

Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi

Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Hanna Kuivalainen, Babak Firoozi Fooladi,
Sinikukka Pyykkönen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:64

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:64

Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi

Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Hanna Kuivalainen, Babak Firoozi
Fooladi, Sinikukka Pyykkönen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-083-7
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023 Finland

Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:64

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Hanna Kuivalainen, Babak Firoozi Fooladi, Sinikukka Pyykkönen

Kieli suomi

Sivumäärä 75

Tiivistelmä

Maankäyttöpoliittisilla toimilla kuten kaavoituksella vaikutetaan kiinteistöjen arvoihin ja arvonmuutosten jakamiseen. Tässä raportissa kuvataan erityisesti asuntorakentamiseen kaavoitetun maan arvonmuutoksen ilmiötä Suomessa.

Työssä muodostettiin ensiksi viitekehys kuvaamaan niitä mekanismeja, joiden kautta kaavoitus vaikuttaa kiinteistön arvoon. Kaavoituksen kautta syntyvän arvonnousun jakamista kuvattiin kaksivaiheisen empiirisen analyysin kautta. Kaavoitusaktiivisimmat kunnat, joihin maanarvon muutokset oletettavasti painottuvat, tunnistettiin tarkastelemalla asemakaavoituksen volyymeja Suomen kunnissa. Arvonnousun jakamisen käytäntöihin syvennyttiin haastatteleamalla näitä kuntia kunnan maanhankintaan ja maankäyttösopimukseen liittyvien käytäntöjen osalta. Kolmanneksi työssä havainnollistettiin maankäyttöpoliittisten ohjauskeinojen muutosarviointia ja haasteita säädösmuutoskenaarioiden avulla.

Raportin havainnot vahvistavat käsitystä, että nykyiset julkiset tietovarannot eivät tue kaavoituksesta aiheutuvan arvonnousun ja sen jakautumisen tarkastelua ja maankäyttöpoliittisten ohjauskeinojen muutosarviointia. Tätä varten tietoa tarvittaisiin etenkin kunnalle koituvista kaavan toteuttamisen kustannuksista, maankäyttösopimusten perusteista sekä maan arvosta, arvonnoususta ja sen jakamisesta.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, kaavoitus, maapolitiikka, kiinteistöarviointi, maanarvo, lainsäädäntö, säädösvalmistelu

ISBN PDF 978-952-383-083-7

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-083-7>

Planläggningens effekter på fastigheternas värden och förändringsbedömningen av markanvändningspolitiska åtgärder

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:64

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Hanna Kuivalainen, Babak Firoozi Fooladi, Sinikukka Pyykkönen

Språk finska

Sidantal

75

Referat

Markanvändningspolitiska åtgärder såsom planläggning påverkar fastigheternas värden och fördelningen av värdeförändringar. Denna rapport beskriver särskilt fenomenet fastighetsvärdeförändringar som uppstår på grund av planläggning för bostadsbyggande i Finland.

Först skapades en referensram för att tydliggöra de mekanismer genom vilka planläggning påverkar fastighetens värde. För att beskriva metoderna för att dela värdeökningen som skapas genom planläggning genomfördes en empirisk analys i två steg. Det granskades volymerna av detaljplanering och identifierades de kommuner som är mest aktiva inom planläggning, där förmodligen flest förändringar i markvärde sker. Genom att intervjua dessa kommuner om markförvärv och markanvändningsavtalen fördjupade vi oss i praxis för att dela värdestegringen. Till sist illustrerade arbetet förändringsbedömningen av markanvändningspolitiska styrmedel och utmaningar med regulatoriska förändringsscenarier.

Resultaten bekräftar uppfattningen av att de nuvarande offentliga datalagren inte stöder granskningen av den värdeökning som orsakas av planläggning och dess fördelning och utvärderingen av förändringar i markanvändningspolitiska styrmedel. För dessa ändamål skulle det behövas information särskilt gällande kommunens kostnader för att genomföra planen, grunderna för markanvändningsavtalen och markens värde, värdestegringen och dess fördelning.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, planläggning, markpolitik, fastighetsvärdering, markvärde, lagstiftning, lagberedning

ISBN PDF 978-952-383-083-7

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-083-7>

Impact of planning decisions on property values and evaluation of the effects of changes in land use regulation

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:64

Publisher Prime Minister's Office

Author(s) Heidi Falkenbach, Pauliina Krigsholm, Hanna Kuivalainen, Babak Firoozi Fooladi, Sinikukka Pyykkönen

Language Finnish

Pages 75

Abstract

Land use regulation and planning decisions impact property values. This publication creates an overview of this phenomenon in Finland, focusing more specifically on the case of land value changes created by planned residential development.

First, we introduce a framework that clarifies the connections between planning decisions and property values. A bipartite empirical analysis summarizes the land value capturing practices. Analysis of detailed planning volumes of municipalities identifies those municipalities where increases in land value due to planning and land value capture, is expected to be significant. Land value capturing practices were deepened by interviewing these municipalities regarding the practices in municipal land acquisitions and land use agreements. Finally, the impact evaluation illustrates how existing information on land value capture and land policies can be used to evaluate effects and limitations of legislative changes.

The findings reinforce the view that the current public data environment does not allow rigorous examination of planning-induced land value changes and related value capturing practices, nor does it support the impact evaluation of legislative changes. In support of this, more information on the municipal costs of plan implementation, the land use agreement principles, and land values, their changes and value capture are needed.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, planning (zoning), land use policy, real property assessment, land value, legislation, preparation of legislation

ISBN PDF 978-952-383-083-7

ISSN PDF 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-083-7>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	8
1.1 Tausta	8
1.2 Tavoitteet	9
1.3 Menetelmät ja aineistot.....	10
1.4 Raportin rakenne	11
2 Viitekehys	12
2.1 Kaavoituksen vaikutus kiinteistön arvoon.....	12
2.1.1 Yleiset lähtökohdat	12
2.1.2 Kaavoituksen kiinteistöjen arvoon vaikuttavat mekanismit	14
2.2 Suomalainen maapolitiikan toimintaympäristö ja kaavoituksen arvonnousun jakaminen.....	18
2.3 Maan arvonnousun mittaaminen ja arviointi	25
2.4 Tietovarannot arvonnousun mittaamisen tukena	27
3 Asemakaavoituksen volyyymi ja arvonnousun jakamisen käytännöt Suomessa ...	29
3.1 Määrällinen analyysi asemakaavoituksen volyyymista Suomessa	29
3.1.1 Kaavoitusvolyymin kehitys ja jakautuminen	30
3.1.2 Kaavoitusvolyymi kunnittain	33
3.2 Arvonnousun jakamisen käytännöt.....	36
3.2.1 Otanta ja menetelmät	36
3.2.2 Kuntien maanhankinta ja sen kehitysnäkymät	37
3.2.3 Maankäyttömaksuihin liittyvät käytännöt ja kehitysnäkymät.....	48
4 Esimerkki säädösmuutosten vaikutusten arvioinnista	54
4.1 Säädoskkenaario 1: Muutokset kehittämiskorvauksen kynnysehdossa.....	55
4.2 Säädoskkenaario 2: Kehittämiskorvauksen tenimmäismäärän korottaminen.....	57
4.3 Säädoskkenaario 3: Lunastuslaissa määritetyn korvaustason korottaminen	62
5 Johtopäätökset	65
5.1 Suositukset ja kehittämis ehdotukset.....	68
6 Lähteet	69
7 Liitteet	72

ESIPUHE

Tämä julkaisu on valtioneuvoston vuoden 2022 selvitys- ja tutkimustoiminnan hankkeen ”Kaavoituksen vaikutukset kiinteistöjen arvoihin ja maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointi” loppuraportti. Hankkeen toteuttivat Heidi Falkenbach, Hanna Kuivalainen, Pauliina Krigsholm, Babak Firoozi Fooladi (Aalto-yliopisto) ja Sinikukka Pyykkönen (Owal Group Oy).

Hankkeen ohjausryhmän muodostivat Jaana Junnila, Mika Ristimäki ja Mikko Friipyöli (YM), Jari Salila (OM), Antti Suutari (VM) ja Jere Rajalin (MMM).

Kiitokset haastatteluihin osallistuneille kunnille sekä työn kommentoinnista apulaisprofessori Oskari Harjuselle, professori Ari Ekroosille ja tohtorikoulutettava Tea Lönnrothille.

1 Johdanto

1.1 Tausta

Kiinteistöt muodostavat merkittävän osan kotitalouksien kokonaisvarallisuudesta Suomessa (SVT n.d.). Kiinteistömarkkinat poikkeavat monien muiden hyödykkeiden markkinoista maahan ja kiinteistöihin liittyvien erityispiirteiden kuten korkeiden transaktiokustannusten, alhaisen korvattavuuden ja maan tarjonnan niukkuuden vuoksi (esim. Alexander, 2014). Tästä johtuen kiinteistömarkkinoita säännellään voimakkaammin kuin monia muita markkinoita.

Yksi kiinteistömarkkinoihin kohdistuvan sääntelyn muodoista on maankäytön suunnittelu. Maankäyttöpoliittisilla toimilla kuten kaavoituksella vaikutetaan siihen, minne, milloin ja minkä tyyppistä rakentamista sallitaan. Tätä kautta maankäyttöpoliittisilla toimilla vaikutetaan kiinteistöjen arvoihin. Näin syntyvän kiinteistön arvonmuutoksen arviointi on kuitenkin hankalaa, monestakin syystä. Kiinteistöjen arvoon vaikuttavat ensinnäkin maankäytön suunnittelun kautta tapahtuvan kiinteistöjen käytön sääntelyn lisäksi myös monet muut seikat. Arvonmuutos on sidoksissa esimerkiksi siihen, onko kaavan mukaiselle rakentamiselle ylipäättään kysyntää alueella. Lisäksi sääntelyn vaikutuskanavat kiinteistöjen arvonmuutokseen ovat moninaiset, ja riippuu tarkasteltavasta mittakaavatasosta, minkälaisiksi nämä vaikutusketjut muodostuvat. Oman haasteensa muodostaa myös ilmiön vaikea mitattavuus: on hankala löytää sellaisia tutkimusasetelmia, jotka mahdollistavat kaavoituksen vaikutusten erottamisen muista alueen hintakehitykseen vaikuttaneista tekijöistä.

Potentiaalisen arvonmuutoksen luomisen lisäksi maankäyttöpoliittisilla toimilla on vaikutusta siihen, *miten* nämä arvonmuutokset jaetaan eri osapuolten kesken. Kysymys siitä, missä suhteessa julkisten toimien kuten kaavoituksen kautta syntyvää arvonnousua jaetaan julkisten toimijoiden (Suomen tapauksessa usein kunta) sekä yksityisten toimijoiden välillä on maapolitiikan ytimessä (Alterman, 2012). Useimmat niistä maankäytön ohjauskeinoista, joiden kautta arvonnousua jaetaan, ovat sääntelyyn pohjautuvia. Vaikka varsinainen maankäyttöpoliittinen päätöksenteko tapahtuukin kunnissa, asettaa lainsäädäntö raamit sille, minkälaisia ohjauskeinoja kunnilla on ylipäättään käytettävissä, ja kuinka paljon päätöksellistä liikkumavaraa niillä on ohjauskeinojen käytössä. Lainsäädännön muutoksilla on siis potentiaalisesti vaikutuksia siihen, miten ja missä suhteessa kaavoituksesta johtuvat

arvonmuutokset kiinteistöihin jakautuvat eri osapuolille. Jotta mahdollisten muutosten vaikutusketjuista ja vaikutusten suuruusluokasta saataisiin tarkempi käsitys, tarvitaan huolellista lainsäädännön muutosten vaikutusarviointia.

Nykyiset julkisesti saatavilla olevat tietovarannot eivät kuitenkaan tue vaikutusarviointien tekoa (Falkenbach ym. 2021). Tällä hetkellä maankäyttöpoliittisten ohjauskeinojen käytöstä ja maapolitiikkaan liittyvistä rahavirroista, kuten maankäyttömaksuista ja niihin liittyvien velvoitteiden kustannuksista, tai julkisen maan kehittämisen tuotoista, ei kerätä systemaattisesti tietoja. Tietojen saatavuus on erityisen heikkoa yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvien keinojen osalta, eivätkä esimerkiksi maankäyttömaksujen määrittämisperusteet ole läpinäkyviä (Falkenbach ym. 2021).

1.2 Tavoitteet

Hankkeen tavoitteena on luoda kokonaiskuva kaavoituksesta johtuvasta kiinteistöjen arvonmuutoksen ilmiöstä suomalaisessa kontekstissa. Kiinteistö tulkitaan tässä yhteydessä omistusoikeuden yksikkönä, ja siten kiinteistöjen arvonmuutoksella viitataan sekä rakentamattoman kiinteistökannan (maan) arvonmuutokseen että rakennettujen kiinteistöjen arvonmuutokseen. Tarkastelun painopiste on kuitenkin kaavoituksen ja rakennusmaan arvon välisessä yhteydessä, arvonnousun jakamisen mekanismeissa sekä arvonnousun mittaamisen edellytyksissä suomalaisessa kontekstissa, sekä sen havainnollistamisessa, miten nämä vaikuttavat maankäyttöpolitiikan keinovalikoiman sääntelyn muutosten vaikutusarviointiin. Raportissa keskitytään etenkin asuntorakentamiseen kaavoitettuun rakennusmaahan, mutta keskeiset johtopäätökset yleistyvät muihinkin käyttötarkoituksiin.

Hankkeessa vastataan kolmeen pääkysymykseen:

1. Miten kaavoitus vaikuttaa kiinteistön arvoon?
2. Miten maankäyttöpolitiikan keinovalikoiman sääntelyn muutosten taloudellisten vaikutusten kokonaissuuruutta ja kohdentumista tulisi arvioida suomalaisessa institutionaalisessa ympäristössä?
3. Miten maankäyttöpolitiikkaan liittyvää raportointia ja tietovarantoja tulisi kehittää paremman seurannan ja vaikutusarvioinnin mahdollistamiseksi?

1.3 Menetelmät ja aineistot

Hanke koostui kolmesta osasta. Ensimmäisessä osassa luotiin viitekehys kuvaamaan niitä mekanismeja, joiden kautta kaavoitus vaikuttaa kiinteistön arvoon. Viitekehysten yleiset lähtökohdat pohjautuvat tutkimuskirjallisuuteen etenkin kiinteistö- ja kaupunkitalouden aloilta, mutta se on rakennettu kuvaamaan mekanismeja erityisesti Suomen institutionaalisessa ympäristössä. Toisessa osassa syvennyttiin käytössä oleviin arvonnousun jakamisen mekanismeihin Suomessa. Tämä osa sisältää paikkatietoanalyysin asemakaavoituksen volyymeista Suomen kunnissa, sekä pienemmällä otannalla tehdyn tarkastelun kuntien maanhankinnan määristä sekä maankäyttömaksujen määräytymisen perusteista kaavoitusvolyymltaan 15 suurimmassa kunnassa. Kolmannessa osassa keskityttiin maankäyttöpoliittisten keinojen muutosten vaikutusarviointiin.

Hankkeessa hyödynnetyt aineistot on kuvattu alla (Taulukko 1). Toisen osan osalta käytetyt tutkimusmenetelmät on kuvattu tarkemmin luvussa 3.

Taulukko 1. Hankkeessa hyödynnetyt aineistot

Aineisto	Aineiston keruu	Kuvaus
Liiteri	-	Hyväksytyt asemakaavat 2010–2020.
Kiinteistöjen kauppahintarekisteri (KHR)	-	Kuntien kiinteistöjen ostot vuosina 2010–2022.
Asiantuntijahaastattelut	4/2023–6/2023	Haastateltavina kuntien maapolitiikan viranhaltijoita (n=14)
Kuntien toimittamat tilastot	4/2023–9/2023	Kuntien omat tilastot kunnan maanhankinnasta 2016–2022 (n=11) ja kerätyistä maankäyttömaksuista vuositason 2016–2021 (n=12) ¹

1 Osa kunnista toimitti aineistoa pitemmältä aikaväliltä, raportissa kuvattu ajanjakso valittiin niin, että mahdollisimman moni kunta saatiin pidettyä tarkastelussa mukana.

1.4 Raportin rakenne

Raportti koostuu kuudesta luvusta. Luvussa 1 esitellään raportin tausta, tavoite sekä lyhyesti hankkeessa käytetyt menetelmät ja aineistot. Luku 2 rakentaa tutkimuksen viitekehysten. Luvussa 2.1 kuvataan ensin, miten kiinteistön arvo muodostuu yleisesti, ja tämän jälkeen miten kaavoitus vaikuttaa kiinteistön arvoon. Tämän jälkeen luvussa 2.2 siirrytään tarkastelemaan suomalaista maapolitiikan toimintaympäristöä, ja erityisesti arvonnousun jakamista eri toimijoiden kesken suomalaisessa institutionaalisessa kontekstissa. Luvussa 2.3 kuvataan menetelmiä maan arvonnousun mittaamiseksi ja arvioimiseksi, ja luvussa 2.4 arvioidaan suomalaisten tietovarantojen käytettävyyttä arvonnousun mittaamisessa.

Luvussa 3 tarkastellaan kaavoitusta ja arvonnousun jakamisen käytäntöjä Suomessa. Ensin tarkastellaan koko maan tasolla kaavoitusaktiiviteettia ja sen jakautumista kuntiin. Tarkastelun perusteella muodostetaan otanta 15 kaavoitusaktiiviteetiltaan merkittävimmästä kunnasta, ja kuvataan näiden kuntien maanhankintaan ja maankäyttömaksuihin liittyviä käytänteitä ja niiden taloudellista mittakaavaa. Luvussa 4 annetaan kolme esimerkkiä säädösmuutosten vaikutusarvioinnista.

Luvussa 5 esitetään selvityksen johtopäätökset ja annetaan suosituksia ja kehittämissuhteita vaikutusarvioinnin ja sen edellytysten kehittämiseksi.

