



Kaupunkien ja kuntien maanvuok- ran määräytymisperiaatteet yleisillä alueilla yleishyödylliseen käyttöön luovutettaessa

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (AMK)

Maanmittaustekniikka

Insinöörityö

8.11.2024

Tiivistelmä

Tekijä:	Saara Louhensalo
Otsikko:	Kaupunkien ja kuntien maanvuokran määräytymisperiaatteet yleisillä alueilla yleishyödylliseen käyttöön luovutettaessa
Sivumäärä:	33 sivua + 2 liitettä
Aika:	8.11.2024
Tutkinto:	Insinööri (AMK)
Tutkinto-ohjelma:	Maanmittaustekniikka
Ohjaajat:	Tonttipäällikkö Essi Korpela, Turun kaupunki Tekniikan tohtori Kimmo Sulonen

Insinööriyössä selvitettiin erilaisia maanluovutusperiaatteita, -käytäntöjä ja hinnoittelutapoja, kun kunta luovuttaa väliaikaisesti yleisiä alueita pienimuotoiseen, voittoa tavoittelemattomaan toimintaan. Työssä perehdyttiin lisäksi maanluovutuksia ohjaavaan lainsäädäntöön, erilaisiin sopimustyypeihin sekä tasavertaiseen kohteluun. Työ tehtiin Turun kaupungin tonttipalveluiden toimeksiannosta, ja työn tavoitteena oli koota aiheesta sopivia käytäntöjä ja työkaluja, joita voitaisiin soveltaa tonttipalveluiden luovutusprosessissa.

Työ suoritettiin asiantuntijahaastatteluihin pohjautuvana laadullisena tutkimuksena. Työssä haastateltiin sekä merkittävien suomalaiskaupunkien että Turun vaikutusalueen kuntien edustajia. Haastatteluissa keskityttiin sopimistapaan, hinnoitteluun ja tasapuoliseen kohteluun sekä työntekijöiden käytännön työkaluihin. Tulokset analysoitiin teemoittain, ja tulosten perusteella koottiin toimeksiantajalle sopivimpia käytäntöjä, hinnoitteluperiaatteita ja mahdollisia työkaluja.

Työssä selvisi, että tutkitun tyyppisissä maanluovutuksissa ei ole yhtä sopimustyyppiä, joka olisi muita yleisempi. Myös hinnoittelutavat sekä käytetyt työkalut vaihtelivat tutkittujen kuntien välillä. Suuremmissa kaupungeissa hinnoittelukäytännöt ja luovutusperiaatteet olivat tarkemmin etukäteen määriteltyjä, kun taas Turun lähikunnissa tutkitut luovutukset käsiteltiin usein tapauskohtaisesti.

Luovutusprosessia sujuvoittavia ja tasavertaista kohtelua edistäviä työkaluja, joita Turun kaupunki voisi soveltaa ovat esimerkiksi yleisten alueiden hintavyöhykekartta ja Lupapiste-palvelun käyttöönotto. Työssä ilmeni tarve jatkotutkimukselle yleisten alueiden arvoon ja kaavoituksen tarkoituksenmukaisuuteen liittyen.

Avainsanat: maanvuokrasopimus, hyvä hallintotapa, yleiset alueet, maanvuokralaki, maapolitiikka, kaavoitus

Tämän opinnäytetyön alkuperä on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

Abstract

Author: Saara Louhensalo
Title: Principles for Determining Land Lease Rates for Common Land in Municipalities and Cities for Non-Profit Use
Number of Pages: 33 pages + 2 appendices
Date: 8 November 2024

Degree: Bachelor of Engineering
Degree Programme: Land surveying
Supervisors: Essi Korpela, M.Sc. (Tech)
Kimmo Sulonen, D.Sc. (Tech)

The purpose of this Bachelor's thesis was to study the determination of the land lease price of the common land in cities and municipalities when the land is transferred for non-profit use, such as activities related to hobbies. The study also introduced and reviewed the relevant legislation and other related guidelines as part of the theoretical framework on land transfers. The primary goal of the study was to develop practical models and tools to streamline the land transfer process.

The project was conducted as a qualitative study based on expert interviews. Representatives of major Finnish cities and municipalities in the Turku area were interviewed. The interviews focused on the type of agreements, model of compensation, equal treatment, and other relevant practices. Results were analyzed thematically and refined further. Based on the findings, the most suitable practices, pricing principles, and potential tools were compiled for the client.

The study revealed that there was no uniform pricing practice among the municipalities and cities that participated in the study. Furthermore, no specific contract type was found to be more prevalent than others. In the Turku area municipalities, the land transfers were often handled on a case-by-case basis, whereas in larger cities, the rates and transfer processes were more clearly defined.

Keywords: land lease contract, common lands, zoning, Tenancy Act, Corporate governance

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Tutkimusaiheen taustaa	2
2.1	Kaupungin virkistysalueet	2
2.2	Lainsäädäntö	3
2.3	Turun kaupungin maapoliittiset periaatteet	4
2.4	Käyttöoikeussopimukset Turussa	5
2.5	Virkistysalueiden arvo	6
3	Tutkimuksen rajaus ja metodit	7
3.1	Tutkimuskysymykset	7
3.2	Tutkimusmenetelmät	7
3.3	Tutkitut kunnat ja kaupungit	9
4	Tutkimuksen tulokset	9
4.1	Naapurikunnat	9
4.2	Kaupunki 1	12
4.3	Kaupunki 2	14
4.4	Kaupunki 3	15
4.5	Kaupunki 4	16
5	Johtopäätökset	20
5.1	Maanvuokran tai käyttökorvauksen määräytymisperiaatteet	20
5.2	Sopimustyypit	22
5.3	Tasapuolinen kohtelu	22
5.4	Suhtautuminen harrastuskäyttöön yleisillä alueilla	23
5.5	Epäselviksi jääneet asiat	24
6	Suosituksia luovutuskäytäntöjen kehittämiseksi	24
6.1	Parhaan käytännön määrittäminen	24
6.2	Sopimustyypit	25
6.3	Sopimusten kesto	26
6.4	Hinnoittelun erilaiset keinot	27

6.5	Muita työkaluja ja käytäntöjä prosessien sujuvoittamiseen	30
7	Yhteenveto	31
7.1	Tutkimustulosten merkitys ja luotettavuus	31
7.2	Jatkotutkimuksen aiheita	32
	Lähteet	34
	Liitteet	
	Haastattelukysymykset	
	Taulukko haastattelujen tuloksista	

1 Johdanto

Turun kaupungin tonttipalvelut toimii osana Turun kaupungin kaupunkiympäristön palvelukokonaisuutta. Yksikön vastuulla on huolehtia kaupungin tonttien hallinnasta, luovutuksesta ja osaltaan kiinteistöjen kehittämisestä. Tämä insinöörityö on tehty Turun kaupungin tonttipalveluiden toimeksiannosta.

Tonttipalvelut-yksiköltä pyydetään yleisillä viher- ja virkistysalueilla sijaitsevaa maata vuokralle käytettäväksi erilaisiin kaupunkia ja sen asukkaita hyödyttäviin lähtökohtaisesti ei-kaupallisiin tarkoituksiin esimerkiksi kaupunkilaisten harrastustoimintaa varten. Käyttö ei estä alueiden virkistyskäyttöä, eikä siitä koidu kaupungille tai sen asukkaille merkittävää haittaa. Maata vuokralle hakevat usein pienet toimijat, esimerkiksi yhdistykset, joiden taloudellinen liikkumavara on rajallinen. Kuitenkin näiden tahojen toiminta voi edistää kaupungin asukkaiden hyvinvointia ja viihtyvyyttä. Turun kaupungin kaupunkistrategian mukaan kaupungin tulee tukea aktiivista elämäntapaa, edistää yhteisöjen hyvinvointia ja merkityksellistä elämää. Lisäksi strategia painottaa päätöksenteon johdonmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä. (Kaupunkistrategia Turku 2030-luvulla 2022.)

Vuokrasopimuksia ei-kaupallisiin tarkoituksiin on laadittu tapauskohtaisesti aikaa ja vaivaa käyttäen. Koska kuntalaisten ja maata käyttöön hakevien tasa-puolinen kohtelu tulee hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti varmistaa, kulluttaa erilaisten sopimusten vertailu ja tapauskohtainen käsittely rajallisia resursseja.

Työn tavoite on tutkia ja kehittää mahdollisia hinnoitteluperiaatteita, joita Turun kaupunki voi hyödyntää, kun laaditaan käyttöoikeus- ja vuokrasopimuksia virkistysalueille. Lisäksi työn tavoitteena on ideoida ja kehittää hinnoittelun työkaluja sopimuksille, joilla annetaan oikeus käyttää virkistysaluetta harrastustoimintaan. Työn tarkoitus on myös selvittää, minkä tyyppisiä sopimuksia ylipäätään tähän käyttöön olisi tarkoituksenmukaisinta laatia ja millä tavalla lainsäädäntö ohjaa sopimusten solmimista.

Lisäksi työn tarkoitus on edistää maanluovutuskäytäntöjen yhdenmukaisuutta sekä sujuvoittaa vuokraustoiminnan prosesseja. Selkeiden hinnoitteluperusteiden luominen parantaa päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja edistää hyvää hallintoa. Aiheesta ei ole myöskään saatavilla aikaisempaa tutkimusta, joten tutkimuksen tavoitteena on kartoittaa ilmiön peruspiirteitä ja mahdollisia tutkimusaiheita tulevia tutkimuksia varten

2 Tutkimusaiheen taustaa

Kunnallisten viranomaisten toimintaa maanvuokrasopimuksia laadittaessa ohjaavat erityisesti maanvuokralaki (258/1966), kuntalaki (410/2015), maankäyttö- ja rakennuslaki eli MRL (132/1999/132) sekä hallintolaki (434/2003). Lisäksi toimintaa ohjaavat kunnassa päätetyt strategiset- ja maapoliittiset periaatteet sekä maankäytön suunnitelmat. Maanvuokralaissa säädetään maanvuokrasopimusten sisällöstä, kun taas kuntalaki, hallintolaki, MRL ja kunnan strategiset suunnitelmat ohjaavat viranomaisen toimintaa yleisemmällä tasolla. Maankäytön suunnittelu eli kaavoitus puolestaan säätelee sitä, millaista toimintaa ja käyttöä alueella voi olla.

2.1 Kaupungin virkistysalueet

Tässä työssä käsitellyt vuokrattavat virkistysalueet ovat MRL:n 83. §:ssä määritellyjä, kaupungin omistamia ja ylläpitämiä yleisiä alueita. Yleiset alueet on määritellyt asemakaavamerkinnöissä muun muassa erilaisiksi katualueiksi, puistoiksi, virkistysalueiksi tai aukioiksi. (Kaavamerkinnät 2000.)

Työssä keskitytään pääasiallisesti asemakaavoitusmerkinnältään vihreisiin yleisiin alueisiin ja niitä kutsutaan työssä virkistysalueiksi (kuva 1).



Kuva 1. Erilaiset MRL:n mukaiset virkistysalueen asemakaavamerkinnot (Kaa-vamerkinnot 2000.)

Työssä käsitellyt luovutettavat alueet voivat siis olla asemakaavassa puistoja, erilaisia ulkoilu- ja urheilualueita, lähivirkistysalueita ja -metsiä sekä viheralueita, joita kaupunki tai kunta hallinnoi, kehittää ja ylläpitää.

