

PIENTALOTONTTIEN
RAKENTAMISKEHOTUSPROSESSIN
KEHITTÄMINEN OULUSSA

Ikonen Enso

Opinnäytetyö
Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

2019

Maanmittaustekniikka
Insinööri (AMK)

Tekijä	Enso Ikonen	Vuosi	2019
Ohjaaja	Tommi Uusimäki, Lapin AMK		
Toimeksiantaja	Oulun kaupungin yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, maa ja mittaus, Henna Tuuttila		
Työn nimi	Pientalotonttien rakentamiskehotusprosessin kehittäminen Oulussa		
Sivu- ja liitesivumäärä	68 + 5		

Kunnallistekniikaltaan ja palveluiltaan rakennetun ympäristön vajaakäyttö voi aiheuttaa kunnille merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Rakentamiskehotus on yksi kunnan maapolitiikan välineistä. Sen tarkoituksena on saattaa rakentamattomat tontit asemakaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa. Pääpiirteissään rakentamiskehotusprosessi sisältää suunnitelman laatimisen, maanomistajien kuulemisen, kehotusten antamisen, rakentamisen seurannan sekä rakentamissopimuksien tekemiset ja lunastusten hakemiset. Työn tavoitteena oli Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessin kehittäminen.

Rakentamiskehotusta käsiteltiin lakiteksteihin ja oikeuskirjallisuuteen perehtymällä, Oulun rakentamiskehotusprosessiin tutustumalla sekä kaupungin viimeaikaisia rakentamiskehotustapauksia analysoimalla. Vertailututkimuksessa tutustuttiin Vaasan ja Rovaniemen kaupunkien rakentamiskehotusprosesseihin ja puhutettiin kaupunkien kaupungingeodeetteja.

Työssä ehdotettiin parannuksia Oulun rakentamiskehotusprosessiin. Maanomistajien tiedottamisen voisi suorittaa aikaisemmassa vaiheessa. Kehotettavien tonttien valintaan voisi kiinnittää entistä enemmän huomiota niiden rakentamispotentiaalin kannalta, mihin myös data-analytiikan keinot ja paikkatietojärjestelmät tarjoavat sopivia työkaluja. Kunnallisessa päätöksenteossa tulisi pyrkiä heti alussa päättämään rakentamiskehotusprosessin läpiviennistä. Jos tuleva lakiuudistus mahdollistaa maanomistajille tulevien taloudellisten vaikutusten tehostamisen, kuntien tulisi hyödyntää rakentamattoman kiinteistön korotettua kiinteistöveroä tehokkaampana ja hyväksytympänä asemakaavan toteuttamisen kannustimena.

Avainsanat

asemakaavoitus, asuminen, maapolitiikka, kiinteistövero, lunastus, ohjaus, Oulu

Degree Programme in Land Surveying
Bachelor of Engineering

Author	Enso Ikonen	Year	2019
Supervisor	Tommi Uusimäki, Lapland UAS		
Commissioned by	City of Oulu Urban and Environmental Services, Land and Surveying, Henna Tuuttila		
Subject of thesis	Improvement of the Reminder to Build Process for Detached Houses in the City of Oulu		
Number of pages	68 + 5		

Under-utilisation of the environment with built municipal infrastructure and services can lead to significant economic losses to municipalities. The reminder to build is one of the instruments of land policy used by the local authority. It serves to further the undeveloped plots according to the use set by the local detailed plan. In general, the reminder to build process consists of planning, hearing of landowners, issuances of improvement notices, tracking of construction as well as conclusion of construction contract agreements and enforcements of expropriations. The goal of the thesis was to develop the reminder to build process in the city of Oulu.

The reminder to build was studied by exploring legal texts and literature, by familiarizing with the reminder to build process in Oulu and by analysing the recent cases of reminders to build in the city. In benchmarking, the reminder to build processes in the cities of Vaasa and Rovaniemi were examined and the city geodesists were discussed with.

The thesis proposed improvements to the reminder to build process in Oulu. The landowners could be informed in an earlier phase. The choice of plots to be reminded could be heeded even more from the point of view of the constructing potential, where also the methods of data analytics and geographic information systems provide suitable tools. Municipal decision-making should aim at deciding the completion of the reminder to build process at the very beginning. Provided the forthcoming amendment enables enhanced economic impacts to the landowners, the local authorities should reconstitute the raised property tax for the undeveloped plots into a more efficient and accepted incentive to implement the local detailed plan

Key words

control, expropriation, land use policy, Oulu, property tax, residence, town planning

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	8
2	RAKENTAMISKEHOTUS MAAPOLITIIKAN INSTRUMENTTINA	10
2.1	Maapolitiikka	10
2.2	Hyvä hallintotapa	11
2.3	Maapolitiikan instrumentit	12
2.4	Sääntelyteoreettinen ohjauskeinopyramidi	17
2.5	Rakentamiskehotus	19
2.5.1	Maankäyttö- ja rakennuslaki 97 §	20
2.5.2	Rakentamiskehotus prosessina	23
2.5.3	Huomioita rakentamiskehotuksen suhteista muihin maapolitiikan instrumentteihin	24
2.5.4	Maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistöverolain uudistus	27
3	RAKENTAMISKEHOTUS OULUN KAUPUNGISSA	29
3.1	Oulun maapoliittiset linjaukset sekä maankäytön toteutusohjelma	29
3.2	Rakentamiskehotusprosessin kulku	31
3.3	Oulun rakentamiskehotusten analyysi	33
3.3.1	Mielipiteet 2015	34
3.3.2	Tiedottaminen	35
3.3.3	2015 rakentamiskehotusten vaikutuksen analyysi	37
3.3.4	Tulosten tulkinta	41
3.3.5	Lunastuksen hakemisen jälkeisen datan analyysi	42
3.3.6	Rakentamiskehotukset 2019	45
3.4	Yhteenveto Oulun rakentamiskehotuksista	46
4	RAKENTAMISKEHOTUS VERROKKIKAUPUNGEISSA	48
4.1	Vaasa	48
4.1.1	Maapoliittiset linjaukset	48
4.1.2	Rakentamiskehotusprosessi	49
4.1.3	Rakentamiskehotuksen rooli	51
4.1.4	Vaikuttavuus, tiedottaminen ja yhdenvertaisuus	53
4.2	Rovaniemi	54

4.2.1	Maapoliittiset linjaukset	54
4.2.2	Rakentamiskehutusprosessi	55
4.2.3	Rakentamiskehituksen rooli	56
4.2.4	Vaikuttavuus, yhdenvertaisuus ja paikkatieto	56
4.3	Yhteenveto ja päätelmiä verrokkikaupunkitarkastelusta	57
5	POHDINTA	61
5.1	Johtopäätökset	61
5.2	Sisältö ja arviointi	62
	LÄHTEET	65
	LIITTEET	69

ALKUSANAT

Opinnäytetyöni valmistui opintovapaalla syys–marraskuussa 2019. Aiemmin kesällä tein työharjoitteluni kaupunkimittausten parissa Oulun Infralla. Viihdyin harjoittelussa niin hyvin, että tiedustelin myös opinnäytetyölle aihetta Oulun kaupungilta. Halusin laventaa näkemystäni maanmittauksesta, joten toivoin tehtävää maapolitiikan tai paikkatiedon alalta. Nappasin tarjotuista aiheista rakentamiskehutusprosessin heti, kun vähän oivalsin, mistä siinä on kyse.

Aivan ensimmäiseksi tahdon kiittää kiinteistöinsinööri Henna Tuutilaa, työni ohjaajaa Oulun kaupungin organisaatiossa, mielenkiintoisesta työn aiheesta asemakaavan toteuttamisen edistämisen parissa sekä hänen jakamastaan innostuksesta aiheeseen. Henna ohjasi työtäni tarkoituksenmukaisella syvällisyydellä ja tarkkuudella sekä sopivien haastateltavien äärelle, jättäen tutkijan vapauden työn toteutukseen. Kiitokset työni sisällön ja muodon ohjaajille, tuntiopettaja Tommi Uusimäelle sekä viestinnän lehtori Leena Ruokaselle Lapin ammattikorkeakoulusta, joustavasta ja täsmällisestä ohjauksesta. Työn suolana olivat haastattelut. Suuri kiitos Vaasan kaupungingeodeetille Osmo Ovaskalle sekä Rovaniemen vs. kaupungingeodeetille Sakari Manniselle ystävällisestä vastaanotosta sekä ajatusten jakamisesta.

Opiskelu aikuisena sisälsi omat haasteensa. Yli kahden vuoden ajan arki-illoista suuri osa kului etäopetukseen osallistumisiin, kymmenkunta viikonloppua hupeni lähijaksoilla Rovaniemellä. Kiitokset mieleenpainuvista maanmittauksen opiskeluhetkistä kuuluvat opettajakunnasta vähintäänkin Pasi Laurilalle, Sami Porsangerille ja Mari Hietamäelle. Opiskeluun käytetty aika oli poissa muusta ja muilta. Toisaalta opiskelu oli henkireikä ja tavoitteellinen harrastus. Vaihtoehtoja on hyvä olla. Kiitos mukavasta ajasta erityisesti ihastuttaville opiskelijatovereilleni Sirpalle, Pekalle, Ilkalle ja Tepolle.

Oulussa 29. päivänä marraskuuta 2019

-Enso Ikonen-

KÄYTETYT MERKIT JA LYHENTEET

A	tontin pinta-ala [m^2]
A_{k-m^2}	tontin rakennusoikeus [$k-m^2$]
ACC	tarkkuus (accuracy)
AO	erillispientalojen korttelialue
AOR	erillispientalojen, rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialue
AP	asuinpientalojen korttelialue
d_{alue}	etäisyys aluekeskuksesta [km]
d_{Oulu}	etäisyys Oulusta [km]
FN	väärä kielteinen luokittelu (false negative)
FP	väärä myönteinen luokittelu (false positive)
h	tontin hinta [€]
h_{k-m^2}	tontin kerrosneliöhinta [€/k- m^2]
h_{m^2}	tontin neliöhinta [€/m 2]
ha	hehtaari, 1 ha = 10 000 m 2
HE	hallituksen esitys
k- m^2	kerrosneliömetri
KML	kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
m	mielipiteen jättö sinänsä
m_q	mielipiteen laatu
n	omistajien lukumäärä
MATO	maankäytön toteuttamisohjelma
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
p	jakoarvo, parametri ehdossa $x < p$ tai $x \geq p$
PPP	elinkaarimalli (public private partnership)
q	omistuksen laatu
TN	oikea kielteinen luokittelu (true negative)
TP	oikea myönteinen luokittelu (true positive)
x	premissimuuttuja eli piirre

1 JOHDANTO

Asemakaava on kunnan yksityiskohtainen maankäyttösuunnitelma, joka osoittaa maa-alueiden käyttötarkoitukset. Kortteli on rakentamiseen osoitettu alue, kadut ja puistot ovat esimerkkejä yleisistä alueista. Kortteliin kuuluva alue jaetaan tarvittaessa asemakaavassa tontteihin (tonttijako). **Tontti** muodostuu sitovan tonttijaon mukaisesta maa-alueesta. **Kiinteistöllä** tarkoitetaan kiinteistörekisteriin merkittyä maanomistuksen yksikköä (kiinteistönmuodostamislaki 554/1995 1:2.1 §). Kyse on siis toisaalta maan käyttötarkoituksesta, toisaalta sen omistamisesta. Yleisimpiä kiinteistöjä ovat tontit. Kiinteistönmuodostamislaki (KML) ymmärtää tontilla sitovan tonttijaon mukaisesti muodostettua kiinteistöä, joka on merkitty tonttina kiinteistörekisteriin (KML 2.3 §). **Rakennuspaikka** on paikka, johon rakennus on tarkoitus rakentaa. Tontti on aina rakennuspaikka. Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa. (Asemakaavoituksen käsitteitä 2017; TEPA-termipankki.)

Erityisesti kunnallistekniikaltaan ja palveluiltaan rakennetun ympäristön vajaakäyttö voi aiheuttaa kunnille merkittäviä taloudellisia menetyksiä. **Rakentamiskehotus** on yksi kunnan maapolitiikan välineistä. Sen olennaisena tarkoituksena on saattaa rakentamattomat tontit asemakaavan mukaiseen käyttötarkoitukseensa.

Rakentamiskehotus on haastava työkalu. Se uhkaa maanomistajien omistusoikeutta kunnan (pakko)lunastuksella, jolloin sen käyttö voi aiheuttaa poliittisia intohimoja, ja maanomistajat voivat kokea sen painostavana. Rakentamiskehotus tulee kohdistaa kuhunkin tonttiin yksitellen, joten prosessi on varsin työläs eikä sillä yleensä voida kattaa suuria maankäyttötarpeita. Se on myös hidas. Laki määrää sen kestoksi vähintään kolme vuotta. Valmistelu ja rakentamissopimukset mukaan lukien prosessissa kuluu selvästi kauemmin. Toisaalta vaihtoehtoiset työkalut, kuten korotettu kiinteistövero, ovat sangen tehottomia.

Tässä työssä käsitellään rakentamiskehotusta i) lakiteksteihin/oikeuskirjallisuuteen perehtymällä sekä ii) Oulun rakentamiskehotusprosessiin tutustumalla. Työn empiirisessä osassa iii) analysoidaan Oulun viimeaikaisia rakentamiskehotustapauksia, sekä kuulemisissa annettuihin mielipiteisiin ja muuhun dokumentointiin perehtymällä että tätä työtä varten kehitetyn numeerisen luokittelualgoritmin avulla. Lisäksi iv) tutustutaan Vaasan ja Rovaniemen kaupunkien rakentamiskehotusprosesseihin verrokkikaupunkien kaupungingeodeetteja puhuttamalla. Tavoitteena on Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessin kehittäminen. Työssä rajoitutaan omakotitaloihin ja paritaloihin, asuin- ja erillispientalojen korttelialue, AO ja AP -kaavamerkinntät, sekä pääosin 2010-luvun kokemuksiin kunnissa.

2 RAKENTAMISKEHOTUS MAAPOLITIIKAN INSTRUMENTTINA

2.1 Maapolitiikka

”Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta” (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 2:20.1 §). Perustuslaki takaa kunnille itsehallinnollisen aseman (Suomen perustuslaki 731/1999 11:121 §). Kuntien itsehallintoon sisältyy sekä oikeudellinen että poliittinen ulottuvuus: Kunnat voivat itsenäisesti päättää hallinnosta ja taloudesta, luottamusmiehet osallistuvat hallintoon (Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 66/1991). Kunnilla on kaavoitusmonopoli, jota rajoittavat kaavoituksen valtakunnallinen ja alueellinen ohjaus sekä lainsäädäntö. Lainsäädäntö tarjoaa kunnille laajan keinovalikoiman, joilla ne voivat toteuttaa poliittisissa prosesseissa muotoutuneita maapoliittisia päämääriä (Hovila 2009, 137–138).

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 (MRL) määrittelee, että *”kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi”* (MRL 5 a §). Maapolitiikan päätavoitteena (Hovila 2009; Lehto 2017) on tarkoituksenmukaisen yhdyskuntarakenteen kehittyminen ja riittävä tonttitarjonta. Tyypillisesti maapolitiikalla halutaan suunnata ja eheyttää yhdyskuntarakennetta. Tonttutuotannossa pyritään mm. monipuoliseen tarjontaan ja kohtuulliseen hintatasoon, kunnallistekniikan toteuttaminen huomioon ottaen. Maapolitiikkaan kuuluvat paitsi maan hankinta ja luovuttaminen, myös näihin johtavien sopimusten laatiminen, maanhallinta ja asemakaavojen toteutumisen edistäminen (Lehto 2017, 6). Maapolitiikan keinoihin kuuluu myös yksityisen maan kaavoittaminen (Hovila 2013). Maapolitiikka ja kaavoitus yhdessä muodostavat kunnan maankäyttöpoliittikan (Maapolitiikan opas, luku Maapolitiikka). Maapolitiikka linkittyy osaksi muuta kuntataloutta.

Tämän työn aiheena on rakentamiskehotus. Jotta rakentamiskehotuksen rooli kävisi selväksi, selvitetään ensin kunnan maapolitiikan keinovalikoimaa. Varsinainen kaavoitus prosessina on kuitenkin rajattu työn ulkopuolelle. Sitä sivutaan vain yksityisen maankäytön osalta, käsiteltäessä yksityiselle maalle kaavoittamista ja sen sopimuksia, sekä yleiskaavan osalta, jota voidaan pitää maapoliittisen strategian dokumenttina.

Maapolitiikan harjoittamista ohjaavat osaltaan myös ainakin kiinteistönmuodostuslaki 544/1995, etuostolaki 608/1977, kiinteistöverolaki 654/1992, maakaari 540/1995 sekä laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977. Lisäksi kuntien on maapolitiikan toteuttamisessa huomioitava hyvän hallinnon oikeusperiaatteet.

2.2 Hyvä hallintotapa

Lainkäytössä (Hyvönen 1998) ratkaisun perusteeksi on selvitettävä merkitykselliset ja totuudenmukaiset seikat, ns. aineellisen totuuden periaate. Kontradiktorinen periaate varmistaa asianosaisten mahdollisuuden esittää vaatimuksensa perusteluineen sekä kuulla vastapuolen väitteet.

Hallinnon oikeusperiaatteita (Hyvönen 1998; Hyvän hallinnon perusteet 2017; hallintolaki 343/2003 2:6–10 §) ovat yhdenvertaisuus ja lainalaisuus. Ketään ihmistä ei saa asettaa muihin nähden eri asemaan (Suomen perustuslaki 731/1999 6.1–2 §). Toimivallan tulee olla laista johdettua ja päätösten selviä. Viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat tarkoitussidonnaisuus ja objektiviteetti. Toimivaltaa on vain tarkoituksiin, joihin ne on säädetty. Asian käsittelyn tulee ei vain olla vaan myös näyttää ulos päin puolueettomalta ja muut sivuvaikuttimet tulee sulkea pois. Suhteellisuusperiaate edellyttää päätöksen ankaruuden suhteuttamista sen päämääriin, sekä päätöksen kohtuullisuutta.

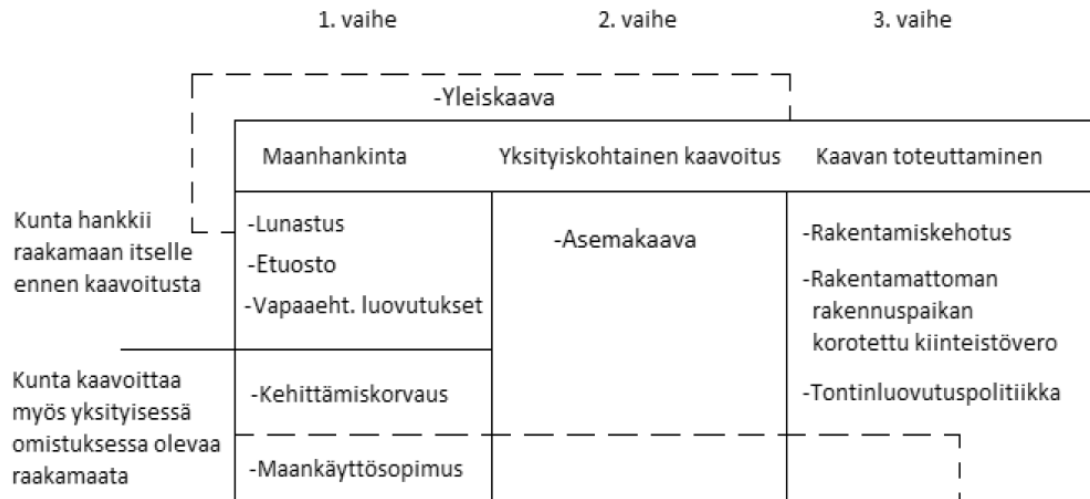
Palveluperiaate edellyttää hallinnon prosessien olevan niin yksinkertaisia, että kukin hallintoalamainen pystyy itse hoitamaan ja valvomaan asiaansa. Viranomaisen huolehtii asioiden etenemisestä, yleensä hakemuksesta, asianosaisten omaa läsnäoloa ei vaadita. Samoin käsittelyaikojen on lupa olettaa

olevan kohtuullisia. Asioiden muutosidonnaisuus ei ole itsetarkoitus, tarvittaessa asiakirjoja pyydetään täydentämään ja neuvontaa tarjotaan (neuvontavelvollisuus). Luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan yksityisen oikeutta luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Viranomaisilla on myös keskinäinen yhteistyövelvoite. Monissa asioissa asianosaisille itsellään on mahdollisuus sopia asioista keskenään, ns. virallis-/määräämisperiaatteen mukaisesti.

Lähtökohtaisesti asioiden käsittely ja asiakirjat ovat julkisia, ja niistä tiedotetaan. Tämä sisältää mm. vaatimuksen hyvästä kielenkäytöstä.

