

**PIENTALOTONTTIEN RAKENTAMISKEHOTUS-
PROSESSI JA MUUTTUVA LAINSÄÄDÄNTÖ**
Esimerkkinä Oulun prosessin kehittäminen

Kivioja Riikka

Opinnäytetyö
Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

2021

Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

Tekijä	Riikka Kivioja	Vuosi	2021
Ohjaaja(t)	Katja Palo, Lapin AMK		
Toimeksiantaja	Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut		
Työn nimi	Pientalotonttien rakentamiskehutusprosessi ja muuttuva lainsäädäntö. Esimerkkinä Oulun prosessin kehittäminen		
Sivu- ja liitesivumäärä	49 + 4		

Rakentamiskehutusprosessia pidetään raskaana sekä prosessista vastaaville että kohteena oleville pientalotonttien tontinomistajille. Vireillä oleva uusi maankäyttö- ja rakennuslaki kuitenkin tukee täydennysrakentamista uusien alueiden rakentamisen sijasta. Myös vireillä olevaan uuteen kiinteistöverolakiin on kohdistettu toiveita tonttien rakentamisen edistämisestä. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain aikana on tutkimuksissa esitetty useita kehittämisideoita rakentamiskehutusprosessin parantamiseksi.

Tässä tutkimuksessa arvioitiin kehitysideoitten sopivuutta ja lakimuutosten vaikutusta Oulun kaupungin pientalotonttien rakentamiskehutusprosessiin, jota on kehitetty sujuvammaksi useamman vuoden ajan. Tutkimukseen haluttiin kirjata Oulun prosessissa kehitetyt menetelmät ja toteutetut kehitysideat ja päivittää prosessin kuvaus ajan tasalle. Lisäksi haluttiin kirjata rakentamiskehutyksen käyttöä puoltavat sekä kuntataloudelliset että ympäristölliset syyt, joita koottiin tämän työn tietopohjaksi.

Oulun rakentamiskehutusprosessista vastaavia haastateltiin ja kaikkiin tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset. Suurin osa aiemmassa kirjallisuudessa esitetyistä kehitysideoista ei sopinut Oulun pitkälle kehitettyyn prosessiin: Oulussa nopeaa aikataulua tärkeämpää on, että tonteilla on todellinen mahdollisuus rakentaa ja tontinomistajien luottamus säilytetään. Sen sijaan prosessin sujuvuudessa on muita oleellisia tekijöitä, kuten vastuuhenkilöiden toimiva kokoonpano ja aikataulutusta varten luotu rakentamiskehutusvuosikello.

Uutta maankäyttö- ja rakennuslakia tai kiinteistöverolakia ei ole vielä julkaistu, mutta suurin vaikutus rakentamiskehutusprosessiin tulee ennakkotietojen perusteella olemaan lakisääteisesti kehitettävällä kansallisella rakennetun ympäristön Ryhti-tietojärjestelmällä. Sen sijaan kiinteistöverolailla oletetaan olevan vain vähäinen vaikutus Oulun pientalotonttien rakentamiseen.

Avainsanat maankäyttö- ja rakennuslaki, yhdyskuntasuunnittelu, kiinteistöverolaki, kunnallistalous, kestävä kehitys

Degree Programme in Land Surveying
Bachelor of Engineering

Author	Riikka Kivioja	Year	2021
Supervisor	Katja Palo, Lapland UAS		
Commissioned by	City of Oulu, Urban and Environmental Services		
Subject of thesis	The Reminder to Build Process for Detached Houses and Renewing Legislation. Developing Oulu Process		
Number of pages	49 + 4		

The reminder to build process for detached houses is considered burdensome for both the city officials and the plot owners. The upcoming Land Use and Building Act prioritizes complementary building and the upcoming Act on Real Estate Taxation are expected to push plot owners to build. The studies evaluating current legislation present many improvement ideas for the process. The aim of this study was to evaluate these ideas.

The objectives of the planned law were evaluated from the perspective of Oulu city process. Economic and environmental were described, as well as the current process phases, methods, and already implemented development ideas in Oulu. The officials in charge of the process were interviewed.

It turned out that most of the development ideas from the previous studies were not applicable to Oulu city process: it is more important to enable building and have mutual trust with the plot owners than to have a short process time. Instead, a functional team composition and annual time schedule for overlapping processes are important means. Law preparation documents suggest that the biggest impact on the process will be the national Ryhti information system for built environment. Instead, Oulu city expects only a minor effect on building rates when the Act on Real Estate Taxation is approved.

Key words

Land Use and Building Act, community planning, Act on Real Estate Taxation, municipal economy, sustainable development

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	7
1.1.	Tausta ja lähtökohdat.....	7
1.2.	Valtion tason alueidenkäyttötavoitteista kunnan maapoliittisiin tavoitteisiin	8
1.3.	Tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaus	8
1.4.	Tutkimusmenetelmät.....	10
2	RAKENTAMISKEHOTUSMENETTELYN SYYT JA LAKIPERUSTA.....	12
2.1.	Kaavatonttien rakentumisen hyödyt ja tonttien rakentuminen	12
2.1.1	Rakennetun ympäristön merkitys kuntataloudelle	12
2.1.2	Rakennetun ympäristön merkitys kestävän kehityksen toteutumisessa	14
2.1.3	Miksi tontit eivät rakennu?.....	15
2.2.	Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja tontinomistajien näkökulma.	15
2.3.	Rakentamiskehotusprosessia koskevat lait: maankäyttö- ja rakennuslaki, hallintolaki	17
2.4.	Rakentamiskehotuksen käytön hyödyt verrattuna prosessin raskauteen.	19
2.5.	Vaihtoehtona korotettu kiinteistövero	19
2.6.	Aiemmissä tutkimuksissa esitetyjä kehitystarpeita rakentamiskehotusprosessin parantamiseksi	20
2.7.	Lakiuudistukset ja niiden vaikutus rakentamiskehotusprosessiin.....	21
2.7.1	Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteita	21
2.7.2	Digitalisaatio ja kansalaisosallistuminen.....	23
2.7.3	Uudet tietojärjestelmät.....	23
2.7.4	Kiinteistöverouudistus	25
2.8.	Rakentamiskehotusprosessi Oulussa.....	25
2.8.1	Maapolitiikka	25
2.8.2	Tonttien valintakriteerit	26
2.8.3	Oulun prosessin kulku	28
3	HAASTATTELUN KULKU JA TULOKSET	30
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	40

5 POHDINTA.....	41
LÄHTEET.....	44
LIITTEET	49

KÄYTETYT LYHENTEET

FME	Feature Manipulation Engine, spatiaalisia tietoja yhdistävä ohjelma.
KTJ	Maanmittauslaitoksen alusta, jossa kunnan kiinteistöinsinööri/kaupungeodeetti ylläpitää kiinteistörekisteriä yhteisen sopimuksen mukaan.
MRL	Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

1 JOHDANTO

1.1. Tausta ja lähtökohdat

Tässä työssä tutkitaan pientalotonttien rakentamiskehutusprosessin perusteita, vaiheita, kehitystarpeita ja mahdollisia tulevia lakiperusteisia muutoksia. Perehtymiskohteena on Oulun kaupungin rakentamiskehutusprosessi.

Idea tämän työn aihepiiriin on saatu Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluilta. Oulun kaupunki on viime vuosina edelläkävijän asemassa panostanut pientalotonttien rakentamiskehutusprosessin kehittämiseen. Prosessista on tehty vuonna 2019 Enso Iksen opinnäytetyö, jossa analysoidaan rakentamiskehutuksen kohteeksi päätyneitä pientalotontteja. Rakentamiskehutusprosessia pidetään raskaana ja hitaana, joten nykyisen lain tultua voimaan vuonna 2000 on muissakin opinnäytetöissä ja tutkimuksissa on esitetty kehitysideoita prosessin sujuvoittamiseksi. Tulevina vuosina maankäyttö- ja rakennuslain (2021–2022) ja kiinteistöverotuksen uudistus (2023) saattavat vaikuttaa rakentamiskehutuksen käyttöön. Tämän työn päämääränä on tarkastella esitettyjä uusia kehitysideoita ja lakimuutosten tuomia uudistuksia ja tutkia, voiko niiden avulla sujuvoittaa Oulun kaupungin rakentamiskehutusmenettelyä. Työssä perehdytään myös Oulun kaupungissa käytössä jo oleviin työvälineisiin, joilla prosessia voidaan hallita.

Työssä esitellään pientalotonttien rakentumisesta saatavia taloudellisia ja ympäristöllisiä hyötyjä, jotka kannustavat kuntia rakentamiskehutuksen käyttöön. Valtakunnalliselta tasolta lähtien on käynnissä muutos, jossa pyritään kestävän kehityksen mukaiseen alueiden käyttöön. Tämä on huomioitu jo nykyisissä laeissa, mutta lähivuosina tulevissa lakiuudistuksissa kunnille on tulossa lisää työkaluja kestävän kehityksen mukaisen rakentamisen varmistamiseksi. Rakentamattomiksi jääneiden asemakaavatonttien rakentamisen kannustamiseksi on tällä hetkellä voimassa olevissa maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL, 132/1999) ja kiinteistöverolaissa (154/1992) määritelty kaksi keinoa: rakentamiskehutus ja korotettu kiinteistövero. Lakien vaikutuksia arvioidessa on havaittu, että rakentamisen säännösten noudattamatta jättämisen vastaiset keinot ovat työläisiä. Kannustuskeinot ovat kunnan päättäjien poliittinen valinta, ja ne riippuvat kulloinkin valitusta kunnanvaltuustosta. Oulussa on tällä hetkellä käytössä ainoastaan rakentamiskehutus.

1.2. Valtion tason alueidenkäyttötavoitteista kunnan maapoliittisiin tavoitteisiin

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa edellytetään yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja liikennetarpeen vähentämistä ilmastonmuutoksen hidastamiseksi. Myös maakuntatason yleiskaavojen tavoitteissa pyritään yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa näitä tavoitteita ja pyrkii antamaan työkaluja niiden saavuttamiseen sekä velvoittaa kunnat estämään kaavoituksella epäsovivaa kehitystä. Nykyisissä yhdyskuntarakentamisen suunnitelmissa varaudutaan pitkän aikavälin, noin 30–100 vuoden, kehitykseen. Tavoitteena on pitkäjänteinen, positiivinen kaupunkikehitys, jossa kaupunki rakentuu tiiviimmäksi, kestävämmäksi, viihtyisämmäksi ja asukkaita paremmin palvelevaksi. (Oulun keskeisen kaupunkialueen täydennysrakentamisselvitys 2011, 2, 33; Oulun kaupunki, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut 2020, 13; Utriainen 2011, 1.)

Ilmastonmuutokseen liittyvän liikennetarpeen vähenemisen lisäksi kunnilla on useita taloudellisia hyötyjä täydennysrakentamisesta. Kaavoitetuille alueille rakennettu infrastruktuuri on kallista, se vanhenee, ja sitä on ylläpidettävä, joten se on saatava hyötykäyttöön jokaisen kaavatontin kohdalla mahdollisimman pian. Uusien alueiden hankinta ja niihin investoiminen on kalliimpaa kuin täydennysrakentaminen. Lisäksi uusi luonnonalueille sijoittuva rakentaminen vähentää hiiltä sitovan puuston ja vettä sitovan maapinta-alan määriä. (Takalo-Eskola 2005, 20; Jama, Lehtovuori, Rajaniemi, Siikonen, Mäntynen, Rantanen, Joutsiniemi, Koskela, Kärkinen, Saarikoski & Saarniaho, 63.)

Johdonmukaisesti käytetty rakentamiskehotus on edullinen ja tehokas keino kaavojen toteuttamisen edistämiseksi (Maapolitiikan opas 2020; Takalo-Eskola 2005, 19).

1.3. Tavoitteet, tutkimuskysymykset ja rajaus

Aiheesta on aiemmin tehty Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluille Enso Ikonen opinnäytetyö, jossa selvitettiin rakentamattomien pientalokaavatonttien ominaisuuksia ja annettujen rakentamiskehotusten vaikutusta. Työssä on prosessin parantamiseksi useita ideoita, joita jatkokäsittelään tässä työssä. Esi-tettyjä parannusideoita ovat seuraavat (Ikonen 2019, 36, 53, 57, 58, 61–62):

- tontinomistajien tiedottaminen ja kuuleminen aiemmin, jo rakentamiskehotuksen suunnitelmalistalle päätyminen aikaan eli 2–3 vuotta nykyistä aiemmin
- koko 1–3 vuosien rakentamiskehotussuunnitelmasta tiedottaminen kohdetontinomistajille (Dokumentti on julkinen, mutta se ei ole nähtävillä missään. 2–3 vuoden listalla oleva tontinomistaja voisi saada rakentamiseen useita vuosia lisääaikaa)
- kuulemisen lautakuntakäsittelyn poistaminen (lautakunnan päätöstä ei lain mukaan tarvita jo suunniteltujen kuulemisten toteutukseen)
- kohdetonttien tarkka valinta (markkinatilanteen analyysi tai Ikosen työssä esitelty datapohjainen analyysi voisi ennustaa, mitkä mahdollisuudet tontilla on rakentua)
- paikkatietojärjestelmien hyödyntäminen (Muun muassa edellä mainittu data-analytiikka voisi olla osa käytössä olevia paikkatietojärjestelmiä. Rovaniemen kaupungingeodeetti korosti toimivan paikkatietojärjestelmän ja tietojärjestelmien kehittämisen merkitystä. Tietojärjestelmät vähentävät prosessin raskautta: dokumentointia, seuranta ja työllistävyyttä. Käyttö kuitenkin edellyttää ohjelmien syvällistä tuntemusta)
- rakentamattoman kiinteistön korotettu kiinteistövero (Vero ei ole tällä hetkellä käytössä Oulussa. Valtakunnallinen kiinteistöverouudistus saattaisi kuitenkin tuoda muutosta halukkuuteen veron käytössä)
- rakentamiskehotuskirjeen parantaminen (Vaasan tontinomistajat pitivät kuulemiskirjettä byrokraattisena, ja myös Oulussa vaikutti siltä, että kirjeen sisältöä pitäisi uudistaa, jotta kehotetut eivät turhaan jättäisi mielipiteitä, joissa ei ole lain vaatimia perusteita).

Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluilta toivottiin työhön mahdollisuuksien mukaan seuraavia tarkastelunäkökulmia:

1. taustalla oleva lainsäädäntö
2. prosessikuvaus, ajantasaistaminen
3. toimintaohjeet, työohjeet tietolähteiden käyttöön, etenkin seurannassa
4. vaikuttavuus osana maapolitiikan työkalupakkia.

Työn tavoitteena oli myös alustavasti selvittää, minkälaisia konkreettisia muutoksia ja apuvälineitä uudet maankäyttö- ja rakennuslaki sekä kiinteistöverolaki mahdollisesti tuovat rakentamiskehoituksen käyttöön. Lakiesitykset ovat siirtyneet jatkuvasti, ja tämän työn teon aikana odotettiin nähtäville maaliskuulle tai huhtikuulle 2021 suunniteltu hallituksen esitys uudesta maankäyttö- ja rakennuslaista. Hallituksen esitys on kuitenkin lykkääntynyt vuoden 2021 loppuun.