2.2 Lainsäädäntö

Maanvuokrasopimuksien mahdollisesta sisällöstä ja ehdoista säädetään maanvuokralaissa. Kaikkia maanvuokrasopimuksia ja siten myös virkistysalueita, koskevat yleiset säädökset, jotka on esitetty maanvuokralain 1. luvussa. Luvussa käsitellään sopimuksen muotoa, irtisanomisperusteita, vuokranmaksua ja muita yleisiä vuokrasopimuksen ehtoja, joita kaikkien maanvuokrasopimusten tulee noudattaa. (Maanvuokralaki 1966: 1. luku.)

Tässä työssä käsiteltävät tapaukset sijoittuvat yleisille viheralueille, ja niitä eivät siten koske maanvuokralain rakennuksia, tontteja, maatalousalueita, asuntoalueita tai erityisiä oikeuksia käsittelevät lainkohdat. Yleisten alueiden vuokrauksen kannalta olennaisia ovat maanvuokralain luvussa viisi käsitellyt asiat, eli muut maanvuokrasopimukset. Lain mukaan maata voidaan näissä tapauksissa vuokrata korkeintaan sadan vuoden määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevin

sopimuksin. Vuokraoikeuden voi siirtää toiselle, jos sopimuksessa ei toisin so-
vita. (Maanvuokralaki: 5. luku.)

Kuntalain 130. §:ssä säädetään kunnan omistaman kiinteistön vuokrasopimuk-
sen markkinaehtoisuudesta. Pykälän mukaan avoin tarjouskilpailu maanvuokra-
sopimuksen solmimisesta tulee järjestää, mikäli kiinteistö vuokrataan vähintään
10 vuodeksi ja kiinteistöä ollaan vuokraamassa avoimilla markkinoilla toimivalle
taholle. Mikäli tarjouskilpailua ei järjestetä, on puolueettoman arvioijan arvioi-
tava markkinaperusteinen vuokrataso sopimukselle. (Kuntalaki 2015: § 130.)

Maan luovutuksista sopivia virkamiehiä ja päätöksiä valmistelevia työntekijöitä
yleisellä tasolla ohjaa erityisestä hallintolain (6.6.2003/434) 2. luku ”Hyvän hal-
linnon perusteet”. Laki takaa tasapuolisen kohtelun hallinnossa asioiville. Kau-
pungin laatimien sopimusten ehtojen tulee siten olla erilaisille toimijoille tasa-
puoliset. (Hallintolaki 2003: luku 2.)

Lisäksi sopimusten solmimista ohjaa yleisesti sopimuslainsäädäntö, kuten laki
varallisuus oikeudellisista oikeustoimista (13.6.1929/228). Sopimuslainsäädän-
nön puitteissa voidaan esimerkiksi solmia muutoseikoiltaan maanvuokrasopi-
muksia yksinkertaisempia käyttöoikeussopimuksia.

2.3 Turun kaupungin maapoliittiset periaatteet

Lainsäädännön lisäksi maata luovuttavien viranomaisten toimintaa ohjaavat
myös erilaiset kunnalliset päätökset ja strategiset suunnitelmat. Usein kunnallis-
valtuustot laativat maapoliittisen ohjelman määrittäväksi kunnan maapoliittiset
tavoitteet ja periaatteet. Maapoliittisella ohjelmalla pyritään varmistamaan esi-
merkiksi kohtuullisen tonttimaan tarjonta ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutta-
minen. (Maapolitiikan opas 2024.)

Turun kaupungissa maankäytön päätöksentekoa ohjaavat Turun kaupungin
asunto- ja maapolitiikan periaatteet (2024). Periaatteissa määritellään yleisellä
tasolla kaupungin maapolitiikan tavoitteita, ja toisaalta yksityiskohtaisemmin

esimerkiksi tonttien hinnoittelua. (Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet 2024.)

Asunto- ja maapolitiikan periaatteissa ei erityisesti käsitellä yleisten alueiden tai viheralueiden vuokraamista tai muita luovutuksia. Viheralueiden kehittäminen ja ylläpito nähdään kuitenkin osana hyvinvointia ja asumisterveyttä. (Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet 2024: 5.)

Vuokrien suuruudesta todetaan tontinluovutukseen liittyen, että muuhun, kuin asumiskäyttöön tarkoitettujen tonttien osalta vuokra määritellään 6 % pääoman tuottovaatimuksen mukaan. Tämä tarkoittaa, että tontin vuosivuokran suuruus on 6 % tonttimaan arvosta. (Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet 2024: 5.)

2.4 Käyttöoikeussopimukset Turussa

Maanvuokralakiin pohjautuvien maanvuokrasopimusten lisäksi Turun kaupungissa solmitaan erilaisia maankäyttöön oikeuttavia käyttöoikeussopimuksia. Käyttöoikeussopimukset eivät huomio maanvuokralain muotovaatimuksia, vaan ovat sopimusjuridiikkaan pohjautuvia, kahden osapuolen välisiä sopimuksia. Sopimuksia solmittaessa tulee myös huomioida hallintolain vaatima tasapuolinen kohtelu. (Rajainmäki 2024.)

Käyttöoikeussopimuksilla voidaan sopia kaupungin omistaman maan käytöstä maanvuokrasopimusta joustavammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Sopimuksia solmitaan esimerkiksi työmaita ja harrastustoimintaa varten tai esimerkiksi kaupunki-infrastruktuurin vaatimien pysyvien tai tilapäisten laitteiden sekä rakenteiden sijoittamiseksi. Sopimukset voivat olla kestoaltaan muutamista viikoista kymmeneen vuosiin. Sopimusten irtisanomisajat sekä korvausten maksukäytännöt vaihtelevat käyttötarkoituksen sekä sopimuksen keston mukaan. Sopimusehdoista sovitaan osapuolten välillä tarkoituksenmukaisesti ja asiakkaan tarpeet huomioon ottaen tapauskohtaisesti. (Rajainmäki 2024.)

Käyttöoikeussopimuksilla mahdollistetaan joustava maankäyttö, eivätkä ne välttämättä estä saman alueen käyttämistä myös johonkin muuhun tarkoitukseen. Käyttöoikeussopimuksen ja maanvuokrasopimuksen ero voi olla maallikolle epäselvä, sillä joskus vuosia tai vuosikymmeniä sitten myös käyttöoikeussopimuksia on otsikoitu vuokrasopimuksiksi. Turun kaupungissa käyttöoikeussopimuksiakin hallinnollisesti keveämpi tapa sopia, on sijoituslupa. Tämä on käytössä esimerkiksi pienikokoisten laitteiden, kuten sähkökaappien sijoittamisessa puistoon. (Rajainmäki 2024.)

Taulukko 1. Erilaisia sopimuskäytäntöjä ja -ominaisuuksia Turussa (Rajainmäki 2024).

Kevein tapa sopia	Ketterämpi tapa sopia	Raskaampi tapa sopia
Sijoituslupa	Käyttöoikeussopimus	Maanvuokrasopimus
Viranhaltijan päätös ilman sopimusta	Sopimusjuridiikkaan pohjautuva sopimus Vaatii viranhaltijan päätöksen ja lautakunnan hyväksynnän	Täytyy noudattaa maanvuokralain ehtoja Vaatii viranhaltijan päätöksen ja lautakunnan hyväksynnän

2.5 Virkistysalueiden arvo

Virkistysalueiden maapohjalle voidaan johtaa rahallinen arvo kauppahintatilastojen sekä Maanmittauslaitoksen lunastustoimituksista maksettujen korvausten perusteella. Turussa yleisille virkistysalueille ei tällä hetkellä ole käytössä aluehinnoittelua, vaan virkistysalueiden arvo määritellään tapauskohtaisesti. Lisäksi virkistysalueet nähdään yleisesti arvokkaina ja hyvinvointia lisäävänä tekijänä. Vesistöjen ja metsän läheisyys voivatkin vaikuttaa positiivisesti kaupunkiasuntojen hintakehitykseen. Helsingissä tehdyn tutkimuksen mukaan erityisesti merenrannan ja keskuspuiston läheisyys nostivat asuntojen hintaa. (Helsingin viher- ja virkistysalueet ja kaupunkiluonto 2000: 8.)

3 Tutkimuksen rajaus ja metodit

Tässä luvussa käydään läpi tutkimuksen rajaus, eli olennaisimmat kysymykset, joihin tutkimuksella pyritään vastaamaan sekä käytettävät tutkimusmenetelmät. Lisäksi esitellään tutkimukseen osallistuneet kunnat ja kaupungit.

3.1 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen aiheen voi tiivistää tutkimuskysymykseen: Mitkä ovat maanvuokran määräytymisperiaatteet kunnan yleisillä alueilla, kun maata luovutetaan pienimuotoiseen, voittoa tavoittelemattomaan toimintaan?

Tämän kysymyksen voi edelleen jakaa konkreettisempiin alakysymyksiin, jotka ovat seuraavat:

- Miten korvaus maankäytöstä määräytyy?
- Minkä tyyppisiä sopimuksia laaditaan?
- Miten huolehditaan tasapuolisesta kohtelusta eri toimijoiden välillä?

Jotta kysymyksiin saataisiin perusteelliset vastaukset, laadittiin haastatteluita varten ohjaava kysymysrunko. Haastattelukysymykset kehitettiin yhdessä toimikunnan kanssa, ja ne pohjautuvat aiheen teoriataustaan.

3.2 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus suoritettiin kvalitatiivisena haastattelututkimuksena. Tutkimusmenetelmäksi valittiin asiantuntijahaastattelut, joissa käytettiin ohjaavaa kysymysrunkoa. Asiantuntijahaastattelussa kohdetta haastatellaan siksi, että kohteella oletetaan olevan tutkimuksen kannalta merkityksellistä instituutionaalista tietoa (Alastalo & Åkerman 2010: 373). Asiantuntijahaastattelulla pyrittiin saamaan tässä tapauksessa tietoa julkishallinnon prosesseista.

Tutkimusaineisto koostuu yhdeksästä asiantuntijahaastattelusta. Haastateltaviksi valittiin Turun lähikaupunkien- ja kuntien, sekä muiden suurten

suomalaiskaupunkien maanluovutusten parissa toimivia työntekijöitä ja virkamiehiä. Suuremmista kaupungeista haastateltiin useampaa henkilöä, sillä tutkittujen sopimustyyppien parissa työskennellään organisaation eri osissa, tai asiasta tietoa on useammalla henkilöllä eri näkökulmista. Tutkimukseen osallistuneet olivat ammattinimikkeeltään esimerkiksi tonttiasiamiehiä, tiimipäällikköitä, maankäyttöasiantuntijoita, -insinöörejä sekä -päälliköitä.

Haastattelupyynnöt lähetettiin sähköpostitse ja haastattelut suoritettiin videopuheluna etäyhteydellä Microsoft Teamsissa. Osallistujiksi valikoituivat niiden kaupunkien edustajat, jotka kutsuun vastasivat ja joiden kanssa kaikille sopiva aika päästiin järjestämään. Suurimmassa osassa haastatteluja osallistujia oli yksi, mutta isommissa kaupungeissa osallistujia oli 1–3, ja yhdessä suuremmassa kaupungissa suoritettiin kaksi haastattelua. Haastattelut kestivät 20–45 minuuttia.

Tutkimuksen kaikki teemat käsiteltiin haastatteluissa, mutta kaikissa haastatteluissa ei esitetty kaikkia kysymysrunгон kysymyksiä, sillä osa kysymyksistä oli toisensa poissulkevia tai kysytyyn asiaan ei ollut kunnassa tai haastateltavalla täydentävää sisältöä. Kysymysrunko toimi siten runkona haastattelulle, mutta myös keskustelun luonnollinen kulku vaikutti siihen, mitä jatkokysymyksiä kysyttiin.

