kustannuksista kunnan näkökulmasta. Tällöin hanketason seuranta tukisi koko maankäyttöpolitiikan taloudellista läpinäkyvyyttä.

12.3 Vaikuttava maapolitiikka

Maapolitiikan vaikuttavuutta voidaan tarkastella eri näkökulmista; kunnan omien tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta, sidosryhmien näkökulmasta ja näitä laajemmin yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Nämä vaikuttavuuden ulottuvuudet voivat olla keskenään myös ristiriitaisia. Kunnan näkökulmasta vaikuttava maapolitiikka ei välttämättä vastaa keskeisten sidosryhmien näkemukseen oikeista tavoitteista ja vaikutuksista, ja toisaalta myös kunnan sisällä tavoiteltujen vaikutusten suhteen voi olla ristivetoa. Myös valtionhallinnon tasolla yksittäisen kunnan maapolitiikan vaikuttavuus voi näyttäytyä hyvin erilaiselta kuin kunnan omien viranomaisten, luottamushenkilöiden tai sidosryhmien arvioimana. Nämä mahdollisesti ristiriitaiset näkökulmat asettavat myös ristikkäisiä paineita kunnille. Samoin tulokset ja vaikutukset voivat näyttäytyä hyvin erilaisilta, arvioijan omien tavoitteiden ja näkökulman mukaan.

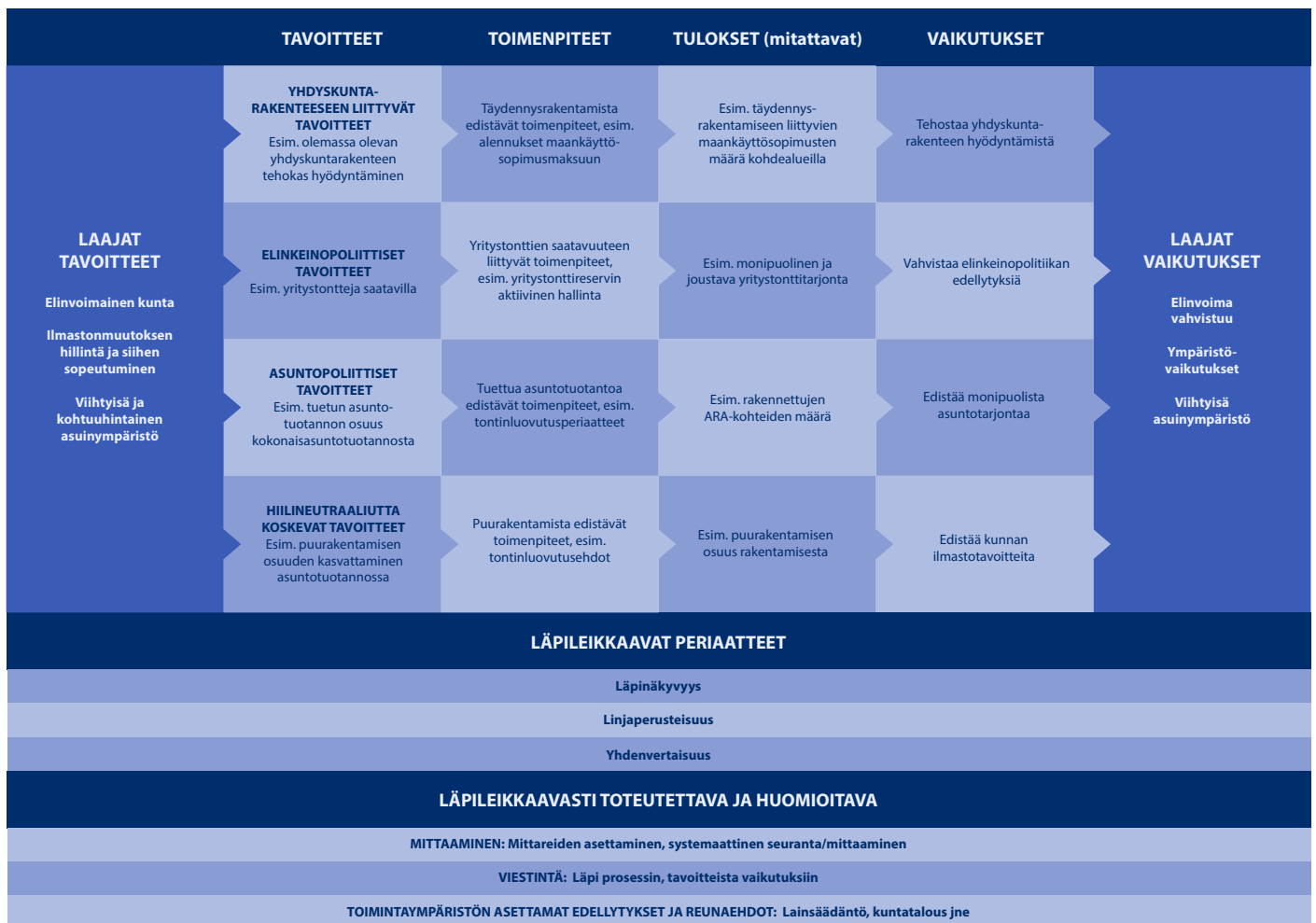
Tässä raportissa tarkastellaan maapolitiikan vaikuttavuutta kunnan näkökulmasta ja kunnan tavoitteisiin peilaten. Esimerkiksi Kuntaliitto (2006) suosittelee kuntien valtuustoille toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumisen arviointia. Tähän sisältyy mm. se, että "asetetut tavoitteet ovat kunnan toiminnan ja palveluiden kehittämisen näkökulmasta strategisista" ja että "valtuusto edellyttää, että asettamiensa tavoitteiden toteutumisen seurantaan varten kunnassa on kokoava arviointiasiakirja, tarvittavat mittarit tai arviointikriteerit (arviointisuunnitelma)".

Politiikkatoimien vaikuttavuutta voidaan hahmottaa esimerkiksi vaikuttavuusketjun avulla. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tässä sitä, kuinka hyvin lopputulos vastaa asetettua tavoitetta. Tavoitteiden asettaminen luokien perustan kunnan maapolitiikan vaikuttavuuden arvioinnille. Yksittäisen kunnan tasolla tulisi arvioida sitä, ovatko tavoitteet tarkoituksenmukaisia ja yksiselitteisiä. Vaikuttavuusketjua voi yksinkertaisimmillaan kuvata tavoitteiden, toimenpiteiden, tulosten ja vaikutusten välisenä suhteena. Vaikutukset näkyvät mitattavina tuloksina, jotka ovat seurauksia tehdyistä toimenpiteistä. Vaikuttavuuslähtöisessä toiminnassa tavoitteet eli halutut vaikutukset ohjaavat toimenpiteiden valintaa, ja tulokset muodostuvat vaikuttavuusketjun toimivuuden perusteella (Sitra, 2018).

Yhden, kaikissa kunnissa ja tilanteissa toimivan vaikuttavuusketjun määrittely on epätarpeellisuudenmukaista ja mahdotonta. Maapolitiikan tuloksiin vaikuttavat kunnan toimenpiteiden lisäksi kunnan toimintaympäristö ja sen muutokset, joihin kunta ei itse voi välttämättä vaikuttaa lainkaan. Nämä voivat olla positiivisia, kuten ympäristökunnan kasvu, tai negatiivisia, kuten esimerkiksi kunnan elinkeinopoliittisesti merkittävän työllistäjän sulkeminen. On kuitenkin asioita, joiden vähintäänkin tulee toteutua, jotta kunnan maapolitiikka olisi vaikuttavaa. Näitä on kuvattu myöhemmin tässä luvussa.

Kuva 5 kuvaa esimerkinomaisesti maapolitiikan vaikutuslogiikan osatekijöitä ja havainnollistaa, miten tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta voidaan saavuttaa tuloksia ja vaikutuksia. Koko vaikuttavuusketjun läpileikkaavia periaatteita ovat läpinäkyvyys, linjaperusteisuus ja yhdenvertaisuus. Systemaattinen mittaaminen ja seuranta sekä viestintä ovat olennainen osa vaikuttavuutta, sen kehittämistä ja arviointia. Vaikuttavuuteen vaikuttavat myös toimintaympäristön asettamat edellytykset ja reunaehdot. On hyvä huomata, että vaikutuslogiikka ei kuitenkaan käytännössä aina etene näin suoraviivaisesti, sillä tehdyillä toimenpiteillä voi olla keskenään ristiriitaisia vaikutuksia ja toisaalta itse vaikutuksetkin voivat olla ristiriitaisia suhteessa toisiinsa.

Kuva 5. Esimerkki maapolitiikan vaikutusketjun osatekijöistä.



Seuraavassa kuvassa on kuvattu kolmen esimerkin kautta – täydennysrakentamisen edistäminen, yritystonttien saatavuus ja tuetun asuntotuotannon osuus kokonaisasuntotuotannosta – tavoitteiden, toimenpiteiden, tulosten ja vaikutusten ketjua.

Kuva 6. Kolme esimerkkiä maapolitiikan vaikutuslogiikasta.

TAVOITTEET	TOIMENPITEET	TULOKSET (mitattavat)	VAIKUTUKSET
Täydennysrakentamisen edistäminen	<ul style="list-style-type: none"> Vuokratontilla tapahtuva täydennysrakentaminen (vuokranalennukset ja muut kannustimet) Informaatiokampanjat (aktiivinen viestintä tunnisteusta täydennysrakentamispotentiaalista) Täydennysrakentamisen neuvonta ja fasilitointi Rakentamiskehotukset, korotettu kiinteistövero Kaavoitusresurssien ohjaaminen kaava muutoksiin. Maanhankinta kaupunkirakenteen sisällä 	<ul style="list-style-type: none"> Täydennysrakentamismahdollisuuksiin liittyvien yhteydenottojen määrä Täydennysrakentamista mahdollistava maanomistus Täydennysrakentamiseen liittyvien maankäyttö sopimusten määrä kohdealueilla Vuokratontilla tapahtuvan täydennysrakentamisen määrä Täydennysrakentamiseen liittyvään neuvontaan ja fasilitointiin osallistuneiden henkilöiden ja taloyhtiöiden määrä Täydennysrakentamisprosessien keskimääräinen kesto Täydennysrakentamista mahdollistavien kaavamuutosten määrä Täydennysrakentamisen suhteellinen osuus 	Täydennysrakentamisen määrä kasvaa
Yritystontteja saatavilla	<ul style="list-style-type: none"> Yritystonttireservin aktiivinen hallinta Henkilöresurssia käytettävissä yritysten sijoittumispäätösten tukemiseen Valmiit ja selkeät menettelytavat yritystonttien osoittamiseen Yritystonttien kaavoittaminen myös yksityiselle maalle Ennakointi kaavaselvitysten laatimisessa potentiaalisille yritysalueille Jousto maanvuokrasopimusten kestossa Maankäyttö sopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> Yritystonttireservin määrä Prosessi on joustava ja helppo hakijalle Yritystonttien kaavoitusprosessin kesto Yritysten tarpeet huomioivia sopimuksia saatavilla 	Yritystontteja on riittävästi saatavilla
Tuetun asuntotuotannon osuus kokonaisasuntotuotannosta	<ul style="list-style-type: none"> Kunnalliset ja alueelliset tavoitteet tuetun vuokra-asumisen tarjonnasta määritelty Maankäyttö sopimukset Tontinluovutusehdot ja -kriteerit (ARA) 	<ul style="list-style-type: none"> Rakennettujen ARA-kohteiden määrä Rakennettujen ARA-kohteiden alueellinen jakautuminen 	Tuetun asuntotuotannon osuus kokonaisasuntotuotannosta vastaa tavoitetta

Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan maapolitiikan vaikuttavuusketjun osatekijöitä eli maapolitiikalle asetettavia 1) tavoitteita, 2) toimenpiteitä (keinoja), 3) näiden kautta saavutettuja tuloksia ja 4) näistä lopulta seuraavia vaikutuksia. Kuten mainittua, maapolitiikan vaikuttavuuden osoittaminen ja vahvistaminen edellyttävät lisäksi tulosten mittaamista ja seuranta sekä viestintää eri vaiheissa vaikuttavuusketjua.

Tavoitteet

Tavoitteellisen ja vaikuttavan maapolitiikan lähtökohtana on selkeä tavoitteenasetanta. Laajat tavoitteet maapolitiikalle tulevat usein kuntatason strategiasta. Näitä olisi tärkeää kuitenkin jäsentää yksityiskohtaisemmin tavoitealueittain. Kuvassa 5 esitetyn mukaisesti esimerkkejä tavoitealueista ovat yhdyskuntarakenteeseen, elinkeinopolitiikkaan, asuntopolitiikkaan ja hiilineutraaliuteen liittyvät tavoitekokonaisuudet.

Nykyisten maapoliittisissa ohjelmissa asetettujen tavoitteiden ongelma on useimmiten tavoitteiden ylätasoisuus. Tavoitteet saattavat olla tarkkuudeltaan niin epämääräisiä, että lähes kaikissa tilanteissa voidaan arvioida tavoitteiden tulleen saavutetuksi. Jos mitattavia tavoitteita on asetettu, liittyvät nämä usein yksittäisten instrumenttien määrälliseen toteuttamiseen, eivätkä niinkään keinojen vaikutuksiin. Voidaankin puhua enemmän toiminnallisista kuin kohti vaikuttavuutta vievistä tavoitteista.

Haastatteluissa monet kunnat totesivatkin maapolitiikan olevan enemmän reaktiivista kuin tavoitetta kohti suunnitelmallisesti etenevää. Reaktiivisuuden taustalla vaikuttavat ulkopuolelta tulevat muutostekijät, jotka vaihtelevat jossain määrin kunnittain. Tavoitteiden ylätasoisuudesta seuraa myös haaste valita tarkoituksenmukaisia maapoliittisia instrumentteja. Visiomaisten tavoitteiden lisäksi kuntien tulisi asettaa yksiselitteisiä, mitattavia tavoitteita, ja niihin suhteutetut tavoitteiden alittaminen tai ylittäminen. Esimerkkeinä kuvassa 5 on mainittu elinkeinopoliittisia tavoitteita tukeva yritystonttien saatavuus ja asuntopoliittisia tavoitteita tukeva tuetun asuntotuotannon osuus kokonaisasuntotuotannosta.

Selkeä maapoliittinen ohjelma, jossa tavoitteet on määritetty yksiselitteisesti lisää päätöksenteon strategisuutta ja vähentää yksittäisten ratkaisujen osaoptimointia. Selkeät tavoitteet tukevat sekä viranomaisten että luottamushenkilöiden työtä. Koska luottamushenkilöillä ei usein ole riittävää ammatillista osaamista maapolitiikasta, keskittyvät he helposti yksittäisiin toimenpiteisiin ja tavoitteisiin, kuten esimerkiksi tietyn alueen kehittämiseen tai kunnan elinkeinopolitiikan kannalta tärkeän yrityksen pitämiseen kunnassa. Tämä saattaa olla epätarkoituksenmukaista vaikuttavan kokonaiskehittämisen kannalta. Myös maapolitiikkaa harjoittavat viranhaltijat saattavat keskittyä liian tarkasti oman sektorinsa asioihin ja jättää huomioimatta toimintaympäristöstä juontuvia kokonaisuuteen merkittävästi vaikuttavia asioita, esimerkiksi kunnan elinvoimaisuuteen liittyen.

Kuten jo luvussa 11.3. todettiin, myös sidosryhmät näkivät tavoitteiden ristiriitaisuuden ja ylätasoisuuden vaikeuttavan vuoropuhelua kunnan kanssa. Tavoitteista viestiminen sidosryhmien suuntaan on aineiston perusteella onnistunut vaihtelevasti. Sidosryhmäkyselyn vastaajista noin puolet katsoi tuntevansa kuntansa maapolitiikan tavoitteet, ja reilu neljäsosa tunsivat ne vain huonosti. Tulos on kohtuullinen suhteessa siihen, etteivät kunnat itsekään tavoitteita useissa tilanteissa olleet määrittäneet. Avovastausten hajonta kuitenkin viittaa siihen, että sidosryhmäkyselyn vastaajat tunsivat kirjattuja tavoitteita tai

osatavoitteita, eivät niinkään johdonmukaista kokonaisuutta, jolla tavoitteista edettäisiin valituilla toimenpiteillä kohti vaikutuksia.

Toimenpiteet / keinot

Maapolitiikasta osa on politiikkaa, eli tavoitteita voidaan toteuttaa tai edistää paikoin vaihtoehtoisin keinoin poliittisen painotuksen mukaisesti. Toimenpiteisiin lukeutuvat laajasti kaikki tekemiset, joilla pyritään kohti tavoiteltua tulosta. Näihin sisältyvät niin eri maankäytön instrumentit kuin laajemmatkin kokonaisuudet, kuten esimerkiksi päätöksentekoprosessin toteuttaminen tai kehittämishankkeet. Myös keinoja koskeva viestintä ja vuorovaikutus sidosryhmien kanssa ovat keskeisiä toimenpiteitä. Maapolitiikan hyväksyttävyyden näkökulmasta on tärkeää perustella ja motivoida, miksi tiettyä tavoitetta edistetään nimenomaan valitulla keinolla.

Se, kuinka tehokkaasti toimenpide tai keino edistää kutakin tavoitetta edellyttää vaikutusketjun syvällistä ymmärrystä. Toimenpiteet eivät myöskään usein toteuta vain yhtä tavoitetta. Esimerkiksi täydennysrakentamista edistävillä toimenpiteillä voidaan vastata yhdyskuntarakennetta ja hiilineutraalisuutta koskeviin tavoitteisiin. Eri instrumenttien samanaikaisen käytön ja näiden yhteisvaikutusten arviointi onkin haastavaa. Lisäksi pienet nyanssit keinon toteuttamistavassa voivat muuttaa sen vaikutuksia. Instrumenttien vaikutuslogiikan sanoittaminen tukee instrumenttien vaikutusten laajempaa ymmärtämistä, ja mahdollistaa virheellisten tai puutteellisten vaikutuslogiikoiden korjaamisen, sekä ideaalitalanteessa tukee myös eri sektoreiden asiantuntijoiden vuoropuhelua.

On myös hyvä huomata, että sidosryhmät eivät yleensä mieti tai havaitse maapolitiikan toimenpiteiden kokonaisuutta. Sidoryhmät saattavat havaita esimerkiksi vain itseään koskevat toimenpiteet, eivätkä he välttämättä hahmota kuinka yksittäiset, itseä koskevat toimenpiteet liittyvät kunnan muissa yhteyksissä tekemiin toimenpiteisiin. Tämä ruokkii näkemystä maapolitiikan toteutuksesta suljettuna prosessina. Tällä hetkellä vuorovaikutus ja kuntalaisten sekä muiden sidosryhmien osallistumismahdollisuudet koetaankin hyvin vähäiseksi lukuun ottamatta kaavoitukseen liittyviä kysymyksiä.

Tulokset ja vaikutukset

Toimenpiteiden seurauksena voidaan saavuttaa tai olla saavuttamatta toivottuja tuloksia. Ne voivat kytkeytyä suoraan tehtyyn toimenpiteeseen (korotettu kiinteistövero- kaavan toteutuminen tehostuu) tai luoda edellytyksiä vaikutuksen syntymiselle (kehittynyt ja tehokkaampi päätöksentekoprosessi, laajempi sidosryhmäyhteistyö), jotka pidemmällä aikavälillä mahdollistavat toivotun vaikutuksen toteutumisen (esim. hyväksyttävä maapolitiikka). Toimenpiteitä ja tuloksia voi siis olla vaikea kaikissa tapauksissa erottaa toisistaan.

Koska kunnat eivät juurikaan tilastoi ja raportoi maapolitiikan keinojen käyttöä, eivät ne yleensä voi todentaa eri tuloksia ja vaikutuksia omassa kunnassaan. Kun vaikuttavuutta ei arvioida, ei voida myöskään tunnistaa mitkä maapoliittiset päätökset ovat parhaiten vienneet kohti toivottuja tavoitteita tai ylipäätään sitä, ovatko toimenpiteet oikean suuntaisia suhteessa toivottuihin vaikutuksiin. Vaikuttavuuden arvioinnin keskeinen hyöty on arvioida sitä, kannattaako tehtyjä toimia lisätä tai vähentää.

Sidosryhmien näkökulmasta keinojen oikeasuhtaisuuden arvioiminen on vaikeaa, jos keinoja ja niiden vaikutusmekanismeja ei tunneta riittävällä tavalla. Vaikuttaakin siltä, että esimerkiksi kunnan maanhankintaa etuosto-oikeudella tai lunastusmenettelyllä pidetään periaatteellisesti huonona keinona, vaikka kokemukset ovat hyvin vähäisiä. Sidosryhmien näkökulmista maapolitiikan toimenpiteiden tulokset ja vaikutukset näyttävät usein hyvin erilaisilta kuin kunnan näkökulmasta. Tämä korostuu erityisesti lyhyellä aikavälillä tarkasteltuna. Pidemmällä aikavälillä kunnan johdonmukainen maapolitiikka voi tukea yksittäisten sidosryhmien näkökulmien esiintuomista ja sidosryhmien kokemusta omien tavoitteiden saavuttamisesta.

Pidemmän aikavälin vaikuttavuutta edistäviksi tekijöiksi sidosryhmät nostivatkin pitkäjänteisen strategisen suunnittelun sekä avoimen vuoropuhelun. Kuntien sisäisesti risteävien intressien katsotaan puolestaan vaikeuttavan vaikuttavuuden toteutumista. Koska eri kuntien maapoliittiset tavoitteet ja toimet vaihtelevat paljon keskenään, näyttäytyy kuntien maapolitiikka kokonaisuutena useiden kuntien kanssa työskenteleville sidosryhmille hyvin epäjohdonmukaisena ja siten epätarkoituksenmukaisena vaikuttavuuden näkökulmasta.

Vaikutusketjuja läpileikkaavia tekijöitä

Edellä kuvattujen prosessivaiheiden lisäksi maapolitiikan kaikissa vaiheissa tulee noudattaa läpinäkyvyyden, linjaperusteisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteita. Lisäksi vaikutuslogiikkaa läpäisee mittaamisen ja viestinnän toimenpiteet.

Maapolitiikan toteutumisen seuranta ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi on tällä hetkellä pääasiassa hyvin vähäistä. Tämä on looginen seuraus tavoitteiden epämääräisyydestä; koska ei ole mitattavia tavoitteita, ei ole mitään, mitä vasten tuloksia ja vaikutuksia arvioitaisiin.