1.4. Tutkimusmenetelmät

Rakentamiskehotuksesta, sen yhteiskunnallisista perusteista ja toteuttamisesta on pyritty kirjallisuuden avulla muodostamaan kattava kuva. Työssä on myös perehdytty tulevien maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistöverouudistukseen. Näistä on saatavilla koko ajan päivittyvää materiaalia valtion verkkosivuilla, jotka on perustettu uudistusten etenemisen seuraamiseen: valtionvarainministeriön sivusto Kiinteistöverouudistus ja ympäristöministeriön sivusto Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus on lykkääntynyt vuodelta 2020 vuosille 2021–2022 ja kiinteistöverolain uudistus vuodelta 2020 vuodelle 2023.

Työtä varten on haastateltu Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalveluiden rakentamiskehutusprosessin vastuuhenkilöitä, maanhankintapäällikkö Juha Peuraniemeä, kiinteistöinsinööri Henna Tuutilaa ja maanmittausinsinööri Sini Seliniä. Haastattelun teemat olivat nousseet edeltävistä rakentamiskehotuksesta ja maapolitiikasta tehdyistä tutkimuksista, ja niitä oli tarkennettu ajankohtaisten lisäkysymysten avulla. Haastattelukysymysten ohessa oli pieniä tietolaatikoita, joissa taustoitettiin, mistä idea kysymykseen oli tullut. Haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen sähköpostilla ja itse ryhmähaastattelu järjestettiin koronaepidemia-ajan suositusten mukaisesti Teams-yhteydellä. Haastattelukysymykset on esitetty liitteessä 1.

Tutkimusta varten toteutettu asiantuntijoiden haastattelu tehtiin teemahaastattelu-ryhmähaastatteluna. Teemahaastattelu on vapaamuotoinen keskustelu, jossa asioita voi kommentoida spontaanisti. Ryhmähaastattelussa voi puhua useille haastateltaville yhtä aikaa mutta myös suunnata kysymyksiä ryhmän yksittäisille haastateltaville. Haastattelija huolehtii, että kaikista halutuista tutkimusteemoista keskustellaan. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 61.)

Haastatteluaineiston perusteella tutkittiin Oulun kaupungin rakentamiskehottamisprosessin käytännön toimintamenetelmiä, viimeaikaista kehitystä, aiemmin esitettyjen kehitysideoiden sopivuutta Oulun prosessiin ja mahdollisia uusien lakien myötä muuttuvia käytäntöjä.

2 RAKENTAMISKEHOTUSMENETTELYN SYYT JA LAKIPERUSTA

2.1. Kaavatonttien rakentumisen hyödyt ja tonttien rakentuminen

2.1.1 Rakennetun ympäristön merkitys kuntataloudelle

Rakennettu ympäristö on merkittävä osa kansallisvarallisuutta. Maankäyttöä ja rakentamista ohjaavilla ratkaisuilla on suuri merkitys kuntataloudelle. Kunta luo toimintamahdollisuuksia elinkeinoelämälle ja tarjoaa asukkailleen sujuvan arjen ja hyvän elinympäristön. Rakentamisen hyvä laatu edellyttää toimivaa lainsäädäntöä, yhteistyötä ja hyviä toimintatapoja. (Holopainen 2019, 4.)

Vuoteen 2040 mennessä Suomen suurimpien kaupunkiseutujen arvioidaan kasvavan 485 000 asukkaalla, mikä tarkoittaa koko Turun ja Tampereen nykyistä rakennuskantaa vastaavaa uudisrakentamista. Nykyisten yhdyskuntaratkaisujen vaikutukset ovat pitkäkestoisia ja ulottuvat seuraaville sukupolville. Muodostettuja rakenteita saattaa olla vaikeaa ja kallista muuttaa myöhemmin. Yhdyskuntarakenteeseen kuuluvat asuin-, työpaikka-, palvelu- ja virkistysalueiden muodostamat toiminnalliset kokonaisuudet, niitä yhdistävät liikenneverkot sekä niiden tarvitsemat vesi-, tietoliikenne- ja energiahuoltoverkot. Verkkojen pituus, palvelutilojen määrä ja koko, joukkoliikenteen järjestäminen sekä koululaiskuljetusten ja kotipalvelujen matkojen pituudet vaikuttavat kuntatalouteen. (Jama ym. 2018, 38; Koski 2008 7, 31.)

Rakentamisvaihtoehdoista kallein on uuden omakotialueen rakentaminen. Infra-kustannusta kohti toteutettu rakentamisen määrä on pieni, ja uusille omakotialueille järjestettävät koulu-, päiväkotij- ja terveystalvet vaativat lisää investointeja kunnalta. (Oulun maankäytön toteuttamisohjelma 2020–2024 2020, 25.)

Pientalojen uudisrakentamisen sijaan tulisi ohjata yhä enemmän täydennysrakentamista pientalovaltaisille alueille. Myös pienet täydennysrakentamiskohteet tuovat vaihtoehtoja laajentumisalueiden rakentumiselle ja jakavat uusien alueiden rakentumista pidemmälle aikavälille. (Oulun kaupunki, yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut 2020, 58.)

Jo kaavoitetut alueet ovat yleensä sijainniltaan ja maasto-olosuhteiltaan parempia kuin uudet kaavoitettavat alueet (Eerolainen 2002, 162). Laajentumispaineita

uusille alueille voidaan vähentää täydennyskaavoituksen ja rakentamiskehotuksen käytön avulla (Oulun maankäytön toteuttamisohjelma 2020–2024 2020, 25).

Uusille alueille rakennettavan uuden infrastruktuurin rakentaminen on huomattava kulu kunnalle monessa eri vaiheessa. Rakentamisen jälkeen lisää kuluja aiheuttavat yllä- ja kunnossapitokustannukset. Laajalle levittäytyneessä yhdyskuntarakenteessa huollettavaa pinta-alaa on enemmän, joten hajautunut yhdyskuntarakenne tulee kalliimmaksi kuin tiivis rakenne. Kaupunkitaloudellisten teorioiden mukaan hajautunut yhdyskuntarakenne vaikuttaa epäedullisesti kilpailukykyyn. Seuraavissa kappaleissa on käsitelty kutakin vaihetta erikseen. (Koski 2008, 31.)

Uuden pientaloalueen perustamisesta aiheutuu monia kustannuksia: alueen rakentamiskelpoiseksi saattaminen eli esirakentaminen, maaperän kunnostus, olemassa olevien rakennusten ja rakenteiden muutokset tai purkaminen, melusuojaukset, rakennusten ja rakenteiden rakentaminen eli vesihuolto, liikenneverkko, puistot ja yleiset alueet, päiväkodit ja muut julkiset rakennukset, käyttö ja kunnossapito sekä julkisten palvelujen toiminta ja järjestetty liikenne (Koski 2008, 9, 22–23).

Perustamiskustannuksien jälkeen tulevat kunnossapitokustannukset saattavat muodostua korkeiksi. Kunnossapitokustannuksiin kuuluvat liikenneverkon lisäksi rakennusten, vesihuoltoverkon, puistojen ja yleisten alueiden, päiväkotien sekä vesihuollon kunnossapitokustannukset. Esimerkiksi uuden tien kunnossapidosta voi kertyä 30 vuoden aikana summa, joka vastaa kolmasosaa tai jopa puolta alkuperäisestä investoinnista. (Koski 2008, 25.)

Uudisrakentamisen kokonaismenoista jopa kaksi kolmasosaa aiheutuu kunnallisten palvelujen toiminnasta. Järjestettäviä palveluita ovat päivähoito, peruskouluopetus, terveydenhuolto ja vanhustenhuolto. Alueen ikärakenteen muuttuessa palvelurakennetta on muutettava, esimerkiksi kotipalveluja lisättävä. Tulevaisuudessa jo kotipalvelun ajokilometrien määrä saattaa olla kunnalle suuri kustannus, jos yhdyskuntarakenne on hajanainen. (Koski 2008, 26.)

Mikäli asemakaavoitettua aluetta ei rakenneta ripeässä aikataulussa, kunnallisteknisistä verkoista aiheutuvat kustannukset kaksinkertaistuvat: Osa valmiiden verkkojen käyttöiästä ja investoinneista hukataan pitkän rakentumisajan aikana.

Sen sijaan samaan aikaan rakentamispaane kohdistuu muille alueille tai ympäröiviin kuntiin, joihin rakennetaan lisää verkkoja (Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 2014, 163).

2.1.2 Rakennetun ympäristön merkitys kestävän kehityksen toteutumisessa

Yhdyskuntarakenteen ohjauksella vaikutetaan monin tavoin kasvihuonekaasupäästöjen määrään satojen vuosin ajaksi. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen voi voimistaa muiden päästövähennystoimenpiteiden vaikutusta jopa 20 prosenttia ja hajautuva rakenne heikentää jopa 30 prosenttia. Liikennetarvetta on vähennettävä. Toisaalta joukkoliikennettä edistävä kehittäminen tekee kaupungin myös kestävämmäksi, viihtyisämmäksi ja asukkaita paremmin palvelevaksi. Luonnonalueille sijoittuva uudisrakentaminen vähentää hiiltä sitovan puuston ja vettä sitovan maapinta-alan määrää. Kuviossa 1 on Oulussa asetettuja täydennysrakentamisen ympäristötavoitteita. (Oulun keskeisen kaupunkialueen täydennysrakentamisselvitys 2011, 2; Takalo-Eskola 2005, 20.)



Kuvio 1. Oulun ympäristötavoitteet yhdyskuntarakenteen täydentämisessä. (Oulun kaupunki 2011, 3.)

2.1.3 Miksi tontit eivät rakennu?

Kun kuntien omilla mailla olevia tontteja luovutetaan rakentamiskäyttöön vuokrauksen tai myynnin kautta, sopimukseen sisältyy rakentamisvelvoite. Sen laiminlyönnistä seuraa sopimussakko. Tonttitarjonnan ongelma on yksityisten omistamien tonttien saaminen rakennetuiksi. (Laakso & Kähkönen 2008, 161.)

Nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa rakentamista koskevien säännösten noudattamatta jättäminen on lievästi sanktioitua ja kuntien käytettävissä olevat pakotekeinot työläitä. Keskeisillä alueilla olevien rakentamattomien tonttien arvonnousu on korkeampi kuin potentiaaliset sanktiot. (Laakso & Kähkönen 2008, 149, 161; Martinkauppi 2019.)

Tonttien kysyntätilanne ja kunnan tarjoamien tonttien määrä ei vaikuta yksityisten omistamien tonttien rakentumiseen (Takalo-Eskola 2005, 20). Kuitenkin vuosituhanen vaihteessa jotkut kunnat olivat ryhtyneet jopa rajoittamaan tonttitarjontaa uusien alueiden rakentamisen myötä tulevien kustannusten hillitsemiseksi (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2005, 158–159).

Tontin omistajan näkökulmasta rakentamattomuus voi johtua epäsovivasta kiinteistöjaotuksesta ja siitä, että tontilla on useampi omistaja (Sidoroff-Eskelinen 2016, 88). Esimerkiksi hajallaan olevilla perikunnilla voi olla hankaluuksia saada tontti vapaaehtoisesti myytyä (Takalo-Eskola 2005, 20).

Vuonna 2005 ympäristöministeriölle kootussa julkaisussa arveltiin, että rakentamiskehotukset ovat usein seurausta siitä, että on kaavoitettu liikaa yksityistä maata. Samassa raportissa kuitenkin kerrotaan, että Oulun kaupunki pitää yksityisten maanomistajien tonttivarantoa hyvänä asiana. Raportin sisällöstä on pääteltävissä, että vielä vuonna 2005 keskityttiin maapolitiikan talouspuoleen, ei ympäristöarvoihin, jotka nykyisin ohjaavat kaavoitusta ja maapolitiikkaa. (Takalo-Eskola 2005, 20.)

2.2. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ja tontinomistajien näkökulma

Rakentamiskehotustilanteessa ovat vastakkain tontin omistajan tahto lykätä rakentamista ja yhteiskunnan tarve hyödyntää verovaroilla rakennettu kunnallistekniikka ja lykätä uuden maan kaavoittamisesta ja rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia (Holopainen 2003, 25). Toisaalta paitsi maanomistajilla, myös kunnilla

on velvollisuuksia: asemakaavoitetulle alueelle on lain mukaan rakennettava kunnallistekniikka (Haahtela 2013, 27).

Rakentamiskehotus ei yksinään ratkaise kunnan tonttipulaa. Se on kuitenkin hyvä pitää maapolitiikan keinovalikoimassa, koska tonttien rakentumista saattaa vauhdittaa pelkästään uutisointi siitä, että kunta harkitsee rakentamiskehotuksen käyttöä. (Rinkinen 2017, 57.)

Yleensä kunnissa harkitaan tarkasti, miten tontteja valitaan rakentamiskehotuksen kohteeksi. Rakentamiskehotuksia ei anneta kaikille tyhjille tonteille. Kehotettavia tontteja harkittaessa otetaan huomioon ennakoitu tonttitarve lähitulevaisuudessa ja kunnan taloudelliset mahdollisuudet lunastaa kehotettu tontti. (Hovila 2013, 47.)

Kehotusten kohdentamista tulisi perustella avoimilla ja selkeillä kriteereillä, jotta tontinomistajat tunsisivat tullessa yhdenvertaisesti kohdelluiksi. Aiemmissä tutkimuksissa on ehdotettu, että rakentamiskehotusten käyttö pitäisi ennakoida jo maankäyttöstrategioissa ja maapoliittisissa ohjelmissa. Niihin pitäisi entistä tarkemmin kirjoittaa auki kriteerejä, joilla kehotettavia tontteja valitaan. Strategiakarttoihin voitaisiin merkitä alueita, joille on yhdyskuntarakenteen puolesta ajankohtaista kohdentaa rakentamiskehotusta. Myös nämä julkiset toimenpiteet saataisivat aktivoita rakentamistoimintaa ja tonttien vaihdantaa. (Hovila 2013, 47.)

Rakentamiskehotuksen kohteeksi päätyneet tontinomistajat voivat kokea olevansa yksittäistapauksia. TiivistämISRakentamisen perspektiivi on kuitenkin pitkä, 30–100 vuotta, ja vuosien kuluessa rakentamiskehotettujen tonttien määrä tulee kasvamaan, kun vanhoja asemakaavoja päivitetään. Täydennysrakentaminen on valtakunnan ja maakunnan tason tavoite, joka mainitaan valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja maakuntatason yleiskaavoissa. (Oulun keskeisen kaupunkialueen täydennysrakentamisselvitys 2011, 33; Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut 2020, 13; Utriainen 2011, 1.)