2 Viitekehys

2.1 Kaavoituksen vaikutus kiinteistön arvoon

2.1.1 Yleiset lähtökohdat

Kiinteistön arvo on seurausta siitä *hyödystä*, jota se omistajalleen tuottaa. Maa- ja metsätalousmaan kontekstissa maan arvo riippuu sen tuottavuudesta ja lopputuotteiden hinnasta. Kaupunkialueilla maasta odotettu tuotto on usein seurausta siitä, mitä sille voidaan rakentaa, ja minkälaisia palveluita tai tuotteita näissä rakennuksissa voidaan tuottaa. Ilman kaavoituksen asettamia rajoituksia maata käytettäisiin aina siihen tarkoitukseen, jossa se tuottaa suurimman hyödyn omistajalleen. Varhaiset maankorkomallit edustavat tämän kaltaista päättelyä (ks. esim. Ricardo (1821), Alonso (1964), Muth (1975)) ja selittävät maan arvoa ja toimintojen sijoittumista kaupunkeihin maan hinnan ja keskustaetäisyyden (kuljetuskustannusten) funktiona. Arvoa voidaan lähestyä tuottoarvon tai vaihdanta-arvon käsitteiden kautta. Puhuttaessa tuottoarvosta kohteen arvo riippuu odotetusta tuotosta (esim. vuokra tai muu hyöty) ja siihen liittyvästä riskistä. Vaihdanta-arvosta puhuttaessa arvoa lähestytään kysynnän ja tarjonnan perusteella määräytyvän markkinahinnan perusteella.

Tämän raportin painopiste on erityisesti asuntorakentamiseen kaavoitetun maan arvonmuodostuksessa. Rakennusmaahan kohdistuu kysyntää sen kehityspotentiaalin perusteella. Rakennusmaata kysyvät kiinteistökehittäjät, jotka voivat olla ammattimaisia toimijoita, jotka pyrkivät myymään kehittämänsä tilat markkinalla, tai kotitalouksia ja yrityksiä, jotka kehittävät tiloja omaan käyttöönsä. Rakennusmaan kysyntä on siis johdettua kysyntää, joka on seurausta valmiiden lopputuotteiden kysynnästä. Rakennusmaan arvo onkin residuaaliarvo. Valmiilla rakennetulla kohteella (esimerkiksi asunnolla) on odotettu arvo tai hyöty, jonka kiinteistön kehittäjä odottaa saavansa kohteen valmistuessa. Tästä vähennetään ne kustannukset, joita kohteen kehittämiseen liittyy (rakentamisen kustannukset ja kohtuullinen liikevoitto), ja jäljelle jäävä rahamäärä on se määrä, jonka kehittäjä on valmis maasta maksamaan (esim. Titman, 1985). Residuaalimenetelmää hyödyntämällä maan arvo voidaan siis arvioida seuraavasti:

Maan arvo = Valmiin rakennetun kohteen arvo – rakennuskustannukset (ml. kohtuullinen liiketoiminnan tuotto)

Rakennettujen kohteiden arvoihin vaikuttavat monet tekijät. Käytännössä pysymme havainnoimaan ainoastaan vaihdannan kohteena olevien yksikköjen (asuntojen/rakennettujen kohteiden) arvon, mutta emme yksittäisten kohteeseen vaikuttavien tekijöiden arvoa. Asiaa voidaan kuitenkin lähestyä hedonisen hintateorian (Rosen, 1974) näkökulmasta, ja ajatella että kukin rakennettu kohde sisältää ominaisuuksia, joilla on oma implisiittinen arvonsa eli varjohintansa. Kohteen arvo on näiden implisiittisten arvojen summa. Asuntomarkkinoilla asuntojen hintatekijät jaetaan yleensä sijaintiin ja asunnon fyysisiin ominaisuuksiin liittyviin hintatekijöihin. Esimerkiksi keskustaetäisyys, etäisyydet palveluihin ja viheralueisiin, ja asuinalueen tai naapuruston ominaisuudet kuten alueen tulo- ja koulutustaso sekä koulujen laatu lasketaan sijainnillisiksi hintatekijöiksi. Asuntojen fyysisiä hintatekijöitä ovat puolestaan esimerkiksi asunnon koko, talotyyppi, asunnon kunto ja ikä (esim. Sheppard 1999).

Kiinteistömarkkinat ovat voimakkaasti paikallisia, ja keskeiset hintatekijät ja niiden implisiittiset arvot vaihtelevat osamarkkinoittain. Valmiin rakennetun kohteen arvoa ei siis voida yleistää jonkin toisen osamarkkinan hintatekijätietojen perusteella. Toisaalta voimme lähestyä kysymystä kahden muilta ominaisuuksiltaan paitsi sijainniltaan identtisen kohteen hintaerosta palaamalla residuaaliarvon kaavaan. Sen mukaan rakennetun kohteen arvo muodostuu maan arvon ja rakennuskustannusten summana. Rakennuskustannuksiin vaikuttavat erityisesti rakennustyyppi, rakentamisen laatu, maaperäolosuhteet sekä yleisen rakennusmarkkinan kysyntätilanne, joka vaikuttaa sekä materiaalien hintoihin että palkkoihin. Näistä tekijöistä lähinnä maaperäolosuhteet ovat vahvasti (mikro)sijaintiin sidoksissa. Tästä voidaan päätellä, että hintaerot eri sijainneissa ovat pitkälti seurausta eroista maan arvossa. Tämä on todettu monissa kansainvälisissä (ks. esim Kok ym. 2014) ja myös kotimaisissa (Oikarinen 2010) tutkimuksissa.

Maan arvon osuus rakennetun kohteen arvosta vaihtelee siis huomattavasti alueiden välillä. Alueilla, joilla maan arvo on korkea, kohteen arvosta valtaosa voi muodostua maan arvosta, kun taas joillain alueilla kohteen arvo muodostuu lähinnä rakentamiskustannuksista. Taantuvilla seuduilla ja asuntomarkkinoilla rakentamiskustannukset voivat jopa ylittää rakennetun kohteen arvon. Tutkimuskirjallisuudessa maan arvon osuudesta rakennetun kohteen arvosta käytetään termiä *maan vipuvaikutus* (land leverage, ks. esim. Bostic ym. (2007), Davis ja Heathcote (2007)). Maan arvo on se komponentti rakennetun kohteen arvosta, joka reagoi shokkeihin kysynnässä. Siksi alueilla, joilla maan arvon osuus rakennetun kohteen (kokonais) arvosta on korkea, johtaa kysynnän lisäys suurempaan hintojen nousuun verrattuna alueisiin, joilla maan arvon vipuvaikutus on pienempi. Maan arvon vaihtelut

ovat myös yleisesti suurempia kuin rakentamiskustannusten vaihtelut yli ajan, jonka vuoksi rakennettujen kohteiden arvon vaihtelut ovat suurempia ja nopeampia niillä alueilla, joilla maan vipuvaikutus on korkea.

2.1.2 Kaavoituksen kiinteistöjen arvoon vaikuttavat mekanismit

Edellä on kuvattu lyhyesti rakennetun kohteen arvon muodostumista talousteorian näkökulmasta. Olennaista on myös asuntotarjonnan kyky reagoida muutoksiin asuntojen kysynnässä. Taloustieteessä käytetään termiä asuntotarjonnan hintajousto kuvaamaan sitä, kuinka paljon asuntojen kysynnän kasvu aiheuttaa hintojen nousua ja kuinka paljon asuntokannan lisäystä (esim. Oikarinen 2015). Korkean hintajoustopuolella asuntokysynnän kasvu johtaa asuntokannan lisääntymiseen, minkä seurauksena hintataso nousee vain vähän. Matalan hintajoustopuolella vastaava kysynnän kasvu johtaa pienempään asuntokannan lisääntymiseen, ja vastaavasti suurempaan asuntojen hintojen nousuun. Viimeaikainen empiirinen tutkimuskirjallisuus korostaa, että asuntotarjonnan hintajousto on paikallis- ja kaupunkitasoinen ilmiö, jonka suuruuteen vaikuttavat monet seikat kuten väestömäärä, alueen väestönkasvu sekä maantieteelliset ja hallinnolliset rajoitteet (ml. kaavoitus ja maapolitiikka). Tässä luvussa kuvataan ensin kaavoituksen lähtökohtainen vaikutus kiinteistön ja maan arvoon yleisten tarjontarajoitteiden ja parhaimman ja tehokkaimman käytön näkökulmasta. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan kaavoituksen vaikutusta yksittäisen kiinteistön arvoon.

Maan, kuten minkä tahansa muunkin hyödykkeen, arvo perustuu sen niukkuuteen. Rakennuskelpoisen maan niukkuutta voidaan lähestyä sekä fyysisten että hallinnollisten rajoitteiden kautta. Ensimmäisillä viitataan siihen, että maan kysyntä kohdistuu erityisesti tiettyihin sijainteihin, eikä absoluuttista maan tarjontaa (maapinta-alaa) ole mahdollista lisätä halutuilla sijainneilla. Monet luonnonmaantieteelliset tekijät, kuten vesistöt, jyrkät rinteet tai maaperäolosuhteet, voivat joko rajoittaa rakentamista tai nostaa sen hintaa. Esimerkiksi Saiz (2010) on todennut tutkimalla Yhdysvaltojen suurimpien kaupunkiseutujen luonnonmaantieteellisiä tekijöitä ja asuntotarjonnan hintajoustopuolella yhteyttä, että hankalien luonnonmaantieteellisten tekijöiden ja sitä myöten rajallisen absoluuttisen maan tarjonnan sekä matalan hintajoustopuolella (heikon asuntotarjonnan sopeutumiskyvyn ja hintojen nousun) välillä vaikuttaa olevan selvä yhteys. Oikarinen ym (2015) tekivät vastaavan havainnon tutkimuksessaan suurimpien suomalaisten kaupunkien asuntotarjonnan hintajoustopuolesta.

Toisaalta maan tarjontaan voidaan vaikuttaa myös hallinnollisilla rajoitteilla, kuten kaavoituksella. Kaavoituksella rajataan tiettyjä maa-alueita rakentamisen ulkopuolelle, tai rajoitetaan niitä tarkoituksia, joihin rakennettua kiinteistöä voidaan käyttää. Tällainen hallinnollinen rajoite toimii niukkuuden näkökulmasta samalla tavoin kuin maantieteellinen rajoite, eli se vähentää rakennusmaan maan tarjontaa ja siten nostaa rakennuskäyttöön kaavoitetun maan hintaa alueilla, joilla rakennusmaalle on kysyntää. Kaavoituksen ja asuntotarjonnan hintajouston välistä yhteyttä on tutkittu aktiivisesti viime vuosina, mutta pääasiassa angloamerikkalaisessa kontekstissa (ks. esim. Glaeser ym. 2006, Quigley ja Raphael, 2005). Rajoittavan kaavoituspolitiikan on todettu laskevan hintajoustoja (myös suomalaisella aineistolla tarkasteltuna, ks. Oikarinen ym. 2015), mutta toisaalta aiheen tutkimuskirjallisuudessa tiedostetaan kaavoituksen rajoittavuuden mittaroinnin hankaluus ja vaikeus erottaa kaavoituksen vaikutus muista samanaikaisesti tapahtuneista muutoksista kaupunkitasolla.

Jos kiinteistöjen arvoa tarkastellaan kaupunkitason sijaan yksittäisten kiinteistöjen näkökulmasta, voidaan ajatella, että maalle on olemassa tietty korkein ja tuottavin käyttö, joka maksimoi sen arvon. Sääntelemättömällä tehokkaalla markkinalla maa ohjautuisi tähän käyttöön. Kaavoitus voi joko sallia, rajoittaa tai estää tätä korkeinta ja tuottavinta käyttöä, ja tästä näkökulmasta lähtökohtaisesti kaavoitus joko ylläpitää tai laskee yksittäisen kiinteistön arvoa.

Suomalaisessa institutionaalisessa kontekstissa ajatellaan usein, että maan käyttö maa- ja metsätalouskäyttöön (tai pienimittakaavaiseen rakentamiseen) on lähtökohtaisesti sallittua, ja muu kehittäminen edellyttää kaavoitusta. Tällöin maan arvo perustuu edelleen niukkuuteen, ja kaavoituksella joko vastataan niukkuuteen lisäämällä tarjontaa tai ylläpidetään sitä. Rakennusmaan tarjonta ei tällöin muodostu maan fyysisen saatavuuden perusteella, vaan tarjonta muodostuu kaava-alueittain sallittuina käyttötarkoituksina ja rakennustehokkuuksina. Kokonaistarjontaan vaikuttavat tällöin kunnan omat ja muiden kuntien tekemät kaavoitusratkaisut.

Näinpäin ajateltuna kaavoitus (tai lupa kehittää) nostaa kiinteistön arvoa, jos se käyttötarkoitus, johon kaava oikeuttaa, johtaa suurempaan maan residuaaliarvoon ottaen huomioon kiinteistön kehittämisen (ml. uuteen käyttötarkoitukseen siirtymisen) kustannukset. Yleensä kaavoitus mahdollistaa useita erilaisia kehittämismahdollisuuksia, ja parhain ja tehokkain käyttö on tällöin se kaavoituksen sallima käyttö, mikä maksimoi maan arvon.

Kaavoituksen kiinteistön arvoa nostavan vaikutuksen suuruus muodostuu monen tekijän summana. Yksinkertaistetusti arvonnousu on erotus maan arvosta ennen ja jälkeen kaavoituksen. Arvo ennen ja jälkeen kaavoituksen (tai kaavamuutoksen)

riippuu kysynnän määrästä ja laadusta, kaavoituksen mahdollistamasta tarjonnasta, maan vaihtoehtoisesta käyttötarkoituksesta ja sen tarjoamasta tuotosta, sekä muista tarjontaan vaikuttavista tekijöistä.

Kaavoituksen vaikutuksen arviointia yksittäisen kohteen arvoon vaikeuttaa se, että sen lisäksi että kaavoitus vaikuttaa tarjontaan, kaavoitus – tai siihen liitännäiset muut hankkeet – voi myös vaikuttaa kohteen sijaintiominaisuuksiin. Alueen kehityksen yhteydessä voidaan purkaa, luoda ja mahdollistaa ameniteetteja, eli viihtyvyystekijöitä, jotka vaikuttavat alueen houkuttelevuuteen. Ameniteetit voivat olla positiivisia tai negatiivisia. Puistot, ulkoilumahdollisuudet, joukkoliikenne ja muut palvelut nähdään usein positiivisina ameniteetteina, kun taas liikennemelu tai ilmansaasteet ovat tyyppillisiä esimerkkejä negatiivisista, kiinteistön arvoa laskevista ameniteeteista.

Kaavoituksen arvoa nostava vaikutus muodostuukin kaavoituksessa sallittujen käytöjen vuorovaikutuksena kiinteistön makro- ja mikrosijainnin ja ominaisuuksien kanssa. Pelkkä kaava ei nosta kiinteistön arvoa, jos kaavan mukaiselle rakentamiselle ei ole riittävä kysyntää, ja vastaavasti, kovankaan kysynnän alueella kaava ei nosta kiinteistön arvoa, jos kaavaan² liittyvät määräykset nostavat kiinteistön rakentamisen kustannuksia liikaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että kaavoituksen vaikutus kiinteistön arvoon on heterogeeninen. Tästä syystä ei ole mahdollista antaa yleistä prosentti- tai euromääräistä vastausta siihen, kuinka paljon kaavoitus tai kaavamuuotos nostaa kiinteistön arvoa. Arvonmuutokset vaihtelevat esimerkiksi mikrosijainnin, kaavan ominaisuuksien ja ajan funktiona.

Kaavoituksen vaikutus maan arvoon riippuu myös kaavatasosta ja kaavoituksen käsittelyvaiheesta. Tässä raportissa tarkastellaan etenkin asemakaavoituksesta aiheutuvaa arvonnousua, mutta jo ylemmillä kaavatasoilla tehdyt suunnitelmat voivat vaikuttaa odotuksiin alueen tulevasta käyttötavasta ja sen ajankohdasta. Ylempien kaavatasojen, kuten yleiskaavan, arvoaikutukset riippuvat siitä, antaako kaava välittömän oikeuden kehittää, ja jos ei, kuinka todennäköisenä toimijat pitävät kaavan käyttötarkoituksen toteutumista ja millä aikataululla kehittämismahdollisuuksien odotetaan toteutuvan.

2 Rakentamiskustannuksiin voidaan vaikuttaa myös muilla kuin kaavamääräyksillä.

Mitä todennäköisempänä kehitysmahdollisuutta pidetään, sitä suurempi kaavoituksen vaikutus on maan arvoon. Voidaankin ajatella, että jo siinä vaiheessa, kun aluetta aletaan kaavoittamaan tai sille tehdään muita suunnitelmia, maan arvo heijastaa näitä suunnitelmia. Kehitysmahdollisuuksien arvovaikutus riippuu mahdollisuuksien toteutumistodennäköisyydestä: puhutaan odotusarvosta, jossa suurempi toteutumistodennäköisyys johtaa suurempaan arvon kapitalisoitumiseen. Asemakaavoitusvaiheessa toteutumistodennäköisyys luonnollisesti kasvaa kaavoituksen edetessä vaiheesta toiseen, kunnes kaava saa lainvoiman.

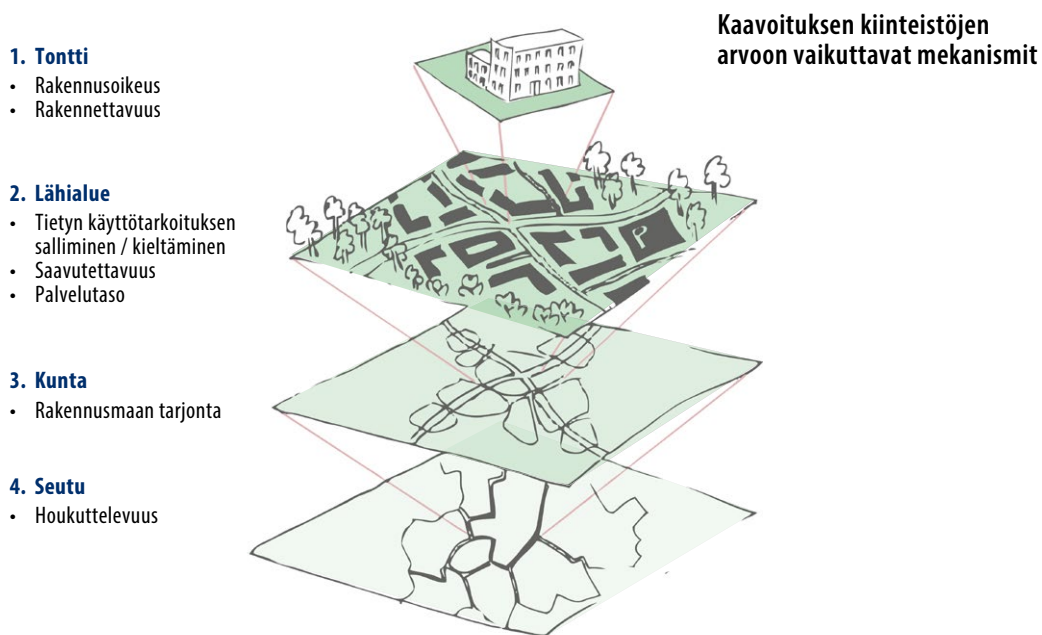
Maan tulevan kehittäjän näkökulmasta kaava siis mahdollistaa kehittämisen. Kehittämismahdollisuuden lisäksi maan arvonmuutokseen vaikuttaa suunnitellun kehitysmahdollisuuden toteutumisen todennäköisyys, eli se, odottavatko toimijat markkinaolosuhteiden kehittyvän kehittämiselle suotuisiksi sekä mahdollisen kehityksen ajoitus ja siihen liittyvä epävarmuus. Investointianalyysin näkökulmasta maan arvo on yleensä korkeampi, jos kehittämiseen ja tulevaan kysyntään liittyvä vähemmän epävarmuutta (pienempi riski) ja jos kehittäminen tapahtuu pian (rahan aika-arvo).

