



© Antero Aaltonen

# Voiko maankäyttö- ja rakennuslakia

## muuttamalla vaikuttaa tonttutuotannon määrään ja asuntojen hintoihin?

Ritva Laine

**Maapolitiikan onnistunut hoitaminen nousi keskeisesti esiin Tarastin työryhmässä, joka etsi keinoja tonttitarjonnan lisäämiseen. Samalla tehtiin uusia avauksia kuntien kaavoituksen sujuvuuden lisäämiseksi.**

**KASVAVILLA KAUPUNKISEUDUILLA** kunnat ovat jo vuosia joutuneet tekemään töitä olan takaa voidakseen tarjota tontteja ja palveluita kuntiin muuttaville ja asumistasoaan parantamaan pyrkiville kuntalaisilleen. Jatkuva kova kasvu on ehdyttänyt tonttivarastot ja kysyntä ainakin

pientalotonttien osalta ylittää tarjonnan monissa kunnissa.

Asuntojen hinnat kasvuseuduilla ovat olleet nousussa jo pitkään. Asuntojen hintatasoon kasvuseuduilla vaikuttavat merkittävästi kysyntään liittyvät seikat, kuten kotitalouksien tulot ja tulo-odo-

**Suomalaisten haaveena on asua pientalossa. Kasvavilla paikkakunnilla tarjonnan niukkuus nostaa hintatason ulottumattomiin.**

tukset, asuntokuntien määrän kasvu, tarve asumistason parantamiseen ja rahoitusmarkkinat. Voimakkaimmin asuntojen hintatasoon ovat vaikuttaneet rahoituksen saatavuus ja alhaiset lainankorot.

Niukan tonttitarjonnan ja asuntojen hintojen nousun tuottamat ongelmat ovat kasvuseuduilla ja etenkin pääkaupunkiseudulla merkittäviä. Pitkällä tähtäimellä riittämättömän tonttitarjonnan merkittävien kielteinen seuraus on yhdyskuntarakenteen hajautuminen. Maan hallitus päättikin budjettiriihessään kesällä 2005 ryhtyä toimenpiteisiin. Hallitus teki kuusikohtaisen ohjelman tonttitarjonnan lisäämiseksi. Tarastin työryhmälle annettiin ohjelman tehtävistä kaksi.

## **Työryhmän toimeksianto oli rajattu tonttitarjontaan**

Työryhmän piti miettiä, onko kuntien kaavoitusvelvollisuutta koskevaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöstä tarvetta täsmentää asuntotuotannon edellytysten parantamiseksi. Toinen tehtävä oli selvittää kaavoituksen ja rakentamisen valitusprosessien nopeuttamista. Kuntien kaavoitusvelvollisuuteen liittyvä työryhmä katsoi tarpeelliseksi kartoittaa myös kaavoitusprosessin sujuvuuden mahdollisia esteitä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Työryhmä sai mietintönsä valmiiksi helmikuun lopussa 2006. Tavoitteena on, että eduskunta käsittelee ehdotukset syksyllä 2006 ja muutokset tulisivat voimaan 1.1.2007.

Työryhmän mietintö sisältää useita maankäyttö- ja rakennuslain muutosesityksiä, jotka parantaisivat kuntien mahdollisuuksia hoitaa kaavoitusta ja rakentamista nykyistä sujuvammin. Monet muutosesityksistä lisäisivät kuntien maankäytön ohjauksen ennakoitavuutta ja vähentäisivät turhaa työtä. Muutokset auttaisivat kuntia suuntaamaan kaavoituksen ja rakentamisen rajalliset resurssit nykyistä paremmin ja tukisivat kuntien pyrkimystä vastata tonttikysyntään.