Haastattelut tallennettiin videotiedostoina. Haastattelutallenteista poimittiin vastaukset kysymysrunгон kysymyksiin poimimalla ne vastaustaulukkoon ja näin taulukoidut vastaukset on käyty läpi tässä luvussa. Haastatteluvastauksia myös analysoitiin teemoittain ja tuloksista tehtäviä päätelmiä jäsenneltiin myöhemmissä luvuissa esiteltäviin taulukoihin. Lisäksi haastatteluvastauksista pyrittiin saamaan selville aiheeseen liittyviä tai esille tulleita asioita, joita ei varsinaisesti kysytty, eli hiljaista tietoa.

3.3 Tutkitut kunnat ja kaupungit

Tutkitut kunnat valittiin siten, että saataisiin toimeksiantajan kannalta merkityksellisiä tuloksia. Haastattelukutsuun vastasi neljä Varsinais-Suomessa sijaitsevaa, Turun vaikutusalueella sijaitsevaa kuntaa, joita kutsuttiin tässä tutkimuksessa naapurikunniksi. Naapurikuntien haastatteluiden tuloksia käsiteltiin tässä tutkimuksessa yhteisesti, sillä kuntien välillä ei ollut merkittäviä eroja tutkimuksen kohteena olevien luovutuskäytäntöjen suhteen. Suurempien kaupunkien vastaukset käytiin läpi kaupunkikohtaisesti.

Muita tutkimuksen kohteena olleita kaupunkeja kutsuttiin suuriksi kaupungeiksi. Kaupungeiksi valikoitui kaksi pääkaupunkiseudun kaupunkia sekä kaksi merkittävää eteläsuomalaista kaupunkia. Taustatietoa tutkituista kaupungeista ja kunnista esitetään taulukossa 2.

Taulukko 2. Tilastotietoa tutkimukseen osallistuneiden kuntien asukasmäärästä, sijainnista ja pinta-alasta (Kuntien avainluvut 2023; Suomen pinta-ala kunnittain 2024).

	Asukasmäärä	Sijainti	Maapinta-ala (km ²)
Naapurikunnat	20-36 000	Varsinaissuomi	50-300
Kaupunki 1	120 000	Päijät-Häme	460
Kaupunki 2	250 000	Pirkanmaa	530
Kaupunki 3	240 000	Uusimaa	240
Kaupunki 4	670 000	Uusimaa	220
Turku	200 000	Varsinaissuomi	250

4 Tutkimuksen tulokset

4.1 Naapurikunnat

Kaikissa lähialueen ympäryskunnissa luovutetaan yleisiä virkistysalueita pienimuotoiseen harrastuskäyttöön. Luovutukset harrastuskäyttöön ovat kuitenkin määrältään melko vähäisiä, koska kunnat ovat väkimäärältään pienempiä, joten

kaikenlaista toimintaa tapahtuu määrällisesti vähemmän. Osa kuntien virkistysalueista ja siten niillä tapahtuva harrastustoiminta sijoittuu yleisten alueiden sijasta asemakaavoittamattomalle maalle.

Luovutustapoja ovat yleisimmin käyttöoikeussopimukset sekä luvat. Lupia pienimuotoiseen toimintaan ja erityisesti tapahtumia varten annetaan naapurikunnissa myös korvauksetta. Käyttöoikeussopimuksia voidaan myös solmia siten, että korvauksen sijaan käyttäjät rakentavat alueelle jonkin sille lisää käyttömahdollisuuksia tai viihtyisyyttä tuottavan asian. Eräässä kunnassa paikalliselle yhdistykselle luovutettiin käyttöoikeus virkistysalueeseen grillipaikan rakentamista ja ylläpitoa varten. Luovutuksesta ei otettu korvausta, sillä nähtiin, että katoksesta ei ollut haittaa, mutta sen olemassaolo teki virkistysalueesta viihtyisämmän, eikä kunnan tarvinnut investoida katoksen ylläpitoon.

Luovutuksista harrastuskäyttöön tehdään myös maanvuokrasopimuksia. Maanvuokrasopimuksia sopimustyyppinä käytetään, kun kyseessä on pidempiaikainen luovutus, ja toiminnan luonteen vuoksi alueen muun käyttö estyy. Maanvuokrasopimuksia on tehty esimerkiksi metsästystä varten, tai tapauksissa, joissa alueen käyttämiseen liittyy kiinteitä rakenteita.

Luovutusten kesto vaihtelee muutamista päivistä vuosiin, kuitenkin siten, että yli 10 vuoden sopimuksia ei juurikaan solmita. Käyttökorvausta määritettäessä ei yleensä käytetä maan pääoma-arvon tuottovaatimusprosenttia määräysperusteena, kun maata luovutetaan pienimuotoiseen harrastustoimintaan. Yleisten alueiden pääoma-arvoakaan ei ole näissä kunnissa yksiselitteisesti määritetty, mutta jos sitä on johonkin tarkoitukseen tarvittu, on katsottu vertailukauppoja ja alueella tehtyjä lunastuksia arvon määrittämiseksi.

Rahallisen tuoton sijasta naapurikunnissa odotus on, että pienimuotoisen harrastustoiminnan tulee tuottaa hyvinvointia, ja muunlaista elinvoimaa. Siksi perittävät korvaukset ovat lähinnä nimellisiä. Mikäli minimivuokra on määritetty, on se muutama sata euroa. Mikäli korvaussummasta tulisi tätä pienempi, annetaan toiminnalle lupa tai tehdään käyttöoikeussopimus vastikkeetta. Korvausten

laskutuskustannuksia ei ole tarkemmin mietitty siten, että toiminnassa jäätäisiin aina taloudellisesti voitollisiksi kunnan osalta.

Erityisesti harrastustoimintaan maata luovutettaessa korvauksiin tai muihin käytännön asioihin ei missään tutkituista kunnista oteta maapoliittisissa periaatteissa kantaa. Maapoliittisissa periaatteissa määritelläänkin yleensä vain asumi- seen- ja liiketoimintaan tarkoitettujen tonttien maanvuokrahinnat. Korvauksien määrittäminen ja ylipäätään luovutuksista päättäminen jää näissä tapauksissa näin olleen viranomaisen oman harkinnan varaan. Eräs haastateltava kuvaakin omaa harkintavaltaansa tärkeimmäksi työkalukseen näissä tapauksissa. Myös lainsäädäntö mainitaan päätöksentekoa ohjaavana tekijänä haastatteluissa. Naapurikunnissa yleinen käytäntö on, että asioista päätetään yhteistyössä muiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden kanssa keskustellen ja toisaalta menneisiin päätöksiin ja sopimuksiin kulloistakin tapausta reflektoiden.

Yleinen asenne naapurikunnissa vaikuttaa haastatteluiden perusteella olevan se, että yhdenmukaisesta linjasta ja sopimusehdoista eri toimijoiden ja toisaalta erityöntekijöiden välillä pidetään huolta siten, että vuokra-asioita hoitaa vain yksi, tai kaksi työntekijää tai virkahenkilöä. Organisaation sisäisen työnjaon selkeyden avulla halutaan pitää huoli siitä, että eri toimijoita kohdellaan samoin. Niissä kunnissa, joissa työntekijöitä on useampi kuin yksi, pyritään ratkaisuihin keskustelemaan ja pitämään siten muut ajan tasalla. Päätöksistä keskustellaan myös muiden toimialojen edustajien tai korkeamman tahon virkamiesten kanssa tarvittaessa.

Tasapuolista kohtelua edistäviä työkaluja olivat työntekijöiden omat taulukot ja kunnallisvaltuuston hyväksymät sopimus pohjat. Lisäksi yleistä on tarkastella vanhoja, vastaavia sopimuksia.

Kaikenlaiseen aktiivisuuteen suhtaudutaan tutkituissa ympäryskunnissa positiivisesti, kunhan toiminnasta ei koidu haittaa, ja yleiset alueet pysyvät pääosin kaavan mukaisissa yleisessä käytössä. Eräs haastateltava toteaa, että yleiset alueet ovat ensisijaisesti yleiseen käyttöön, mutta ”kaikki muu on sitten

bonusta”. Toinen taas pohtii, että yleishyödylliseen tarkoitukseen luovutettaessa voisi miettiä oman kategoriansa vuokrahinnoille.

4.2 Kaupunki 1

Kaupunki 1 luovuttaa mielellään virkistysalueita pienimuotoiseen harrastustoimintaan. Luovutukset hoidetaan luvilla, ja hinta luvulle määräytyy lautakunnan määrittämän hinnaston kautta. Hinnoittelun kannalta oleellista on, että käytöstä aiheutuvat kulut saadaan katettua. Tavoitteellista tuottovaatimusta toiminnalla ei ole, eikä kaupungissa käytetä hinnoittelukonseptina pääoman tuottovaatimusta.

Luvittajana kaupungissa 1 toimii viranhaltija, jolla on myös toimivaltaa hinnoittelun suhteen. Käytännössä toimivalta- ja lautakunnan laatima hinnasto määrittää sen, miten hinta kussakin tapauksessa muodostuu. Luovutuksen käyttötarkoitus vaikuttaa hintaan siten, että mikäli toiminnasta aiheutuu jotain haittaa, peritään luovutuksesta korvaus. Yleishyödyllisille toimijoille korvaus on pienempi, mutta luovutus voi olla myös veloitukseton.

Lyhytaikaisille luovutuksille on käytössä päiväkohtainen taksa. Tapahtumien lupien hinnoitteluun vaikuttaa, onko kyseessä ilmainen vai pääsymaksullinen tapahtuma. Yhteiskunnallisilta, voittoa tavoittelemattomilta tapahtumilta veloitetaan pienin mahdollinen taksa. Hinnasto on kaikkien saatavilla kaupungin nettisivuilla ja sivustolla on myös ohjeistus, millaisilla ehdoilla käyttö on ilmaista. Pitemmät sopimukset tehdään vuodeksi kerrallaan, mutta enimmäisaika luvitukselle on viisi vuotta. Käyttöehdot ja -korvaus on haastateltavan mukaan tässä vaiheessa hyvä päivittää ajantasaisiksi.

Mikäli kyseessä on useamman vuoden sopimus, laskutus tapahtuu kerran vuodessa, ja luvat laskutetaan aina vuosittain. Minimivuokraa ei kaupungissa 1 ole määriteltä, mutta yhden luvan kulujen arvioidaan olevan noin 40 euroa. Alueiden käytöstä ei useinkaan saada voittoa suhteissa kuluihin.

Haastateltava toivoi, että kun luvitusprosessi on kunnossa, kohtelu on tasa-arvoista. Kaupungissa luvittaminen on jaettu lupatyyppeihin mukaan, ja siten samantyyppisiä lupia valmistelee aina yksi henkilö, henkilöstön asiantuntemukseen luotetaan tasa-arvon toteutumisessa. Kaupungissa 1 tiedostetaan, että henkilöstön vastuulla on perehtyminen taustoihin, muihin päätöksentekoon vaikuttaviin seikkoihin ja se, että kohtelu on yhdenmukaista. Haastateltavan mukaan paljon on viranhaltijan vastuulla ja nyanssieroja päätöksissä voi näin syntyä.