Ympäristöministeriö on tutkinut vuonna 2013 maanomistajien mielipiteitä. Tutkimuksen mukaan maanomistajat pitävät oikeuksiaan heikkoina, koska heidän oikeusturvansa vaarantuu, kun kaavoista tiedottaminen on puutteellista. Maanomistajille pitäisi heidän mielestään tiedottaa henkilökohtaisesti kaavo-

jen aluevarauksista ja merkinnöistä. Lisäksi maanomistajien mielestä yhteiskunnallisten arvojen toteuttaminen on säilytetty heille, vaikka heillä saattaa olla erilaiset arvot. (Yliinen, Hokkanen, Miettinen & Pahkasalo 2013, 45.)

Yleinen tiedottaminen rakentamiskehotuksista on kuitenkin vaikeaa. Toisaalta se lisää tonttien rakentumista, toisaalta se voidaan kokea uhkailuna kaupungin taholta (Ikonen 2019, 53; Rinkinen 2017, 57).

Joka tapauksessa kunnan maapolitiikan täytyy olla johdonmukaista, ja annetut rakentamiskehotukset täytyy viedä loppuun asti. Maapolitiikka menettää uskottavuutensa, jos joissain kohteissa tehdään erityisjärjestelyjä. Mansikkavuoren haastattelututkimuksen mukaan jo pelkkä epäily siitä, että kunnan linja muuttuu, vaikuttaa kunnan ja maanomistajien väliseen vuorovaikutukseen. (Mansikkavuori 2008, 24.)

Rakentamiskehotuksen ja siitä johtuvan lunastuksen päämääränä ei ole hankkia tontteja kunnan omistukseen vaan saada ne rakennetuiksi asemakaavan mukaisesti. Mikäli rakentamiskehotus etenee lunastamisvaiheeseen, lain mukaan tontin hinnan määrittää kaupungista riippumaton Maanmittauslaitoksen lunastustoimikunta lunastustoimituksessa. Lunastustoimituksen määräämä, kunnan maksama lunastushinta vastaa tontin täyttä arvoa. (Hovila 2013, 47; Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset 2014, 18, 2.)

Oulussa on rakentamiskehotuskelpoisten tonttien valinnassa käytössä lain vaatimien kriteerien lisäksi useampia ylimääräisiä tarkastelunäkökulmia. Tarkan valikoimisen seurauksena on tarkoitus välttää kehotukset, jotka tontin erityispiirteistä johtuen eivät johda tontin rakentumiseen vaan jotka ainoastaan aiheuttavat turhaa painetta tontin omistajalle. Valintaprosessia ja -kriteereitä on esitelty Ikonen tutkimuksessa (2019, 32–33, 35), ja ne on listattu myös tässä työssä luvussa 2.8.1.

2.3. Rakentamiskehotusprosessia koskevat lait: maankäyttö- ja rakennuslaki, hallintolaki

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 § käsittelee rakentamiskehotusta. Kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, kunta voi antaa rakentamiske-

hotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle tai haltijalle. Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa asianosaisen saatua tiedon kehotuksesta, kunnalla on lupa lunastaa tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä. Rakentamiskehotuskelpoinen tontti on seuraavanlainen:

- tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta
- tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti
- ei voi olla kaksi asuntoa käsittävä asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitettun asemakaavan mukainen tontti, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus
- ei saa olla 53 §:ssä tai 58 §:n 4 momentissa tarkoitettun rakennuskiellon alainen.

Lain mukaan kunnan on pidettävä annetuista rakentamiskehotuksista julkista luetteloja. Myös lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin tehdään merkintä rakentamiskehotuksen antamisesta, peruuttamisesta, raukeamisesta ja velvoitteen täyttymisestä, ja kunnan on viipymättä välitettävä tämä tieto kirjaamisviranomaisille. Rakentamiskehotus saa täyden sitovuuden vasta, kun se on rekisteröity lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Annettu rakentamiskehotus koskee myös kehotetun tontin tulevaa omistajaa tai haltijaa. (MRL 97 §; Syrjänen & Jääskeläinen 2013, 78–79.)

Rakentamiskehotuspäätöksen tiedoksiantomenettely tapahtuu hallintolain (434/2003) mukaisesti. Lain 60 § säättää niin sanotusta todisteellisesta tiedoksiannosta: päätös tulee antaa tiedoksi saantitodistusmenettelyä tai haastetiedoksiannosta käyttämällä taikka siten, että viranomaisen luovuttaa päätöksen asianomaiselle tai tämän edustajalle. Laillisia tiedoksiantotapoja eivät ole esimerkiksi päätöksen lähettäminen postitse vain tavallisena tai vain kirjattuna kirjeenä. (Hallberg, Haapanala, Koljonen, Ranta & Reinikainen 2020, 1492; Hallintolaki 60 §.)

Rakentamiskehotuspäätöksen tiedoksisaannista voi 30 päivän kuluessa valittaa hallinto-oikeuteen. Lautakunnan päätöksistä tehdyt valitukset ovat kunnallisvalituksia. Sen voi tehdä, mikäli päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä,

päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. (Kuntalaki 410/2015 135 §, 138 §.)

2.4. Rakentamiskehotuksen käytön hyödyt verrattuna prosessin raskauteen

Rakentamiskehotuksen avulla voidaan tehokkaasti lisätä tonttitarjontaa ilman merkittäviä lisäkustannuksia vain hallinnollisten kulujen ja toimituskustannusten hinnalla (Takalo-Eskola 2005, 19–20). Mikäli kunnissa on huono taloustilanne, rakentamiskehotuksen käyttöä pitäisi entisestään lisätä tonteille, joilla on valmis kunnallistekniikka (Takalo-Eskola 2005, 20; Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 2014, 163). Vaikka prosessin aikana rakentamiskehotus koetaan raskaaksi, kehotuksen vaikutuksiin ollaan jälkikäteen tyytyväisiä (Eerolainen 2002, 162). Kunnat, joissa on kokeiltu rakentamiskehotuksen käyttöä, käyttävät menettelyä yleensä uudelleen (Maapolitiikan opas 2020). Rakentamiskehotuksen käyttö on kuitenkin toistaiseksi vähäistä, koska sitä pidetään jäykkänä ja liian hitaana keinona (Laakso & Kähkönen 2008, 161; Takalo-Eskola 2005, 20). Tehokkaan ja johdonmukaisen maapolitiikan toteuttamiseksi kunnan poliittiseen päätöksentekoon täytyisi saada rohkeutta irrottautua maanomistajien intresseistä (Takalo-Eskola 2005, 30).

2.5. Vaihtoehtona korotettu kiinteistövero

Kiinteistöverolain 12 a § määrää korotetusta kiinteistöverosta: kunnanvaltuusto voi määrätä laissa määritellyt ehdot täyttävälle rakentamattomalle rakennuspaikalle korotetun veroprosentin, joka on 2,00–6,00 prosenttia.

Kunnilla on ristiriitaisia kokemuksia kiinteistöveron käytöstä rakentamisen edistäjänä. Ympäristöministeriön vuoden 2005 raportin mukaan vuosittain rakennetaan noin kymmenen prosenttia korotetun kiinteistöveron piiriin tulleista rakennuspaikoista. Toisaalta veron kohdistuessa satoihin tontteihin sen käyttö koetaan työlääksi. Lisäksi on koettu ongelmalliseksi, että korotettua kiinteistöveroa ei voida periä aluekohtaisesti ja kohdentaa vero niille alueille, joilla on kysyntää rakennuspaikoille. (Ympäristöministeriö 2005, 125; Takalo-Eskola 2005, 22; Holopainen 2003, 25.)

Kunnan maantieteellisellä sijainnilla ei näytä olevan merkitystä kiinteistöveron vaikuttavuudessa. Esimerkiksi Kajaanissa on saatu korotetun kiinteistöveron

avulla rakennettua useita kymmeniä tontteja. Sen sijaan monissa kunnissa on arveltu, että vain pääkaupunkiseudulla maan hinta on niin korkea, että kiinteistöveron korotuksella olisi vaikutusta. Vain korkein mahdollinen vero tuntuu vaikuttavan, minkä vuoksi kunnissa on toivottu lakiin nykyistä korkeampaa veroprosenttia. (Takalo-Eskola 2005, 22; Holopainen 2003, 25.)

Oulussa on harkittu korotetun kiinteistöveron käyttöönottoa vuonna 2013 talousarvion valmistelun yhteydessä, mutta arvioitu, että alhaisten verotusarvojen johdosta vaikutus jäisi vähäiseksi (Oulun kaupunki 2014, 18–19).

2.6. Aiemmissä tutkimuksissa esitettyjä kehitystarpeita rakentamiskehotusprosessin parantamiseksi

Tämän työn pohjatietoina käytetyt Ikosen 2019 tutkimuksessa esitetyt kehittämissideat on esitelty luvussa 1.3. Tässä luvussa kootaan yhteen muissa tutkimuksissa ehdotettuja kehitysideoita.

Vuonna 2005 Takalo-Eskola on haastatellut tutkimuksessaan kuntia aluesuunnittelun haasteista. Kuntakaavoituksen painopiste on siirtynyt yhä enemmän tiivistämisen ja täydennysrakentamisen suunnitteluun. Lisäksi jo tuolloin on vaadittu aikaa vuorovaikutuksen järjestämiseksi kaavoituksessa. Nämä asiat on koettu kuitenkin voimavaroja vieviksi ja työvoimaa sitoviksi. Täydennysrakentamisviestintä on koettu merkittäväksi tekijäksi, mutta hankalaksi toteuttaa. Viestintään kaivataan kuntien välistä yhteistyötä tai ainakin oman kaupungin viestintäyksikön yhteistyötä. Myös kuntapäätäjille kaivataan parempaa tiedottamista rakentamiskehotuksen käytön mahdollisuuksista. (Takalo-Eskola 2005, 20, 29, 51–52.)

Takalo-Eskolan tutkimuksessa monet kunnat esittävät, että prosessin raskautta voisi vähentää lyhentämällä prosessiin kuluvaan aikaa. Esimerkiksi rakentamisaikaa voitaisiin lyhentää kahteen vuoteen nykyisen lain salliman kolmen vuoden sijaan. Jo kehotuksen yhteydessä voisi arvioida todennäköisen lunastushinnan rakentamattomalle tontille. (Takalo-Eskola 2005, 20.)

Hovilan (2013, 47) mukaan maapoliittisiin ohjelmiin ja maankäyttöstrategioihin pitäisi jo ennakkoon listata kriteerejä, joilla tontteja saatetaan kehottaa. Myös strategiakarttoihin merkittäisiin alueita, joille kulloinkin olisi perusteltua kohdentaa rakentamiskehotuksia.

Pienten kuntien edustajien haastattelututkimuksessa pidetään tärkeänä, että rakentamattomien tonttien seurantaan on nimetty vastuuhenkilö, jolla on pitkäaikaista tietämystä tilanteesta (Sidoroff-Eskelinen 2016, 61).

Ympäristöministeriön tutkimuksessa käsitellään yleisesti maanomistajien mielipiteitä. Maanomistajien mielestä heille pitäisi tiedottaa henkilökohtaisesti kaikkien kaavojen heitä koskevista merkinnöistä (Ylinen, Hokkanen, Miettinen & Pahkasalo 2013, 45). Toisaalta Ikosen tutkimuksessa (2019, 58–59) mainitaan, ettei tontinomistajille aiota yleisesti tiedottaa rakentamiskehotuksesta ainakaan tutkimuskohdekaupungeissa Oulussa ja Vaasassa.

Rakentamiskehotuksen parannusideoiden lisäksi tutkimuksissa ehdotetaan korkeampaa kiinteistöveroä rakentamattomille kiinteistöille. Tutkimuksissa on havaittu, että vain pääkaupunkiseudulla käytössä oleva korkein prosentti tuntuu vaikuttavan. Kuntakyselyssä toivotaan lakiin myös muille kunnille nykyistä korkeampaa veroprosenttia. (Takalo-Eskola 2005, 22; Holopainen 2003, 25.)

2.7. Lakiuudistukset ja niiden vaikutus rakentamiskehotusprosessiin

2.7.1 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen tavoitteita

Rakentamiskehotusprosessin kehittämistä ja tulevaisuutta tarkastellessa on tutkittu tulevaa maankäyttö- ja rakennuslakia. Siitä on ympäristöministeriön kevään 2021 aikataulun mukaan tulossa hallituksen esitys vuoden 2021 loppuun mennessä. Edelliset rakentamista säätävät lait ovat tulleet voimaan vuosina 1958 ja 2000. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on arvioitu monissa selvityksissä. Lain voimaantulon jälkeen on tapahtunut muutoksia ilmastonäkökulmien huomiointamisessa, digitalisaatiossa, sosiaalisen median mahdollistaman kansalaisosallistumisen lisääntymisessä sekä voimistuvan aluerakenteen polarisoitumisen ja edelleen voimistuvan kaupungistumisen seurauksena. (Ympäristöministeriö 2020, 6; Piironen ym. 2021, 4.)

Lakiuudistuksen keskeisiä päämääriä ovat ilmastonmuutoksen torjuminen, kestävä kehitys, liikkumisen murros, viranomaisohjauksen toimivuus ja vuorovaikutuksen helppous. (Ympäristöministeriö 2021a). Tarkoituksena on, että lakiuudistuksen myötä ei ole lähtökohtaisesti mahdollista uudisrakentaa kaupunkialueilla muualle kuin jo olemassa olevien palvelujen ja joukkoliikenteen piiriin (Ympäris-

töministeriö 2020, 4). Vähähiilinen liikkuminen vaatii edellytysten luomista kävelylle, pyöräilylle ja joukkoliikenteen käytölle ja edistää kansanterveyttä (Ympäristöministeriö 2018, 6). Uudistuksen ohessa luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta tukemaan maankäytön sekä rakentamisen päätöksiä ja prosesseja (Ympäristöministeriö 2020, 5).

Nykyisen lain keskeisimpänä ongelmana nähdään suunnittelujärjestelmän toimimattomuus kaupunkiseuduilla. Kaavoituksen merkittävin osa-alue on jo kertaalleen kaavoitettujen kaupunkialueiden korjaus- ja täydennysrakentamisen muutoksenhallinta. Nykyinen suunnittelujärjestelmä ei riittävästi huomioi kaupunkia toiminnallisena kokonaisuutena. On tarpeen määrittää uudelleen keskeiset toimenpiteet, toteuttajatahot, toteuttamisjärjestys ja rahoitus. (Ympäristöministeriö 2018, 3, 11.)

Lakiin ehdotetaan uutta pakollista kaupunkiyleiskaavaa suurille kaupunkiseuduille, ainakin Helsinkiin, Tampereelle Turkuun ja Ouluun. Kuntien täytyisi sitoutua kaupunkiyleiskaavaan, ja se hyväksyttäisiin kuntien valtuustoissa. Kaupunkisuunnitelman tarve ilmenee monissa eri yhteyksissä, mutta suurin merkitys sillä olisi ilmastonmuutoksen torjumiseksi yhdyskuntarakennetta hallitsemalla. Se ei kuitenkaan olisi velvoittava ohje kuntakaavoille. Kaupunkiyleiskaavaan voisi osallistua ja vuorovaikuttaa kuten myös muissa kaavoissa. (Ympäristöministeriö 2020, 11; Ympäristöministeriö 2018, 10.)