## **Maapolitiikka nousi etsimättä esiin**

Asuntotonttien saatavuus korostui työryhmän työssä sen toimeksiannon mukaisesti. Työryhmä esitti, että alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin lisätään riittävän asuntotuotannon edellytysten edistäminen. Samaten asemakaavan laatimistarpeen arvioinnissa olisi jatkossa otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve. Kunnan kehittämiseen kuuluu luonnollisesti paljon muutakin kuin asuntotuotannosta huolehtiminen. Kunta ei voi myöskään luovuttaa tontteja enempää kuin se voi toteuttaa ja ylläpitää palveluita. Säännösmuutoksilla halutaan kuitenkin korostaa asuntotuotannon edellytyksistä huolehtimista. Tässä keskeisin väline on maapolitiikka ja kunnan riittävä maanomistus. Säännösten voikin nähdä alleviivaavan juuri maapolitiikan hyvän hoitamisen tärkeyttä.

## **Työryhmän tavoitteen voi yksinkertaistaa sanomalla, että kunnan maapolitiikkaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja ainakin kerran vuodessa arvioida kunnan tonttituotannon edellytyksiä kokonaisuutena.**

Asumiseen varattujen tonttien riittävyyden arviointi tulisi ehdotuksen mukaan sisällyttää kaavoituskatsaukseen kysynnän sitä edellyttäessä. Työryhmän tavoitteen voi tältä osin yksinkertaistaa sanomalla, että kunnan maapolitiikkaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota ja ainakin kerran vuodessa arvioida kunnan tonttituotannon edellytyksiä kokonaisuutena. Onko kunnalla riittävästi maata kysyntään vastaamiseen? Käytetäänkö maapoliittisia välineitä monipuolisesti tonttitarjonnan varmistamiseksi? Ovatko kaavat ajan tasalla? Mahdollistaako kunnallistekniikan rakentaminen ja palveluiden toteuttaminen tonttien käyttöön oton?

## **Muutoksenhaku omalle paikalleen**

Suomessa on erittäin laaja muutoksenhakumahdollisuus. Esimerkiksi jokaisella kuntalaisella on muutoksenhakuoikeus vähäisimmästäkin asemakaava-asiasta. Säännökset mahdollistavat myös moninkertaisen muutoksenhaun ensin kaikilla kaavatasoilla ja viimein lupavaiheessa. On tärkeää, että työryhmä päätyi esittämään muutoksia, vaikkakin varovaisia, muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Työryhmä kiinnitti esitystä tehdessään erityistä huomiota siihen, että kenenkään oikeusturvaa ei heikennetä. Aina voidaan valittaa yhteen tuomioistuimeen, mutta valitustie lyhenee.

Monenkertainen muutoksenhaku on antanut mahdollisuuden jatkaa poliittista keskustelua asioista, joista on jo päätetty jopa useampaankin kertaan. Tätä ei voi katsoa kenenkään oikeusturvan edellyttävän. Sen sijaan yhteisen tahdon toteuttaminen ympäristön kehittämisessä on

voinut vaikeutua merkittäväällä tavalla. Käytännössä tämä on ilmennyt rakentamisen viivästymisinä, lisääntyneinä kustannuksina ja vaikeutena edetä yhdyskuntien kehittämisessä järkevällä tavalla.

Kaksinkertaisen muutoksenhaun rajoittamisella voi olla myönteisiä vaikutuksia myös kuntien tapaan toimia. Kuntien on jatkossa järkevää ratkaista keskeisiä kysymyksiä entistä enemmän jo yleiskaavatasolla helpottaakseen tulevan asemakaavoituksen sujuvuutta. Samoin kunnan on järkevää ratkaista jo asemakaavatasolla entistä laajemmin esimerkiksi katusuunnitteluun liittyviä kysymyksiä parantaakseen alueiden toteuttamis-edellytyksiä ja aikataulujen hallintaa. Tällaisten toimintatapojen yleistyminen merkitsisi aiempaa kokonaisvaltaisempaa otetta ympäristön kehittämisessä ja saataisi vähentää päällekkäistä työtä.