Maapoliittisten toimien mittaaminen ja seuranta ovat kuitenkin vaikuttavan maapolitiikan edellytyksiä. Tulosten ja vaikutusten mittaaminen läpi prosessin luo edellytykset strategiselle suunnittelulle, osoittaa prosessin ja käytettyjen instrumenttien tehokkuuden ja auttaa tunnistamaan toimintatapojen ongelmia.

Mittaaminen, systemaattinen seuranta ja raportointi luovat edellytykset myös maapolitiikan tietoperustaiselle kehittämiselle. Ilman tietoa käytettyjen toimien vaikutuksista ei voida perustellusti kehittää maapoliittisia linjauksia tai niistä johdettuja tavoitteita ja perustella käytettäviä keinoja. Raportointi tukee myös merkittävästi maapolitiikan avoimuutta ja hyväksyttävyyttä. Maapolitiittiset ratkaisut olisivat nykyistä ymmärrettävämpiä ja sidosryhmien hyväksyttävissä, jos näiden perustelujen takana olisi täsmällistä tietoa. Maapolitiikan tehokkuutta ja vaikuttavuutta on seurannan ja raportoinnin vähäisyyden takia vaikea tutkia kansallisellakaan tasolla. Systemaattisella mittaamisella, seurannalla ja raportoinnilla voisi olla myös merkittävä viestinnällinen rooli.

Viestinnällä kerätään tietoa tavoitteiden asettamisen tueksi, tuetaan maapolitiikan toimeenpanoa ja informoidaan sidosryhmiä tuloksista. Viestinnän rooli vaikuttavuusketjussa on siis sekä vuorovaikutteinen että informoiva. Osallistumismahdollisuuksien takaaminen läpi prosessin parantaa paitsi toimenpiteiden avoimuutta ja hyväksyttävyyttä, myös parantaa toimenpiteiden toteutusta.

Lisäksi toimintaympäristön asettamat edellytykset ja reunaehdot vaikuttavat tavoitteiden asetantaan ja toimeenpanoon. Esimerkiksi yksittäisen kunnan talouteen vaikuttaa kansallinen politiikka, taloudellinen tilanne ja lähikuntien kehitys. Myös lainsäädäntö tuo omat reunaehdonsa.

13 Suositukset ja kehittämissuhteet

Tutkimuksessa tunnistettiin useita kehitystarpeita ja -mahdollisuuksia. Alla on tiivistetysti esitetty näistä keskeisimmät. Suositus- ja kehittämissuhteet on järjestetty teemoittain, ei tärkeysjärjestykseen. Kehittämissuhteen perään on kirjattu sulkuihin se raportin luku, jossa asiaa on käsitelty tarkemmin.

Maapolitiikan keinovalikoima ja sen käyttö

- Kuntien maapolitiikan raportointiin tulisi luoda perusmittaristo, joka raportoidaan osana kunnallisan tilastointia. Systemaattinen seuranta ja raportointi tukisi kuntien omaa maapolitiikkatyötä ja sen kehittämistä, sekä vaikuttavuuden arviointia. Maapolitiikalla on myös merkittäviä vaikutuksia sen sidosryhmiin, ja systemaattinen raportointi tukee sidosryhmien odotuksien muodostumista. Raportointi tukee myös maapolitiikan yleistä avoimuutta ja hyväksyttävyyttä. (11.1.5; 11.3; 11.4; 12.2)
- Maapolitiikan laajojen tavoitteiden osalta kunnalla on laaja liikkumavara ja vapaus, mutta maapolitiikan keinojen käyttäminen ei kuitenkaan ole vapaata eikä voi perustua puhtaasti poliittisiin päätöksiin. Maapolitiikan keinovalikoiman instrumentteja vaikutetaan hyödynnettävän melko vapaasti erilaisten tavoitteiden edistämiseksi. Jatkotarkastelussa ja -ohjeistuksessa tulisi tarkentaa mitä tavoitteita kunta voi maapolitiikan keinovalikoimalla edistää. Erityisestä huomiota tulisi kiinnittää sellaisiin tavoitteisiin, jotka eivät välittömästi liity lainsäädännön edellyttämiin yhdyskuntien kehitykseen tai niiden toteuttamista koskeviin päämääriin (esimerkiksi puhtaasti taloudelliset vaikuttimet). (11.1.1.)
- Maapolitiikan tavoitteita koskevan sääntelyn niukkuus ja laajat yhteiskunnalliset vaikutukset puoltaisivat erityistä seuranta- ja valvontaakin, jonka pääpaino voisi olla avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisessä, hyvien käytäntöjen levittämisessä sekä yleisessä kehittämisessä. Näistä kysymyksistä voisi olla tarpeen sisällyttää lainsäädäntöön erityistä sääntelyä. (11.1.1; 11.1.5; 11.4; 12.1; 12.2)
- Maapolitiikan keinovalikoimaa ja sen soveltamista tulisi tarkastella ottaen huomioon niitä koskevan lainsäädännön kokonaisuus. Eri maapoliittisten instrumenttien keskinäiset oikeudelliset suhteet vaatisivat täsmentämistä ja selkeyttämistä, koska tosiasiasa ne ovat osittain toistensa vaihtoehtoja ja niillä saatetaan tavoitella samaa päämäärää. Eri keinoilla saattaa olla merkittäviä eroja siinä millaisia vaikutuksia niillä on eri tahojen asemaan. Oikeudelliselta kannalta eri instrumentteja koskevat kuitenkin erilaiset vaatimukset, jotka johtuvat käytetyn instrumentin

säädöspohjasta. Esimerkiksi kiinteistön vaihdantaa koskee maakaaren säännösten lisäksi muun ohessa valtioneuvoston säätely, mutta maankäyttö- ja rakennuslain osalta sisällöllinen säätely on erittäin yleistä. Lisäksi tarkastelussa olisi tarpeen ottaa kantaa siihen, onko sopimusperusteisilla maapoliittisilla instrumenteilla sopivaa ohjata ja edellyttää asioita, joita on rajattu muiden, lähinnä julkisoikeudellisten instrumenttien ohjauksen ulkopuolelle. Tarvitaan laaja-alaisempia ja oikeudenasat ylittäviä oikeudellisia selvityksiä maapoliittisten instrumenteista ottaen huomioon yleiset periaatteet, perus- ja ihmisoikeudet, kilpailulainsäädäntö, jne. (11.1.1; 11.1.2; 11.1.3)

- Tontinluovutuksista ja niitä koskevista hyvistä käytännöistä ja lainsäädännöllisistä reunaehdoista olisi syytä luoda tiivis ohje tai suositus, joka jalkautettaisiin kuntiin kohdennetuilla koulutuksilla. Etenkin kunnan toimintavapautta tontinluovutuksissa tulisi tutkia ja ohjeistaa tarkemmin. Sopimukseen sisällytettävistä toteutusehdoista ja niiden asianmukaisuudesta tulisi tehdä erillinen juridinen selvitys. (11.1.2)
- Maankäyttö- ja rakennuslain käytössä havaittiin useita kehittämis- ja ohjeistustarpeita. Näitä voitaisiin viedä toimijoille maankäyttö- ja rakennuslain käsittelyä hyvien käytäntöjen ja ohjeistusten kautta. Näissä voitaisiin antaa suosituksia paitsi sopimukseen, sopimuskorvauksiin ja näiden kohdentamiseen liittyen, myös niihin liittyvään raportointiin ja tilastointiin liittyen. Lisäksi havaittiin maankäyttö- ja rakennuslain käytössä, joiden osalta lainmukaisuutta ja lain tulkintaa tulisi tarkentaa. Näiden osalta on selvä tarve laajemmalle juridiselle analyysille, joka voisi koskea myös mahdollisuuksia säännellä maankäyttö- ja rakennuslain sisältöä merkittävästi nykyistä tarkemmin. Koska maankäyttö- ja rakennuslain rooli maapolitiikan toteutuksessa on kasvava, ongelmakohtiin tulisi tarttua ripeästi. (11.1.3; 11.4)
- Täydennysrakentamisen ja alueiden uudelleenkehittämisen maapoliittisia instrumentteja ja instrumenttivalikoimaa tulisi kehittää ja laajentaa. Voimassaolevasta lainsäädännöstä puuttuvat sellaiset yksittäistä kiinteistöä suuremman aluetason instrumentit (esim. täydennysrakentamisen kehittämisalueet), jotka mahdollistaisivat alueiden koordinoitunutta kehittämistä yhdessä maanomistajien kanssa. Instrumentit voisivat tarjota väylän esimerkiksi täydennysrakentamisen suunnitteluun ja reunaehdojen laatimiseen yhteistyössä kunnan ja maanomistajien kesken, uuden tonttijaon laatimiseen ja esimerkiksi syntyneen arvonnousun jakamiseen kaikkien maanomistajien kesken. Lisäksi instrumenttien suunnittelussa tulisi varmistaa keinot tuetun vuokra-asuntotarjonnan systemaattiseen edistämiseen. Täydennysrakentamisen ja purkavan uusrakentamisen instrumenttien kehittämisen yhteydessä jouduttaneen käymään myös periaatteellista keskustelua pakkotoimioikeuksien käytön reunaehdoista. (11.2.1)

- Rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveron osalta tulisi arvioida mahdollisuutta kehittää instrumenttia siten, että se voidaan kohdentaa kuntaa pienemmälle alueelle. (11.1.4)
- Pienten ja/tai supistuvien kuntien maapolitiikkaa ja keinovalikoiman ketterää ja tehokasta käyttöä olisi syytä tukea selvityksillä ja ohjeella. (11.1.4; 11.2.3)

Ilmastonmuutos

- Ilmastonäkökulma tulisi integroida yhdeksi maapolitiikan tavoitteeksi lainsäädäntöön. (11.2.2)
- Yleisen ilmastonmuutoksen hillintää mahdollistavan sääntelyn lisäksi on edistettävä myös esimerkiksi rakennetun ympäristön piiriin otettavaan maa-alaan liittyvää kompensatioajattelua (net land take). Uusien maa-alueiden käyttöönotto tulee tuoda raportoinnin piiriin mahdollisimman pian, jotta tietovaranto ohjausmekanismien kehittämiseksi ja tukemiseksi muodostuu. (11.2.2, 12.2)
- Maapoliittisten instrumenttien käyttöpotentiaali ilmastonmuutoksen hillinnässä vaikuttaisi olevan huomattavasti nykyistä suurempi ja ymmärrys eri politiikkatoimien vaikutuksista puutteellinen. Tarvittaisiin lisätutkimusta eri keinojen vaikuttavuudesta. (11.2.2)

Vaikuttavuusajattelun edistäminen

- Maapolitiikan tavoitteenasetantaa kunnissa tulisi kirkastaa. Erityistä tarvetta on maapoliittisten ohjelmien tavoitteiden konkretisoinnissa, ja tavoitteiden ja keinojen selkeämmässä linkittämisessä. (11.3; 12.3)
- Systemaattinen vaikuttavuuden tarkastelu tulisi integroida osaksi kuntien maapolitiikan menettelyjä. Systemaattisen vaikuttavuuden tarkastelu sisältää tavoitteiden asetannan, vaikuttavuusketjujen määrittelyn, tulosten mittaroinnin ja seurannan. Maapolitiikan tavoitteiden määrittelyn, tavoitteiden toteutumisen mittauksen ja raportoinnin kehittäminen mahdollistaa prosessin lopputuloksen sekä yleisten tavoitteiden kohtaavuuden parempaa arviointia, ja parantaa sitä kautta harjoitetun maapolitiikan legitimizeettiä (Output-legitimizeetti). Asian edistämiseksi voisi olla hyödyllistä tarjota tukitoimia ja koulutusta aiheesta. (11.3; 11.4; 12.2; 12.3)

Avoimuus, tasapuolisuus ja hyväksyttävyyys

- Maapoliittisen tiedon saatavuutta tulisi kehittää niin, että tieto ja päätökset ovat helposti löydettävissä yhdestä paikasta. Nykyisellään maapoliittisten tietojen löydettävyydessä (saatavuudessa) on ongelmia, mikä vähentää maapolitiikan läpinäkyvyyttä kuntalaisille ja sidosryhmille. Myös maapoliittisen tiedon helppolukuisuutta tulisi parantaa. Maapolitiikkaan liittyvien sopimuksien ja sopimusperusteiden läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota. (11.1.5; 11.4; 12.1; 12.2)
- Maapolitiikan linjaperusteisuutta tulisi edistää edelleen. Kuntien omat maapoliittiset linjaukset ja linjaperustaisuus ovat keskeisessä asemassa johdonmukaisen, tasapuolisen ja avoimen maapolitiikan harjoittamisessa. Maapoliittiset ohjelmat ja muut maapoliittiset linjaukset sekä näissä päätöksissä pysyminen eli maapolitiikan linjaperustaisuus parantaa myös valitun politiikan hyväksyttävyyttä, ja vähentää konfliktien syntyjä ja/tai riskejä epäasialliseen vaikuttamiseen ja korruptioon. Tulevaisuudessa maankäyttöpolitiikkaan kohdistuvat paineet todennäköisesti voimistuvat, kun jo rakennettujen ympäristöjen uudelleenkehittämisen merkitys lisääntyy entisestään kasvattaen konfliktien riskiä. Tästä syystä maapolitiikan legitimeettiin ja läpinäkyvyyteen tulee kohdistumaan enemmän paineita, ja linjaperustaisuuden tarve korostuu entisestään. (11.4.)
- Osallistumisen ja vuorovaikutuksen tapoja maapoliittisten linjausten valmistelussa ja maapolitiikan toteutuksessa tulisi kehittää. Vaikuttaa siltä, että maapolitiikan hallinnollisiin prosesseihin ja menettelyihin liittyvään vuorovaikutukseen ja avoimuuteen panostamalla sidosryhmiä voitaisiin kuulla ja osallistaa selkeästi nykyistä enemmän monessa kunnassa, ja näin parantaa maapolitiikan hallinnollisten prosessien hyväksyttävyyttä sidosryhmien näkökulmasta (Input- ja Throughput-legitimeetti). (11.4)

Maapolitiikkatyön edellytysten tukeminen

- Maapolitiikkaa toteuttavien viranhaltijoiden osaamisen ylläpitämiseen ja kehittämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset heijastuvat toteuttavien viranhaltijoiden osaamisvaatimuksiin. Toimijat itse toivoivat paitsi kohdennettua koulutusta esimerkiksi juridiikasta ja ajankohtaisista teemoista, myös uusista työmenetelmistä. Lisäksi toivottiin konkreettisia työkaluja, kuten laskureita ja asiakirjamalleja, ja helpommin saatavilla olevaa vertailutietoa muiden kuntien toimintatavoista. (11.2.3)

- Asiantuntija- ja vertaistukiverkostoja tulisi kehittää erityisesti pienten kuntien toimijoiden tueksi. Maapolitiikan toimijat kokivat nykyiset alan asiantuntija- ja vertaistukiverkostot erittäin hyödyllisinä ja tarpeellisina. (11.2.3)
- Jaettujen osaamisresurssien käyttöä maapolitiikassa tulisi tukea ja kehittää. Pienissä kunnissa maapolitiikkaa toteuttavilla henkilöillä ei usein ole mahdollisuutta keskittyä ainoastaan tähän alueeseen, vaan tehtäviä hoidetaan usein muun toimien ohella. Muutamassa pienessä kunnassa oli kehitetty kuntien välisiä resurssien jaon malleja (yksi viranhaltija hoitaa useamman kunnan tehtäviä), jotka mahdollistavat henkilöresurssien tehokkaamman kohdentamisen ja vahvemman erikoistumisen. (11.2.3)

Liitteet

Liite 1. Kysymysrunko, suuret ja keskisuuret kunnat

OSA 1:

Taustaa:

- Työhistoria ja maankäyttöpoliitikan tuntemus
 - Kertoisitko ensin lyhyesti työhistoriastasi ja siitä kuinka pitkä kokemus sinulla on maankäyttöpoliitikan harjoittamisesta
 - Kauanko olet työskennellyt nykyisessä tehtävässäsi ja miten määrittelisit työnkuvasi

Maapolitiikasta:

- Milloin on laadittu ensimmäinen maapolitiittinen ohjelma ja minkälaiselle ajanjaksolle ohjelmat laaditaan?
- Onko kunnassanne asetettu tavoitteita maapolitiikalle?
 - Mitataanko tavoitteiden täyttymistä?
- Mitkä instrumentit koette tärkeimmiksi ja/tai tehokkaimmiksi kuntanne maapolitiikan ohjauksessa?

Kunnan maaomaisuus ja maanhankinta

- Kuinka paljon kuntanne omistaa sellaista maata, jota on tarkoitus kehittää asumiseen?
- Kuinka aktiivisesti kunnassanne tehdään maanhankintaa asemakaavoitusta varten?
- Jos on käytetty lunastusta, niin miksi tai vastaavasti miksi ei ole käytetty?
- Mikä on eri hankintamenetelmien suhde?
- Miten raakamaan ostot hinnoitellaan?
- Kaavoituksen hyödyn periminen kunnalle
 - Missä suhteessa uusia asuntotontteja osoitetaan kunnan omalle maalle ja muiden omistajien maille?
 - Ovatko kuntanne tekemät maankäyttösopimukset julkisesti saatavilla?
 - Mihin sopimusmaksut perustuvat (arvioidut kustannukset, arvioitu rakennusoikeuden hinta ym.)?
 - Vaihtelevatko maankäyttösopimusten sisältö ja ehdot eri sopimusten välillä?
 - Onko kokemusta kehittämisalueiden ym. instrumenttien käytöstä? Millaisissa tapauksissa ja kuinka toimiviksi olette kokeneet nämä keinot?

- Tonttien luovutuskäytännöt
 - Luovutuskäytännöt tontin vuokrauksen ja myynnin suhteen? Millä perusteella myydään tai vuokrataan?
 - Kuka päättää mitkä tontit asetetaan haettavaksi? Kuka päättää kenelle tontit luovutetaan?
 - Tonttien luovutuskäytännöt ammattimaisille toimijoille? Yksityisille henkilöille?
 - Miten asuntorakennusoikeuden hinta määritellään?
 - Onko käytäntöjä, joilla tontteja ohjataan eri rakennuttajille?
 - Onko tonttirahastojen omistamia tontteja?

- Miten tonttivarantoa aktivoidaan kunnassanne?
 - Tontinvarauskäytännöt ja jatkon myöntäminen varausajalle?
 - Tontinluovutusehdot maanluovutussopimuksissa?
 - Seurataanko myönnettyjen rakennuslupien toteutumista?
 - Rakentamiskehotuksiin liittyvät käytännöt?
 - Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero?

- Maankäyttöpolitiikan sosiaalinen ulottuvuus
 - Edellytetäänkö vapaarahoitteen ja tuetun asuntotuotannon alueellista sekoittamista? Miten sitä seurataan ja millaisilla keinoilla?
 - Pyritäänkö asuntojen hintojen kasvua hillitsemään kunnassanne? Jos kyllä, miten?
 - Asuntojakaumaan (asuntojen koko, hallintamuoto) liittyvät vaatimukset ja/ tai tavoitteet? Näiden ohjaus?
 - Kaupunkirakenteeseen liittyvät tavoitteet (asuinalueiden väljyys/ tiiveys)? Tavoitteiden perustelut ja ohjaus?

Asuinrakentamisen kaavoitusprosessista:

- Mikä on sidosryhmien rooli kaavoitusprosessissa?
 - Aktiiviset sidosryhmät ja niiden vaikutus maankäytön suunnitteluun?
 - Ympäristöministeriön, ELY-keskuksen, tai muun valtionhallinnon ohjaus? Maakuntaliiton ohjaus?
 - Kuntien väliset aiesopimukset tai muu asuntotuotantoa edistävä yhteistyö?
 - Kunnan taloudellisen tilanteen vaikutus kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen?
 - Asemakaavan laatiminen yksityisen maanomistajan aloitteesta? Peritäänkö korvaus ja miten korvaus määräytyy?
 - Millä periaatteilla kaavoitetaan yksityisen omistamaa maata kunnan aloitteesta?

- Minkälaisia ovat kuntanne kaavoituskäytännöt?
 - Kuinka yksityiskohtaisia asemakaavavaatimukset ovat? (esim. rakennusmateriaalien laatu, kerrosten lkm, asuntojen koko, asuntojen jakauma, autopaikkamääräykset, pyöräpaikat, asukaspihat, jne.) Mitkä näistä erityisesti rajoittavat asuntorakentamista? Onko vaatimuksissa alueellisia eroja?
 - Onko asuinrakennuspaikalle asetettu jotain erityisiä vaatimuksia?
 - Kuinka paljon tehdään kaavamuutoksia?
 - Kuinka suuri osa kaavamuutoksista on käyttötarkoituksen muutoksia?
 - Suojeluvaatimusten vaikutus kaavoitukseen?
 - Pilaantuneen maaperän tai jätetäyttömaiden vaikutus kaavoitukseen?
 - Tonttien investointi- tai liittymisvaatimukset?
 - Energiaratkaisuihin tai -tehokkuuteen liittyvät vaatimukset?

- Kaavoituksen hallinnolliset prosessit
 - Normaali päätöksentekoprosessi uuden kaavan tapauksessa? Kaavamuutoksen tapauksessa? Poikkeamiset?
 - Kuinka aktiivisesti maanomistajat osallistuvat kaavoitukseen? Kumppanuuskaavoituksen käytännöt?
 - Kuinka usein kaavat hyväksyvä taho kokoontuu käsittelemään ehdotuksia?
 - Asemakaavoitusprosessin kesto "perustapauksessa"? Kaavamuutoksen tapauksessa?
 - Valitusten vaikutus kaavoituksen kestoon?
 - Tonttijaon prosessi ja sen kesto?
 - Tontinluovutusprosessin kesto, kun tontille on kysyntää?
 - Normaali päätöksentekoprosessi rakennusluvan tapauksessa? Rakennuslupahakemuksen käsittelyn kesto?

- Hajarakentamisen ohjaus
 - Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeaminen?
 - Lainvoimainen yleiskaava ja sen perusteella rakentaminen?

OSA 2:**Aluekehityshankkeet ja täydennysrakentaminen:**

- Aluekehityshankkeet
 - Kuinka suuri osa asuntorakentamisesta tapahtuu aluekehityshankkeiden kautta?
 - Aluekehityshankkeissa käytettävät maankäyttöpoliittiset periaatteet tai keinot? Aluekehityshankkeiden suurimmat haasteet?