Toimintaa ohjaavia ja helpottavia työkaluja kaupungissa ovat hinnasto sekä ilmaisten katualueiden ohje, joka on jo nyt hieman vanhentunut. Näiden työkalujen avustamana sekä omaa harkintaa käyttäen tehdään lupapäätökset. Ilmaisen katualueiden ohje on käytännössä katsoen vanhentunut, koska toimintaa on juurikin myös viheralueilla ja esimerkiksi lähimetsissä, joten ohjeen tulkinta alueen suhteen on liian suppea ja se pitäisi päivittää.

Koska päätöksissä käytetään myös omaa harkintavaltaa ja viranhaltijalla on laajahko toimivalta, haastateltavan mukaan on tärkeää, että päätösten perusteet kirjoitetaan mahdollisimman selkeästi päätökseen. Perusteluihin voidaan myös kirjoittaa, mitä on neuvoteltu ja muutenkin kertoa yksityiskohtaisesti, mitä päätetään ja miksi. Kun päätöksenteon perusteissa ollaan läpinäkyviä, voidaan haastateltavan mukaan niiden takana seisoa.

Yhdistyksiä pyritään kohtelemaan siten, että päätökset ovat niille samanlaisia. Kaupungissa annetaan yhdistyksille yhdistystukea, tai tukea tapahtumapalvelun kautta siten, että tapahtumapalvelut maksavat käyttökorvauksen. Käyttötarkoitus vaikuttaa hintaan, siten että esim. syrjäytymisvaarassa olevien osallistamiseen annetaan luvat edullisemmin.

Lopuksi kaupungin edustaja haluaa korostaa kaupungin olevan pienisuuri kaupunki, jossa viranomaisen ei ole kasvoton. Viranomaisten kanssa neuvotellaan maankäytöstä yhdessä hyvässä hengessä, tapahtumat suunnitellaan yhdessä

ja yhdessä myös mietitään, millä tavalla korvaus järjestetään. Tärkeää on, että kaupungissa asukkailla on mahdollisuus järjestää kaikenlaista.

4.3 Kaupunki 2

Haastattelun perusteella selvisi, että kaupunki 2 vuokraa virkistysalueita pienimuotoiseen harrastustoimintaan ainoastaan maanvuokralain 5. luvun mukaisia maanvuokrasopimuksia käyttäen. Sopimukset solmitaan toistaiseksi voimassa olevina 1–3 kuukauden irtisanomisajalla. Tällä käytännöllä pidetään huolta siitä, että alue voidaan saada tarvittaessa nopeastikin kaavan mukaiseen käyttöön, mutta toisaalta lyhyt irtisanomisaika tarjoaa joustavuutta myös vuokralaisen mahdollisesti muuttuviin olosuhteisiin.

Kaupungin 2 vuokrauskäytännöissä poikkeuksellista verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin on se, että kaupunki 2 vaatii kaikilta viheralueita harrastuskäyttöön vuokraavilta poikkeamispäätöksen hakemista toiminnalleen. Päätös haetaan poikkeamislupatyöryhmältä ennen vuokrasopimuksen solmimista. Kaupunki 2 perustelee käytäntöään sillä, että virkistyskäyttöön kaavoitetut alueet tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti pitää kaikille avoimena alueena ja monissa harrastuskäyttötapauksissa kulku alueelle, ja sen käyttö voi rajoittua ulkopuolisilta.

Kaupungin 2 viherosasto ei haastateltavien mukaan myöskään erityisesti halua puistoihin ylimääräistä toimintaa, vaan halutaan että ne säilyvät kaikille avoimessa käytössä. Sopimuksia valmisteleva työntekijä yleensä katsoo jo ennen poikkeamispäätöksen hakemista tapauskohtaisesti, onko harrastustoiminta luonteeltaan sellaista, että mahdollisen vuokralaisen kannattaa ylipäättään lähteä poikkeamisprosessiin.

Kaupungilla 2 on käytössään kaikille sama, kiinteistölautakunnassa hyväksytty maanvuokrasopimus pohja. Vuokran suuruus on 6 % alueen pääoma-arvosta, ja tuottovaatimus on sama kuin liiketonteilla. Kaupunki 2 antaa pienille, voittoa tavoittamattomille toimijoille joustovaraa määrittelemällä yleisten virkistysalueiden pääoma-arvon edulliseksi. Pääoma-arvon suuruuteen vaikuttavat myös alueen

sijainti, käyttötarkoitus johon alue vuokrataan, sekä mahdollinen käytöstä koituva haitta.

Kaupunki 2 varmistaa eri toimijoiden tasapuolisen kohtelun käyttämällä kaikille vuokralaisille samaa sopimus pohjaa. Lisäksi sopimusten sisällöstä keskustellaan organisaation sisällä tarvittaessa ja työnkuvat on organisaatiotasolla jaettu siten, että vain yksi henkilö on vastuussa tietyn tyyppisistä sopimuksista. Henkilöllä, joka tämän tyyppisistä sopimuksista vastaa, on käytössään vyöhykehintataulukko, jota sovelletaan kaikkiin sopimuksiin samalla tavalla.

4.4 Kaupunki 3

Kaupungissa 3 alueita luovutetaan harrastustoimintaan ainoastaan käyttö lupia laatimalla. Kaupungissa ei siis tehdä sopimuksia, tai viranhaltijan päätöksiä, vaan lupapalveluita. Kaupungilla on käytössä Lupapiste-palvelu, joissa tehdään hakemus luvalle.

Luvat ovat kestoaltaan maksimissaan viisi vuotta, ja kesto vaihtelee tarpeen mukaan muutamista päivistä muutamiin vuosiin. Maksimi on määritelty kaupungin hallintosäännössä.

Kaupunki 3 on määrittänyt yleisille alueille lautakunnan hyväksymät taksat. Yleisten alueiden luovutusten hinnat eivät ole riippuvaisia tonttimaan hinnoittelusta, jossa tuottovaatimus on 5–7 %. Tuottovaatimusta ei käytetä luovutuksen hinnoittelun perusteena, sillä yleisen alueen hinta on lähtökohtaisesti kaupungissa niin alhainen, että hinta jäisi liian alhaiseksi. Kaupunki on päättänyt, että harrastustoimintaa varten luvitetaan maata käytettäväksi 100 euron vuosikorvauksella tuhatta neliometriä kohden. Tällöin toiminnan tulee olla tilapäistä ja alueen pysyvä yleisessä käytössä toiminta-ajan ulkopuolella. Lisäksi hakemuksen käsittelystä veloitetaan käsittelymaksu.

Kaupungissa 3 käytetään lisäksi haittaan perustuvaa hinnoittelua muunlaisissa tilapäisissä maanluovutuksissa: esimerkiksi työmaat maksavat enemmän, sillä

niistä koituu kaupungin asukkaille myös haittaa. Korkeammilla hinnoilla halutaan taata, että haittatekijöistä päästään mahdollisimman pian eroon.

Kaupungissa 3 kaikki harrastuksiin liittyvät luovutukset käsitellään verkossa toimivan Lupapiste-palvelun kautta. Koska Lupapiste-palvelun prosessi sekä hinnoittelu on kaikille samanlainen, takaa se tasavertaisen kohtelun. Kaupungissa myös tiettyjä yleishyödyllisiä toimintoja, usein urheiluun ja liikuntaan liittyviä, voidaan järjestää ja luvittaa taksavapaasti.

Kaupungissa 3 käytäntönä oleva ”yhden luukun periaate” ja yhtenevä lupamennettely onkin kaupungissa tärkein maanluovutuksia virtaviivaistava prosessi. Päätävä virkamies käyttää kuitenkin harkintaa tilanteissa, jotka vaativat soveltamista. Joskus esimerkiksi mietitään, onko jokin toiminta taksavapaata. Kaikkien päätösten tulee kuitenkin myös noudattaa kaupungin hallintosäätöä.

Haastateltavien mukaan lupien hakijat ovat useimmiten valveutuneita, ja ymmärtävät että minkä tyyppinen toiminta mihinkin sijaintiin sopii. Siten lupahakemuksia harvemmin kokonaan hylätään. Joskus kuitenkin hakijaa neuvotaan hakemaan aluetta jostain muualta tai ylipäättään, miten toiminta saataisiin onnistumaan jollain tapaa.

Maapoliittiset päätökset tai periaatteet eivät ohjaa luvitustoimintaa erityisen tarkasti. Ohjauspäätös on haastateltavien mukaan tehty kaavoitusvaiheessa: kun jokin alue on määrätty yleiseen käyttöön, voidaan sille luvittaa tapahtumia ja muunlaista virkistyskäyttö ja harrastustoimintaa.

4.5 Kaupunki 4

Kaupunki 4 vuokraa maata yleisiltä alueilta pienimuotoiseen harrastustoimintaan. Luovutuksia tähän toimintaan tehdään lähinnä Luvat- ja palvelut sekä kulttuuri- ja vapaa-ajan yksiköistä. Kaupunki 4 käyttää luovutuksissa sopimustyyppinä pääsääntöisesti Maanvuokralain mukaisia maanvuokrasopimuksia.

Alueenkäyttölupia laaditaan tapahtumia varten, mutta harrastustoimintaan lähinnä maanvuokrasopimuksia.

Kaupunki 4 on jaettu kolmeen hintavyöhykkeeseen, joihin sisältyvät yleiset alueet ja rakentamaton tonttimaa. Kaupungissa on kehitetty vuokraustoimintaa varten hinnasto, jossa on määritelty hinnat erilaisia käyttötarkoituksia varten. Harrastustoimintaan näistä liittyy erityisesti yleisten alueiden- ja rakentamattomaan maan hinnasto, jonka mukaan maanvuokra on 0,85 € / m² tai 0,65 € / m² riippuen sijainnista.

Rakentamattoman maan ja yleisten alueiden vyöhykehinnoissa ei tehdä eroa sillä, onko vuokrauksen käyttötarkoitus yleishyödyllinen toiminta, vaiko esimerkiksi yritystoimintaan liittyvä varastointi. Tapahtumia saatetaan puolestaan luvittaa korvauksetta, mikäli kyseessä on esimerkiksi pääsymaksuton tapahtuma. Rakenteita ja rakennuksista säädelään puolestaan rakennusjärjestyksessä. Esimerkiksi tapahtuma tarvitsee toimenpideluvan, jos se kestää yli kaksi kuukautta.

Lautakunnan määräämää taksaa sovelletaan tapauksissa, jossa hinnoittelua ei ole selkeästi määritelty. Näissä tapauksissa viranomaisen käyttää omaa harkintavaltaansa. Joissain suuremmissa luovutuksissa on tarpeen vaatiessa teetetty markkinaselvitys. Yleisesti kaupungissa 4 on käytössä 5 %:n tuottovaatimus pääomalle niissä vuokrauksissa, joissa sitä käytetään konseptina, mutta tämä ei koske tilapäistä harrastuskäyttöä. Kulttuuri- ja vapaa-ajan osastolta annetaan maata käyttöön 50 %:n alennuksella liikuntakäyttöön. Laskutusrytmistä sovitaan asiakkaan kanssa, ja lyhyistä sopimuksista peritään kertakorvaus.

Kaupungilla on työkaluinaan esimerkiksi maanvuokrausjärjestelmä vuokralaskureineen ja jo mainitut hinnastot, joissa on hintavyöhykkeitä ja erilaisia hinnoittelumalleja erilaisiin käyttötarkoituksiin. Sopimus pohjat ja päätöspohjat ovat kaikille asiakkaille samat, kuten myös hakemuslomakkeet. Kaupungin hinnasto, ja siihen liittyvät päätösdokumentit ovat kaikkien saatavilla netissä. Sopimuksissa on kaikille samat vuokrausehdot, ja erityisehtoja laaditaan tarpeen mukaan.