Koska kiinteistökehittämiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta, maan arvo heijastaa myös kehittämiseen liittyvää joustavuutta, eli reaalioptioita. Reaalioptiot lähtökohtaisesti nostavat maan arvoa, koska ne pienentävät maanomistajan riskiä joutua toteuttamaan kannattamaton hanke. Reaalioptioita on useita, mutta niistä tunnetuimpia lienevät optio odottaa, optio vaiheistaa kehitystä ja optio muuttaa suunnitelmaa (ks. esim. Geltner et al. 2014, luku 27). Optio odottaa tarkoittaa sitä, että maanomistaja voi lykätä kiinteistön kehittämistä, kunnes ympäröivät markkinaolosuhteet ovat kehittämisen kannalta suotuisat. Suomessa, missä kaavat ovat lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi, kehittäjällä on odotusarvoisesti oikeus odottaa. Optioon odottaa, ja sen taloudelliseen arvoon, voidaan kuitenkin vaikuttaa maapolitiikan keinoin. Optio vaiheistaa viittaa kehittäjän mahdollisuuksiin toteuttaa kiinteistön kehittäminen vaiheittain ja siten hallita kehittämiseen liittyvää epävarmuutta. Option arvoon vaikuttaa tässä tapauksessa esimerkiksi kaavoituksessa sallitun rakennuksen ominaisuudet ja kaava-alueen sisäinen talous. Optio muuttaa suunnitelmaa viittaa siihen, että kiinteistökehittäjän näkökulmasta kaava voi sallia useita kehittämissuunnitelmia tai niiden variantteja. Se, että kaava sallii tällaista joustoa, on kehittäjälle arvokas, sille se sallii suunnitelmien mukauttamisen muuttuvissa markkinatilanteissa. Tämän option arvoon vaikuttaa esimerkiksi kaavamääräysten yksityiskohtaisuus.

Kuvioon 1 on koottu niitä mekanismeja, joilla kaavoitus vaikuttaa kiinteistöjen arvoon. Kaikkein suurin vaikutus kaavoittamisella on tontin arvoon rakennusoikeuden mahdollistajana. Toisaalta kaavoitus voi myös vaikuttaa tontin arvoon

negatiivisesti absoluuttisilla tai epätarkoituksenmukaisesti kohdennetuilla rajoituksilla. Onkin tärkeä muistaa, että kaava ei itsessään nosta kiinteistön arvoa, vaan arvonnousu on riippuvainen siitä, onko kaavan mukaiselle rakentamiselle ylipäättään kysyntää, sekä kuinka paljon kaavan määräykset nostavat kehittämisen kustannuksia. Kaavoituksen vaikutus kiinteistöjen arvoon ei myöskään rajoitu ainoastaan kaavoitettavaan tonttiin, vaan realisoituu eri mittakaavatasoilla. Kaavoitus vaikuttaa tontin lähialueen kiinteistöjen arvoihin esimerkiksi parantuneen saavutettavuuden tai palvelutason kautta. Kunnan tasolla taas kaavoituksen myötä kunnan suhteellinen rakennusmaan tarjonta kasvaa, minkä johdosta maan arvo laskee (mikäli kysynnässä ei ole muutoksia). Etenkin laajemmissa kaavoitushankkeissa vaikutukset ulottuvat seututasolle asti esimerkiksi koko seudun houkuttelevuuden lisääntyessä.

Kuvio 1. Kaavoituksen kiinteistöjen arvoon vaikuttavat mekanismit



2.2 Suomalainen maapolitiikan toimintaympäristö ja kaavoituksen arvonnousun jakaminen

Suomessa maankäytön suunnittelua ohjaa yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 1999/132). Varsinainen suunnittelujärjestelmä perustuu lakisääteisten suunnittelutasojen hierarkialle, jossa yleispiirteisemmät tasot ohjaavat sitovasti tarkempaa suunnittelua. Eri kaavatasojen sisältövaatimukset on kuvattu

maankäyttö- ja rakennuslaissa. Nämä on tiivistetty taulukkoon 2. Maankäytön ohjauksesta vastaa ympäristöministeriö, joka lisäksi valmistelee ja kehittää maankäyttöä koskevaa säädöksiä ja lainsäädäntöä. (Ympäristöministeriö A n.d.)

Taulukossa 2 kuvattujen kaavatasojen lisäksi on mahdollista laatia koko kunnan kattavan yleiskaavan sijaan myös vain tiettyä osa-aluetta koskeva ja tarpeen vaatiessa yleiskaavaa tarkempi osayleiskaava. Lisäksi ranta-alueiden rakentamista voidaan ohjata erityisellä ranta-asemakaavalla.

Taulukko 2. Maankäytön suunnittelun tasot

Suunnittelutaso	Laatija / hyväksyjä	Mittakaava	Pääasiallinen sisältö
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	YM / Valtioneuvosto	-	Valtion alueidenkäyttöä koskevat strategiset linjaukset
Maakuntakaava	Maakuntaliitot	1: 1 250 000– 1:100 000	Rakentamisen ja ympäristön kehittämisen suunnat maakunnassa
Yleiskaava	Kunnat	1: 10 000	Kunnan kehityksen suuret linjat sekä kaava-alueen käyttötarkoitus yleispiirteisesti
Asemakaava	Kunnat	1: 2 000	Käyttötarkoitus yksityiskohtaisesti sekä mm. rakennusten sijainti ja koko

Taulukossa 2 esitettyjen lakisääteisen suunnittelujärjestelmän tasojen ohella maankäyttöön vaikuttavat myös esimerkiksi Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimukset, erilaiset seutu- ja kuntastrategiat sekä kunnan maapoliittinen ohjelma. Lisäksi tilanteessa, jossa alueella ei ole voimassa olevaa asemakaavaa, ohjaa rakentamista pääasiassa kunnan rakennusjärjestys (MRL 14 §).

Isojen kaupunkien edelleen jatkuva seutuistuminen on synnyttänyt tarpeen myös kuntarajat ylittävälle maankäytön suunnittelulle (Vatilo et al 2022). Tällaisen strategisen kaupunkiseutukehityksen tärkeitä työkaluja ovat MAL-sopimukset, jotka ovat kaupunkiseudun kuntien sekä valtion välisiä maankäyttöä, asumista ja liikennettä koskevia sopimuksia (Holstila & Hämäläinen 2019).

Tällä hetkellä MAL-sopimusten piirissä on seitsemän suurinta kaupunkiseutua: Helsingin, Oulun, Tampereen, Turun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseudut. MAL-sopimus on yhtä aikaa sekä kaupunkiseudun kuntien keskinäinen että kaupunkiseudun ja valtion välinen sopimus. Toisin kuin lakisääteinen kaavahierarkia, sopimuslähtöinen kehittäminen perustuu vapaaehtoisuuteen. (Vatilo et al 2022).

ELY-keskuksilla on tehtävä edistää kuntien maankäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Kunnalla on valta päättää omasta maankäytöstään (ylempien suunnittelutasojen määrittämien suuntaviivojen mukaisesti), mutta mikäli kunnan kaavoituksessa, rakentamisessa tai muussa maankäytössä on vaikutuksiltaan maakunnallisesti merkittäviä tai valtakunnallisia seikkoja, vastaa valvonnasta ELY-keskus. Lisäksi ne osallistuvat maakuntakaavojen laadintaan sekä tekevät esimerkiksi rakennussuojelua koskevia päätöksiä rakennusperinnön suojelusta annetun lain (498/2010) mukaisesti. ELY-keskukset ovat alueidenkäyttöön liittyen toimivaltainen viranomais- ja luonnonsuojelulain (9/2023) mukaisissa lajisuojelua ja luontotyyppien suojelua koskevissa poikkeamisasioissa. (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, n.d.)

Tässä hankkeessa keskitytään maankäytön suunnittelun tasoista yksityiskohtaisimpaan eli asemakaavoitukseen, sillä se on rakennusoikeuden osoittava taso. Asemakaavassa määritellään muun muassa alueen käyttötarkoitukset yksityiskohtaisesti, rakentamisen määrä (kerrosala) sekä rakennusten sijoittelua ja tarvittaessa rakentamista koskevat periaatteet. Asemakaavan laatii ja hyväksyy kunta, ja sitä laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava sekä oikeusvaikutteinen yleiskaava. (MRL 54 § ja 55 §)

Kunnilla on myös veloitteita maankäytön suunnitteluun ja toteutukseen liittyen. Kunnan tulee huolehtia yleis- ja asemakaavojen laatimisesta sekä niiden ajantasaisuudesta. Tätä varten kunnalla tulee olla alueiden käytön suunnittelutehtäviin ja maapolitiikan harjoittamiseen riittävä osaaminen. Käytännössä kunnalla, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on tehtävien edellyttämä pätevyys (MRL 20 §). Lisäksi kunnan tulee huolehtia rakennusvalvonnasta (MRL 21 §).

Kunnalla on myös asemakaavoitukseen liittyen yleisten alueiden toteuttamisvelvollisuus. Kunta on vastuussa katujen, torien, liikennealueiden, virkistysalueiden, tai näihin verrattavien alueiden suunnittelusta, rakentamisesta sekä yllä- ja puhtaanapidosta, ja niihin liittyvistä kustannuksista. (MRL 83 § – 86 §.)

Kuten mainittua, kunnilla on Suomessa valta päättää maankäytöstä alueellaan. Yleis- ja asemakaavoituksen kautta kunnat päättävät mille alueille ja milloin osoitetaan maankäytön muutoksia. Tätä kutsutaan kuntien kaavoitusmonopoliksi. Suunnittelumonopoliaseman lisäksi kunnilla on olemassa joukko pääasiassa oikeudellisia ohjauskeinoja, joiden kautta ne voivat edistää ja varmistaa asemakaavojen toteutumista. Näitä keinoja kutsutaan maapoliittisiksi ohjauskeinoiksi, ja ne kattavat sekä yksityisoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvia keinoja että toisaalta julkisen vallan käyttöä (Falkenbach ym. 2021). Maapolitiikan keskeisiä toimijoita ovat kuntien lisäksi esimerkiksi yksityiset maanomistajat, valtio, kiinteistökehittäjät ja rakennuttajat, sekä kuntalaiset. Jokaisella toimijalla on omat maapoliittiset intressinsä ja motiivinsa vaikuttaa kunnan maapoliittiseen toimintaan, sillä maapoliittisilla päätöksillä on konkreettisia vaikutuksia toimijoihin. Tässä hankkeessa mielenkiinto kohdistuu siihen, miten maapoliittisten ohjauskeinojen kautta vaikutetaan siihen, kuinka kaavoituksen synnyttämää kiinteistön arvonmuutosta – useimmiten arvonnousua – jaetaan eri osapuolten kesken. Tätä arvonnousun jakamista tehdään Suomessa erityisesti kunnan ja yksityisen maanomistajan välillä.

Alterman (2012) tunnistaa julkisten toimien kuten kaavoituksen kautta syntyvälle maan arvonnousun jakamiselle kolme eri mekanismia: 1) makrotason järjestelmän kautta tapahtuvan arvonnousun jakamisen, 2) yksittäisten maapoliittisten ohjauskeinojen kautta tapahtuvan suoran arvonnousun jakamisen, ja 3) yksittäisten maapoliittisten ohjauskeinojen kautta tapahtuvan epäsuoran arvonnousun jakamisen. Suomen tapauksessa voidaan katsoa kaikkien kolmen mekanismin olevan käytössä kaavoituksen synnyttämän arvonnousun jakamiseksi.

Ääriesimerkki makrotason järjestelmän kautta tapahtuvasta arvonnousun jakamisesta on maiden kansallistaminen ja yksityisen maanomistusinstituution kieltäminen. Tällöin arvonnousu ohjautuu luonnollisesti vain yhdelle taholle eli valtiolle. Tämän mekanismin alle luetaan kuuluvaksi myös lievempiä julkisen vallan väliintulon muotoja. Esimerkiksi rakennusmaanjärjestelyt, joita on tehty esimerkiksi Saksassa (Hartmann ja Spit, 2015), sekä julkisen maan kehittäminen, joka on ollut yleistä esimerkiksi Suomessa, Ruotsissa ja Alankomaissa (ks. van der Krabben ym., painossa) ovat esimerkkejä makrotason arvonnousun jakamisesta (Alterman 2012).

Suomen tapauksessa voidaan sanoa, että kuntien maapolitiikka on perustunut ja yhä perustuu pitkälti julkisen maan kehittämiseen (Falkenbach ym. 2021). Viimeaikaisen tutkimuksen mukaan valtaosa suurista ja keskisuurista suomalaisista kunnista kertoo suunnittelevansa uusia asemakaava-alueita pääasiassa omistamilleen maille (Krigsholm ym. 2022; Falkenbach ym. 2021). Tällöin kaavoituksen aiheuttaman maan arvonnousun jakaminen tapahtuu pääosin kunnan maanhankinnan yhteydessä. Seuraavassa kuvataan maanhankinnan lisäksi kuitenkin myös kunnan tontinluovutuksia, sillä niiden ymmärtämisellä on merkitystä markkinainformaation ja tietovarantojen näkökulmasta.

Kun kunta päättää edistää ensimmäisiä asemakaavoja vain sen itse omistamallaan maalla, on se käytännössä ainoa potentiaalinen ostaja raakamaalle. Julkisen maan kehittämistä varten tehtävässä maanhankinnassa arvonnousun jakamisen osapuolina ovat siis yksityiset maanomistajat ja kunta. Olennaisia kysymyksiä ovat esimerkiksi raakamaan hinta ja se, hankitaanko maata ainoastaan vapaaehtoisin kaupoin vai myös pakottavin keinoin eli etuosto-oikeutta käyttäen tai lunastamalla maata. Suomessa on perustuslaillinen omaisuuden suoja, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla (perustuslain 15 §, 731/1999). Pakkolunastuksesta ja korvauksista säädetään yleisesti lunastuslaissa (laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, LunL). Lunastettaessa maata yleiseen tarpeeseen, kuten yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin, on maanomistajalle maksettava täysi korvaus lunastettavasta alueesta (LunL 29§).

Pääosa kunnista kertoo pyrkivänsä edistämään maanhankintaansa pääsääntöisesti vapaaehtoisin kaupoin (Falkenbach ym. 2021). Vapaaehtoisissa kaupoissa hinnoittelu perustuu lähes poikkeuksetta kunnan sisällä ja naapurikunnissa tehtyihin (raaka)maakauppoihin. Kunnat myös seuraavat lunastustilanteissa määräytyneitä hintatasoja ja arvioivat vapaaehtoisen maanhankinnan hintatason kohtuullisuutta niiden perusteella (Falkenbach ym. 2021, 37). Vaikka kauppa solmittaisiinkin vapaaehtoisena kauppana, voi nk. lunastuksen uhka kuitenkin vaikuttaa kaupan ehtoihin. Esimerkiksi myyjä, joka ei ole erityisen halukas myymään, voi suostua kauppaan, koska tietää että kunta saa maanhankinnan tarvittaessa toteutettua myös pakkokeinoin. Vastaavasti, kunnalla ei välttämättä ole intressiä tarjota maata vapaaehtoisin kaupoin korkeampaa hintaa kuin mitä se lunastustoimituksessa joutuisi maksamaan.

Toimiessaan suunnitelmallisesti ja systemaattisesti maankehittäjänä kunta on merkittävä, joskus jopa ainoa toimija, jolla on tarjota tontteja myytäväksi asuinrakentamista (ja muita käyttötarkoituksia) varten. Kuntien tontinluovutusten käytännöissä ja hinnoittelussa on havaittavissa jonkin verran vaihtelua (Falkenbach

ym. 2021). Tontinluovutuksia tehdään pääasiassa suorien hakumenettelyjen, kilpailullisten menettelyjen, ja neuvottelujen kautta. Suorassa hakumenettelyssä, jolla viitataan säännöllisesti järjestettäviin yleisiin tonttihakuihin, joihin kaikki toimijat voivat jättää hakemuksensa, tonttien hinnat määritellään tyypillisesti ulkopuolisten kiinteistöarviointilausuntojen pohjalta. Tätä hinnoittelutapaa voidaan kutsua hallinnolliseksi hinnoitteluksi, jolla viitataan siis siihen, että tontin luovutushinta ei määräydy markkinaehtoisesti kuten esimerkiksi hintaan perustuissa tontinluovutuskilpailuissa.

Ammattimaisille toimijoille suunnatuissa luovutuksissa hallinnollisen hinnoittelun käyttäminen on kuntalain 130 §:n mukaan mahdollista. Valtiontukisääntely kuitenkin edellyttää, että kunta ei saa luovuttaa tontteja alle markkinahinnan. Alihintaisilla tontinluovutuksilla voi siis myös olla rakennusmarkkinoita vääristäviä vaikutuksia. Suoran hakumenettelyn ja hallinnollisen hinnoittelun tapauksessa saatetaan myös – etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla – joutua tilanteeseen, jossa halukkaita luovutuksensaajia on useita. Tällöin kunta joutuu väistämättä tekemään valinnan halukkaiden välillä, ja tämä valinta on osa kunnan maapoliittista toimintaa.

Tontinluovutuksiin sisältyy usein monia sopimusehtoja. Yleisin sopimusehto liittyy rakennusvelvoiteaikaan, mutta ehdot voivat liittyä myös tontille rakennettavien asuntojen hallinta- ja rahoitusmuotoon, asuntojen huoneistojakaumaan, tai rakentamisen laatuun tai energiatehokkuuteen. Tällaisilla ehdoilla halutaan usein ohjata joko kaavan toteutumista, tai sisällöllisesti kaavaa yksityiskohtaisemmin siitä, mikälaista asuntotuotantoa kuntaan rakentuu. Näillä ehdoilla voi olla suoria tai epäsuoria vaikutuksia tontin kehittämisen kustannuksiin ja rakentajan reaaliopioihin, ja sitä myöten myös tontin markkina-arvoon (Lönnroth ym. 2021). Tontinluovutusten hinnat, silloin kun ne on muodostuneet kilpailullisella menettelyllä, heijastavat kaavoitetun maan arvon lisäksi tontinluovutussopimuksen ehtoja.