2.3 Maapolitiikan instrumentit

Hallituksen esitys 344/2014 tiivistää kuntien maapolitiikan instrumentit: *”Kunnilla on käytettävissään lainsäädännön tarjoama valikoima maapoliittisia keinoja. Vapaaehtoisen maanhankinnan lisäksi kunnilla on vanhastaan ollut mahdollisuus käyttää maanhankintaan laissa kulloinkin säädetyin edellytyksin myös etuosto-oikeutta ja maan lunastamista. Kunnan ja maanomistajien välisiä maankäytösopimuksia käytetään asemakaavoitettaessa muuta kuin kunnan omistamaa maata. Maankäytösopimukset ovat toimiva menettelytapa sopia kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisen kustannusten jakamisesta erityisesti kaavamuutostilanteissa ja täydennyskaavoituksessa. Kunnan nimeämällä kehittämisalueella voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä ja periä maanomistajalta tämän kaavasta saamaan hyötyyn suhteutettu kehittämismaksu. Asemakaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta tai määrätä korotettu kiinteistövero rakentamattomille rakennuspaikoille”* (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 344/2014, 5).



Kuvio 1. Maankäytön vaiheet kunnassa (Hovila 2013a, 9)

Maankäytöstä ja maankäytön suunnittelusta päättäminen on yksi merkittävimpiä itsenäisiä toimivaltuuksia, joita kunnille on lainsäädännöllä annettu (Hovila 2013a). Hovila (2013a) jakaa maankäytön Kuvion 1 mukaisesti maanhankintaan (1. vaihe), asemakaavoitukseen (2. vaihe), sekä kaavoitusta toteuttaviin toimenpiteisiin (3. vaihe). Seuraavassa käydään lyhyesti läpi maapolitiikan keskeisiä keinoja.

Laajamittaiset rakentamisalueet tulee kaavoittaa kunnan omistamalle maalle. Kuntien maanhankinta voidaan jakaa i) vapaaehtoisuuteen perustuviin sekä ii) lunastukseen tai lunastusuhalla toteutettaviin keinoihin (Hovila 2009, 136). Keskeisin kuntien maanhankinnan keino on **vapaaehtoinen maanhankinta**, mikä tarkoittaa yleensä raakamaan hankintaa kunnan omistukseen ennen asemakaavoitusta. Hankinnat tulee tehdä ajoissa, hinnoittelun tulee olla johdonmukaista ja hankinnoilla tulee olla poliittinen tuki (Hovila 2009, 140). Valmiiksi hyvä raakamaavaranto helpottaa kunnan asemaa ostajana. Myös maan vaihto voi tulla kyseeseen, minkä takia kunnat voivat hankkia maata myös alueilta, jotka eivät ole tulossa kaavoituksen piiriin (Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2014). Kunnalle myytäessä luovutusvoitto on osittain verovapaa, eli luovutushinnasta vähennetään 80 % (tuloverolaki 1535/1992 2:49 §). Tämä tekee nimenomaan kunnasta myyjälle houkuttelevan ostajan. Osittainen verovapaus voi toteutua myös lunastuksen mahdollistavissa tilanteissa (1535/1992 2:49.1-2 §).

Kunnan **etuostossa** (etuostolaki 608/1997) kunta asettuu ostajan tilalle saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa. Kunta noudattaa kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja. Kunnan etuosto-oikeutta rajoittaa tarkoitussidonnaisuusvaatimus, minimikoko 0,5 ha sekä jotkin yleisen hyvän hallintotavan kohtuullisuusvaatimukset. Etuosto-oikeuden käytettävyyttä maapolitiikassa heikentää sen sattumanvaraisuus (Hovila 2009, 182). Lisäksi se voi aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta kiinteistövaihdannassa, mistä syystä etuostolaissa on järjestetty mahdollisuus tiedustella kunnalta etukäteen, aikooko se käyttää etuosto-oikeuttaan.

Maankäyttösopimuksessa (MRL 12 a:91 b §) kunta ja maanomistaja sopivat asemakaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä velvoitteista. MRL 12 a:91 a § toteaa, että maanomistajalla on yleinen *velvollisuus* osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimus voidaan nähdä keinona toteuttaa tämä vaatimus (Hovila 2009, 152) eikä se siinä mielessä olekaan pelkkä osapuolten välinen vapaa sopimus. Maankäyttösopimus voidaan jakaa kahteen vaiheeseen. Esisopimusvaiheessa, Oulussa käytetään termiä yhteistoimintasopimus, sovitaan kaavoituksen käynnistämisestä ja kaavoituksen kustannusten korvaamisesta. Itse kaavan sisältöön tai toteuttamiseen ei kuitenkaan voida vielä ottaa kantaa. Varsinaisen sopimuksen voi tehdä vasta kun kaavaluonnos on ollut nähtävillä. Menettelyn kaksivaiheisuudella pyritään turvaamaan hyvä hallintotapa, ennen kaikkea julkisuus ja vuorovaikutus kaavoituksen osallistumismenettelyssä. Maankäyttösopimuksen kaltaisissa käyttötilanteissa kunnan instrumenttista voi täydentää mahdollisuudella rakennusmaan järjestelyyn (kiinteistönmuodostamislaki 554/1995 luku 12; Hovila 2009, 161).

Kehittämiskorvauksessa (MRL 12 a:91 c–p §) maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin silloin kun maankäyttösopimusta ei ole syntynyt. Menettely on aina toissijainen suhteessa maankäyttösopimukseen. Perittävän korvauksen yläraja on 60 % asemakaavasta johtuvasta arvonnoususta. Maankäyttösopimuksessa tai kehittämiskorvauksessa kyse ei kuitenkaan ole arvonnousun leikkaamisesta,

vaan kustannusperusteisen maksun määräämisestä. Lisäksi maanomistajia tulee kohdella yhdenvertaisesti.

Kehittämisalumenettelyä (MRL luku 15) voidaan käyttää jo pääasiassa rakennetun alueen uudistamisessa. Alue voidaan nimetä kehittämisalueeksi kymmenen vuoden ajaksi. Kehittämisalueen maanomistajilta voidaan periä kehittämismaksu, olettaen, että kehittämisestä on omistajille erityistä hyötyä. Samoin kunnalla on etuosto-oikeus ilman pinta-alarajoituksia. Hovila (2009, 161) kutsuu kehittämisalumenettelyä samoin kuin rakennusmaan järjestelyä lain kuolleeksi kirjaimeksi, koska näiden käyttö on ollut erittäin vähäistä.

Kiinteistön omistaja on velvollinen suorittamaan kiinteistöstä veron (kiinteistöverolaki 654/1992). Kiinteistöveron suuruuteen vaikuttaa kunnan määräämä kiinteistöveroprosentti sekä maapohjan ja rakennusten verotusarvot. Vakituisen asuinpaikan kiinteistöveroprosentiksi on määrättävä 0,41–1 % kiinteistön arvosta (654/1992 12 §, päivitetty 2017). Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennusten osalta. Maapohjan osalta verohallitus vahvistaa vuosittain kunkin kunnan laskentaperusteet (laki varojen arvostamisesta verotuksessa 1142/2005 29 §). Rakennuksen arvoksi katsotaan jälleenhankinta-arvo vähennettynä vuotuisilla ikälennuksilla, mikä asuinrakennuksille on 1–1,25 % rakennusmateriaalin mukaan (1142/2005 30 §). Kiinteistön käypä arvo asettaa verotusarvolle ylärajan (1142/2005 32 §).

Rakentamattoman rakennuspaikan **korotetulla kiinteistöverolla** pyritään saamaan rakentamattomat tontit asemakaavan mukaiseen käyttöön. Kunta voi määrätä rakennuspaikalle 2–6 % veron (654/1992 12 a §, säädöstä on päivitetty 2016), Helsingin seudulla vähintään 3 % korotettu vero on pakollinen (654/1992 12 b §). Rajoittavina ehtoina on, että asemakaava on ollut voimassa vuoden, tontti on tarkoitettu pääosin asutokäyttöön, tontilla ei ole asuinrakennusta, alueen tiestö ja kunnallistekniikka on valmis ja että rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.

Myös **rakentamiskehotuksen** (MRL 13:97 §) tarkoituksena on saattaa rakentamattomat tontit ja rakennukset kaavanmukaiseen käyttötarkoitukseensa,

lunastuksen uhalli. Vanhassa rakennuslaissa menettelyä kutsuttiin osuvasti tehokkuuslunastukseksi (Kuusiniemi & Peltomaa 2000, 43; Ekroos & Majamaa 2015, 641). Kunta voi antaa rakentamiskehotuksen, kun asemakaava on ollut voimassa kaksi vuotta. Perusteluna voi olla joko määrällinen tai laadullinen vajaarakentaminen. Määrällisen vajaarakentamisen ehto edellyttää, että tontin kerrosalasta on käytetty alle puolet. Laadullinen vajaarakentaminen viittaa siihen, että tontilla olevin rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa tms. ei ole asemakaavan mukainen. Rakentamiskehotusta käsitellään tarkemmin alaluvussa 2.5.

Joissain tilanteissa kunta voi **lunastaa** alueita. Lunastustilanteiden jako voidaan tehdä sen mukaan, palveleeko lunastus yleistä vai yksityistä tarvetta (Sirkjärvi 2015). Selvästi yleistä tarvetta, ekspropriaatiota, edustavat liikennealueiden kuten katu, rautatie jne. tai vaikkapa luonnonsuojelualueiden lunastukset. Yksityisen tarpeen lunastuksiin, inpropriaatioihin, kuuluu esimerkiksi tontinosan lunastus. Jaottelun hyödyllisyys on kuitenkin kyseenalainen, sillä vaikkapa kaivosalueiden lunastukset tehdään yleisen edun nimissä, mutta lopullinen edunsaaja on usein yksityinen yritys. Samoin tontinosan lunastuksessa tavoitteena on tontin saaminen rakennuskelpoiseksi ja siten alueen kehittäminen suunnitelman mukaiseksi. Sama asemakaavan toteuttamisen edistäminen koskee myös rakennuskehotukseen liittyvää lunastusta.

Yleensä lunastaminen edellyttää valtion viranomaiselta saatavaa **lunastuslupaa**. Yleinen lunastusperuste (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977 1:4.1 §) toteaa, että *"lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii"*, muttei jos i) *"lunastuksen tarkoitus voidaan saavuttaa jollain muulla tavalla"*, ns. vaihtoehtoedellytys) tai ii) *"yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty"*, ns. intressivertailu. Lunastuslupa voidaan evätä, jos se harkitaan epätarkoituksenmukaiseksi. Vaihtoehtoedellytys edellyttää muiden käytettävissä olevien keinojen huomioon ottamista ensisijaisesti (Hovila 2009, luku 4.4). Lunastuslupa voidaan myöntää yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin, tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten (MRL 13:99.1 §). Käytännössä raakamaan

hankkiminen ilman kaavoituksellisia edellytyksiä on siis mahdollista, MRL 13:99.2-3 § ja 13:100 § edellyttävät kaavaan merkittyä tarkoitusta.

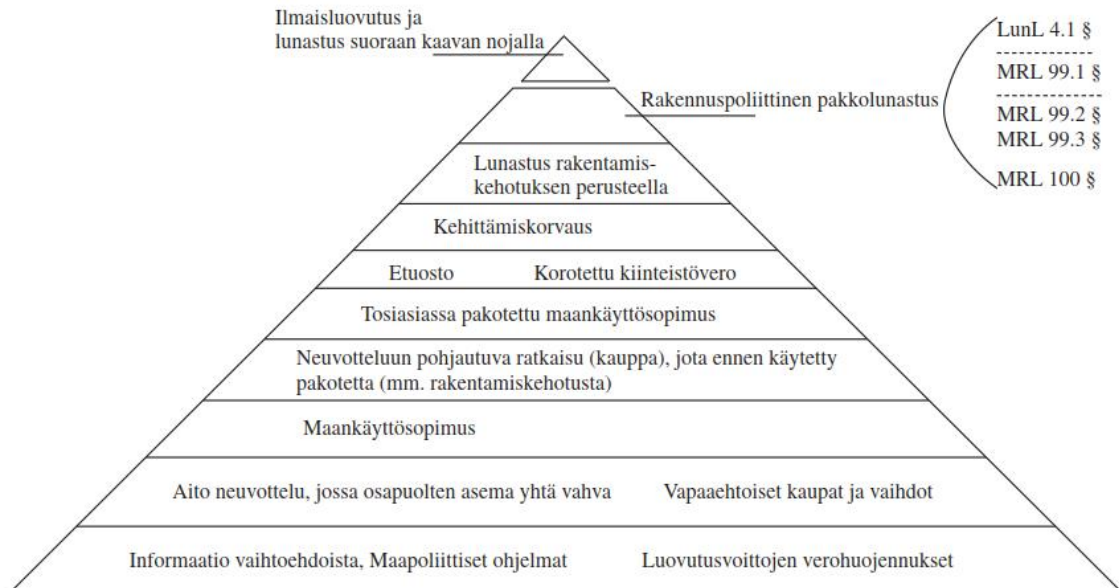
Kunta voi itsenäisesti päättää kaavaan tai rakentamiskehotukseen perustuvasta lunastuksesta, erillistä lunastuslupaa ei tarvita. ”*Kunta saa asemakaava-alueella ilman erillistä lupaa lunastaa yleisen alueen sekä sellaisen yleisen rakennuksen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai muuhun kunnan tarpeeseen*” (MRL 13:96.1 §). Tämä tarkoittaa käytännössä toreja, virkistysalueita ja yleisten rakennusten tontteja. Myös rakentamiskehotusprosessin päätteeksi kunnalla on oikeus lunastaa tontti, ilman erityistä lupaa (MRL 13:97.3 §). Näistä luovutuksista maksetaan täysi korvaus. Yleiskaavan mukainen liikenneväylä tai asemakaava-alueen maantien tiealue tai katualue voidaan lunastaa korvauksetta.

Vielä yksi näkyvä kunnan maapolitiikan ohjaustoimi liittyy **tontinluovutukseen**, eli kaavan mukaisten tonttien luovuttamiseen rakennettavaksi myymällä tai vuokraamalla. Kunta voi halutessaan hyvinkin yksityiskohtaisesti ohjata tontilla tapahtuvaa rakentamista tonttien luovutusehdoilla (Maapolitiikan opas, luku Luovutusmenettely). Yleisesti käytettyihin tonttiluovutusehtoihin kuuluu tontin tiettyssä ajassa rakentamisen ja rakentamattomana edelleen luovuttamisen sanktioiminen. Tontin saajan valinnan kriteerit voivat olla sosiaalisia tai taloudellisia: lasten lukumäärä, paikkakunnalle muutto, tulotaso, tms. tai tonttien saajat voidaan valita arpomalla tai hakemusten saapumisjärjestyksessä. Tonttien myynnissä pitämällä hintatasolla kunta vaikuttaa alueen hintatasoon. Toisaalta yhdyskuntarakentamisen kustannukset on saatava katettua, sillä muutoin alueen kunnallistekniikka tulee muiden kuntalaisten maksettavaksi.

2.4 Sääntelyteoreettinen ohjauskeinopyramidi

Hovila (2009, 136–140; 2013) ryhmittelee kunnan maapolitiikan instrumentit sääntelyteoreettisen ohjauskeinopyramidin avulla. Jäsentelyssä ohjauskeinot järjestetään suhteessa **säänneltävän toimintavapauteen puuttumiseen**, akselilla vapaaehtoinen–pakottava. Lievemmissä keinoissa puututaan vähemmän yksityiseen etuun yleisen edun nimissä. Sääntelyteorian

peruseriaatteen mukaan sääntelijän tulee aloittaa lievistä ja sopimukseen perustuvista keinoista. Toimien tehon mukaan sääntelijä voi tarpeen vaatiessa siirtyä hierarkkisesti voimakkaampiin keinoihin. Pyramidin huipulla yleisellä legitimitetillä eli hyväksyttävyydellä on jo huomattava painoarvo, mitä koetellaan kunnallispoliittisessa päätöksenteossa. (Hovila 2009, 139-140.)



Kuvio 2. Maapoliittinen ohjauskeinopyramidi (Hovila 2009, 192)

Pyramidin alimmalta tasolta löytyy neuvontaa, tietoa ja perusteluja valituista maankäyttöstrategioista, esim. maapoliittinen ohjelma, yleiskaava, alueidenkäyttöstrategia sekä veroetuja. Selvästikään nämä eivät heikennä oikeusvaikutteisesti maanomistajan asemaa, veroedussa ennemminkin päinvastoin. Pyramidin toiselta tasolta löytyvät vapaaehtoiset kaupat, eli suuri osa kunnan raakamaan hankinnasta. Siinä tapauksessa, että kunta ei omista kaavoittamaansa maata, maanomistajan veloitteet kaavoituksen kustannusten kattamisesta voidaan toteuttaa maankäyttösopimuksella. Maankäyttösopimus voi olla vapaaehtoinen tai ”*tosiasiassa pakotettu*” (Hovila 2009, 192), millä ilmeisestikin tarkoitetaan huonomman vaihtoehdon uhkaa käyttämällä aikaan saatua sopimusta. Kehittämiskorvaus jää käytettäväksi tilanteisiin, joissa sopimusta ei saada aikaan. Se on kunnan yksipuolinen keino periä kustannuksensa maanomistajalta.

Pyramidin muut keinot koskevat pääosin rakennettua aluetta ja ovat laajuudeltaan pienempiä. Etuostossa myyjän luovutustarkoitus toteutuu, hän vain

ei pääse määräämään luovutuksen saajasta. Ostajan voi olettaa olevan tietoinen etuostomahdollisuudesta ja hän voi selvittää kunnan kannan etukäteen. Tähän nähden etuosto on pyramidissa yllättävänkin korkealla. Korotettu kiinteistövero ja rakentamiskehotus koskevat yksittäisiä rakentamattomia tontteja. Korotetussa verossa omistusoikeus ei ole uhattuna, kun taas rakentamiskehotus uhkaa kiinteistön lunastuksella. Ekroos & Majamaa sanoittavat asian varsin osuvasti: *”Rakentamiskehotuksen tarkoituksena on painostaa tontin omistajaa rakentamaan asemakaavan mukaisesti tai vähintäinkin sellaisella tavalla, että kehotuksen antamiselle olleet perusteet poistuvat”* (Ekroos & Majamaa 2015, 641). Rakentamiskehotus on siis toimena kovahko, mutta sitä on myös ehdotettu käytettäväksi osana neuvottelutarjouskokonaisuutta (Hovila 2009, 170), jolloin sen interventioaste tippuu. Lunastukset ovat pyramidin yläosassa. Niillä voidaan nähdä oma hierarkiansa, missä yleisessä tapauksessa kunta tarvitsee valtion lunastuslupan, kaavan nojalla voidaan lunastaa ilman erillistä lunastuslupaa. Lunastetusta maasta maksetaan kuitenkin korvaus. Ilmaisluovutukset maanomistajalta kunnalle edustavat maanomistajan kannalta kovinta mahdollista ohjausta. Ilmaisluovutus sijoittuu ohjauskeinopyramidin huipulle.

Kunnan **maapoliittisessa ohjelmassa** on voitu esittää (Hovila 2013) periaatepäätöksiä joidenkin keinojen lakia tiukemmista edellytyksistä tai ohjauspyramidin keinojen käytön ensisijaisesta järjestyksestä. Lisäksi maapoliittisessa ohjelmassa on ilmaistu kunnan kehitystarpeet ja luonnosteltu alueita, joille rakentamispainetta on odotettavissa. Kunnan maanhankintaa ohjaa vahvasti oikeusvaikutteinen **yleiskaava**, onhan niin, ettei asemakaava saa vaikeuttaa oikeusvaikutteisen yleiskaavan toteuttamista. Myös oikeusvaikutukseton yleiskaava, kaavoituskatsaus, tai alueidenkäyttöstrategiat antavat informaatiota alueista, joille rakentamistarpeita suunnataan.

2.5 Rakentamiskehotus

Tässä alaluvussa käsitellään rakentamiskehotusta yksityiskohtaisemmin. Lisäksi tekstiin on koottu kirjallisuudesta huomioita rakentamiskehotuksen suhteista muihin maapolitiikan instrumentteihin sekä kommentteja lakiuudistusten mahdollisista vaikutuksista.