- Täydennysrakentaminen
 - Kuinka suuri osa asuntorakentamisesta on täydennysrakentamista?
 - Täydennysrakentamiseen liittyvät määrälliset tavoitteet? Näiden tavoitteiden toteutumisen mittaaminen?
 - Mitä täydennysrakentamisella pyritään saavuttamaan? Mikä on mielestänne tärkein syy täydennysrakentamiselle?
 - Kannustetaanko/rajoitetaanko täydennysrakentamista jollain maankäyttöpoliittisilla keinoilla?
 - Soveltuvatko nykyiset maankäyttöpoliittiset instrumentit täydennysrakentamisen tukemiseen? Jos ei, niin miksi?
 - Sidosryhmien suhtautuminen täydennysrakentamiseen kunnassanne?

Maapolitiikasta yleisesti:

- Maapolitiikan strateginen rooli
 - Onko kunnassanne kasvutavoitteita? Kuinka kasvua pyritään edistämään?
 - Miten maapolitiikka näkyy kuntanne strategiassa?

- Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset
 - Kuntaliitosten vaikutukset maapolitiikkaan?
 - Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset?
 - Ilmastonmuutokseen (hillitsemiseen ja sopeutumiseen) liittyvien kysymysten huomiointi maapolitiikassa?
 - Kunnan resurssit maapolitiikkaan liittyen?

Maapolitiikan vaikuttavuus, avoimuus, hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus

- Maapolitiikan tavoitteet, tulosten seuranta ja vaikuttavuus
 - Onko kunnallanne pidemmän aikavälin tavoitteita maapolitiikalle? Tavoitteiden seuranta ja arviointi?
 - Miten hyvin arvioisitte kuntanne maapolitiikan saavuttavan sille asetetut tavoitteet?
 - Maapolitiikan tulosten raportointi?
 - Maapolitiikkatoimien vaikuttavuuden arviointi?

- Nykyisten maapoliittisten keinojen tehokkuus maankäytön ohjauksessa?
Maankäytön ohjausta merkittävästi rajoittavat tai edistävät tekijät?
- Eri maapolitiikkainstrumenttien tehokkuus?
- Maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus
Maapolitiikan avoimuus
 - Maapoliittisten linjausten valmistelu ja tiedottaminen?
 - Maapolitiikan avoimuus i) maanhankinnassa, ii) kaavoituksen hyödyn perimisessä kunnalle, iii) tonttien luovutuskäytännöissä, iv) tonttivarannon aktivoinnissa?
 - Keskeisten sidosryhmien näkemys maapolitiikan avoimuudesta?
 - Päätöksistä ja sopimuksista viestiminen?
 - Miten harjoitetun politiikan avoimuutta voisi mielestänne parantaa (jos siihen on tarvetta)?
 - Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen?

Maapolitiikan hyväksyttävyyys

- Maapolitiikan tavoitteiden ja menettelyjen hyväksyttävyyys sidosryhmien näkökulmasta?
- Miten tämä vaikuttaa harjoitettuun maapolitiikkaan?

Maapolitiikan tasapuolisuus

- Maapolitiikan tasapuolisuus eri maanomistajien/toimijoiden välillä suhteessa (i) maanhankintaan ja siinä käytössä oleviin maapoliittisiin keinoihin, (ii) kaavamutoksiin ja maankäyttösopimuksiin, (iii) tontinluovutus ja –vuokraamisperusteisiin, (iv) tonttivarannon aktivointiin, (v) hajarakentamisen ohjaukseen?
- Tasapuolisuuteen eniten vaikuttavat tekijät yli ajan?
- Miten harjoitetun politiikan tasapuolisuutta voisi mielestänne parantaa (jos siihen on tarvetta)?

Liite 2. Kysymysrunko, pienet kunnat

Maapolitiikan tavoitteet, tulosten seuranta ja vaikuttavuus

- Miten hyvin arvioitte kuntanne maapolitiikan saavuttavan sille asetetut tavoitteet?
- Mitataanko tai arvioidaanko kunnassanne eri maapolitiikkatoimien vaikuttavuutta? Jos kyllä, miten?
- Kuinka tehokkaasti koette pystyvänne ohjaamaan maankäyttöä ja sen toteutumista nykyisillä maapoliittisilla keinoilla? Minkä tekijöiden koette merkittävästi rajoittavan tai edistävän maankäytön ohjausta, ja miksi?
- Kuinka tehokkaana pidätte eri maapolitiikan instrumentteja?

Maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus

- Miten maapoliittiset linjaukset on valmisteltu?
 - Millä tasolla niistä on kunnassa päätetty?
 - Millä perusteilla linjauksia ajantasaistetaan?
 - Onko niiden valmistelusta tiedotettu?
 - Onko niihin voinut vaikuttaa siinä vaiheessa, kun niitä on valmisteltu?
 - Ketkä ovat voineet vaikuttaa?
- Julkaistiinko linjaukset kunnassa tai saiko niistä muulla tavalla tietoa?
- Kuinka avoimena pidätte kuntanne harjoittamaa maapolitiikkaa ja miksi
 - maanhankinnan suhteen
 - maankäyttösopimusten suhteen
 - tonttien luovutuskäytäntöjen suhteen
 - tontinluovutusehtojen suhteen
- Kuinka avoimena arvelette keskeisten sidosryhmien pitävän kuntanne maapolitiikkaa? Miksi?
- Miten päätöksistä ja sopimuksista viestitään (esim. jollakin foorumilla)?
 - Ovatko päätökset ja sopimukset (helposti saatavilla ja) esitetty helposti tulkittavassa muodossa?
 - Ovatko päätösten perustelut julkisia?
 - Julkaistaanko kunnassa tonttien hintatasot?
 - Entä maankäyttösopimusten kerrosneliömäärät?
- Millä keinoin harjoitetun politiikan avoimuutta voisi mielestänne parantaa (jos siihen on tarvetta)?

- Miten maapolitiikan harjoittamisesta saadut tulot kohdennetaan? Kuinka avointa ja julkista tulojen kohdentaminen on?

Maapolitiikan hyväksyttävyyys

- Kuinka hyväksyttävänä arvioitte eri sidosryhmien (maanomistajat, kuntalaiset, rakennusliikkeet) pitävän kuntanne harjoittaman maapolitiikan tavoitteita?
 - Entä käytössä olevia maapolitiikan menettelyjä?
 - Mitkä asiat vaikuttavat erityisesti vähentävän harjoitetun politiikan hyväksyttävyyttä eri sidosryhmien näkökulmasta?
 - Miten tämä vaikuttaa harjoitettuun maapolitiikkaan?

Maapolitiikan tasapuolisuus

- Kuinka tasapuolisenä pidätte kuntanne harjoittamaa maapolitiikkaa a) eri maanomistajien/toimijoiden välillä suhteessa ja miksi?
 - maanhankintaan ja siinä käytössä oleviin maapolitiittisiin keinoihin
 - kaavamuutoksiin ja maankäytösopimuksiin
 - tontinluovutus ja –vuokraamisperusteisiin ja niihin liittyviin rakennusliikkeiden ja yksityisten henkilöiden valintaprosesseihin? (esim. laatukilpailujen subjektiivisuuteen liittyen)
 - tonttivarannon aktivointiin?
 - hajarakentamisen ohjauksen suhteen?
- Mikä vaikuttaa mielestänne eniten kuntanne harjoittaman maapolitiikan tasapuolisuuteen yli ajan?
 - Tuleeko mieleenne muita tasapuolisuuteen yli ajan vaikuttavia tekijöitä?
- Tuleeko teille mieleen vielä muita toimijoiden tasapuoliseen kohteluun liittyviä asioita, jotka haluaisitte nostaa esiin?
 - Millä tavoin harjoitetun politiikan tasapuolisuutta voisi mielestänne parantaa (jos siihen on tarvetta)?

Liite 3. Kuntakyselyn kyselylomake

Tervetuloa vastaamaan kuntien maapolitiikkaa käsittelevään kyselyyn

Tällä kyselyllä kartoitetaan kuntatoimijoiden näkemyksiä maapolitiikan keinoista, vaikuttavuudesta, avoimuudesta ja hyväksyttävyydestä. Maapolitiikalla tarkoitamme kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi. Tutkimus on osa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa, ja tuloksia hyödynnetään meneillään olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyössä. Tutkimusraportti tullaan julkaisemaan osoitteessa tietokayttoon.fi. Tuloksia tullaan hyödyntämään myös akateemisissa julkaisuissa. Tämän vuoksi pyydämme lukemaan kyselyaineistojen käsittelyä koskevan [tietosuojailmoituksen](#) ennen kyselyyn vastaamista.

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva kuntien harjoittamasta maapolitiikasta sekä sen keinoista, hyväksyttävyydestä ja avoimuudesta. Tutkimus toteutetaan vuorovaihtuksessa kuntien ja niiden sidosryhmien kanssa, ja siitä vastaa Aalto-yliopisto kumppaninaan Owl Group Oy. Lisätietoa tutkimuksesta (valtioneuvoston kanslia).

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haastattelimme 45 kunnan edustajaa aiheeseen liittyen. Tämän kyselyn tavoitteena on vahvistaa haastatteluvaiheen tulosten yleistettävyyttä, ja kysely lähetetään kaikille Suomen kunnille.

Vastaa kyselyyn viimeistään 11.11.2020. Pyydämme varaamaan kyselyn vastaamiseen aikaa noin 30–45 minuuttia. Kaikkiin kysymyksiin ei tarvitse vastata, mikäli asia ei ole kannaltanne relevantti. Kyselyn vastaukset tallentuvat reaaliaikaisesti aina sivunvaihdon yhteydessä eli kyselyn voi täyttää myös osissa. Tällöin vastaukset pitää kuitenkin tehdä samalla laitteella ja selaimella. Vaikka vastauksianne ei palatessanne näkyisikään, voitte silti jatkaa vastaamista kohdasta, johon edellisellä kerralla jätitte.

Vastaukset raportoidaan siten, ettei yksittäistä vastaajaa voida tunnistaa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää maapolitiikan harjoittamisen kokonaiskuvaa, ei yksittäisen kunnan tilannetta. Myös keskeneräisiä vastauksia saatetaan hyödyntää tutkimuksessa.

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Väkiluku:	Enintään 5 000 asukasta 5 001–10 000 asukasta 10 001–25 000 asukasta 25 001–50 000 asukasta 50 001–80 000 asukasta Yli 80 000 asukasta
Onko teitä haastateltu VN Teas- tai Smartland-hankkeiden puitteissa?	Kyllä Ei
Mikä on toimenkuvanne kunnassanne?	Avoin
Kuinka paljon kunnallanne on omistuksessaan asumiseen kehitettävää maata?	Ei juuri lainkaan Noin 1–5 vuoden asuntorakentamisen tarpeisiin Noin 5–10 vuoden asuntorakentamisen tarpeisiin Hyvin runsaasti (ei painetta maanhankinnalle)
Kuinka paljon kunnallanne on omistuksessaan yritys- tai teollisuustonteiksi kehitettävää maata?	Ei juuri lainkaan Noin 1–5 vuoden tarpeisiin Noin 5–10 vuoden tarpeisiin Hyvin runsaasti (ei painetta maanhankinnalle)
Kuinka suuri osa kuntanne maanhankinnasta tapahtuu vapaaehtoisin kaupoin (karkea arvio)?	Avoin
Mikä on etuosto-oikeuden merkitys kuntanne maanhankinnassa?	Ei käytetä Käytetään tarkkaan harkiten strategisesti perustelluissa tilanteissa Käytetään satunnaisesti Käytetään aina kun mahdollista ja järkevää
Mikä on raakamaan lunastuksen merkitys kuntanne maanhankinnassa?	Ei käytetä Käytetään tarkkaan harkiten strategisesti perustelluissa tilanteissa Käytetään satunnaisesti Käytetään aina kun mahdollista ja järkevää
Mikä seuraavista vaihtoehdoista kuvaa parhaiten raakamaan ostojen hinnoittelua kunnassanne?	Kaikissa ostoissa käytetään samaa yksikköhintaa Kunnalla on hinnoitteluväli raakamaalle, joka perustuu määriteltyyn laskentakaavaan Ulkopuolinen arvioitsija arvioi raakamaan hinnan tapauskohtaisesti Hinta määräytyy neuvotteluissa tapauskohtaisesti Joku muu, mikä?
Ensimmäinen asemakaava laaditaan	Lähtökohtaisesti aina kunnan omistamalle maalle Sekä yksityisen että kunnan omistamalle maalle Pääosin yksityisen omistamalle maalle

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Jos asemakaava laaditaan yksityisen omistamalle maalle, esittäköön arvio yksityisen maalle osoitettujen tonttien lukumäärän osuudesta:	0–20 %
	20–40 %
	40–60 %
	60–80 %
	80–100 %
Mitkä seuraavista vaikuttavat maankäyttösopimuskorvauksen (ns. maankäyttömaksu) määräytymiseen kunnassanne?	Kaavoituskustannukset – Ei
	Kaavoituskustannukset – Kyllä
	Yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset – Ei
	Yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset – Kyllä
	Arvioidun arvonnousun jako yksityiselle ja kunnalle – Ei
Arvioidun arvonnousun jako yksityiselle ja kunnalle – Kyllä	
Joku muu, mikä?	
Jos arvonnousun jako yksityiselle ja kunnalle vaikuttaa, mikä on laskentaperusteena käytettävä prosenttiosuus (osuus arvonnoususta)?	Avoim
Onko maankäyttösopimuskorvauksen käytölle kunnassanne kynnysehtoa eli alarajaa, joka laukaisee sen käyttämisen?	Ei
	Kyllä, summa/kerrosneliömäärä
Jos useampi kuin yksi tekijä vaikuttaa maankäyttösopimuskorvauksen muodostumiseen, erotellaanko maankäyttömaksun määräytymiseen vaikuttavat tekijät maankäyttösopimuksessa?	Ei
	Kyllä
Missä muodossa maankäyttösopimuskorvaukset toteutetaan?	
Rahana	Ei koskaan – Aina
Tontteina	Ei koskaan – Aina
Vaihtomaana	Ei koskaan – Aina
Yllä olevien vaihtoehtojen yhdistelmänä	Ei koskaan – Aina
Jossain muussa muodossa, missä?	
Sopimuskorvausta alentavana tekijänä voidaan huomioida (valitse kaikki kunnassanne sovelletut tekijät):	Rakennusten purkukustannukset
	Täydennysrakentamisen edistäminen
	Pysäköintiratkaisut
	Pilaantunut maaperä
	Suojelukysymykset (esim. suojeltavat rakennukset)
	Energiatehokkaat ratkaisut rakentamisessa
	Muut toivottavat ratkaisut rakentamisessa (esim. hissi hissittömään taloon)
Joku muu, mikä?	

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Seuraatteko maankäyttösopimusten toteutumista?	Kyllä Ei Halutessanne kuvatkaa tarkemmin toteutumisen seurantaa:
Mikä on tonttien luovutustapa kunnassanne?	Tontit pääsääntöisesti vuokrataan – Pientalotontit Tontit pääsääntöisesti vuokrataan – Yhtiömuotoiset tontit Tontit pääsääntöisesti myydään – Pientalotontit Tontit pääsääntöisesti myydään – Yhtiömuotoiset tontit Tontin ostaja saa vapaasti valita luovutustavan heti tai tietyn ajan kuluttua – Pientalotontit Tontin ostaja saa vapaasti valita luovutustavan heti tai tietyn ajan kuluttua – Yhtiömuotoiset tontit Halutessanne voitte tarkentaa linjausten perusteluja:
Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa yksityishenkilöille?	
Jatkuva haku	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta tai pisteytys	Ei käytetä – Käytetään aina
Hintakilpailu	Ei käytetä – Käytetään aina
Jokin muu, mikä?	
Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa ammattimaisille toimijoille?	
Jatkuva haku/ tontin etsintä yhteistyössä toimijan kanssa	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta/ tietyt kriteerit	Ei käytetä – Käytetään aina
Hintakilpailu	Ei käytetä – Käytetään aina
Laatukilpailu	Ei käytetä – Käytetään aina
Yhdistetty hinta- ja laatukilpailu	Ei käytetä – Käytetään aina
Jokin muu, mikä?	

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Miten asuntorakennusoikeuden hinta määritellään kunnassanne? (Voit valita myös useamman vaihtoehdon)	Hinnoittelu perustuu kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen – Pientalotontit Hinnoittelu perustuu kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen – Yhtiömuotoiset tontit Tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu, jossa tavoitellaan rakennusoikeuden markkina-arvoa – Pientalotontit Tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu, jossa tavoitellaan rakennusoikeuden markkina-arvoa – Yhtiömuotoiset tontit Vyöhykehinnoittelu – Pientalotontit Vyöhykehinnoittelu – Yhtiömuotoiset tontit Hinta määräytyy tarjouskilpailussa – Pientalotontit Hinta määräytyy tarjouskilpailussa – Yhtiömuotoiset tontit Joku muu, mikä
Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä yritystonttien luovutuksessa?	
Jatkuva haku ja tontin etsintä yhteistyössä toimijan kanssa	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta	Ei käytetä – Käytetään aina
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta tiettyjen kriteerien pohjalta	Ei käytetä – Käytetään aina
Joku muu, mikä?	
Mitkä seuraavista ovat käytössä kunnassanne?	
Rakentamislupien toteutumisen seuranta	Ei – Kyllä
Rakentamisvelvoite	Ei – Kyllä
Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero	Ei – Kyllä
Rakentamiskehotus	Ei – Kyllä
Mikäli kunnassanne on käytössä rakentamisvelvoitteen aikaraja, kuinka pitkä aikaraja tyypillisesti on?	Avoin
Kuinka suuri osa asuntorakentamisesta on kunnassanne täydennysrakentamista?	Yli 80 % Noin 60 – 80 % Noin 40 – 60 % Noin 20 – 40 % Alle 20 %
Onko täydennysrakentamisen osuus kaikesta rakentamisesta lisääntynyt viimeisten vuosikymmenien aikana?	Ei

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
	Kyllä
Jos vastasit ”Kyllä”, milloin muutos on tapahtunut?	Viimeisen viiden vuoden aikana Viimeisen 10 vuoden aikana Viimeisen 20 vuoden aikana Ennen 2000-lukua
Jos täydennysrakentamisen osuus on kasvanut, mitkä ovat näkemyksenne mukaan tärkeimmät motiivit täydennysrakentamisen lisäämiselle? Valitse enintään kolme tärkeintä.	Joukkoliikennemahdollisuuksien parantaminen Palveluverkon parempi hyödyntäminen Keskustan kehittäminen ja elävöittäminen Alueellisen eriytymisen ehkäiseminen Säästöt kunnallistekniikan kustannuksissa Ilmastonmuutoksen hillitseminen Raakamaan ehtyminen Asuntojen hintojen nousun hillitseminen Muuttuvien asumistarpeiden huomioiminen Luonnontilaisten alueiden säilyttäminen Lähiöiden kehittäminen ja elävöittäminen Joku muu, mikä?
Onko kunnassanne käytössä maapoliittisia keinoja, joilla kannustetaan/rajoitetaan täydennysrakentamista?	
Alennukset maankäyttösopimuskorvauksiin (kerrostalotontti)	Ei – Kyllä
Alennukset maankäyttösopimuskorvauksiin (pientalotontti)	Ei – Kyllä
Taloudelliset kannustimet täydennysrakentamiseen vuokratonteilla	Ei – Kyllä
Taloudelliset kannustimet täydennysrakentamiseen vuokratonteilla (kerrostalotontti)	Ei – Kyllä
Taloudelliset kannustimet täydennysrakentamiseen vuokratonteilla (pientalotontti)	Ei – Kyllä Muu, mikä?
Edellytetäänkö vapaarahoitteisen ja tuetun asuntuotannon alueellista sekoittamista?	Ei Kyllä
Jos kyllä, miten alueellista sekoittamista pyritään edistämään? (Voitte valita useita)	Kaavoituksen kautta Osana maankäyttösopimuksia Osana tontinluovutusehtoja Jotenkin muuten, miten?
Miten alueellisen sekoittamisen toteutumista seurataan?	Ei systemaattista seurantaa Tilastointi ja/tai karttatarkastelu Joku muu, mikä?
Kuinka arvioisitte alla listattujen sidosryhmien aktiivisuutta kuntanne maapolitiikassa?	
Maanomistajat (yksityishenkilöt)	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä)	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Maanomistajat (yritys tai yhteisö)	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Rakennusliikkeet tai rakennuttajat	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Paikalliset yhdistykset tai järjestöt	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Alueelliset yhdistykset tai järjestöt	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt	Ei lainkaan aktiivinen – Erittäin aktiivinen
Jokin muu toimija:	
Kokemuksenne perusteella, kuinka hyvin kuntanne eri sidosryhmät tuntevat kuntanne maapolitiikan sisällön?	Avoin
Teekö kuntanne yhteistyötä maapolitiikkaan liittyen muiden kuntien kanssa?	Ei Kyllä. Millaisesta yhteistyöstä on kyse? Minkälaiseksi olette kokenut yhteistyön? Mahdolliset hyödyt, mahdolliset haasteet?
Mikä on maapolitiikan tulojen ja menojen merkitys koko kunnan talousarviossa?	- 1 = Hyvin merkittävä - 2 - 3 - 4 - 5 = Ei lainkaan merkittävä - En osaa sanoa
Miten maapolitiikan harjoittamisesta saadut tulot kohdennetaan?	Tuloja ei kohdenneta erikseen mihinkään tiettyihin menoihin Maankäyttösopimuskorvauksista saatavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-aluekohtaisesti Tontinluovutuksesta saatavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-alueella Käytössä on joku muu tapa maapolitiikan tulojen kohdentamisessa. Mikä?
Ovatko kuntanne henkilöresurssit maapolitiikan harjoittamiseen mielestänne riittävät?	Kyllä Ei En osaa sanoa
Koetteko saavanne riittävästi tietoa, tukea ja vertaistukea omaan työhönne liittyvien maapolitiikan tehtävien hoitamiseen ja kehittämiseen?	Kyllä Ei En osaa sanoa
Minkälaiset tiedon, tuen ja vertaistuen kanavat koette tärkeiksi asiantuntijuudenne kehittämisessä?	Avoin
Millaista tietoa, tukea tai vertaistukea kaipaisitte asiantuntijuudenne kehittämisen tueksi?	Avoin
Onko kunnassanne totuttu kuntaliitosta tai -liitoksia viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana?	Ei Kyllä. Minkälaisia vaikutuksia kuntaliitoksella on ollut harjoitettuun maapolitiikkaan?