Julkisen maan kehittämisessä kunta ottaa itselleen kaikki maan kehittämiseen liittyvät riskit sekä tuotot, mukaan lukien kaavoituksesta seuraavan arvonnousun. On kuitenkin varottava ajattelemasta, että julkisen maan kehittämisen tuotto voitaisiin määrittää yksinkertaisesti tonttien luovutushinnan ja raakamaan ostohinnan erotuksena. Julkisen maan kehittämiseen liittyy aina kustannuksia, kuten infrastruktuurin rakentamisen ja sidotun pääoman kustannukset (Valtonen 2017) sekä myös riskejä, joista ei kaikkia pystytä edes havainnoimaan.

Yllä on kuvattu arvonnousun jakamisen mekanismeja julkisen maan kehittämisessä, joka Suomessa painottuu uusien kaavojen tapaukseen. Käyttötarkoitusten muutosten (uudelleenkaavoitus, kaavamuuokset) sekä kaupunkirakennetta tiivistävän kehittämisen merkitys on kuitenkin kasvamassa sekä Suomessa että globaalisti.

Näissä tapauksissa kehittäminen tapahtuu usein yksityisellä maalla, ja arvonnousun jakamisen mekanismi luonnollisesti poikkeaa yllä kuvatusta. Altermanin (2012) jaottelu korostaa eroa suorien niin kutsutun ansiottoman arvonnousun jakamiseen tarkoitettujen keinojen sekä epäsuorien arvonnousun jakamisen keinojen välillä. Ensimmäisillä viitataan keinoihin, joiden ainoa tarkoitus on suoraan esimerkiksi verojen tai maksujen kautta ohjata osa kaavoituksen synnyttämästä arvonnoususta yksityisiltä maanomistajilta kunnalle ja siten jakaa taloudellista hyvinvointia osapuolten kesken. Epäsuora arvonnousun jakamisen mekanismi on hankalampi määritellä yksiselitteisesti, koska eri maissa toteutetaan sitä hyvin vaihtelevin keinoin (esim. Turk 2018). Kyse on kuitenkin pohjimmiltaan siitä, että suorien rahallisten kontribuutioiden sijaan yksityiset maanomistajat tai kehittäjät palauttavat arvonnousua esimerkiksi tuottamalla infrastruktuuria, palveluita, tai tietyn tyyppistä rakentamista. Toisinaan suoraa ja epäsuoraa mekanismia on vaikea erotella toisistaan. Näin on myös Suomen tapauksessa, jossa maankäyttösopimusten voidaan nähdä sijoittuvat suorien ja epäsuorien arvonnousun jakamisen keinojen välimaastoon: toisaalta lainsäädäntö määrittelee ne kustannusten jakamiseen liittyväksi keinoksi, mutta käytännössä niitä käytetään usein arvonnousun suoraan jakamiseen.

Suomessa yksityistä maata kaavoitettaessa maan arvonnousun jakaminen tapahtuu useimmiten maankäyttösopimusten kautta. Maankäyttösopimukset (MRL 91 b) ovat kunnan ja yksityisen maanomistajan välisiä sopimuksia, joissa sovitaan maanomistajan osallistumisesta laadittavasta asemakaavasta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Velvollisuudesta osallistua kustannuksiin säädetään MRL:n 91 a §:ssä, jonka mukaan velvollisuus on, jos asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä maanomistajalle. Maankäyttösopimuksen vaihtoehtona on kehittämiskorvaus (MRL 91 c § 1 momentti), jonka kunta voi periä maanomistajalta, mikäli kunta ja maanomistaja eivät pääse sopimukseen maanomistajan osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Maankäyttösopimusten sisällöissä on vaihtelua, mutta usein ne sisältävät ”ehdot kaavalla osoitettavan rakennusoikeuden ja maankäyttömaksun määrästä, rakentamisvelvoitteista ja -aikataulusta, vakuusjärjestelyistä ja koroista, sopimussakoista ja riidanratkaisusta” (Falkenbach ym. 2021, 22). Tässä raportissa mielenkiinto kohdistuu etenkin kuntien maankäyttömaksujen määräytymisen käytänteisiin ja kerättyihin maankäyttömaksuihin. Esimerkiksi sillä, minkälaisia kynnysehtoja maankäyttömaksun keräämiseen kunta soveltaa, tai minkälaisia alennuksia maankäyttömaksuista on mahdollista saada taloyhtiön tontilla tapahtuvan täydennysrakentamisen tapauksessa, on suoria taloudellisia vaikutuksia maanomistajille.

2.3 Maan arvonnousun mittaaminen ja arviointi

Maan arvoon vaikuttavat useat tekijät, joiden merkitys vaihtelee alueittain ja yli ajan. Puhuttaessa kaavoituksen vaikutuksesta maan arvonnousuun tulee huomioida, että kaavoitusratkaisut ovat muuhun alueen kehitykseen korreloituneita: kaavoitus kohdistuu usein vahvan kysynnän alueille, joille tehdään myös muita investointeja. Tällöin on hankala löytää toimivia ja harhattomia tutkimusasetelmia, jotka mahdollistaisivat kaavoituksen vaikutusten erottamisen muista alueen hintakehitykseen vaikuttaneista tekijöistä. Yleisesti ottaen maan arvon mittaaminen on hankalaksi tunnustettu tehtävä (esim. Larson ja Shui, 2022). Pääasiallinen syy tähän on markkinainformaation puute, jonka vuoksi tutkijat ovatkin käyttäneet tonttikauppoja tai purkukuntoisia rakennuksia sisältäviä kiinteistökauppoja aineistoina maan arvon mittaamiseen (ks. esim. Gedal ja Ellen, 2018). Vaikka tätä kautta saadaankin kohtuullisen suoria havaintoja maan arvosta tietyssä sijainnissa, säilyy haasteena edelleen havaintojen ajallinen ja alueellinen epäsäännöllisyys, sekä niiden poikkeaminen muilta ominaisuuksiltaan läheisistä maa-alueista (Larson ja Shui, 2022).

Huolimatta edellä kuvatuista havaintojen edustavuuteen liittyvistä haasteista, maan arvoa ja sen muutoksia kuitenkin mallinnetaan säännöllisesti erityisesti kahta tarkoitusta varten. Näistä ensimmäinen on maanhintaindeksit. Maanhintaindeksi kuvaa kuinka vertailukelpoisen tai ”laatuvaikoidun” maan hinta muuttuu yli ajan jollain tietyllä alueella (ks. esim. Albouy ym. 2018; Glumac ym. 2019, Davis ja Palumbo, 2008). Maan hinnan kehityksen mallintaminen on oleellista asuntomarkkinoiden dynamiikan ymmärtämiseksi, ja usein indeksejä rakennetaan kaupunki- tai seututasoille. Maanhintaindeksien kautta välittyvä tieto maan hinnan kehityksestä voi olla avuksi myös esimerkiksi maankäyttöpoliittisten linjausten valmistelussa. On kuitenkin syytä korostaa, että hintaindekseistä ei voida havainnoida kaavoituksen vaikutusta yksittäisen tontin hintaan.

Indeksien lisäksi maan arvoa on pyritty mallintamaan massa-arviointimallien avulla. Massa-arvioinnilla viitataan sellaiseen kiinteistön tai maan arvon arviointiin, jossa arvioidaan samanaikaisesti lukumäärältään suurta kiinteistöjoukkoa kustannustehokkaasti (Grover, 2016). Massa-arviointia tehdään esimerkiksi kiinteistöverotusta ja pankkien luotonarviointia varten. Mallintamisessa on perinteisesti käytetty hedonisia hintamalleja erilaisin estimointimenetelmin (esim. Mayer ym. 2019). Viime vuosina aineistojen saatavuuden parantumisen sekä eri mallintamismenetelmien kehittymisen myötä näitä perinteisiä menetelmiä ja niiden tuottamien tulosten tarkkuutta on vertailtu esimerkiksi koneoppimiseen pohjautuvien menetelmien kuten satunnaismetsien (random forests) ja nk. boosting-menetelmän tuottamiin

tuloksiin (Mayer ym. 2019). Lisäksi geospaatialisia menetelmiä kuten kriging-menetelmiä on ryhdytty kasvavissa määrin testaamaan myös maan ja asuntojen hintojen mallintamisen yhteydessä (Kuntz ja Helbich, 2014).

Kiinteistöverotusta palvelevista kansallisista massa-arviointimalleista on saatavilla rajallisesti dokumentaatiota ja kirjallisuutta. Suomen kontekstissa Peltola (2015) on antanut suosituksia kiinteistöverotusta varten tehtävien maapohjien aluehintojen arviointimenetelmien kehittämiseksi. Peltolan (2015) ehdotuksessa maapohjan arvostamismenetelmässä maapohja jaetaan homogeenisiin hintavyöhykkeisiin hyödyntäen kiinteistörekisterin tietoja ja kiinteistöjen ja asuntojen kauppahintatietoja. Maapohjan arvon määrittämisessä käytettäisiin ensisijaisesti rakentamattomien tonttien kauppahintoja, mutta tarvittaessa myös asuntokauppojen hintatietoja tai alueiden keskihintoja, mikäli tonttikauppoja ei ole tehty riittävästi luotettavaa tilastollista päättelyä tukemaan. Näin pystytään tuottamaan koko maan kattava karttakuvaus maapohjan arvosta. Ehdotetun menetelmän etuina Peltola (2015) nostaa esille muun muassa aineistojen saatavuuden keskitettyjen rekisterien kautta sekä menetelmän joustavuuden.

Osa kunnan maapoliittisista toimista edellyttää maapohjan arvon ja kaavoituksen myötä syntyvän maan arvonnousun arvioimista. MRL:n kehittämiskorvausta koskevassa pykälässä (91 c §) säädetään että tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977) säädetään korvauksen perusteista. Siitä minkälaisilla aineistoilla ja menetelmillä kunnat tekevät maapohjan arvonnousun arviointia esimerkiksi maankäyttömaksujen suuruutta määrittäessään on saatavilla hyvin rajallisesti tietoa. Oletettavasti kunnat hyödyntävät sekä omia, maapolitiikkatyön ja kiinteistörekisterinpidon kautta syntyviä tietoja kiinteistöistä, että kansallisten rekisterien kuten Maanmittauslaitoksen ylläpitämän kauppahintarekisterin tietoja arvonnäilyksessä. On syytä pitää mielessä, että kiinteistöarviointiin lähtökohtaisesti liittyy epätarkkuutta, eikä arviota tule tulkita eksaktina tietona kohteen arvosta. Arvioinnin epätarkkuus on usein seurausta vertailukauppojen ja arvioinnin kohteen välisistä ominaisuus- ja ajoituseroista, joiden korjaukseen arvioitsija tyypillisesti joutuu tekemään subjektiivisia valintoja (ks. esim. Geltner ja Miller 2001, 592–606). Arvioinnin tarkkuus vaihtelee vertailutiedon laadun ja markkinatilanteen mukaan, ja se voi johtaa kohteiden yli- tai aliarvostamiseen. Tämä pätee myös kaavoituksesta syntyvän maapohjan arvonnousun arviointiin.

2.4 Tietovarannot arvonnousun mittaamisen tukena

Maan arvonnousun mittaamista voidaan lähestyä kahdesta näkökulmasta, massa-arviointimalleihin tai yksittäisissä kohteissa tapahtuneiden arvonneutosten näkökulmasta. Tässä kappaleessa arvioidaan arvonnousun mittaamisen mahdollisuuksia nimenomaan massa-arviointimenetelmin, ottaen huomioon saatavilla olevat keskeiset kansalliset tietovarannot ja niiden rajoitteet.

Massa-arviointimallissa perusajatuksena on muodostaa hedoninen regressio maan arvolle, ja sisällyttää kaavoitustilanne osaksi mallia maan arvoa selittävänä tekijänä. Kausaalivaikutuksen todentamiseksi aineiston tulisi sisältää maan arvo ennen ja jälkeen kaavoituksen ja muut maa-alueen arvonneutokseen vaikuttaneet tekijät, kuten kohteeseen tehdyt investoinnit, syntyneet vastuut ja muut paikalliseen arvonnekehitykseen vaikuttaneet tekijät. Tällaisia investointeja ovat esimerkiksi palveluverkon kehittämistoimenpiteet, jotka kapitalisoituvat maan arvoon, tai naapurustossa tehdyt rakentamis- tai kehittämispäätökset, jotka ovat vaikuttaneet maan kehittämisen riskisyyteen, ja siten vaikuttaneet rakennuskelpoisen maan arvoon. Aineiston tulisi sisältää tiedot sellaisista maa-alueista, joihin on kohdentunut kaavoitustoimenpiteitä ja sellaisista missä niitä ei ole tehty, kuitenkin niin, että jakautuminen kaavoitettuihin ja kaavoittamattomiin olisi satunnaista. Havaittu vaikutus olisi tällöin kaavoituksesta keskimäärin seuraava arvonneisuus. Korrelaation havaitsemiseksi aineiston tulisi sisältää tieto maan arvosta, kohteen kaavoitustilanteesta ja muista maa-alueen arvoon vaikuttavista tekijöistä, jotka saattavat korreloida kaavoitustoimenpiteiden kanssa. Havaittu vaikutus kuvaisi kuinka paljon arvokkaampia kaavoitetut maa-alueet ovat keskimäärin verrattuna kaavoittamattomiin. Se ei kuitenkaan kertoisi, mikä osa erosta selittyy kaavoituksella, ja mikä muilla tekijöillä, jotka ovat esimerkiksi saattaneet motivoida kaavoituspäätöstä.

Massa-arviointimallien rakentamisen haasteet arvonneisuusun mittaamisen kontekstissa kulmineituvat kaavoituksen endogeenisyyteen, hinta-aineistojen rajoitteisiin, sekä ilmiön monitahoisuuteen ja heterogeenisyyteen. Kausaalianalyysin oletus on, että maan hinta kaavoitetuilla ja kaavoittamattomilla alueilla olisi kehittynyt samalla tavalla ilman kaavoitustoimenpiteitä. Endogeenisyys voidaan tiivistää haasteena siihen, että kaavoitus kohdentuu yleensä alueille, joille on kysyntää tai joille tehdään muita investointeja. Siksi kaavoittamattomien ja kaavoitettujen alueiden vertailu ei ole välittömästi mielekäästä.

Kausaalivaikutuksen havainnoimiseksi meidän tulisi havaita saman kiinteistön kauppa ennen ja jälkeen kaavoituksen, mikä ei tyypillisesti toteudu julkisen maan kehittämisen kontekstissa: Raakamaana ostetaan yleensä suurempia maa-alueita, kun taas tontteina myydään tonttijaon mukaiset rakennuspaikat. Luovutusten

ulkopuolelle jäävät esimerkiksi katualueet, puistot, kunnan oman palvelutuotannon tarpeisiin varatut tontit sekä vuokramaaksi jätetyt tontit. Koska näiden alueiden osuus alueen kokonaispinta-alasta sekä näihin alueisiin kohdistuvat arvonmuutokset voivat olla hyvin heterogeenisiä, voisivat myös arvioituun arvonmuutokseen kohdistuvat harhat olla suuruusluokaltaan ja suunnaltaan moninaisia. Kaavoitettaessa yksityistä maata, maan arvoon vaikuttavat maankäytösopimuksessa sovitut velvoitteet, joita ei voida havaita julkisista aineistoista.

Korrelaation tunnistamiseksi aineistossa ei ole välttämätöntä havaita arvon muutosta, mutta aineiston tulisi silti sisältää kiinteistöjen arvot ja niihin vaikuttavat tekijät, jotka voivat olla korreloituneita kaavoituksen kanssa. Maanmittauslaitoksen ylläpitämä kiinteistöjen kauppahintarekisteri (KHR) sisältää kaikki rakennettujen ja rakentamattomien kiinteistöjen kaupat. Rakentamattomat maa-alueet ovat kuitenkin vain harvoin kaupan käynnin kohteena, ja silloinkin kaupan osapuolena on usein kunta, eikä kaupan hinnoittelu ole välttämättä markkinaehtoista kuntien maapoliittisten toimenpiteiden vuoksi (ks. luku 2.2).

Maan arvoa voidaan teoriassa tutkia myös hyödyntäen rakennettujen kohteiden kauppahintoja, eli KHR aineistoa kiinteistökauppojen ja esim. Kiinteistövälittäjien keskusliiton aineistoa osakemuotoisten kauppojen osalta. Tällöin hintamallissa pitäisi kuitenkin pystyä kontrolloimaan uskottavasti rakenteiden arvoon vaikuttavat tekijät, kuten käytön ja ylläpidon kustannukset, ja rakennuksen kunto. Tiiviisti rakennetuilla alueilla, esimerkiksi kerrostalovaltaisilla alueilla, aineiston laatu ja rakenteiden homogeenisuus voi mahdollistaa maan arvon eristämisen rakenteiden arvosta, mutta väljästi rakennetuilla, omakotitalomaisilla alueilla, joilla kauppaa käydään lähikohtaisesti harvemmin ja joissa kohteet ovat usein heterogeenisempia, uskottavan mallin saavuttaminen on epätodennäköistä, sillä rakennuslupatietokannat eivät anna kattavaa kuvaa rakenteiden markkina-arvoon vaikuttavista tekijöistä. Lisäksi kaavoituksen luoman arvon uskottava erottaminen muista maan arvoon vaikuttavista tekijöistä on vaikeaa.

Aineiston saatavuushaasteita suurempi haaste on kuitenkin se, mihin mallilla tuotettua tietoa voitaisiin hyödyntää. Ilmiön luonteen perusteella on selvää, että kaavoituksen vaikutus on hyvin heterogeeninen: erilaiset kaavat johtavat erilaisiin arvovaikutuksiin eri olosuhteissa ja eri sijainnilla. Tällöin hintamallissa havaitut kertoimet olisivat hyvin herkkiä käytetylle aineistolle. Lisäksi on selvää, että kaikkia tekijöitä, jotka kaavoituksen lisäksi ovat voineet vaikuttaa maan arvonmuutokseen on vaikeaa, jos ei mahdotonta kontrolloida.