2.5.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki 97 §

Rakentamiskehotuksilla edistetään asemakaavan toteutumista (Maapolitiikan opas, luku Rakentamiskehotus). Hallituksen esityksessä 334/2014 todetaan, että *”rakentamiskehotuksen avulla kunta voi edistää vajaasti rakennettujen asemakaavojen toteuttamista. Rakentamiskehotusta voidaan käyttää asemakaavan mukaisten tonttien käyttöön saamiseksi. Yleensä kehotuksen kohteena olevat tontit saadaan rakentamisen piiriin ilman, että kunta joutuu turvautumaan rakentamisen laiminlyönnin mahdollistamaan tontin lunastamiseen. Rakentamiskehotuksen etuna korotettuun kiinteistöveroon verrattuna on mahdollisuus kohdistaa menettely rajatuille alueille kunnallisten palvelujen saamiseksi täysimääräiseen käyttöön kohdealueilla. Menettelyä käytetään kunnissa harvoin.”* (HE 334/2014, 9). Perusteluina rakentamiskehotuksen käytölle hallituksen esityksessä mainitaan erityisesti halu estää kunnallisteknisten verkostojen investointien ja käyttöänsä hukkaaminen, sekä rakennuspaineen ohjaaminen alueelle missä kunnallistekniikka jo on.

Rakentamiskehotuksesta säättää maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999 13:97 §, otsikolla ”Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus”. Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistui vuosituhaten vaihteessa, jolloin 97 § säännös säilyi sisällöltään ennallaan aiemmasta rakennuslaista, tekstiin tehtiin vain joitain teknisiä muutoksia (HE 101/1998, 91). Rakennuslaissa (370/1958; laki rakennuslain muuttamisesta 653/1990) rakentamiskehotuksesta säädettiin 52 §:ssä. Vuoden 1990 muutoksilla pyrittiin (HE 103/1989, 3) rakentamiskehotukseen perustuvien lunastusten yksinkertaistamiseen siten, että kaupunkien ei tarvinnut enää hakea valtioneuvoston lupaa. Samoin kaavan oikea-aikaista toteuttamista haluttiin edistää, niinpä rakentamiskehotuksen rakentamisaikaa lyhennettiin neljästä kolmeen vuoteen. Toisaalta haluttiin vähentää maanomistajien vaikeuksia noudattaa kaavaa ja rajattiin, ettei rakentamiskehotusta saa antaa ennen kuin kaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 97 § ensimmäinen momentti säättää tilanteista, joissa rakentamiskehotusta voi käyttää: **määrällinen ja laadullinen vajaarakentaminen**.

MRL 97.1 § *”Kunta voi sen jälkeen, kun asemakaava on ollut voimassa vähintään kaksi vuotta, antaa rakentamiskehotuksen sitovan tonttijaon mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontin sallitusta kerrosalasta ei ole käytetty vähintään puolta tai asemakaavan mukaista tonttia ei sillä olevien rakennusten käyttötarkoitus, sijainti, rakentamistapa ja muut seikat huomioon ottaen ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti.”*

Laadullisesta vajaarakentamisesta voi olla kyse silloin, kun (Ekroos & Majamaa 2015, 642) rakennetulle alueelle laaditaan asemakaava tai sitä muutetaan, eivätkä olemassa olevat rakennukset poikkeavat kaavan käyttötarkoituksesta, sijainniltaan, kerrosluvultaan tai materiaaliltaan. Ekroos & Majamaa (2015, 643) näkevät, että toisella momentilla pyritään välttämään kohtuuttomuuksia em. tilanteissa. Toinen momentti **sulkee pois** omakotitalot ja paritalotontit, jolla on jo asuinrakennus. Lisäksi se sulkee pois tontit, joilla on rakennuskielto kaavan laatimiseksi (MRL 53 §) tai toteuttamisen ajoittamiseksi (MRL 58 §; Toimitusmenettelyn käsikirja 2019, Luku 14, 7).

MRL 97.2 § *”Rakentamiskehotusta ei kuitenkaan saa antaa enintään kaksi asuntoa käsittävän asuinrakennuksen rakentamiseen tarkoitetun asemakaavan mukaisen tontin omistajalle ja haltijalle, jos tontilla jo on käytössä oleva asuinrakennus. Rakentamiskehotusta ei myöskään saa antaa 53 §:ssä tai 58 §:n 4 momentissa tarkoitetun rakennuskiellon voimassa ollessa. Jos tontille tulee voimaan tällainen rakennuskielto sen jälkeen, kun rakentamiskehotus on annettu, raukeaa kehotus.”*

Kolmas momentti säättää **rakentamisajaksi** kolme vuotta. Momentti antaa kunnalle **lunastusoikeuden** ilman erityistä lupaa, lunastuksen toimeenpanoa on haettava neljännen vuoden aikana.

MRL 97.3 § ”Jollei asemakaavan mukaista tonttia ole rakennettu 1 momentissa tarkoitetulla tavalla kolmen vuoden kuluessa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu asianosaiselle tiedoksi, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa asemakaavan mukainen tontti. Lunastuksen toimeenpanoa on haettava vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä.”

Neljäs momentti laventaa säädökset koskemaan myös muita **rakennuspaikkoja** kuin tontteja. Rakentamiskehotus voi koskea myös ranta-asemakaava-alueita (Ekroos & Majamaa 2015, 643; MRL 73 §) ja se voidaan antaa myös vuokratontin haltijalle (Maapolitiikan opas, luku Rakentamiskehotus).

MRL 97.4 § ”Mitä tässä pykälässä säädetään tontista ja sen omistajasta ja haltijasta, koskee myös muuta sellaista aluetta, joka on asemakaavassa tarkoitettu rakennuspaikaksi, sekä tällaisen alueen omistajaa ja haltijaa.”

Viimeinen momentti säätää kunnan pitämään yllä julkista **luetteloa** rakentamiskehotuksista, sekä ilmoittamaan kehotuksesta lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

MRL 97.5 § ”Kunnan on pidettävä antamistaan rakentamiskehotuksista julkista luetteloa. Jos kiinteistö rakentamiskehotuksen luetteloon merkitsemisen jälkeen on siirtynyt uudelle omistajalle tai haltijalle, koskee kehotus myös tätä. Rakentamiskehotuksen antamisesta, peruuttamisesta ja raukeamisesta sekä siitä, että velvoite on täytetty, kunnan on viipymättä lähetettävä ilmoitus kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.”

Maankäyttö- ja rakennusasetus (16:101 §) tarkentaa luettelon sisällöksi päätöksen ja tiedoksiannon päivämäärän, lainkohdan johon kehotus perustuu sekä selvityksen siitä kenelle kehotus on annettu tiedoksi. Lisäksi tulee tehdä ilmoitukset kirjaamisviranomaiselle.

2.5.2 Rakentamiskehotus prosessina

Kuntaliiton maapolitiikan opas (Maapolitiikan opas, luku Rakentamiskehotus) kuvaa rakentamiskehotusta kunnan prosessina. Oulun kaupungin käyttämä prosessi kuvataan tarkemmin luvussa 3.2. Se noudattelee Kuntaliiton ohjeistusta.

Kunnan rakentamiskehotuspolitiikka on syytä määritellä kunnan **maapoliittisessa ohjelmassa**, ml. sen suhde korotettuun kiinteistöveroon. Kunnalla on oltava perusteet sille, miksi jollekin tontille annetaan kehotus ja toiselle ei.

Inventointi- ja suunnitteluvaiheessa on selvitettävä yksityisten omistamien ja hallitsemien tonttien määrä ja sijainti sekä kunnallistekninen valmius. Tonttitilanne on analysoitava markkinat huomioon ottaen ja tonttien kehotusedellytykset (MRL 97 §) tulee selvittää. Kehotusta voidaan käyttää tonttitarjonnan parantamiseen, mutta se ei saa vaikuttaa epäterveellä tavalla hintatasoon. Sitovan tonttijaon puuttuminen voi vaikeuttaa kehotuksen antamista. Kunnan lunastettavaksi jää kuntaliiton arvion mukaan lopulta noin neljäsosa kehotetuista tonteista, joten kehotusten määrä on suhteutettava kunnan talouteen.

Rakentamiskehotuksen antaminen edellyttää **kuulemista**, ennen kehotuspäätöstä asianosaisille on varattava tilaisuus esittää selityksensä asiassa (hallintolaki 434/2003 6:34 §). Kuulemisesta tiedottaminen voidaan tehdä tavallisena kirjeenä (434/2003 10:59 §).

Rakentamiskehotuksen antaa kunnanvaltuusto, ellei se ole delegoinut sitä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (kuntalaki 410/2015 12:21 §). Myös lunastuksen voi delegoida kunnanhallitukselle. Kehotuspäätös annetaan todisteellisena tiedoksiantona (maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999 16:100 §) eli kirjeenä saantitodistusta vastaan, suoralla luovutuksella tai haastetiedoksiantona (hallintolaki 434/2003 10:60 §). Kirjeestä tulee ilmetä perustelut sekä mitä omistajan tulee tehdä. Tiedoksi saannosta on 30 päivän valitusmahdollisuus.

Kunnan on pidettävä ajantasaista **luettelo**a annetuista rakentamiskehotuksista. Luettelo on julkinen ja sitä koskee henkilötietolaki. Lisäksi on viipymättä tehtävä ilmoitus kirjaamisviranomaiselle merkinnän tekemiseksi lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin.

Jos tonttia ei ole rakennettu kolmen vuoden kuluessa, kunnalla on oikeus **lunastaa** tontti ilman erityistä lupaa. Kolmen vuoden määräaika alkaa siitä, kun rakentamiskehotus on annettu viimeisellekin asianosaiselle tiedoksi. Lunastuspäätöksen tekee valtuusto, ellei se ole sitä delegoinut. Lunastustoimitusta taas hakee kunnanhallitus, ellei se ole delegoinut sitä lautakunnalle tai virkamiehelle. Aikaa lunastuksen hakemiseen on yksi vuosi. **Rakentamissopimus** maanomistajan kanssa on mahdollista solmia vielä lunastustoimituksen lopettamisenkin jälkeen, kunnes lunastuskorvaukset on maksettu.

2.5.3 Huomioita rakentamiskehotuksen suhteista muihin maapolitiikan instrumentteihin

Rakentamiskehotuksen käyttö Suomen kunnissa on varsin harvinaista, esimerkiksi Uudellamaalla vain kolme kuntaa liki kolmestakymmenestä on käyttänyt sitä 2000-luvulla (Maapolitiikkaa Uudellamaalla 2017, 57). Käytännössä rakentamiskehotuksen vaihtoehtona voidaan käyttää **korotettua kiinteistövero**a (kiinteistöverolaki 654/1992 12 a §). Korotettu kiinteistövero on rakennuskehotusta maltillisempi, sillä se kohdistuu kaikkiin kunnan rakentamattomiin asuinpaikkoihin, kun taas rakentamiskehotus vain osaan. Verolla ei myöskään puututa omaisuudensuojaan, omistajalle jää mahdollisuus valita lisääntyneen verorasituksen ja kaavan mukaisen tarkoituksen välillä kiinteistökaupan tai oman rakentamisen kautta. Korotetun kiinteistöveron teho voi käytännössä olla vaatimaton, vaikka sen yläraja nostettiin lain muutossäädöksessä 2016 kuuteen prosenttiyksikköön. Nosto tehtiin lähinnä siksi, ettei rakentamattoman rakennusmaan erityisen veroprosentin vaikuttavuus heikkenisi, kun kiinteistöveroprosentteja yleisesti korotettiin kuntien talouden

paikkaamiseksi (HE 174/2016). Tarkoituksena ei siis ollut muuttaa instrumenttien keskinäistä suhdetta.

Sidoroff-Eskelinen (2017, 43–44) käy läpi **syitä tonttien rakentamattomuudelle** tutkimallaan Hausjärven alueella. Hän mainitsee mm. maanomistuksen ja tontista poikkeavan kiinteistöjaotuksen tai liikenneväylän läheisyyden, läheisen teollisuuden tai toisaalta toteutumatta jääneen työpaikka-alueen. Lisäksi maastomuodot, ei-muodinmukaiset kaavamääräykset tai tonttiliittymän/kunnallistekniikan kalleus voivat olla syynä rakentamattomuuteen. Edelleen syynä saattoi olla halu pitää rakentamattomaa tonttia oman rakentuneen tontin osana. Kyselytutkimuksessa kunnat osoittivat varovaista suhtautumista ja poliittisen halukkuuden puutetta pakkokeinojen käyttöön (Sidoroff-Eskelinen 2017, 69). Niinpä työnsä suosituksissa Sidoroff-Eskelinen toteaa, ettei rakentamiskehotusta ”*juurikaan voida pitää Hausjärvellä sovellettavana rakentamisen edistämisen keinona*” (Sidoroff-Eskelinen 2017, 82). Alueen kunnissa oli käytössä korotettu kiinteistövero.

Jos tontit rakentuvat muutenkin kovan kysynnän vuoksi, rakentamiskehotusta ei tarvitse käyttää. Jos toteutumattomaa tonttivarantoa kuitenkin jää, kysynnästä huolimatta, on syytä pohtia ovatko tontit oikeanlaisia ja tulisiko **kaavaa** muuttaa (Maapolitiikkaa Uudellamaalla 2017, 57). Kaavan muuttaminen on kuitenkin hidas ja raskas prosessi. Tonttijaon muuttaminen erillisessä tonttijaossa on kevyempi vaihtoehto, mutta sitäkin ei voi laatia vastoin asemakaavan määräyksiä (Kiinteistöinsinöörin opas, luku Tonttijako).

Rakentamiskehotusprosessin päässä hämöttää tontin lunastus kunnalle. Kunnalla tulee silloin olla tarvittava valmius tontin lunastukseen ja siihen tulee **budjetoinnissa** varautua. Kovan kysynnän alueilla, joihin kaupunkirakenteen tiivistäminen usein kohdistuu, käyvät markkinahinnat voivat olla korkeat ja likviditeettivaatimus voi rajoittaa rakentamiskehotuksen käyttöä (Maapolitiikkaa Uudellamaalla 2017, 57). Toisaalta on muistettava, että rakentamiskehotus tavoittelee nimenomaan parempaa kuntataloutta, saattamalla palveluiden äärellä olevat tontit rakentumaan, ei vain kunnallistekniikan – kadut ja tiet, vesi, jätevesi,

sähkö, kaukolämpö jne. – vaan myös päiväkotien, koulujen, terveydenhuollon jne. palvelujen osalta.

Rakentamiskehotustapauksissa kiinteistön **luovutusvoiton verotusetu** (tuloverolaki 1535/1992 2:49 §) voi toimia epätarkoituksenmukaisesti (Hovila 2009). Myyjä saa verotusedun, jos ostajalla on lunastusoikeus. Rakentamiskehotustilanteessa toivotaan, että kaupat tehdään yksityisten kesken. Kunta, jolla lunastusoikeus on, ei halua ostaa tonttia luovuttaakseen sen vain edelleen. Niinpä rakentamiskehotuksen asuntopoliittinen funktio, tonttituotannon edistäminen, toteutuisi tehokkaammin, jos rakentamattomat tontit saatettaisiin suoraan rakentajille.

Rakentamiskehotusprosessia voidaan ajatella myös **sopimisen välineeksi** (Hovila 2009, 169–170). Kunnalla ja tontin omistajalla on neuvottelumahdollisuus aina siihen saakka, kun lunastustoimituksessa määrätty korvaus on maksettu. Sopimismahdollisuus, esim. kunnan ehdollinen kauppa, mataloittaisi interventiotasoa sääntelyteoreettisessa ohjauspyramidissa, Kuvio 2. Hovilan kuvaamassa mallissa lunastuksen hakemisen jälkeen *”maanomistajille varataan tietty aika myydä tontit vapaaehtoisella kaupalla, muutoin ehdollisen kiinteistökaupan periaatteita noudattaen kunta tulee ostajaksi sillä hinnalla joka lunastustoimituksessa määrättiin.”* Epäselväksi jää, tarkoittaisiko tämä, että lunastushinnan määrittäminen ja lunastus tehtäisiin eri kokouksissa, vai tehtäisiinkö lunastuspäätös, lunastukseen perustuva saanto, jotenkin ehdollisena? Hovilan mukaan tätä mallia on käytetty Kokkolassa 2000-luvun alussa.

Kehittämiskorvauksen käyttämistä rajoittaa vaatimus asemakaavan tuottamasta merkittävästä hyödystä maanomistajalle, lisäksi alueen on tuotettava yli 500 uutta tai lisättyä kerrosneliometriä asuntorakentamiseen (MRL 13:91 c.4 §). Näin ollen kehittämiskorvaus ei sovellu yksittäisille pientalo-kohteille. **Kehittämisalumenettelyä** (MLR 110 §) on ehdotettu käytettäväksi esim. vanhojen pientaloalueiden systemaattisen ja hallitun täydentymisen ohjaamiseen (Maapolitiikkaa Uudellamaalla 2017, 57).

Hovila (2009, 169–170, 190) pitää sekä rakentamiskehotusta, että korotettua kiinteistöveroä täydenävinä ”kosmeettisina instrumenttina”. Hovila perustelee, että kaavan mukaisesti toteutumattomia tontteja on yleensä niin vähän, ettei niiden saattaminen markkinoille vaikuta tonttipulaan. Etenkään pientalojen osalta rakentamiskehotuksen vaikuttavuus ei ole välttämättä suhteessa sen vaatimiin resursseihin. Näin voi hyvinkin olla, mutta toisaalta rakentamiskehotukseen sisältyvä lunastusuhka lunastushinnalla, joka määräytyy vasta lunastustoimituksessa, saa useinkin maanomistajiin vipinää. Näin virinnyt tonttien vaihdanta ja rakentaminen ei rajoitu vain kehotettuihin tontteihin. Esimerkiksi Uudenmaan liitto (Maapolitiikkaa Uudellamaalla 2017, 58) suosittaa kuntia pitämään rakentamiskehotuksen maapolitiikan keinovalikoimassa.

2.5.4 Maankäyttö- ja rakennuslain sekä kiinteistöverolain uudistus

Maankäyttö- ja rakennuslaki on vuodelta 1999. Valtioneuvosto on 2018 asettanut valmistelujaostoja lain uudistamiseksi (MRL kokonaisuudistus 2018). 2000-luvulla digitalisaatio on edennyt ja rakentamisen laadun parantamiseen on kiinnitetty huomiota. Samoin luonnon monimuotoisuuden vahvistamiselle on asetettu entistä enemmän painoarvoa. Myös energiantuotannon ja liikkumisen murros tulee ottaa huomioon, alueiden erilaistumiskehitys kiihtyy ja elinkaarimalli- eli PPP-hankkeet yleistyvät. MRL:n uudistuksen etenemistä voi seurata ainakin ympäristöministeriön ja kuntaliiton sivustoilta (Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus 2019; Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus MRL 2019). Kuntaliiton (Holopainen 2019) lähtökohtana MRL uudistuksessa on edelleen kuntien kaavamonomoli, kaavaprosessien sujuvuuden edistäminen ja kuntien autonomisen maapolitiikan vahvistaminen.

Yhtenä pohdinnan alaisena asiana MRL:n uudistuksessa on yleiskaavan ja asemakaavan yhdistäminen ”kuntakaavaksi” (Holopainen 2019). Tällä olisi kauaskantoisia seurauksia, jotka heijastuisivat myös rakentamiskehotukseen. Lakitekstiin tulisi tehdä teknisiä korjauksia mm. säädöksissä kaavan toteuttamisesta, kiinteistömuodostuksesta, kadun-/tienpitovastuista ja yksityisen tahon vastuusta osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin. Vaikutukseltaan syvällisempi olisi kuitenkin yleiskaavatason yleispiirteisen suunnittelun ja

asemakaavatason yksityiskohtaisen maankäytön toteuttamisen työnjaon muuttuminen. Rakentamiskehotuksessa on kyse varsin yksityiskohtiin menevästä suunnittelusta, mutta kehotus- ja lunastuspäätökset kuitenkin tehdään kunnan luottamuselimissä: kunnanvaltuustossa, -hallituksessa tai lautakunnassa. Holopainen (2019) pohtii, siirtyisikö ”kuntakaavan” myötä päätösvalta lopputuloksesta rakennusvalvonnan suuntaan, ja tulisiko ennakoitavuuteen ja kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun haasteita.

Kiinteistövero on kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön arvosta (kiinteistöverolaki 654/1992 11 §) ja myös korotetun kiinteistöveron määrä lasketaan samasta arvosta. Valtionvarainministeriön selvitysten mukaan (Kiinteistöverouudistus) rakennusten ja maapohjien verotusarvot ovat yleisesti jääneet jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Maanmittauslaitos on kehittänyt uuden toteutuneisiin kiinteistöjen ja asuntojen kauppahintatietoihin pohjaavan menetelmän maapohjien arvostamiseksi. Tilastokeskus on parhaillaan kehittämässä uudisrakentamiskustannuksiin, ikään ja kokoon pohjaavaa uutta järjestelmää rakennusten osalta. Valtionvarainministeriön sivut (Kiinteistöverouudistus) toteavat marraskuussa 2019, että tavoitteena on saada arvostamisjärjestelmä uudistus valmiiksi vuoden 2019 jälkipuoliskolla ja ottaa käyttöön vuoden 2022 kiinteistöverotuksessa. Maapohjien ja rakennusten verotusarvot nousisivat karkeasti arvioiden keskimäärin kaksinkertaisiksi nykytasosta. Uudistuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole kiristää kiinteistöverotusta. Veroprosenttien vaihteluvälejä säädettäisiin ja maapohjalle tulisi oma veroprosentti, samoin 70 % varovaisuusperiaatetta on tarkoitus noudattaa jatkossakin (Kysymyksiä ja vastauksia kiinteistöveron uudistamisesta 2018). Uudistuksen vaikutus korotetun kiinteistöveron ja rakentamiskehotuksen väliseen suhteeseen jää nähtäväksi.