Uudistuksen myötä on mietitty jopa asemakaavakäsitteestä luopumista. Viimeistään tämän myötä olisi kytkettävä oikeudet ja vastuut uudelleen, esimerkiksi tietovastuut, yksityisen tahon kustannusvastuut, kiinteistönmuodostuksen vastuut ja tievastuut. Tällä hetkellä kaikki nämä vastuut on sidottu asemakaavakäsitteeseen. (Holopainen 2019, 24.)

Lakiuudistuksen valmistelussa on erilliset jaostot kaavatyössä tarvittavaan lakisääteiseen työkalupakkiin, alueiden käyttöön, rakentamiseen, rajapintoihin, digitalisaatioon ja asiakaslähtöisiin prosesseihin ja sähköiseen osallistumiseen sekä kaavoitukseen liittyvään kuulemis- ja osallistumismenetelmiin ja niiden ajoitukseen. Jokaisen jaoston vastuulla on tiettyjä pykälää nykyisestä laista. Nykyisen lain rakentamiskehotusta koskeva 97 § ei ollut minkään uudistustyöryhmän vastuualueella. (MRL-uudistustyöryhmän kokous 11.6.2018.)

2.7.2 Digitalisaatio ja kansalaisosallistuminen

Meneillään on kaksi erilaista kehityskulkua. Toisaalta yleinen luottamus edustukselliseen demokratiaan laskee; toisaalta avoimesti tarjolla olevan tiedon lisääntyminen lisää luottamusta tehtyihin ratkaisuihin. Sosiaalisen median läpimurron myötä kaupunkisuunnitteluaktivismi on kasvanut uusiin mittasuhteisiin. Nykyään viranomaisten näkökulmana on kansalaisten palveleminen ja yhteiskunnallisten prosessien uudistaminen avoimemmiksi ja konkreettisemmiksi. Esimerkiksi rakennusvalvonnalla on meneillään valtiovarainministeriön rahoittama sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisen kärkihanke SADe, jonka johdolla julkiset palvelut halutaan nostaa kansainväliselle huipputasolle. (Jama ym. 2018, 27; Ympäristöministeriö 2018, 7; Jääskeläinen & Virkamäki 2013, 12.)

Avoimuuden ja osallistumisen lisääntyminen liittyy digitaalisiin palveluihin. Ympäristöministeriön suunnitelmien mukaan kaikille halukkaille on järjestettävä sähköisen asioinnin välineet, ja tulevaisuudessa niistä tulisi ensisijaisia perinteisiin kanaviin verrattuna. Digiosallistamisessa tietoa lisäisivät visuaaliset mallit, joiden avulla päättäjät ja kansalaiset voisivat nopeasti tarkastella muun muassa vaihtoehtoisten ratkaisujen talousvaikutuksia, ympäristövaikutuksia, sosiaalisia vaikutuksia ja aiempien suunnitelmien toteutumisenäkymiä. (Ympäristöministeriö 2018, 6, 10; Ympäristöministeriö 2020, 20.)

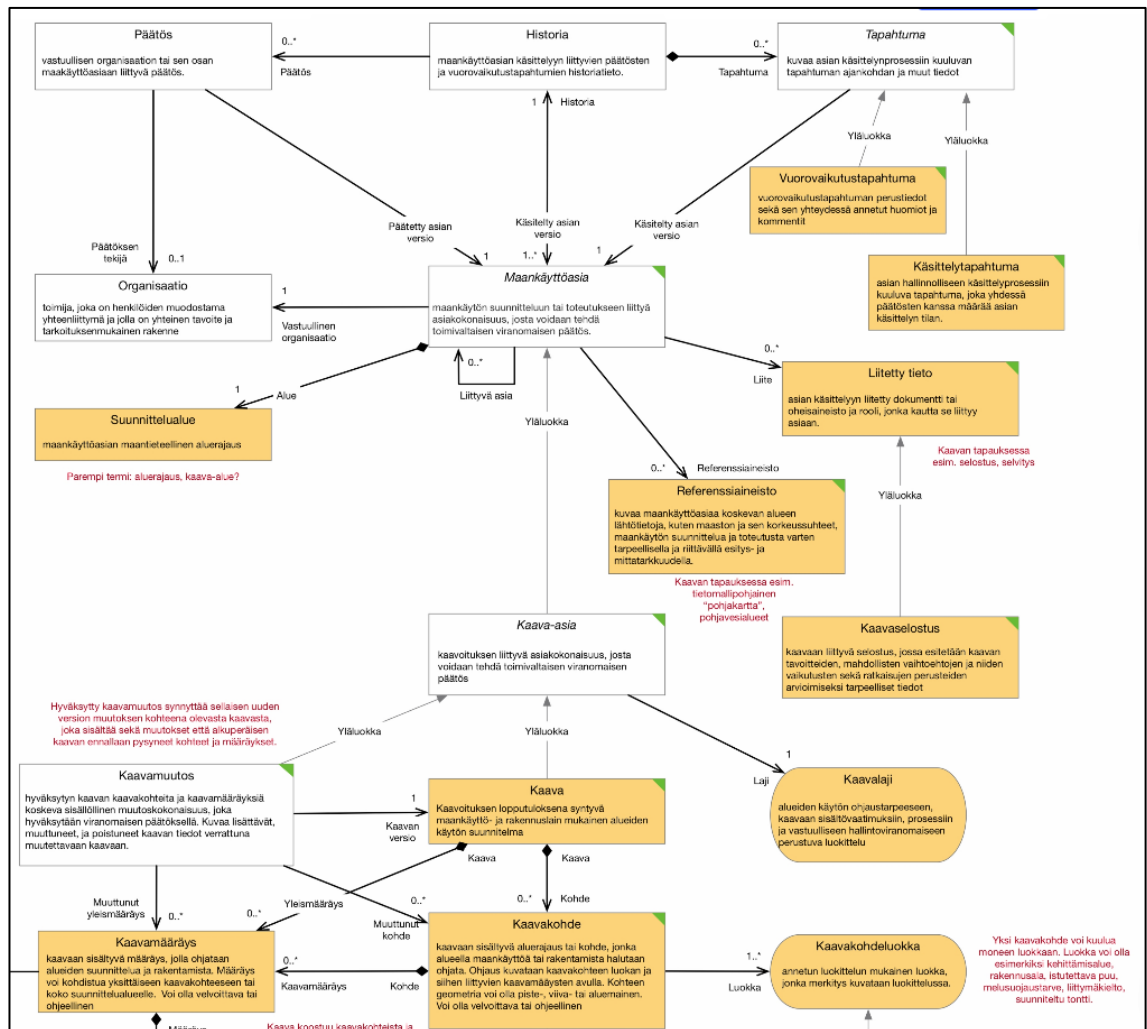
Ympäristöministeriön visiopaperissa esitetään muun muassa seuraavia muutostarpeita: kuntien tiedonkeruut ja luettelointipalvelut on siirrettävä digitaalisiksi, on muodostettava yhdenvertaiset pelisäännöt luottamuksen lisäämiseksi julkisen hallinnon toimintaa kohtaan, on mahdollistettava yhden luukun mallit, ja on lisättävä ennakoitavuutta avoimuudella ja täsmällisillä säännöksillä. (Ympäristöministeriö 2020, 20; Ympäristöministeriö 2018, 10.)

2.7.3 Uudet tietojärjestelmät

Uuden maankäyttö- ja rakennuslain myötä on käynnistetty kehityshanke myös uuden tietojärjestelmän luomiseksi. Ryhti-hankkeen (2020–2023) tarkoituksena on koota yhteentoimivaan muotoon rakennettua ympäristöä koskevaa tietoa, joka on tällä hetkellä hajallaan eri järjestelmissä, eri viranomaisilla, puutteellista tai ei ajan tasalla. Ryhti tulee tarjoamaan muun muassa rakennus-, kaava-, lupa-, kulutus- ja tilatietoja monille ryhmille, kuten päätöksentekijöille, maanomistajille, yrityksille ja kansalaisille. Ryhti-järjestelmästä suunnitellaan nähtävän suoraan,

mitä on suunniteltu, toteutettu ja mikä kussakin alueyksikössä on sallittua. Järjestelmä tulee korvaamaan rakennus- ja huoneistorekisterin, kuntien ja verohallinnon rakennusrekisterit sekä kuntien kaava-, katu- ja infratiedot. Osa olemassa olevista rekistereistä säilytetään alustoina, eli Ryhti hakee näistä jatkuvasti tietoja omiin tietokantoihinsa. (Ympäristöministeriö 2021b; Ympäristöministeriö 2021c; Perähuhta 2019, 4; Ympäristöministeriö 2021d.)

Kuviossa 2 on esitetty kevään 2021 Ryhti-jäsentelyä. Tietojärjestelmän kehitys on avointa, ja kaikki halukkaat voivat lähettää suunnitteluideoita ympäristöministeriön nettisivujen kautta. Rakennetun ympäristön digitalisaatiota tukeviin itsenäisiin hankkeisiin on mahdollista hakea avustusta. (Ympäristöministeriö 2021e.)



Kuvio 2. Osa alustavasta Ryhti-tietojärjestelmän mallikaaviosta. (Asema- ja yleiskaavan tietomallit -projekti 2020.)

2.7.4 Kiinteistöverouudistus

Kiinteistöverotuksen uudistus on siirtynyt useampaan otteeseen ja tulee voimaan vuoden 2023 verotuksessa. Uudistusta varten tarvitaan lisää tietopohjaa ja analyysia vaikutuksista. Lisäksi tarvittavat tietojärjestelmämuutokset vaativat aikaa. (Valtiovarainministeriö 2020.)

Kiinteistöverouudistuksen perustaksi tulee Maanmittauslaitoksen tuottama, koko maan kattava hinta-aluekartasto maapohjan verotusarvoa varten. Maapohjan verotusarvot tulevat perustumaan maapohjan markkinahintaan ja käyttötarkoitukseen. Paikkatietoanalyysiohjelmistoilla tullaan hyödyntämään kiinteistörekistereitä sekä kiinteistöjen ja osin asuntojen kauppatietoja. Lopullinen verotusarvo tulee olemaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti 70 prosenttia maapohjan arvosta. (Valtiovarainministeriö 2018, 2.)

Kiinteistöverouudistuksen valmistelussa on esityksiä avoimuuden lisäämiseksi. Verohallinnon sähköisessä karttapalvelussa olisi kansalaisten tarkasteltavissa maapohjan keskimääräisiä aluehintoja, joihin maapohjan verotusarvot perustuvat. Tilastokeskuksen sivuilla kansalaiset voisivat nähdä rakennustyyppikohtaisia rakentamiskustannuksia, joihin rakennusten verotusarvo perustuu. Tilastokeskuksen projektina on muodostaa rakennusluokitinohjelma, joka olisi sekä viranomaisten että kansalaisten apuna rakennusluokan määrittelemisessä. (Valtiovarainministeriö 2018, 4.)

2.8. Rakentamiskehotusprosessi Oulussa

2.8.1 Maapolitiikka

Oulu ja ympäröivät kunnat Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii liittyivät yhteen vuonna 2013 (kuvio 3). Erilliset maapoliittiset linjaukset tarkastettiin ja yhteensovitettiin. Ensimmäinen yhteinen kaupunkistrategia laadittiin 2013 ja maapoliittinen ohjelma 2014. (Oulun kaupunki 2014, 3, 8.)



Kuvio 3. Oulun kaupunki vuodesta 2013 lähtien, jolloin Ouluun ja entiseen Ylikiminkiin yhdistyivät Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii. (Oulun kaupunki 2021.)

Oulun systemaattinen maapolitiikka ja puolueettoman rakennusneuvonnan saatavuus sai kehuja ympäristöministeriöltä vuonna 2011 käynnistyneessä selvityksessä (Jääskeläinen & Virkamäki 2013, 8). Oulun maapoliittisessa ohjelmassa (2014, 6) pidetään vahvaa maapolitiikkaa yhtenä Oulun menestystekijänä, joka on mahdollistanut kasvualueelle kohtuuhintaiset tontit asumiseen ja yrityksille. Oulun kaupungin omakotitonteille on kuitenkin kysyntää enemmän kuin tarjontaa; hakijoiden määrä on ollut suurempi kuin tonttihaussa tarjolla olevien tonttien määrä (Omakotitonttien luovutussuunnitelma 2020, 9). Oulussa on vuodessa käytetty maanhankintaan 3–4 miljoonaa euroa (Oulun kaupunki 2014, 11).

Oulun uusi maankäytön toteuttamisohjelma on julkaistu vuosille 2020–2024. Ohjelmassa korostetaan täydennysrakentamista: kerrostalorakentamisen lisäksi kaupunkimaiselle pientalorakentamiselle on lisättävä sijainteja. Tavoitteena on, että vuosina 2020–2024 täydennysrakennettavien omakotitaloasuntojen osuus koko asuntotuotannosta olisi noin 10 prosenttia. (Oulun kaupunki, Konsernihallinto 2020, 5, 15, 24.)

2.8.2 Tonttien valintakriteerit

Ikosen työssä (2019, 32–33) kuvaillaan Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessia: Oulussa laaditaan ja päivitetään joka vuosi kolmevuotinen rakentamiskehotussuunnitelma. Suunnitelman ensimmäistä vuotta toteutetaan, toisen ja kolmannen vuoden suunnitelmat toimivat pohjatyönä seuraavalle kehotuspäätös-

vuodelle. MRL 97 § määrittelee, millaisille tonteille rakentamiskehotusta voi käyttää. Oulussa kehotettavat tontit valikoidaan vielä lisäksi tarkasti erityisten ominaisuuksien mukaan, jotta kehotukset kohdistuvat alueellisesti ja ajallisesti oikein. Oulussa kehotettavat tontit valitaan kahden kriteerilistan perusteella, joista jälkimmäistä käytetään, kun tontti on jo valittu rakentamiskehotussuunnitelmaan.

Alustavia kehotuskriteerejä on tarkennettu viimeksi vuonna 2019. Tällä hetkellä rakentamiskehotusta ei lain vaatimusten lisäksi anneta

- ”tonteille, joille pääsy ei ole järjestettävissä tai jotka eivät ole liitettävissä yleiseen vesijohto- tai viemäriverkostoon
- samaan tilaan tai samalle omistajalle kuuluville viereisille rakennuspaikoille, jos ovat ns. pihapiiritontteja, tai tonteille, joilla sijaitsee hyväkuntoinen vapaa-ajanrakennus tai tuotantorakennus. Kehotusten antaminen rajoitetaan koskemaan vain tontteja, jotka ovat rakentamattomia tai joilla on vain vähäisiä purkukelpoisia rakennuksia
- muille kuin omakoti- ja paritalotonteille
- alueille, joilla kaupunki on huomattava tontinluovuttaja
- kaupungin itsensä myymille tonteille, niiden luovutuskirjoissa on omat sanktiot
- samalle maanomistajalle peräkkäisinä kehotuskierroksina.”

(Ikonen 2019, 32.)