3 Asemakaavoituksen volyymi ja arvonnousun jakamisen käytännöt Suomessa

Luvussa 2 käsiteltiin kaavoituksen ja kiinteistöjen arvon välisiä yhteyksiä sekä kaavoituksesta syntyvän kiinteistön arvonnousun jakamisen mekanismeja ja lähtökohtia Suomen kontekstissa. Tässä luvussa muodostetaan aineistoihin pohjautuen tarkempi kuvaus siitä, kuinka paljon kaavoitusta tehdään Suomessa, miten kaavoitusvolyymi jakautuu kuntiin ja miten arvonnousun jakamista tehdään toimijoiden kesken. Luvussa 3.1. tehtävä määrällinen analyysi asemakaavoituksen volyymin auttaa hahmottamaan ensinnäkin sitä, millä alueilla kaavoituksesta syntyvää arvonnousun jakamista tehdään, ja toisekseen sitä, minkä ohjauskeinojen kautta arvonnousun jakamista tehdään. Luvussa 3.2 tehtävä analyysi puolestaan auttaa ymmärtämään paremmin kuntien soveltamia käytäntöjä arvonnousun jakamiseen. Tarkastelu painottuu kuntien maanhankintaan ja maankäyttösopimuskäytäntöihin.

3.1 Määrällinen analyysi asemakaavoituksen volyymin auttaamisesta Suomessa

Tämän alaluvun tavoitteena on muodostaa yleiskuva asemakaavoituksen volyymin auttaamisesta Suomessa. Luvussa kuvataan kaavoituksen määrällistä kehitystä sekä kaavoitettujen rakennusoikeuksien jakautumista uusiin kaavoihin ja kaavamutoksiin. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten kaavoitus jakautuu erilaisiin kuntiin. Tätä tietoa hyödynnetään valittaessa kuntia haastattelututkimuksen otantaan (luku 3.2).

Tarkastelu perustuu SYKE:n elinympäristön tieto- ja analyysipalvelu Liiterin tilasto- ja paikkatietoihin. Analyysissa hyödynnetään pääasiassa kuntien sähköisesti toimittamien asemakaavojen seurantalomakkeiden tietoja vuosilta 2010–2020. Kaavoitusvolyymien indikaattorina on tarkastelussa valittu käytettäväksi asuintarkoitukseen (aluevarausmerkintä A) kaavoitettuja kerrosneliömetrejä. Kaikkiin käyttötarkoituksiin kaavoitettujen kerrosneliömetrien tarkastelun havaittiin olevan herkkä suurten teollisuushankkeiden kaavoitukselle. Vaikka nämä hankkeet ovat kunnan kaavoitusaktiviteetille usein vähintään yhtä tärkeitä kuin asuinrakentamisen, on

niiden yhteys ja merkitys kaavoituksen aiheuttamaan arvonnousuun ja sen keräämiseen usein pienempi. Liitteessä 1 on toistettu tässä luvussa esitetyt kuvaajat käyttäen kaikkiin käyttötarkoituksiin kaavoitettuja kerrosneliömetrejä tarkastelun lähtökohtana. Liitteessä 1 esitetyt tulokset eivät poikkea merkittävästi johtopäätöksiltään tässä luvussa esitetyistä.

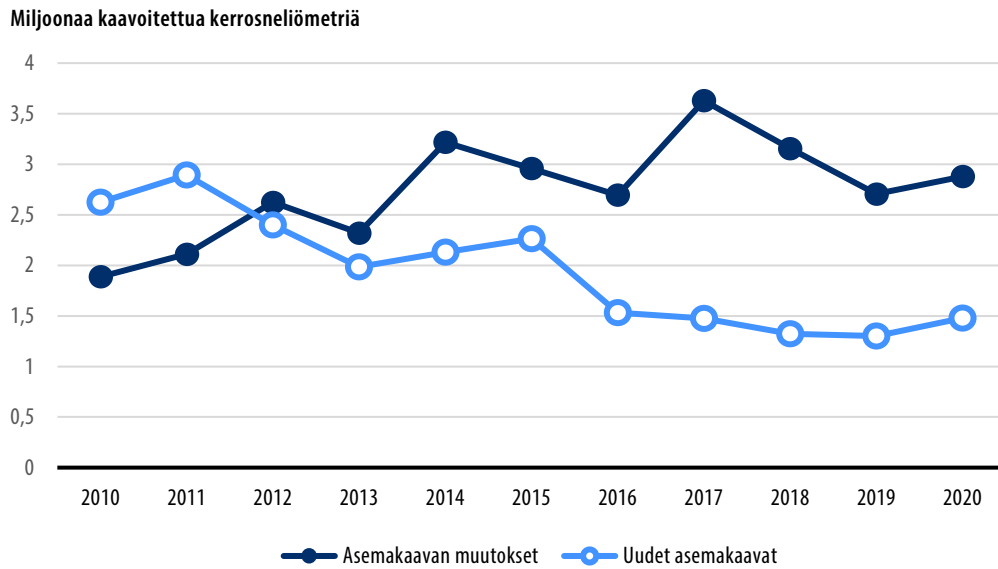
Käyttötarkoituksen muutokset on huomioitu kaavamuutoksina, ja jos käyttötarkoituksen muutos on tehty muusta käyttötarkoituksesta asuinkäyttöön, huomioidaan tämä lisääntyneenä asuinkaavoitusaktiivisuutena. Sellaisten kaavojen, joiden kaavoitetut kerrosneliömetrit oli jätetty tyhjiksi, kerrosneliömetrien oletettiin olevan 0.

3.1.1 Kaavoitusvolyymin kehitys ja jakautuminen

Kuvioissa 2 ja 3 on esitetty kaavoitusaktiiviteetin jakautumista uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin Suomessa vuosina 2010–2020. Kuviossa 2 esitetään asuinrakentamiseen kaavoitetut kerrosneliömetrit erikseen uusille asemakaavoille ja asemakaavan muutoksille, ja kuviossa 3 esitetään kaavoitusaktiiviteetin suhteellinen jakautuminen vuosittain.

Kuviosta 2 nähdään että vuosittainen kaavoitusvolyyymi on pysynyt melko vakiona viimeisen vuosikymmenen aikana. Vuosittainen kaavoitusaktiiviteetti on ollut yhteensä keskimäärin 4,7 miljoonaa kerrosneliömetriä vuodessa. Asemakaavan muutoksin on kaavoitettu keskimäärin 2,7 miljoonaa kerrosneliömetriä vuodessa ja uusien asemakaavoin keskimäärin 1,9 miljoonaa kerrosneliömetriä. Asemakaavan muutosten kaavoitusvolyyymissä nähdään trendinomaista kasvua, kun taas uusien asemakaavojen volyyymi on vastaavasti pienentynyt. Asemakaavan muutosten kaavoitusvolyyymi ylitti uusien asemakaavojen kaavoitusvolyymin vuonna 2012.

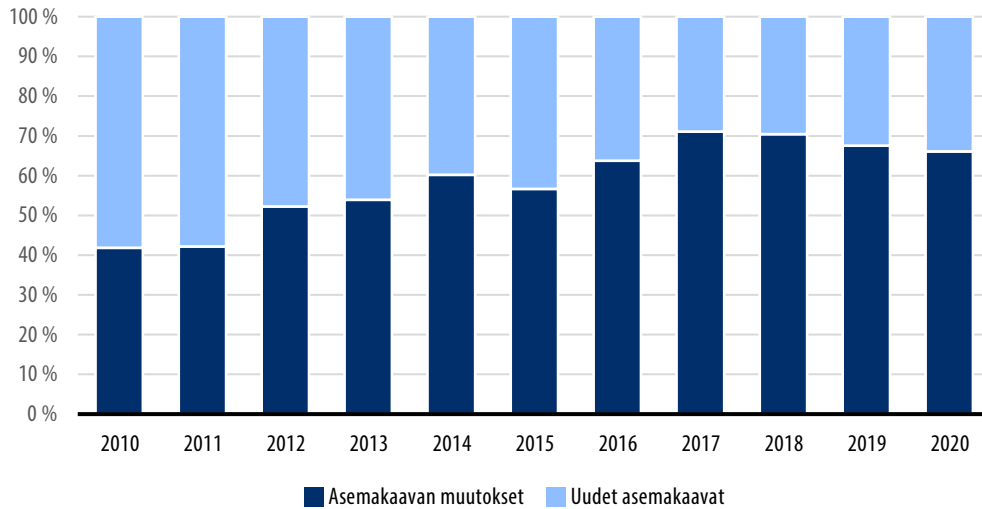
Kuvio 2. Kaavoitusaktiiviteetti ja sen kehitys Suomessa. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



Kuvio 3 esittää kaavoitusaktiiviteetin vuosittaisen jakautumisen uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin. Kerrosneliömäärinä mitattuna kaavoitusaktiiviteetti on melko tasaisesti jakautunutta, mutta painottuu silti kaavamutoksiin, joiden osuus on tarkasteluajanjakson aikana vaihdellut 42 ja 71 prosentin välillä. Keskimäärin kaavamutosten osuus kaavoitusaktiiviteetistä on ollut 59 prosenttia ja uusien asemakaavojen 41 prosenttia.

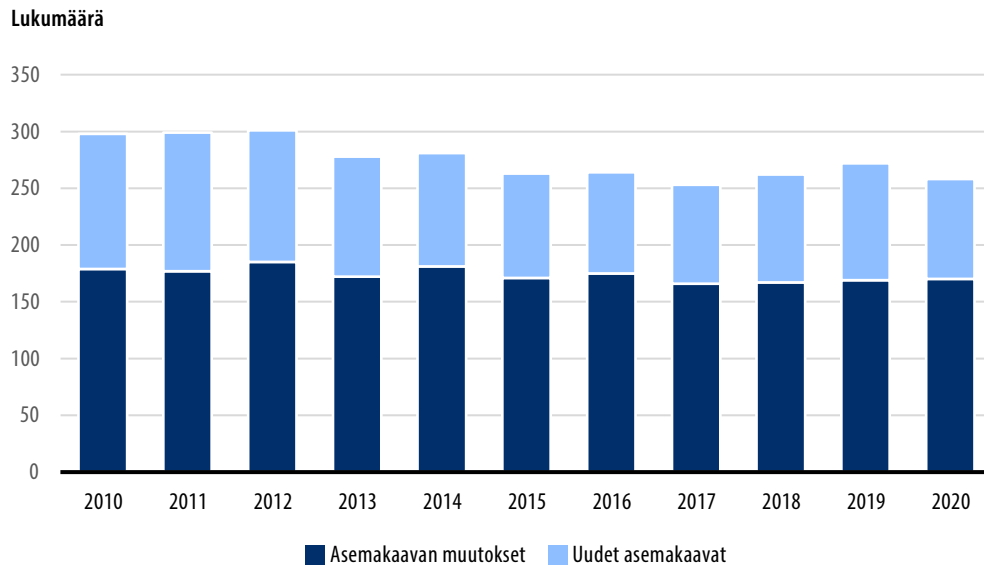
Kuvio 3. Kaavoitusaktiiviteetin jakautuminen uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin. Lähde: Kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.

Osuus kaavoitetusta kerrosalasta



Kuviossa 4 on esitetty hyväksytyjen uusien asemakaavojen ja asemakaavan muutosten lukumäärät vuosina 2010–2020. Keskimäärin Suomessa on hyväksytty vuosittain yhteensä 520 kaavaa, joista 106 on ollut uusia asemakaavoja ja 414 asemakaavan muutoksia. Uusien asemakaavojen suhteellinen osuus vaihteli tarkasteluajanjaksolla 15 ja 27 prosentin välillä, keskiarvon ollessa 20 prosenttia. Uudet asemakaavat ovat tyypillisesti huomattavasti suurempia kerrosneliömäärältään: Uudessa asemakaavassa kaavoitettiin keskimäärin 18 254 kerrosneliömetriä, kun taas keskimääräisessä asemakaavan muutoksessa kaavoitettiin 6 631 kerrosneliömetriä.

Kuvio 4. Hyväksytyjen uusien asemakaavojen ja asemakaavan muutosten lukumäärä 2010–2020. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



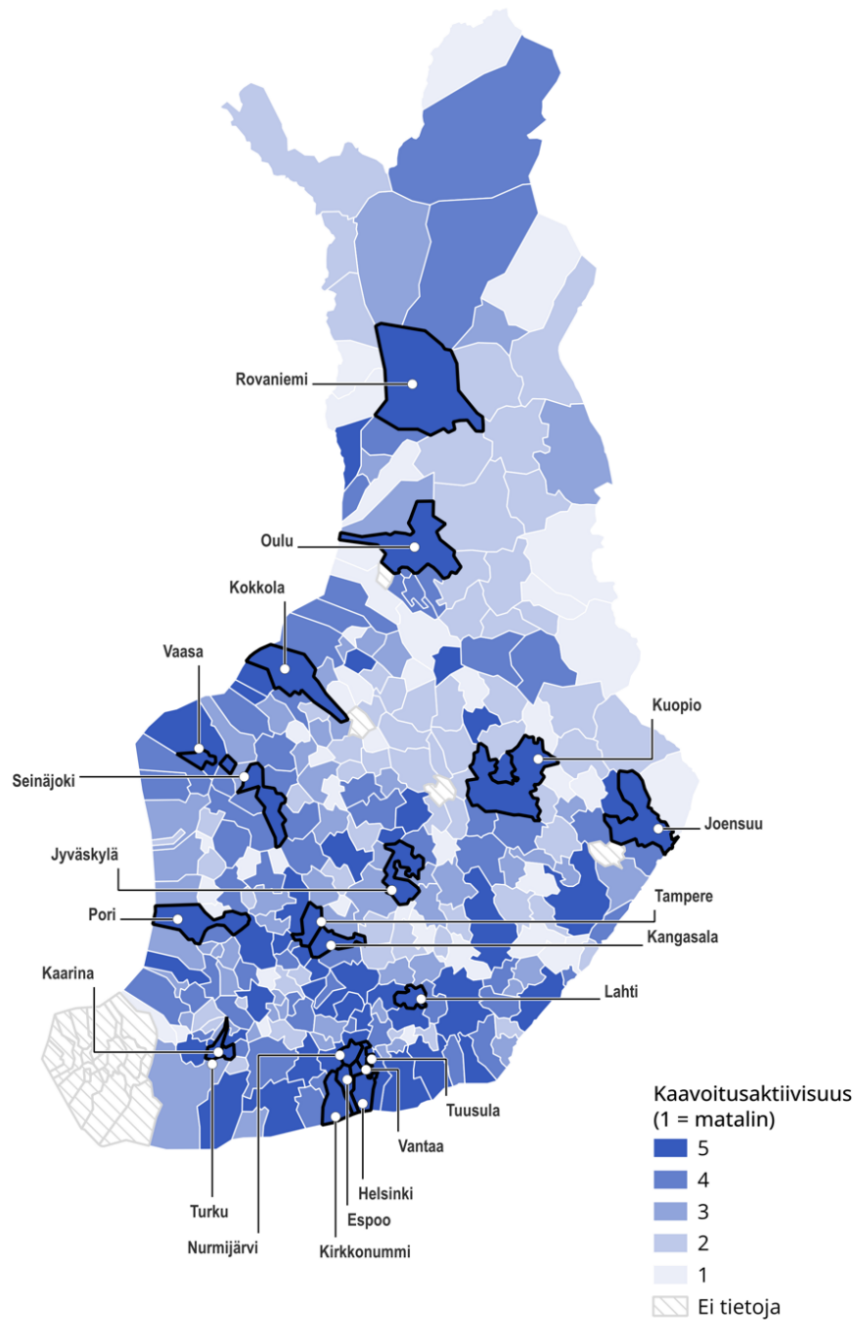
3.1.2 Kaavoitusvolyymi kunnittain

Muodostettuamme yleiskuvan kaavoitusvolyymien kehityksestä ja jakautumisesta uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin, siirrymme tarkastelemaan kaavoitusaktiiviteetin jakautumista kuntiin³. Tarkastelu auttaa ymmärtämään kaavoitusaktiivisuutta ilmiönä ja tukee tutkimuksen haastattelututkimuksen otannan muodostamista.

Kuvio 5 havainnollistaa kumulatiivista kaavoitusaktiivisuutta kunnittain vuosina 2010–2020. Koko tarkasteluperiodin aikana kaavoitettiin 3,0 miljoonaa kerrosneliometriä asumistarkoituksiin. Kaavoitus on tyypillisesti yhteydessä taloudellisten aktiiviteettien lisääntymiseen tai asuintarkoituksiin tehtävän kaavoituksen tapauksessa odotettuun väestönkasvuun. Siten ei ole yllätys, että kuntien kaavoitusaktiivisuudessa on ollut huomattavaa vaihtelua: Mediaani tarkastelujaksolla oli 15 860 kerrosneliometriä ja keskiarvo 82 093 kerrosneliometriä. Kaavoitusaktiivisuus on myös huomattavan keskittynyttä. Siinä missä aktiivisin kunta kaavoitti yli 3 miljoonaa kerrosneliometriä, osa kunnista ei asemakaavoittanut lainkaan uusia asuinkerrosneliometrejä tarkastelujakson aikana. Kuviossa 5 on korostettuna 20 kaavoitusaktiivisinta kuntaa. Nämä kunnat vastasivat 59 prosentista kaavoitetusta kerrosneliometreistä vuosina 2010–2020.