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Mitkä tekijät muokkaavat voimakkaimmin maapolitiikan toimintaympäristöä tällä hetkellä? (Valitse kolme mielestäsi tärkeintä)	Väestölliset muutokset Teknologian kehitys Asumisen ja rakentamisen muutokset Kuntatalouden tila tai muut taloudelliset tekijät Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen Hallinnon ja lainsäädännön muutokset Yhdyskuntarakenteen kehitys sisäänpäin Uudet viestinnän muodot ja sidosryhmien odotukset (esim. sosiaalinen media) Joku muu, mikä?
Edellyttääkö kuntanne strategia ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja sopeutumiseen liittyvien kysymysten huomioon ottamista maapolitiikassa?	Kyllä Ei En osaa sanoa
Ovatko ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja/ tai sopeutumiseen liittyvät kysymykset otettu huomioon kuntanne maapolitiikassa?	Kyllä Ei En osaa sanoa
Jos vastasit ”Kyllä”, mitä seuraavista maapoliittisista keinoista on käytetty ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja/ tai siihen sopeutumiseksi kunnassanne? (Voitte valita useamman)	Kunnan maaomaisuuden hoito Kaavoitus Kaavamuutokset Maankäytösopimukset (esim. energiatehokkuusvaatimukset) Tontinluovutusmenettelyt ja -ehdot (esim. kilpailut, energiatehokkuusvaatimukset) Tontinvuokraamisen menettelyt ja -ehdot (esim. energiatehokkuusvaatimukset) Täydennysrakentamisen tukeminen Hajarakentamisen ohjaus Muu, mikä
Miten merkittävä asema maapolitiikalla on kuntanne strategiassa?	- 1 = Hyvin merkittävä - 2 - 3 - 4 - 5 = Ei lainkaan merkittävä - En osaa sanoa - Ei relevantti
Mitä seuraavista pidemmän aikavälin tavoitteista kunnassanne pyritään saavuttamaan maapolitiikan keinoin/avulla?	Kyllä – Ei
Väestönkasvuun liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Asuintonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Yritystonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Alueellisen eriytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja/tai sopeutumiseen liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joukkoliikenneyhteyksien sekä kevyen liikenteen kehittämiseen liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Kuntatalouden parantamiseen liittyvät tavoitteet	Kyllä – Ei
Seurataanko kunnassanne pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumista?	Ei Kyllä, miten?
Miten hyvin koette kuntanne maapolitiikan saavuttaneen sille asetetut pidemmän aikavälin tavoitteet (ottaen huomioon muut tekijät, jotka ovat voineet edistää/heikentää tavoitteiden saavuttamista)?	- Erittäin hyvin - Melko hyvin - Ei hyvin eikä huonosti - Melko huonosti - Erittäin huonosti
Onko kunnassanne asetettu joitakin seuraavista määrällisistä tavoitteista maapolitiikalle tai sen eri osa-alueille?	
Maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrä yhteensä	Kyllä – ei
Tontinmyynti- ja vuokratuoton määrä	Kyllä – ei
Maankäytösopimuskorvausten määrä	Kyllä – ei
Luovutettujen asuintonttien määrä	Kyllä – ei
Luovutettujen yritystonttien määrä	Kyllä – ei
Joku muu määrällinen tavoite, mikä?	
Seurataanko kunnassanne näiden määrällisten tavoitteiden toteutumista?	Kyllä – ei
Jos vastasitte ”Kyllä”, miten tavoitteita seurataan?	Eriytyinen osavuosisikatsaus Eriytyinen talousarvio Kunnan vuosibudjetti Maapolitiikan tai laajemman toimialan toimintakertomus Muu, mikä?
Kenelle maapolitiikan toteutuksesta ja/tai tuloksista raportoidaan? (valitse kaikki kuntanne tilannetta kuvaavat vaihtoehdot)	Ei lainkaan raportointia Kunnanvaltuustolle Kunnanhallitukselle Muulle luottamuselimelle (esim. Kiinteistö-, kaavoitus- tai rakennuslautakunta) Toimialan sisäisesti Jollekin muulle taholle, mille?

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Miten hyvin arvioitte kuntanne maapolitiikan saavuttavan sille asetetut määrälliset tavoitteet?	- Erittäin hyvin - Melko hyvin - Ei hyvin eikä huonosti - Melko huonosti - Erittäin huonosti - En osaa sanoa/Ei relevantti
Koetteko, että tavoitteenasettelu maapolitiikalle ja tavoitteiden toteutumisen seuranta on riittävän kattavaa kunnassanne?	Kyllä Ei, miksi?
Kuinka toimivina pidätte eri maapolitiikan keinoja maapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kaavoitus	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kaavamuuutokset	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Maankäytösopimukset	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Tontinluovutusperusteet	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Tonttivarannon aktiivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Hajarakentamisen ohjaus	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kiinteistöveron taso	Ei lainkaan toimiva – Erittäin toimiva, En osaa sanoa
Kuinka tehokkaasti koette kuntanne pystyvän vaikuttamaan maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen nykyisillä maapoliittisilla keinoilla?	- Ei lainkaan tehokkaasti - Jokseenkin tehokkaasti - Tehokkaasti - Erittäin tehokkaasti - En osaa sanoa
Minkälaiset tekijät erityisesti vaikuttavat maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen?	Edistävät tekijät: Estävät tekijät:
Onko kunnallanne maapoliittinen ohjelma?	Kyllä Ei, mutta linjauksia on sisällytetty johonkin toiseen ohjelmaan Ei ole Voitte halutessanne tarkentaa vastaustanne:
Mitkä tahot/sidosryhmät ovat voineet vaikuttaa kuntanne viimeisimpien maapoliittisten linjausten (esim. maapoliittinen ohjelma tai maapolitiikan käytännöt) valmisteluun ja sisältöön (esimerkiksi kommentoiden luonnosversiota)?	Maanomistajat (yksityishenkilöt) Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä) Maanomistajat (yritys tai yhteisö) Rakennusliikkeet tai rakennuttajat Paikalliset yhdistykset tai järjestöt Alueelliset yhdistykset tai järjestöt Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt Muut, ketkä?

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Millä tasolla maapoliittisista linjauksista on kunnassanne päätetty?	Kunnanvaltuusto Kunnanhallitus Muu luottamuselin (esim. kaavoitus- tai rakennuslautakunta) Toimialan sisäiset päätökset Viranhaltijan päätökset Jokin muu, mikä?
Onko kunnallanne www-sivu, jossa maapoliittiset linjaukset on julkaistu kootusti?	Ei Kyllä Jos kyllä, voitte halutessanne jakaa osoitteen tälle www-sivulle:
Miten maapolitiikan päätöksistä ja sopimuksista viestitään?	
Kunnan internetsivuilla	Ei koskaan – Aina, En osaa sanoa / Ei relevantti
Tiedotteilla	Ei koskaan – Aina, En osaa sanoa / Ei relevantti
Paikallislehdessä	Ei koskaan – Aina, En osaa sanoa / Ei relevantti
Sosiaalisessa mediassa	Ei koskaan – Aina, En osaa sanoa / Ei relevantti
Jokin muu, mikä?	
Kuinka avoimena pidätte kuntanne linjauksia sekä yksittäisiä päätöksiä seuraavien maapolitiikan osa-alueiden osalta?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Kaavoitus	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Kaavamuuotukset	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Maankäyttösopimukset	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Tontinluovutusperusteet	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Tonttivarannon aktivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Hajarakentamisen ohjaus	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Kiinteistöveron taso	Ei lainkaan avointa – Täysin avointa, En osaa sanoa / Ei relevantti
Jokin muu, mikä?	

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Onko teillä esimerkkejä hyvistä keinoista ja käytännöistä, joilla kunnassanne pyritään edistämään ja varmistamaan maapolitiikan avoimuutta?	Avoin
Kuinka hyväksyttävänä arvellette seuraavien toimijoiden pitävän kuntanne harjoittaman maapolitiikkaa?	
Maanomistajat	Ei lainkaan hyväksyttävää – Täysin hyväksyttävää, Ei relevantti / En osaa sanoa
Rakennusliikkeet	Ei lainkaan hyväksyttävää – Täysin hyväksyttävää, Ei relevantti / En osaa sanoa
Kuntalaiset	Ei lainkaan hyväksyttävää – Täysin hyväksyttävää, Ei relevantti / En osaa sanoa
Kokemuksenne perusteella, mitkä asiat vaikuttavat erityisesti vähentävän harjoitetun politiikan hyväksyttävyyttä eri sidosryhmien näkökulmasta?	Avoin
Kuinka tasapuolisena pidätte kuntanne harjoittaman maapolitiikan eri osa-alueita maanomistajien/toimijoiden välillä	
Kunnan maanhankinta ostamalla	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Kaavamuutokset	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Maankäyttösopimukset	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Tontinluovutusperusteet ja niihin liittyvät rakennusliikkeiden ja yksityisten henkilöiden valintaprosessit	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Korotettu kiinteistövero	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Rakentamiskehotukset	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Hajarakentamisen ohjaus	Ei lainkaan tasapuolista – Täysin tasapuolista, Ei relevantti / En osaa sanoa
Mitkä tekijät vaikuttavat mielestänne eniten kuntanne harjoittaman maapolitiikan tasapuolisuuteen pitkän ajan kuluessa?	Edistävät: Estävät:
Millä tavoin harjoitetun politiikan tasapuolisuutta voisi mielestänne parantaa (jos siihen on tarvetta)?	Avoin

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Useissa kunnissa merkittävät maanomistajat osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon poliittisissa luottamustehtävissä. Kokemuksenne mukaan, osaavatko tässä kaksoisroolissa olevat henkilöt jäävätä itsensä päätöksenteosta ja keskusteluista tarvittaessa?	- En osaa sanoa / ei relevantti - Kyllä - Ei
Oletteko havainnut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maapolitiikan päätöksenteossa tässä kaksoisroolissa olevien henkilöiden taholta?	- Kyllä - Ei - En osaa sanoa / ei relevantti Muu, tarkenna
Oletteko kokenut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maapoliittisten päätösten tekemiseen liittyen (esimerkiksi painostus tehdä yleisten linjausten vastainen päätös) seuraavilta tahoilta?	
Maanomistajat (yksityishenkilöt)	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä)	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Maanomistajat (yritys tai yhteisö)	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Rakennusliikkeet tai rakennuttajat	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Paikalliset yhdistykset tai järjestöt	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Alueelliset yhdistykset tai järjestöt	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Poliittiset toimijat	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Oman organisaationne toimijat	En koskaan – Todella usein, En osaa sanoa / Ei relevantti
Jokin muu, mikä? Voitte myös kommentoida vastaustanne.	
Haluatteko nostaa esille vielä joitakin muita asioita tai näkökulmia epäasialliseen vaikuttamiseen liittyen?	Avoin
Mitkä asiat toimivat mielestänne hyvin kuntanne maapolitiikassa?	Avoin
Onko kunnassanne sellaisia maapolitiikan hyviä käytäntöjä, joita haluaisitte jakaa muille kunnille? Jos on, mitä?	Avoin
Mitkä ovat mielestänne merkittävimmät kehittämistarpeet maapolitiikalle...	...lainsäädännön näkökulmasta?

Liite 4. Kuntakyselyn liitekuvat

7.1 Kyselyn perustiedot

Taulukko 1 Väkiluku:

	n	%
Alle 10 000 asukasta	59	56,7
10 000–50 000 asukasta	31	29,8
Yli 50 000 asukasta	14	13,5
Total	104	100

7.2 Maapolitiikan keinot

7.2.1 Kunnan maanhankinta

Taulukko 2 Kuinka paljon kunnallanne on omistuksessaan asumiseen kehitettävää maata?

	n	%
Ei juuri lainkaan	0	0
Noin 1–5 vuoden tarpeisiin	21	20,2
Noin 5–10 vuoden tarpeisiin	48	46,2
Hyvin runsaasti (ei painetta maanhankinnalle)	35	33,7
Total	104	100

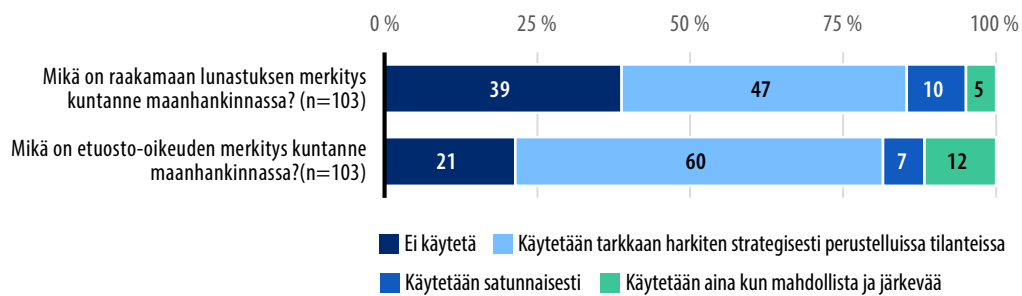
Taulukko 3 Kuinka paljon kunnallanne on omistuksessaan yritys- tai teollisuustonteiksi kehitettävää maata?

	n	%
Ei juuri lainkaan	4	3,9
Noin 1–5 vuoden tarpeisiin	33	32,0
Noin 5–10 vuoden tarpeisiin	40	38,8
Hyvin runsaasti (ei painetta maanhankinnalle)	26	25,2

Taulukko 4 Kuinka suuri osa kuntanne maanhankinnasta tapahtuu vapaaehtoisin kaupoin (karkea arvio)?

	n	%
Alle 60 %	5	4,9
60–80 %	10	9,8
81–99 %	52	51,0
100 %	35	34,3

Kuva 1 Mikä on raakamaan merkitys kuntanne maanhankinnassa? / Mikä on etuosto-oikeuden merkitys kuntanne maanhankinnassa?



Taulukko 5 Mikä seuraavista vaihtoehdoista kuvaa parhaiten raakamaan ostojen hinnoittelua kunnassanne?

	n	%
Hinta määräytyy neuvotteluissa tapauskohtaisesti	47	46,5
Ulkopuolinen arvioitsija arvioi raakamaan hinnan tapauskohtaisesti	14	13,9
Kunnalla on hinnoitteluväli raakamaalle, joka perustuu määriteltyyn laskentakaavaan	14	13,9
Kaikissa ostoissa käytetään samaa yksikköhintaa	6	5,9
Joku muu	20	19,8

7.2.2 Kaavoituksen hyödyn periminen kunnalle

Taulukko 6 Ensimmäinen asemakaava laaditaan

	n	%
Lähtökohtaisesti aina kunnan omistamalle maalle	60	60
Sekä yksityisen että kunnan omistamalle maalle	40	40

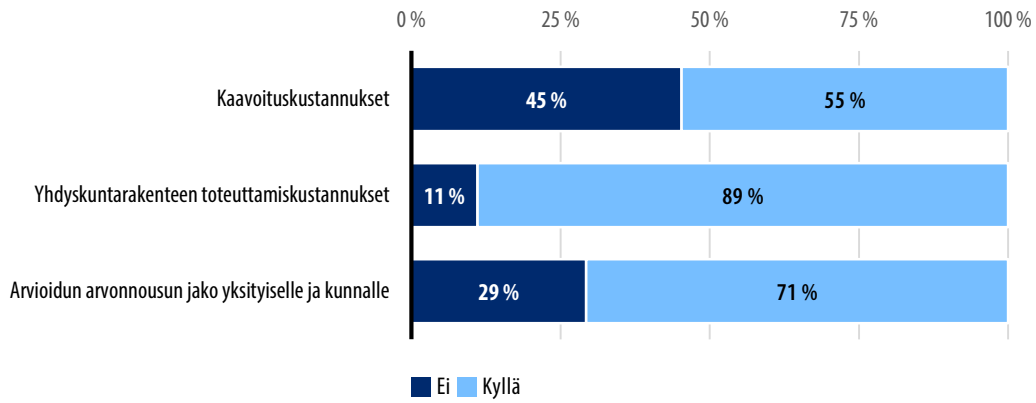
Taulukko 7 Jos asemakaava laaditaan yksityisen omistamalle maalle, esittääkö arvio yksityisen maalle osoitettujen tonttien lukumäärän osuudesta:

	n	%
0–20 %	23	42,6
20–40 %	14	25,9
40–60 %	11	20,4
60–80 %	2	3,7
80–100 %	4	7,4

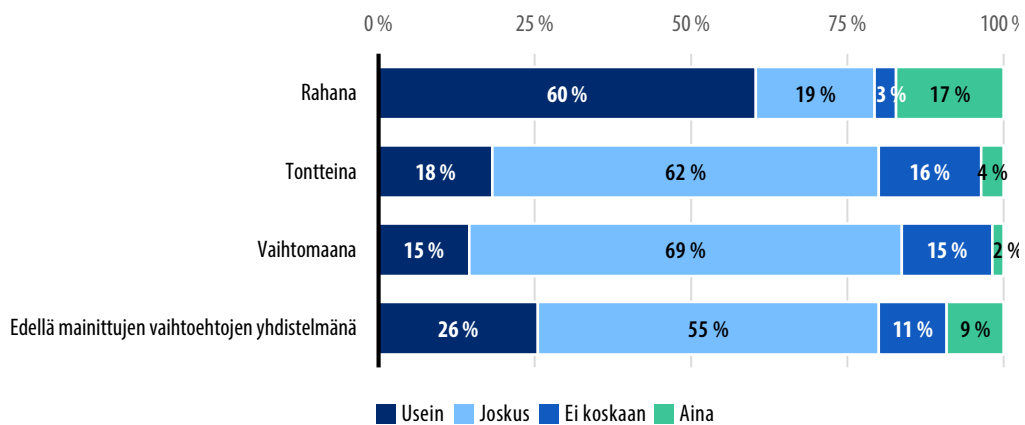
Taulukko 8 Mitkä seuraavista vaikuttavat maankäyttösopimuskorvauksen (ns. maankäyttömaksu) määräytymiseen kunnassanne? (n=58–64)

	Ei	Kyllä
Kaavoituskustannukset	45,3	54,7
Yhdyskuntarakenteen toteuttamiskustannukset	11,1	88,9
Arvioidun arvonnousun jako yksityiselle ja kunnalle	29,3	70,7

Kuva 2 Mitkä seuraavista vaikuttavat maankäyttösopimuskorvauksen (ns. maankäyttömaksu) määräytymiseen kunnassanne? (n=58–64)



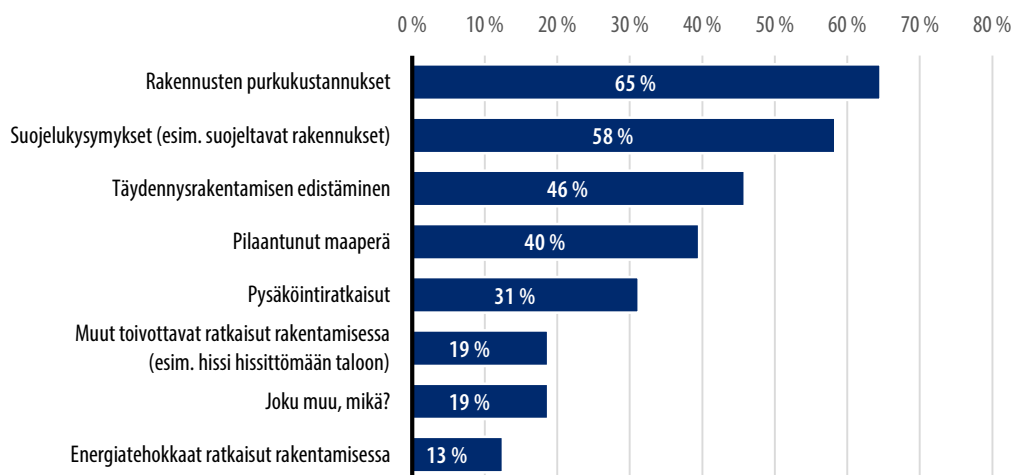
Kuva 3 Missä muodossa maankäyttösopimukset toteutetaan? (n=55)



Taulukko 9 Sopimuskorvausta alentavana tekijänä voidaan huomioida (valitse kaikki kunnassanne sovelletut tekijät): (n=48)

	n	%
Rakennusten purkukustannukset	31	64,6
Täydennysrakentamisen edistäminen	22	45,8
Pysäköintiratkaisut	15	31,3
Pilaantunut maaperä	19	39,6
Suojelukysymykset (esim. suojeltavat rakennukset)	28	58,3
Energiätehokkaat ratkaisut rakentamisessa	6	12,5
Muut toivottavat ratkaisut rakentamisessa (esim. hissi hissittömään taloon)	9	18,8
Joku muu, mikä?	9	18,8

Kuva 4 Sopimuskorvausta alentavana tekijänä voidaan huomioida (valitse kaikki kunnassanne sovelletut tekijät): (n=48)



Taulukko 10 Seuraatteko maankäyttösovimusten toteutumista?

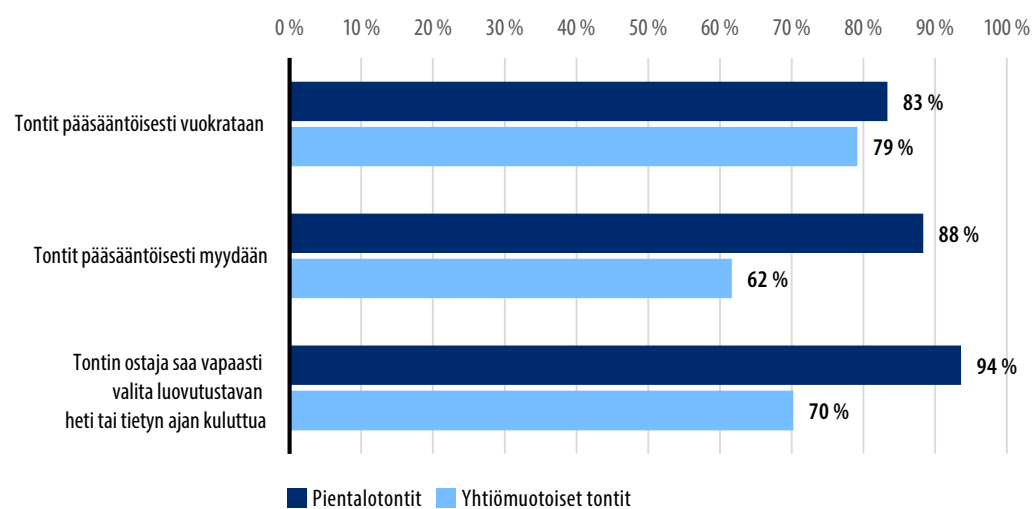
Maankäyttösovimusten toteutumisen seuraaminen	n	%
Kyllä	55	85,9
Ei	9	14,1

7.2.3 Tonttien luovutuskäytännöt

Taulukko 11 Mikä on tonttien luovutustapa kunnassanne?