Kun tontti on päätynyt rakentamiskehotussuunnitelmaan, käydään tontti katsomassa paikan päällä ja tontin tila luokitellaan vielä kaupungin sisäisen neliportaisen luokittelun avulla:

- Luokka 1: rakentamattomat/purkukuntoiset
- Luokka 2–3: saman omistajan viereistä tonttia sivuaviin rakentamattomiin tai pihapiiritontteihin
- Luokka 4: loma-asutus tai tuotantorakennus.

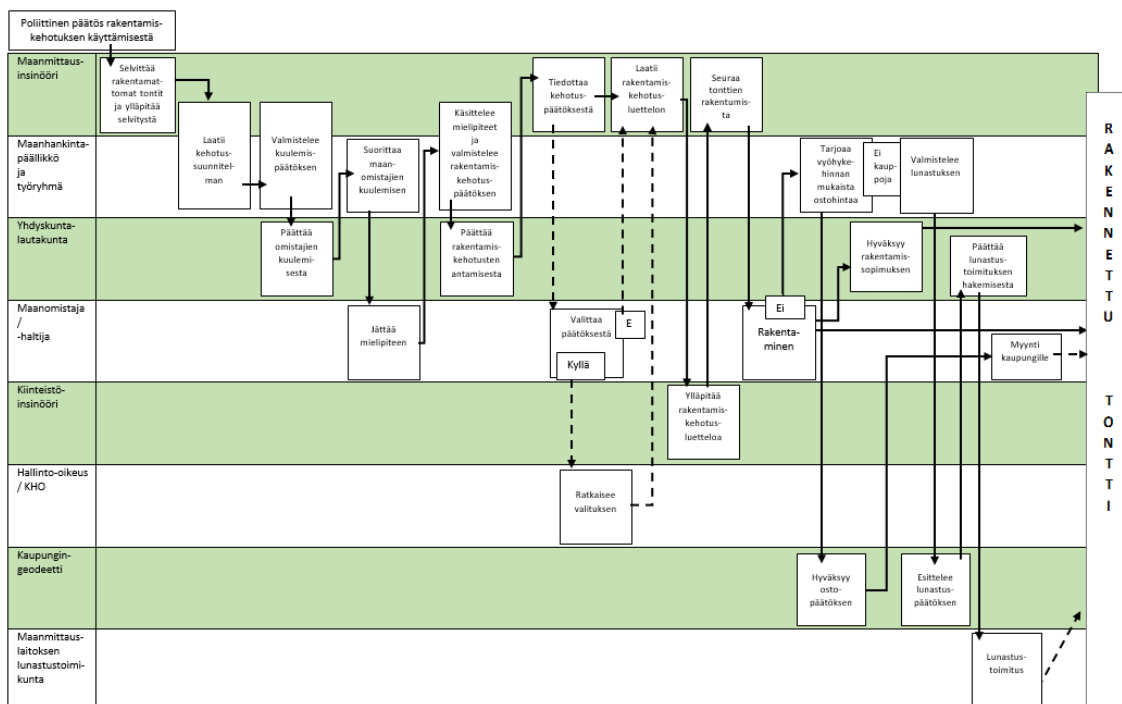
Vain luokan 1 tonteille annetaan rakentamiskehotuksia. (Ikonen 2019, 35.)

2.8.3 Oulun prosessin kulku

Lain mukaan rakentamiskehotusprosessi voi kestää lyhimmillään noin kolme vuotta, rakentamiseen varatun ajan verran. Kuntaliiton (2020) ohjeissa on annettu esimerkkiprosessiin seitsemän vuotta aikaa:

- ”tontinomistajien kuuleminen, 1 vuosi
- kehotusten antaminen
- rakentamiselle varattu aika 3 vuotta
- lunastuksen valmistelu, mm. yhteydenotot tontinomistajiin, takaraja 1 vuosi (MRL 97.3§)
- lunastus vireille
- lunastustoimitus. 1 vuosi.”

Ikonen (2019, 31) esittelee kaavion Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessista. Tässä työssä on samaa jäsentelyä käyttäen lisätty myös prosessin loppuvaiheet kuvioon 4. Kuvio on suurikokoisena liitteessä 2.



Kuvio 4. Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessi. Muokattu kuvasta Selin 2021.

Oulun kaupungin prosessi on kuntaliiton ohjeiden mukainen. Kun kunnanvaltuusto on tehnyt poliittisen päätöksen rakentamiskehotuksen käyttämisestä ja kehoitettavat tontit on kriteerien perusteella valittu, tekee yhdyskuntalautakunta päätöksen tonteista, joille kehotusten antamista aletaan valmistella. Seuraavaksi yhdyskuntalautakunta päättää kiinteistönomistajien kuulemisesta. Kuulemiskirjeet lähetetään kirjattuna kirjeenä. Kiinteistöassistentti suorittaa kuulemisen ja kirjaa mielipiteet. Kuntaliiton suosituksen mukaan tontinomistajien kuulemisiin on varattava noin vuosi aikaa. Prosessi ei kuitenkaan saa pitkittyä, jotta kuulemiset eivät vanhene. Mikäli kuulemisessa ei tule esille laillisia tai maankäytöllisiä esteitä rakentamiselle, rakentamiskehotus annetaan. Kohteista valmistellaan omat päätösesitykset. Lain mukaan kehotuspäätöksen voi antaa joko kunnanvaltuusto, kunnanhallitus tai lautakunta. Oulussa päätöksenteko on delegoitu yhdyskuntalautakunnalle. Rakentamiskehotuspäätöksestä tiedotetaan tontinomistajaa todisteellisena tiedoksi antona. Kirjeen mukaan liitetään päätös, karttaliite, valitusosoitus ja mahdollinen annettu mielipide. Päätöksestä käy ilmi, millä perusteella tontti on katsottu kehoitettavaksi ja mitä omistajan tulee tehdä tontin rakentamiseksi. Tontin omistaja saa lain mukaan 30 päivän aikana tiedoksiannosta valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Kiinteistöassistentti laatii kohteista julkisen rakentamiskehotusluettelon. Tonttien rakentamista seurataan kuukausittain. Lain mukaisesti tontin omistajilla on kolme vuotta aikaa rakentaa tontti. Oulussa voidaan kehotusaikana ja vielä sen umpeuduttua tehdä rakentamissopimus, jossa omistaja sitoutuu rakentamaan tontin kolmen vuoden kuluessa. Jos tontti ei näytä rakentuvan, maanhankintapäällikkö ja työryhmä tarjoavat tontinomistajalle vyöhykehinnan mukaista ostohintaa tontista. Mikäli tontinomistaja ei vapaaehtoisesti rakenna tai myy tonttia toiselle yksityiselle taholle, kaupunki hakee kehotusajan päätyttyä lunastusta. Kuntaliiton ohjeistuksen mukaisesti lunastustoimituksen saamiseen Maanmittauslaitokselta saattaa kulua vuosi, ja vyöhykehintainen tarjous on voimassa lähes toimitukseen asti. Lunastustoimituksessa lunastushinnan määrittää Maanmittauslaitoksen lunastustoimikunta. (Ikonen 2019, 32, 35, 57–58; Kuntaliitto 2020; Peuraniemi, Tuuttila & Selin 2021a; Peuraniemi, Tuuttila & Selin 2021b.)

3 HAASTATTELUN KULKU JA TULOKSET

Ryhmähaastattelu (Peuraniemi ym. 2021a) järjestettiin koronaepidemian etätyösuositusten mukaisesti Teams-yhteyden kautta tammikuun 2021 lopussa. Haastattelu kesti noin kaksi tuntia. Haastattelua ennen haastateltavat maanhankintapäällikkö Juha Peuraniemi, kiinteistöinsinööri Henna Tuuttila ja maanmittausinsinööri Sini Selin olivat keskustelleet kysymyksistä ja kirjoittaneet valmiiksi ylös vastauksia, jotka jaettiin sähköpostilla haastattelun jälkeen. Haastattelujen jälkeen haastateltaviin oltiin yhteydessä sähköpostilla useasti. Haastateltavat tukivat työn tekoa ja antoivat työhön kommentteja aina niitä tiedusteltaessa.

Aluksi haastattelussa esiteltiin Oulun prosessin työnjakoa ja aihetta palattiin pohtimaan myös haastattelun lopussa. Aiemmassa tutkimuksessa on ehdotettu, että rakentamisen seuraamisesta olisi vastuussa yksi henkilö. Oulussa kuitenkin pidetään parhaana viime vuosien aikana muodostunutta kolmen hengen ”rakentamiskehotusnyrkkiä”. Vastuuhenkilöillä eli maanhankintapäälliköllä, kiinteistöinsinöörillä ja maanmittausinsinöörillä on selkeä työnjako ja jokaisella oma vahvuusalueensa. Rakentamiskehotuksiin liittyvä työ on kausiluonteista, ja siihen liittyvät virheet vähenevät, kun usea henkilö on mukana työssä. Oulun alueen mittakaavassa toteutetun vuosittaisen rakentamiskehotusprosessin työmäärää pidetään liian raskaana yhdelle työntekijälle. Prosessin vastuut jakautuvat seuraavasti:

- Maanhankintapäällikkö on nimellisesti vastuussa rakentamiskehotusprosessista.
- Paikkatietopäällikkö vastaa paikkatietojärjestelmästä.
- Maanmittausinsinööri vasta paikkatietodatan ylläpidosta.
- Kiinteistöinsinööri vastaa kiinteistörekisteristä sekä rakentamiskehotusluettelosta (siitä ei säädetä laissa, vaan se on Oulun oma päätös).
- Kaupungingeodeetti on prosessin omistaja, vastaa prosessikaavioista (Oulussa jokaisella kaupungin prosessilla on oltava omistaja) ja toimii esittelijänä yhdyskuntalautakunnassa.

Seuraavaksi haastattelussa listattiin rakentamiskehotuksessa käytetyt ohjelmat. Aiemmissa tutkimuksissa hyvät paikkatieto-ohjelmat ja niiden asiantunteva käyttö on nostettu yhdeksi kriittisistä tekijöistä. Myös uusien ohjelmien kehittämisestä

on esitetty toive. Haastattelussa ilmenee, että Oulussa ollaan tyytyväisiä jo käytössä oleviin ohjelmiin. Oulussa on käytössä seuraavat ohjelmat prosessin eri vaiheisiin:

- Trimble Locus: omistajatieto, kiinteistörekisteri, rakennusvalvonta, taustakartat, kaavarekisteri
- QGIS: visuaaliset kartat, aineisto Trimble Locukselta, rakentamiskehotuslajipisteiden kuvaaminen kartalla
- Lootaa: asianhallintajärjestelmä
- KTJ: kiinteistörekisterin ylläpitäminen
- FME:n hyödyntäminen prosessin käyttöönottovaiheessa (Oulun kaupunki ottanut vasta käyttöön).

FME-ohjelma tuo lisäarvoa prosessille, mikäli sitä hyödynnettäisiin nykyistä laajemmin. Uuden MRL:n myötä kehitettävää valtakunnallista Ryhti-ohjelmaa ei vielä tunneta kunnolla, koska sen kehittäminen on kesken. Toistaiseksi siitä ei aktiivisesti odoteta apua Oulun rakentamiskehotusprosessiin.

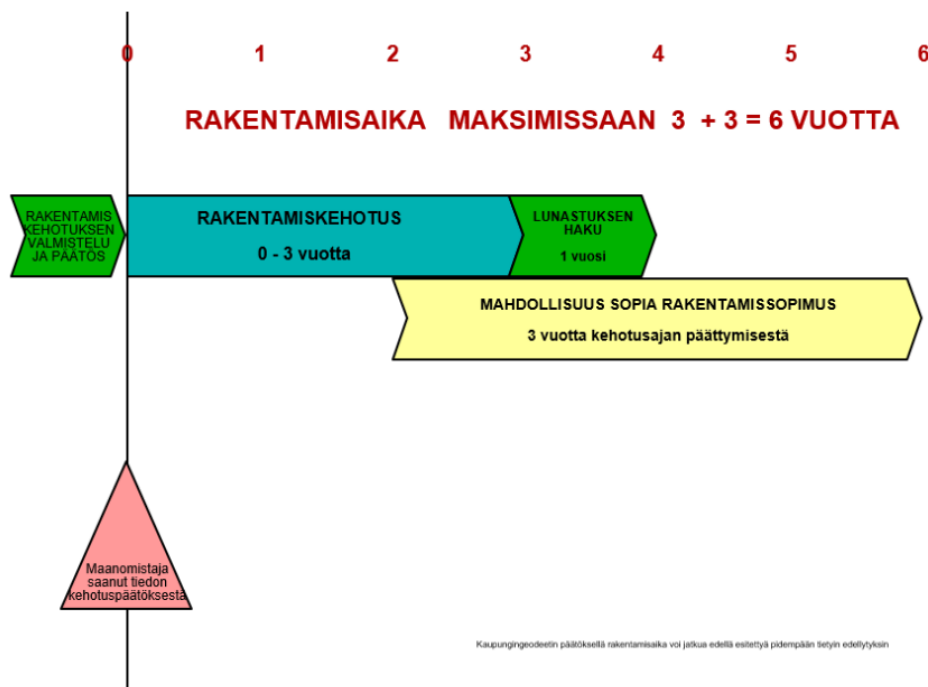
Haastattelun useassa eri kysymyksessä pohditaan tiedotusta, viestintää ja toimien ajoitusta. Aiemmissa tutkimuksissa rakentamiskehotukseen liittyvä viestintä on esitetty ongelmallisena. Haastattelussa todetaan, että kuntalaisiin päin suuntautuvaa viestintää on hankala kehittää: Rakentamiskehotus kiinnostaa kuntalaisia vasta siinä vaiheessa, kun se koskee itseä välittömästi. Tämän vuoksi yleinen tiedottaminen aiheesta ei ole mielekäästä. Sen sijaan esimerkiksi paikallisissa Kaleva- ja Forum24-lehdissä julkaistut maapolitiikkaa käsittelevät artikkelit ovat levittäneet tietoa ajankohtaisista rakentamiskehotuksista. Mikäli tulevaisuudessa katsotaan, että rakentamiskehotuksesta pitäisi tiedottaa enemmän, todennäköisin tiedotusmuoto olisi lehti-ilmoitus tai kaupungin omat nettisivut.

Ikosen työssä pohditaan rakentamiskehotuksesta tiedottamista niille tontinomistajille, joita jo alustava rakentamiskehotussuunnitelma koskee. Näin tontinomistajat saattaisivat saada useamman vuoden lisäaikaa rakentamiseen. Haastattelussa todetaan, että silloin tiedotuskirje menisi tarpeettomasti myös niille tontinomistajalle, jotka eivät päätyisi suunnitelmallista rakentamiskehotuksen saajiksi. Tämä kuormittaisi turhaan sekä tontinomistajia että tiedotuksesta vastaavia.