3 RAKENTAMISKEHOTUS OULUN KAUPUNGISSA

3.1 Oulun maapoliittiset linjaukset sekä maankäytön toteutusohjelma

Maapoliittiset linjaukset sisältävät maanhankintaan, tontin luovutukseen, maankäyttösopimukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvää ohjeistusta. Oulun kaupungin viimeisimmät maapoliittiset linjaukset ovat vuodelta 2014 (Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset – Oulun kaupunginvaltuusto 16.6.2014 § 53), jolloin kuntaliitoksessa Oulun, Haukiputaan, Oulunsalon, Kiimingin ja Yli-lin kunnat yhdistyivät uudeksi Ouluksi. Yhdistymissopimus sisälsi maapoliittisia linjauksia, mm. asuntotuotannon ohjaamisesta ensisijaisesti asemakaava-alueelle ja toissijaisesti kyläalueille. Uuden Oulun kaupunkistrategia osoittaa asuntotuotannon erityisesti ydinalueille ja vesistöjen läheisyyteen sekä taajamiin ja kyliin.

Maanhankinnalla turvataan tarkoitustenmukainen ja kuntataloutta tukeva maa-alueiden käyttöönotto. Oulun kaupunki hankkii maata ensisijaisesti vapaaehtoisilla kaupoilla. Etuostoa on mahdollista käyttää yhdyskuntarakentamisen tarpeita varten sekä virkistys- ja suojelutarkoituksiin. Lunastuksia voidaan käyttää strategisesti merkittävillä alueilla, jos neuvotteluissa ei ole päästy sopimukseen. Oulu käyttää maankäyttösopimuksia asemakaavamuutosalueilla, missä rakennetun maa-alueen hankkiminen kaupungin omistukseen ei ole tarkoituksenmukaista. Uusilla kasvualueilla ei laadita raakamaan maankäyttösopimuksia. Oulussa pääasiallinen luovutusmuoto on maan vuokraaminen. Tontit luovutetaan suunnitelmallisesti maankäytön toteuttamisohjelman MATO:n mukaan.

Asemakaavan toteuttamista edistäviä toimenpiteitä ovat rakentamiskehotus ja korotettu kiinteistövero (Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset 2014, 18). Pyrkimyksenä on tällöin lisätä rakentamattomien tai muuten vajaakäyttöisten rakennuspaikkojen rakentamista ja kiirehtiä lunastuksen uhalla rakentamista asemakaavan mukaisille tonteille. Vuonna 2019 rakentamattomia AO-, AP- tai AOR-kaavatontteja oli Oulussa noin 500 kpl (Yksityisten omistamat rakentamattomat rakennuspaikat ja rakentamiskehotus 2019). Perusteluina

rakentamiskehotuksen käyttöön mainitaan halu edistää kaupunkirakenteen eheytymistä sekä alueen olemassa olevaan tai suunniteltuun väestörakenteeseen mitoitettun palveluverkon hyödyntämistä. Lisäksi rakentamiskehotusten vaikutukset laskevat uusien alueiden investointikuluja ja lisäävät kuntatekniikan tuottoja.

Rakentamiskehotuksia on annettu Oulun alueella 1980-luvulla ja 1990-luvun alussa, silloisten Oulun, Haukiputaan ja Oulunsalon alueilla. Oulun kaupungin maapoliittisten linjausten (2014) mukaan rakentamiskehotuksia annetaan yksittäisiin kohteisiin eri puolella Oulua. Tällöin otetaan huomioon kunnallisten palvelujen saatavuus, kunnallistekniikan valmius ja markkinatilanne. Rakentamiskehotukset viedään johdonmukaisesti loppuun asti ja niiden vaikuttavuutta seurataan.

Maapoliittinen linjaus (2014) toteaa, että korotetun kiinteistöveron käyttöä harkitaan talousarvion valmistelun yhteydessä. Viime vuosina vero ei ole ollut käytössä Oulussa (Kiinteistöveroprosentit kunnittain 2019; Sankala 2017).

Viimeisin MATO (Oulun maankäytön toteuttamisohjelma 2018) koskee vuosia 2018–2021. Kokonaisuudessaan se esittää asumisen nykytilanteen ja asuntorakentamisen toteuttamisohjelman, kaavoitusohjelman, väestösuunnitteen, työpaikkarakentamisohjelman sekä käsittelee rakentamisen vaikutuksia ja riskejä. Niinpä sen kokonaisvaltainen käsittely rajautuu opinnäytetyön ulkopuolelle. Keskeisinä tietoina poimitaan kuitenkin, että MATO:n mukaan asuntotuotannon sijoittamisella halutaan tukea joukkoliikenteen kehittämistä ja minimoida palveluverkkoon tarvittavia investointeja. Myytävänä olleiden uusien asuntojen määrä on ollut lievässä laskussa, vuokra-asuntomarkkinoilla on lievä ylitarjontatilanne ja omakotiasuntoja on valmistunut ennakoitua vähemmän.

Kaupungilla on omakotitonttivarantoa koko kaupungin alueella. MATO toteaa, että *"kaupungilla on rivi- ja pientalotonttivarantoa kattavasti tarjolla koko kaupungin alueella; eniten Hiukkavaarassa, missä myös kysyntä on ollut suurinta. Myös omakotitonttivarantoa on koko kaupungin alueella. Kiimingissä,*

Prosessin ensimmäisessä vaiheessa selvitetään/päivitetään tieto rakentamattomista tonteista ja eritellään niistä MRL 97 § edellytykset täyttävät tontit. Kohteista valitaan järkevä kokonaisuus, jolle laaditaan **rakentamiskehotussuunnitelma**, taustalla on laaja arvio alueellisesta ja ajallisesta kohdentamisesta. Rakentamiskehotussuunnitelma laaditaan kolmelle vuodelle, joista ensimmäistä toteutetaan ja kahta seuraavaa käytetään tulevan valmistelun pohjana. Suunnitelma päivitetään vuosittain. Yhdyskuntalautakunta päättää yksilöidyt tontit, joille kehotusta aletaan valmistella. Suunnitelman ensimmäiselle vuodelle listattujen kiinteistöjen osalta päätetään kiinteistönomistajien **mielipiteiden** kuulemisesta, lähetetään kuulemiskirjeet kirjattuna kirjeenä ja dokumentoidaan omistajien mielipiteet. Mielipiteet käsitellään ja jokaisesta kohteesta valmistellaan oma päätösesitys.

Oulun rakentamiskehotusprosessissa kehotusta ei anneta:

- tonteille, jotka eivät täytä MRL 97 § edellytyksiä: asemakaavan mukainen rakennuspaikka, yhtenäinen omistus, ei rakennuskieltoa
- 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.

Kaupunki tarjoaa kuulemisaikana myös mahdollisuutta vaihtaa rakennuskehotettava tontti toiseen saman maanomistajan tonttiin alueella. Osa rajoittavista kriteereistä otettiin käyttöön vasta 2019.

Yhdyskuntalautakunta päättää **rakentamiskehotusten antamisesta**. Päätetystä rakentamiskehotuksesta tiedotetaan maanomistajia. Tiedotus tapahtuu todisteellisena kirjeenä, mukaan liitetään päätös, karttaliite, valitusosoitus ja mahdollinen mielipide. Kehotuksesta voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kaupunki ylläpitää **luettelo**a antamistaan rakentamiskehotuksista MRA 101 § mukaisesti. Kehotuskohteiden rakentumista **seurataan** kuukausittain.

Kehotusajan umpeuduttua tai sitä ennenkin voidaan tehdä **rakentamissopimus**, missä omistaja sitoutuu rakentamaan kolmen vuoden kuluessa. Sopimus pohjan ja erilliset rakentamissopimukset hyväksyy yhdyskuntalautakunta. Vaihtoehtoisesti maanomistaja voi vielä tehdä **vapaaehtoisen kaupan** kaupungin kanssa. **Lunastus** viedään loppuun, jos vapaaehtoisesta kaupasta ei päästä sopimukseen. Oulun implementaatiossa lunastusta haetaan ajallaan, mutta toiveella, että lunastustoimitus olisi vasta joidenkin kuukausien päässä. Lunastustoimituksen hakemisen jälkeen kaupunki tekee maanomistajalle kaupungingeodeetin hyväksymän vyöhykehintaan perustuvan ostotarjouksen, johon maanomistaja voi tarttua lähes lunastustoimitukseen asti. Lunastustoimituksessa lunastushinnan määrittää Maanmittauslaitos.

3.3 Oulun rakentamiskehotusten analyysi

Oulun kaupungissa on 2000-luvulla annettu rakentamiskehotuksia 28 kappaletta vuonna 2015 sekä 16 kappaletta vuonna 2019. Poliittisen päätöksenteon linjausten mukaisesti rakentamiskehotuksia ei annettu lainkaan 2016–2018. Vuoden 2015 kehotukset jaettiin maapoliittisten linjausten mukaisesti tasaisesti kaupungin alueelle, maksimimääräksi 2015 oli asetettu 30.

Vuoden 2015 rakentamiskehotukset ovat tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa syksyllä 2019 tulleet lunastusvaiheeseen. Opinnäytetyötä varten oli käytettävissä rakentamiskehotusluettelon tiedot, sekä maanomistajien mielipiteet 2015 ja 2019 aloitetuista rakentamiskehotusprosesseista. Lisäksi 2015 kehotettujen tonttien rakentumista oli seurattu ja tiedot olivat saatavilla analyysiä varten.

3.3.1 Mielenpiteet 2015

Vuoden 2015 rakentamiskehotukset perustuivat rakentamiskehotussuunnitelmaan. Ympäristölautakunnan hyväksymään suunnitelmaan pohjautuen 28 maanomistajalta pyydettiin mielipidettä ennen kehotuspäätöstä. Maanomistajista 17 jätti mielipiteensä. Maanomistajien enemmistö oli yksityishenkilöitä, viidessä tapauksessa voidaan katsoa omistajan olevan yritys, yhteisö, tai tontti oli jo alun perin hankittu myyntitarkoitusta varten.

Mielenpiteistä 16 toivoi muutosta rakentamiskehotukseen. Osa vastusti rakentamiskehotusta jyrkästi (5 kpl), tavallisena perusteluna oli halu säilyttää edes viimeiset suvun jäljellä olevista maista lapsille. Useammassa mielenpiteessä vedottiin jo aiemmin toteutettuihin ja raskaiksi koettuihin laajoihin pakkolunastuksiin. Yleisin toive (11 kpl) oli, että kaupunki siirtäisi rakentamiskehotuksen antamista joillain vuosilla eteenpäin. Tätä perusteltiin halulla selvittää rauhassa omat tai lasten mahdollisuudet tontin rakentamiseen. Useampi kertoi rakentamiskehotuksen tulleen yllätyksenä. Monessa mielenpiteessä vedottiin huonoon markkinatilanteeseen ja huomautettiin rakentamiskehotuksen antamisen laskevan tontin myyntiarvoa. Kaupunki sai myös moitteita huonosta hallintotavasta: menettelyn yhdenvertaisuus ja suhteellisuus/tarve vallitsevassa tonttitarjonnan tilanteessa asetettiin kyseenalaiseksi.

Seitsemässä mielenpiteessä selvitettiin kiinteistön tilannetta, muttei varsinaisesti vastustettu rakentamiskehotuksen antamista. Yleensä tontit olivat olleet myynnissä, mutta kauppoja ei ollut syntynyt. Tyypillisesti kyseessä olivat tontit, joiden omistajina oli yrityksiä tai yhteisöjä tai myyntitarkoituksella useampi tontteja hankkineita. Kahdessa mielenpiteessä vedottiin asemakaavan toteuttamissopimuksen olevan vielä voimassa. Rakentamiskehotettavan tontin vaihtoa toiseen pohdittiin kahdessa mielenpiteessä.

3.3.2 Tiedottaminen

Kaupungin käsittelyssä mielipiteistä ei yhdenkään katsottu tuoneen esille sellaisia seikkoja, jotka olisivat MRL 97 § mainitsemana esteenä rakentamiskehotuksen antamiselle. Rakentamiskehotus päädyttiin antamaan kaikille suunnitelman 28 tontille. Mielipiteiden perusteella voidaan pohtia tiedottamisen onnistuneisuutta. Paitsi huolellisesta valmistelutyöstä, mielipiteiden vähäinen vaikutus voi kertoa myös tiedottamisen ongelmista.

Mielipiteiden vähäinen vaikutus indikoi huolellisesta valmistelutyöstä. Rakentamiskehotusten edellytykset tonteille selvitettiin huolellisesti, mm. kaikki suunnitelman tontit käytiin katsomassa paikan päällä ja tonttien tila luokiteltiin kaupungin sisäisen neliportaisen luokittelun avulla rakentamattomiin/purkukuntoisiin (luokka 1), saman omistajan viereistä tonttia sivuaviin rakentamattomiin tai pihapiiritontteihin (luokat 2-3) ja loma-asutuksiin tai tuotantorakennuksiin (luokka 4) (Yksityisten omistamat rakentamattomat rakennuspaikat ja rakentamiskehotus 2019). Kehotuksia annettiin vain luokan 1 tonteille. Niinpä kuulemisessa ei tullut esille maankäytöllisiä esteitä rakentamiselle, vrt. aiemmin tekstissä esitetty lista tonteista/maanomistajista, joille kehotusta ei anneta.

Maanomistajien tavoittamisessa oli jonkin verran vaikeuksia. Joissain tapauksissa jouduttiin turvautumaan haasteeseen, joissain tapauksissa tosiasiallinen vastaaja oli edunvalvojan/omaishoitajan kaltaisessa asemassa. Kaikki omistajat kuitenkin tavoitettiin muutaman kuukauden sisällä.

Yli kolmasosa (11/28) kehotuksen saaneista ei jättänyt mielipidettään lainkaan. Tämä on yllättävää, tuleehan mahdollisella kehotuksen antamisella olemaan merkittävä vaikutus tontin käyttöön ja/tai omistukseen.

Useammassa mielipiteessä todettiin rakentamiskehotuksen tulleen yllätyksenä. Vaikka mielipiteet voivat antaa värittyneen kuvan todellisuudesta, on tämä kuitenkin merkityksellinen huomio. Kaupunki tekee rakennuskehotussuunnitelman kolmen vuoden ajanjaksolle. Lista suunnitelluista

kehotettavista tonteista on julkisesti saatavilla, mutta vain lautakunnan hyväksymän ensimmäisen vuoden tonttien maanomistajilta pyydetään mielipide. Ehkäpä muitakin voisi tiedottaa siitä, että heidän tonttinsa on noussut listalle, vaikkei se välttämättä tarkoitaakaan, että lautakunta pitää listan muuttumattomana myös seuraavina vuosina. Tämä antaisi maanomistajille kaksi vuotta lisää aikaa pohtia rakentamisjärjestelyitä, jo ennen rakentamiskehotuksen antamista.

Toinen merkillepantava huomio lienee, että yhdenkään mielipiteen ei katsottu tuoneen esille sellaisia seikkoja, jotka olisivat esteenä rakentamiskehotuksen antamiselle. Ehkäpä maanomistajia olisi voinut ohjeistaa myös kirjallisesti siitä minkä tyyppiset seikat mielipiteissä päätökseen vaikuttavat. Monet mielipiteet sisälsivät pohdintoja heikosta myyntitilanteesta tai tontin luonteesta, mutta nämä seikat oli jo arvioitu suunnitelmaa tehtäessä. Lukuisissa mielipiteissä esitettiin toiveita tonttien rakentumisesta suvun sisällä, mutta näilläkään arveluilla ei ole vaikutusta päätöksentekoon. Myös Kuntaliiton ohjeistuksen mukaan *"kehotuksesta on syytä luopua vain kaavallisista tai muista maankäytöllisistä perusteista johtuen, ei lapsille varaamisesta ym. henkilökohtaisista syistä"* (Maapolitiikan opas, luku Rakentamiskehotus).

Useammassa mielipiteessä koettiin rakentamiskehotus uhkaavana sen sisältämän lunastusmahdollisuuden takia. Ehkäpä tässä yhteydessä olisi voitu perustella lyhyesti sitä, kuinka kaupunki tässä asiassa pyrki hyvään hallintoon, erityisesti yhdenvertaiseen kohteluun ja kohtuullisuuteen.

Tiedottamisen ongelmiin viitanee myös yksittäistapauksen sotku tontinvaihdossa. Maanomistaja oli ilmeisessä yhteisymmärryksessä kaupungin kanssa päättänyt siirtää rakentamiskehotuksen viereiselle omistamalleen tontille. Lopullisella päätöksentekohetkellä uusi tontti oli kuitenkin jo ehtinyt vaihtaa omistajaa, jolloin se ei enää täyttänytkaan vaihdon edellytyksiä. Niinpä rakentamiskehotus päädyttiin antamaan alkuperäiselle tontille.

Päätöksen perusteluissa vastattiin kunkin maanomistajan esittämiin yksilöityihin mielipiteisiin. Useimmiten todettiin mielipiteen koskevan muita kuin MRL 97 § seikkoja. Voidaan ehkä ajatella maanomistajien selvittäneen turhaan päätökseen

vaikuttamattomia seikkoja. Toisaalta kaupunki ei viitannut perusteluissa esim. maapoliittisiin linjauksiin tms., pl. esittelytekstin kappale ”*Rakentamiskehotusten tavoitteena on edistää asemakaavan mukaista rakentamista, saada alueen rakennettu kunnallistekniikka tehokkaampaan käyttöön ja tiivistää yhdyskuntarakennetta*”. Onhan toki niin, ettei MRL 97 § velvoita kaupunkia rakentamiskehotuksen antamiseen. Kappaletta voisi ehkä täydentää avaamalla työkalun tarkoituksenmukaisuutta nimenomaan Oulun kaupungin käytössä. Viimeisintä MATO 2018:aa voi tulkita niinkin, ettei suurta tarjonnan puutetta omakotitonteille ole ja että kaupungin oma varanto on liki kolminkertainen yksityiseen varantoon nähden. Toisaalta MATO:n tilastot eivät kerro tonttien sijainnista ja sitä kautta niiden rakentamisen merkityksestä yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tai tiivistämisen kannalta.

Muilta osin tiedottamisen voi katsoa olleen onnistunutta. Suurin osa tonteista päätyi rakennetuksi, isolta osin kaupungin kanssa käytyjen neuvottelujen tuloksena. Sanomalehti Kalevan artikkelissa (Rättilä 2019) rakentamiskehotuksen lunastusprosessin käynnistymisestä kaupunki kertoi myyvänsä tontit eteenpäin samalla hinnalla, jolla tontti on siirtynyt kaupungin omistukseen. Tällä varmastikin pyrittiin osaltaan vähentämään negatiivista mielikuvaa rakentamiskehotuksesta kaupungin maanhankinnan tai varainkeruun keinona. Sosialisoinnin peikko luuraa vaikkapa suomi24-verkkoyhteisön rakentamiskehotusta koskevissa keskusteluissa (rakentamiskehotukset – äänestys.kaup hallituksessa 2015). Kaupunki myös perusti omille verkkosivuilleen Yksityisten tonttipörssi -markkinapaikan yksityisessä omistuksessa oleville myyntitonteille (Yksityisten tonttipörssi 2019).

Vuoden 2019 rakentamiskehotusten valinnassa on otettu huomioon 2015 mielipiteissä esitettyjä asioita ainakin markkinatilanteen ja pihapiiritonttien osalta.

3.3.3 2015 rakentamiskehotusten vaikutuksen analyysi

Rakentamiskehotuksen saaneita tontteja analysoitiin tonttien sijainnin, koon ja arvioidun hinnan mukaan muodostettujen piirteiden avulla, lisäksi pohdittiin omistuspohjaa sekä mielipidettä. Tonttien arvoa arvioitiin Oulun kaupungin €/m²-

vyöhykehinnointelua käyttäen, Liite 2. Vyöhykehinnointelussa maan arvo vaihteli Martinniemen 19€/m²:sta Oulunsuun 84€/m²:een. Kaikkein arvokkaimmiksi hinnoiteltujen vyöhykkeiden (100 €/m²) tontteja ei ollut kehotettujen joukossa. Tonttien koot vaihtelivat välillä 650–2100 m², rakennusoikeudet välillä 190–500 m². Tehokkuusluvut vaihtelivat suuresti alueittain, suurimman tontin rakennusoikeus oli vain 210 m², eniten rakennusoikeutta oli 1400 m² kokoisella kiinteistöllä. Näin saadut estimaatit tonttien arvosta vaihtelivat 24 k€:sta 80 k€:oon. Kaiken kaikkiaan kaupungin rakentamiskehotuksen ja mahdollisen lunastuksen kohteena oli liki 1,5 M€ arvoinen omaisuus, yli 3 ha tonttimaata ja 8000 k-m² rakennusoikeutta. Kohteet jakautuivat eri puolille Oulun aluetta: Jäälistä Haukiputaalle ja Oulunsalosta Oulunsuuhun. Tonteista kaksi sijaitsi huomionarvoisesti arvokkaan oloisella joenrantapaikalla.

