



Maapolitiikka kunnan
kehittämisvälineenä –

Mitä tontinluovutuksella ohjataan ja
mitkä ovat tontinluovutuksen
kehitystarpeet kasvavilla seuduilla?

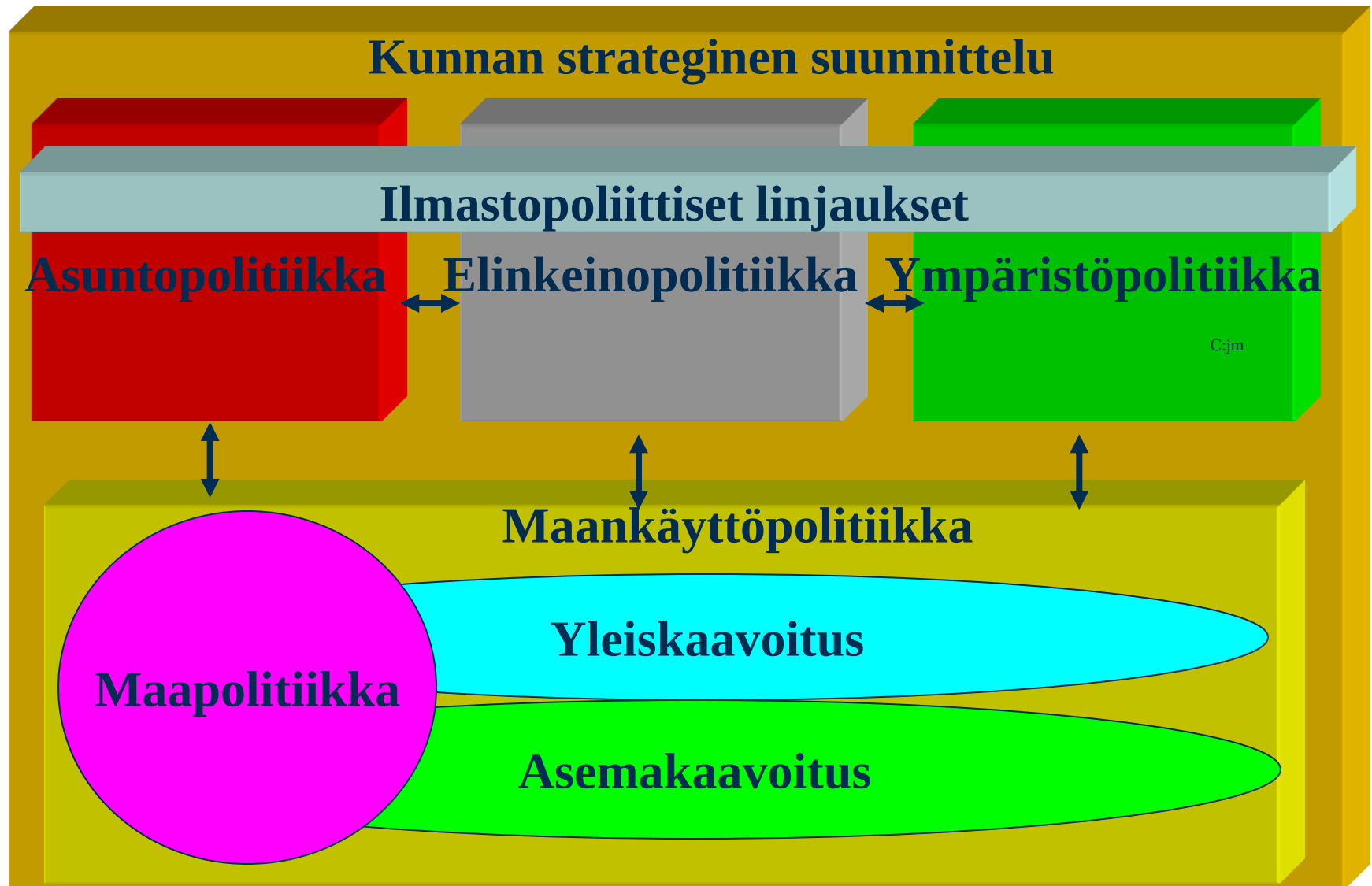
Matti Holopainen
Suomen Kuntaliitto



Kunnan kehittäminen ?

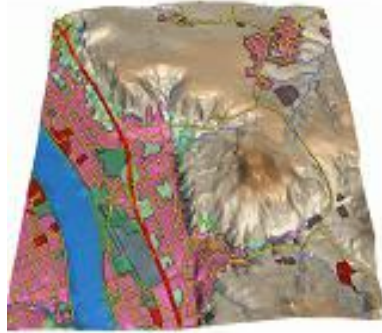
- Imago ?
- Talous ?
- Kilpailukyky ?
- Kasvun hallinta (+/-) ?
- Palvelujen laatu ja kustannustehokkuus ?
- Keskustan ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen ?
- Asuminen ja työpaikat ?
- Yrittäminen ?
- Avoin kilpailu ?