	Pientalotontit	Yhtiömuotoiset tontit
Tontit pääsääntöisesti vuokrataan (n=24)	83,3	79,2
Tontit pääsääntöisesti myydään (n=60)	88,3	61,7
Tontin ostaja saa vapaasti valita luovutustavan heti tai tietyn ajan kuluttua (n=47)	93,6	70,2

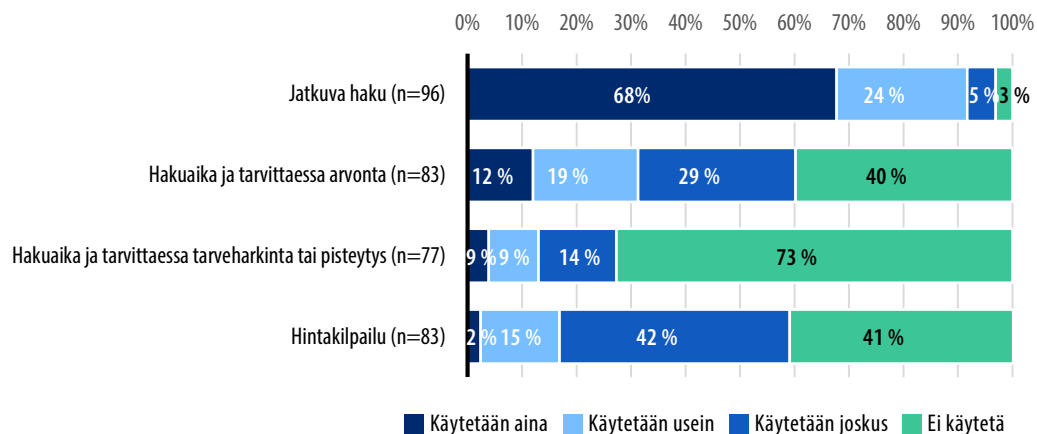
Kuva 5 Mikä on tonttien luovutustapa kunnassanne?



Taulukko 12 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa yksityishenkilöille?

	Käytetään aina	Käytetään usein	Käytetään joskus	Ei käytetä
Jatkuva haku (n=96)	67,7	24,0	5,2	3,1
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta (n=83)	12,0	19,3	28,9	39,8
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta tai pisteytys (n=77)	3,9	9,1	14,3	72,7
Hintakilpailu (n=83)	2,4	14,5	42,2	41,0

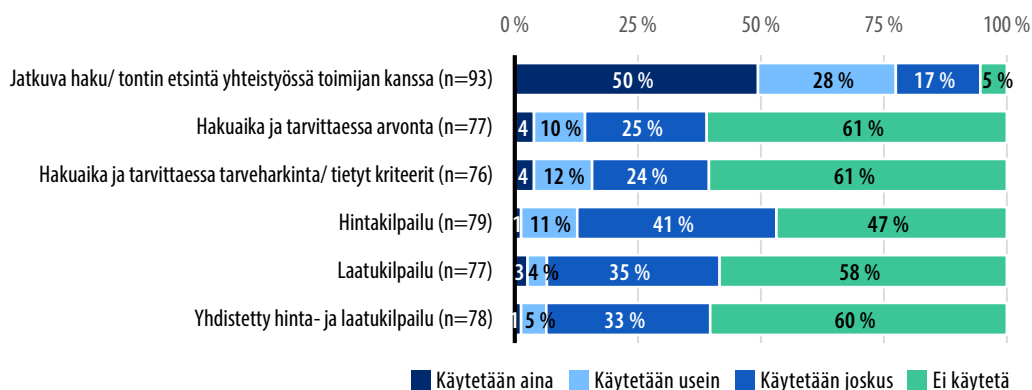
Kuva 6 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa yksityishenkilöille?



Taulukko 13 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa ammattimaisille toimijoille?

	Käytetään aina	Käytetään usein	Käytetään joskus	Ei käytetä
Jatkuva haku/ tontin etsintä yhteistyössä toimijan kanssa (n=93)	49,5	28,0	17,2	5,4
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta (n=77)	3,9	10,4	24,7	61,0
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta/ tietyt kriteerit (n=76)	3,9	11,8	23,7	60,5
Hintakilpailu (n=79)	1,3	11,4	40,5	46,8

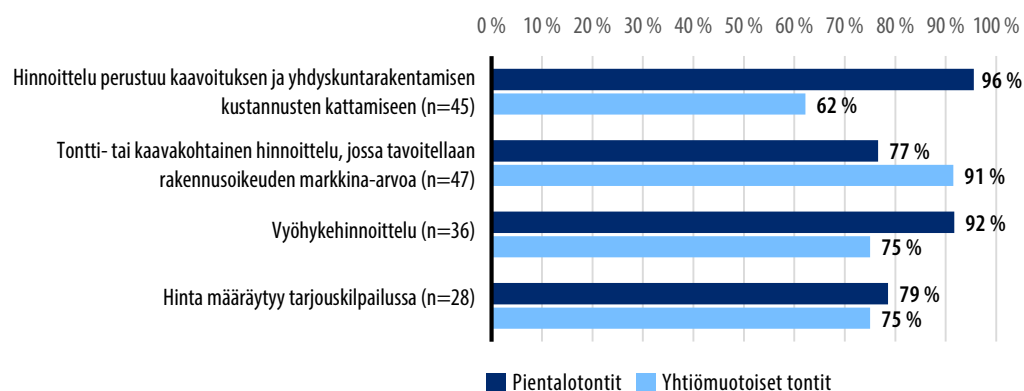
Kuva 7 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä asuintonttien luovutuksessa ammattimaisille toimijoille?



Taulukko 14 Miten asuntorakennusoikeuden hinta määritellään kunnassanne? (Voit valita myös useamman vaihtoehdon)

	Pientalotontit	Yhtiömuotoiset tontit
Hinnoittelu perustuu kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen (n=45)	95,6	62,2
Tontti- tai kaavakohtainen hinnoittelu, jossa tavoitellaan rakennusoikeuden markkina-arvoa (n=47)	76,6	91,5
Vyöhykehinnoittelu (n=36)	91,7	75,0

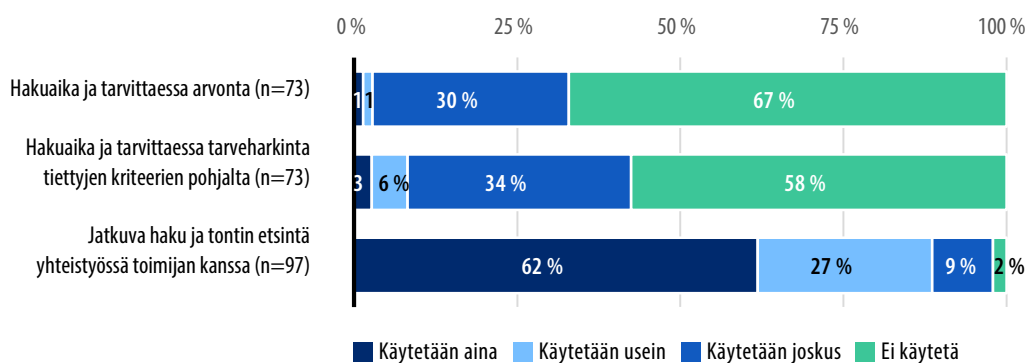
Kuva 8 Miten asuntorakennusoikeuden hinta määritellään kunnassanne? (Voit valita myös useamman vaihtoehdon)



Taulukko 15 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä yritystonttien luovutuksessa?

	Käytetään aina	Käytetään usein	Käytetään joskus	Ei käytetä
Jatkuva haku ja tontin etsintä yhteistyössä toimijan kanssa (n=97)	61,9 %	26,8 %	9,3 %	2,1 %
Hakuaika ja tarvittaessa arvonta (n=73)	1,4 %	1,4 %	30,1 %	67,1 %
Hakuaika ja tarvittaessa tarveharkinta tiettyjen kriteerien pohjalta (n=73)	2,7 %	5,5 %	34,2 %	57,5 %

Kuva 9 Mitkä seuraavista tavoista ovat käytössä yritystonttien luovutuksessa?



7.2.4 Tonttivarannon aktivointi

Taulukko 16 Mitkä seuraavista ovat käytössä kunnassanne? (n=89–94)

	Ei	Kyllä
Rakentamislupien toteutumisen seuranta	12,8	87,2
Rakentamisvelvoite	8,3	91,7
Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero	44,8	55,2
Rakentamiskehoitus	64,0	36,0

Taulukko 17 Mikäli kunnassanne on käytössä rakentamisvelvoitteen aikaraja, kuinka pitkä aikaraja tyypillisesti on?

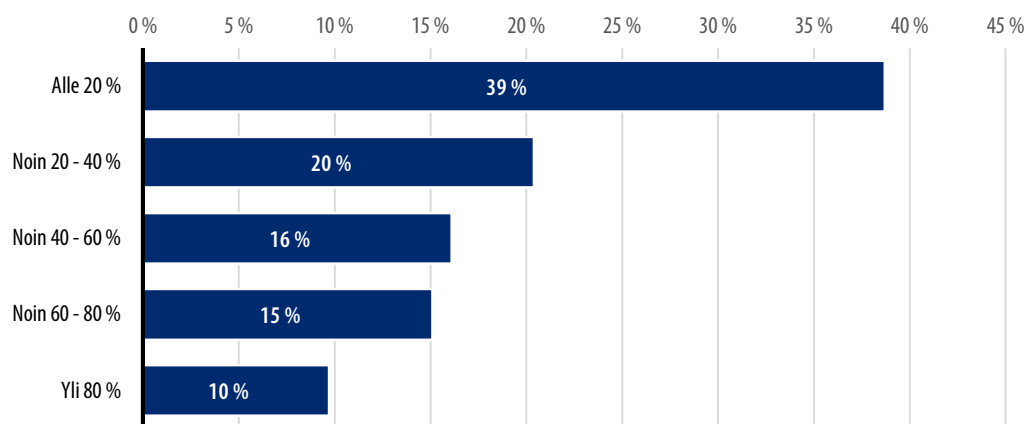
	n	%
2	20	22,7
3	34	38,6
4	2	2,3
5	8	9,1
10	1	1,1
12	1	1,1
20	4	4,5
24	2	2,3
30	5	5,7
34	2	2,3
36	5	5,7
40	1	1,1
50	3	3,4

7.2.5 Täydennysrakentaminen

Taulukko 18 Kuinka suuri osa asuntorakentamisesta on kunnassanne täydennysrakentamista?

	n	%
Alle 20 %	36	38,7
Noin 20–40 %	19	20,4
Noin 40–60 %	15	16,1
Noin 60–80 %	14	15,1
Yli 80 %	9	9,7

Kuva 10 Kuinka suuri osa asuntorakentamisesta on kunnassanne täydennysrakentamista? (n=93)



Taulukko 19 Onko täydennysrakentamisen osuus kaikesta rakentamisesta lisääntynyt viimeisten vuosikymmenien aikana? (n=94)

	n	%
Ei	49	52,1
Kyllä	45	47,9

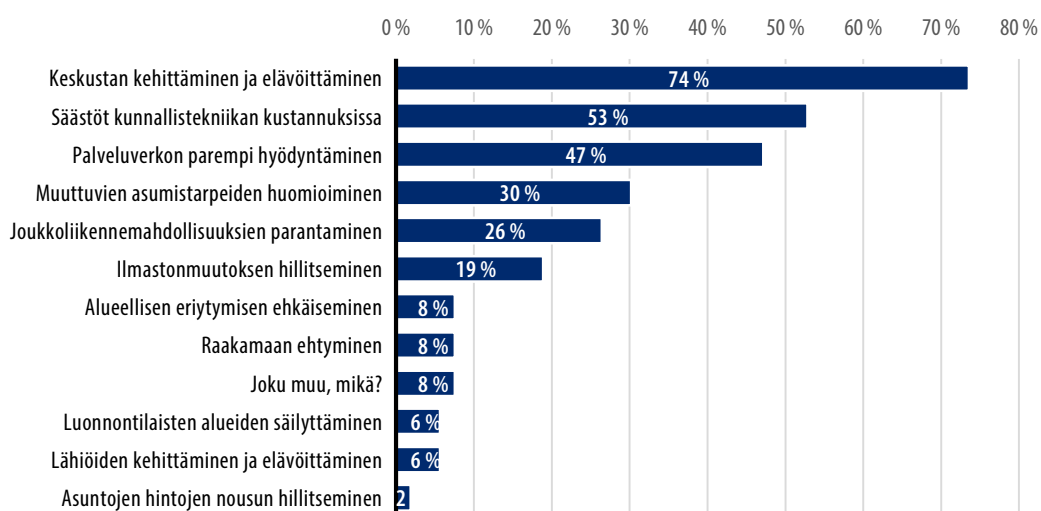
Taulukko 20 Jos vastasit "Kyllä", milloin muutos on tapahtunut? (n=45)

	n	%
Viimeisen viiden vuoden aikana	16	35,6
Viimeisen 10 vuoden aikana	18	40,0
Viimeisen 20 vuoden aikana	10	22,2
Ennen 2000-lukua	1	2,2

Taulukko 21 Jos täydennysrakentamisen osuus on kasvanut, mitkä ovat näkemyksenne mukaan tärkeimmät motiivit täydennysrakentamisen lisäämiselle? Valitse enintään kolme tärkeintä (n=53)

	n	%
Joukkoliikennemahdollisuuksien parantaminen	14	26,4
Palveluverkon parempi hyödyntäminen	25	47,2
Keskustan kehittäminen ja elävöittäminen	39	73,6
Alueellisen eriytymisen ehkäiseminen	4	7,5
Säästöt kunnallistekniikan kustannuksissa	28	52,8
Ilmastonmuutoksen hillitseminen	10	18,9
Raakamaan ehtyminen	4	7,5
Asuntojen hintojen nousun hillitseminen	1	1,9
Muuttuvien asumistarpeiden huomioiminen	16	30,2
Luonnontilaisten alueiden säilyttäminen	3	5,7
Lähiöiden kehittäminen ja elävöittäminen	3	5,7
Joku muu, mikä?	4	7,5

Kuva 11 Jos täydennysrakentamisen osuus on kasvanut, mitkä ovat näkemyksenne mukaan tärkeimmät motiivit täydennysrakentamisen lisäämiselle? Valitse enintään kolme tärkeintä.



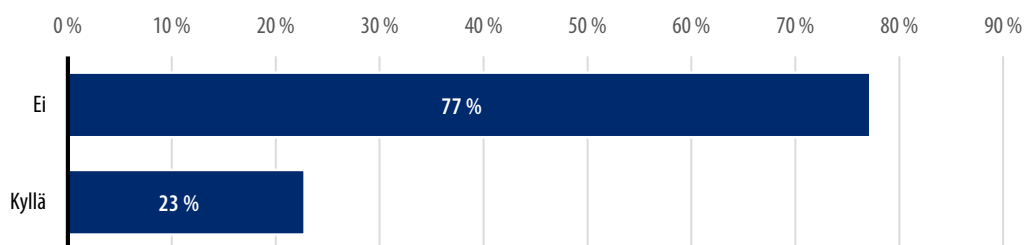
Taulukko 22 Onko kunnassanne käytössä maapolittisia keinoja, joilla kannustetaan/rajoitetaan täydennysrakentamista? (n=89)

	Ei	Kyllä
Alennukset maankäyttösopimuskorvauksiin (kerrostalotontti)	82,4	17,6
Alennukset maankäyttösopimuskorvauksiin (pientalotontti)	88,8	11,2
Taloudelliset kannustimet täydennysrakentamiseen vuokratonteilla (kerrostalotontti)	93,3	6,7

7.2.6 Maapolitiikan ja asuntopolitiikan yhteys

Kuva 12 Vaparaohitteisen ja tuetun asuntotuotannon alueellinen sekoittaminen

Edellytetäänkö vaparaohitteisen ja tuetun asuntotuotannon alueellista sekoittamista? (n=92)



Taulukko 23 Jos kyllä, miten alueellista sekoittamista pyritään edistämään? (Voitte valita useita)

	n	%
Kaavoituksen kautta	10	38,5
Osana maankäyttösopimuksia	9	34,6
Osana tontinluovutusehtoja	19	73,1
Jotenkin muuten, miten?	8	30,8

Taulukko 24 Miten alueellisen sekoittamisen toteutumista seurataan?

	n	%
Ei systemaattista seurantaa	35	64,8
Tilastointi ja/tai karttatarkastelu	17	31,5
Joku muu, mikä?	5	9,3

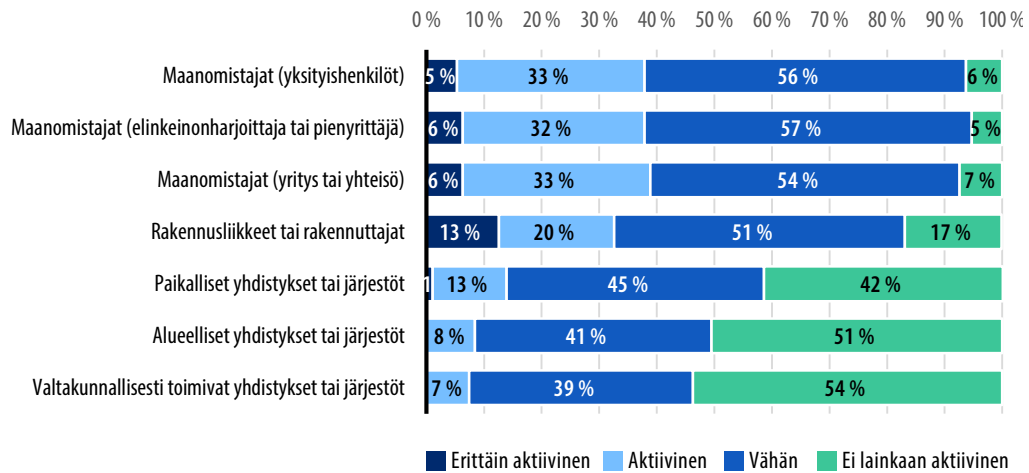
7.3 Maapolitiikan toimintaympäristö

7.3.1 Sidosryhmien aktiivisuus

Taulukko 25 Kuinka arvioisitte alla listattujen sidosryhmien aktiivisuutta kuntanne maapolitiikassa? (n=95)

	Erittäin aktiivinen	Aktiivinen	Vähän	Ei lainkaan aktiivinen
Maanomistajat (yksityishenkilöt)	5,3	32,6	55,8	6,3
Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä)	6,3	31,6	56,8	5,3
Maanomistajat (yritys tai yhteisö)	6,3	32,6	53,7	7,4
Rakennusliikkeet tai rakennuttajat	12,6	20,0	50,5	16,8
Paikalliset yhdistykset tai järjestöt	1,1	12,8	44,7	41,5
Alueelliset yhdistykset tai järjestöt	0,0	8,4	41,1	50,5
Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt	0,0	7,4	38,9	53,7

Kuva 13 Kuinka arvioisitte alla listattujen sidosryhmien aktiivisuutta kuntanne maapolitiikassa?



7.3.2 Yhteistyö muiden kuntien kanssa

Taulukko 26 Teekö kuntanne yhteistyötä maapolitiikkaan liittyen muiden kuntien kanssa? (n=94)

	n	%
Kyllä	36	38,3
Ei	58	61,7

7.3.3 Maapolitiikan merkitys kuntataloudessa

Taulukko 27 Maapolitiikan merkitys kuntataloudessa

	n	%
1 = Hyvin merkittävä	13	14,0
2	13	14,0
3	25	26,9
4	22	23,7
5 = Ei lainkaan merkittävä	18	19,4
En osaa sanoa	2	2,2

Taulukko 28 Miten maapolitiikan harjoittamisesta saadut tulot kohdennetaan? (n=92)

	n	%
Tuloja ei kohdenneta erikseen mihinkään tiettyihin menoihin	71	77,2
Maankäyttösopimuskorvauksista saatavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-aluekohtaisesti	19	20,7
Tontinluovutuksesta saatavat tulot kohdennetaan infrastruktuurin rakentamismenoihin kaava-alueella	10	10,9
Käytössä on joku muu tapa maapolitiikan tulojen kohdentamisessa. Mikä?	7	7,6

7.3.4 Edellytyksen maapolitiikkatyöhön ja sen kehittämiseen

Taulukko 29 Ovatko kuntanne henkilöresurssit maapolitiikan harjoittamiseen mielestänne riittävät? (n=93)

	n	%
Kyllä	39	41,9
Ei	48	51,6
En osaa sanoa	6	6,5

Taulukko 30 Koetteko saavanne riittävästi tietoa, tukea ja vertaistukea omaan työhönne liittyvien maapolitiikan tehtävien hoitamiseen ja kehittämiseen? (n=93)

	n	%
Kyllä	39	41,9
Ei	48	51,6
En osaa sanoa	6	6,5

7.4 Maapolitiikan toimintaympäristön muutokset

7.4.1 Kuntaliitokset

Taulukko 31 Onko kunnassanne totuttu kuntaliitosta tai -liitoksia viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana? (n=94)

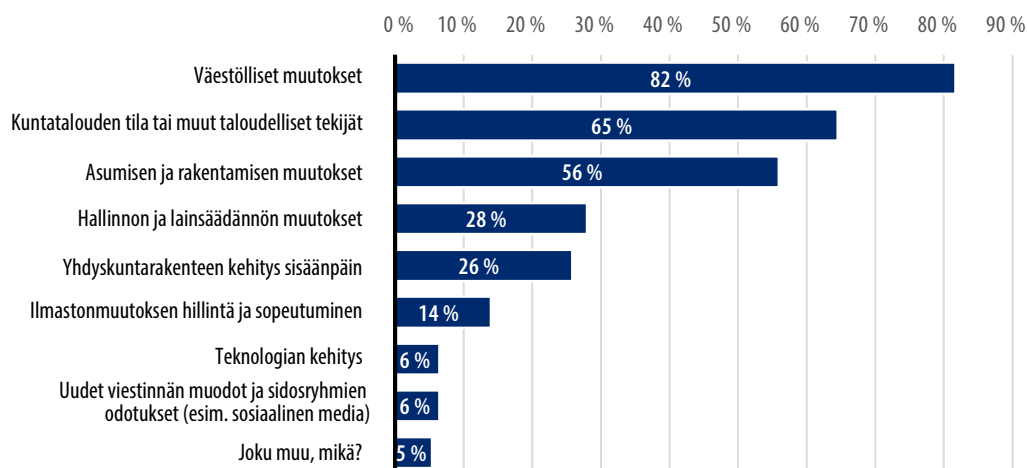
	n	%
Kyllä	32	34,0
Ei	62	66,0

7.4.2 Toimintaympäristöä muokkaavat tekijät

Taulukko 32 Mitkä tekijät muokkaavat voimakkaimmin maapolitiikan toimintaympäristöä tällä hetkellä? (Valitse kolme mielestäsi tärkeintä) (n=93)

	n	%
Väestölliset muutokset	76	81,7
Kuntatalouden tila tai muut taloudelliset tekijät	6	6,5
Asumisen ja rakentamisen muutokset	52	55,9
Hallinnon ja lainsäädännön muutokset	60	64,5
Yhdyskuntarakenteen kehitys sisäänpäin	13	14,0
Ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen	26	28,0
Teknologian kehitys	24	25,8
Uudet viestinnän muodot ja sidosryhmien odotukset (esim. sosiaalinen media)	6	6,5
Joku muu, mikä?	5	5,4