## **Viranomaisyhteistyöhön tuloksellisuutta**

Viranomaisyhteistyö on keskeisessä asemassa kuntien maankäytön ohjauksessa. Viranomaisyhteistyö edellyttää myös kaikilta osapuolista runsaasti resursseja. On tärkeää, että yhteistyö on tuloksellista. Kuntaliiton selvitykset maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta ovat nostaneet esiin, että viranomaisneuvottelujen laadun parantaminen edellyttää niiden määrän vähentämistä, ajankohdan muuttamista ja niiden sisällön jäsentämistä. Työryhmä päätyi asiassa samaan. Tavoitteena on, että kunnat saavat aiempaa paremmin ja oikea-aikaisesti viranomaisten näkemykset kaavan kehittämistarpeista. Tämä parantaa kaavoituksen ennakoitavuutta, mikä vaikuttaa tonttituotannon aikatauluihin. Myös viranomaisten mahdollisuus vaikuttaa kannaltaan merkittäviin kysymyksiin paranee.

**Monenkertainen muutoksenhaku on antanut mahdollisuuden jatkaa poliittista keskustelua asioista, joista on jo päätetty jopa useampaankin kertaan. Tätä ei voi katsoa kenenkään oikeusturvan edellyttävän.**

## **Työryhmässä voitiinkin todeta, että moni yhdyskuntarakenteeseen ja tonttituotantoon liittyvä ongelma ei muuta ratkaisua tarvitsisikaan kuin onnistuneen maapolitiikan.**

### **Kehitystä kehittämisalueilla?**

Kehittämisalueet ovat jääneet maankäyttö- ja rakennuslain kuolleeksi kirjaimeksi. Merkittävin syy lienee se, että valtion tukitoimia alueille ei ole ollut odotettavissa. Kunnat ovat pystyneet sopimuksin hoitamaan asioita kehittämisalumenettelyä keveämmin ja samoin tuloksin. Työryhmä esitti kehittämisalueille suunnattavien valtion tukitoimien rajauksen väljentämistä. Samaten esitettiin mahdollisuutta tehdä useamman kunnan yhteinen kehittämisalue. Aika tulee näyttämään, onko valtio jatkossakaan valmis suuntaamaan tukitoimiaan kehittämisalueille. Ottaen kuitenkin huomioon kaupunkiseutujen kehittämisen merkityksen ja valtionkin intressin niiden menestymisessä, osallistuminen lienee aiempaa todennäköisempää ainakin jossain muodossa.

### **Osa kasvukuntien keskeisimmistä ongelmista odottaa edelleen ratkaisua**

Kasvukuntien tonttituotannon keskeisin ongelma on palveluvelvoitteeseen vastaaminen. Kunta ei voi tarjota enempää tontteja kuin sillä on mahdollisuus tuottaa ja ylläpitää palveluita. Tilanne on vaikeutunut, kun kasvu on jatkunut pitkään kovana ja kuntien taloustilanne on kiristynyt. Ongelmia aiheuttavat myös kunnallistekniikan toteuttamiskustannukset. Näihin ongelmiin työryhmän esitykset eivät suoraan vaikuta eikä se ollut työryhmän tehtäväkään.

Huomion arvoista kuitenkin on, että kovan kasvun aikana kaupunkiseudut ovat onnistuneet tonttitarjonnassaan kovin eri tavoin. Keskeinen selittävä tekijä eroille on kuntien harjoittama maapoli-

tiikka. Työryhmässä voitiinkin todeta, että moni yhdyskuntarakenteeseen ja tonttituotantoon liittyvä ongelma ei muuta ratkaisua tarvitsisikaan kuin onnistuneen maapolitiikan.