Maapolitiikka, maankäyttöpolitiikka, maankäytön toteuttamishjelma – kunnan keskeiset strategiat

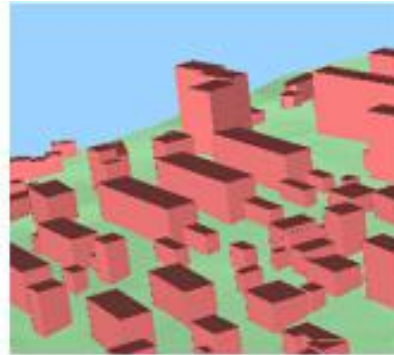




Kolmiulotteinen kaupunkimalli (KM3)



LoD0



LoD1



LoD2



LoD3



LoD4



Ajankohtaista kunnissa nyt

- Sote-erva/kuntarakenne
 - Kunnan rooli ?
 - Toimivat prosessit ?
 - Kustannustehokkuus ja palvelujen laatu ?
 - Sote-ervan jälkeen maankäyttö ja tekninen infra kunnan toiminnan keskiössä ?
 - Yhteistyö korostuu kunnan sisällä ja kuntien kesken → toimivat ylikunnalliset prosessit ?
- Kuntien vastuut ja resurssit
 - ” ei uusia tehtäviä ilman resursseja” ?
 - Kunta rakennusrekisterin pitäjäksi, uusia tehtäviä, rahoitus ?
 - Kehysriihi: kiinteistöveron alarajan nostamisen tuotto vähennetään valtionosuuksista !!!
- Kilpailukykyinen veroaste
 - Toiminnan tehokkuus
 - Palvelujen kustannus ja maksut
- Suomalaisen työn kilpailukykyä tuetaan kustannustehokkailla, laadukkailla kuntapalveluilla



Ajankohtaiset maankäyttöön liittyvät kansalliset haasteet/ongelmat/mahdollisuudet

- Kohtuuhintainen asuminen 14.5-Eduskunta:
 - Pk seudun **asumisen korkea hinta** suhteessa yritysten palkanmaksukykyyn ja kansalaisten käytettävissä oleviin nettotuloihin
 - **Maapolitiikan mahdollisuuksien käyttämättä jättäminen**
 - **Markkinoiden/kilpailun toimimattomuus** (rakentaminen, palveluasuminen)
- > Yritysten kilpailukyky vientimarkkinoilla/työllisyys
 - Wienissä ja Oulussa onnistumisia asuntopolitiikassa
- Pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytykset kansallisilla markkinoilla
- Julkisten palvelujen saatavuus, tuotantoprosessien tehokkuus ja laatu
- Hajarakentaminen sekä kiinteistöjen arvon lasku kasvukeskusten ulkopuolella



- Maapolitiikka
 - Maanmyynnin verovapaus
 - Kuntalakiin tontinluovutusta koskevat säädökset valtioneuvoston päätösten toteuttamiseksi, ohjeistus KL:n sivuilla
 - Erityis- ja palveluasumisen tontinluovutukset
 - n Pyyntö saada strategiat/toimintalinjaukset KL:n sivuille
 - Maapolitiikan harjoittaminen mrl:iin