Kuva 14 Mitkä tekijät muokkaavat voimakkaimmin maapolitiikan toimintaympäristöä tällä hetkellä? (Valitse kolme mielestäsi tärkeintä) (n=93)



7.4.3 Ilmastonmuutoksen hillitseminen ja siihen sopeutuminen

Taulukko 33 Edellyttääkö kuntanne strategia ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja sopeutumiseen liittyvien kysymysten huomioon ottamista maapolitiikassa? (n=93)

	n	%
Kyllä	44	47,3
Ei	35	37,6
En osaa sanoa	14	15,1

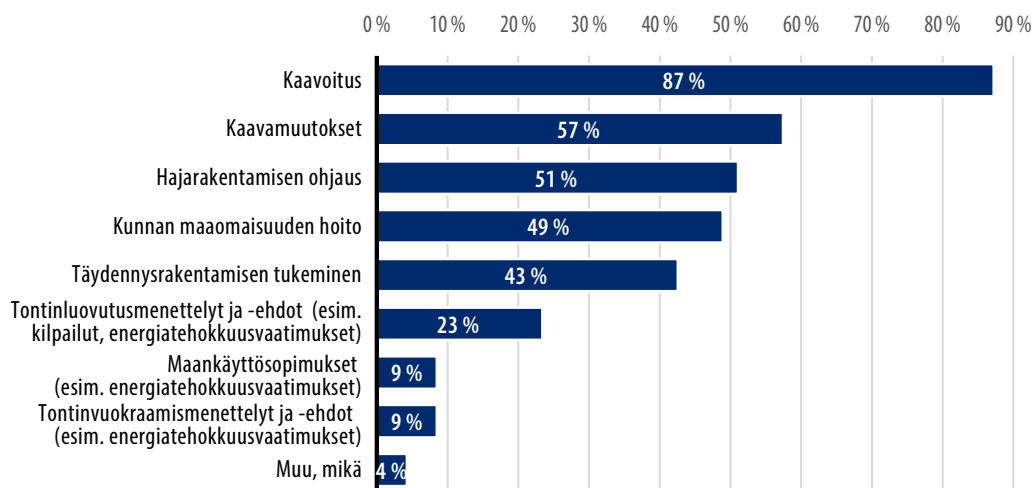
Taulukko 34 Ovatko ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja/tai sopeutumiseen liittyvät kysymykset otettu huomioon kuntanne maapolitiikassa? (n=93)

	n	%
Kyllä	43	46,2
Ei	37	39,8
En osaa sanoa	13	14,0

Taulukko 35 Jos vastasit ”Kyllä”, mitä seuraavista maapoliittisista keinoista on käytetty ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja/tai siihen sopeutumiseksi kunnassanne? (Voitte valita useamman) (n=47)

	n	%
Kaavoitus	23	48,9
Kaavamuutokset	41	87,2
Hajarakentamisen ohjaus	27	57,4
Kunnan maaomaisuuden hoito	4	8,5
Täydennysrakentamisen tukeminen	11	23,4
Tontinluovutusmenettelyt ja -ehdot (esim. kilpailut, energiatehokkuusvaatimukset)	4	8,5
Maankäyttösopimukset (esim. energiatehokkuusvaatimukset)	20	42,6
Tontinvuokraamisenmenettelyt ja -ehdot (esim. energiatehokkuusvaatimukset)	24	51,1
Muu, mikä	2	4,3

Kuva 15 Jos vastasit ”Kyllä”, mitä seuraavista maapoliittisista keinoista on käytetty ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi ja/tai siihen sopeutumiseksi kunnassanne? (Voitte valita useamman) (n=47)



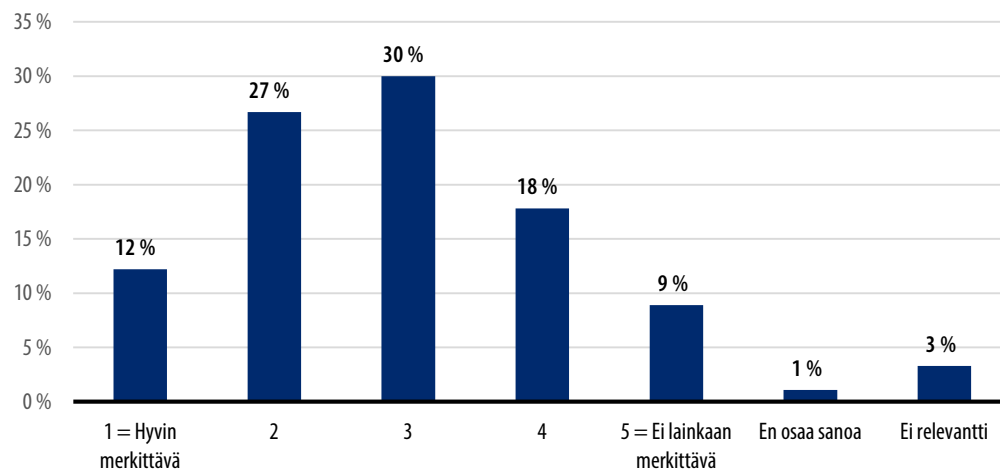
7.5 Maapolitiikan tavoitteet ja vaikuttavuus

7.5.1 Kunnan maapolitiikan tavoitteet ja seuranta

Taulukko 36 Miten merkittävä asema maapolitiikalla on kuntanne strategiassa? (n=90)

	n	%
1 = Hyvin merkittävä	11	12,2
2	24	26,7
3	27	30
4	16	17,8
5 = Ei lainkaan merkittävä	8	8,9
En osaa sanoa	1	1,1
Ei relevantti	3	3,3

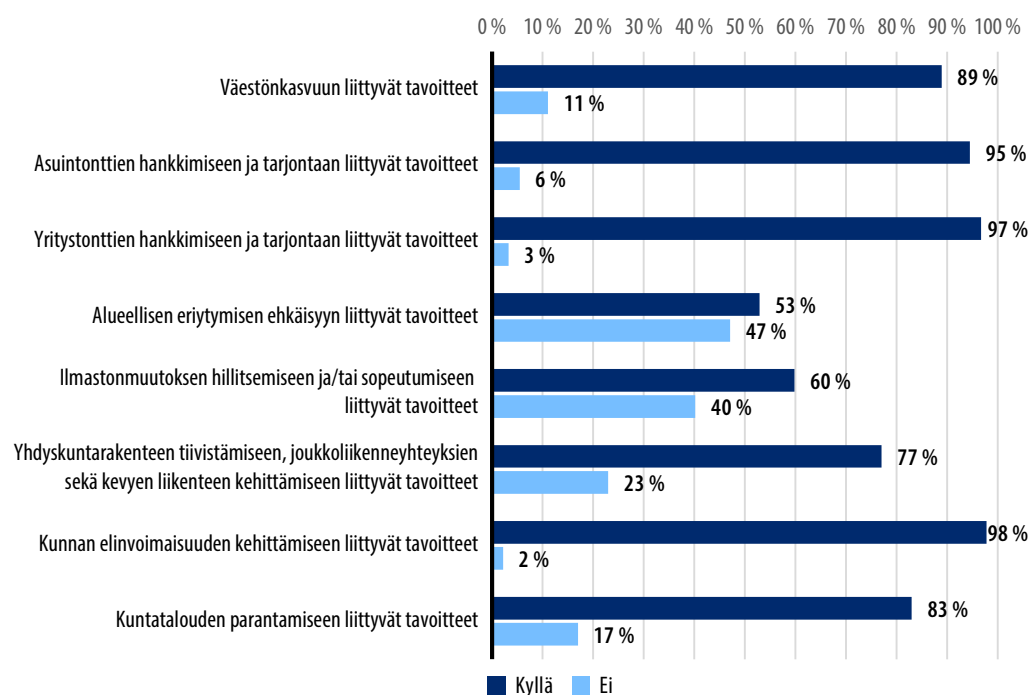
Kuva 16 Miten merkittävä asema maapolitiikalla on kuntanne strategiassa? (n=90)



Taulukko 37 Mitä seuraavista pidemmän aikavälin tavoitteista kunnassanne pyritään saavuttamaan maapolitiikan keinoin/avulla? (n=85–91)

	Kyllä	Ei
Väestönkasvuun liittyvät tavoitteet (n=90)	88,9	11,1
Asuintonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet (n=91)	94,5	5,5
Yritystonttien hankkimiseen ja tarjontaan liittyvät tavoitteet (n=91)	96,7	3,3
Alueellisen eriytymisen ehkäisyyn liittyvät tavoitteet (n=85)	52,9	47,1
Ilmastonmuutoksen hillitsemiseen ja/tai sopeutumiseen liittyvät tavoitteet (n=87)	59,8	40,2
Yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joukkoliikenneyhteyksien sekä kevyen liikenteen kehittämiseen liittyvät tavoitteet (n=87)	77,0	23,0
Kunnan elinvoimaisuuden kehittämiseen liittyvät tavoitteet (n=90)	97,8	2,2
Kuntatalouden parantamiseen liittyvät tavoitteet (n=88)	83,0	17,0

Kuva 17 Mitä seuraavista pidemmän aikavälin tavoitteista kunnassanne pyritään saavuttamaan maapolitiikan keinoin/avulla?



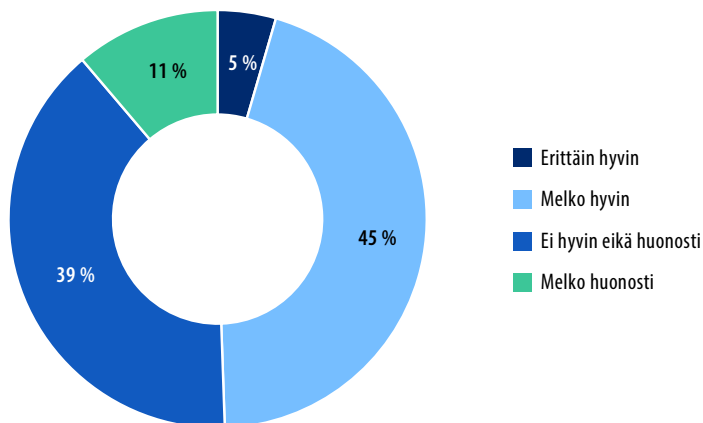
Taulukko 38 Seurataanko kunnassanne pidemmän aikavälin tavoitteiden toteutumista? (n=89)

	n	%
Kyllä	42	47,2
Ei	47	52,8

Taulukko 39 Miten hyvin koette kuntanne maapolitiikan saavuttaneen sille asetetut pidemmän aikavälin tavoitteet (ottaen huomioon muut tekijät, jotka ovat voineet edistää/heikentää tavoitteiden saavuttamista)? (n=89)

	n	%
Erittäin hyvin	4	4,5
Melko hyvin	40	44,9
Ei hyvin eikä huonosti	35	39,3
Melko huonosti	10	11,2

Kuva 18 Miten hyvin koette kuntanne maapolitiikan saavuttaneen sille asetetut pidemmän aikavälin tavoitteet (ottaen huomioon muut tekijät, jotka ovat voineet edistää/heikentää tavoitteiden saavuttamista)?



Taulukko 40 Onko kunnassanne asetettu joitakin seuraavista määrällisistä tavoitteista maapolitiikalle tai sen eri osa-alueille? (n=88–90)

	Kyllä	Ei
Maapolitiikan harjoittamisesta saatavien tulojen määrä yhteensä (n=88)	27,3	72,7
Tontinmyynti- ja vuokratuoton määrä (n=89)	56,2	43,8
Maankäyttösopimuskorvausten määrä (n=88)	15,9	84,1
Luovutettujen asuintonttien määrä (n=90)	57,8	42,2
Luovutettujen yritystonttien määrä (n=89)	42,7	57,3

Taulukko 41 Seurataanko kunnassanne näiden määrällisten tavoitteiden toteutumista? (n=91)

	n	%
Kyllä	69	75,8
Ei	22	24,2

Taulukko 42 Jos vastasitte ”Kyllä”, miten tavoitteita seurataan? (n=72)

	n	%
Eriytynen osavuosisikatsaus	18	25,0
Eriytynen talousarvio	8	11,1
Kunnan vuosibudjetti	48	66,7
Maapolitiikan tai laajemman toimialan toimintakertomus	21	29,2
Muu, mikä?	15	20,8

Taulukko 43 Kenelle maapolitiikan toteutuksesta ja/tai tuloksista raportoidaan? (Valitse kaikki kuntanne tilannetta kuvaavat vaihtoehdot) (n=90)

	n	%
Ei lainkaan raportointia	9	10,0
Kunnanvaltuustolle	56	62,2
Kunnanhallitukselle	58	64,4
Muulle luottamuselimelle (esim. Kiinteistö-, kaavoitus- tai rakennuslautakunta)	36	40,0
Toimialan sisäisesti	24	26,7

7.5.2 Maapolitiikan vaikuttavuus

Taulukko 44 Miten hyvin arvioitte kuntanne maapolitiikan saavuttavan sille asetetut määrälliset tavoitteet? (n=89)

	n	%
Erittäin hyvin	2	2,2
Melko hyvin	45	50,6
Ei hyvin eikä huonosti	16	18,0
Melko huonosti	13	14,6
Erittäin huonosti	2	2,2
En osaa sanoa/Ei relevantti	11	12,4

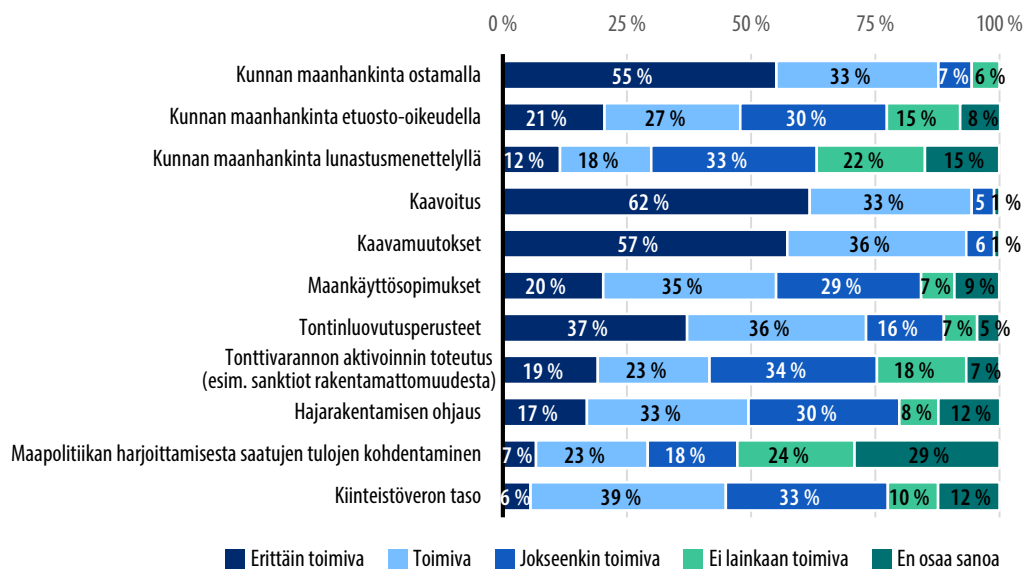
Taulukko 45 Koetteko, että tavoitteenasettelu maapolitiikalle ja tavoitteiden toteutumisen seuranta on riittävän kattavaa kunnassanne? (n=88)

	n	%
Kyllä	74	84,1
Ei	14	15,9

Taulukko 46 Kuinka toimivina pidätte eri maapolitiikan keinoja maapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa? (n=87–89)

	Ei lainkaan toimiva	Jokseenkin toimiva	Toimiva	Erittäin toimiva	En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta ostamalla (n=89)	6 %	7 %	33 %	55 %	0 %
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella (n=88)	15 %	30 %	27 %	21 %	8 %
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä (n=87)	22 %	33 %	18 %	12 %	15 %
Kaavoitus (n=89)	0 %	5 %	33 %	62 %	1 %
Kaavamuutokset (n=89)	0 %	6 %	36 %	57 %	1 %
Maankäytösopimukset (n=89)	7 %	29 %	35 %	20 %	9 %
Tontinluovutusperusteet (n=89)	7 %	16 %	36 %	37 %	5 %
Tonttivarannon aktivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta) (n=89)	18 %	34 %	23 %	19 %	7 %
Hजारakentamisen ohjaus (n=89)	8 %	30 %	33 %	17 %	12 %
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen (n=89)	24 %	18 %	23 %	7 %	29 %

Kuva 19 Kuinka toimivina pidätte eri maapolitiikan keinoja maapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteiden toteuttamisessa? (n=87–89)



7.6 Maapolitiikan avoimuus, hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus

7.6.1 Maapolitiikan avoimuus

Taulukko 47 Onko kunnallanne maapoliittinen ohjelma? (n=92)

	n	%
Kyllä	50	54,3
Ei, mutta linjauksia on sisällytetty johonkin toiseen ohjelmaan	20	21,7
Ei ole	22	23,9

Taulukko 48 Mitkä tahot/sidosryhmät ovat voineet vaikuttaa kuntanne viimeisimpien maapoliittisten linjausten (esim. maapoliittinen ohjelma tai maapolitiikan käytännöt) valmisteluun ja sisältöön (esimerkiksi kommentoiden luonnosversiota)? (n=48)

	n	%
Maanomistajat (yksityishenkilöt)	28	58,3
Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä)	29	60,4
Maanomistajat (yritys tai yhteisö)	27	56,3
Rakennusliikkeet tai rakennuttajat	14	29,2
Paikalliset yhdistykset tai järjestöt	24	50,0
Alueelliset yhdistykset tai järjestöt	8	16,7
Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt	2	4,2
Muut, ketkä?	18	37,5

Taulukko 49 Millä tasolla maapoliittisista linjauksista on kunnassanne päätetty? (n=84)

	n	%
Kunnanvaltuusto	73	86,9
Kunnanhallitus	29	34,5
Muu luottamuselin (esim. kaavoitus- tai rakennuslautakunta)	14	16,7
Toimialan sisäiset päätökset	4	4,8
Viranhaltijan päätökset	3	3,6
Jokin muu, mikä?	2	2,4

Taulukko 50 Onko kunnallanne www-sivu, jossa maapoliittiset linjaukset on julkaistu kootusti? (n=90)

	n	%
Ei	53	58,9
Kyllä	37	41,1

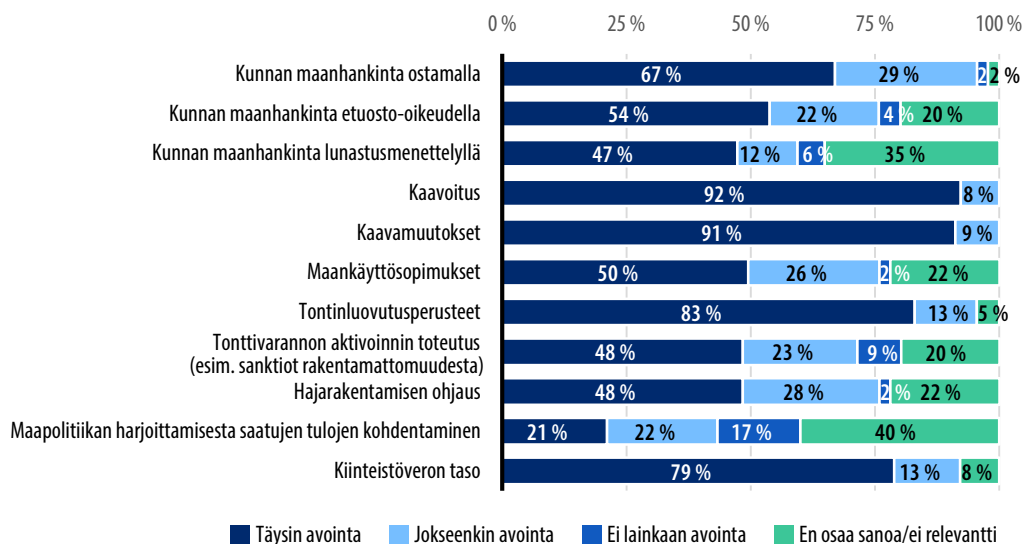
Taulukko 51 Miten maapolitiikan päätöksistä ja sopimuksista viestitään? (n=82–89)

	Aina	Usein	Joskus	Ei koskaan	En osaa sanoa
Kunnan internetsivuilla (n=89)	52,8	14,6	22,5	2,2	7,9
Tiedotteilla (n=82)	7,3	13,4	48,8	14,6	15,9
Paikallislehdessä (n=86)	11,6	19,8	48,8	7	12,8
Sosiaalisessa mediassa (n=83)	2,4	20,5	39,8	18,1	19,3

Taulukko 52 Kuinka avoimena pidätte kuntanne linjauksia sekä yksittäisiä päätöksiä seuraavien maapolitiikan osa-alueiden osalta? (n=91)

	Täysin avointa	Jokseenkin avointa	Ei lainkaan avointa	En osaa sanoa/ei relevantti
Kunnan maanhankinta ostamalla	67	28,6	2,2	2,2
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	53,8	22	4,4	19,8
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	47,3	12,1	5,5	35,2
Kaavoitus	92,3	7,7	0	0
Kaavamuutokset	91,2	8,8	0	0
Maankäyttösopimukset	49,5	26,4	2,2	22
Tontinluovutusperusteet	83	12,5	0	4,5
Tonttivarannon aktivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	48,4	23,1	8,8	19,8
Hajarakentamisen ohjaus	48,4	27,5	2,2	22
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen	21,1	22,2	16,7	40
Kiinteistöveron taso	78,9	13,3	0	7,8

Kuva 20 Kuinka avoimena pidätte kuntanne linjauksia sekä yksittäisiä päätöksiä seuraavien maapolitiikan osa-alueiden osalta? (n=91)