Tonttien sijaintia karakterisoitiin etäisyyksillä Oulun keskustaan (3–23 km) sekä kaupunginosakeskuksiin (0,25–4 km). Etäisyydet selvitettiin Oulun kaupungin karttapalvelusta (kartta.ouka.fi). Oulun kaupungin keskipisteenä pidettiin Rotuaarin palloa, kunkin kaupunginosan keskipisteeksi oletettiin alueen ostoskeskusten sijainti. Etäisyydet arvioitiin vain summittaisesti ja linnuntietä. Jokien, siltojen tai isompien liikenneväylien vaikutus voi todellisuudessa olla huomattavakin.

Edelleen selvitettiin rakentamiskehotuksen saaneiden tonttien omistajien lukumäärä. Useimmilla tonteilla omistajia oli vain yksi (23 kpl). Kaiken kaikkiaan 2015 rakentamiskehotus koski kuitenkin suoraan viittäkymmentä oululaista maanomistajaa. Kolmen tontin omistajana toimi yritys tai yhteisö: uskonnollinen yhteisö, pankki ja säätiö.

Vuonna 2019 rakentamiskehotuksen kolmen vuoden määräaika on kulunut. Rakennuspaikoista kolmessatoista on joko rakennettu, rakentaminen käynnistetty tai tehty rakentamissopimus. Yksi kiinteistö on yhdistetty toiseen, jolloin rakentamiskehotus on rauennut. Muiden 14 osalta kaupunki lokakuussa 2019 valmisteli lunastusten hakemista.

Saadusta aineistosta analysoitiin rakentamiskehotuksen vaikutuksia. Lähtökohtaisestihan kaupunki haluaa tontit rakennetuiksi eikä pyri lunastukseen, eli onnistunut rakentamiskehotusprosessi päättyy rakennuspaikan rakentamiseen tai rakennussopimukseen. 28 tapauksen aineisto ei oletettavasti riitä tilastollisesti merkittäviin analyysituloksiin. Numeerinen analyysi auttaa kuitenkin kiinnittämään huomiota aineiston ominaisuuksiin.

Numeerinen analyysi tehtiin hakemalla kullekin premissimuuttujalle x joko ehto $x < p$ tai ehto $x \geq p$ missä jakoarvo p valittiin annetusta joukosta. Ehdot yhdistettiin JA-konnektiivilla. Laskennassa muodostettiin kaikki erilaiset luokitteluvaihtoehdot ja haettiin aineistoa parhaiten selittävä luokittelu. Kriteeriksi valittiin $TP+TN$ luokittelujen lukumäärä, eli ehdot, joilla voidaan maksimoida rakennuspaikan rakentamisen arvioinnin onnistuminen (true positive) sekä toisaalta rakentamattomuuden arvioinnin onnistuminen (true negative). Huomautettakoon, että on hyvin helppoa rakentaa luokittelija, joka maksimoi ennustettujen toteutuneiden rakentumisten määrän, ennustamalla yksinkertaisesti, että kaikki tontit rakentuvat, mikä taas on triviaalia.

Vain 28 käytössä ollutta datariviä rajoittaa uskottavasti estimoitavien parametrien (jakoarvo p kullekin muuttujalle, sekä ehdon suunta $<$ tai \geq) määrän vain muutamaan. Numeerinen algoritmi on esitetty Liitteessä 1 Matlab-koodina, se on kehitetty *ad hoc* tätä työtä varten. Numeerista menetelmää täydennettiin sijoittamalla tuloksia kontekstiinsa ja pohtimalla selittävien syiden relevanttiutta.

Analyysi tehtiin valitsemalla premissiavaruuteen kaikki 11 luotua premissimuuttujaa. Premisseinä käytettiin seuraavia, testatut jakorajat on esitetty aaltosulkeissa:

- d_{Oulu} : etäisyys Oulusta $\{0, 5, 10, 20\}$ [km]
- d_{alue} : etäisyys aluekeskuksesta $\{0, 2\}$ [km]
- A : tontin pinta-ala $\{0, 900, 1500\}$ [m²]
- A_{k-m2} : tontin rakennusoikeus $\{0, 200, 300\}$ [k-m²]
- h_{m2} : tontin neliöhinta $\{0, 50, 80\}$ [€/m²]

- h : tontin hinta $\{0, 40000, 60000\}$ [€]
- h_{k-m^2} : tontin kerrosneliöhinta $\{0, 150, 250\}$ [€/k-m²].

Lisäksi huomioitiin

- n : omistajien lukumäärä $\{0, 3, 8\}$
- q : omistuksen laatu $\{0, 0.5\}$, missä 0=yksityinen ja 1=yritys tai yhteisö tai selkeästi sijoitusmainen omistus.

Mielipidetiedoista mukaan otettiin

- m_q : mielipiteen laatu $\{0, 0.5, 1.5\}$, missä 0=ei mielipidettä tai ei vastusta kehotusta, 1=haluasi siirtää kehotuksen myöhemmäksi, 2=vastustaa kehotusta
- m : mielipiteen jättö sinänsä $\{0, 0.5\}$, missä 0=ei jättänyt, ja 1 = jätti mielipiteen.

Jokaisen premissin x jakorajavaihtoehdot sisältävät nollan, mikä mahdollistaa myös sen vaihtoehdon, ettei ko. muuttuja rajoita ehdossa mitenkään ($x \geq 0$).

Luokittelun tarkoituksena oli erotella tontit, jotka oli rakennettu tai joille oli tehty rakentamissopimus niistä, jotka olivat menossa lunastukseen. Tietokonelaskennassa muodostettiin lähes 70 000 erilaista parametriarvojoukkoa, joista kustakin generoitiin 2048 erilaista ehtokombinaatiota. Jokainen yli 142 miljoonasta ehtokombinaatiosta arvioitiin vuoden 2015 dataa vasten. Laskenta kesti noin 23 minuuttia Windows 8.1 x64 laptop tietokoneella, joka oli varustettu i7-4710HQ 2.5 GHz prosessorilla ja 24 GB RAM muistilla.

Lasketusta joukosta arvioitaviksi tuloksiksi valittiin ehtojoukot, jotka maksimoivat $TP+TN$ kriteerin. Saadut kuusi ehtoa ($TP+TN=22$) on esitetty Taulukossa 1 yhdessä kutakin ehtoa vastaavien TP -, FP -, TN - ja FN -lukujen kanssa.

Taulukko 1. Luokittelukriteerin $TP+TN$ maksimoivat ehdot datalle ennen lunastuksen hakemista

	d_{Oulu} [km]	A [m ²]	A_{k-m2} [m ²]	h_{k-m2} [€/k- m ²]	n	q	m_q	TP	FP	TN	FN
1		<1500		≥150	<8		<1.5	9	1	13	5
2	<20				<8	<0.5	<1.5	10	2	12	4
3	<20		<300		<8		<1.5	9	1	13	5
4	<20	<1500			<8		<1.5	11	3	11	3
5	<20	<1500		≥150	<8		<1.5	9	1	13	5
6	<20	<1500	<300		<8		<1.5	9	1	13	5

3.3.4 Tulosten tulkinta

Keskeisin havainto numeerisesta analyysistä lienee, että tontin pinta-alaa ja/tai rakentamisoikeutta koskevat ehdot rajaavat rakentuneiden tonttien joukon pieniin tontteihin ($A < 1500 \text{ m}^2$, $A_{k-m2} < 300 \text{ k-m}^2$). Kerrosneliöhinnan alaraja (h_{k-m2}) kertonee samaa asiaa: rakentuneet tontit olivat pieniä (suuri tehokkuusluku) ja arvokkaammiksi luokitelluilla alueilla. Suuri etäisyys Oulusta ($d_{\text{Oulu}} < 20 \text{ km}$) sulki pois Haukiputaan ja Martinniemen tontit, joista kolme neljästä jäikin rakentumatta. Molemmat tontit, joissa omistajien määrä oli suuri, jäivät rakentumatta, tapaukset voidaan erotella ehdolla $n < 8$. Tämä voi kertoa vaikkapa myyntiprosessin hankaluuksista silloin, kun myyjänä on perikunta. Rakentamiskehotusta vahvasti vastustaneiden ($m_q = 2$) rakennuspaikoista kaksi rakentui ja kolme jäi rakentumatta, joten ehtoon $m_q < 1.5$ voi suhtautua varovaisesti. Mielelläänkään tonttejaan myymässä olleiden rakennuspaikoista vain kaksi rakentui, viisi jäi myymättä.

Etäisyys aluekeskukseen (d_{alue}), alueen yleinen hintataso (h_{m2}), tontin hinta (h) tai mielipiteen jättäminen sinänsä (m) eivät auttaneet indikoimaan rakentamista tai rakentamatta jättämistä. Korrelaatiota tontin kokonaishinnan ja rakentamiskehotuksen vaikuttavuuden välillä ei havaittu. Käytävissä ei ollut tietoa tonteista todellisuudessa pyydyistä hinnoista, tai siitä kuinka suuria tarjouksia oli hyväksytty tai hylätty, vaan arviot perustuivat kaupungin

vyöhyketaksoihin (Vyöhykehinnat 2019). Vaikka jopa kalleimmiksi arvioidut tontit (70-80 k€) Oulun keskustan lähellä rakentuivat, toisaalta jo linatissa ja Herukassa (60-80 k€) tontit jäivät rakentumatta. Kumpikaan Martinniemen tonteista ei rakentunut niiden halvemmassa hintatasosta (25 k€) huolimatta.

Kaiken kaikkiaan puolet kehotetuista tonteista rakentui välittömästi rakentamiskehutusprosessissa. Kyse on arviolta noin 760 k€ maaomaisuudesta. Loppujen tonttien osalta voi olettaa myynnin jonkin verran tehostuvan kaupungin ottaessa myyjän roolin, mutta kaikkia tontteja tuskin saadaan nopeasti rakennettua. Seuraavassa alaluvussa toistetaan analyysi tilanteelle muutama viikko sen jälkeen, kun lunastustoimitusta oli haettu.

3.3.5 Lunastuksen hakemisen jälkeisen datan analyysi

Lokakuussa 2019 rakentamiskehotuksista 14 johti päätöksiin lunastustoimituksen hakemisesta helmikuulle 2020. Tämän seurauksena viisi tonttia lisää rakentui tai tontille tehtiin rakentamissopimus hyvin nopealla aikataululla. Ilmeisesti osa maanomistajista halusi odottaa lunastuspäätöksen realisoitumista ennen tontin myyntiä tai rakentamispäätöstä, ehkä jopa oletettiin kaupungin hämäävän lunastusaikomuksissaan.

Numeerinen analyysi toistettiin päivitetylle datalle. Tuloksena saatiin jälleen kuusi kriteerin $TP+TN$ maksimoivaa ehtoa. Ehdot on esitetty Taulukossa 2 yhdessä kutakin ehtoa vastaavien $TP-$, $FP-$, $TN-$ ja FN -lukujen kanssa.

Taulukko 2. Luokittelukriteerin $TP+TN$ maksimoivat ehdot datalle lunastuksen hakemisen jälkeen

	d_{Oulu} [km]	A [m ²]	A_{k-m2} [m ²]	h_{k-m2} [€/k- m ²]	n	q	m_q	TP	FP	TN	FN	TP [%]	TN [%]
1							<1.5	17	5	4	2	89	44
2					<8		<1.5	16	4	5	3	84	56
3	<20	<1500						16	4	5	3	79	56
4	<20	<1500					<1.5	14	2	7	5	74	78
5	<20	<1500			<8			15	3	6	4	79	67
6	<20	<1500			<8		<1.5	13	1	8	6	68	89

Ensimmäisen rivin ehto perustuu vain mielipiteen laatuun, rajaten pois vain ne, jotka vastustivat rakentamiskehotusta ilman lykkäyspyyntöä. Toinen ehto lisää rajoituksiin myös tontit, joilla omistajia oli runsaasti. Loput ehdoista rajaavat pois kaukana Oulusta sijaitsevat tontit, sekä suuret tontit. Rakennusoikeus ja hinta kerrosneliometriä kohden eivät enää näy parhaiden sääntöjen premisseissä. Lisäämällä tai poistamalla ehdoista omistajamäärärajoitus tai mielipiteen laaturajoitus voidaan vaikuttaa luokittelun $TP-TN$ -jakaumaan, kaikille ehdoille kriteeri $TP+TN = 21$.

Päivitetty data sisältää 9 rakentumatonta tonttia, 19 tonttia on rakentunut, rakentamissopimus on tehty tai tontti on muutoin poistunut rakennuskehotettavien joukosta. Jotta luokittelusta saadaan tasapuolisempi rakentuneiden ja rakentumattomien osalta, voidaan TP -, FP -, TN - ja FN -tiedot esittää prosentteina rakentuneille ja rakentumattomille tonteille. Tässä mielessä ehto 4

$$d_{Oulu} < 20 \text{ km}, A < 1500 \text{ m}^2, m_q < 1,5$$

eli sääntö

JOS etäisyys Oulun keskustasta on alle 20 km

JA tontin koko on alle 1500 m²

JA tontin mielipiteessä joko ei vastusteta rakentamiskehotusta

tai tyydyttäisiin kehotuksen siirtämiseen joillakin vuosilla
 NIIN tontti rakentuu rakentamiskehotuksen seurauksena
 on tasapuolisin. Se luokittelee oikein noin kolme neljäsosaa sekä rakentuneista
 että rakentamattomista tonteista ($14/19=74\%$ ja $7/9=78\%$). Ehdon 4 tarkkuudeksi
 ACC saadaan (Confusion matrix 2019)

$$ACC = TP+TN / TP+TN+FP+FN = 21/28 = 75\%.$$

Epätasapainoiselle datalle tämä ei kuitenkaan ole hyvä evaluointitapa. Ehdon 4
 perusteella tehdyn luokittelun arvioimiseksi tulee mieluummin muodostaa ns.
 confusion matrix (Hastie, Thibshirani & Friedman 2009; Confusion matrix 2019),

		todellinen	
		rakentui	ei rakentunut
luokit telu	rakentui	14	2
	ei rakentunut	5	7

tai

		todellinen	
		rakentui	ei rakentunut
luokit telu	rakentui	88 %	13 %
	ei rakentunut	42 %	58 %

joka kertoo off-diagonaalilla myös tyyppin I ($FP=2$) ja II ($FN=5$) virheet.
 Päädiagonaalilla esitetyt prosenttiluvut kertovat oikein luokiteltujen tapausten (TP
 ja TN) prosenttiosuuden kaikista ko. luokkaan luokitelluista tapauksista.
 Luokittelun laatu rakentuneiden osalta ($TP = 88 \%$) on hyvä, mutta
 rakentumattomien osalta ($TN = 58 \%$) heikko. Tilastollisesti 50% tulokseen
 päästään jo puhtaalla arvauksella.

Tulokset vaihtelivat jonkin verran kokeiltaessa erilaisia luokittelurajoja ja
 premissijoukkoja. Kuten kahdesta esitetystä analyysistäkin huomataan,
 yhteneväisiä linjauksia löytyy. Luokittelualgoritmia voisi kehittää edelleen monella
 eri tavalla vaikkapa premissiavaruuden jaon, piirteiden generoinnin tai valinnan
 suhteen, kts. esim. Ikonen & Najim (2002), Ikonen ym. (2016) tai Hastie ym.
 (2009). Koska tämä ei pienen datamäärän vuoksi ole oletettavasti opinnäytetyön
 kannalta hedelmällistä, aiheeseen ei menty sen enempää. Laskennassa

optimointikriteeri muodostettiin tarkkuudesta ACC, koska skalaariarvon muodostaminen nelielementtisestä confusion matrixista ei ole yksikäsitteistä tai vaatisi monitavoiteoptimoinnin käyttämistä. Monitavoiteoptimoinnin tulosten, ns. Pareto-pintojen, tulkinta ei useinkaan ole kovin selkeää.

3.3.6 Rakentamiskehotukset 2019

Vuonna 2019 Oulun kaupunki valmisteli uuden rakentamiskehotussuunnitelman. Suunnitelman ensimmäisen vuoden 16 tontista jätettiin 12 mielipidettä. Viidessä vedottiin maiden olleen suvun hallussa pitkään, yksi kertoi tontin olleen myytävänä muttei menneen kaupaksi. Yksikään mielipide ei vaikuttanut rakentamiskehotuksen antamiseen ja 2019 Oulussa annettiin 16 rakentamiskehotusta.

Tästä aineistosta muodostettiin samanlaiset kuvailevat piirteet kuin vuoden 2015 datalle. Vuoden 2019 tonttien valinnassa olikin otettu huomioon kokemuksia 2015 tuloksista, mm. kaupungin pohjoisten ja itäisten reuna-alueiden heikompi markkinatilanne. Rakentamiskehotusten 2019 vaikutusta ei luonnollisesti vielä tiedetä.

Jos vuoden 2015 datan luokittelijalla ennustetaan vuoden 2019 rakentamiskehotusten vaikutusta, kolme tonteista jäisi rakentumatta. Kahdessa tonteista päätelmään johtaa joko tontin suuri koko tai kehotuksen antamisen jyrkkä vastustus mielipiteessä. Kolmannessa tonteista kaikki kolme ehtoa toteutuivat, lisäksi kyseisen tontin omistaja on valittanut rakentamiskehotuksesta hallinto-oikeuteen.

Vain kolmen tontin päätyminen lunastuskäsittelyyn ($3/16 = 19\%$) olisi selkeästi parempi tulos kuin vuoden 2015 kehotuksissa ($9/32 = 28\%$). Näin ollen analyysi tukee arviota, että vuoden 2019 valinnat olisivat paremmin vaikuttavia kuin 2015 valinnat.

3.4 Yhteenveto Oulun rakentamiskehotuksista

Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessi seuraa Kuntaliiton ohjeita. Oulussa pyritään säilyttämään hyvä keskusteluyhteys maanomistajiin, eikä rakentamiskehotusta käytetä maanhankinnan välineenä. Oulussa on pidemmän tauon jälkeen otettu rakentamiskehotusten antaminen käyttöön vuonna 2015 ja menettelyä jatkettu 2019. Vuoden 2015 kehotukset ovat tulleet lunastusvaiheeseen ja vuoden 2019 kehotussuunnitelman kiinteistöiltä on saatu mielipiteet. Tämä aineisto oli käytettävissä analyysiä varten. Analyysiä tehtiin sekä laskennallisesti että aineistoon tutustumalla ja sitä pohtimalla.

Kokonaisuudessaan joidenkin kymmenien omakotitalojen vaikutus kaupungin infrastruktuurin tehokkaaseen käyttöön tai uusien asuinalueiden paineen vähentäjänä lienee vaatimaton, ottaen huomioon, että Oulussa rakennetaan vuosittain useita satoja omakotitaloja. Prosessin merkittävämmäksi tulokseksi jää ehkä kaupungin näin tekemä alleviivaus asemakaavan toteutumisen tärkeydestä maanomistajien suuntaan. Sen vaikutusta tonttien vaihdannan kasvuun on hankala suoraan mitata.

Tiedottamisesta voidaan tehdä joitain huomioita. Rakentamiskehotuksen tulemiseen yllätyksenä voitaisiin puuttua informoimalla rakentamiskehotussuunnitelman toisen ja kolmannen vuoden tonttien omistajia rakentamiskehotuksen valmistelusta. Yhdessä sen tiedon kanssa, että kaupunki on 2019 vienyt prosessin lunastustoimitusten hakemiseen asti, tämä voisi aktivoida maanomistajia, tonttien vaihdantaa ja rakentumista. Mielipiteiden vaikuttavuutta voisi varmasti parantaa informoimalla maanomistajia tarkemmin siitä, millaisia seikkoja päätöksenteossa otetaan huomioon. Rakentamiskehotusprosessi voi maanomistajista tuntua sattumanvaraiselta ja yhdenvertaisuutta rikkovalta, valintaprosessin kriteerien avaaminen – yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, maksimissaan 20 kpl/vuosi – voisi tässäkin auttaa.