Maapolitiikan *vapaaehtoiset* ja lakisääteiset keinot

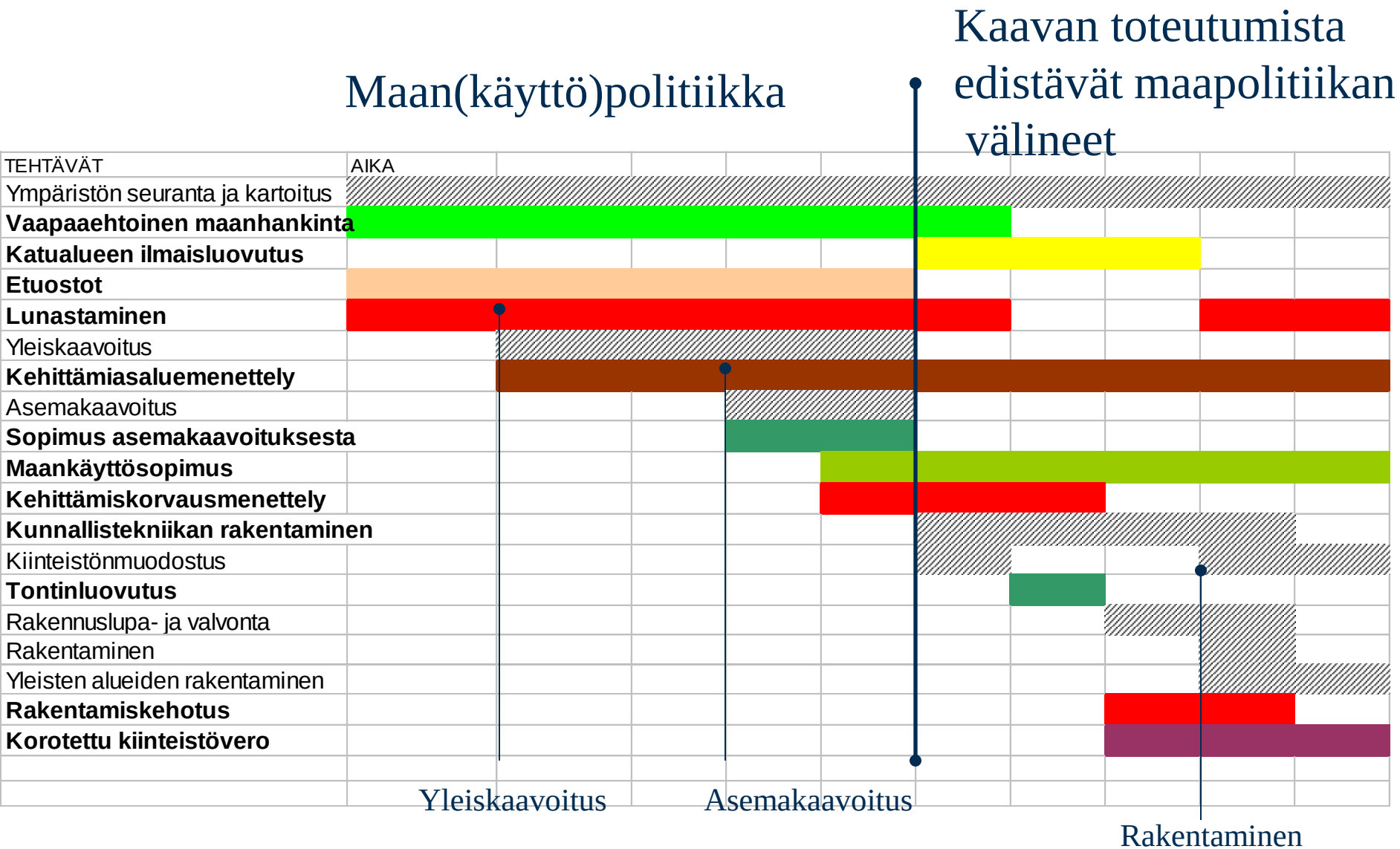
- Maan hankkiminen ja luovuttaminen:
 - ***vapaaehtoinen maanhankinta***
 - määräaikainen verovapaus maata kunnalle luovutettaessa
 - kunnan etuosto-oikeus
 - katualueen ilmaisluovutus
 - kunnan lunastusoikeus
 - kunnan lunastusvelvollisuus
 - ***markkinointi ja tiedottaminen***
 - ***tontinluovutus (myynti ja vuokraus)***

- Maankäytön kehittämiseen tähtäävät keinot:
 - maankäyttösopimus
 - kehittämiskorvaus
 - kehittämisalueluomenettely
 - ***maankäytön yhteistyö kuntarajojen yli***
 - haja-asutusalueen maankäytön ohjaaminen

- Tonttivarannon aktivointi:
 - rakentamiskehotus
 - rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero

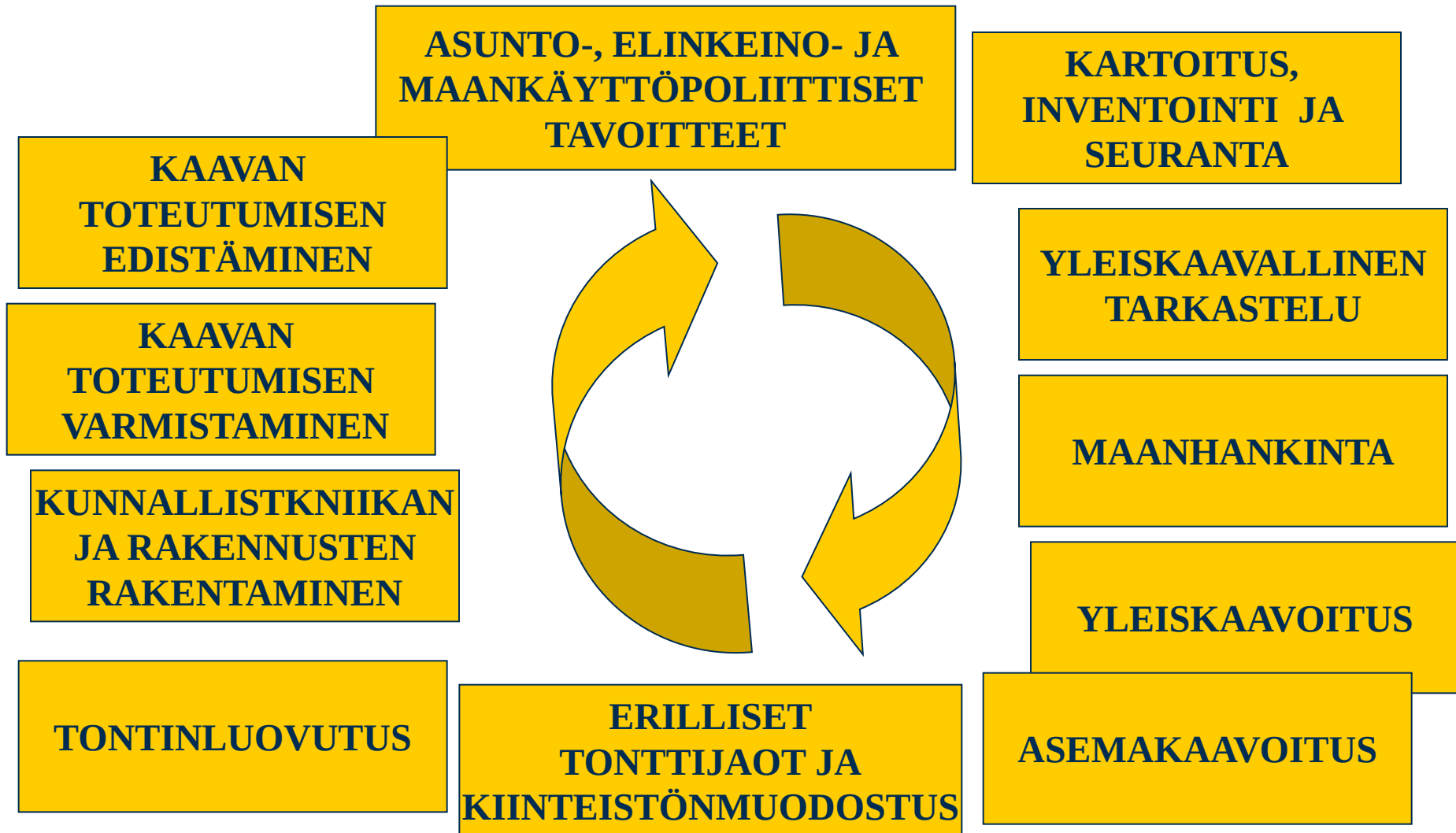


Maapolitiikka yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa





Toimiva tonttituotantoprosessi





Hallituksen kehysriihissä sopima asuntopoliittinen uudistus

- Varmistetaan kuntien **kaavatuotannon riittävyys**
- Varmistetaan, että MAL-sopimuksen edellyttämä määrä **kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa** toteutuu.
- **Kaavoituskatsauksen yhteyteen** on kysynnän sitä edellyttäessä liitettävä **arvio asumiseen varattujen tonttien riittävydestä.**
- MRL:iin velvoite laatia **tarpeelliset maapoliittiset linjaukset**
- **Lisätään kunnallisten kaavojen tehokkuutta nykyisestä,** kunnat tarkistaa nykyiset ja uudet kaavat.
- Samassa yhteydessä **tarkistetaan kaavoihin merkittyjen rakennusoikeuksien verotusarvoja**
- **Uudistetaan kehittämisalueita koskeva säännöstö**



Hallituksen kehysriihessä sopima asuntopoliittinen uudistus

- Nostetaan kilpailun edistämisvelvoite yhdeksi näkökulmaksi maankäyttö- ja rakennuslakiin. Asia liittyy hallituksen terveeseen kilpailun edistämisohjelmaan, jota hallitus käsitteli iltakoulussaan 19.9.2012.
- Kysymys on erityisesti palvelurakenteen kehittämisestä sekä tonttitarjonnan läpinäkyvyyden ja monipuolisuuden turvaamisesta mm. kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.
- Toimenpiteen osana on syytä selvittää, millä keinoin voidaan lisätä julkisen sektorin (kunnat, valtio) tonttien luovutuksen julkisuutta ja avoimuutta.