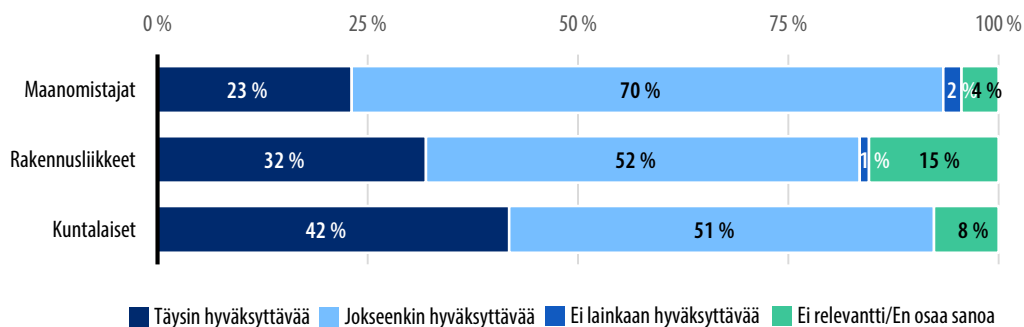


7.6.2 Hyväksyttävyyys

Taulukko 53 Kuinka hyväksyttävänä arvelette seuraavien toimijoiden pitävän kuntanne harjoittaman maapolitiikkaa? (n=91)

	Täysin hyväksyttävää	Jokseenkin hyväksyttävää	Ei lainkaan hyväksyttävää	Ei relevantti/ En osaa sanoa
Maanomistajat	23,1	70,3	2,2	4,4
Rakennusliikkeet	31,9	51,6	1,1	15,4
Kuntalaiset	41,8	50,5	0	7,7

Kuva 21 Kuinka hyväksyttävänä arvelette seuraavien toimijoiden pitävän kuntanne harjoittaman maapolitiikkaa? (n=91)



Taulukko 54 Kuinka tasapuolisuena pidätte kuntanne harjoittaman maapolitiikan eri osa-alueita maanomistajien/toimijoiden välillä (n=90)

	Täysin tasapuolista	Jokseenkin tasapuolista	Ei lainkaan tasapuolista	Ei relevantti/En osaa sanoa
Kunnan maanhankinta ostemalla	67 %	30 %	1 %	2 %
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	48 %	21 %	3 %	28 %
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	39 %	18 %	4 %	40 %
Kaavamuutokset	74 %	25 %	0 %	1 %
Maankäyttösopimukset	48 %	26 %	0 %	25 %
Tontinluovutusperusteet ja niihin liittyvät rakennusliikkeiden ja yksityisten henkilöiden valintaprosessit	68 %	20 %	1 %	11 %
Tontinluovutusehdot	80 %	12 %	1 %	7 %
Korotettu kiinteistövero	50 %	11 %	4 %	35 %
Rakentamiskehotukset	36 %	17 %	2 %	46 %
Hajarakentamisen ohjaus	47 %	27 %	1 %	26 %

7.7 Epäasiallinen vaikuttaminen maapolitiikassa

Taulukko 55 Useissa kunnissa merkittävät maanomistajat osallistuvat kunnalliseen päätöksentekoon poliittisissa luottamustehtävissä. Kokemuksenne mukaan, osaavatko tässä kaksoisroolissa olevat henkilöt jäädä itsensä päätöksenteosta ja keskusteluista tarvittaessa? (n=90)

	n	%
Kyllä	56	62,2
Ei	17	18,9
En osaa sanoa/ei relevantti	17	18,9

Taulukko 56 Oletteko havainnut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maapolitiikan päätöksenteossa tässä kaksoisroolissa olevien henkilöiden taholta? (n=90)

	n	%
Kyllä	23	25,6
Ei	53	58,9
En osaa sanoa/ei relevantti	14	15,6

Taulukko 57 Oletteko kokenut epäasiallista vaikuttamista tai painostamista maapolitiittisten päätösten tekemiseen liittyen (esimerkiksi painostus tehdä yleisten linjausten vastainen päätös) seuraavilta tahoilta? (n=90)

	Todella usein	Melko usein	Joskus	Harvoin
Maanomistajat (yksityishenkilöt)	1 %	9 %	32 %	27 %
Maanomistajat (elinkeinonharjoittaja tai pienyrittäjä)	0 %	9 %	30 %	28 %
Maanomistajat (yritys tai yhteisö)	0 %	7 %	29 %	23 %
Rakennusliikkeet tai rakennuttajat	1 %	6 %	18 %	27 %
Paikalliset yhdistykset tai järjestöt	1 %	1 %	8 %	26 %
Alueelliset yhdistykset tai järjestöt	0 %	0 %	6 %	14 %
Valtakunnallisesti toimivat yhdistykset tai järjestöt	0 %	0 %	2 %	16 %
Poliittiset toimijat	4 %	10 %	16 %	31 %
Oman organisaationne toimijat	0 %	4 %	11 %	30 %

Liite 5. Sidosryhmäkyselyn kyselylomake

Kerro näkemyksesi maankäytöstä ja maapolitiikasta!

Tällä kyselyllä kartoitetaan kuntien maankäytön eri sidosryhmien näkemyksiä maapolitiikan keinoista, vaikuttavuudesta, avoimuudesta ja hyväksyttävyydestä. Kunnan maapolitiikkaan sisältyvät esimerkiksi kaavoitus, maanhankinta tai tonttienluovutus. Tutkimus on osa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa, ja tuloksia hyödynnetään meneillään olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyössä. Tutkimusraportti myös julkaistaan osoitteessa tietokayttoon.fi.

Tutkimuksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva kuntien harjoittamasta maapolitiikasta sekä sen keinoista, hyväksyttävyydestä ja avoimuudesta. Tutkimus toteutetaan vuorovaiikutuksessa kuntien ja niiden sidosryhmien kanssa, ja siitä vastaa Aalto-yliopisto kumppaninaan Owal Group Oy. Lisätietoa tutkimuksesta (valtioneuvoston kanslia).

Vastaa kyselyyn viimeistään 2.11. Vastaaminen vie noin 10–15 minuuttia. Vastaukset raportoidaan siten, ettei yksittäistä vastaajaa voida tunnistaa. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää maapolitiikan harjoittamisen kokonaiskuva, ei yksittäisen kunnan tilannetta. Myös keskeneräisiä vastauksia saatetaan hyödyntää tutkimuksessa.

Kyselylinkkiä saa jakaa eteenpäin.

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Mikä seuraavista kuvaa parhaiten taustaorganisaatiosi ja/tai näkökulmaasi suhteessa maapolitiikkaan? (voit valita useita)	Maanomistaja (yksityishenkilö) Maanomistaja (elinkeinonharjoittaja) Maanomistaja (yritys tai yhteisö) Kiinteistö- tai rakennusalan yritys Muu yritys Säätiö Paikallisesti toimiva yhdistys tai järjestö Alueellisesti (usean kunnan alueella) yhdistys tai järjestö Valtakunnallisesti toimiva yhdistys tai järjestö Jokin muu, mikä? Voit tarkentaa vastaustasi:
Valitse pääasiallinen kuntasi tai taustaorganisaatiosi toiminta-alue pudostuvalikosta: (tietoa käytetään vain vastausten luokitteluun, esim. kunnan väestö)	Valtakunnallinen Usean kunnan alueella Kunta En halua sanoa

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Oletko henkilökohtaisesti kohdannut joitakin tai osallistunut joihinkin seuraavista maapolitiikan osa-alueista viimeisen viiden vuoden aikana (voit valita useita)?	Kaavoitus ja kaavamutokset Maankäyttösopimus kunnan kanssa Maan ostaminen kunnalta Maan myyminen kunnalle Tontinvuokraus/maankäyttöluvat Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä Tonttivarannon aktivointi (esim. sanktiot rakentamattomuudesta, korotettu kiinteistövero) Jokin muu, mikä?
Kerro miten maapolitiikan harjoittaminen ja maankäytön keinot koskettavat sinua tai organisaatiotasi:	Avoin
Arvioi seuraavaa väittämää:Tiedän mitkä ovat kuntani maapolitiikan tavoitteet.	Täysin samaa mieltä Jokseenkin samaa mieltä Ei samaa eikä eri mieltä Jokseenkin eri mieltä Täysin eri mieltä Voit tarkentaa, mitkä ovat mielestäsi tärkeimpiä maapolitiikan tavoitteita kunnassasi:
Kuinka toimivina pidät eri maapolitiikan keinoja suhteessa kunnan maapolitiikan tavoitteiden toteutumiseen?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maankäyttösopimukset	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Käytössä olevat tontinluovutusperusteet	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Käytössä olevat vuokraamisperusteet	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Yleiskaava	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Asemakaava	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tonttivarannon aktivointi (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Hajarakentamisen ohjaus	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Kiinteistöveron taso	1 = Ei lainkaan toimiva – 5 = Erittäin toimiva, Ei relevantti / en osaa sanoa
Jokin muu, mikä? Voit myös perustella vastaustasi:	
Kun ajattelet kuntasi maapolitiikan harjoittamista, minkälaiset tekijät vaikuttavat maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen? (Huom. Kentän koko ei rajoita vastauksen pituutta.)	Edistävät tekijät: Estävät tekijät:
Kun ajattelet maapolitiikan harjoittamista yleisellä tasolla, minkälaiset tekijät vaikuttavat maapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen? (Huom. Kentän koko ei rajoita vastauksen pituutta.)	Edistävät tekijät: Estävät tekijät:
Millainen vaikutus eri maapolitiikan keinoilla on sinun tai organisaatiosi tavoitteiden toteutumiseen?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maankäyttösopimukset	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Käytössä olevat tontinluovutusperusteet	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Käytössä olevat vuokraamisperusteet	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Yleiskaava	1 = Erittäin haitallinen, – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Asemakaava	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tonttivarannon aktivointi (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Hajarakentamisen ohjaus	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kiinteistöveron taso	1 = Erittäin haitallinen – 5 = Erittäin hyödyllinen, Ei relevantti / en osaa sanoa
Jokin muu, mikä? Voit myös perustella vastaustasi:	
Tunnistatko joitain muutoksia maapolitiikan tavoitteissa ja/tai keinoissa kunnassanne viimeisen 10 vuoden aikana? Millaisia?	Avoin
Muita kommentteja maapolitiikan tuloksiin ja tavoitteiden saavuttamiseen liittyen:	Avoin
Kuinka avoimena pidät seuraavia maapolitiikan osa-alueita?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa

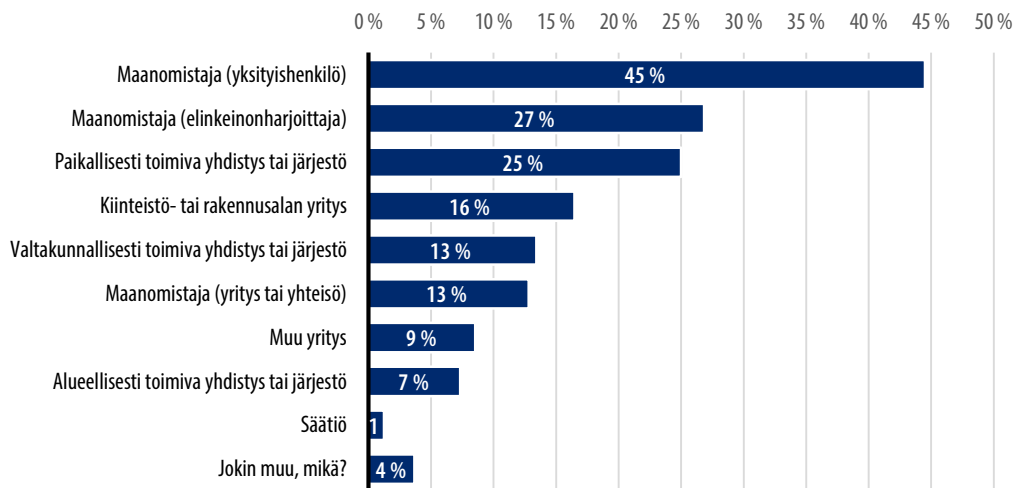
Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kaavoitus	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kaavamutokset	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maankäyttösopimukset	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tontinluovutusperusteet	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Vuokraamisperusteet	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tonttivarannon aktiivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Hajarakentamisen ohjaus	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kiinteistöveron taso	1 = Ei lainkaan avointa – 5 = Täysin avointa, Ei relevantti / en osaa sanoa
Jokin muu, mikä? Voit myös perustella vastaustasi:	
Koetko, että pääset halutessasi osallistumaan seuraavien maapolitiikan ja maankäytön toimenpiteiden valmisteluun?	
Kunnan maanhankinta ostamalla	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta etuosto-oikeudella	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kunnan maanhankinta lunastusmenettelyllä	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kaavoitus	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kaavamutokset	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maankäyttösopimukset	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tontinluovutusperusteet	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Vuokraamisperusteet	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Tonttivarannon aktiivoinnin toteutus (esim. sanktiot rakentamattomuudesta)	1 = En koskaan – 5 = Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa

Kysymys	Vastausvaihtoehdot
Hajarakentamisen ohjaus	1 = En koskaan – 5= Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Maapolitiikan harjoittamisesta saatujen tulojen kohdentaminen	1 = En koskaan – 5= Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Kiinteistöveron taso	1 = En koskaan – 5= Aina, Ei relevantti / en osaa sanoa
Jokin muu, mikä? Voit myös perustella vastaustasi:	
Miten arvioit maapolitiikan avoimuuden toteutuvan kunnassasi?	Mitkä tekijät edistävät? Mitkä tekijät estävät?
Kuinka hyväksyttävänä pidät kuntanne maapolitiikkaa...	...oman viiteryhmäsi kannalta? ...muiden kuntalaisten kannalta?
Kun ajattelet maapolitiikan harjoittamista yleisellä tasolla, minkälaiset tekijät vaikuttavat avoimuuden toteutumiseen?	Mitkä tekijät edistävät? Mitkä tekijät estävät?
Kuinka hyväksyttävänä pidät yleisesti maapolitiikkaa...	...oman viiteryhmäsi kannalta? ...muiden kuntalaisten kannalta?
Muita kommentteja maapolitiikan avoimuuteen ja hyväksyttävyyteen liittyen:	Avoin
Millä keinoilla maapolitiikan ja maankäytön keinojen käyttöä, tavoitteita sekä vaikuttavuutta tulisi seurata?	Avoin
Millaiset indikaattorit maapolitiikan toteuttamisesta palvelisivat parhaiten sinua tai organisaatiotasi?	Avoin
Miten tieto maankäyttöön liittyvistä asioista pitäisi esittää, jotta se olisi helposti, selkeälukuisesti ja oikein raamitettuna sinun tai organisaatiiosi käytettävissä?	Avoin
Mitä maapolitiikan tavoitetta kunnassasi tulisi ensisijaisesti edistää ja millä keinoilla?	Avoin
Tunnistatko joitain jännitteitä tai muiden sektoreiden (esim. elinkeinopolitiikka, talouspolitiikka) tavoitteiden ja toimien kannalta ristiriitaisia vaikutuksia maapolitiikassa? Millaisia?	Avoin
Tunnistatko joitain uudenlaisia maapolitiikan keinoja, jotka edistäisivät tavoitteiden toteutumista ja hyväksyttävyyttä? Kerro esimerkkejä:	Avoin
Mitkä tekijät ovat edellytyksiä maapolitiikan hyväksyttävyyden ja luottamuksen toteutumiselle? Millaisia haasteita hyväksyttävyyden ja luottamuksen toteutumiselle on?	Avoin
Muita kommentteja maapolitiikkaan liittyen:	Avoin

Liite 6. Sidosryhmäkyselyn liitekuvat

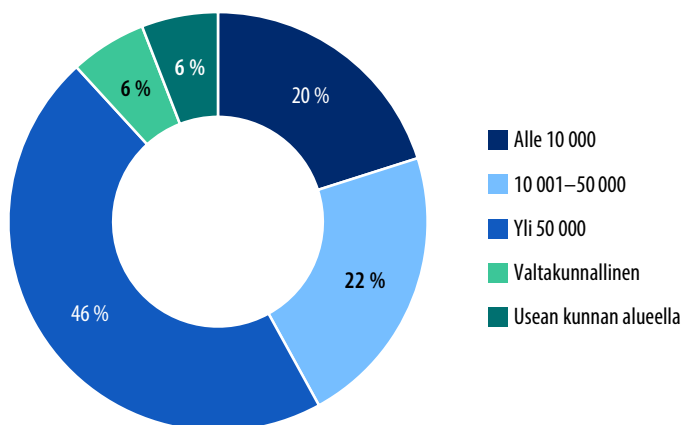
Kuva 1 Sidosryhmäkyselyn vastaajien näkökulma.

Mikä seuraavista kuvaa parhaiten taustaorganisaatiotasi ja/tai näkökulmaasi suhteessa maapolitiikkaan? (voit valita useita) (n=164)



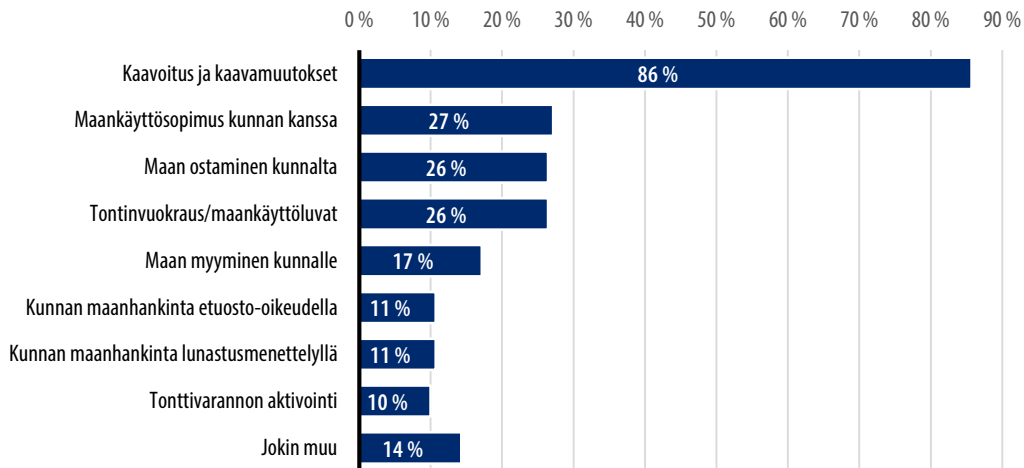
Kuva 2 Sidosryhmäkyselyn vastaajien kunnan koko.

Kunnan väestö (n=169)



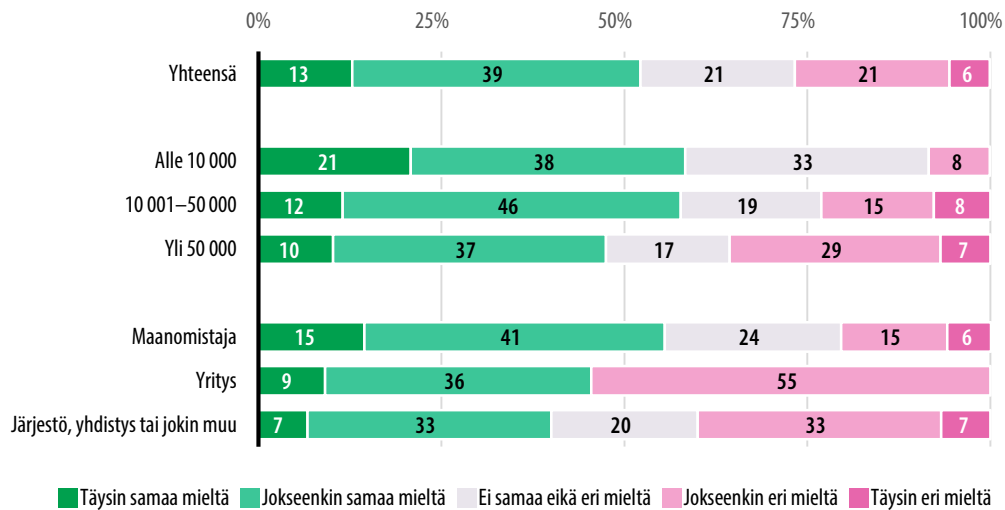
Kuva 3 Sidosryhmien kokemus maapolitiikasta.

Oletko henkilökohtaisesti kohdannut joitakin tai osallistunut joihinkin seuraavista maapolitiikan osa-alueista viimeisen viiden vuoden aikana? (n=140)



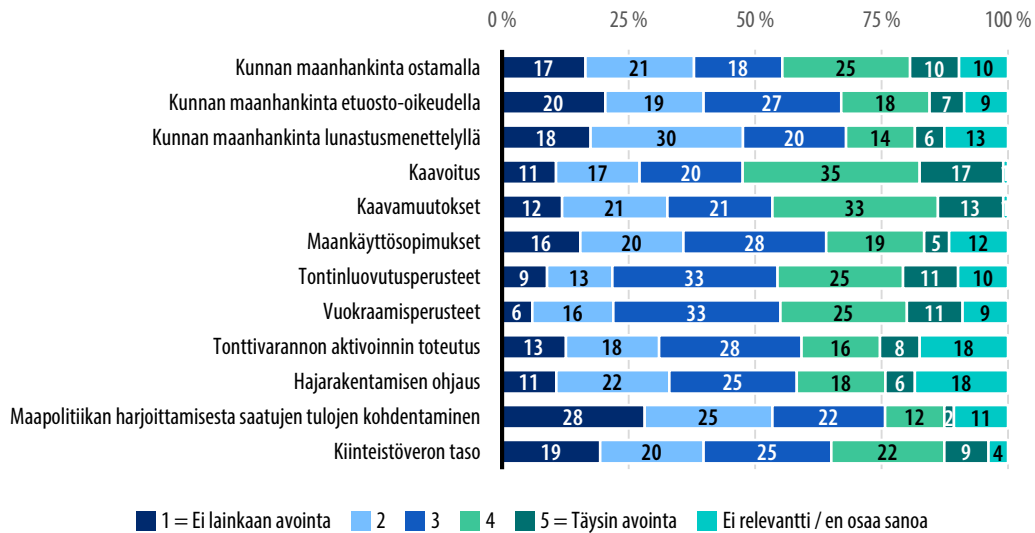
Kuva 4 Maapolitiikan tavoitteiden tunteminen.