Haasteellisemmista tapauksista keskustellaan tiimikokouksissa ja vuokrauspäätöksiä tehdessä kiinnitetään huomiota myös hakijoiden taustaan.

Haastateltavan mukaan hinnasto itsessään lisää yhdenvertaisuutta. Tapahtumat ovat hyvin yksiselitteisiä hinnoittelultaan, mutta maanvuokrauksessa joutuu hinnastoa tulkitsemaan enemmän. Lähtökohtaisesti aina, kun tehdään uuden tyyppinen vuokraus, määritellään kertaalleen, miten vuokraus hoidetaan, ja sen jälkeen sitä käytetään esimerkkitapauksena. Sopimus- ja päätöspohjia päivitetään säännöllisesti. Tarkoitus on myös, että käytetään aina alkuperäistä pohjaa, eikä kopioida edellistä tapausta niin, että vuokrasopimukset vaivihkaa muuttaisivat muotoaan. Yhdenvertaisuudesta huolehtivat myöskin asiakkaat itse: välillä naapurivuokralaiset voivat huomauttaa, mikäli uusi naapuri onkin saanut jollain tavalla erilaisen sopimuksen.

Haasteena kaupungissa haastateltavan mukaan on poliittinen päätöksenteko: joskus poliitikot puuttuvat johonkin tiettyyn, keskustelua herättäneeseen tapaukseen ja ehdottavat ratkaisuaan ja nämä ratkaisut voivat olla aiemmin päätettyjen vuokrausperiaatteiden vastaisia. Poliitikot eivät aina muista, että kaupungissa pitää toimia yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Jokainen viranhaltijan päätös pystytään nostamaan poliittiseen käsittelyyn, jos poliitikot niin haluavat. Koska kaupunki on valtakunnallisesti merkittävä, seuraa media asioita tarkasti. Juuri vuokraustoiminta nähdään kiinnostavana koska se liittyy niin kiinteästi ihmisten elämään ja näkyy katukuvassa, esimerkiksi kesäterassit.

Lisäksi moniin maanvuokratapauksiin liittyy myös asukasviihtyvyyden näkökulma. Maankäyttöön ja vuokraustoimintaan liittyy painetta: yhtä aluetta voidaan samanaikaisesti haluta suojeltavaksi, leikkialueeksi sekä myyntitoimintaan ja lisäksi täytyy muistaa vielä infrastruktuurin tarpeet. Vuokraustoiminta on jatkuvaa tasapainottelua eri intressien välillä. Toisaalta halutaan esimerkiksi suojella historiallisesti merkittävää ympäristöä, ja toisaalta taas halutaan, että kaupungissa tapahtuu ja että alueilla on taloudellista toimintaa.

Harrastustoiminnasta ei kaupungin strategiassa kerrota mitään erityistä. Vuokraustoiminnan pohjia kuitenkin päivitetään, kun strategia päivittyy. Kaupungissa 4 on erilaisia strategiasta tulevia, ristiriitaisiakin toiveita. Samanaikaisesti esimerkiksi toivotaan lisää tapahtumia mutta toisaalta halutaan luontoarvojen huomioimista.

Yleisluontoiset strategiasta tulevat linjaukset kuuluvat enemmänkin suunnittelutasolle. Käytön moninaisuus kuitenkin unohtuu suunnitteluvaiheessa. Suunnittelussa mietitään aluetta yhteen käyttöön, mutta käytännössä sitä voidaan käyttää kymmeneen eri tarkoitukseen. Haastateltavan mukaan kaupunkikuvallisiin arvoihin törmätään usein vuokraustoiminnassa. Heillä (maisemasuunnittelulla) ei ole varsinaisia päätösvaltaa, mutta tästä seuraa näkemyseroja.

Harkintavaltaa käytetään silloin, kun esimerkiksi taksapäätöksissä ei ole määriteltä. Haastetta aiheuttaa se, että päätöksiä tarvitaan nopeasti koska asiakkaat tarvitsevat maan käyttöönsä äkkiä.

Haastateltavan mukaan harrastuksille vuokratessa melumääräykset on hyvä huomioida. Lisäksi puistojen vuokraaminen on herättänyt kaupungissa keskustelua, koska puistojen toivotaan säilyvän puistoina ja niiden ennallistaminenkin voi olla haastavaa, mikäli toiminta kuluttaa luontoa.

5 Johtopäätökset

Tässä luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin, ryhmitellään tuloksia teemoittain ja analysoidaan niiden merkitystä sekä pohditaan mahdollisia syitä tuloksille. Liitteessä 2 on haastatteluiden olennaisista löydöksistä teemoittain koostettu taulukko, ja sama taulukko on pienikokoisena myös kuvassa 2.

Tulosten perusteella saatiin käsitys siitä, että yleisten alueiden luovutuskäytännöt sekä hinnoitteluperiaatteet vaihtelevat kaupunkien ja kuntien välillä, eikä yhtä yhtenäistä linjaa ole olemassa. Kuitenkin tulosten perusteella voidaan sanoa, että suuremmissa kaupungeissa yhtenäisiä käytäntöjä, periaatteita ja tapoja toimia on kehitetty enemmän, kun taas asukasmäärältään pienemmissä naapurikunnissa luovutuksia hoidetaan tapauskohtaisemmin.

	Naapurikunnat	Kaupunki 1	Kaupunki 2	Kaupunki 3	Kaupunki 4
Sopimustyytit	käyttöoikeussopimukset luvat, maanvuokrasopimukset	lupa	maanvuokrasopimus	lupa	lupa, käyttöoikeus, maanvuokrasopimus
Hinnoittelutapa	useimmiten tapauskohtainen mahdollisesti ilmainen joskus myös vaihtokauppa	vöyhykehinnasto, tapauskohtaisesti sovelletaan myös	Tuottovaatimus 6 %, yleisten alueiden hinta edullinen yleishyödyllisille yhdistyksille	Lautakunnan hyväksymä yleisten alueiden taksa 100e /1 000m2 / vuosi	Vöyhykehinnasto, lautakunnan määräämä taksat, saatavisa netistä
Minimihinta	muutama satanen, jos on	ei ole, luvan kulut n. 40 euroa	200 euroa / vuosi	ei ole	ei ole
Alennukset	Annetaan usein kokonaan korvauksetta, ei yhtenäistä ennalta sovittua käytäntöä	Mahdollista saada alennusta, tieto ehdoista nettisivuilla	Ei sovittua alennuskäytäntöä	Mahdollisuus saada veloitusetta, tieto ehdoista taksahinnastossa	Mahdollisuus saada veloitusetta tietyn ehdoin
Työkalut	Yksinkertainen organisaatio rakenne, aiemmat sopimukset	hinnasto, katualueohje oma harkinta	Töiden organisointi, vöyhykehinnasto muut samantyyppiset tapaukset	Lupapiste-palvelu, taksa yhden luukun periaate,	Sopimusperusteiset, hinnasto erilaiset it-järjestelmät
Muuta	Positiivinen asenne harrastamiseen ja aktiivisuuteen	Hinnasto saatavilla kaupungin nettisivuilla	Kaikkiin maanvuokrauksiin yleisillä alueilla on haettava poikkeuslupa, yleiset alueet puistoja!	Kaikki asiakkaat hakevat luovutuksena lupapiste-palvelun kautta	Ristipainetta maankäytössä kohdistuu paljon yleisiin alueisiin

Kuva 2. Taulukkoon on koottu tuloksia teemoittain. Taulukko on saatavilla parempiresoluutioisena liitteessä 2.

5.1 Maanvuokran tai käyttökorvauksen määräytymisperiaatteet

Tutkimuksen osallistuneiden kuntien keskuudessa ei ole yhdenmukaisia periaatteita, joilla maanvuokran tai maankäytöstä perittävän korvauksen suuruus yksiselitteisesti määräytyisi. Haastattelujen perusteella vaikuttaa, että suuremmissa kaupungeissa luovutuksia tehdään ja hinnoitellaan naapurikuntiin verrattuna enemmän ennalta säädetyillä käytäntöillä ja periaatteilla noudattaen. Suuremmilla kaupungeilla ei ole kuitenkaan kaikilla samanlaisia periaatteita, jonka mukaan arvioida, millä perusteella voittoa tuottamattomalle, yleishyödylliselle

harrastustoiminnalle maanluovutuksia hinnoiteltaisiin. Naapurikunnissa maata annetaan usein käyttöön veloituksetta, ja hinnoittelu on tapauskohtaisempaa, kun taas suuremmissa kaupungeissa hinnoittelua ohjaavat laajemmat periaatepäätökset.

Yleistä naapurikuntien sekä suurempien kaupunkien välillä kuitenkin on se, että yleisten alueiden käyttö hinnoitellaan yleensä eri tavalla tontteihin nähden. Yleisten alueiden suhteen ei useinkaan käytetä tuottovaatimusta hinnoittelukonseptina. Jos sitä käytetään, on yleisen alueen arvo määritelty lähtökohtaisesti sen verran alhaiseksi, että kun vuokra lasketaan tuottovaatimuksen mukaisesti, jää summa riittävän alhaiseksi myös pienempiä toimijoita ajatellen. Haastatteluiden perusteella kunnat ovat harvemmin määrittäneet tiettyä minimihintaa, asian käsittelystä, tai vuokran maksun käsittelystä johtuvia kuluja siten huomioida hinnassa. Lähes kaikkien haastateltavien mukaan minimihinnan määrittäminen koettiin kuitenkin hyväksi ideaksi, joka kannattaisi ottaa käyttöön

Lähes kaikissa suuremmissa kaupungeissa oli saatavilla julkinen hinnasto, josta mahdollista maata käyttöönsä hakeva taho pystyi jo tarkastamaan, kuinka paljon maankäyttö mahdollisesti tulisi maksamaan, sekä mahdollisesti tietoa siitä, miten luovutusprosessi käytännössä tapahtuu. On myös kaupunkikohtaista, tehdäänkö maanluovutuksia erilaisin ehdoin voittoa tavoitteleville yrityksille kuin yleishyödylliseen tarkoitukseen. Jotkin kaupungit saattavat luovuttaa maata käyttöön tietyissä tilanteissa kokonaan veloituksetta, ja jotkut kaupungit luvittavat esimerkiksi ilmaistapahtumia alennetuin hinnoin tai tietyillä ehdoilla yleishyödylliseen tarkoitukseen. Suuremmilla kaupungeilla tieto näistä käytännöistä on usein saatavilla kaupungin nettisivuilla.

Kaikki haastateltavat kertoivat käyttävänsä myös omaa harkintaansa hinnoittelussa. Suuremmissa kaupungeissa soveltamista ja harkintaa vaadittiin erityisesti tapauksissa, jotka jäävät valmiiden hinnastojen ja periaatepäätösten ulkopuolelle, tai muuten erityislaatuisissa tapauksissa. Pienemmissä naapuruskunnissa harkintaa taas käytetään siksi, että tapauksia lukumäärällisesti vähän. Maapoliittisten periaatteiden ei nähty vaikuttavan erityisesti kyseessä oleviin

vuokrauksiin, mutta kaavoituksen nähtiin ohjaavan toimintaa. Useampi haastateltava mainitsi, että kaupungissa puistot on pidettävä kaikille avoimina viheralueina.

5.2 Sopimustyyppit

Haastattelujen perusteella luovutuksesta sopimisen tapoina käytetään maanvuokra- käyttöoikeussopimuksia sekä lupamenettelyä. Yksikään tapa ei ole merkittävästi suositumpi kuin muut.