- Maankäyttö- ja rakennuslaki ohjaa kuntia eheyttämään yhdyskuntarakennetta. Sillä minimoidaan liikkumistarpeita ja mahdollistetaan joukkoliikenteen järjestäminen.
- Eheä yhdyskuntarakenne mahdollistaa myös materiaaleja säästävän ja kustannuksiltaan taloudellisen verkostojen rakentamisen ja hyödyntämisen.
- Haja-asutusalueella rakentamisen keskittämisellä kyläkeskuksiin voidaan tukea palvelujen säilyttämistä.
- Riittävä, oikein sijoittunut ja ajoitettu tonttitarjonta sekä toimiva liikennejärjestelmä ovat kestävän yhdyskuntarakenteen perusta.
- Myös lähiympäristön suunnittelussa tehtävät valinnat vaikuttavat kuntien edellytyksiin hillitä ilmastonmuutosta. Kunnat ohjaavat lähiympäristön rakentamista asemakaavoilla ja tontinluovutusehdoilla.

Ohjata yhdyskuntarakenteen kehittymistä?

- Kunta **hankkii keskeisten kasvualueiden maan omistukseensa** hyvissä ajoin ennen kaavoittamista.
- Kunta **eheyttää jo mahdollisesti pirstoutuneen yhdyskuntarakenteen** maapolitiikan keinoja käyttäen.
- Kunta **ohjaa aktiivisesti hajarakentamista**
 - Painopisteenä kylien kehittäminen
 - Suunnittelutarveratkaisujen minimointi
 - Osittamisrajoitukset



Valtiontalouden tarkastusvirasto : ”Yhdyskuntarakenteen hajauttaminen tulee kalliiksi kunnan veromaksajille”

- ”Valtiontalouden tarkastusvirasto muistutti taannoin, että hajautuneesta yhdyskuntarakenteesta koituu merkittäviä kustannuksia julkiselle taloudelle ja yhteiskunnalle pääkaupunkiseudulla ja niiden kehyskunnissa.

Kunta voi säästää jopa 12 miljoonaa euroa 500:tä asukasta kohden kolmenkymmenen vuoden aikana, mikäli uusi asuminen sijoitetaan vanhan lomaan eikä haja-asutusaluetta laajenneta, virasto muistutti.”

- ”Ympäristöministeriön teettämän tutkimuksen mukaan **hजारakentamisen vuosittaiset kunnallistaloudelliset menot ovat suurempia kuin vuosittaiset tulot**, toisin kuin taajamaa täydentävällä ja taajamasta irrallaan olevalla alueella.”
- Aluetyyppien väliseen eroon vaikuttavat **kunnalliset palvelut, erityisesti koululaisten ja kotipalvelun kuljetuksista aiheutuvat menot, sekä tie-, katu- ja vesihuoltoverkon rakentamis- ja kunnossapitokustannukset.**



”Valmiiksi kaavoitettua tonttimaata ei kuitenkaan välttämättä rakennetta eri syistä. **Pelkkä kaavoitus ei siten takaa tonttien rakentumista haluttuna aikana.**⁶¹ Esimerkiksi rakennusliikkeet hankkivat omistukseensa alueita ja pyrkivät toteuttamaan ne taloudellisten suhdanteiden ja muun asuntotarjonnan kannalta otolliseen aikaan. YTV:n rakennusmaavarantotietojen mukaan pääkaupunkiseudun olemassa olevasta tonttivarannosta runsas kolmannes on tyhjiä kerrostalotontteja, joista valtaosa tulee rakentamisen piiriin lähivuosina.⁶² Vajaa kolmannes puolestaan on yksityisessä omistuksessa olevia vajaasti rakennettuja pientalotontteja, joille on mahdollista rakentaa lisää. Viimeinen vajaa kolmannes käsittää **tyhjiä pientalotontteja, joita on runsaasti yksityisessä omistuksessa. Ne eivät tule rakentamisen piiriin, sillä niiden omistajat odottavat tonttien arvonnousua.**”



- ”Maanmittauslaitoksen tutkimuksen mukaan **kunnat myyvät asuntontteja keskimäärin 34 prosenttia halvemmalla kuin yksityiset**. Erot kasvavat siirryttäessä suurista keskuksista pieniin.
- Pääkaupunkiseudulla ero on 28 prosenttia ja pienillä, taantuvilla seutukunnilla puolet. Yhtenä selittäjänä tilanteeseen on se, että kuntien tontit sijaitsevat usein uusilla alueilla, joilla tontit ovat halvempia kuin valmiin kaupunkirakenteen sisällä sijaitsevat tontit.
- Toisaalta kunnan intressinä voi olla kaava-alueiden toteuttaminen nopeasti, jolloin kuntien kannattaa myydä tontteja käyvän hintatason alarajalla.
- Lisäksi kunnat eivät yleensä halua toiminnallaan nostaa yleistä hintatasoa. Kauppahinta voi lisäksi olla alhainen sellaisissa tonteissa, jotka ovat olleet aiemmin ostajalla vuokralla.
- Taantuvilla alueilla kunnat saattavat myös subventoida tontteja ja myydä niitä jopa alle tuotantokustannusten.”