Sekä numeerisen analyysin että aineistoon tutustumisen jälkeisen tuntuman perusteella voitaneen todeta, että valituista premisseistä tontin rakentumista indikoivat:

- tontin pieni koko
- sijainti muualla kuin Oulun pohjoisilla tai itäisillä reuna-alueilla
- omistuksen jakautuminen pienelle joukolle
- jyrkän ja ehdottoman vastustuksen puute mielipiteessä.

Poikkeuksia molempiin suuntiin kuitenkin löytyi, ja aineiston esimerkkien pieni lukumäärä rajoittanee merkittävästi näin rakennetun ennusteen luotettavuutta.

4 RAKENTAMISKEHOTUS VERROKKIKAUPUNGEISSA

4.1 Vaasa

Vaasan kaupungingeodeetti Osmo Ovaska lupautui lokakuun lopulla keskustelemaan Vaasan rakentamiskehotusprosessista opinnäytetyötä varten. Sain häneltä etukäteen aineistoa Vaasan 2009 rakentamiskehotuskierroksesta sekä vuoden 2016 valmistelutyöstä, mm. otteita kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston pöytäkirjoista 11/2009, 10–12/2014 ja 3–4/2016. Voimassa oleva Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma (2014) on saatavilla kaupungin sivuilta.

Haastattelin kaupungingeodeettia 4.11.2019 noin kolmituntisessa vapaamuotoisessa keskustelussa Vaasan kiinteistötoimen virastolla (Ovaska 2019a). Tapaamisessa käytiin läpi Vaasan rakentamiskehotusprosessia sekä sen rooliin ja toimivuuteen liittyviä kokemuksia liitteen 3 hahmotelmaa vapaasti seurailleen. Keskustelun pohjalta sain vielä käyttööni täydentävää aineistoa mm. valituksiin, rakentamissopimuksiin sekä lunastusprosessiin liittyen.

4.1.1 Maapoliittiset linjaukset

Vaasan kaupungin maapinta-ala on 364 km², asukkaita on hieman alle 70 000. Vuoden 2013 kuntaliitoksen jälkeen kaupungin alue on jakautunut Vaasan ja Vähäkyrön erillisiin alueisiin. Kaupunki varautuu uusiin kuntaliitoksiin työssäkäyntialueen kokoisen kunnan muodostamiseksi (Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2014, 10).

Vertailun vuoksi todettakoon, että Oulun maapinta-ala on liki 3000 km², asukkaita hivenen verran yli 200 000. Oulun pinta-ala kasvoi merkittävästi 2009 ja 2013 kuntaliitoksissa, missä Ylikiiminki, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-liittyivät Ouluun. Oulun kaupungin maapoliittisia linjauksia on jo käsitelty luvussa 3. Oulussa yleinen kiinteistövero 2019 on 1,15 %, vakituisen asunnon

kiinteistövero on 0,50 %. Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero ei ole Oulussa käytössä (Kiinteistöveroprosentit kunnittain 2019).

Vaasan kaupungin alueella ohjataan yhä enemmän täydennysrakentamiseen. Omakotitonttitilanteen todetaan maapoliittisessa ohjelmassa selvästi parantuneen kaavoituksen tehostuttua (Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2014, luku 2). Kaupungin luovuttamien omakotitalojen luovutushinnat ovat käypää tasoa alhaisemmat, eikä niillä ole voitu kattaa kaikkia tonttutuotannon kustannuksia. Maapoliittinen ohjelma toteaa päätöksenteon olevan jonkin verran hajaantunut eri luottamuselimiin ja delegoinnin virkamiestasolle olevan osin rajoitettua. Vaasassa yleinen kiinteistövero 2019 oli 1,15% ja vakitukselle asunnolle 0,50 %. Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero on käytössä, 4 % (Kiinteistöveroprosentit kunnittain 2019).

Viimeisin loppuun asti viety rakentamiskehotusprosessi Vaasassa käynnistyi valmisteluilla 2007, kehotukset annettiin 2009 ja kolme lunastuspäätöstä tehtiin 2015. Rakentamiskehotusprosessin jatkoa käynnistettiin 2016.

Uusi maapoliittinen ohjelma on parhaillaan viimeisteltävänä, muttei ollut käytettävissä opinnäytetyötä kirjoitettaessa. Rakentamiskehotuksen osalta suuria muutoksia ei ole odotettavissa.

4.1.2 Rakentamiskehotusprosessi

Haastattelun (Ovaska 2019a) aluksi käsiteltiin Vaasan rakentamiskehotusprosessia. Maapoliittisen ohjelman vahvistaa kaupunginvaltuusto. Kaupunginhallitus kehottaa kiinteistötoimea ryhtymään rakentamiskehotusten valmisteluun, joka selvittää tontti- ja markkinatilanteen ja laatii rakentamiskehotussuunnitelman. Suunnitelma viedään kaupunginhallitukselle tiedoksi ja maanomistajia kuullaan. Kaikkia maanomistajia kuullaan kerralla. Vaasassa tekninen lautakunta ohitetaan rakentamiskehotusasioissa, toisaalta kaavoitusasioita hoitaa kaupunginhallituksen erillinen lautakunta. Asioiden käsittelyn hajaantumisen voi ajatella hankaloittavan asioita jonkin verran.

Vuonna 2009 annettujen rakentamiskehotusten kuulemisissa kuultiin kaikkia rakentamiskehotussuunnitelmassa mainittua 105 maanomistajaa, mielipiteitä jätettiin 41. Kuulemisessa selvisi, että osa tonteista oli maankäytöllisesti mahdottomia toteuttaa. Kehotus päädyttiin antamaan ensimmäisessä vaiheessa 23 tontille. Esimerkiksi pihapiiritonteille ei annettu kehotusta, jos tieyhteyden järjesteleminen olisi ollut hankalaa tai piha poistuisi kokonaan. Kehotuksen sijaan saatettiin päätyä korttelien kiinteistöjaon/tonttijaon muuttamiseen, tontteja ei kuitenkaan yhdistetty ison pihan turvaamiseksi.

Kaikkien maanomistajien kerralla kuulemiseen sisältyy etuja ja haittoja. Kaikkien kuuleminen kerralla sekä selkeyttää tilannetta maanomistajien kesken että antaa kaupungille tarkemman kokonaiskuvan mahdollisesti kehotettavasta tonttikannasta. Haittana on, että prosessin pitkittyessä kuulemiset/mielipiteet voivat vanheta, sillä kaikkia tontteja ei kuitenkaan voida kehottaa yhtä aikaa. Vaasassa yli 3 vuotta vanhoja mielipiteitä pidetään vanhentuneina. Pidempään venyneissä prosesseissa kuuleminen tulee uudistaa.

Rakentamiskehotuksen antamisesta on Vaasassa päättänyt kaupunginvaltuusto. Kehottamisen jälkeen kaupunginhallitus antaa vastineet mahdollisiin valituksiin, ja tonttien rakentamista seurataan. Mahdollisia rakentamissopimuksia varten valmistellaan pohja, jonka kaupunginhallitus hyväksyy.

Tonttien lunastamisen hakemisesta Vaasassa päättää kaupunginvaltuusto. Uuden hallintosäännön mukaan vastaisuudessa päätökset sekä kehotuksen antamisesta että lunastuksen hakemisesta tekee kaupunginhallitus. Tätä voi pitää hyvänä asiana, koska se edesauttaa käynnistetyn prosessin loppuunsaattamista, ilman että asian poliittiset näkökannat nousevat vahvasti uudelleenarvioitaviksi prosessin välivaiheissa. Oulussa päätökset tekee yhdyskuntalautakunta, mikä ”ammattimaistaa” käsittelyä ja on tästä näkökulmasta katsoen hyvä käytäntö. Vaasan kaupungingeodeetti piti selkeänä periaatteena Oulun käytäntöä lunastusta haettaessa automaattisesti tehtävästä ja lähes lunastustoimitukseen asti voimassa olevasta ostotarjouksesta. Vaasassa tilanteeseen on reagoitu *ad hoc* pohjalta ilman varsinaista suunniteltua prosessia.

Sen sijaan Hovilan (2009) esittämää ehdollista kauppaa pidettiin äkkiseltään monimutkaisen kuuloisena, koska se vaatisi mm. Maanmittauslaitokselta arviota lunastushinnasta ennen lunastustoimituksen päättämistä.

Kaiken kaikkiaan kaupungingeodeetti totesi, että olisi hyvä tapa päättää jo rakentamiskehotusprosessia aloitettaessa, että se tullaan viemään tarvittaessa lunastuksiin asti, ilman poliittisia välipohdintoja instrumentin käytöstä.

4.1.3 Rakentamiskehotuksen rooli

Kaupungingeodeetti näki rakentamiskehotuksen keskeisenä roolina *”tehdä näkyväksi sen, ettei yksityisiä tontteja kannattaisi kovin paljon kaavoittaa. Niiden rakennetuksi saattaminen voi osoittautua hankalaksi ja vaivalloiseksi”* (Ovaska 2019a). Tulisi välttää tilannetta, jossa syntyy tonttipankki ilman vaihdantaa. Esimerkiksi 2015 Vaasassa tehtiin omakotitonteista vain kuusi kauppaa yksityisten kesken, kun kaupungin tontteja luovutettiin yli 60. Edes suurempien maajärjestelyiden yhteydessä muodostetut ns. optiotontit eivät voi pysyä ”ikuisesti” rakentumattomina.

Vaasassa 2009 rakentamiskehotusprosessin käynnistämisen perusteena oli akuutti tonttipula. Perusteena oli myös kaupunki-infran käyttöasteen parantaminen ja ikääntymiskulujen minimointi. Keskimäärin yhden tontin infrakulut ovat suuruusluokkaa 30–40 k€. Muut palvelut – koulut, päiväkodit, kirjastot, terveystilat – otetaan huomioon yleisellä tasolla, mutta käyttöasteita ei erikseen lasketa suunnitelmaa tehtäessä. Kaupunkikuvan parantamisen rooli kehotuksissa on pieni, ennemminkin päin vastoin, sillä rakentumattomat tontit muuttuvat ajan saatossa puistomaisiksi alueiksi, joiden rakentuminen myöhemmin aiheuttaa asukkaissa vastustusta.

Korotetun kiinteistöveron vaikutusta voidaan pitää olemattomana. Pääasiallisena syynä on veron pienuus. *”Korotettu kiinteistövero olisi tehokkaampi ja myös yksinkertaisempi instrumentti kaavoitetun tonttimaan saamiseksi rakentamisen piiriin. Edellytyksenä tietysti, että vero on niin tuntuva, ettei ole taloudellisesti kannattavaa pitää tontteja varastossa. Kyseessä on poliittinen kysymys, mitä*

oikeasti halutaan, yksityisiä tonttipankkeja vai tontteja rakentajille.” (Ovaska 2019b). Keskustelussa viitattiin yhdyskuntasuunnittelun emeritusprofessori Pekka V. Virtasen ajatuksiin: Riittävän tonttitarjonnan takaamiseksi hän on suositellut riittävän korkean vuotuisen maanarvoveron kohdistamista yksityisten rakentamattomille tonteille (Pekka V. Virtanen 2019). Jos vero perustuisi verotusarvon sijaan todelliseen markkina-arvoon, niin vaikkapa 5 % korotettu kiinteistövero voisi poistaa rakentamiskehotuksen tarpeen kokonaan (Ovaska 2019a).

Kunnalle myytäessä saatavien verohuojennusten ei ollut Vaasassa nähty toimivan merkittävänä auttavana tekijänä. Erityisesti lunastustilanteet ovat usein jo varsin kärjistyneitä ja ärtyneitä.

Vaasassa rakentamiskehotusta on käytetty vain pientalotonteille. Kerrostalo- tai rivitalotonttien problematiikka on usein aivan erilainen, vaikka työkalua voitaisiinkin käyttää. Näissä tilanteissa omistaja usein pyrkii hoitamaan rakennuspaikkaa omaisuuseränä, jonka käyttö riippuu suoraviivaisesti markkinatilanteesta. Tontteja on myös lukumääräisesti vähemmän ja suorat neuvottelut maanomistajien kanssa johtavat yleensä paremmin tulokseen.

Kaupungingeodeetin näkemys oli, että rakentamiskehotuksen lainsäädäntö ja sen tarjoamat perusteet ovat selkeät. Maanomistukseen liittyvät asiat ovat kuitenkin herkkiä ja politisoituvat helposti luottamusmiesportaassa. Perinteinen oikeisto–vasemmisto -jako on nähtävissä. Vasemmisto ja vihreät suosivat rakentamiskehotusta. Oikeiston näkökannoissa tasapainotellaan kunnan tiukan taloudenpidon ja maanomistuksen omaisuudensuojan kesken. Rakentamiskehotusprosessia voi pitää hallinnollisesti työläänä. Se vaatii runsaasti paperityötä, kokoustamista ja perustelujen selvittämistä.

Rakentamiskehotuksella ei ratkaista suuria maapoliittisia ongelmia, mutta palveluiden vajaakäyttö tuottaa kaupungille tappioita pitkässä juoksussa. Rakentamiskehotus on tärkeä työkalu ennen kaikkea yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä ja ”*maapoliittisessa jälkisiivouksessa*” (Ovaska 2019a).

4.1.4 Vaikuttavuus, tiedottaminen ja yhdenvertaisuus

Kokemukset rakentamiskehotuksen vaikuttavuudesta Vaasassa ovat hyvät (Ovaska 2019a). 2009 prosessissa kehotus annettiin 23 tontille, joista pääosa rakentui 2013 loppuun mennessä. Yhdelletoista tontille haettiin lunastustoimitusta. Kaupunki teki ostotarjouksen neljästä tontista. Rakentumisten, rakentamissopimusten ja vapaaehtoisten kauppojen jälkeen lunastettavaksi jäi lopulta vain 3 tonttia. Korvauksia koskevat valitukset käsiteltiin maa- ja metsätalouden ministeriön päätöksellä vuonna 2015.

Maanomistajille lähetettävän kirjeen selkeyteen on syytä panostaa. Vaasassa koettiin jälkepäin kuulemiskirjeen olleen varsin byrokraattinen. Vastausprosentti olikin hyvin alhainen: 41 mielipidettä 105 pyyntöön. Sen sijaan tiedottaminen laajemmalle maanomistajien joukolle, kuin joita käsillä oleva rakentamiskehotusprosessi konkreettisesti koskee, koetaan helposti uhkailuksi kaupungin taholta. Lisäksi voi olla, ettei rakentamiskehotusprosessista tai sen taustoista tiedottamisesta ole helppoa tehdä kiinnostavaa, ellei asia ole vastaanottajalle akuutti. Luottamusmiehillä tiedottaminen on tärkeää, infotilaisuuden lisäksi esimerkiksi lyhyt 2 A4 sivuinen tiedote prosessin perusteista ja taustoista olisi paikallaan prosessia käynnistettäessä.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu nousee esiin prosessin useammassa vaiheessa. Kaikkia edellytykset täyttäviä tontteja ei ole tarkoituksenmukaista kehottaa yhtä aikaa, jolloin kehotettavien tonttien valinnassa tulee huomioida maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Vaasassa kehotettavat alueet on valittu tarpeen ja markkinatilanteen mukaan, yksittäisten tonttien valinnassa voidaan lopulta käyttää arvontaa. Samoin lunastustoimitusten hakeminen, niiden kehotettujen tonttien osalta, jotka eivät ole rakentuneet, voidaan perustellusti kokea yhdenvertaisuuskysymykseksi, vs. tonttinsa myyneet tai rakennetuksi saattaneet maanomistajat. Samoin prosessin jatkamista suunnitelman mukaisesti eli uusien suunnitelman mukaisten rakentamiskehotusten antamista tulee pohtia yhdenvertaisuuden kannalta, vs. aiemmin kehotetut maanomistajat. Yhdenvertainen kohtelu ei kuitenkaan yksin riitä perusteluksi rakentamiskehotusprosessin käynnistämiseksi, vaan kyseessä on

kokonaisharkinta, jonka osana hyvä hallintotapa on otettava huomioon. Vaikka maapoliittisissa linjauksissa ei tulisi liian tarkkaan puuttua kehotettavien tonttien valintaan, tonttivalintojen perustelua maanomistajille auttaa, jos alueet, joille tiivistämistä halutaan erityisesti kohdentaa, on jo maapoliittisissa linjauksissa hahmoteltu.

Vuoden 2016 rakentamiskehutusprosessin jatkaminen Vaasassa eteni kaupunginhallituksen äänestyspäätöksellä kaupunginvaltuustoon, joka päätti hylätä esityksen. Prosessi kirvoitti voimakasta yhdenvertaisuusperiaatteeseen liittyvää kuntalaispalautetta, jossa katsottiin, että menettelyn jatkamatta jättäminen loukkaisi selvästi pientalotonttien omistajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta (Ovaska 2019a).

4.2 Rovaniemi

Rovaniemen vs. kaupungingeodeetti Sakari Manninen myöntyi sähköpostilla esitettyyn haastattelupyyntöön lokakuun lopulla. Rovaniemen maapoliittiset linjaukset on kirjattu tiiviissä maapoliittisessa ohjelmassa (2018), joka on saatavilla kaupungin verkkosivuilla. Lisäksi verkosta löytyy mm. Rovaniemen alueidenkäytön strategia (2012).

Vs. kaupungingeodeetti ehti kiireiltään antaa vajaan kaksituntisen vapaamuotoisen haastattelun 20.11.2019 Rovaniemellä (Manninen 2019). Keskustelussa hän selvitti näkemyksiään rakentamiskehituksen käytöstä Rovaniemellä. Keskustelu noudatteli vapaasti liitteen 3 rakennetta. Lisäksi keskustelussa nousi esiin muitakin maapolitiikan ajankohtaisia teemoja, mm. yhdyskuntarakenteen tiivistämisen vaikutus asumisen laatuun sekä paikkatiedon rooli kaupungin ja sen maankäytön suunnittelussa.

4.2.1 Maapoliittiset linjaukset

Rovaniemen maapinta-ala on yli 8000 km², asukkaita on hieman yli 60 000. Siinä missä Oulu on asukasluvultaan selvästi suurin, Rovaniemi on sitä pinta-alaltaan. Rovaniemellä yleinen kiinteistövero 2019 oli 1,55 % ja vakitukselle asunnolle 0,60

%. Veroprosentit ovat korkeammat kuin Oulussa. Rakentamattoman tontin korotettu kiinteistövero on käytössä, 4 % (Kiinteistöveroprosentit kunnittain 2019).

Rovaniemen maapolitiikan keskeisenä tavoitteena on saada kaupungin tarvitsema maa käyttöön suunniteltuna ajankohtana ja oikeaan hintaan (Maapoliittinen ohjelma 2018, 3–4). Maanhankinnassa painopisteenä ovat valmiin kunnallistekniikan ja olemassa olevan palvelurakenteen piirissä olevat rakentamattomat tontit. Raakamaaresurssit hankitaan kaupungin laajenemissuunnilta. Keskeisiä alueita on hahmoteltu mm. alueidenkäytön strategiakartassa (Rovaniemen alueidenkäytön strategia 2012, liite 3). Raakamaan hankintaan tulisi vs. kaupungingeodeetin mukaan panostaa (Manninen 2019). Uusilla alueilla tulisi kaavoittaa pääsääntöisesti kaupungin omistamille maille, maapoliittisten linjausten mukaisesti.

Rakentamiskehotus on ollut Rovaniemellä käytössä aktiivisesti ja sillä on ollut hyvä poliittinen tuki. Maapoliittisen ohjelman luku 3.4 sisältää vain yhden lauseen ”*Rakentamiskehotusmenettelyä käytetään tarvittaessa.*” (Maapoliittinen ohjelma 2018, 6). Parhailtaan meneillään oleva kierros koskettaa Saarenkylän aluetta entisen Rovaniemen maalaiskunnan puolella.

4.2.2 Rakentamiskehotusprosessi

Rovaniemen rakentamiskehotusprosessi poikkeaa Oulun ja Vaasan prosesseista siinä, että monivuotista rakentamiskehotussuunnitelmaa ei ole tehty. Rakentamiskehotukset on suunniteltu yksi kaupungin osa-alue kerrallaan ja toteutettu koko alueelle yhdellä kertaa. Vs. kaupungingeodeetti totesi (Manninen 2019) omakotirakentamisen olevan Rovaniemellä suosittua, ja tonttien kysyntää riittäneen suuremmastakin kehotusten määrästä huolimatta. Kaikki rakentamiskehotusta koskevat päätökset tekee kaupunginhallitus.

Rakentamiskehotuksia on annettu vain rakentamattomille pientalotonteille, vajaarakennetuille tai rivitalo-/kerrostalotonteille kehotuksia ei ole annettu.

Kehotuksia on annettu vain alueille, joilla kiinteistömarkkinoilla on olemassa kysyntää.