Tästä voidaan mahdollisesti päätellä, että valinta maanvuokrasopimuksen, käyttöoikeussopimuksen tai luvan antamisen välillä perustuu organisaatiokulttuuriin, eli johonkin historialliseen päätökseen, toimintatapaan tai tottumukseen, eikä välttämättä valitun sopimisen tavan ominaisuuksiin. Organisaatiokulttuuri voi olla kaupunki- tai kuntakohtaista tai mahdollisesti myös alueellista.

5.3 Tasapuolinen kohtelu

Tasapuolisessa kohtelussa onnistuminen koettiin haastateltavien keskuudessa tärkeänä ja vastuullisena tehtävänä. Osassa kaupunkeja tasapuolinen kohtelu on järjestetty organisoimalla työtä, kun taas toisissa tasapuoliseen kohteluun ohjaavat periaatepäätökset tai ohjeistukset. Lähes kaikki haastatellut mainitsivat vanhoihin sopimuksiin ja päätöksiin tutustumisen tärkeänä työvaiheena tasapuolisen kohtelun varmistamisessa. Tasapuolista kohtelua edistetään myös esimerkiksi valmiilla sopimus pohjilla, julkisella ohjeistuksella ja hinnoittelukäytännöillä sekä viime kädessä maankäyttäjiltä tulleilta palautteilla. Vastauksissa mainittiin myös henkilöstön ammattitaito: kun luovutusten käsittelijät ymmärtävät, että tasapuolisuus on tärkeää, ja tietää millaisia vuokrauksia on aiemmin tehty ja miten, niin tasapuolisessa kohtelussa onnistutaan.

5.4 Suhtautuminen harrastuskäyttöön yleisillä alueilla

Suhtautuminen yleisten alueiden luovutuksista harrastuskäyttöön ei ollut varsinainen tutkimuskysymys, eikä sitä varsinaisesti selvitetty haastattelukysymysten kautta. Suhtautuminen ja asenne tuli kuitenkin usein ilmi haastattelujen aikana siinä, miten tärkeänä kyseessä oleva toiminta koettiin.

Kaikissa Turun ympäryskunnissa suhtauduttiin positiivisesti yleishyödylliseen toimintaan yleisillä alueilla. Maata ollaan valmis luovuttamaan yleishyödylliseen harrastuskäyttöön mielellään ja välillä myös veloituksetta. Koska tutkitut naapurikunnat ovat asukasmääriltään suhteellisen pieniä, ei niissä työskentele maanvuokra-asioiden parissa kovin montaa henkilöä, saati useampia tiimejä. Lisäksi ympäryskunnat ovat harvempaan asuttuja, joten lähtökohtaisesti maankäyttöön kohdistuu vähemmän erilaista ristipainetta. Tämä mahdollistaa positiivisen ja kannustavan suhtautumisen kaikenlaiseen yleishyödylliseen toimintaan sekä ylipäätään siihen että ”tapahtuu jotain”. Aktiivinen elämä kunnassa voi luoda elinvoimaa ja parantaneekin kuntalaisten viihtyvyyttä ja kunnan vetovoimaa.

Nämä seikat voivat helpottaa päätöksentekoa ja asiat pysyvät yksinkertaisina, kun vain yksi tai kaksi henkilöä hoitaa tiettyntyyppisiä asioita. On helppoa vastata kysyjille myöntävästi, kun painetta maankäytössä on vähän. Kaikista ympäryskuntien haastatelluista välittyi asenne, että yleishyödyllistä harrastustoimintaa kunnan hallinnon puolesta haluttiin kunnassa tapahtuvan.

Myös lähes kaikissa suuremmissa kaupungeissa suhtauduttiin yleisten alueiden harrastuskäyttöön positiivisesti. Suuremmissa kaupungeissa asenne toimintaan viheralueilla vaihtelee hieman: Kaupungit 1 ja 3 haluavat mielellään alueilleen kaikenlaista toimintaa, kun taas kaupungissa 2 se nähdään myös mahdollisesti haasteellisena. Kaupungissa 4 maankäyttöön kohdistuu erilaisia intressejä eri tahoilta kaupunkiorganisaatiossa, mutta tilapäisestä vuokrauksesta vastaava haastatellun asenne harrastuksille vuokraamiseen on positiivinen.

5.5 Epäselviksi jääneet asiat

Haastattelujen perusteella maanluovutuksessa käytetään kaikenlaisia luovutus-tapoja: maanvuokrasopimuksia, käyttöoikeuksia ja lupia, eikä yksikään tapa ollut sen suosittu kuin muutkaan. Tutkimuksessa ei selvinnyt, miksi mikään tapa oli valittu.

Haastatteluissa ei selvinnyt, miten on päädytty antamaan alennusta tiettyihin yleishyödyllisiin luovutuksiin tai tapahtumiin. Toiminta koettiin hyödylliseksi kunnan tai kaupungin kannalta, mutta esimerkiksi mitään tiettyä lakia ei näissä tapauksissa annettu perusteeksi alennuksille.

6 Suosituksia luovutuskäytäntöjen kehittämiseksi

Tässä luvussa käsitellään erilaisia käytännönläheisiä toimintatapoja ja työkaluja, joilla helpottaa yleisten alueiden vuokrauskäytäntöjä tutkituissa tapauksissa ja mahdollisesti myös muunlaisissa luovutuksissa.

6.1 Parhaan käytännön määrittäminen

Haastatteluiden perusteella voidaan sanoa, että ei ole olemassa yhtä ja oikeaa tapaa hoitaa yleisten alueiden luovutuksia. Ylipäätään ei voida sanoa, että olisi parasta tapa hoitaa maanluovutuksia, vaan olemassa voi olla useita hyviä ja eri tilanteisiin sopivia ratkaisuja.

Hyvä uusi käytäntö tiettyyn kaupunkiin voi olla esimerkiksi sellainen, jonka toteuttaminen ei vaadi työntekijöiltä lisätyötä, ja joka esimerkiksi sopii jo käytössä oleviin ohjelmistoihin ja kaupungin toimintakulttuuriin. Lisäksi käytäntöjen tulee edistää hyvää hallintoa.

Koska luovutukset harrastustoimintaan ovat vain pieni osa kaikista luovutuksista, voi olla järkevintä, että käytännönprosessit näissä luovutuksissa ovat

saman tyyppisiä kuin muissakin luovutuksissa. Koska eri kaupungeissa käytetään esimerkiksi käyttöoikeussopimuksia, lupia ja maanvuokrasopimuksia erilaisilla tavoilla, voi olla tehokkainta tai yksinkertaisinta, että näissä luovutuksissa saman tyyppistä sopimusta tai käytäntöä on käytetty muissakin yleisten alueiden luovutuksissa.

6.2 Sopimustyytit

Taulukossa 4 käydään läpi erilaisten sopimistapojen mahdollisia hyötyjä ja haasteita.

Taulukko 4. Erilaisten luovutustapojen hyötyjä ja haasteita

Sopimustyyppi	Hyödyt	Haasteet
Maanvuokrasopimus	Selkeää kenen hallinnassa maa on Voidaan solmia joustavasti Voidaan sopia selkeästi vastuukysymyksistä (esim. turvallisuus) Selkeä jos alueella on rakenteita	Koetaan jähmeäksi? Mahdollisesti rajoittaa alueen käyttöä.
Käyttöoikeussopimus	Voidaan sopia käyttöajoista joustavasti Voidaan antaa korvauksetta Voidaan sopia vastuukysymyksistä joustavasti	
Lupa	Lupapalvelu vaikuttaa kätevältä (Parempi asiakaskokemus) Voidaan antaa korvauksetta	Uuden järjestelmän hankita (lupapalvelu)

Maanvuokrasopimus lienee tarkoituksenmukaisin vaihtoehto tilanteissa, jossa käyttö estää alueen käyttämisen muuhun tarkoitukseen. Mikäli harrastustoiminta vaatii esimerkiksi aitaamista tai jonkinlaisen rakennelman rakentamista,

voisi olla selkeintä käyttää maanvuokrasopimusta. Tällöin on selkeää, että maa on vuokrattu kauttaaltaan jollekin taholle. Maanvuokrasopimuksiakin voidaan solmia lyhyitä tai toistaiseksi voimassa olevina, ja pitää irtisanomisajat lyhyinä, jos maata tarvitaan muuhun käyttöön, tai käytöstä ilmenee haittaa.

Käyttöoikeussopimus voisi olla tarkoituksenmukainen valinta, kun myös muut voivat käyttää maata, eli toiminta ei varsinaisesti vaadi aluetta käyttöön jatkuvasti. Käyttöoikeussopimus tulee laatia myös silloin, kun maa luovutetaan korvauksetta, sillä jo maanvuokralaissa määritellään maanvuokraus siten, että vuokrauksesta peritään rahallinen korvaus. Käyttöoikeussopimuksissa voidaan myös määrittää tarkempia ajankohtia, milloin aluetta on oikeus käyttää, esimerkiksi vain tiettyinä päivinä tai kellonaikoina.

Haastattelujen perusteella lupia käytetään myös tilapäisissä virkistysalueen luovutuksissa harrastuskäyttöön. Luvissa positiivisena puolena on se, että niihin liittyvä byrokratia on mahdollista järjestää keveämmin, lisäksi lupien käyttämiin voi yhdistää lupapalvelun käytön, kuten yhdessä tutkimukseen osallistuneissa kaupungissa on tehty.

Haastatteluissa ei nostettu esiin erityisehtoja, joita juuri harrastamiseen olisi sovellettu. Sopimukseen kuuluvat erityisehdot on kuitenkin hyvä aina suunnitella tapauskohtaisesti, jotta käyttö pysyy sellaisena kuin on sovittu ja vastuuasiat ovat kaikille osapuolille selkeitä.

6.3 Sopimusten kesto

Kuntalain mukaisesti kaupunki voi luovuttaa maata enimmillään kymmeneksi vuodeksi ilman tarjouskilpailun järjestämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että kymmentä vuotta pidempiä sopimuksia ei kannata solmia, sillä tarjouskilpailun järjestäminen pienimuotoista harrastustoimintaa varten ei ole tarkoituksenmukaista. Haastatteluiden perusteella sopimusten pituudet vaihtelevat ja kesto perustuu joko asiakkaan tarpeeseen tai kunnan päättämään enimmäisaikaan. Yleistä myös on, että sopimus on voimassa toistaiseksi.

Toistaiseksi voimassa olevat sopimukset ovat käytännöllisiä, koska kaupunki voi silloin halutessaan koska tahansa irtisanoa sopimuksen. Irtisanomisaika voidaan jättää lyhyeksi, esimerkiksi 1-2 kuukauden mittaiseksi. Lyhyt irtisanomisaika palvelee myös asiakasta, sillä harrastustoiminnassa ja muussa yleishyödyllisessä toiminnassa aktiivisuus voi yllättäen laskea ja vuokrasopimuksesta on hyvä päästä helposti eroon tarvittaessa.

Määräaikaisia sopimuksia voi olla tarkoituksenmukaista tehdä silloin, kun tiedetään, että alueelle on esimerkiksi tulossa jotain muuta, tai siinä tapauksessa, että halutaan testata sitä, toimiiko ko. käyttötarkoitus alueella, tai mikäli käyttäjä haluaa jo hakemuksessaan määrittellä toiminnalleen tietyn määräajan.