- **”Pelkästään halvat tontit eivät takaa halpoja asuntoja, sillä asuntojen hintoihin vaikuttavat ennen kaikkea markkinat.**
- Jos kunta luovuttaa rakennuttajalle tontit alihintaan, rakennuttaja myy tontit markkinahintaan ja ottaa väliin jääneen osan itselleen voittona.⁷¹
- Tilanne johti tarkastuksessa tehdyissä haastatteluissa erilaisiin tulkintoihin siitä, miten julkisen sektorin tulisi saada tästä hyötyä.
- Yhtäältä kuntanäkökulmasta koettiin, että tämän vuoksi **kunnan ei kannata olla ottamatta maan arvosta hyötyä itselleen ja suunnata tätä alueen infrastruktuurin rakentamiseen.**
- Toisaalta valtiotoimijoiden näkökulmasta tilanteesta haluttiin saada hyötyä myös valtiolle.”



- **”Suomessa kunta vastaa kunnallistekniikan ja muun perusrakenteen sekä paikallisten julkisten palveluiden rakentamisesta ja ylläpidosta.**
- Kun Suomessa on muiden Pohjoismaiden tavoin kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajat lakisääteiset velvoitteet palvelujen järjestämisessä asukkaille⁷², tonttituotantoa ei voi tarkastella irrallaan peruspalveluiden tarjoamisesta.
- Suurin osa julkisten palveluiden rakentamisesta tapahtuu kuntien toimesta.
- **Palveluiden rakentaminen ja varsinkin niiden käyttökustannukset ovat useimpien kasvavien kuntien suurin este ottaa vastaan väestöä enempää kuin pari prosenttia vuodessa.**
- Tämä heijastuu kuntien halussa ja kyvyssä kaavoittaa tontteja sekä laajentaa kunnallistekniikkaa ja palveluja uusille alueille.
- **Kunnilla ei ole siten välttämättä kunnallistaloudellisia edellytyksiä tai halua tuottaa äkkiä valtavaa määrää rakennuskelpoista kaavoitettua maata markkinoille.”**

- ”Hajarakentaminen kasvukeskustenkehyskunnissa
- Perinteisesti yhdyskuntarakenteen hajautuminen on liitetty yhdysvaltalaisten kaupunkien laajenemiseen matalan asumistiheyden omakotitaloverkostoksi, joka perustuu yksityisautoiluun.
- Eurooppalaiset kaupungit ovat olleet perinteisesti kompakteja, mutta sittemmin niidenkin rakenne on alkanut laajentua. Hajautuminen lisää energian ja maa-alueiden kulutusta sekä liikennettä.
- **Euroopan ympäristöviraston mukaan tilanne on erityisen huono silloin, kun aluesuunnittelu säätelee heikosti kaupunkien lievealueiden suunnittelua.⁷⁴ Tällainen tilanne on Suomessa.”**



- ”Suomessa kaikkiaan vajaa viidennes asuinrakennusten rakentamisesta on hajakentäistä. Valtaosa tästä hajakentäistä tapahtuu Helsingin seudulla sekä muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla.
- Euroopan ympäristövirasto on kiinnittänyt huomiota suomalaisten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajanaisuuteen. Vuonna 2006 julkaistun raportin mukaan 14 kunnan alueelle ulottuva Helsingin seutu on yhdyskuntarakenteeltaan yksi EU-alueen hajautuneimmista suurkaupunkialueista.⁷⁶
- **Suomen taajamissa käytetäänkin maata asukasta kohden moninkertainen määrä muihin länsimaihin ja myös muihin Pohjoismaihin verrattuna.**
- **Tämä johtaa pitempiin työssäkäynti- ja asiantietäisyyksiin, korkeisiin infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpito-kustannuksiin sekä korkeisiin yhdyskuntien toiminnasta aiheutuviin liikennekustannuksiin.**
- Samalla luonnonalueet ja –varat kuluvat enemmän kuin tiiviimmässä yhdyskunnassa.
- Lisäksi kasvihuonekaasupäästöt ovat suuremmat.”