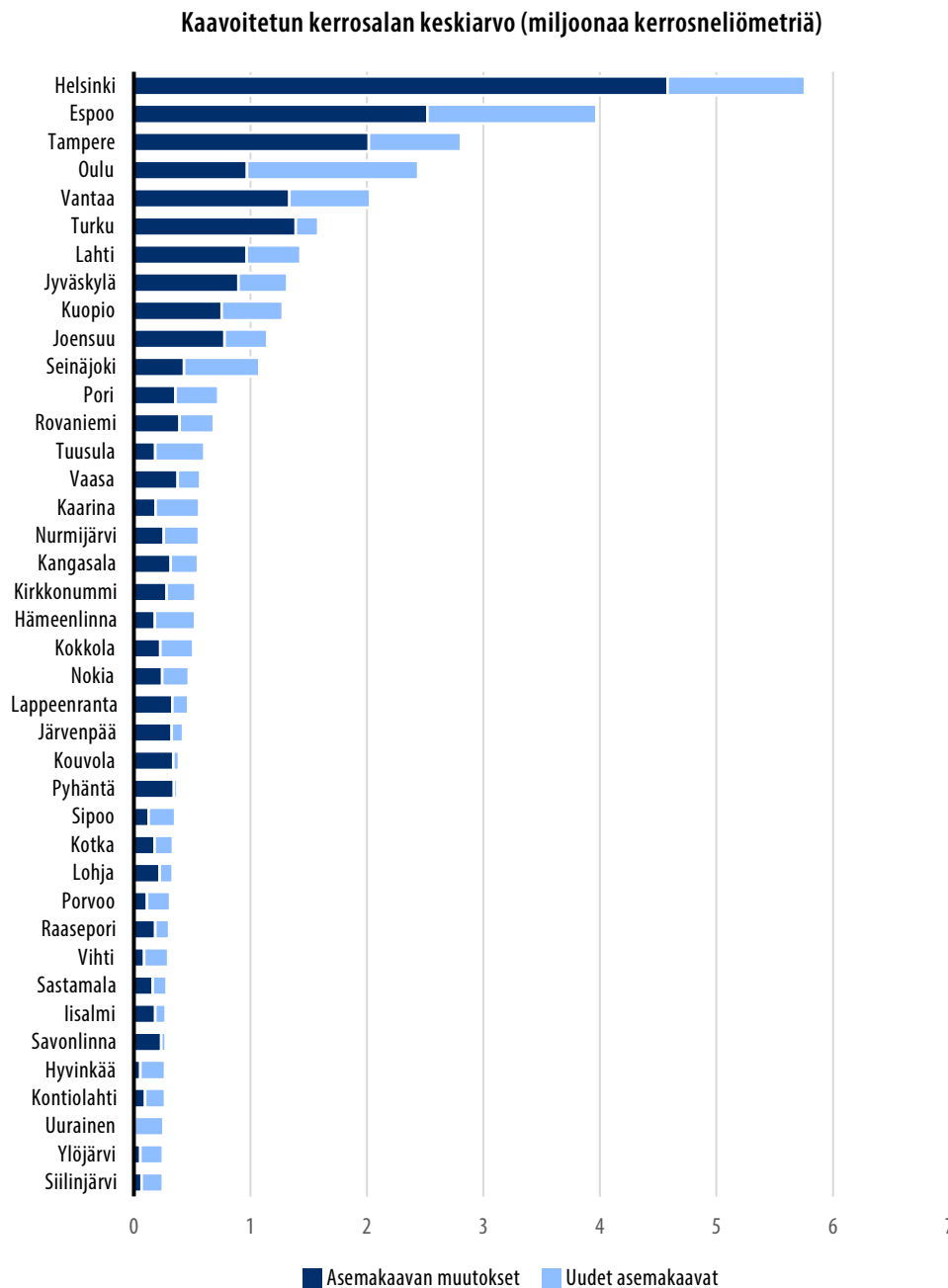
³ Analyysit on tehty käyttäen kullakin ajanhetkellä voimassaolevaa kuntajakoa.

Kuvio 5. Kumulatiivinen kaavoitusaktiiviteetti kunnissa 2010–2020. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



Kuviossa 6 on esitetty 40 kaavoitusaktiiviteetiltaan merkittävintä kuntaa tarkastelu-ajanjaksolla, sekä kaavoitusaktiiviteetin jakautuminen uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin näissä kunnissa. Kaavoitusaktiiviteetti on usein korreloinut kunnan koon kanssa, jolloin sekä pinta-alaltaan että väestöltään suurimpien kuntien absoluuttinen kaavoitusaktiivisuus korostuu kuviossa.

Kuvio 6. Kaavoitusaktiiviteetti kunnittain 2010–2020. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



3.2 Arvonnousun jakamisen käytännöt

Tässä alaluvussa keskitytään kaavoituksen synnyttämän arvonnousun jakamisen käytäntöihin kaavoitusvolyymitaan suurimmissa kunnissa. Tarkastelu keskittyy kahteen maapoliittiseen ohjauskeinoon, joiden kautta arvonnousun jakamista pääasiassa tehdään Suomen kontekstissa: kunnan maanhankintaan ja kuntien maankäyttösopimuksiin.

3.2.1 Otanta ja menetelmät

Tätä vaihetta varten pyrittiin muodostamaan otanta 15 kaavoitusvolyymitaan suurimmasta kunnasta kuvion 5 aineiston perusteella. Nämä 15 kuntaa ovat vastanneet vuosien 2010 ja 2021 välillä keskimäärin puolesta (50 %) vuotuisesta koko maan kaavoitusvolyymistä, vuosittaisen vaihtelun ollessa 42 ja 63 prosentin välillä. Koska suurimmat kunnat vastaavat valtaosasta kaikkien Suomen kuntien yhteenlasketusta kaavoitusvolyymistä, ja oletettavasti myös rakennusoikeuden kysyntä on suurinta niiden alueella, mahdollistaa otanta yleistettävän kuvauksen kuntien maanhankintojen määristä sekä maankäyttömaksujen perusteista ja määristä.

Maanhankinnan mittakaavan hahmottamiseksi kuntien maanhankintaa lähestyttiin selvityksessä kahta strategiaa hyödyntäen. Ensinnäkin kuntien maanhankinnan kokonaisuutta selvitettiin Maanmittauslaitoksen ylläpitämästä Kiinteistöjen kauppahintarekisteristä (KHR). Toiseksi otantaan valituilta kunnilta tiedusteltiin suoraan maanhankintojen kokonaisvolyyymia.

15 kaavoitusvolyymitaan suurinta kuntaa kutsuttiin asiantuntijahaastatteluihin, joiden tavoitteena oli syventää ymmärrystä etenkin maankäyttösopimuskäytännöistä. Kutsutuista kunnista 14 vastasi kutsuun myöntävästi. Nämä kunnat on listattu alla.

Haastatteluihin osallistuneet kunnat

- Espoo
- Helsinki
- Kuopio
- Lahti
- Jyväskylä
- Oulu
- Pori
- Rovaniemi
- Seinäjoki
- Tampere
- Turku
- Tuusula
- Vaasa
- Vantaa

Huhti-kesäkuussa 2023 toteutetut haastattelut käsittelivät maankäyttömaksun määrittämisen periaatteita kunnassa, maankäyttösopimuksiin liittyvien tietojen keräämisen käytäntöjä, sekä maankäyttömaksumäärien kehittymisen tulevaisuuden näkymiä. Lisäksi kartoitettiin kuntien maanhankinnan painopistealueita sekä näkemyksiä maanhankinnan tarpeen kehittymisestä lähitulevaisuudessa. Haastatteluihin osallistui 1–3 maapolitiikan asiantuntijaa kustakin kunnasta. Kysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen. Haastattelut toteutettiin etäyhteyksin ja niiden kestot vaihtelivat puolesta tunnista puoleentoista tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin haastateltavien luvalla ja purettiin tekstimuotoon käyttämällä ulkopuolista litterointipalvelua. Haastatteluaineisto analysoitiin temaattista sisällönanalyysia käyttäen (Hirsjärvi ja Hurme, 2015).

3.2.2 Kuntien maanhankinta ja sen kehitysnäkymät

Maanhankinnan volyymi

Tässä luvussa kuvataan kuntien maanhankinnan määrää ensin koko maan tasolla ja tämän jälkeen otannan kuntien osalta KHR-tietopalvelun aineiston perusteella. KHR-tietopalvelu kattaa kaikki kiinteistöjen kaupat, ja mahdollistaa kuntien kauppojen tunnistamisen. Tässä luvussa viitattaessa maanhankintaan KHR-tietopalvelun aineistossa, viitataan kaikkiin vastikkeellisiin kiinteistön luovutuksiin, joissa kunta on ollut luovutuksensaajana.

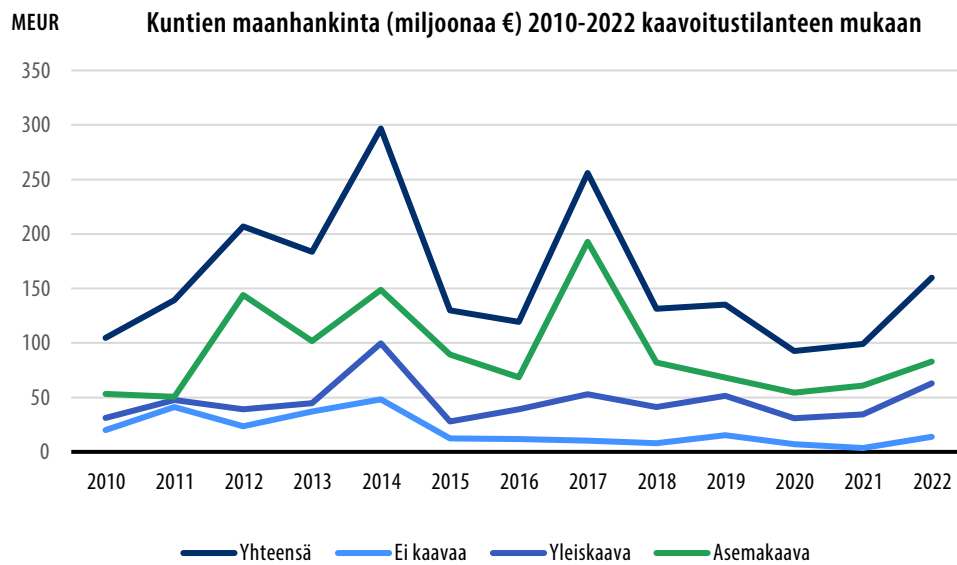
Kuvio 7 kuvaa kuntien maanhankintoja vuosina 2010–2022. Kuviossa esitetään kuntien maanhankinnan kokonaissumma vuosittain kaupan kohteena olevan maa-alueen kaavoitustilanteen mukaan jaoteltuna. Kuntien maanhankinnan kokonaisvolyymi Suomessa vuosina 2010–2022 oli hiukan yli 2 miljardia euroa, josta 857 miljoonaa euroa kohdistui yleiskaavoitettuihin ja kaavoittamattomiin alueisiin ja lähes 1,2 miljardia asemakaavoitettuihin alueisiin⁴. Kuntien maanhankinnat ovat olleet keskimäärin 158 miljoonaa euroa vuodessa. Kaavoittamattomilla ja yleiskaavoitetuilla alueilla maanhankinnat ovat olleet vuosittain 46 ja 19 miljoonaa euroa. Kuntien maanhankinnat asemakaavoitetuilla alueilla olivat keskimäärin 92 miljoonaa euroa vuodessa.

Vuosittainen vaihtelu kaavoittamattomien ja yleiskaavoitettujen kiinteistöjen kauppavolyymissa on ollut melko pientä lukuun ottamatta vuosia 2013 ja 2014, jolloin maanluovutukset kunnille olivat vapautettuja luovutusvoittoverosta. Asemakaavoitettujen kohteiden kauppavolyymissa on selvästi suurempaa vaihtelua, mikä osin selittyy asemakaavoitettujen alueiden kauppojen harvinaisuudella ja korkeammilla yksikköarvoilla. On kuitenkin syytä huomioida, että KHR-järjestelmässä voidaan tunnistaa, että ostajana on kunta, mutta ei sitä, minkä kunnan yksikön tarpeisiin kiinteistö on ostettu. Siksi asemakaavoitettujen kohteiden joukossa voi olla myös kuntien operatiiviseen käyttöön ostettuja kohteita, kuten päiväkotia tai terveysasemia.

Vuosina 2015–2022 maanhankinnan kokonaisvolyymi vastasi suuruudeltaan noin 7 prosenttia kuntien kokonaiskiinteistöverokertymästä. Vuonna 2014, jolloin kaupoja tehtiin poikkeuksellisen paljon, maanhankintasumma vastasi 19 prosenttia kiinteistöverokertymästä.

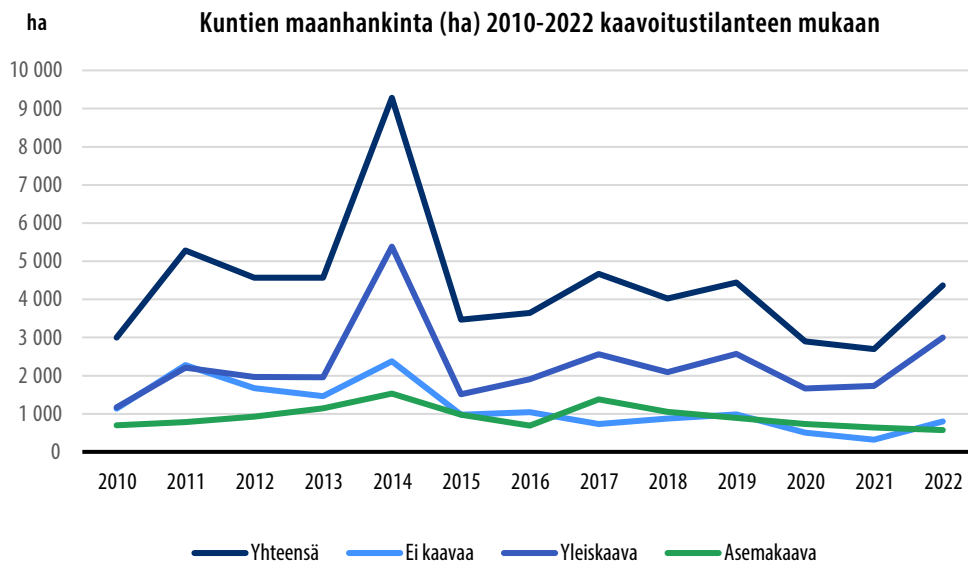
4 Lukuun on yhdistetty alueet, joilla on asemakaava tai ranta-asemakaava. Transaktiot, joiden kaavalaji on tuntematon, poistettiin aineistosta. Näitä havaintoja oli hyvin vähän.

Kuvio 7. Kuntien kiinteistöjen hankinta euroissa kaavoitustilanteen mukaan esitettynä KHR-rekisteriin perustuen



Kuvio 8 kuvaa kuntien maanhankinnan laajuutta hankitun maapinta-alan perusteella. Kuviossa esitetään kuntien maanhankinnan kokonaispinta-ala vuosittain kaupan kohteena olevan maa-alueen kaavoitustilanteen mukaan jaoteltuna. Tarkasteluun on sisällytetty ainoastaan vastikkeelliset kaupat. Kuviossa nähdään, että maanhankinta on pysynyt melko vakaana, pois lukien luovutusvoittoverovapausvuodet 2013–2014, jolloin yleiskaavoitetun maan maanhankinnassa näkyy selvä piikki. Kunnat hankkivat maata keskimäärin 4 300 hehtaaria vuodessa. Noin puolet (52 %) hankitusta maasta on yleiskaavoitettua maata ja 27 prosenttia kaavoittamattomaa. Loput 21 % on asemakaavoitettuja alueita.

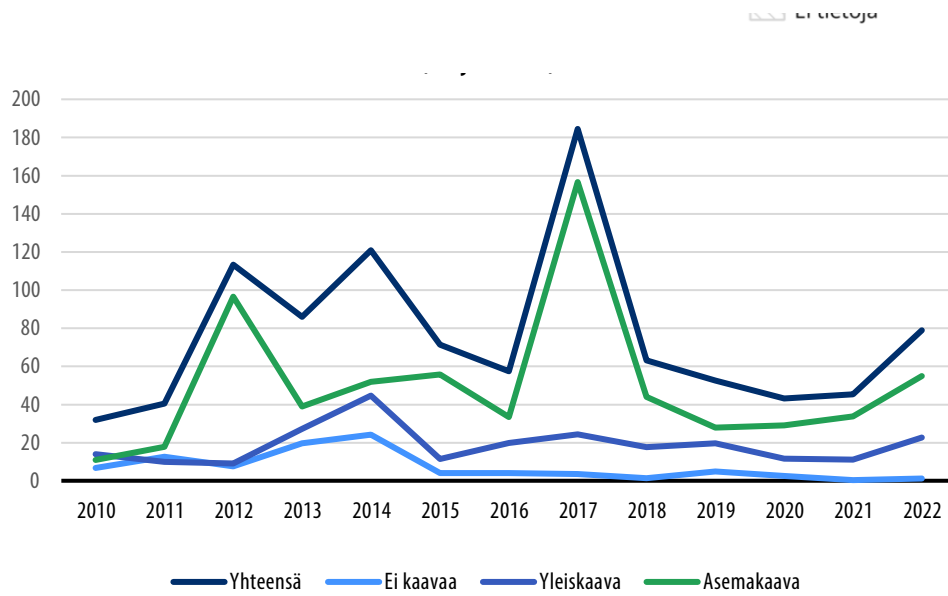
Kuvio 8. Kuntien kiinteistöjen hankinta hehtaareissa 2010–2021 kaavoitustilanteen mukaan KHR-rekisteriin perustuen



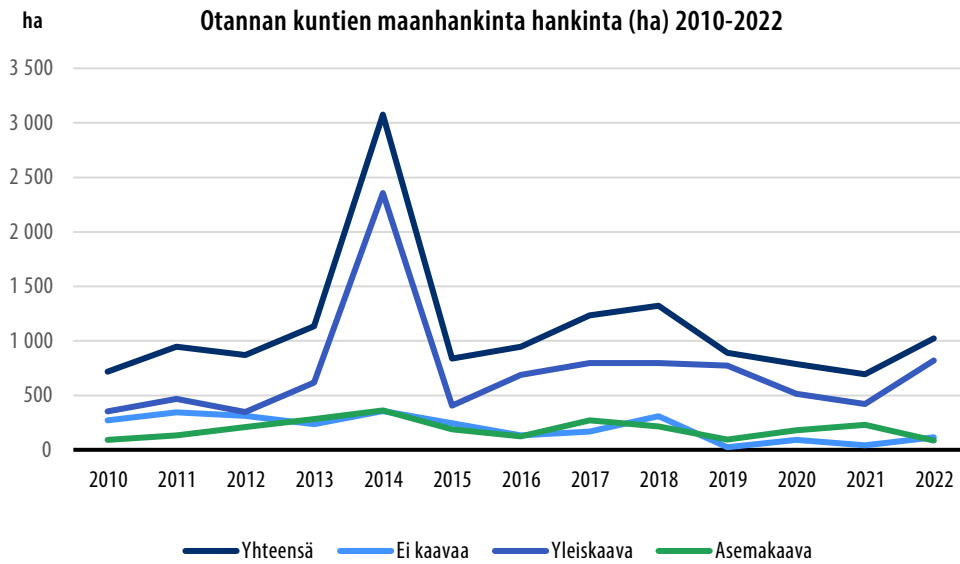
Kuvioissa 9 ja 10 on esitetty otannan kuntien maanhankinnat vuosina 2010–2022 KHR-aineistoon perustuen. Kuvio 9 esittää maanhankinnat miljoonissa euroissa ja kuvio 10 hehtaareissa. Kuvioista nähdään sama, melko vakaa kaavoittamattoman ja yleiskaavoitetun maanhankinnan määrä yli ajan, pois lukien 2013–2014, jolloin yleiskaavoitetun maan hankinnassa on huomattava piikki. Asemakaavoitetun maan hankinnassa taas havaitaan piikit vuosina 2012 ja 2017.