Arvioi seuraavaa väittämää: Tiedän mitkä ovat kuntani maapolitiikan tavoitteet. (n=109)



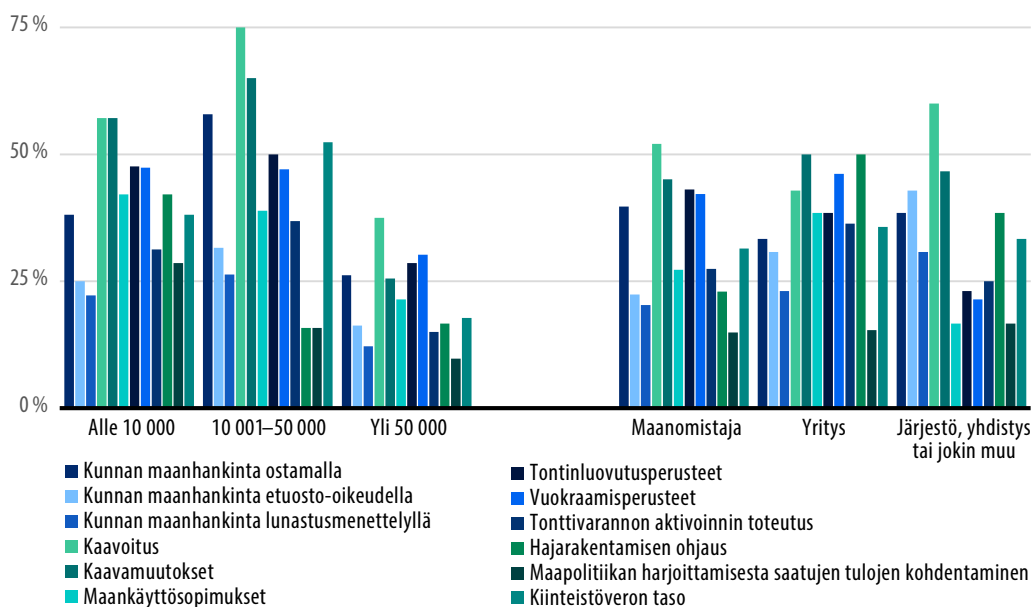
Kuva 5 Maapolitiikan avoimuus, sidosryhmävastaajat.

Kuinka avoimena pidät seuraavia maapolitiikan osa-alueita? (n=103)

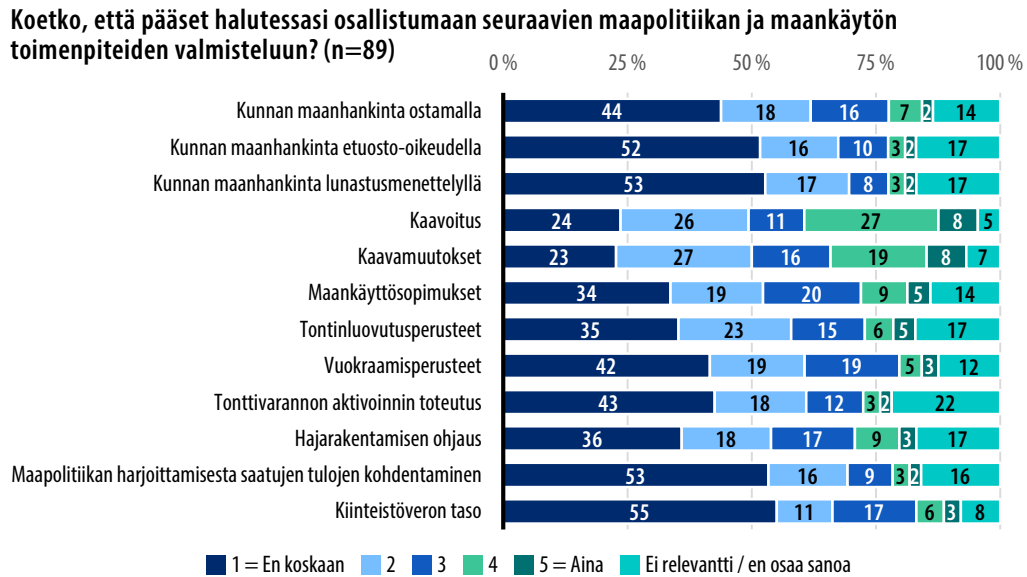


Kuva 6 Maapolitiikan avoimuus, sidosryhmävastaajat kuntakoon ja taustan mukaan.

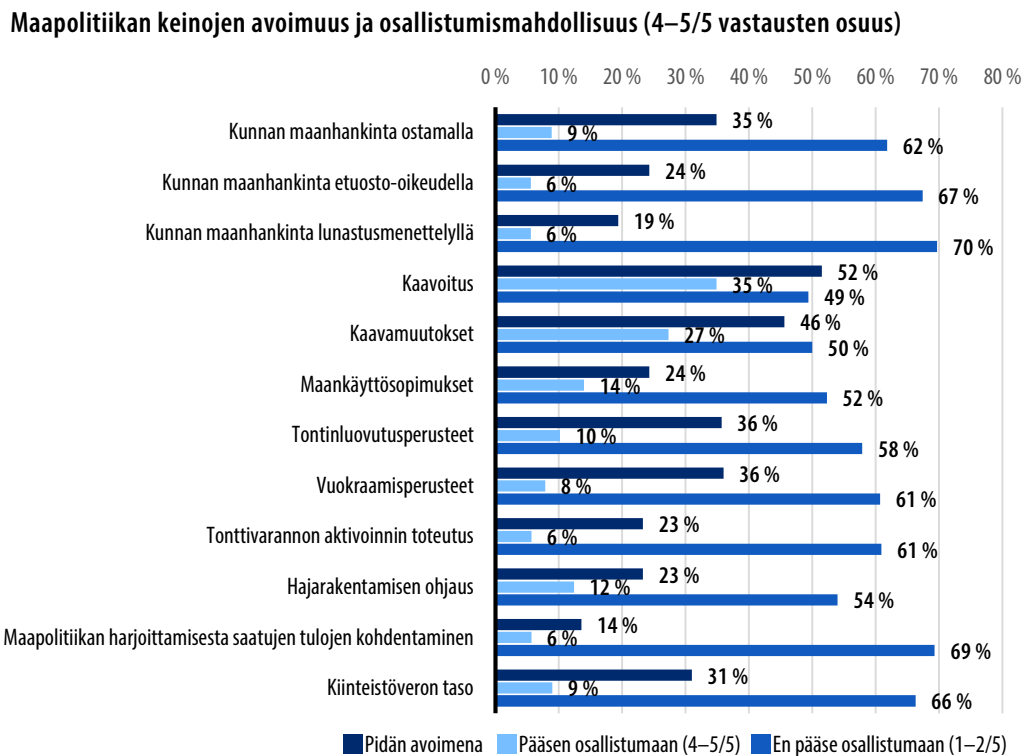
Kuinka avoimena pidät seuraavia maapolitiikan osa-alueita? (4–5/5 vastausten osuus)



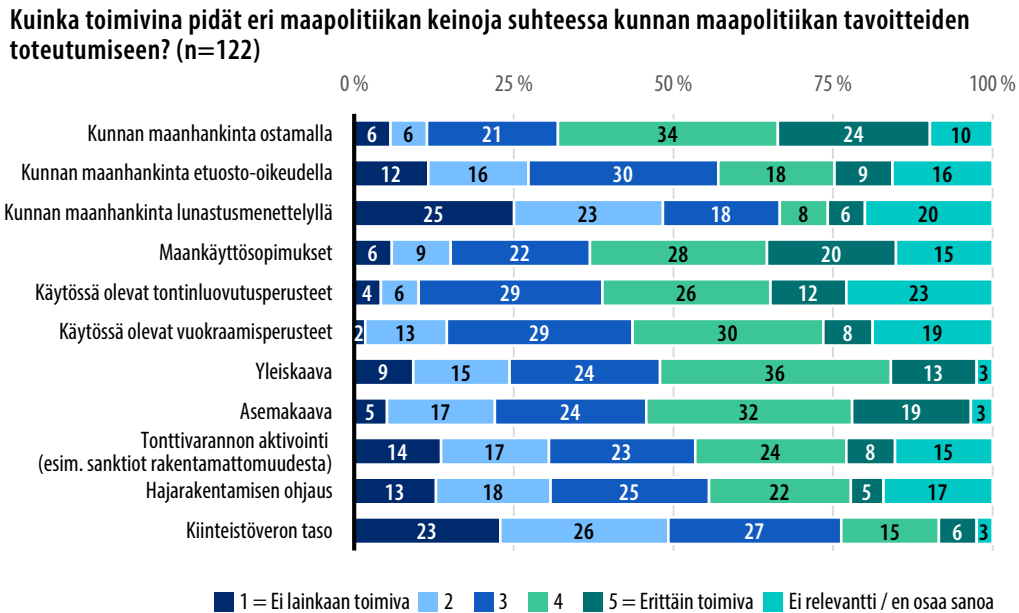
Kuva 7 Mahdollisuus osallistua, sidosryhmävastaajat.



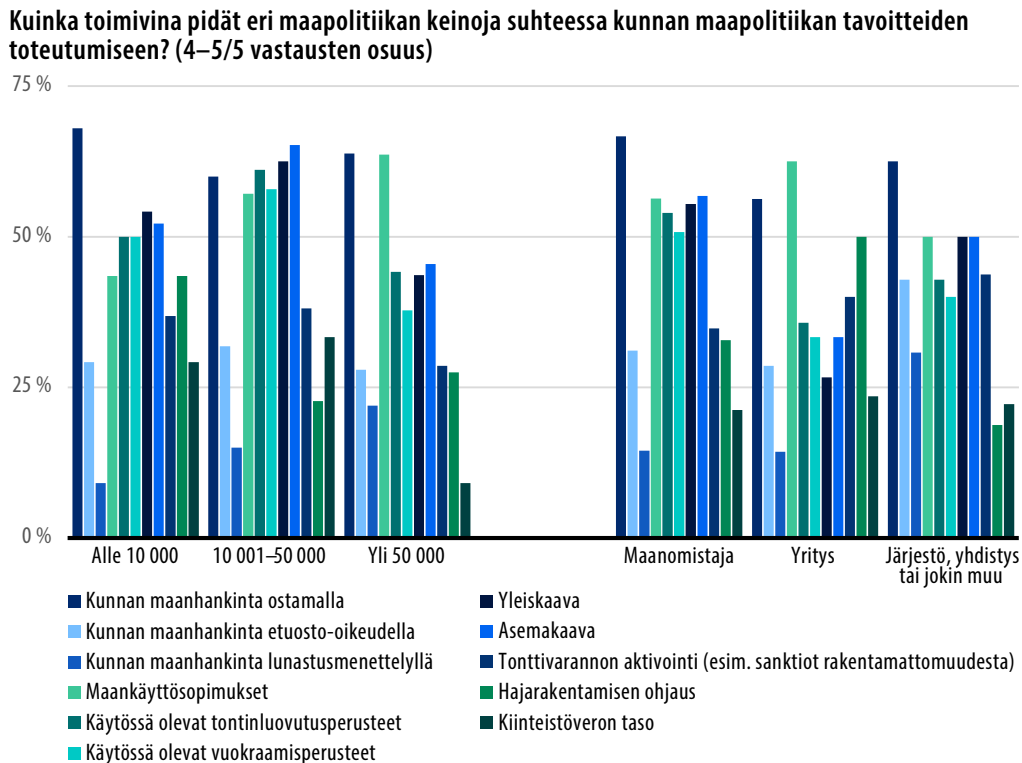
Kuva 8 Keinojen avoimuus ja mahdollisuus osallistua, sidosryhmävastaajat (eos-vastaukset poistettu).



Kuva 9 Maapolitiikan keinojen toimivuus suhteessa kunnan maapolitiikan tavoitteisiin, sidosryhmävastaajat.

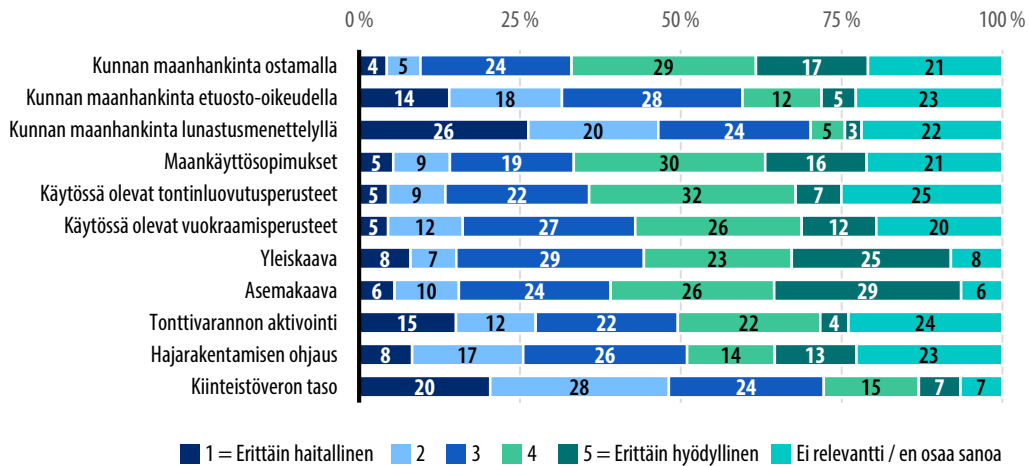


Kuva 10 Maapolitiikan keinojen toimivuus suhteessa kunnan maapolitiikan tavoitteisiin, sidosryhmävastaajat.



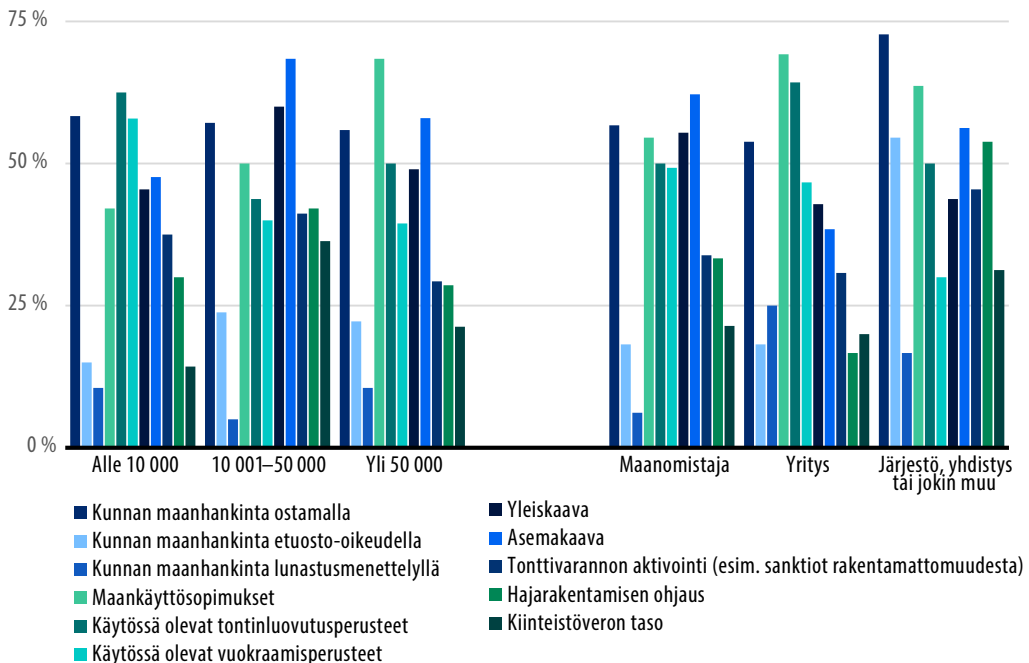
Kuva 11 Maapolitiikan vaikutus omien tavoitteiden toteutumiseen, sidosryhmävastaajat.

Millainen vaikutus eri maapolitiikan keinoilla on sinun tai organisaatiosi tavoitteiden toteutumiseen? (n=103)



Kuva 12 Maapolitiikan vaikutus omien tavoitteiden toteutumiseen, sidosryhmävastaajat.

Millainen vaikutus eri maapolitiikan keinoilla on sinun tai organisaatiosi tavoitteiden toteutumiseen? (4–5/5 vastausten osuus)



Lähteet

- Buitelaar, E. 2010. Window on the Netherlands: Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(3), 349-356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2010.00604.x>
- Caesar, C. 2016. Municipal land allocations: integrating planning and selection of developers while transferring public land for housing in Sweden. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(2), 257-275. <https://doi.org/10.1007/s10901-015-9457-2>
- Deloitte Real Estate Advisory 2011. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven: update. VNG, Den Haag. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/rapport-deloitte-grondbedrijven-def.pdf> [viitattu 21.4.2021].
- Deloitte 2017. Beyond the noise – The megatrends of tomorrow's world. Deloitte Consulting GmbH, München. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/public-sector/deloitte-nl-ps-megatrends-2ndedition.pdf> [viitattu 20.4.2021]
- Eerola, E., Saarimaa, T. 2018. Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place- and tenant-based programs. *Journal of Housing Economics*, 42, 44-54. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2017.12.001>
- Ekroos, A., Häkkinen, M., Seppälä, J., Tervo, J., Väänänen, I., Wallgrén, M. 2020. Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopiston julkaisusarja TIEDE + TEKNOLOGIA 4/2020. <https://aaltoodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/46759/isbn9789526400488.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [viitattu 21.4.2021].
- Gerber, J. D. 2016. The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland—evidence from practice. *Planning Theory & Practice*, 17(2), 192-209. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1161063>
- Gyourko, J., Saiz, A., Summers, A. 2007. A New Measure of the Local Regulatory Environment for Housing Markets: The Wharton Residential Land Use Regulatory Index. *Urban Studies*, 45, 693-729. <https://doi.org/10.1177/0042098007087341>
- Hartmann, T., Spit, T. 2015. 'Dilemmas of involvement in land management: comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach', *Land Use Policy*, 42, 729-37. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>
- Sitra 2018. Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille. Sitran selvityksiä 130. Sitra. Helsinki. <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf> [viitattu 21.4.2021].
- Howlett, M. 2019. Designing Public Policies. In *Designing Public Policies*. Routledge 428 s. <https://doi.org/10.4324/9781315232003>
- Kuntaliitto 2006. Suositus arvioinnista kuntien valtuustoille. Yleiskirje 17/80/2006. <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2006/suositus-arvioinnista-kuntien-valtuustoille> [viitattu 21.4.2021].
- Louw, E., van der Krabben, E., Priemus, H. 2003. Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy*, 20(4), 357-366. [https://doi.org/10.1016/S0264-8377\(03\)00059-0](https://doi.org/10.1016/S0264-8377(03)00059-0)
- Lyytikäinen, T. 2009. Three-rate property taxation and housing construction. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 305-313. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2009.01.002>
- MDI 2019. Maakuntakeskusten väestöennuste 2040: C23-maakuntien keskukset, työssäkäyntialueet ja muu maakunta. <http://www.mdi.fi/ennuste2040/> [viitattu 21.4.2021]
- Meijer, R., Jonkman, A. 2020. Land-policy instruments for densification: The Dutch quest for control. *Town Planning Review*, 91(3), 239-258. <https://doi.org/10.3828/tpr.2020.14>
- Muñoz Gielen, D., Maguregui Salas, I., Burón Cuadrado, J. 2017. International comparison of the changing dynamics of governance approaches to land development and their results for public value capture. *Cities*, 71, 123-134. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.05.012>
- Needham, B. 2006. *Planning, Law and Economics: The rules we make for using land*. Routledge. Abingdon. 178 s.
- Needham, B. 2007. *Dutch Land Use Planning: Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice*. The Hague: SDU. 298 s.
- Oikarinen, E. 2015. Asuntotarjonnan hintajoustopuolueelliset erot. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 111, 454-475. <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2015/12/oikarinen.pdf> [viitattu 21.4.2021].

- Oikarinen, E., Peltola, R., Valtonen, E. 2015. Regional variation in the elasticity of supply of housing, and its determinants: The case of a small sparsely populated country. *Regional Science and Urban Economics*, 50, 18-30. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2014.10.004>
- Peltonen, L., Tuomisaari, J., Kanninen, V. 2008. Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu*, 46(3), 11-34. http://www.yss.fi/yks2008_3peltonenymys.pdf [viitattu 21.4.2021].
- Puustinen, T., Pennanen, K., Falkenbach, H., Arvola, A., Viitanen, K. 2017. Financing major repairs in apartment buildings through infill development: Exploring views and benefit requirements of the owner-occupiers. *Property Management* 35(5), 1-21. <https://doi.org/10.1108/PM-08-2016-0045>
- Puustinen, T. 2020. Infill development in growing urban areas: experiences in Finnish housing companies and perspectives of owner-occupiers. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 2/2020. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/42428>
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford University Press. Oxford. 243 s. DOI:10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001
- Schmidt, V. A. 2013. Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 6, 2-22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Schmidt, V., Wood, M. 2019. Conceptualizing throughput legitimacy: Procedural mechanisms of accountability, transparency, inclusiveness and openness in EU governance. *Public Administration*, 97(4), 727-740. <https://doi.org/10.1111/padm.12615>
- Sitra 2020. Megatrendit 2020. Sitran selvityksiä 162. Sitra. Helsinki. <https://media.sitra.fi/2019/12/15143428/megatrendit-2020.pdf> [viitattu 20.4.2021]
- Takalo-Eskola, T. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 786. Ympäristöministeriö. <http://hdl.handle.net/10138/40580>
- Tasan-Kok, T., van den Hurk, M., Özogul, S., Bittencourt, S. 2019. Changing public accountability mechanisms in the governance of Dutch urban regeneration. *European Planning Studies*, 27(6). <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1598017>
- Thiel, F., 2008. *Strategisches Landmanagement: Baulandentwicklung durch Recht, Ökonomie, Gemeinschaft und Information*. Books on Demand, Norderstedt.
- Valtonen, E. 2013. Asuntotarjonnan hintajoustop alueelliset erot ja niiden syyt Suomessa. Diplomityö. Insinööritieteiden korkeakoulu, Aalto-yliopisto. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/21837>
- Valtonen, E., Falkenbach, H., van der Krabben, E. 2017a. Risk management in public land development projects: Comparative case study in Finland, and the Netherlands. *Land Use Policy*, 62, 246-257. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.12.016>
- Valtonen, E., Falkenbach, H., Viitanen, K. 2017b. Development-led planning practices in a plan-led planning system: empirical evidence from Finland. *European Planning Studies*, 25(6), 1053-1075. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1301885>
- Valtonen, E., Falkenbach, H., Viitanen, K. 2018. Securing public objectives in large-scale urban development: Comparison of public and private land development. *Land use policy*, 78, 481-492. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.023>
- Valtonen, E. 2019. Promotion of local public objectives with public land development - Is it effective? Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 60/2019. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/37505>
- Van Oosten, T., Witte, P., Hartmann, T. 2018. Active land policy in small municipalities in the Netherlands: "We don't do it, unless...". *Land use policy*, 77, 829-836. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.10.029>
- Webster, C.J. 1998. Public Choice, Pigouvian and Coasian Planning Theory. *Urban Studies*, 35(1), 53-75. <https://doi.org/10.1080/0042098985078>
- Woestenburg, A., van der Krabben, E., Spit, T. 2019. Legitimacy dilemmas in direct government intervention: The case of public land development, an example from the Netherlands. *Land*, 8(7), 110. <https://doi.org/10.3390/land8070110>

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-322-7

ISSN PDF 2342-6799