### **Kunnilla mahdollisuuksia valintoihin maankäytössä**

Kunta vastaa palveluista ja päättää kaavoituksesta alueellaan. Kuntien pakottaminen kysynnän edellyttämään asemakaavoitukseen ottamatta huomioon kuntien erilaisia edellytyksiä ja palveluvelvoitteita olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetynt kuntien itsehallinnon kanssa. Kuntien velvoittaminen riittävän maavarannon hankkimiseen tai asemakaavoitukseen onkin mahdotonta. Sen sijaan maapolitiikan hyvän hoitamisen merkitystä voidaan korostaa ja kaavoitusta voidaan sujuvoittaa.

Tarastin työryhmän esitykset vaikuttavat monilta osin tonttituotantoketjun toimivuuteen ja kunnan edellytyksiin hallita sitä. Säännösehdotukset ohjaavat kuntia hoitamaan maapolitiikkaansa johdonmukaisesti siten, että perusedellytykset tonttituotannolle olisivat olemassa. Mm. kaavoituksen ennakoitavuuden ja sujuvuuden lisääntyminen edistää kuntien mahdollisuuksia tonttitarjontaan. Laki luo kuitenkin parhaimmillaankin vain puitteet hyvälle toimintatavoille. Itse oivallusten tulee tapahtua kunnissa, kuten monilla seuduilla onkin jo onneksi tapahtunut.

**Kirjoittaja on arkkitehti, joka toimii Suomen Kuntaliitossa maankäytön suunnittelun asiantuntijana ja edusti Kuntaliittoa Tarastin työryhmässä. Sähköposti ritva.laine@kuntaliitto.fi.**

**O**len mielenkiinnolla seurannut Suomen suuren kuntauudistuksen edistymistä. Lomien kynnyksellä hallitus sai aikaan ehdotuksensa kuntarakenteen kehittämiseksi.

Loppumetreillä saatiin ei lainkaan yllättäen kehitettyä tuponeuvottelujen perinteen mukainen kiista, jossa otettiin aikalisä ja melkein pysäytettiin kelloja. Kun kiistalla oli hallituksen uskottavuuden kannalta keskeinen merkitys, ei ollut ihme, että lopputuloksena saatiin aikaan kompromissi, johon kaikki osapuolet vakuuttivat tyytyväisyyttään. Tunnettua satua mukaillen, jos ei saatu pukua aikaan, niin saatiinpa ainakin kukkaro. Kun kyseessä on vasta puitelaki, jää nähtäväksi, miten kunnat käytännössä saadaan patistettua yhteistoimintaan esimerkiksi maankäytön suunnittelussa, joka on todettu yhdeksi tärkeimmistä seudullisesti hoidettavaksi toiminnoksi. Todennäköistä on, että kuntauudistuksesta väännetään kättä vielä ainakin parin seuraavan eduskuntavaalikampanjan ja hallitusneuvottelukierroksen ajan. Jotain kuitenkin on jo saavutettu. Vapaaehtoisia kuntaliitoshankkeita on vireillä enemmän kuin koskaan, osa jopa seudullisia. Hyvä niin.

Lyhyellä aikavälillä tärkein keskustelun avaus kuntayhteistyössä saatiin hieman yllättäen tässä tilanteessa pääkaupunkiseudulta. Helsinki jätti kesän piristykseksi valtioneuvostolle hakemuksen Sipoon länsiosien liittämisestä Helsinkiin. Sinänsä tässäkin ei ole kovin paljon uutta, sillä onhan Helsinkiin aiemminkin liitetty osia mm. Helsingin maalaiskunnasta aina sen mukaan, kun kaupungin kehitys on sitä vaatinut. Tämänkertainen aloite ja etenkin siihen liittyvä keskustelu ovat nostaneet esille kysymyksiä, joilla on laajempaakin mielenkiintoa. Toki pääkaupunkiseudun ongelmat poikkeavat olennaisesti muusta Suomesta.

Tärkein kysymys koskee sitä, miten pääkaupunkiseudun maankäyttöä tulisi kehittää. Yleisesti ollaan samaa mieltä siitä, että kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelu tulisi hoitaa seudullisesti – maakuntakaavoituksen tai kuntien