Otannan kuntien maanhankintojen kokonaismäärä vuosina 2010–2022 oli 989 miljoonaa euroa, keskimäärin 76 miljoonaa euroa vuodessa. Näistä 244 miljoonaa euroa (keskimäärin 19 miljoonaa euroa vuodessa) kohdistui yleiskaavoitettuihin alueisiin ja 94 miljoonaa euroa (keskimäärin 7 miljoonaa euroa vuodessa) kohdistui kaavoittamattomiin alueisiin. Asemakaavoitettuja alueita ostettiin yhteensä 652 miljoonalla eurolla, keskimäärin 50 miljoonalla eurolla vuodessa. Otannan kuntien maanhankinnan kokonaisvolyymi vastasi keskimäärin noin 9 prosenttia näiden kuntien kiinteistöverokertymästä vuosina 2014–2022. Hehtaareina otannan maanhankinnan kokonaismäärä tarkastelujaksolla oli 14 487 hehtaaria, keskimäärin 1 114 hehtaaria vuodessa. Tästä lähes kaksi kolmasosaa (65 %) oli yleiskaavoitettua maata, vajaa viidennes (18 %) kaavoittamatonta maata ja loput (17 %) asemakaavoitettua maata.

Kuvio 9. Otannan kuntien maanhankinta miljoonissa euroissa KHR-rekisteriin perustuen



Kuvio 10. Otannan kuntien maanhankinta hehtaareissa KHR-rekisteriin perustuen



Taulukot 3 ja 4 esittävät otannan kuntien maanhankinnan perustiedot kunnittain 2010–2022. Taulukko 3 kuvaa kaikkia maanhankintoja ja taulukko 4 yleiskaavoitet-
tujen ja kaavoittamattomien kiinteistöjen hankinta.

Taulukko 3. Kuntien maanhankinta KHR-aineistossa, kaikki kaavalajit 2010–2022

Kunta	Summa (MEUR)	Keskiarvo (MEUR/v)	Keskiarvo pl. 2013– 2014 (MEUR/v)	Pinta-ala (ha)	Keskiarvo (ha/v)	Keskiarvo pl. 2013– 2014 (ha/v)
Espoo	101,2	7,8	7,4	651,0	50,1	48,7
Helsinki	324,6	25,0	23,4	570,4	43,9	26,1
Jyväskylä	43,0	3,3	3,1	1 637,7	126,0	126,1
Kuopio	48,0	3,7	2,1	2 382,4	183,3	126,3
Lahti	42,4	3,3	3,1	728,2	56,0	39,9
Oulu	59,5	4,6	4,5	1 657,7	127,5	115,1
Pori	12,0	0,9	0,8	457,5	35,2	33,8
Rovaniemi	14,6	1,1	0,7	839,0	64,5	69,4
Seinäjäki	46,8	3,6	3,4	1 774,2	136,5	98,5
Tampere	37,9	2,9	2,8	617,2	47,5	33,8
Turku	69,6	5,4	5,6	669,2	51,5	29,0
Tuusula	38,9	3,0	3,1	681,8	52,4	53,6
Vaasa	27,9	2,1	1,8	981,5	75,5	71,5
Vantaa	122,8	9,4	9,3	839,4	64,6	62,4

Taulukko 4. Kuntien maanhankinta KHR-aineistossa, kaavoittamattomat ja yleiskaavoitetut kiinteistöt 2010–2022

Kunta	Summa (MEUR)	Keskiarvo (MEUR/v)	Keskiarvo pl. 2013–2014 (MEUR/v)	Pinta-ala (ha)	Keskiarvo (ha/v)	Keskiarvo
Espoo	30,0	2,3	1,8	422,6	32,5	32,2
Helsinki	89,6	7,5	4,0	405,3	33,8	14,1
Jyväskylä	21,1	1,6	1,7	1 371,4	105,5	109,3
Kuopio	21,5	1,8	1,2	2 045,6	170,5	114,1
Lahti	16,4	1,3	1,1	650,6	50,0	35,4
Oulu	24,1	1,9	1,7	1 417,1	109,0	101,1
Pori	5,4	0,5	0,4	370,9	30,9	30,8
Rovaniemi	3,3	0,3	0,3	714,3	59,5	66,6
Seinäjoki	19,3	1,5	1,1	1 639,0	126,1	89,7
Tampere	10,3	0,9	0,5	543,4	45,3	32,9
Turku	17,3	1,3	1,0	547,0	42,1	18,4
Tuusula	27,4	2,1	2,2	504,9	38,8	39,4
Vaasa	12,2	0,9	0,9	804,3	61,9	60,6
Vantaa	39,4	3,0	2,8	580,7	44,7	47,0

Taulukosta nähdään, että maanhankinnan aktiivisuudessa ja sen painottumisessa eri kaavalajeihin on merkittävää vaihtelua kuntien välillä. Maanhankinnan taloudellista merkitystä voidaan arvioida suhteuttamalla sitä esimerkiksi kiinteistöverokertymään. Tässäkin on suuria eroja kuntien välillä: Suurimmillaan maanhankinta vastasi vuosina 2014–2022 keskimäärin jopa 35 prosenttia yksittäisen kunnan kiinteistöverokertymästä, pienimmillään vain 3 prosenttia.

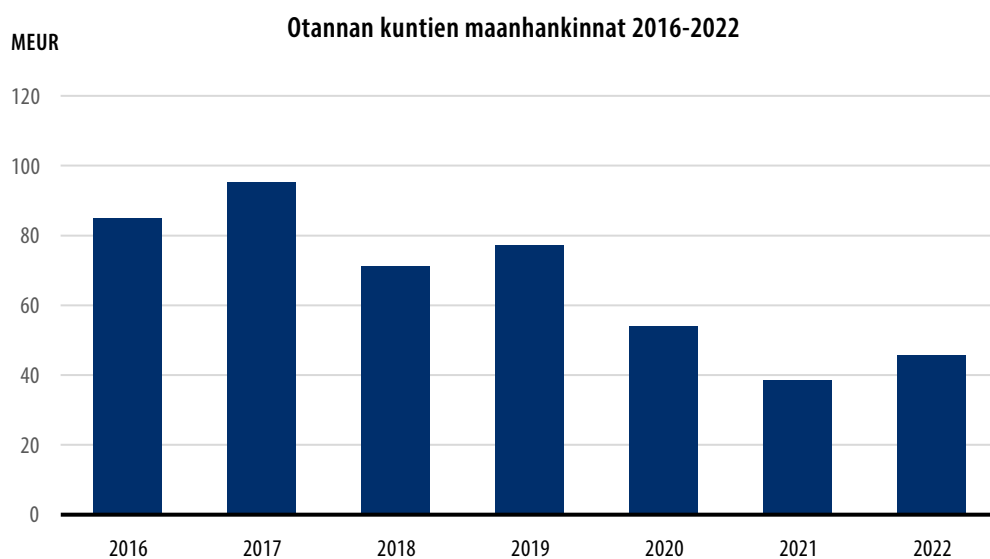
Koska maanhankinnan aktiivisuuden havainnointi KHR-aineistoista ei ole täysin ongelmaton, otannan kunnilta pyydettiin haastattelujen yhteydessä tietoja kunnan maanhankintojen euromääristä viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Kyseiset tiedot eivät näy suoraan kuntien tilinpäätöksistä, mutta osa kunnista raportoi tiedot osana maankäyttöpolitiikkaan liittyvää raportointiaan. Niissäkin kunnissa, joissa tietoja ei esitetä osana raportointia, tilastoja kerätään operatiivisen toiminnan ja seurannan tueksi. Johtuen tiedon keräämisen luonteesta kuntien luovuttamat tiedot

eivät välttämättä ole täysin yhteismitallisia, ja niihin tulee suhtautua suuntaa antavina. Otannan kunnista 11 luovutti maanhankintaan ja 12 maankäyttömaksuihin liittyviä tilastojaan tutkimusryhmälle.

Maanhankinnan volyymitietoja tarkastellessa on tärkeää ottaa huomioon, että osa kunnista raportoi nimenomaan raakamaan hankintaa, kun taas osa kunnista raportoi kaikki maankäyttösektorin tekemät maanhankinnat (raakamaa, asema-kaava-alueet, vaihtomaa). Jos hankitut kohteet ovat olleet rakennettuja, sisältää hankintahinta myös kohteilla olevista rakennuksista maksetun korvauksen.

Tarkasteltujen kuntien maanhankinnan volyyymia on kuvattu kuviossa 11. Kokonaisvolyyymi on vuosina 2016–2022 vaihdellut 38 ja 95 miljoonan euron välillä, keskiarvon ollessa 67 miljoonaa euroa. Kehitystä pystyttiin aineiston rajoitteiden vuoksi kuvaamaan vain ajanjaksolta 2016–2022, ja ajanjaksoon osuu COVID19-pandemia ja Venäjän hyökkäyssodan alku Ukrainassa, minkä vuoksi trendipäätelmiä tulee tehdä varauksella. Kuviossa vaikuttaisi kuitenkin olevan laskeva trendi. Otannan kuntien ilmoittama maanhankinnan kokonaisvolyyymi vuosina 2016–2022 oli 4–27 % kunnan kiinteistöverokertymästä samana aikana.

Kuvio 11. Maanhankinnan kokonaisvolyyymi aineistoa luovuttaneissa kunnissa 2016–2022. Kuviossa esitetään maanhankinnan kokonaismäärä niissä 11 kunnassa, jotka luovuttivat maanhankintaa koskevaa aineistoa.



Kuntien ilmoittamien ja KHR-aineistosta havaittujen summien välillä on huomattavaa vaihtelua. Koko ajanjaksolla kuntien ilmoittama maanhankinta on keskimäärin 97 prosenttia KHR-aineistosta havaitusta. Kuntatasolla tarkasteltaessa vaihtelu oli kuitenkin suurta. Suurimmillaan kunnan ilmoittamat maanhankinnat 2016–2022 olivat jopa 79 prosenttia korkeammat kuin KHR-aineistoissa havaitut. Toisaalta pienimmillään kunnan ilmoittama maanhankinnan aktiviteetti oli vain 23 % KHR-aineistossa havaitusta. Se, että kunnan ilmoittama maanhankinta on KHR-aineistoa suurempi voi selittyä esimerkiksi sillä, jos maanhankintaa on tehty yhtiömuotoisina kauppoina, esimerkiksi koko asunto- tai kiinteistöosakeyhtiön osakekannan hankintana. Vastaavasti se, että kunnan ilmoittama maanhankinta on KHR-aineistossa havaittua pienempi voi selittyä sillä, että KHR-aineistossa voi olla muitakin kunnan tekemiä kiinteistökauppoja, kuin maapoliittiset maanhankinnat. Huomattava vaihtelu ilmoitettujen ja aineiston havaintojen välillä kuitenkin viittaa siihen, että KHR-aineistoa ei voida suoraan käyttää maapoliittisten instrumenttien käytön mitataavan arviointiin.

Seuraavassa siirrytään käsittelemään maanhankinnasta haastatteluin kerättyä tietoa.

Maanhankinnan aktiivisuuden taso ja syyt

Kuntien maanhankinnan aktiivisuuden tasossa on havaittavissa selkeitä eroja. Suurimmalla osalla haastatelluista kunnista on tavoitteena aktiivinen maanhankinta, johon pyritään ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Syyt muutaman yksittäisen kunnan vähemmän aktiiviseen maanhankintaan vaihtelevat. Mainittuja seikkoja ovat muun muassa kunnan yleinen toimintakulttuuri, sirpaleinen kiinteistöjaotus, maanhankinnan prosessin hitaus ja työläys, henkilöstöressurssien puute, maanomistajien haluttomuus myydä maata, sekä rajallinen maanhankintaan allokoitu budjetti.

Maanhankinnan motivaattorit ja kohdistuminen kaavatasoittain

Maanhankinta kokonaan kaavoittamattomilta (yleiskaavoittamattomilta ja asema-kaavoittamattomilta) alueilta on haastateltujen kuntien joukossa suhteellisen harvinaista. Ainoastaan yhdessä väkimäärältään pienehkössä kunnassa aktiivinen maanhankinta painottuu kaavoittamattomalle maalle. Kyseinen maanhankinta kohdistuu pääasiassa kunnan alueiden käytön linjauksissa määritellyille kasvusuunnille. Lisäksi maanhankintaa kokonaan kaavoittamattomilta alueilta harjoitetaan jonkin verran parissa myös väkimäärältään pienimpien joukossa olevassa kunnassa, joiden pinta-alasta merkittävä osa on peltomaata. Osa kyseisistä maanhankinnoista on

saanut aloitteensa maanomistajan toimesta, eli kunta ei ole toiminut niissä aktiivisesti. Toinen mainittu syy hankkia kokonaan kaavoittamatonta maata on se, ettei kunnan yleiskaava ole ajantasainen.

Valtaosassa haastateltuja kuntia maanhankinta keskittyy vahvasti tai melko vahvasti yleiskaava-alueelle, jolla ei ole asemakaavaa. Kunnat hankkivat siis raakamaata pääasiassa strategisesti kaupungin yleiskaavan osoittamilta kehittämisalueilta, mihin osaltaan ohjaavat kunnan poliittiset linjaukset. Vajaassa puolissa kunnista (etenkin väkimäärältään suurimmissa) on yleiskaava, joka kattaa koko tai lähes koko kunnan maa-alueen – eli ovat tilanteessa, jossa yleiskaavatonta maata ei edes käytännössä enää ole saatavilla.

Kun yleiskaava-alueella tapahtuva maanhankinta on yleensä luonteeltaan strategista, on kunnan hankkiessa maata asemakaava-alueelta taas kyse useimmiten kaavamutoksen toteutumisen vaatimasta niin sanotusta operatiivisesta maanhankinnasta. Spesifisti mainittuja syitä hankkia asemakaavoitettua maata ovat muun muassa kohtuuhintaisen asuntotuotannon, tietynlaisen palvelurakentamisen, ja kaupunkirakenteen tiivistämisen mahdollistaminen. Haastattelujen perusteella maanhankintaa asemakaava-alueilta tekevät lähinnä suurimmat ja kasvavat kaupungit. Muissa kunnissa asemakaava-alueille kohdistuvat maanhankinnat ovat poikkeustapauksia. Tapahtuessaan ne ovat kuitenkin rahallisesti merkittäviä, sillä asemakaavoitetun maan arvo on suhteessa paljon korkeampi kuin raakamaan. Yksi merkittävä tekijä, joka rajoittaa asemakaavoitetun maan hankintaa, onkin kunnan rajallinen maanhankintaan allokoitu budjetti.

Kuntien maanhankinta käsittää myös vanhoissa asemakaavoissa yleisiksi alueiksi osoitettujen alueiden hankintaa. Joissakin kunnissa osa näistä yleisistä alueista on syystä tai toisesta aikanaan jäänyt hankkimatta, minkä johdosta niitä nyt saatetaan yksitellen kunnan omistukseen.

Osa kunnista hankkii myös asemakaavoittamatonta ja / tai yleiskaavoittamatonta maa- ja metsätalousmaata vaihtomaaksi. Vaihtomaalla (joskus myös vastikemaa) tarkoitetaan maata, joka hankitaan – joskus niin sanotusti reserviin, eli ilman, että sille on vielä tiedossa lopullista käyttötarkoitusta – luovutettavaksi maankäyttöhankeen vaikutusalueen maanomistajalle rahakorvauksen asemesta (Heinonen 2005, s. 3). Menettelystä on maininta lunastuslaissa (LunL 23 §). Käytäntö mahdollistaa muun muassa sen, että kunnalla on tarjota peltomaata korvaukseksi maanomistajalle, joka haluaa jatkaa elinkeinonsa harjoittamista, ja on täten kiinnostuneempi ottamaan korvauksen maana kuin rahana. Osa kunnista pitää hyvää vaihtomaareserviä kunnan maanhankintaa merkittävästi sujuvoittavana seikkana.

Vaihtomaatarpeen ohella luonto- ja virkistysarvot ovat yksi syy hankkia maa- ja metsätalousmaata kunnan omistukseen. Lisäksi kaksi haastatelluista kunnista mainitsi spesifisti kompensatiotarkoitukset maa- ja metsätalousmaan hankinnan motivaattorina. Ekologisella kompensatiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä maankäyttöhankkeesta biodiversiteetille aiheutuneen haitan hyvittämistä lisäämällä biodiversiteettiä toisessa sijainnissa – tämä on lievennyshierarkiassa viimesijainen keino, eli sitä on tarkoitus käyttää ainoastaan, kun muita keinoja välttää tai lieventää haittoja ei ole (Ympäristöministeriö B n.d.). Luonnonsuojelulaki sisältää yleiset säännökset ekologisesta kompensatiosta (luonnonsuojelulain 11 luku). Ekologisen kompensatian soveltaminen ja siihen liittyvät käytänteet ovat kuntatasolla vielä alustavassa kehitysvaiheessa, eli kuntien mahdolliseen tulevaisuuden kompensatiotarpeeseen tekemät maanhankinnat ovat vielä luonteeltaan hyvin strategisia.

Osa suurimmista kunnista harjoittaa myös jonkin verran tonttien vuokraoikeuksien hankkimista itselleen. Tällä halutaan pääasiassa sujuvoittaa täydennysrakentamisen ja muuttuvan maankäytön prosesseja.

Maanhankinnan tulevaisuuden kehitysnäkymät

Yleisesti ottaen kunnat eivät koe, että maanhankinnan määrään olisi lähitulevaisuudessa odotettavissa suuria muutoksia. Maanhankinnan tarpeen arvioidaan siis pysyvän lähitulevaisuudessa vähintäänkin nykyisellä tasolla. Selkeää muutosta maanhankintaan ennakoi ainoastaan yksi kunta, jonka vahvasti täydennysrakentamiseen painottuvan kasvustrategian arvioitiin kasvattavan tulevaisuudessa merkittävästi maanhankinnan kustannuksia.

Kunnat tosin tunnustavat, että vaikka maanhankinta olisikin tällä hetkellä hyvin aktiivisella tasolla, se ei välttämättä ole sitä enää pitkällä aikavälillä. Tämä johtuu siitä, että aktiivisen maanhankinnan yksi väistämätön seuraus on jossain muussa kuin kunnan omistuksessa olevan maareservin ehtyminen. Esimerkki samasta ilmiöstä on erään hyvin kaavoitusaktiivisen kunnan maanhankinnan painopisteen mahdollinen siirtyminen pitkällä aikavälillä asemakaava-alueelta yleiskaava-alueelle, kun kunnan tämänhetkinen tavoite vanhojen asemakaava-alueiden yleisten alueiden hankinnasta omaan omistukseen täyttyy.