Sen sijaan kuntapäätäjien suuntaan tiedottaminen on haastattelun mukaan perusteellista: päätäjille on kerrottu myös kehotukseen liittyvistä ekologisista arvoista ja valtakunnallisista ympäristötavoitteista. Vuoden 2013 maapoliittisten linjausten laadinnan yhteydessä pidettiin valtuustoseminaareja, joissa esiteltiin rakentamiskehutusprosessin tavoitteita ja hyötyjä. Prosessi otettiin osaksi Oulun maapolitiikan keinovalikoimaa. Tämän jälkeen prosessista ei ole tarvinnut vakuuttaa päättäjiä, mutta uusille valtuutetuille on järjestetty kaupungingeodeetin johtama katsaus aiheesta. Vuoden 2021 kuntavaalit saattavat muuttaa valtuustotilannetta ja herättää vaatimuksia maapoliittisten linjausten tarkistamisesta. Uusia päättäjiä tiedottaessa voi rakentamiskehituksen käyttämistä perustella myös Oulun kaupungin ympäristöohjelman 2026 tavoitteilla, taloudellisten hyötyjen lisäksi.

Oulussa on käytössä kolmen vuoden kehotussuunnitelma: ensimmäisen vuoden tontteja kehotetaan, toisen ja kolmannen vuoden tontit ovat vasta suunnitelmallisilla ja niistä osa karsiutuu pois lopullisista kehotuksista muun muassa rakentamisen vuoksi. Suunnitelmaa päivitetään ajan tasalle vuosittain. Haastattelussa pidetään hyvänä, että on jo valmiina varanto kehottamiskelpoisia tontteja, jotta tontit pysyvät muistissa eikä niitä tarvitse erikseen etsiä ensimmäisen vuoden suunnitelmaa varten. Ikosen työssä esitetään, että maanomistajien kuuleminen kehotusvaiheessa voitaisiin korvata aiemmin suoritetuilla kuulemisilla; jo toisen ja kolmannen vuoden suunnitelmien omistajia voitaisiin kuulla. Tämä toimisi samalla myös tiedottamisena. Ehdotuksessa mainitaan riskinä kuulemisten vanheneminen. Haastateltavat puolestaan ovat huolissaan tontinomistajien turhasta stressaamisesta, mikäli kuultaisiin myös niitä omistajia, joiden tontti ei lopulta päädy kehotettavaksi. Ylimääräisiä kuulemisia pidetään raskaana myös viranomaisille. Kaikkiaan kehotuksen mahdollistavia rakentamattomia pientalotontteja on Oulussa noin 500, ja tonteilla saattaa olla usea omistaja, kuten perikuntia, joten jo pelkästään omistajien tavoittaminen, saati kuuleminen, olisi työlästä. Toisaalta jos tähän haluttaisiin ryhtyä, laki ei sanele käytettyä tiedotusmenetelmää ennakkokuulemisten ollessa kyseessä, vaan kuulemisesta voisi tiedottaa esimerkiksi lehti-ilmoituksella.

Rakentamiskehotuskirje on saanut monessa aiemmassa tutkimuksessa kritiikkiä. Haastateltavat pitävät rakentamiskehotuskirjettä nykyään paljon laissa vaadittua informaatiota sisältävänä, ettei siihen ole syytä lisätä tietoa. Kirjeeseen on kuitenkin Ikosen työn ideoinnin ansiosta lisätty havainnollinen aikajanakuva, mitä pidetään haastattelussa onnistuneena parannuksena: kuva selkeyttää kehotuksen saajille, mitä tapahtuu kehotuspäätöksen jälkeen ja kuinka pitkään prosessi kestää. Aikajana on esitelty kuviossa 5.



Kuvio 5. Rakentamiskehotuskirjeeseen liitetty aikajanakuva. (Selin 2021.)

Haastattelussa kerrotaan, että kehotettujen tontinomistajien etukäteisinformointi rakentamiskehotuksen yhteiskunnallisista syistä ja lakiperusteista ei ole mielekästä. Kuulemisissa tontinomistajilla on kaikenlaisiin aiheisiin liittyviä kysymyksiä: halutaan tietää esimerkiksi omaisuudensuojasta, kehotuksen välttämismahdollisuuksista, kehotuksen näkymisestä seuraaville omistajille ja kaupungin maanhankinnan motiiveista. Hankalan etukäteen tiedottamisen sijaan haastateltavat esittävät uuden kehitysidean: rakentamiskehotuksen saaneille kuntalaisille voitaisiin tehdä nettisivuille tietopankki rakentamiskehotuksista.

Haastateltavat eivät kaipaa Oulun prosessin viestintään tai muihin osa-alueisiin apua ulkopuolisilta tahoilta, mikä kehitysidea on esitetty aiemmissa tutkimuksissa

joidenkin muiden kuntien taholta. Kuntien välistä yhteistyötä on pyritty helpottamaan tulevassa MRL:ssä. Sen sijaan kerrotaan, että Oulu on tietoa antava osapuoli ja naapurikunnat ovat pyytäneet Oulun asiantuntijoita esittelemään rakentamiskehotuksen käyttöä ja toimintamallia. Oman kaupungin asiantuntijoilta haastateltu rakentamiskehotustiimi tarvitsee apua jatkuvasti; tarvittaessa työ on kaupungin eri tiimeissä sijaitsevien asiantuntijoiden yhteistyötä.

Aiemmassa tutkimuksessa on kannustettu rakentamiskehotuksen strategiakar-tan ja kehotuskriteerien lisäämistä jo kaupungin maapoliittiseen ohjelmaan. Haastattelussa kuitenkin kerrotaan, että Oulussa ei haluta keskittää rakentamiskehotuksia tietyille alueille. Niitä annetaan mieluummin tarkasti valittuihin kohteisiin tasaisesti ympäri Oulua alueille, joilla on aitoa kysyntää tonteista. Kolmen vuoden rakentamiskehotussuunnitelmakartta on olemassa osana kuulemispää-töksentekoa mutta ei julkisena maapoliittisessa ohjelmassa. Kehotuskriteerejä on maapoliittisessa ohjelmassa esitetty jonkin verran. Ne tulee huomioida myös tu-luvassa ohjelmassa, tulevan MRL:n vaatimuksien mukaisina. Haastattelussa pai-nottuu, että rakentamiskehotusprosessin käytön on oltava ajan tasalla ja poliittis-ten päätösten mukaista.

Ikosen työssä esitetään, että prosessia voitaisiin keventää jättämällä pois ras-kasta kokoustamista: lain mukaan ei tarvita yhdyskuntalautakunnan päätöstä omistajien kuulemisesta, vaan kuulemiset voitaisiin suorittaa suoraan virkamies-työnä. Haastattelussa kuitenkin kerrotaan, että yhdyskuntalautakunnan päätök-sen saaminen on tärkeää maanomistajien luottamuksen säilyttämisen kannalta. Lisäksi pohditaan, että myöskään lunastusten aloittamisesta ei lain mukaan tar-vitsisi päättää yhdyskuntalautakunnan kokouksessa. Tätä ideaa on mietitty, mutta ei ainakaan toistaiseksi pidetty toteutuskelpoisena.

Muutamissa tutkimuksissa on arvioitu, että rakentamiskehotusprosessi olisi ke-vyempi, jos se kestäisi lyhyemmän aikaa kuin nykyisin. Lain mukaan prosessin kesto voisi olla vain hieman päälle kolme vuotta. Oulun kaupungissa prosessin kesto on pitempi, seitsemän vuotta, ja haastateltavat pitävät sitä hyvänä kestonä: rakentamiskehotus tulee yleensä yllätyksenä tontin omistajalle, ja pitempi aika mahdollistaa tontin omistajalle joko rakentamisen tai tontin myyntiin ryhtymisen.

Haastattelussa kerrotaan, että Oulun kaupunki on järjestänyt paljon lain vaatimusten yli menevää neuvontaa ja ”kädenojennuksia” rakentamiskehotuksen kohteiksi joutuneiden tonttien omistajille ja rakentamiskäyttöön päätyville: Kehotetulle tontille voidaan kehotusajan umpeuduttua tehdä rakentamissopimus, jossa sitoudutaan rakentamaan kolmen vuoden kuluessa, ja näin saada tietyt palvelut kunnan maksamana. Mikäli tontti päättyy lunastukseen, Oulussa maanhankintapäällikkö ja työryhmä tarjoavat ensin vyöhykehinnan mukaista ostosummaa, eikä tontinomistajan tarvitse odottaa maanmittauslaitoksen lunastustoimituksessa määräämää hintaa. Lunastustoimituksiin saattaa olla vuoden jono, ja kaupunki saattaa joissain tapauksissa pyytää Maanmittauslaitokselta lunastustoimitusten lykkäystä. Tonttikaupat saattavat syntyä vielä lunastusaikana ennen lunastustoimitusta. Rakentamiskehotusvastaaviin voi aina ottaa yhteyttä sähköpostilla, puhelimitse ja korona-ajan ulkopuolella paikan päällä käymällä. Heiltä voi kysyä lisätietoa rakentamiskehotuksesta ja rakentamismahdollisuuksista. Jos haluttua tietoa ei löydy yksiköstä, ohjataan asiakas eteenpäin seuraavalle asiantuntijalle.

Haastattelussa ei odoteta kiinteistöverotuksen lakiuudistuksesta ratkaisua rakentamiskehotuksen käyttöön. Suurempi painoarvo kiinteistöveron uudistuksessa on se, että sen avulla saadaan tehtyä ajantasainen kiinteistöveroselvitys. On saatava selvitettyä kiinteistöillä olevien rakennusten todellinen määrä ja laatu. Tällä hetkellä rekisterissä on paljon väärää tietoa, mikä vähentää kuntien kiinteistöverosta saamaa verotuloa. Kiinteistövero koskee vain rakennuksia, joten se ei vaikuta rakentamiskehotuksen kohteena oleviin vajaan rakennettuihin tontteihin. Oulun kaupungin kiinteistötieto-ohjelmasta näkee halutun kiinteistön odotettavissa olevat verotulot. Myös ohjelman perusteella on voitu todeta, että Oulussa tonttien rakentamista ei edistäisi kiinteistövero. Oulussa rakentamattomien tonttien kiinteistöverotus ei ole käytössä. Haastattelussa tulee esille, että rakentamiskehotuksen etu verrattuna kiinteistöveroon on myös se, että rakentaminen saadaan kohdennettua muun muassa palveluverkko huomioiden. Lisäksi kun tontti rakentamiskehotuksen ja lunastuksen kautta siirtyy kaupungille, se voidaan myös vuokrata, jolloin tontti voi rakentua myyntitonttia paremmin.

Haastattelussa kuitenkin korostetaan, että kaupunki haluaa mieluiten yksityisten hoitavan sekä rakentamisen että kaupankäynnin; tarkoituksena ei ole hankkia reservimaata kunnalle vaan saada tontit rakennettua. Tyhjät tontit ovat hukkaan heitettyä verorahaa. Esimerkkinä kerrotaan, että Oulussa kokoojakatu maksaa noin miljoona euroa kilometriltä, tonttikatu noin 600 000 euroa kilometriltä.

Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa panostetaan visuaalisiin malleihin. Haastattelussa ilmenee, että visuaalisista malleista on apua enemmänkin kaavoitusvaiheessa kuin toteutuksen aikana.

Sen sijaan haastattelussa esitellään tärkeä työkalu Oulun prosessin sujuvuudessa, rakentamiskehotuksen vuosikello. Oulun kaupungilla on koko ajan meillä useampien vuosien rakentamiskehotuksia. Jokaisena kuukautena on eri vuosina aloitettuihin prosesseihin kuuluvia vaiheita. Vuosikellon avulla saadaan tehtyä oikeita toimenpiteitä oikeaan aikaan. Vuosikello auttaa myös tilanteessa, jossa prosessin hoitaja on pois töistä pitemmän aikaa ja sijaisen on saatava prosessi haltuun. Vuosikello on esitelty kuviossa 6.



Joka kuukausi kaikkien kehoitusprosessien kuukausiseuranta:
- myönnetty rakennusluvat, rakentuminen yms.



Joka kuukausi kaikkien kehoitusprosessien kuukausiseuranta:
- myönnetty rakennusluvat, rakentuminen yms.

Kuvio 6. Rakentamiskehotuksen vuosikello on erityisen tärkeä kunnassa, jossa rakentamiskehotuksia annetaan joka vuosi ja prosesseja on käynnissä yhtä aikaa monia, eri vaiheissa. Vuosikelloissa on eri väreillä eri vuosina annettujen rakentamiskehotuskierrosten vaatimat toimenpiteet.

Haastattelussa esitetään viimeisin kehotettujen tonttien tilanne. Kehotus annetaan enintään 20 rakennuspaikalle vuosittain, ja kehotuksia voi olla myös vähemmän. Kehotettujen tonttien määrä saattaa tuntua pieneltä, mutta kun kehotuskierroksia syntyy useampi päällekkäin, määrä kasvaa suureksi. Kaupungin alueella olevien rakentamattomien pientalokaavatonttien määrä, noin 500 kappaletta, ei välttämättä vähene vuosien myötä, koska tontteja kaavoitetaan koko ajan lisää.

Vuoden 2019 kehotuskierroksen 16 kohteesta on kevääseen 2021 mennessä rakentunut neljä. Viimeisin rakentamiskehotussuunnitelma on hyväksytty yhdyskuntalautakunnassa marraskuussa 2020. Sen mukaan nyt annetaan 12, ensi vuonna 16 ja kolmantena vuonna 16 uutta kehotusta.

Haastattelussa kerrotaan, että prosessin tuloksiin ollaan tyytyväisiä, vaikka parannettavaa on. Kehotusten vaikuttavuutta seurataan jatkuvasti. Kehotusten kohdentamista korjataan kokemusten perusteella: viimeisimpänä vuoden 2015 jälkeen rakentamiskehotuksesta on toistaiseksi luovuttu tietyillä alueilla, jonka tonteilla ei ole kysyntää tai kaupungilla on omaa tontinluovutusta. Vaikka rakentamiskehotus on yleensä tontinomistajille järkytys, joukossa on vuosittain muutamia tontinomistajia, jotka ovat prosessin lopussa tyytyväisiä: joidenkin rakennus-hanke on saanut kaivattua puhtia kehotuksesta, toisilta kaupunki on ostanut kehotetun tontin, jolloin hinta on ollut suuri ja kaupungille myydessä kaupan verotus on ollut pienempi kuin yksityisten välisissä tonttikaupoissa.

Lopuksi haastattelussa pohditaan aiheen termistöä. Kirjallisuudessa on käytetty termejä *täydennysrakentaminen* ja *tiivistäminen*. Tiivistämisestä saattaa kuitenkin tulla mielikuva, että alueille rakennetaan jotain ylimääräistä; esimerkiksi puiston tilalle rakennetaan asuinrakennuksia. Toisaalta termi täydennysrakentaminen viittaa erilliseen täydennysrakentamisen kaavaan, vaikka rakentamiskehotus kohdistuu voimassa olevaan kaavaan. Haastateltavat päätyvät siihen, että vaikka kumpikin termi on oikea, tarvittaisiin vielä kuvaavampi ilmaisu. Tämä jätetään jatkoon pohdittavaksi, ja tässä työssä on käytetty alkuperäisiä termejä.