Mikäli sopimustyyppinä on käyttöoikeussopimus, voidaan määrittää tarkemmin, mitä ajankohtaa käyttöoikeus koskee. Käyttöaika voidaan määrittää päivinä, viikkoina, tai jopa vuorokaudenaikoina, vaikka sopimus solmittaisiin pidemmäksi ajaksi. Mahdollisuus tuo joustavuutta, kun alue halutaan pitää kaikille avoimena muina aikoina.

6.4 Hinnoittelun erilaiset keinot

Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet määrittävät asuin- ja liiketoiminnan tonttien vuokrauksen hinnanmuodostusta yksiselitteisesti. Lisäksi työvälineenä käytössä on omakotitonttien vyöhykehinnasto. Yleisten alueiden maan hintaa ei ole erikseen määritelty.

Useissa tutkitussa kaupungissa yleisillä alueilla on eri hinta kuin tonttimaalla. Muutamassa kaupungissa on käytössä myös vyöhykehinnasto, jossa viheralue keskeisemmällä paikalla on arvokkaampaa, kuin kauempana keskustasta. Käytännönläheisenä työkaluna mainittiin vyöhykehinnastot- ja niihin liittyvät kartat. Turun kaupunki voi tilata AKA-arvioitsijalta tarpeelliset maan hinnan arviot vyöhykekarttojen ja muiden hinnoittelun työkalujen tuottamiseksi. Ajankohtaisia yleisien alueiden hinnastoja voitaisiin mahdollisesti käyttää myös muiden

luovutusten hintojen määrittelyyn. Hinnoittelun konseptina voidaan käyttää tuottovaatimusprosenttia, tai määritellä neliöhinta maanvuokralle.

Taulukossa 5 esitellään erilaisia hinnoittelun työkaluja, joita luovutuksissa voitaisiin käyttää, sekä niiden käyttöönottoon liittyviä mahdollisia hyötyjä ja haasteita.

Taulukko 5. hinnoittelun työkalujen mahdollisia hyötyjä ja haasteita.

Hinnoittelun työkalu	Hyödyt	Haasteet
Yleisten alueiden hintavyöhykkeet (neliöhinta, tai jokin tuottovaatimus/neliö)	Selkeä ja yksiselitteinen Mahdollisesti edullinen Kaikille yhdenvertainen	Vaatii konsultin kehitystyötä Haitan huomioiminen Voi tulla paljon hakijoita
Tonttimaan hintaan perustuva tuottovaatimus	Voidaan käyttää olemassa olevaa tietoa Alhaisempi prosentti tiettyihin käyttötarkoituksiin mahdollinen	Mahdollisesti korkea hinta Yleinen alue ei ole tonttia Vaatii kategorisointia
Jokin kiinteä hinta	Mahdolistetaan riittävän edullinen hinta Selkeää jos vakiohinnasto	Tasapuolinen kohtelu Vaatii paljon kehitystyötä Vaatii kategorisoimista
Luovutus veloituksetta	Edistää hyödyllistä toimintaa	Käyttöön liittyvät vastuukysymykset, joku voi valittaa
Minimihinta	Kattaa luovutusten paperitöistä johtuvat kulut	
Julkinen hinnasto nettisivuilla	Edistää hallinnon läpinäkyvyyttä Vähentää turhia kyselyitä	Voi lisätä hakijoiden määrää Vaatii työtä

Haastatteluiden perusteella osassa tutkittuja kuntia tai kaupunkeja ei tehdä eroa sen välillä, onko luovutuksen käyttötarkoitus yleishyödyllinen vai liiketoiminta. Hinnat on kuitenkin pidetty alhaalla siten, että rakentamattoman maan vuokra oli lähtökohtaisesti niin edullinen, ettei se ollut kynnyskysymys toiminnan aloittamiselle tai jatkamiselle. Edulliset hinnat voivat mahdollisesti kannustaa

ihmisiä aloittamaan myös pienimuotoista yritystoimintaa ja ovat siten elinvoimaisuutta lisäävä tekijä.

Haasteeksi, jota ei kuitenkaan haastatteluissa mainittu, voi edullisten vuokrahintojen takia muodostua hakijamäärien lisääntyminen. Mikäli maan hinta on liian alhainen, voi se lisätä myös epäasianmukaisia hakemuksia tai mahdollisesti haitallista toimintaa, esimerkiksi turhaa varastointia tai pitkittyneitä työmaita. Joissain tutkimukseen osallistuneissa kaupungeissa pyydetään korkeampaa hintaa vuokrauksista, joista aiheutuu jonkinlaista haittaa. Näissä tapauksissa ei puhuttu niinkään harrastustoiminnasta, vaan esimerkiksi rakentamisen tarpeisiin luovutetuista alueista. Lisäksi hinnoitteluperiaatteena voi olla se, kuinka paljon toiminta, jota varten sopimus tehdään, estää maankäytön muilta käyttäjiltä.

Useammassa suuremmissa kaupungeissa oli mahdollista saada maankäytönkorvauksesta tai tapahtumalupa-alennusta, tai mahdollisesti myös kokonaan veloituksetta, mikäli käyttötarkoituksena oli liikunta, tai jokin yleishyödyllinen toiminta. Suuremmissa kaupungeissa asia oli järjestetty siten, että perusteet sille, miten ja millä perusteilla alennusta voi saada, on julkaistu kaupungin nettisivuilla. Perusteiden julkaisu tekee alennuksen hakemisesta tasavertaisempaa ja läpinäkyvämpää.

Kun hintatietoa ja tietoa maanluovutuksen prosessista laitetaan julkisesti näkyville esimerkiksi nettisivulle voi se helpottaa käsittelijöiden työtä. Turhia kysymyksiä mahdollisilta asiakkailta tulee vähemmän ja lisäksi julkiset hintatiedot parantavat viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä. Lisäksi selkeästi määritelty hinnasto helpottaa sekä käsittelijän että virkamiehen työtä. Hinnastoja voidaan joutua soveltamaan tapauskohtaisesti esimerkiksi käyttöasteen mukaan, mutta työtä ehdottomasti nopeuttaa se, että jonkinlainen ennalta määrätty hinnasto on käytössä. Lisäksi julkisesti näkyvillä oleva hinnasto parantaa hallinnon läpinäkyvyyttä. Haasteena julkisissa hinta- ja muissa tiedoissa voi mahdollisesti olla hakijamäärien ja sitä kautta käsittelijöiden työmäärään lisääntyminen.

6.5 Muita työkaluja ja käytäntöjä prosessien sujuvoittamiseen

Kaikissa naapurikunnissa sekä useassa kaupungissa haastatteluissa nousi esiin tasapuolisuutta edistävänä keinona töiden organisointi siten, että vain yksi tai kaksi henkilöä on vastuussa tietyn tyyppistä luovutuksista. Kun työtä tekevät vain tietyt henkilöt, tietävät he, millä tavalla sopimuksia on historiallisesti solmittu ja osaavat siten tehdä tasapuoliset ehdot kaikille.

Riskinä tällaisessa töiden organisoinnissa on se, että sopimukseen liittyvä tietotaito ja erityisesti hiljainen tieto häviää organisaatiosta, jos sopimuksia hoitanut henkilö lähtee tai joutuu olemaan pidempään poissa. Tästä syystä kirjallisten periaatteiden ja ohjeiden laatiminen ja hiljaisen tiedon jäsennellyksi informaatioksi saattaminen on tärkeää. Erilaiset ohjeistukset ja muu hyvin jäsennellytieto tukee myös uuden henkilöstön perehdytystä.

Yhdessä tutkimukseen osallistuneessa kaupungissa käytössä on Lupapiste-palvelu. Haastatteluun osallistuneet kaupungin virkamiehet olivat erittäin tyytyväisiä palveluun. Kaupungissa on päätetty ”yhden luukun periaatteesta”, joka tarkoittaa, että kaikki maankäytön luvat hoidetaan saman palvelun kautta. Tällöin asiakkaalta saadaan jo mahdollisimman paljon sopimuksen kannalta olennaista tietoa palvelun kautta, ja saman palvelun käyttäminen myös muuhun toimintaan virtaviivaistaa työntekoa. Lisäksi periaate edistää asiakaslähtöistä palvelua.

Turun kannalta Lupapiste-palvelu voi olla sopiva työkalu, sillä se on tulossa lähivuosina käyttöön kaupungissa. Työkalua voidaan käyttää laajasti ja sen avulla voidaan sujuvoittaa kaikkia lyhytaikaisempia luovutuksia ja myös muita maanhallintaan ja rakentamiseen liittyviä prosesseja.

7 Yhteenveto

7.1 Tutkimustulosten merkitys ja luotettavuus

Insinööriyössä selvitettiin maanvuokran määräytymisperiaatteita yleishyödylliseen tarkoitukseen maata luovutettaessa. Lisäksi selvitettiin, millaisia muita käytäntöjä ja työkaluja näihin luovutuksiin liittyi.

Haastatteluiden avulla hankittiin toimeksiantajan kannalta relevanttia tietoa lähi-alueen kunnista sekä samankokoisista ja valtakunnallisesti merkittävistä kaupungeista. Kerättyä tietoa jäseneltiin teemoittain ja siten pystyttiin laatimaan konkreettisia ideoita, miten toimeksiantaja, Turun kaupungin tonttipalvelut, pystyy tulevaisuudessa kehittämään toimintaansa.

Tutkimusotosta ei voi kuitenkaan pitää tieteellisessä näkökulmassa kattavana, tai sellaisena, että se tuottaisi tilastollisesti merkittävää tietoa. Koska maanluovutuskäytäntöihin ja kuntien toimintakulttuureihin voi liittyä alueellisia eroja, voisi samanlaisilla tutkimusasetelmalla tuottaa erilaisia tuloksia, jos haastateltavat valittaisiin esimerkiksi ainoastaan Pohjois-Suomesta. Haastateltavien määrän tai tiedonkeruun metodien tulisi olla toisenlainen, mikäli haluttaisiin saada tilastollisesti merkittävää tietoa. Tutkimuksessa noudatettiin Metropolia Ammatikorkeakoulun tutkimuksen eettisiä periaatteita ja osallistujilta kysyttiin suostumus tutkimukseen.

Haastattelut tutkimusmetodina sisältävät aina inhimillisen tekijän, eivätkä siten aina anna täsmällistä tietoa aiheesta: haastateltava voi muistaa väärin, eikä välttämättä tiedä aiheesta kaikkea. Työssä on pääsääntöisesti nojattu haastateltavien kertomaan tietoon, eikä tiedon paikkansapitävyyttä ole erikseen selvitetty. Joissain tapauksissa haastateltava pyysi haastattelun yhteydessä katsomaan esimerkiksi netistä jonkin tietyn hinnan, ja silloin näin toimittiin.

7.2 Jatkotutkimuksen aiheita

Työn tekemisen aikana useassa haastattelussa sekä taustatietojen selvityksessä nousi esiin yleisten alueiden arvo. Yleisten alueiden arvoa ei ole yksinkertaista määrittää, sillä yleiset alueet on lähtökohtaisesti kaavoitettu yleiseen käyttöön, eikä siis esimerkiksi liiketoimintaa varten tai rakennettaviksi. Tästä näkökulmasta katsottuna yleiset alueet ovat arvoltaan alhaisia. Kuitenkin viheralueiden olemassaolo voi vaikuttaa positiivisesti kiinteistöjen hintakehitykseen, ja toisaalta myös puistot ja muut virkistysalueet voivat toimia haluttuna kauppa- paikkana erilaisille kioskeille ja liikkuvalla myynnillä sekä haluttuina tapahtumapaikkoina. Lisäksi yleiset alueet lisäävät viihtyvyyttä, sitovat hiiltä, vähentävät ilmansaasteita, ehkäisevät lämpösaarekkeitä sekä imevät hulevesiä ja vaikuttavat siten kaupunkiympäristöön ja -talouteen myönteisesti.