Kaupunginhallitus hyväksyy myös lunastusten hakemiset. Asia ei ole tässä vaiheessa Rovaniemellä enää politisoitunut, vaan aloitetut rakentamiskehotusprosessit on viety johdonmukaisesti läpi loppuun saakka. Lähtökohtaisesti kaupunki ei tee maanomistajille ostotarjouksia, poikkeuksena ovat olleet isompiin alueisiin liittyvät järjestelyt. Tarvittaessa Rovaniemi lunastaa tontit lunastustoimituksessa määrättyyn hintaan.

4.2.3 Rakentamiskehotuksen rooli

Kaupungin suuren pinta-alan ansioista varsinaista tonttipulaa ei ole, vaikka kysyntä keskusta-alueella onkin suurta. Keskeinen syy rakentamiskehotuksen käyttöön on kaupungin maahan kaivetun infrastruktuurin tehokas ja kuntatalouden kannalta järkevä käyttö. Vaikutusta muiden palveluiden käyttöön ei erikseen lasketa. Kaupungin asemakaava-alueet on jo pääpiirteissään käyty läpi viime vuosina, joten vastaisuudessa rakentamiskehotusten tarve oletettavasti vähenee.

Korotetun kiinteistöveron merkitystä vs. kaupungingeodeetti piti olemattomana. Mikäli kaava ei vastaa kysyntää, esim. liian suuren tonttikoon takia, tonttijakojärjestelyjä voidaan tehdä.

4.2.4 Vaikuttavuus, yhdenvertaisuus ja paikkatieto

Rovaniemellä rakentamiskehotusta pidetään tehokkaana (Manninen 2019). Lunastukseen ei yleensä ole päätynyt montaa tonttia, eli tontit ovat rakentuneet tai niille on tehty rakentamissopimus, Rovaniemellä käytetään termiä maankäytösopimus. Sen sijaan välillistä vaikutusta, pelotetta, maanomistajien suuntaan vs. kaupungingeodeetti piti vähäisenä. Suurmaanomistajien maanmyyntiin vaikuttavat enemmän esim. verotukselliset asiat. Maanomistuksen valuminen etelään on myös saattanut vääristää maanomistajien käsitystä realistisesta raakamaan arvosta pohjoisessa kaupungissa.

Tiedottamisessa on onnistuttu varsin hyvin. Yhtenä syynä hyvään poliittiseen tukeen voidaan pitää asioiden valmistelua ja tiedottamista hyvissä ajoin. Lähestymistavoista ja niiden perusteluista on keskusteltu esimerkiksi kaupunginhallituksen iltakouluissa, hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa. Toisaalta itse prosessin aikana voidaan peräänkuuluttaa maanomistajien tasapuolista kohtelua (Manninen 2019), sillä perusteettomaltakin vaikuttavia valintoja kehottamatta jättämisestä oli kaupungissa koettu tehdyn. Pienessä kaupungissa virkamiesten selkärankaa toisinaan koetellaan.

Rakennuskehotusta voidaan pitää työläänä sen sisältämien monenlaisten dokumentointi- ja seurantarpeiden vuoksi. Toimivalla paikkatietojärjestelmällä voidaan vähentää merkittävästi rakentamiskehotusprosessin työllistävyttä, joskin tehokas käyttö vaatii syvällistä paikkatieto-osaamista järjestelmää hyödyntävässä organisaatiossa (Manninen 2019). Kunnan paikkatietojärjestelmien edelleen kehittämistä voidaankin pitää tärkeänä myös tästä maapolitiikan ja maankäytön näkökulmasta katsottuna. Tietojärjestelmien yhteensovittaminen ja erilaisten tietokantojen ristiin ajamisen tarve korostuu vastaisuudessa.

4.3 Yhteenveto ja päätelmiä verokkikaupunkitarkastelusta

Sekä Oulussa, Vaasassa että Rovaniemellä maapoliittiset linjaukset ohjaavat täydennysrakentamiseen. Vaasassa kiinteistöjen veroprosentit ovat samat kuin Oulussa, mutta Vaasassa ja Rovaniemellä myös 4 % korotettu kiinteistövero on käytössä.

Oulussa kaikki rakentamiskehotusta koskevat päätökset, maapoliittisen ohjelman linjausten jälkeen, tehdään yhdyskuntalautakunnassa. Vaasassa päätökset on tehty kaupunginvaltuustossa, vastedes uuden hallintosäännön myötä kaupunginhallituksessa. Oulun linjausta pidettiin Vaasassa perusteltuna mm. kaupungin suuremman koon takia. Rovaniemellä rakentamiskehotuksiin liittyvät päätökset tekee kaupunginhallitus.

Oulussa maanomistajien kuulemisesta päättää lautakunta, suunnitelmaan perustuen. Vaasassa prosessi on jouhevampi, kuuleminen tehdään virkamiestyönä kaupunginhallituksen valmistelukehotukseen nojautuen. Kuulemisen tulokset annetaan kaupunginhallitukselle tiedoksi rakentamiskehotussuunnitelman yhteydessä. Vaasassa kaikkia maanomistajia kuullaan kerralla, ei vain sitä joukkoa, jolle valmistellaan välitöntä kehotusten antamista. Myös Rovaniemellä kaikkia valitun alueen maanomistajia kuullaan kerralla, koska rakentamiskehotuksia ei porrasteta suunnitelmassa, vaan ne toteutetaan valittu kaupungin osa-alue kerrallaan. Oulussa panostetaan huolelliseen valmistelutyöhön, jolloin maanomistajien vaikuttamismahdollisuudet kuulemisen kautta ovat *de facto* olleet vähäisemmät. Vaikuttaisi kuitenkin, että erillinen kuulemispyyntöjen lähettämisen käsittely lautakunnassa olisi Oulussakin tarpeellista, jos rakentamiskehotussuunnitelman valmistelu on virkamiehille selkeästi tehtäväksi annettu.

Kaikkien maanomistajien kerralla kuulemiseen sisältyy etuja ja haittoja. Etuna voidaan pitää tiedottamisfunktiota, eli kaikkia asianosaisia tiedotetaan mahdollisimman pian asian tultua vireille. Kunnan rakentamiskehotussuunnitelma on julkinen dokumentti, josta on kuitenkin vaikea tietää, ellei siitä tiedoteta. Parhaassa tapauksessa maanomistaja voi saada useamman vuoden lisäaikaa aikaisen tiedottamisen ansioista. Haittana on, että prosessin pitkittyessä kuulemiset/mielipiteet voivat vanheta. Rakentamiskehotuksesta mainitseminen, ilman varsinaisia päätöksiä sen tukena, voidaan myös kokea uhkailuna maanomistajien taholla. Jos rakentamiskehotussuunnitelman pitkäjänteiseen etenemiseen voidaan jossain määrin luottaa, olisi Oulussakin mahdollista kuulla mielipiteet maanomistajilta jo aiemmin kuin suunnitelman ensimmäisen vuoden osalta. Tämä voisi paitsi jouhevoittaa prosessia, myös toimia luontevana tiedottamisena asianosaisille maanomistajille. Mielipiteen kuulemisen sijaan voitaisiin tyytyä vain tiedottamaan kaikkia rakentamiskehotussuunnitelman maanomistajia, jolloin välttyttäisiin myöhemmin tarpeettomiksi osoittautuvien kuulemisten käsittelyltä.

Oulussa tai Vaasassa ei ole nähty erityistä vaivaa tai tarvetta nimenomaan rakentamiskehotuksiin liittyvään tiedottamiseen. Rovaniemellä valmistelua on

pohjustettu hyvissä ajoin esim. kaupunginhallituksen iltakouluissa. Myös Vaasassa keskeisessä asemassa ovat kuntapäätäjät, Oulussa tilanne lienee sama. Muun tiedotuksen ei nähty merkittävästi parantavan rakentamiskehotusprosessin toimivuutta.

Rakentamiskehotuksen antamisen jälkeen prosessin etenemistä ohjaa laki, mahdollisiin valituksiin liittyviin kyselyihin vastataan ja tonttien rakentumista seurataan. Kaikissa tutkituissa kaupungeissa pyritään edesauttamaan rakentumista rakentamissopimuksin. Oulussa yhdyskuntalautakunta hyväksyy sekä sopimus pohjan että rakentamissopimukset, Vaasassa sopimus pohja hyväksytetään kaupunginhallituksessa.

Jos tonttien osalta päädytään lunastusmenettelyyn, Oulun periaatetta oman tarjouksen tekemisestä ja ajoittamisesta pidettiin hyvänä myös Vaasassa, sen selkeyden ja rutiininomaisuuden ansiosta. Vaasassa pidettiin tärkeänä prosessin loppuunsaattamista tarvittaessa, Oulussa näin on kirjoitettu jo maapoliittiseen ohjelmaan. Rovaniemellä kaupunki lunastaa, jos siihen päädytään, mutta ostotarjouksia tehdään vain perustelluissa yksittäistapauksissa.

Vaasan rakentamiskehotusprosessin keskeisenä ajavana voimana oli tonttipula. Oulussa ja Rovaniemellä tärkeämpää on ollut yhdyskuntarakenteen tiivistäminen ja monipuolinen tonttitarjonta. Toki kuntatalous on ollut kaikissa kaupungeissa ylitsekäypänä. Vaasassa ja Rovaniemellä korotettu kiinteistövero on käytössä, Oulussa ei, mutta kaikissa kaupungeissa sen merkitystä pidettiin asemakaavan toteutumisen kannalta olemattomana. Missään kaupungeista rakentamiskehotuksia ei ole annettu kerrostalotonteille.

Tutkimukseen valikoituneissa kaupungeissa kokemukset rakentamiskehotuksen käytöstä ovat olleet hyvät. Lunastuksiin on päädytty vain pienessä osassa tontteja, rakentuminen on ollut hyvää. Marraskuun 2019 lopulla Oulussa lunastukseen oli menossa enää 3 tonttia alun perin 28:sta. Vaasassa ja Rovaniemellä on kiinnitetty erityistä huomiota markkinatilanteeseen, eikä kehotuksia ole annettu tasaisesti ympäri kaupungin aluetta kuten Oulussa vielä 2015 tehtiin. 2019 käytäntö Oulussakin muuttui tähän suuntaan, mikä

vähentänee jatkossa lunastustarvetta myös Oulussa. Myös Rovaniemellä lunastustarve on ollut vähäistä, tosin viimeisin Saarenkylän rakentamiskehottamuskierron näyttö poikkeuksellisesti johtavan hakumenettelyyn jopa puolelle tonteista. Vaasassa rakentamiskehottamusprosessia ei ole jatkettu ns. II-vaiheeseen 2016 esityksistä huolimatta, koska poliittista tahtoa ei löytynyt. Oulussakin rakentamiskehottamusten antaminen oli tauolla 2016–2018, mutta sen käyttöä jatkettiin taas 2019. Rovaniemellä tarve rakentamiskehottamusten käyttöön jatkossa vähenee, koska kaupungin keskeiset alueet on läpikäyty.

Vaasan pohdinnoissa maanomistajien yhdenvertainen kohtelu nousee vahvasti esiin, Oulussa näitä pohdintoja ei ole julkisesti käyty tai käytetty päätösesitysten perusteluna. Myös Rovaniemellä aihe oli pohdituttanut sisäisesti.

5 POHDINTA

5.1 Johtopäätökset

Työn tavoitteena oli löytää kehittämissuhteita Oulun rakentamiskehottamisprosessiin. Tutkimuskysymys siitä, miltä osin rakentamiskehottamisprosessia voisi kehittää, jätettiin osin tarkoituksellakin auki. Olisiko parempi prosessi nopeampi, ennakoitavampi, vaikuttavampi, hyväksyttävämpi?

Työn puitteissa on käynyt selväksi, että prosessin aikataulut tulee pääosin maankäyttö- ja rakennuslaista. Jos prosessia halutaan nopeuttaa, voidaan siihen vaikuttaa lähinnä varmistamalla poliittinen tahtotila niin, että päätökset syntyvät ajallaan. Lisäksi rakentamiskehottamissuunnitelma ja käynnistettävä rakentamiskehottamisprosessi tulee valmistella niin, että sen vaikuttavuus eli tonttien rakentuvuus osoittautuu hyväksi. Tällöin vaikutukset kaupungin budjettiin ja maanomistajien mielipiteisiin oletettavasti liudentuvat. Rakentamiskehottamissuunnitelmiin sisäänkirjoitetun pitkäjänteisyyden tulisi toteutua. Siten instrumentin käyttöön totuttaisiin ja maanomistajat osaisivat ottaa sen huomioon, eikä rakentamiskehottamisen käyttö tulisi yllätyksenä. Parempi yleinen tiedottaminen ei tarjonne viisasten kiveä, sillä rakentamiskehottamisen ymmärtäminen vaatii perehtymistä. Satunnaiselta kuntalaiselta tuskin löytyy tarvittavaa mielenkiintoa, ellei asia satu omalle kohdalle. Asianosaisille tiedottamisen täsmentäminen tekstin luettavuuden sekä perustelujen ja toimintavaihtoehtojen selkeyden osalta lienee aina ajankohtaista.

Työn tuloksina voidaan ehdottaa muutamia konkreettisia kehittämissuhteita Oulun rakentamiskehottamisprosessiin. 1) Maanomistajien tiedottamisen voisi suorittaa kaikille prosessissa identifioituille kiinteistöille jo mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jo yhdestä kahteen vuotta ennen mahdollista rakentamiskehottamispäätöstä. Oulussa tämä tarkoittaisi tiedottamista heti, kun tontti päättyy rakentamiskehottamissuunnitelmaan. Kuulemisten antamisen lautakuntakäsittely valmisteluvaiheen keskellä ei ole tarpeellinen. 2) Kehotettavat tontit tulee valita huolellisesti niiden rakentamispotentiaali huomioon ottaen.

Tähän tarkoitukseen voi analysoida paitsi alueen markkinatilannetta, myös kehittää tapoja aikaisemman kehotusdatan analysointiin esimerkiksi data-analytiikan keinoin. Tätä on työssä demonstroitu. Paikkatietojärjestelmä voi toimia alustana soveltuville data-analytiikan menetelmille. Paikkatietojärjestelmien hyödyntäminen ja niiden jouhevan käytettävyyden edistäminen voi merkittävästi vähentää rakentamiskehotusprosessin työläyttä. 3) Kunnallisessa päätöksenteossa tulisi pyrkiä vaihe kerrallaan etenemisen sijaan päättämään koko prosessin läpiviennistä kuulemisista lunastusten hakemisiin. Voisi harkita jopa koko monivaiheisen rakentamiskehotussuunnitelman läpiviennistä päättämistä. Prosessi on kuitenkin hidaskäyttöinen ja tulevien vuosien valmistelujen perustat elävät kaiken aikaa, joten tämä ei välttämättä ole realistista. Esim. taloustilanteesta riippuva tonttitarve saattaa vaihtua muutaman vuoden aikana huomattavastikin. 4) Rakentamattoman kiinteistön korotettu kiinteistövero on tavoitteiltaan yhtenevä rakentamiskehotuksen kanssa. Korotettu vero voisi olla erittäin tehokas ja hyväksytympi keino asemakaavan toteuttamisen kannustin, jos sen taloudellinen vaikutus maanomistajalle olisi nykyistä selvästi merkittävämpi. Jos vero olisi vaikkapa 5 % kiinteistön markkinahinnasta, voitaisiin rakentamiskehotusinstrumentista ehkä monin osin luopua kokonaan ja välttää uhka kiinteistön omistussuhteisiin puuttumisesta. Tätä asiaa ohjaa valtakunnallinen lainsäädäntö, mutta sen odotettavissa oleva uudistuminen voi avata kunnille mahdollisuuksia instrumentin tehokkaampaan käyttöön. Nämä mahdollisuudet tulisi kunnissa hyödyntää.

Selvästikin rakentamiskehotus on kunnille haastava työkalu. Ennen jatkotutkimuksia kehotuksen käytön ja rakentamiskehotusprosessin hiomisesta, kannattaa varmastikin seurata millaisia mahdollisuuksia uudistuva kiinteistöverolaki kunnille antaa asemakaavan toteutumisen varmistamiseksi.

5.2 Sisältö ja arviointi

Työn tavoitteet olivat kahtaalla. Toisaalta pääsin perehtymään minulle ennalta outoon rakentamiskehotukseen, toisaalta tuloksena tuli pyrkiä kehittämään Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessia.

Työ koostui lopulta neljästä varsin erilaisesta osasta. Ensimmäisessä osassa perehdyttiin rakentamiskehotukseen kunnan maapolitiikan instrumenttina, tutustumalla alan oikeuskirjallisuuteen, keskeisiin säädöksiin ja niiden esitöihin. Rakentamiskehotuksen lainsäädäntö osoittautui selkeäksi, mutta suhde muihin kunnan maapolitiikan instrumentteihin monitahoiseksi. Toisessa osassa perehdyttiin Oulun kaupungin maapoliittisiin linjauksiin ja ennen kaikkea 2015 ja 2019 rakentamiskehotusaineistoon: mielipiteisiin sekä kehotettujen tonttien rakentamiseen. Mahdollisuus perehtyä konkreettiseen aineistoon oli kehotuksen vaikutusten ymmärtämiseksi aivan keskeistä. Kolmanneksi osaksi voi ajatella rakentamiskehotusdatan numeerisen analyysin, jonka tilastollista merkittävyyttä kuitenkin rajoitti aineiston pienuus. Pienikin analyysi auttoi jäsentämään aineistoa paremmin. Neljäs osa käsitti tutustumisen ja haastattelut verrokkikaupungeissa Vaasassa ja Rovaniemellä, haastattelujen purun sekä synteessin.

Verrokkikaupungiksi olisin voinut valita myös kaupungin, jossa rakentamiskehotus tunnetusti ei ole käytössä, mutta hylkäsin ajatuksen koska työn aiheena ei ollut rakentamiskehotuksen arviointi vaan Oulun kaupungin prosessin kehittäminen. Alun perin tarkoitus oli haastatella myös Oulun kaupungin virkamiestä, mutta haastattelun järjestäminen sovitun henkilön kanssa ei onnistunut. Koska työn ohjaus oli Oulun kaupungilta ja ohjaajan kanssa käyty keskustelu laadukasta, päätin että kuva on riittävä ilman toista oululaista haastateltavaa. Opintovapaaajrjestelyjen takia opinnäytetyöni aikataulu oli varsin tiivis. Vaasan ja Rovaniemen kaupungingeodeettien haastattelu oli hyvin avartavaa ja antoisaa. Tarpeissa ja käytänteissä on eroja, mutta kokemukset olivat monin osin yhteneväisiä.

Työn alkuvaiheessa tiedottamiselle ja data-analyysille näytti hahmottuvan merkittävä rooli. Tähän vaikuttivat keskeisesti sekä ohjauskeskustelut että aineisto Oulun maa ja mittauksesta. Työn myöhemmässä vaiheessa kuulemisprosessin, paikkatietojärjestelmän, yhdenvertaisuuden, päätöksentekojärjestelmän ja korotetun kiinteistöveron roolit nousivat merkittäväksi. Tämä kumpusi verrokkikaupunkien prosesseihin tutustumisesta, kaupungingeodeettien kanssa käydyistä keskusteluista sekä näiden synteessistä Oulun kaupungin rakentamiskehotusprosessin kanssa.

Rakentamiskehutusprosessi ei suinkaan pääty lunastuksen hakemiseen, vaan iso osa vaikuttavuudesta ajoittuu lunastuksen haun jälkeen. Mielestäni nämä tapahtumat kaipaisivat tarkempaa ruotimista, mutta rajasin enemmän pohdinnat erilaisista lunastusvaiheen kaupankäyntivaihtoehdoista, neuvottelumuodoista, toimenpiteiden ajoittamisesta sekä hinta-arviotarkasteluista työn ulkopuolelle. Lunastuksen hakuun mennessä helpot ja/tai selvät ratkaisut myynnistä tai rakentamisesta on jo tehty. Jäljelle jääneissä tapauksissa nimenomaan prosessin hiomisella ja sopivilla tilanteenmukaisilla toimilla on merkitystä rakentamiskehutusprosessin vaikuttavuuteen. Sekä Oulussa, Vaasassa että Rovaniemellä halu ja valmius järjestellä asioita tässä vaiheessa oli osoittautunut hyväksi.

Kiteytin työn tulokset muutamaankonkreettiseen ehdotukseen. On selvää, että hallinnollisten prosessien muuttaminen voi käytännössä olla haastavaa. Toisaalta osa ehdotuksista on toteutettu verrokkikaupungeissa, minkä voisi ajatella helpottavan käyttöönottoa myös Oulussa. Pääsääntöisesti osoittautui, että rakentamiskehutusprosessi on Oulussa pidemmälle hiotumpi ja viimeistellympi kuin verrokkikaupungeissa.