Haastattelun jälkeen keskusteltiin vielä ryhmäsähköpostin välityksellä lunastushinnasta. Aiempien selvitysten kehitysehdotuksissa on ehdotettu lunastushinnan määrittämistä jo kehotusprosessin alussa. Oulun kaupunki ei lähde ennakolta määrittämään hintaa, jolla kaupunki mahdollisesti ostaisi tontin 6–7 vuoden kuluksi. Markkinahinnat muuttuvat ajan myötä, myös tonttikohtaiset tekijät sekä

tonttia koskevat muut hintatekijät ja arvostukset. Ostotarjouksen kauppahinta määritetään, kun se on ajankohtaista, ei prosessin alussa. Lunastushinnan määrittää lunastustoimikunta tonttikohtaiset tekijät huomioiden. Se voi poiketa kaupungin näkemyksestä myös alaspäin. (Peuraniemi, Tuuttila & Selin 2021b.)

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Työn ensimmäinen tavoite oli tutkia rakentamiskehotusprosessin taustalla olevaa ja tulevaa lainsäädäntöä sekä yhteiskunnallisia tavoitteita ja vaikuttavuutta. Aiemmassa rakentamiskehotukseen liittyvässä kirjallisuudessa on perinpohjaisesti käsitelty nykyistä, pian väistyvää lainsäädäntöä, joten tässä työssä keskityttiin tulevan lain valmisteluperusteisiin ja rakentamiskehotuksen kautta saavutettaviin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Vaikuttavuudesta ja yhteiskunnallisista tavoitteista sekä ympäristöpoliittisista että taloudellisista, saatiin muodostettua kattava kuva. Uutta maankäyttö- ja rakennuslakia tai hallituksen esitystä ei tässä työssä päästy käsittelemään, ja myös työtä sivuava kiinteistöverouudistus on siirtynyt tuleville vuosille. Tutkimuksessa ei myöskään vielä saatu selville, mitä konkreettisia muutoksia on odotettavissa, kun lain yhteydessä parhaillaan kehitettävä Ryhti-tietojärjestelmä otetaan käyttöön. Tutkimushaastattelussa saatiin kuitenkin selvitettyä, voisiko lakisuunnittelussa sekä maankäyttö- ja rakennuslain että kiinteistöveron esitetyillä ideoilla olla vaikutusta Oulun rakentamiskehotusprosessiin.

Tutkimuksen toinen tavoite oli päivittää Oulun rakentamiskehotusprosessikuvaus ajan tasalle viime vuosina tehtyjen uudistusten jälkeen, arvioida aiemmissa tutkimuksissa esitettyjä kehittämissuhteita ja perehtyä Oulun prosessin tietolähteisiin ja toimintaohjeisiin. Oulun rakentamiskehotuksen ajantasainen prosessikuvaus ja päivitetty sanallinen kuvaus on esitetty luvussa 2.8.2. Tutkimushaastattelussa saatiin käsiteltyä ja arvioitua aiemmassa kirjallisuudessa esitetyt kehittämissuhteet. Prosessin tietolähteiden ja toimintaohjeiden tutkiminen vaatisi lisää erillistä perehtymistä; tässä työssä on ainoastaan lista prosessin eri vaiheissa käytetyistä ohjelmista.

Tutkimuskysymykset ja niiden muotoilu osoittautuivat toimiviksi. Tutkimuksen mielenkiintoisimmat tulokset kuvailevat haastateltujen asiantuntijoiden menetelmiä hallita pitkää, monivaiheista prosessia, ja heidän kommenttejaan aiemmissa tutkimuksissa esitettyihin kehityssuhteisiin. Rakentamiskehotusprosessin perusteista ja toteuttamisesta on saatavilla julkisesti vähän tietoa. Tässä työssä koottiin yhteen ja tuotiin esille muutamia uusia näkökohtia prosessista.

5 POHDINTA

Ennako-oletuksista poiketen uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ainaakaan ennakkotietojen perustella muuteta rakentamiskehotusta koskevia lakipykälä. Sen sijaan laissa tulee todennäköisesti olemaan muita aiheita koskevia uudistuksia, jotka vaikuttavat rakentamiskehotuksen käyttöön. Tällainen on esimerkiksi lain myötä kehitettävä valtakunnallinen Ryhti-tietojärjestelmä, joka korvaa sekä valtion että kuntien aiemmin käyttämiä tietojärjestelmiä. Ryhti voi helpottaa rakentamiskehotusprosessia kokoamalla tiedot yhteen ja tarjoamalla uusia toimintoja, kuten mahdollisuuden nähdä tietyllä alueella sallitut toimenpiteet. Ikosen työssä ehdotetaan monipuolista data-analytiikkaa selvittämään tonttien rakentamisen mahdollisuuksia ja tonttien markkinatilannetta. Mikäli haluttaisiin kehittää tällaista ohjelmistoa, siihen saattaisi olla mahdollista hakea ympäristöministeriöltä tukea, jota myönnetään Ryhti-hankkeen ohessa edistettävään muuhun rakennetun ympäristön digitalisoimiseen.

Vaikka uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei suoraan kannustettaisi rakentamiskehotuksen käyttöön, laki lisää kuntien painetta täydennyskaavoittamiseen ja siten rakentamiskehotuksen käyttöön: lain suunnittelussa on tavoitteena, ettei kaupunkialueilla ole enää mahdollista rakentaa muualle kuin olemassa olevien palveluiden ja joukkoliikenteen piiriin. Tavoite vaikuttaa kovalta ainakin Oulun nopeasti kasvavalla alueella.

Haastatelluilta asiantuntijoilta saatiin perinpohjainen kuva siitä, miten rakentamiskehotusprosessi on Oulussa saatu mahdollisimman sujuvaksi ja oikeudenmukaiseksi. Haastattelussa päästiin selvittämään kaikkien kirjallisuudessa esitettyjen kehitysideoiden potentiaali Oulun rakentamiskehotusprosessissa. Odotuksista poiketen useimmat aiemmissä tutkimuksissa esitetyt kehittämisideat eivät olleet olennaisia Oulun prosessissa. Päinvastoin ne herättivät haastatelluissa uusia, jopa vastakkaisia ideoita, kuten laajan etukäteistiedottamisen sijaan nettietopankki lisätietoa haluaville.

Haastattelussa tuli esille, että saattaa olla mielekkäämpää säilyttää kansalaisten luottamus kuin yksinkertaistaa viranomaisprosessia lain sallimaan minimiin saakka, tai kuten eräässä tutkimuksessa ehdotettiin, jopa vähentää lain sallimaa rakentamisaikaa. Rakentamiskehotusprosessi on monivuotinen, kuntaliiton ohjeiden mukaan seitsemänvuotinen ja raskas, mutta tulee silti taloudellisesti monin

verroin edullisemmaksi kuin jättää kallis infrastruktuuri hyödyntämättä ja turhaan kaavoittaa uutta maata. Oulussa myös halutaan, että tontin omistajilla on aidosti aikaa ryhtyä toimenpiteisiin tontin suhteen ja rakentamiselle ja myymiselle annetaan prosessin aikana useita mahdollisuuksia.

Prosessista vastaavien työn ei Oulussa katsota helpottuvan prosessin lyhentämisellä tai vähemmällä kokoustamisella. Sen sijaan oleellinen apuväline on rakentamiskehotuksen vuosikello. Rakentamiskehotuksen käyttöön liittyy useita, lakisääteisesti tietyinä aikana tehtäviä toimenpiteitä, joiden hoitaminen helpottuu vuosikellon avulla.

Oulun prosessiin ei sopinut kehitysidea lunastushinnan kertomisesta heti rakentamiskehotuksen yhteydessä. Oulussa on tavoitteena, että tontti rakentuu nykyisen omistajan toimesta tai tontti myydään sitä tarvitsevalle rakentajalle, joka rakentaa tontille prosessin aikana. Oulussa ei ole tavoitteena kehotusprosessin lyhentäminen minimiaika kolmeen vuoteen, tai jopa ehdotettuun kahteen vuoteen, joten kaupungin mahdollinen tontin osto saattaisi tapahtua vasta 6–7 vuoden kuluessa kehotuksen antamisesta. Hinnat saattavat muuttua, joten ostotarjouksen kauppahinta määritetään, kun se on ajankohtaista, ei prosessin alussa.

Vaikka rakentamiskehotusviestintää pidetään hankalana ja itse rakentamiskehotuskirjettä byrokraattisena, tässä tutkimuksessa ei löydetty syitä uudistaa viestintää. Oulun rakentamiskehotuskirjeeseen on jo aiemmin lisätty Ikosen ehdottama aikajana, jota pidettiin hyvänä, konkretisoivana lisänä muutoin lakipainotteiseen sisältöön. Edellä mainittiin myös tutkimushaastattelussa esitetty aivan uusi idea, tontinomistajien rakentamiskehotus-nettitietopankki. Tämä idea pohjautui siihen, että aiemmissä tutkimuksissa ehdotettu etukäteistiedottaminen on vaikea kohdistaa ja ennakoida oikein. Lisäksi se saattaa aiheuttaa turhaa huolestumista tontinomistajille ja kuormitusta viestinnästä vastaaville. Sen sijaan nettietopankista tietoa löytyisi juuri silloin kuin sille on tarvetta niille, jotka sitä haluavat.

Rakentamiskehotuksen vaikuttavuus tuli ilmi varsinkin verrattaessa sitä haastattelussa vaihtoehtoiseen keinoon, korotettuun kiinteistöveroon, ja kiinteistöverotusta koskevaan lakiuudistukseen. Korotettu kiinteistövero vaikuttaa kaikkiin rakentamattomiin tontteihin, kun taas rakentamiskehotus voidaan kohdentaa parhaiten sopiville alueille. Kiinteistövero kohdistuu myös niihin tontteihin, jotka ovat ja jäävät rakentumatta jonkun tonttiin liittyvän ominaispiirteen vuoksi. Tarkasti

harkitun rakentamiskehotuksen lopputuloksena on aina rakennettu tontti, viimeistään kaupungin lunastuksen kautta. Haastattelussa tuli ilmi uusi seikka, että kun tontti tulee kunnan omistukseen rakentamiskehotusprosessin kautta, se voi rakentua myös kunnan vuokratonttimarkkinoiden kautta. Yksityisen omistuksessa olevat tontit eivät yleensä ole vuokrattavissa rakentamiskäyttöön.

LÄHTEET

Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. 2014. Ympäristöministeriö. Viitattu 30.12.2020. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Asema- ja yleiskaavan tietomallit -projekti. Kaavan käsitelmän luonnos. 2020. Viitattu 16.3.2021 https://miro.com/app/board/o9J_knLEl1w=/.

Eerolainen, V. 2002. Asemakaava-alueen kiinteistötekniikka. Suomen kuntatekniikan yhdistys. Porvoo: Bookwell.

Haahtela, Y. 2013. Kiinteistöjen käyvän hinnan määrittäminen kiinteistöverotusta varten. Valtionvarainministeriö/ Vero-osasto. Selvitys 1/32. Viitattu 20.12.2020 <https://vm.fi/documents/10623/4524211/Kiinteist%C3%B6jen+k%C3%A4yv%C3%A4n+hinnan+m%C3%A4%C3%A4ritt%C3%A4minen+kiinteist%C3%B6verotusta+varten/dce5cfc4-267c-4de3-a88b-1544b94bef18/Kiinteist%C3%B6jen+k%C3%A4yv%C3%A4n+hinnan+m%C3%A4%C3%A4ritt%C3%A4minen+kiinteist%C3%B6verotusta+varten.pdf>.

Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R., Ranta, H. & Reinikainen, J. 2020. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Alma Talent.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.

Holopainen, M. 2003. Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu veroprosentti – rangaistus vai mahdollisuus? Maankäyttö 1/2003. Viitattu 30.12.2020 http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk103/mk103_176_holopainen.pdf.

Holopainen, M. 2019. Maankäyttö ja yhdyskuntarakentamisen prosessit / MRL:n uudistushanke. Maanmittauslaitos. Viitattu 30.12.2020 https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2019/09/Holopainen_Ajankohtaista%20MRL%20uudistus%20ja%20kuntien%20kaavamonopoli%202019.pdf.

Hovila, I. 2013. Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Tampere: Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta, Juvenes Print. Viitattu 20.12.2020 https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61700/Hovila_Ilari_ActaE129_11.11.pdfA.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

Ikonen, E. 2019. Pientalotonttien rakentamiskehitysprosessin kehittäminen Oulussa. Rovaniemi: Lapin ammattikorkeakoulu. Viitattu 20.12.2020 <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/266929/Ikonen-opinn%C3%A4ytety%C3%B6-2019A.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Jama, T., Lehtovuori, P., Rajaniemi, J., Siikonen, M., Mäntynen, J., Rantanen, A., Joutsiniemi, A., Koskela, K., Kärkinen, T., Saarikoski, P. & Saarniaho, K.

2018. Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. Viitattu 30.12.2020 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160505/YMra_4_2018.pdf.

Jääskeläinen, L. & Virkamäki P. 2013. Rakentamisen ohjausjärjestelmän toimivuus. Rakennustarkastusyhdistys RTY. Viitattu 30.12.2020 https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Selvitys_Jaaskelainen_Virkamaki_17052013-3957E719_285C_4B34_84BC_C39E12AE4E68-78310.pdf/f7276678-7ba8-fca6-1d11-389e4e73926e/Selvitys_Jaaskelainen_Virkamaki_17052013-3957E719_285C_4B34_84BC_C39E12AE4E68-78310.pdf?t=1603260466015.

Kiinteistöverolaki 20.7.1992/654.

Kuntalaki 10.4.2015/410.

Kuntaliitto 2020. Maapolitiikan opas. Rakentamiskehotus. Viitattu 30.12.2020 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/rakentamiskehotus>.

Koski, K. 2008. Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Suomen Ympäristö 42/2008. Viitattu 15.1.2021 https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/38344/SY42_2008_Kuntatalous_ja_yhdyskuntarakenne.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Laakso, S. & Kähkönen, L. 2008. Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008. Viitattu 30.12.2020 https://vnk.fi/documents/10616/622954/J0108_Ty%C3%B6voiman_alueellisen_liikkuvuuden_esteet_ja_kannustimet.pdf/cb6feebd-ca38-4e26-a918-6d28efb9ca81?version=1.0.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Maapolitiikan opas. 2020. Kuntaliitto. Viitattu 30.12.2020 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas>.

Mansikkavuori, A. 2008. Järvenpään valitsema maapoliittinen tie tarkastelussa. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. Viitattu 30.12.2020 <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/79340/gradu02668.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Martinkauppi, K. 2019. Miten sujuvoittaa rakentamisen luvitusta? MRLuudistuu -blogi. Ympäristöministeriö. Viitattu 30.12.2020 <https://mrluudistus.fi/2019/05/miten-sujuvoittaa-rakentamisen-luvitusta/>.

MRL-uudistustyöryhmän kokous 11.6.2018. Päätös 11.6.2018. Liite 1 Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelujaostojen asettaminen. Viitattu 30.12.2020 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6df1d533-c70e-4f34-81f9-b7e932433d84/28e2e868-5766-4842-b0f0-2c5179f24f85/ASETTAMIS-PAATOS_20180614065618.pdf.