Yleisten alueiden arvonmäärittäystä ei ole monessakaan kaupungissa tehty, mutta kuitenkin näitä alueita vuokrataan laajastikin erilaisiin käyttötarkoituksiin. Yleisten alueiden arvon määrittämisen käytäntö voisi olla mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde. Mikäli yleisten alueiden arvon määrittäminen olisi yksiselitteisempää, helpottaisi se myös vuokrausten hinnoittelua. Jos esimerkiksi maan pääoma-arvon tuottovaatimusta vuokrausten hinnoittelun perusteena haluttaisiin käyttää yleisiä alueita vuokrattaessa, tulisi maan hinnan olla tiedossa.

Haastatteluissa selvisi, että maata luovutetaan erilaisiin käyttötarkoituksiin käyttöoikeussopimuksin, luvun sekä maanvuokrasopimuksin. Tästä aiheesta ei löydy minkäänlaista yhtenevää linjaa, eikä ole myöskään tietoa siitä, kuinka yleistä eri sopimustapojen käyttö on ja minkä takia tietynlainen sopimustyyppi valitaan. Voisi olla mielenkiintoinen jatkotutkimuksen kohde esimerkiksi tilastoida näitä sopimustyyppisiä jollain tavalla tai tutkia sitä, millä perusteella kunnat käyttönsä luovat. Lisäksi olisi kiinnostavaa tutkia esimerkiksi alueellisia eroja sopimustyyppien käyttöön liittyen.

Jatkoselvitykselle aihetta voisi olla myös kuntien yhteisten käytäntöjen kehittämisessä. Yhtenäiset, esimerkiksi alueelliset käytännöt voisivat parantaa

asiakaskokemusta, kun hakemusprosessi ja ehdot olisivat samanlaiset. Lisäksi kirjavat käytännöt ovat haasteellisia työvoiman liikkuvuuden kannalta, kun uudet työntekijät on perehdytettävä kunnan toimintatapoihin, vaikka he olisivat tehneet työtä saman asian parissa jo toisessa kunnassa. Alueellisen yhteistyön kehittäminen voisi edistää myös tasapuolista kohtelua kansallisella tasolla, kun kunta-kohtainen vaihtelu vähenisi.

Eräs haastattelujen kautta esiin tullut haaste on kaavoitus. Toisaalla kaavoitus koettiin käytännössä siten, että kaikki vuokraus yleisillä alueilla kulkee poikkeuslupamenettelyn kautta. Toisessa suuressa kaupungissa taas kaavoitus on yksi ristipaineita aiheuttava tekijä. Kolmannessa paikassa alueen kaavoitus virkistyskäyttöön tulkitaan siten, että se juuri on sopiva paikka harrastamiselle. Useassa haastattelussa korostettiin sitä, että viheralueet ovat kuitenkin viheralueita ja puistot halutaan pitää puistoina. Käytännössä kuitenkin viheralueilla tehdään kaikenlaista, esimerkiksi varastoidaan, sijoitetaan yhdyskuntarakenteita, harrastetaan, myydään, ja kaikki tämä on periaatteessa kaavan vastaista toimintaa.

Kaavamerkintöjen ja alueen todellisen käytön ero voisi olla selvittämisen kohde. Voisiko kaavamerkintöjen, tai selostusten avulla puoltaa sellaista käyttöä, että esimerkiksi tiettytyyppiset vuokraukset olisivat lähtökohtaisesti helpompia tiettyillä alueilla? Näitä merkintöjä voisivat olla esimerkiksi myynti- ja tapahtumapaikat suosituissa puistoissa, tai tila vaihtuvalle harrastukselle tai toiminnalle asuinalueen viheralueella.

Lisäksi kaavoituksen ja rakentamisen prosessit ovat hitaita. Sillä välin, kun yhtä kaavaa valmistellaan, se tulee voimaan, ja mahdollisesti rakentamista valmistellaan, ehtii alueella olla jo monenlaista käyttöä. Pienimuotoinen liiketoiminta tai harrastaminen on liikkeeltään nopeampaa kuin pitkäkestoiset kaupunkikehityksen prosessit, ja tapahtuu nykyisellään välillä toisin kuin asemakaavassa on määritelty.

Lähteet

Alestalo, Marja & Åkerman, Maria. 2010. Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktoiden jäljillä. Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino.

Helsingin viher- ja virkistysalueet ja kaupunkiluonto. 2013. Verkkoaineisto. Helsingin kaupunki. <https://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/yos_2013-15.pdf>. Luettu 8.4.2024.

Hallintolaki. 2003. 434/6.6.2003.

Kaavamerkinnot. 2000. Verkkoaineisto. Ympäristöministeriö. <<https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/Opas%201%20Kaavamerkinnot%20A4t.pdf>>. Luettu 8.4.2024.

Kaupunkistrategia Turku 2030-luvulla. 2022. Verkkoaineisto. Turun kaupunki. <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/turku_kaupunkistrategia_ilman_mittareita.pdf>. Luettu 8.4.2024.

Kuntalaki 2015. 410/10.4.2015.

Kuntien avainluvut. 2024. Verkkoaineisto. Tilastokeskus. <https://statfin.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/>. Luettu 4.9.2024.

Laki varallisuusosoikeudellisista oikeustoimista. 1929. 228/13.6.1929.

Maapolitiikan opas. Verkkoaineisto. Kuntaliitto. <<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapoliittinen-ohjelma>>. Luettu 7.3.2024.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999. 132/5.2.1999.

Maanvuokralaki 1966. 258/29.4.1966.

Turun kaupungin asunto- ja maapolitiikan periaatteet. Verkkoaineisto. Turun kaupunki. <https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/asunto-_ja_maapolitiikan_periaatteet.pdf>. Luettu 8.4.2024.

Rajamäki, Ville. 2024. Maanmittausinsinööri, Turun kaupunki, Turku. Haastattelu 12.3.2024.

Suomen pinta-alat kunnittain 1.1.2024. 2024. Verkkoaineisto. Maanmittauslaitos. <https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2024/01/Vuoden_2024_pinta-alatilasto_kunnat_maakunnat.pdf>. Luettu 4.9.2024.

Haastattelukysymykset

- Vuokrataanko yleisiä(virkistys)alueita pienimuotoiseen harrastustoimintaan?
- Solmitaanko niistä vuokrasopimuksia vai käyttöoikeussopimuksia? Vuokrasopimuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä maanvuokralakiin perustuva sopimusta.
- Mikä on sopimusten kesto?
- Miten puistomaan, tai yleisen alueen hinta on määritelty? (Pääoma-arvo)
- Käytetäänkö hinnoittelussa tuottovaatimusta konseptina?
 - Millainen pääoman tuottovaatimus on yleisellä alueella?
 - Miten luovutuksen käyttötarkoitus vaikuttaa tuottovaatimukseen?
 - Miten toiminnan väliaikaisuus tai kausiluontoisuus vaikuttaa tuottovaatimukseen?
 - Miten tuottovaatimus vertautuu asumisen- ja liiketoiminnan (tai muun käytön) tonttien tuottovaatimuksiin?
- Jos ei käytetä tuottovaatimusta, miten vuokra/käyttöoikeuskorvaus määritetään?
 - Millä tavalla käyttötarkoitus vaikuttaa maanvuokraan/käyttöoikeuskorvaukseen?
 - Millä tavalla toiminnan väliaikaisuus tai kausiluontoisuus vaikuttaa maanvuokraan/käyttöoikeuskorvaukseen?
 - Millä tavalla vuokra/käyttöoikeuskorvaus suhteutetaan esim. asunto- tai liiketonttien vuokriin?
- Pyydetäänkö vuokrauksista kertakorvaus vai vuosivuokra?
 - Onko vuokralaskutuksen kulut huomioitu?
 - Onko käytössä jokin minimivuokra jonka alle ei mennä?
- Millaisia työkaluja vuokra-asioita valmistelevilla työntekijöillä on käytössä?
 - Esim. aluehintakartta?
 - Jonkinlainen taulukko?

- Miten eri toimijoiden yhdenvertaisuus on huomioitu sopimuksia laadittaessa?
 - Miten pidetään huolta siitä, että erilaiset toimijat saavat samanlaisia kohtelua?
 - Miten pidetään huolta siitä, että eri työntekijät laativat suunnilleen samanlaisia sopimuksia?
 - Miten pidetään huolta siitä, että käytäntö ei ajan kanssa epämääräisesti muutu?
- Miten kaupungin strategia tai maapoliittiset periaatteet ohjaavat toimintaa tällaisissa sopimuksissa?
- Millaisista muista periaatteista tai käytännöistä on ko. vuokraustapauksissa päätetty?

- Miten harkintavalta suhteutuu päätettyihin periaatteisiin?
 - Mennäänkö aina samalla kaavalla, vai tehdäänkö poikkeuksia, tai onko varianssia paljon?
- Miten näitä sopimuksia on tehty historiallisesti – onko aikoinaan annettu esimerkiksi epäsuoraa yhdistystukea vuokranalennuksilla?
- Jäikö jokin tärkeä seikka huomioimatta – kysymys, jonka haluaisit kysyä muilta haastateltavilta?

Taulukko haastattelujen tuloksista

	Naapurikunnat	Kaupunki 1	Kaupunki 2	Kaupunki 3	Kaupunki 4
Sopimustyyppit	käyttöoikeussopimukset luvat, maanvuokrasopimukset	lupa	maanvuokrasopimus	lupa	lupa, käyttöoikeus, maanvuokrasopimus
Hinnoittelu- tapa	useimmiten tapauskohtainen mahdollisesti ilmainen joskus myös vaihtokauppa	vyöhykehinnasto, tapauskohtaisesti sovelletaan myös	Tuottovaatimus 6 %, yleisten alueiden hinta edullinen yleishyödyllisille yhdistyksille	Lautakunnan hyväksymä yleisten alueiden taksa 100e /1 000m ² / vuosi	Vyöhykehinnasto, lautakunnan määräämä taksat, saatavissa netistä
Minimihinta	muutama satanen, jos on	ei ole, luvan kulut n. 40 euroa	200 euroa / vuosi	ei ole	ei ole
Mahdollisuus saada veloituksetta	Annetaan usein kokonaan korvauksetta, ei yhtenäistä	Mahdollista saada alennusta ilmaistapahtumista, tieto ehdoista nettisivuilla	Ei sovittua alennuskäytäntöä	Mahdollisuus saada veloituksetta, tieto ehdoista taksahinnastossa	Mahdollisuus saada veloituksetta tietyin ehdoin
Työkalut	Yksinkertainen organisaatio rakenne, aiemmat sopimukset	hinnasto, katualueohje oma harkinta	Töiden organisointi, vyöhykehinnasto muut samantyyppiset tapaukset	Lupapiste-palvelu, taksa yhden luukun periaate,	Sopimus pohjat, hinnasto erilaiset it-järjestelmät
Muuta	Positiivinen asenne harrasta- miseen ja aktiivisuuteen	Hinnasto saatavilla kaupungin nettisivuilla	Kaikkiin maanvuokrauksiin yleisillä alueilla on haettava poikkeuslupa, yleiset alueet puistoja	Kaikki asiakkaat hakevat luovutuksena Lupapiste- palvelun kautta	Ristipainetta maankäytössä joka kohdistuu paljon yleisiin alueisiin