Jatkotutkimusta voisi hyvinkin ajatella suunnattavaksi soveltuviin data-analytiikan menetelmiin ja paikkatietojärjestelmien hyödyntämiseen rakentamiskehutusprosessin eri vaiheissa. Rakentamiskehutus on kuitenkin luonteeltaan yksittäisiä tontteja koskevaa ja alueittain kertaluonteista, mikä hankaloittaa kumuloituvan tiedon keräämistä. Siksi kannattanee ensin katsoa, nostaako uudistuva kiinteistöverolaki rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron roolia tai lisääkö se rakennusten ja maa-alueiden verotusten suhteen muokkaamisen kuntien työkaluarsenaaliin. Kaikkia asemakaavan toteutumisen edistämisen keinoja voisi sitten käsitellä yhtenä samaan tavoitteeseen pyrkivänä kokonaisuutena. Lain valmistelutyöt ovat kuitenkin kesken, joten tämän opinnäytetyön osalta nämä pohdinnat jäävät spekuloinnin tasolle.

LÄHTEET

Asemakaavoituksen käsitteitä. 2017. Sanastokeskus TSK. Viitattu 12.11.2019
http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Asemakaavoituksen_kasitteita_2017.pdf.

Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1.10.1991/66.

Confusion matrix. 2019. Viitattu 10.10.2019
https://en.wikipedia.org/wiki/Confusion_matrix.

Ekroos, A. & Majamaa, V. 2015. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita.

Etuostolaki 5.8.1977/608.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslain muuttamisesta 1989/103.

Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 1998/101.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta 2016/174.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 2014/334.

Hastie T., Thibshirani R. & J. Friedman. 2009. The elements of statistical learning: data mining, inference and prediction. Toinen painos. New York: Springer.

Holopainen, M. 2019. Maankäyttö ja yhdyskuntarakentamisen prosessit / MRL:n uudistushanke. Kuntien ja Maanmittauslaitoksen kiinteistötehtävien koulutuspäivä 25.9.2019 luentomateriaali. Viitattu 31.10.2019
https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2019/09/Holopainen_Ajankohtaista_MRL_uudistus_ja_kuntien_kaavamonopoli_2019.pdf.

Hovila, I. 2009. Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Teoksessa T. Määttä (toim.) Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009. Joensuu: Joensuun yliopiston metsä, ympäristö ja yhteiskunta -osaamiskeskittymä, 131-198. Viitattu 13.9.2019 www.edilex.fi/lakikirjasto/7117.

Hovila, I. 2013a. Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 129. Lapin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Väitöskirja.

-2013b. Maankäyttöstrategiat kunnan maapolitiikan oikeudellisessa ohjauksessa. Edilex 2013/13. Viitattu 13.9.2019 www.edilex.fi/lakikirjasto/9548

- Hyvän hallinnon perusteet. 2017. Viitattu 6.9.2019
<https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-paatoksenteke/hyvan-hallinnon-perusteet>.
- Hyvönen V. 1998. Kiinteistönmuodostamisoikeus I Yleiset opit. Espoo: Veikko O. Hyvönen & co.
- Ikonen, E. & Najim. K. 2002. Advanced process identification and control. New York: Marcel Dekker.
- Ikonen, E., Selek, I. & Najim, K. 2016. Process control using finite Markov chains with iterative clustering. Computers & Chemical Engineering, 93, 293–308.
- Kiinteistöinsinöörin opas. Viitattu 31.10.2019 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/kiinteistoinsoorin-opas>.
- Kiinteistönmuodostamislaki 12.4.1995/554.
- Kiinteistöverolaki 20.7.1992/654.
- Kiinteistöveroprosentit kunnittain 2019 (xls). Viitattu 14.10.2019
https://www.vero.fi/globalassets/henkiloasiakkaat/kiinteistovero/orsi_2019_kvero_fi.xls.
- Kiinteistöverouudistus. Valtionvarainministeriö. Viitattu 8.11.2019
<https://vm.fi/kiinteistoverouudistus>.
- Kuntalaki 10.4.2015/415.
- Kuusiniemi, K. & Peltomaa, H. 2000. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki: Edita.
- Kysymyksiä ja vastauksia kiinteistöverotuksen uudistamisesta. 2018. Valtionvarainministeriö. Muistio 17.8.2018, päivitetty 26.10.2018. Viitattu 8.11.2019
<https://vm.fi/documents/10623/4524211/Kysymyksi%C3%A4+ja+vastauksia+kiinteist%C3%B6verotuksen+uudistamisesta>.
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 29.7.1977/603.
- Laki rakennuslain muuttamisesta 16.7.1990/653.
- Laki varojen arvostamisesta verotuksessa 22.12.2005/1142.
- Lehto, J. 2017. Selvitys suurten kaupunkien maapoliittisista periaatteista. Metropolia Ammattikorkeakoulu. Rakentaminen, maanmittaus. Insinööriyö (ylempi AMK). Viitattu 3.9.2019 <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201702172481>.
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. 2019. Ympäristöministeriö. Viitattu 31.10.2019 <https://www.ym.fi/mrluudistus>.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus MRL. 2019. Viitattu 31.10.2019 <https://www.kuntaliitto.fi/yhdyskunnat-ja-ymparisto/yhdyskunnat-ja-maankaytto/maankaytto-ja-rakennuslain-uudistus-mrl>.

Maapolitiikan opas. Viitattu 3.9.2019 <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas>.

Maapolitiikkaa Uudellamaalla – keinovalikoima aasta ööhön – Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta Uudenmaan kunnissa. 2017. Uudenmaan liiton julkaisuja E174. Viitattu 31.10.2019 https://www.uudenmaanliitto.fi/tietopalvelut/julkaisut/maapolitiikka_uudellamaalla_keinovalikoima_aasta_oohon.9057.xhtml.

Maapoliittinen ohjelma. 2018. Rovaniemi, kaupunginhallitus 12.2.2018 46 §.

Manninen, S. 2019. Rovaniemen kaupunki. Vs. kaupungingeodeetin haastattelu 20.11.2019.

MRL kokonaisuudistus. 2018. YM014:00/2018 Säädösvalmistelu. Viitattu 31.10.2019 <https://valtioneuvosto.fi/hanke/-/hankesivu/hanke?tunnus=YM014%3A00%2F2018>.

Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset – Oulun kaupunginvaltuusto 16.6.2014 § 53. 2014. Oulu: Oulun kaupunki. Viitattu 13.9.2019 https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ab06aad1-cf19-4bd8-842b-34effb07ac03&groupId=52058.

Oulun maankäytön toteuttamisohjelma 2018-2022. 2018. Oulu: Oulun kaupunki. Viitattu 13.9.2019 <https://www.ouka.fi/oulu/kaupunkisuunnittelu/maankayton-toteuttamisohjelma>.

Ovaska, O. 2019a. Vaasan kaupunki. Kaupungingeodeetin haastattelu 4.11.2019.

–2019b. Re: rakentamiskehotuksen ja korotetun kiinteistöveron suhteista. Sähköposti enso.ikonen@edu.lapinamk.fi 8.11.2019. Tulostettu 8.11.2019.

Pekka V. Virtanen. 2019. Viitattu 8.11.2019 https://fi.wikipedia.org/wiki/Pekka_V._Virtanen.

Rakennuslaki 16.8.1958/370.

Rakentamiskehotukset – aanestys kaup.hallituksessa. 2015. Viitattu 31.10.2019 <https://keskustelu.suomi24.fi/t/13415630/rakentamiskehotukset---aanestys-kaup-hallituksessa>.

Rovaniemen alueidenkäytön strategia. 2012. Loppuraportti 14.8.2012. Kaupunginvaltuusto 27.8.2018 § 86.

Rättilä, M. 2019 Oulun kaupunki lunastaa 14 omakotitonttia – lunastukseen mennään, jos tonttia ei ole rakennettu määräajassa. Sanomalehti Kaleva 25.9.2019.

Sankala, K. 2017. Oulu piti tuloveroprosentin ja kiinteistöverot ennallaan – talouden näkymistä kiistaa. Sanomalehti Kaleva 14.11.2017.

Sidoroff-Eskelinen, P. 2017. Rakentamattomat tontit – Tapaustutkimus: Hausjärven rakentamattomien tonttien rakentumisen edistäminen. Hämeen ammattikorkeakoulu. Rakentamisen koulutusohjelma. Opinnäytetyö (ylempi AMK). Viitattu 31.19.2019 <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-201605239170>.

Sirkjärvi, I. 2015. Ekspropriaatiosta ja erityisesti impropriaatiosta. Maankäyttö 3/2015, 34-36.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

TEPA-termipankki. Sanastokeskus TSK. Viitattu 12.10.2019 <http://www.tsk.fi/tepa/fi/>.

Toimitusmenettelyn käsikirja. 2019. Viitattu 1.11.2019 <https://www.maanmittauslaitos.fi/kiinteistot/asiantunnevalle-kayttajalle/kasikirjat-ja-korvaustiedot/toimitusmenettelyn-kasikirja>.

Tuloverolaki 30.12.1992/1535.

Tuuttila, H. 2019a. Rakentamiskehotukset – prosessikaavio (Versio 3, PRO-4701-6709-fi). Oulun kaupungin sisäistä aineistoa.

–2019b. Rakentamiskehotukset – prosessin vaiheiden kuvaukset (Versio 4, PRO-4701-6734-fi). Oulun kaupungin sisäistä aineistoa.

Vyöhykehintakartta. 2019. Oulu: Oulun kaupunki. Viitattu 9.10.2019 https://www.ouka.fi/documents/64186/180440/hintaalueet_2019.pdf.

Yksityisten omistamat rakentamattomat rakennuspaikat ja rakentamiskehotus. 2019. Oulun kaupungin Kempeleessä 20.9.2019 käyttämä kalvosarja. Ei julkinen.

Yksityisten tonttipörssi. 2019. Oulu: Oulun kaupunki. Viitattu 12.10.2019 <https://www.ouka.fi/oulu/asuminen-ja-rakentaminen/yksityistentonttiporssi>.

LIITTEET

- Liite 1. Rakentamiskehotusdatan numeerisessa tarkastelussa käytetyn algoritmin Matlab-koodi
- Liite 2. Oulun kaupungin vyöhykehintakartta 2019
- Liite 3. Puolistrukturoiduille haastatteluille suunniteltu runko esitettynä miellekarttana

```

% ALGORITMI rakentamiskehotusdatan numeerinen tarkastelu
%
% Luetaan evaluoitava data xlsx tiedostosta.
% Generoidaan JA-konnektiivilla yhdistetyt 1D jakoarvot
%   RR{i} mukaisesti
% Generoidaan ehtovaihtoehdot kullekin jakoarvojoukolle
%   COND(k,:), RCOND(k,:)
% Evaluoidaan kukin ehto datan avulla.
% Lasketaan TP, TN jne ja maksimoidaan TP+TN.
% Tulostetaan parhaat ehdot.
%
% Enso 10.10.2019 / Matlab

clear,clc; t0 = clock;

% Lue rk-data Excel-tiedostosta
NUM=xlsread('C:\Users\mika\Documents\LAM\2019-
opari\rakentamiskehotukset20152019\rk_analyysi.xlsx',1,'D4:O31')
% Luokat Y ja premissit X, N riviä tapauksia
% 1. vaikutus (0 = lunastukseen, 1 = rakennettu tms)
% 2. etäisyys Oulusta km
% 3. etäisyys aluekeskuksesta km
% 4. tontin koko m2
% 5. tontin rakennusoikeus km2
% 6. Ouka vyöhykehinta e/m2
% 7. arvio kokonaishinnasta e
% 8. arvio hinnasta/km2
% 9. omistajien lkm
% 10. omistus (yksityinen=0, yritys/yhteisö=1)
% 11. mielipiteen laatu (0 ei jättänyt tai pos, 1= haluaa lisääaikaa,
2=vastustaa)
% 12. mielipide (0 = ei jättänyt tai pos, 1 = jätti)
Y = NUM(:,1);
X = NUM(:, [2:12]);
[N,nP] = size(X);
YX = [Y X] % tulosta data näytölle
% Jakoarvot premisseittäin RR{i}
% - aseta ensimmäinen jako niin että kaikki muuttujan arvot
toteuttavat
%   sen (x>=), niin helpotat muuttujan poissulkemisen huomaaamista
RR{1} = [0 5 10 20]; % 2.
RR{2} = [0 2]; % 3.
RR{3} = [0 900 1500]; % 4. jne
RR{4} = [0 200 300];
RR{5} = [0 50 80];
RR{6} = [0 40000 60000];
RR{7} = [0 150 250];
RR{8} = [0 3 8];
RR{9} = [0 0.5];
RR{10} = [0 0.5 1.5];
RR{11} = [0 0.5];
% Generoi jakoarvokombinaatiot RRR
% - kukin rivi sisältää yhden jakoarvokombinaation
tmp = []; for i=1:length(RR), tmp=[tmp length(RR{i})]; end
CR = mcpc_allpnts_int(tmp);
rr = 1; n_CR = size(CR,1)

```

Liite 1 2(3)

```
for cr = 1:n_CR
    for np=1:nP
        RRR(rr,np) = RR{np}(CR(rr,np));
    end
    rr = rr+1;
end
n_RRR = size(RRR,1);
disp('Jakoarvot generoitu ok.');
```

% Kukin jakoarvorivi tuottaa $nP^2 \geq$ ja $<$ konnektiivikombinaatiota
% C on kombinaation indeksilista
C = mcpc_allpnts_int(2*ones(1,nP));
n_C = size(C,1);
K = n_RRR*n_C; % evaluoitavien kombinaatioiden määrä

% Alustetaan muuttujia
TP = zeros(K,1); TN = zeros(K,1);
FP = zeros(K,1); FN = zeros(K,1);
COND = zeros(K,nP); RCOND = zeros(K,nP);
k = 1;
listall = [1:N];

fprintf('Evaluating rules:.. ')
for r=1:size(RRR,1)

% tulostetaan tieto laskennan etenemisestä
 fprintf('\b\b\b\b\b%3d%%', round(100*r/size(RRR,1)));

% Valitaan ehtokombinaation numeroarvot
 R = RRR(r,:);

for c=1:size(C,1) % muodostetaan $<$ ja \geq kombinaatio

% listaa ehdon täyttävät rakennuskehotukset
 switch(C(c,1))
 case 1, list1 = X(:,1)<R(1);
 case 2, list1 = X(:,1)>=R(1);
 end
 for i2=2:nP
 if not(any(list1)), break; end
 switch(C(c,i2))
 case 1, list2 = X(:,i2)<R(i2);
 case 2, list2 = X(:,i2)>=R(i2);
 end
 list1 = and(list1,list2); % yhdistetään JA-konnektiivilla
 end
 notinlist1 = not(list1); % muut

% - evaluoi listan elementit
 TP(k,1) = sum(Y(list1)); % oikein rakennetuiksi ennustetut
 FP(k,1) = sum(1-Y(list1)); % väärin rakennetuiksi ennustetut
 % oikein rakentamattomaksi ennustetut:
 TN(k,1) = sum(1-Y(notinlist1));
 % väärin rakentamattomaksi ennustetut:
 FN(k,1) = sum(Y(notinlist1));
 ehdot indekseinä (1 tarkoittaa $<$, 2 tarkoittaa \geq):
 COND(k,:) = C(c,:); %
 RCOND(k,:) = R; % ehdon numeroarvot

k = k+1;
 end
end
end

Liite 1 3(3)

```
% loppuinfo
et = etime(clock,t0);
fprintf(' Evaluated %d 1D split combinations in %d
min\n',K,round(et/60));

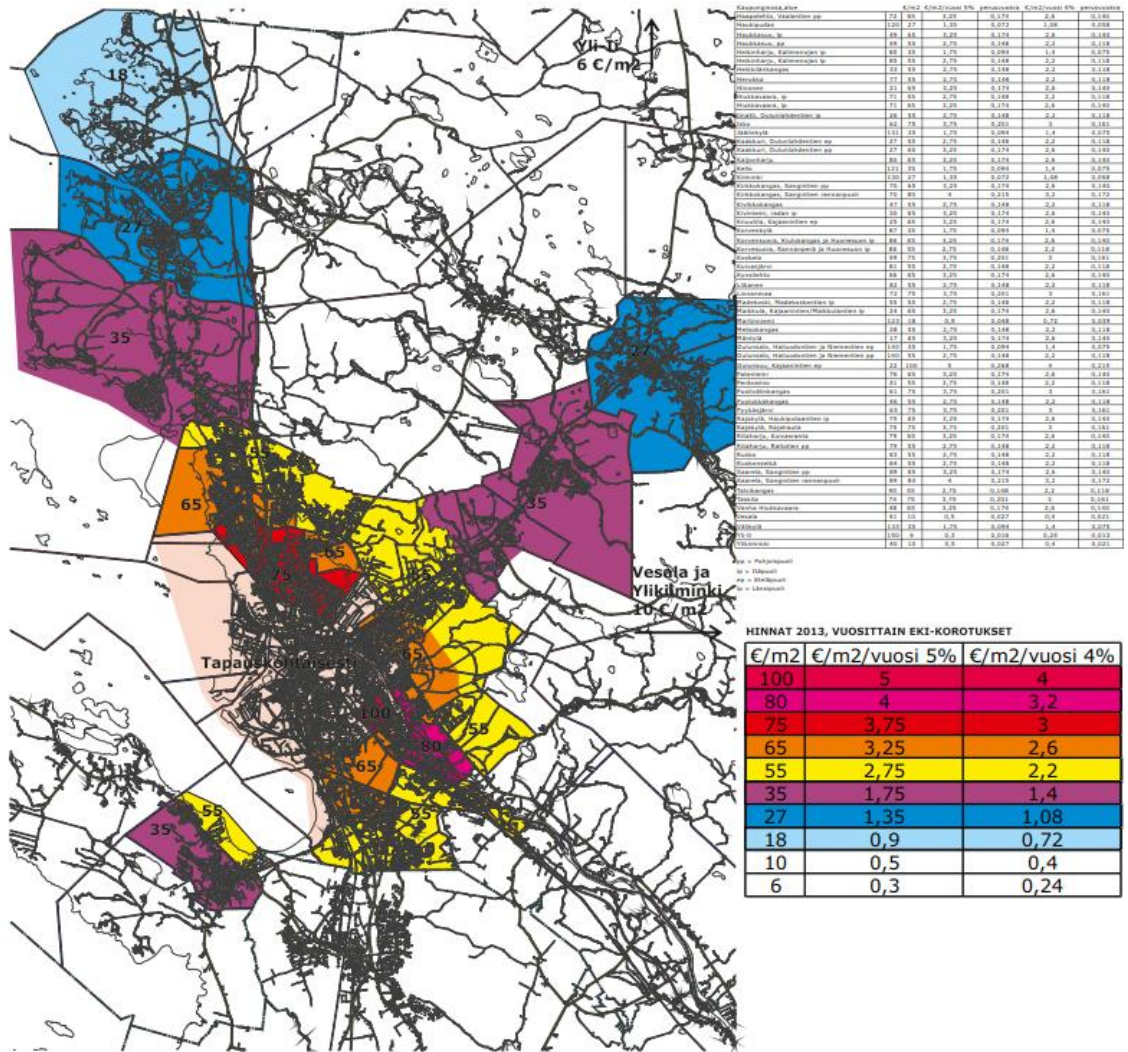
% Haetaan ja tulostetaan parhaat ehdot
istar = find((TP+TN)==max(TP+TN)); % haetaan parhaat
disp('# TP FP TN FN')
[TP(istar,:) FP(istar,:) TN(istar,:) FN(istar,:)]
% tulostetaan ehdot tekstimuodossa
GLEtxt = {'< ','>='};
for r = 1:length(istar)
    str = ['if '];
    for i=1:nP
        str = sprintf('%s x%d%s%g &',str,i,...
            GLEtxt{COND(istar(r),i)},RCOND(istar(r),i));
    end
    str = str(1:end-1);
    disp(str)
end

function COORD = mcpc_allpnts_int(HC,dim,Coord)
% MCPC_ALLPNTS_INT Luo indeksit kaikkien hyperkuution elementteihin,
% kun kukin dimensio sisältää HC(i) elementtiä
%     COORD = mcpc_allpnts_int(HC)
% HC     vektori elementtien lukumäärästä kussakin dimensiossa [1,m]
% COORD listaus eri vektorielementtien kombinaatioista [prod(HC), m]
%     Kukin rivi listaa yhden kombinaation.

if nargin<2, dim=1; Coord=[]; end

COORD = [];
Coord0 = Coord;
for ele=0:HC(dim)-1
    if HC(dim)>1, nc = ele+1;
    else nc =1;
    end
    Coord = [Coord0 nc];
    if dim~=length(HC)
        NewCOORD = mcpc_allpnts_int(HC,dim+1,Coord);
        COORD = [COORD;NewCOORD];
    else
        COORD = [COORD;Coord];
    end
end
end
```

Vyöhykehinnat ja hinta-alueet Oulussa 2019 (Vyöhykehintakartta 2019),
vyöhykehinnat löytyvät Oulun kaupungin verkkosivuilta.



Haastattelujen runko miellekarttana.