Omakotitonttien luovutussuunnitelma 2020. Oulun kaupunki. Viitattu 30.12.2020 <https://www.ouka.fi/documents/64186/12032462/Omakotitonttien+tontinluovutussuunnitelma+2020.pdf/9033bbc7-3da3-4d7c-bb6a-6d685e643ac7>

Oulun kaupunki. 2011. Oulun keskeisen kaupunkialueen täydennysrakentamiselvitys. Viitattu 30.12.2020 https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=167f4c96-79e3-4718-8fc7-43494f84acf5&groupId=64220.

Oulun kaupunki. 2014. Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset. Viitattu 30.12.2020 https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ab06aad1-cf19-4bd8-842b-34effb07ac03&groupId=52058.

Oulun kaupunki, Konsernihallinto. 2020. Oulun maankäytön toteuttamishjelma 2020–2024. Viitattu 30.12.2020 https://www.ouka.fi/documents/64220/2830180/MATO_2020_2024_kv27012020.pdf/3bb94494-adaa-441e-a2bc-6f21a51a5e12.

Oulun kaupunki. 2021. Uuden Oulun yleiskaava. Viitattu 16.3.2021 <https://www.ouka.fi/oulu/kaupunkisuunnittelu/uuden-oulun-yleiskaava>.

Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut. 2020. Yleiskaavojen seuranta 27.3.2020. Viitattu 30.12.2020 https://www.ouka.fi/documents/64220/20443142/Yleiskaavojen+seurantaportti_27.03.2020+%28004%29.pdf/83ff49ab-5ade-4f76-84f7-7f5c3bd5169e.

Perähuhta, M. 2019. Rakennetun ympäristön digiratkaisut – tiedot käyttöön. Aineistoa sidosryhmien kommenttien pohjaksi. Ympäristöministeriö. Viitattu 24.2.2021 https://ym.fi/documents/1410903/38439968/Rakennetunympariston_digiratkaisut-BA552331_2CAB_4EBA_A3C3_9825928BFB4C-152365.pdf/a98e6851-4b40-2274-a60b-69a4cec11c92/Rakennetunympariston_digiratkaisut-BA552331_2CAB_4EBA_A3C3_9825928BFB4C-152365.pdf?t=1603260035181.

Peuraniemi, J., Tuuttila, H. & Selin, S. 2021a. Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut. Maanhankintapäällikkö, kiinteistöinsinööri, maanmittausinsinööri - rakentamiskehotusvastaavien haastattelu.26.1.2021.

Peuraniemi, J., Tuuttila, H. & Selin, S. 2021b. Kommenttini. Sähköposti riikka.kivioja@edu.lapinamk.fi 27.4.2021. Tulostettu 27.4.2021.

Piironen, T., Uula Saastamoinen, Leskinen, P., Oinonen, K., Malmi, P., Strandell, A., Rehunen, A., Vartiainen, K., Saarela, S., Sankelo, P., Kangas, H., Peltomaa, J., Ruokamo, E. & Rummukainen, M. 2021. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen ilmastovaikutusten arviointi. Ympäristöministeriö. Viitattu 20.1.2021 https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2021/01/MRL_ilmastovaikutusten_arviointi_raportti_taitettu_150121.pdf.

Rinkinen, K. 2017. Maapolitiikkaa Uudellamaalla - keinovalikoima aasta ööhön. Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta Uudenmaan kunnissa. Uudenmaan liiton julkaisuja E174/2017. Viitattu 20.12.2020 https://www.uudenmaanliitto.fi/files/19372/Maapolitiikkaa_Uudellamaalla_-_keinovalikoima_aasta_oohon_%28E174-2017%29.pdf.

Selin, S. 2021. Materiaalia opinnäytetyöhön. Sähköposti riikka.kivioja@edu.lapinamk.fi. Sähköposti 27.1.2021. Tulostettu 27.1.2021.

Sidoroff-Eskelinen, P. 2016. Rakentamattomat tontit. Tapaustutkimus: Hausjärven rakentamattomien tonttien rakentumisen edistäminen. Visamäki: Hämeen ammattikorkeakoulu. Viitattu 30.12.2020 https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/110914/Sidoroff-Eskelinen_Paula.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Syrjänen, O & Jääskeläinen, L. 2013. Rakentamisen ohjaus — Maankäyttö- ja rakennuslain ja muun lainsäädännön rajapinnat. Helsinki: Ympäristöministeriö. Viitattu 30.12.2020 https://ym.fi/documents/1410903/38439968/raportti-rakentamisen-ohjaus-mrln-ja-muun-lainsaadannon-rajapinnat-1DBAB625_10FF_45C5_9708_91AC6A838ED1-95788.pdf/0e569568-3aa6-727f-6c3f-923da092e06c/raportti-rakentamisen-ohjaus-mrln-ja-muun-lainsaadannon-rajapinnat-1DBAB625_10FF_45C5_9708_91AC6A838ED1-95788.pdf?t=1603260472103.

Takalo-Eskola, T. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö. Suomen ympäristö 786. Viitattu 20.12.2020. <https://core.ac.uk/download/pdf/16390532.pdf>.

Utriainen, S. 2011. Asemakaavan ajanmukaisuuden arviointi. Kaavoitetut rakentamattomat tontit. Lahden ammattikorkeakoulu. Viitattu 30.12.2020 https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/32517/Utriainen_Sini.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

Valtiovarainministeriö. 2018. Kysymyksiä ja vastauksia kiinteistöverotuksen uudistamisesta. Muistio 26.10.2018. Viitattu 30.12.2020 <https://vm.fi/documents/10623/4524211/Kysymyksi%C3%A4+ja+vastauksia+kiinteist%C3%B6verotuksen+uudistamisesta/46747c59-151f-441d-b487-97fa652cfe2a/Kysymyksi%C3%A4+ja+vastauksia+kiinteist%C3%B6verotuksen+uudistamisesta.pdf/Kysymyksi%C3%A4+ja+vastauksia+kiinteist%C3%B6verotuksen+uudistamisesta.pdf>.

Valtiovarainministeriö. 2020. Luottamusta ja kestävää kasvua koko Suomeen. Tiedote 12.8.2020. Viitattu 30.12.2020 <https://vm.fi/-/budjettiehdotus-12.8.2020>.

Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H. & Pahkasalo, K. 2013. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Aksu 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Viitattu 30.12.2020 https://ym.fi/documents/1410903/38439968/YMra15_2013_AKSU2012_FINAL-AAA2B0A5_0E3F_4ABF_B4D6_7D2D159751D7-37563.pdf/656c5da2-c9eb-bfd7-d920-d09c621fde41/YMra15_2013_AKSU2012_FINAL-AAA2B0A5_0E3F_4ABF_B4D6_7D2D159751D7-37563.pdf?t=1603260489264.

Ympäristöministeriö. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen Ympäristö 781. Viitattu 30.12.2020 <http://hdl.handle.net/10138/40368>.

Ympäristöministeriö 2018. Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi. Luonnos 12.4.2018. Viitattu 30.12.2020 <https://www.ym.fi/download/noname/%7B221ACCBE-9D43-4424-B74D-BE5BC07FCB46%7D/136705>.

Ympäristöministeriö. 2020. MRL-uudistuksen valmistelun tilannekatsaus. Viitattu 20.12.2020 <https://mrluudistus.fi/wp-content/uploads/2020/10/MRL-uudistus-28-09-2020.pdf>.

Ympäristöministeriö. 2021a. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Viitattu 21.2.2021 <https://ym.fi/maankaytto-ja-rakennuslaki>.

Ympäristöministeriö. 2021b. Rakennetun ympäristön tiedolle on kasvava kysyntä. Viitattu 24.2.2021 <https://ym.fi/-/rakennetun-ympariston-tiedolle-on-kasvava-kysynta>.

Ympäristöministeriö. 2021c. Usein kysyttyä Ryhti-hankkeesta. Viitattu 24.2.2021 <https://ym.fi/usein-kysyttya-ryhti-hankkeesta>.

Ympäristöministeriö. 2021d. RYHTI. Viitattu 24.2.2021 <https://ym.fi/hankesivu?tunnus=YM019:00/2020>.

Ympäristöministeriö. 2021e. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä. Viitattu 2.4.2021 <https://ym.fi/ryhti>.

LIITTEET

Liite 1. Haastattelukysymykset

Liite 2. Prosessikaavio suurikokoisena. Rakentamiskehotusprosessi, Oulu

Alla sovitut opinnäytetyön tarkastelunäkökulmat:

1. Taustalla oleva lainsäädäntö
2. Prosessikuvaus, ajantasaistaminen
3. Toimintaohjeet, työohjeet tietolähteiden käyttöön, etenkin seurannassa
4. Vaikuttavuus, osana maapolitiikan työkalupakkia.

Kysymykset:

1. Uuden lainsäädännön yksittäisiä vaikutuksia rakentamiskehotusprosessiin?

Taustaa:

Uuden MRL-lain myötä kehitetään uusia paikkatieto-ohjelmia (Ryhti, Ryhti).

Ikosen lopputyö: Paikkatieto-ohjelmat keventävät rakentamiskehotusprosessia, mutta käyttäjän tunnettava ohjelmisto syväällisesti.

-> Hyväksi koettuja paikkatieto-ohjelmia - mitä ohjelmia ja missä prosessin vaiheissa?

-> Toivotaanko uusista kehitettävistä paikkatieto-ohjelmista apua?

Taustaa:

Uusi MRL painottaa: avoimuus, läpinäkyvyys, kuntien välinen yhteistyö.

Kuntakyselyssä kaivattiin apua täydennysrakentamisen viestintään. Se koetaan vaikeaksi, koska yksiköissä ei ole viestintäosaamista.

Ikosen työssä esitettiin, että jo rakentamiskehotusmahdollisuudesta voisi tiedottaa - toisaalta pelättiin, että tiedottaminen koetaan uhkailuna.

Tontinomistajat: rakentamiskehotuskirje on epäinformatiivinen.

-> Positiivinen tiedottaminen yhteiskunnallisista hyödyistä: valtakunnalliset tavoitteet, infran hyödyntäminen, ekologisuus...?

-> Olisiko mitään rakentamiskehotuksen vaihetta, johon Oulussa voisi saada apua yhteistyöstä? Viestintä, paikkatieto-ohjelmat...?

-> Rakentamiskehotussuunnitelmasta tiedottaminen alueille, joita suunnitelma koskee? (Tätä ehdotettu Ikosen työssä).

-> Olisiko mahdollisuuksia muokata rakentamiskehotuskirjettä informatiivisemmaksi?

2. Prosessikuvaus

Taustaa:

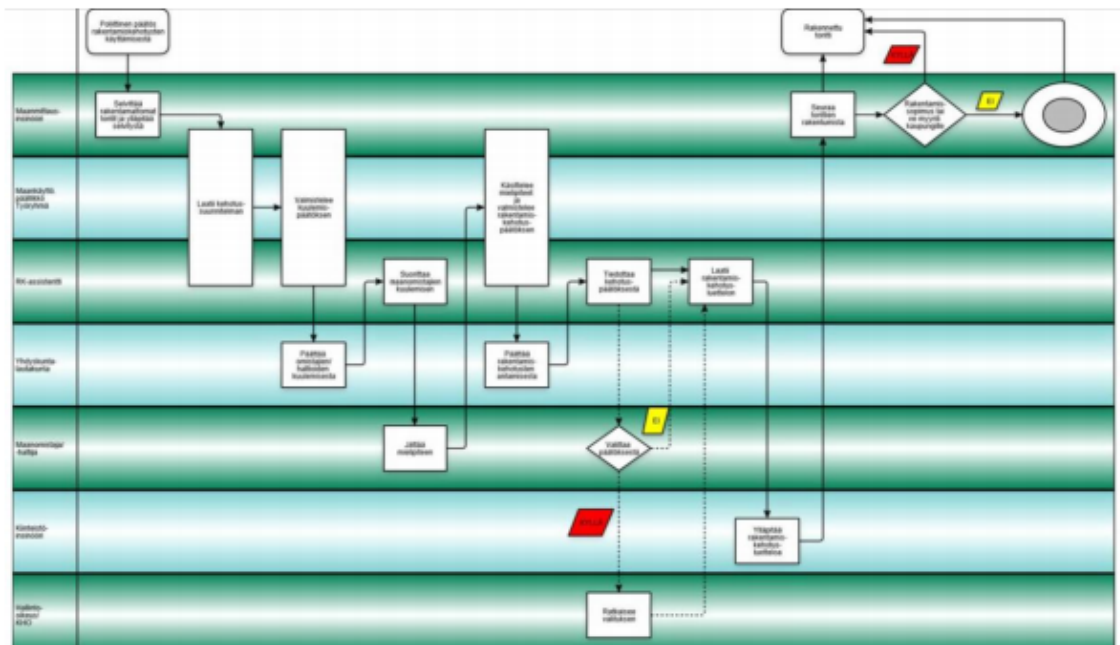
Uusi MRL: yhden luukun asioimisen periaate.

On arvioitu, että rakentamiskehotusprosessin olisi hyvä olla yhden henkilön vastuulla -> hyvä kokonaiskuva.

-> Onko RK-assistentti prosessin/paikkatietojärjestelmien vastuuhenkilö?

Rakentamiskehotusprosessin vaiheet

Alla kuva vuoden 2019 prosessikaaviosta. Teams-kokouksessa voisimme päivittää kaavion ajan tasalle.



3. Rakentamiskehottusprosessin toimintaohjeet

- Voisimme Teams-palaverissa luonnostella toimintaohjeita:**
- > tietolähteet
 - > vastuuhenkilöt
 - > kirjaaminen

4. Maapolitiikka ja tämänhetkinen Oulun kehoitettujen tonttien tilanne

Taustaa:

Uuden MRL:n myötä luodaan visuaalisia tietomalleja, joilla voi tarkastella eri kaavoitus- ja rakentamisvaihtoehtojen vaikutuksia: hiilidioksidimäärät, kustannukset...

-> tehdään vaikutukset näkyviksi

-> Onko rakentamiskehottuksen tuloksiin oltu tyytyväisiä?

-> Kannustavatko tulokset poliittisiin päätöksiin jatkaa kehittämistä? Vs. kiinteistöveron korotus?

-> Visuaalisista malleista apua perustellessa tarpeellisuutta päättäjille? Kuntalaisille?

Taustaa:

Ilari Hovilan väitöskirjassa (2013) ehdotettiin:

- kehoituskriteerijä kirjoitettaisiin auki jo maapoliittisiin ohjelmiin

- strategiakarttaan merkittäisiin tiivistettävän yhdyskuntarakenteen alueita, joille rakentamiskehottusten kohdentaminen olisi helposti perusteltavissa

-> Kehotuskriteerien ja strategiakartan lisääminen Oulun tulevaan MAPOon?

Tilanne nyt ?:

- > Viimeisin rakentamiskehottussuunnitelma?
- > 2019 ja aiemmin kehoitettujen tonttien rakentuminen?
- > Täydennysrakentamislueiden kehittämättömät, rakentamattomat pientaloaavatontit, määrät?

Kiitoksia!

Prosessikaavio suurikokoisena. Rakentamiskehotusprosessi, Oulu. Muokattu tiedostosta Selin 2021.