- ”Vaikka asukastiheys vastaa perinteistä kylää, muodostuu asutus kaupunkiseudun maaseudulle ulottuvaksi jatkeeksi, joka toiminnallisesti muistuttaa nukkumalähiötä.
- Näiden reunakylien väestömäärä on vähäinen verrattuna kaupunkiseutujen kokonaisväestömäärään, mutta niiden vaikutus yhdyskuntarakenteen eheyteen ja alueiden tulevaan kehittämiseen on merkittävä.
- Harvassa rakenteessa ollaan riippuvaisia auton, usein myös kahden auton, käytöstä.
- Etäisyydet peruspalveluihin sekä työpaikoille ovat pitkiä, ja se hankaloittaa lähipalveluiden, kuten koulun ja kaupan järjestämistä lähelle asukkaita.
- Kaupunkiseutujen reunakylissä onkin vähemmän lähipalveluja kuin perinteisissä maaseutukylissä. Jos hajarakentaminen tapahtuu ohjaamattomasti, tulee suurimpia taajamia ympäröimään tulevaisuudessa entistä laajempi tasaisen harva asutusmatto.”



Maankäytölliset edellytykset pitää kuntatalous tasapainossa ?

- Asumisen ja yritystoiminnan tarpeita vastaava riittävä ja kohtuuhintainen tonttitarjonta.
- Kuntalaisten päivittäin tarvitsemat asuinpaikan lähipalvelut voidaan järjestää kustannustehokkaasti.
 - koulut ja päiväkodit
 - ikääntyvien lähipalvelut
 - kunnallistekniset verkostot ovat kustannustehokkaasti käytössä.
- Kunta ohjaa ja hallitsee maankäyttöä $\Leftrightarrow$ kasvua (+/-) ja sen taloudellisia vaikutuksia



Kunnan maapolitiikan tavoitteiden asettamisen lähtökohtia

- Maapolitiikalla kunta luo edellytyksiä maankäytön suunnittelulle, tonttien luovuttamiselle ja rakentamiselle
- Onnistuneella maapolitiikalla kunta voi pitää yllä riittävää ja kohtuuhintaista tonttitarjontaa asuntorakentamisen ja yritystoiminnan tarpeita varten
- Kunta voi hankkimalla maata oikeasta paikasta oikean aikaan tehokkaasti ohjata ja kehittää yhdyskuntarakennetta haluamaansa suuntaan.
- Kunta voi maapolitiikan keinoin eheyttää jo mahdollisesti pirstoutunutta yhdyskuntarakennetta.
- Kunnan tulee tarvittaessa maapolitiikan keinoin varmistaa että kaavoitetut tontit sekä rakennettu katuverkosto ja muu kunnallistekniikka tulevat ajallaan käyttöön.
- Kuntalaisten päivittäin tarvitsemat lähipalvelut järjestetään kustannustehokkaasti yhtenäisessä yhdyskuntarakenteessa.



Mihin kunta voi vaikuttaa hankkimalla kaavoitettavan maan omistukseensa ennen kaavoitusta ?

- Kaavoitus ja tontinluovutus
 - Kaavoituksen sisältö ja sujuvuus
 - Luovutusmuoto (myynti/vuokraus)
 - Luovutus- ja rakentamisajankohta
 - Tontin luovutushinta/asuntojen hinta
 - Muut luovutusehdot
- Palvelujen järjestäminen
 - Palvelujen järjestämisen ajoitus
 - Palvelujen käyttöaste
- Kuntatalous
 - Kasvun (+/-) hallinta
 - Kaavan tuoma lisäarvo saadaan täysmääräisesti kunnan käyttöön alueen kehittämiseksi
 - Vaikutukset palveluinvestointeihin ja käyttötalouteen: ajoitus ja palvelujen käyttöaste



Maapoliittisen ohjelman keskeiset linjaukset

- Kunta sitoutuu järjestämään asukkaiden ja yritysten tarpeita vastaavasti rakennuspaikkoja lähipalveluineen (ala-aste, päiväkoti, esiopetus, kirjasto, nuorison ja vanhusten lähipalvelut)
- Keskeiset kasvualueet rajataan kunnan maanhankinnan kohteeksi. Näillä alueilla kunta ei tee maankäyttösopimuksia eikä määrää kehittämiskorvauksia.
- Kaikki maapoliittiset keinot tulee olla tarvittaessa käytettävissä. Mitään keinoa ei tule rajata pois käytöstä.
- Maankäyttösopimuksia käytetään tapauskohtaisen harkinnan perusteella kaavanmuutostilanteissa ja pienimuotoisessa täydennyskaavoituksessa



Maanomistajan oikeusturvanäkökulmia

- Maanomistajien yhdenmukainen kohtelu ?
- Kaikki alueen maanomistajat samantarvoisessa asemassa
 - Toteutuu, kun kunta ostaa tai lunastaa maan
 - Ei toteudu maankäyttösopimuksissa, koska rakennusoikeus ei jakaannu tasaisesti maanomistajien kesken
- Kehittämiskorvaus ei saa olla maanomistajalle epäedullisempi kuin mitä ko. asemakaava-alueen maankäyttösopimuksissa on sovittu



Maankäyttöpolitiikassaan onnistuneen kunnan ja seudun tunnusmerkkejä

- Kunta voi maankäytön avulla ohjata kasvua ja sen taloudellisia vaikutuksia
- Riittävä ja kohtuuhintainen tonttitarjonta, joka vastaa asuntorakentamisen ja yritystoiminnan tarpeita.
- Asukkaiden ja yritysten keskeiset lähipalvelut on järjestetty kustannustehokkaasti ja asiakkaiden tarpeita vastaavasti.
- Kunnallistekniset verkostot on toteutettu ja otettu käyttöön kustannustehokkaasti.
- Rakentaminen ohjautuu pääsääntöisesti asemakaavavoitetuille alueille.
- Vakituiseen asumiseen tarkoitettu rakentaminen haja-asutusalueille toteutuu kylissä, ei hallitsemattomasti.
- Yhdyskuntarakenne on eheä.
- Kunta omistaa keskeiset kasvualueet ennen kaavoittamista.
- Kunnan veroaste on enintään kuntien keskimääräisellä tasolla.
- Kuntatalous on tasapainossa.



Kunnan kilpailukyky

Kunnan ja siellä toimivien yritysten kilpailukyky on kokonaisuus.

Kilpailukyvyn rakentaminen maapolitiikan keinoin?

- Yhteisessä intressissä on
 - Kysyntää vastaava, rakentamiskelpoinen tonttitarjonta
 - Yhdyskuntarakenne, joka mahdollistaa toimivat ja kustannustehokkaat julkiset palvelut
 - Terve kilpailu
 - Edulliset elinkustannukset



- Työtä & työvoimaa tarjolla



- Kunnan maanomistukseen perustuva maankäyttö
 - Kunta hankkiessaan alueen raakamaana saa käyttöönsä kaavan laatimisen tuoman lisäarvon kokonaisuudessaan (100%).
 - Tonttien luovuttajana kunta voi vaikuttaa kasvun määrään, tontin hintaan, asumiskustannuksiin sekä kunnalle aiheutuvien palvelurakentamisen investointien ajoitukseen.
 - Kunta ja rakennusliikkeet vastaavat alueelle tekemiensä investointien suhteessa suhdannevaihteluiden aiheuttamista riskeistä



- Maankäyttösopimukset kunnan näkökulmasta
 - Maankäyttösopimuksella kunta saa käyttöönsä kaavan laatimisen tuomasta lisäarvosta yleensä enintään 60% (MRL:n kehittämiskorvaussäännösten perusteella.)
 - Kunta, yksityinen maanomistaja ja rakennusliikkeet vastaavat yhdessä alueelle tekemiensä investointien suhteessa suhdannevaihteluiden aiheuttamista riskeistä



- Maanhankintamenot/kunta ostaa:
 - 3€/maa-m² (1000 ha)
 - Menot yhteensä: 30 miljoonaa €
- Tontinmyyntitulot/kunta myy:
 - N. **1 000 000 km²** (e=0,2)
 - (keskimäärin): 450 €/km²
 - Tulot tontinmyynnistä: 450 miljoonaa €
- Erotus/kaavan tuoma lisäarvo: 420 miljoonaa €
 - Josta 40% = n. **168 miljoonaa €**, minkä kunta menettäisi maankäyttösopimuksia käytettäessä kunnan maanhankinnan asemasta
 - => **katettava verotuloilla**
- Välilliset negatiiviset vaikutukset kunnan muihin tuloihin ja menoihin ?



Julkisen ja yksityisen tahon yhteistyö maankäyttöhankkeissa

- PPP (Public Private Partnership)-yhteistyö maankäyttöhankkeissa
- Tavoitteena hyödyntää yksityisen tahon resursseja maankäyttöhankkeissa suunnittelusta toteutuksen kautta käyttö- ja ylläpitovaiheeseen
- Keskeistä tunnistaa mahdollisuudet ja riskit sekä varmistaa riskien hallinta
- Haasteena pitkäkestoisen yhteistyön organisointi
- Ei ole sidottu maanomistukseen, mutta
- **Yhteistyön organisointi ja vastuunjako selkeää kunnan omistaessa kaavoitettavan maan**



Jymy – yhteistyömalli (2008)