Kunnat kokevat voimassa olevan lainsäädännön vaikuttavan merkittävästi maanhankinnan volyyymiin ja käytänteisiin. Mahdollisen lunastuslakimuutoksen seurauksena pidettiin monessa kunnassa vapaaehtoisten maakauppojen tyrehtymistä. Lisäksi erilaiset verohelpotuskaudet mainittiin tietyissä kunnissa erikseen maanhankinnan aktivoitumista edistävänä tekijänä.

Lisäksi tulevaisuuden maanhankinnan tarpeeseen vaikuttaa kunnan tämänhetkisen raakamaareservi, jonka taso vaihtelee kunnittain. Osassa haastateltuja kuntia on viime vuosien aktiivisen maanhankinnan seurauksena hyvä raakamaareservi, ja tämän johdosta lähitulevaisuudessa ei ole kovaa painetta suuriin maanhankintoihin. Toisissa kunnissa taas on muun muassa vajavaisen henkilöstöresurssitilanteen takia viime vuosien maanhankinta jäänyt tavoitetasoa pienemmäksi, mikä vaikuttaa lähitulevaisuuden maanhankintapaineeseen.

3.2.3 Maankäyttömaksuihin liittyvät käytännöt ja kehitysnäkymät

Maankäyttömaksujen volyyymi

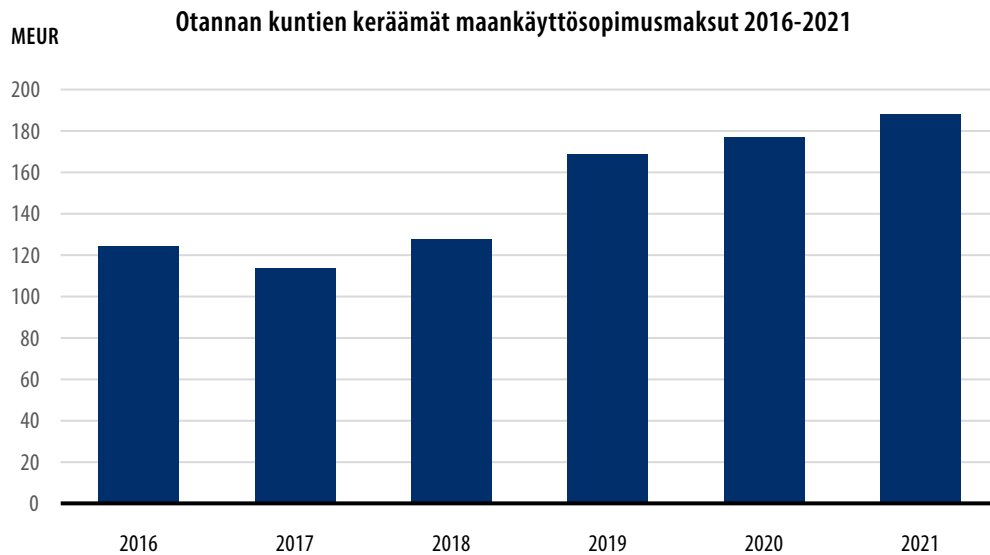
Koska maankäyttösopimusten mukaisia maankäyttömaksuja ei tilastoida julkisiin rekistereihin, jouduttiin maankäyttömaksujen kokonaisvolyyymia kartoittamaan suoraan kunnilta itseltään. Otannan kunnilta pyydettiin haastattelujen yhteydessä tietoja kunnan keräämien maankäyttömaksujen euromääristä viimeisen kymmenen vuoden ajalta.

Kuvio 12 kuvaa maankäyttömaksukertymän kehitystä otannan kunnissa vuosina 2016–2021. Maankäyttömaksujen tilastoinnissa osa kunnista ilmoitti kerätyt maankäyttömaksut, ja osa sovitut maankäyttömaksut. Tästä syystä vuosivaihtelu ei ilmennä maankäyttömaksujen vaihteludynamiikkaa täsmällisesti. Kymmenen raportointiin osallistuneen kunnan maankäyttömaksujen yhteenlaskettu summa vaihteli vuosittain 113 miljoonasta eurosta 188 miljoonaan euroon, keskiarvon ollessa 150 miljoonaa euroa. Maankäyttömaksujen kertymä vaikuttaa nousevalta, vaikka kuten jo maanhankinnan lukujen osalta todettiin, lyhyen tarkastelujakson ja siihen sisältyvien poikkeuksellisten tapahtumien vuoksi trendipäätelmiä tulee tehdä varauksella. Suurimmassa osassa kuntia maankäyttömaksujen keskimääräinen vuosivolyyymi on suurempi kuin maanhankinnan keskimääräinen vuosivolyyymi.

Tällä jaksolla maankäyttömaksut vastasivat noin 14 prosenttia kuntien ajanjakson kiinteistöverokertymästä. Pienimmillään luku oli vain 4 prosenttia ja suurimmillaan 38 prosenttia yksittäisen kunnan ajanjakson kiinteistöverokertymästä.

Kuvio 12. Aineistoa luovuttaneiden kuntien keräämät maankäyttömaksut 2016–2021.

Lähde: Kuntien luovuttamat tilastot.

**Maankäyttösopimuskynnykset**

Useimmissa kunnissa on periaatteena ryhtyä neuvottelemaan maankäyttösopimuksesta maanomistajan kanssa silloin, kun asemakaavassa osoitetaan kiinteistölle vähintään 500 kerrosneliömetrin verran lisää rakennusoikeutta. Tämä kynnysehto perustuu usein MRL:n 12 a luvussa kehittämiskorvauksen määrittämiseksi asetettuun alarajaan. Kunnat, jotka ovat tähän kynnysehtoon päätyneet, kertoivat pohjineensa sen oikeasuhtaisuutta etenkin sitä kautta, että se sallii muutaman (2–3) uuden pientalon rakennuspaikan ilman maankäyttömaksun perimistä. Kunnat kuitenkin korostivat, että maankäyttösopimuksen tarpeen arviointi on aina tapauskohtaista. Kaavan synnyttämän hyödyn määrään vaikuttavat myös muut seikat kuin (lisä)rakentamisoikeuden määrä, kuten esimerkiksi lisääntynyt suojelun tarve, minkä vuoksi yhden luvun kautta asian lähestyminen voi olla harhaanjohtavaa.

Osassa kunnista, etenkin suuremmissa kaupungeissa, merkittävän hyödyn rajaa on lähestytty rakennusoikeuden määrän sijaan kaavoituksen synnyttämän arvonnousun näkökulmasta. Euromääräisissä sopimuskynnyksissä on havaittavissa suurta vaihtelua kuntien välillä (arvonnousun alaraja vaihtelee 35 000 eurosta miljoonaan euroon). Sopimuskynnyksen asettumista on mietitty esimerkiksi siitä näkökulmasta, että omakotitontin jakamisesta tai pienistä lisärakentamishankkeista ei ole syytä periä maankäyttömaksua. Korkeampia sopimuskynnyksiä perusteltiin muun muassa

kunnan kokonaistaloudellisesta näkökulmasta; sopimuskuppanien määrän las-
kiessa riskit kaavojen läpimenon ja rakentamisen aikataulun viivästymisen suhteen
pienenevät.

Kuntien välillä on eroja siinä, tulkitsevatko he tätä nk. sopimuskyynnystä maankäyt-
tömaksua määritettäessä vähennyksenä, vai aidosti sopimuksen tarpeen laukaise-
vana kynnysehtona. Osassa kunnista siis maankäyttömaksun ”nollatasona” pidetään
500 kerrosneliömetrin lisäystä tai jotain arvonnousuperusteista summaa, ja maksua
peritään vain tämän rajan ylittävältä osalta. Osa kunnista puolestaan määrittää mak-
sun koko arvonnousuun pohjautuen.

Korvaustasot ja maankäyttömaksuihin liittyvät alennukset ja kannustimet

Maankäyttömaksun määrä on sidottu kaikissa tarkastelluissa kunnissa kaavan syn-
nyttämään arvonnousuun. Suurin osa maankäyttömaksuista saadaan rahana,
mutta osa maksuista maksetaan myös maana tai rakennusoikeutena. Maksun suu-
ruus on pääsääntöisesti 35–60 prosenttia arvonnoususta. On kuitenkin yleistä,
että laskennassa käytettävät prosenttiosuudet vaihtelevat kunnan sisällä esimer-
kiksi kaavatyyppin tai maankäytön muodon perusteella. Erityisesti uusien kaavojen
ja kaavamuutosten maankäyttösopimuksissa käytetään yleensä eri laskentaperus-
tetta (uusien kaavojen tapauksessa prosenttiosuus on usein selvästi korkeampi).
Vaikka maankäyttömaksun suuruutta lähestytään pääsääntöisesti arvonnou-
sun näkökulmasta, tarkastellaan myös kaavan toteuttamiseen liittyviä kustan-
nuksia ennen sopimusneuvotteluja. Kunnalle taloudellisesti tappiollisia kaavoja
halutaan luonnollisesti välttää eli arvioidut kustannukset tulisi pystyä kattamaan
maankäyttömaksuilla.

Erottelu maankäyttösopimuskohteiden ja niiden korvaustasojen välillä voi-
daan tehdä myös käyttötarkoituksen perusteella, eli onko kyseessä esimerkiksi
asumisen tiivistämisen kohde, liikenneverkon näkökulmasta merkittävä kohde,
pientaloalue, tai työpaikka-alue. Erityisesti asumisen tiivistämistä täydennysraken-
tamisella halutaan edistää lähes kaikissa tarkastelluissa kunnissa joko alemmalla
maankäyttömaksun määrittämisprosentilla, tai huomioimalla erilaisia alennuksia
maankäyttömaksun suuruutta määritettäessä. Alennukset liittyvät esimerkiksi pysä-
köintiratkaisuihin tai rakennusten purkukustannuksiin. Täydennysrakentamisen
kannustimilla pyritään ensisijaisesti ohjaamaan uutta rakentamista jo olemassa ole-
van infrastruktuurin sisään.

Arviointikäytännöt maankäyttömaksujen määrittämisessä

Koska maankäyttömaksun suuruus on käytännössä aina arvonnousuperusteinen, on kuntien arvioitava sopimuksen kohteena olevan alueen arvo kaavaa edeltävässä tilanteessa ja kaavan osoittaman lopputuleman mukaan. Näiden kahden tilanteen välinen erotus on kaavoituksen synnyttämä arvonnousu, johon maankäyttömaksu perustuu. Kunnat korostivat hakevansa arvioinnissa markkinahintaa tai nk. kohtuullista markkinahintaa, sekä painottivat omaa markkinatuntemustaan ja sen hyödyntämistä arvonnousun määrittämisessä. Etenkin keskisuurissa kaupungeissa maankäyttösopimuksia solmitaan usein melko rajatulla alueella esimerkiksi keskustan läheisyydessä, jolloin maan arvon vaihtelu eri kohteiden välillä ei ole kovin suurta. Toisaalta kun puhutaan kohteista, jotka ovat arvioinnin näkökulmasta haastavia, on käytäntönä tilata aina ulkopuolinen arviointi.

Kunnilla on tietysti tiedossaan paitsi aiemmin solmittujen maankäyttösopimusten arvioidut arvonnousut, mahdolliset kunnan tontinluovutushinnat alueella, sekä yksityisten väliset kiinteistökaupat kauppahintarekisterin kautta. Myös kunnan maanvuokrahuutoja alueella tarkastellaan markkinahintaa arvioitaessa. Etenkin työpaikkatonttien osalta kunnat myös itse tiedustelevat osakemuotoisina tehtyjen kauppojen hintoja yrityksiltä. Ulkopuolisella kiinteistöarvioitsijalla teetetystä arviosta haetaan usein tukea omalle työlle. Osa kunnista on tulkinnut, että kuntalain 130 §:n mukaan puolueettoman arvioitsijan on arvioitava kiinteistön markkina-arvo tontinluovutusten lisäksi myös maankäyttösopimuskohteissa. Ulkopuolisen tekemä arviointilausunto nähdään usein myös neuvottelujen kannalta tärkeänä. Joskus myös toinen sopimusosapuoli esittää oman, ulkopuolisen arvioitsijan tekemän arvion kohteen arvonnoususta.

Kunnat tilaavat paitsi arviointilausuntoja yksittäisistä kohteista, myös maapohjan arvoa eri käyttötarkoituksilla kuvaavia vyöhykehintakarttoja ulkopuolisilta arvioitsijoilta. Vyöhykehintoja käytetään arvioinnin pohjana, eli vyöhykkeiden arvioituja keskihintoja yleensä tarkennetaan oman asiantuntemuksen pohjalta. Osa kunnista myös korosti, että he eivät halua julkaista avoimesti ulkopuolisen arvioitsijan määrittämiä vyöhykehintoja, koska ne on tilattu sopimusneuvottelujen tueksi.

Kaikissa tarkastelluissa kunnissa arvioidaan myös kaavan toteuttamisen kustannuksia ennen maankäyttösopimuksen solmimista. Osa kunnista tunnisti kustannusperusteisen tarkastelun – tai sen vähäisyyden – yhdeksi kehityskohteeksi omissa prosesseissaan, kun taas osassa kunnista hankkeiden toteuttamisen kustannusten arviointi vaikuttaa olevan systemaattista ja perustuvan kuntaorganisaation eri yksiköiden väliseen yhteistyöhön. Kustannuksia arvioidaan yleensä hanke- tai kaavakohtaisesti eli lasketaan suorat yhdyskuntatekniikan rakentamisen kustannukset sekä arvioidaan myös epäsuoria kustannuksia jollain kertoimella. Pääasiallinen

tarkoitus kustannusten arvioinnille on varmistaa kaavataloudellinen kannattavuus, eli toisin sanoen välttää tappiollisten kaavojen toteuttaminen. Toisaalta osassa kunnista on havaittu, että vaikka kustannukset todettaisiin suuriksi suhteessa maankäyttömaksuihin ja pidemmällä aikavälillä kaavan toteuttamisesta syntyviin hyötyihin, on joskus poliittisesti hyvin vaikea päätös jättää joku tietty kaava tekemättä.

Maankäyttösopimukseen liittyvät tietovarannot kunnissa

Maankäyttösopimuksista ei ole olemassa kansallisia, vertailukelpoisia tietovarantoja. Kunnille maankäyttösopimusten sopimusosapuolena kertyy tietysti tietoja sopimuksista. Sopimuskohteista ja kerättävistä maksuista/sopimuskorvauksista tallennetaan tiedot asianhallintajärjestelmään tai vastaavaan. Erityisesti maksujen maksuaikataulut eli se minkä suuruisissa osissa ja milloin maksut erääntyvät maksettavaksi ovat tärkeä tieto kunnan talousarvioraportointia ja budjetoitua varten. Maankäyttömaksujen vuotuinen määrä on myös sitova tavoite osassa kunnista, ja sitä seurataan tarkasti. Myös maksusuoritteiden toteutumista on tietysti tarpeen seurata. Sopimusten rakentamisvelvoitteet ovat toinen asia, joita seurataan tarkasti. Tiettyjen sopimusvelvoitteiden, kuten esimerkiksi asuntojen hallintamuotojakauman seuranta koetaan kuntien puolelta haasteelliseksi, mutta samaan aikaan välttämättömäksi. Näin on etenkin kunnissa, joissa maankäyttösopimukseen ei liity vakuuksia, jotka vapautettaisiin vasta kun sopimuksen rakentamisvelvoitteet on täytetty. Kunnan omia sopimusvelvoitteita, niiden toteutumista ja kustannuksia seurataan myös systemaattisesti monissa kunnissa.

Osassa kunnista ollaan erityisen kiinnostuneita siitä, toimivatko täydennysrakentamisen kannustimet ja pyritään seuraamaan sopimusmääriä ja niiden kehitystä myös tästä näkökulmasta. Myös sopimukseen liittyvät alueluovutukset eli katu- tai puistoalueiden luovutukset ja sopimuskorvauksena saatavat maa-alueet kirjataan usein ylös sopimuskohtaisesti.

Maankäyttömaksujen volyymin kehitysnäkymät

Valtaosa kunnista pitää notkahdusta maankäyttömaksujen määrään erittäin todennäköisenä välittömässä lähitulevaisuudessa. Osassa kunnista tämä on jo selkeästi nähtävissä. Tähän pidetään syynä heikkoa markkinatilannetta, joka aiheuttaa maanomistajien haluttomuutta viedä kiinteistökehityshankkeita eteenpäin juuri tällä hetkellä.

Tätä suhdanteesta vahvasti riippuvaa notkahdusta sopimuskorvausten määrässä pidetään kuitenkin väliaikaisena, ja selkeä enemmistö haastatelluista kunnista uskoo pidemmällä aikavälillä maankäyttömaksujen määrän kasvavan. Korvausten määrän kehitystä ohjaa vahvasti kunnan kaavoitusvolyymi ja sen kohdentuminen kaupunkirakenteessa. Niinpä maankäyttömaksujen ennustettuun lisääntymiseen on pääasiallisena syynä kuntien strateginen päätös ohjata kasvua yhä vahvemmin rakennetun ympäristön olemassa olevien rajojen sisäpuolelle, eli panostaa täydennysrakentamiseen. Täydennysrakentamisen toteutumista edistävänä tekijöinä mainittiin muun muassa olemassa olevan kaupunkirakenteen väljyys, rakennuskannan kaavamutoksille edullinen ikä, sekä kunnan väkiluvun positiiviset kasvunäkymät.

Vaikka selkeä enemmistö haastatelluista kunnista uskoo maankäyttömaksujen kasvuun tulevaisuudessa, tunnistetaan myös jotain tätä kasvua taittavia tekijöitä. Osa niistä liittyi itse maankäyttösopimuskäytäntöihin: erilaiset kannustimet (muun muassa alennukset sopimuskorvauksesta) ja sopimuskorvauskynnyksen nosto vähentävät kerättävien korvausten euromäärää. Yhtenä maankäyttömaksujen määrää pienentävänä tekijänä mainittiin myös henkilöstöressurssien puute niin tonttiyksikössä kuin kaavoituksessa. Kaavamutokset ovat usein monimutkaisia ja työläitä prosesseja, eli vaativat kokeneita kaavoittajia, joista on joissain kunnissa tällä hetkellä pulaa.

Kaikista haastatelluista kunnista vain kaksi piti todennäköisenä, että tulevaisuudessa maankäyttömaksujen vuosittainen kertymä on euromäärältään nykyistä pienempi myös hiukan pidemmällä aikavälillä. Ensimmäisessä kunnassa tähän on syynä hyvä olemassa oleva kerrostaloasumisen kaavavaranto, minkä johdosta sekä maankäyttösopimusten lukumäärä että täten kertyvät korvaussummat olisivat luultavasti tulevaisuudessa vähäisempiä kuin tällä hetkellä. Toisessa kunnassa laskua taas ennustettiin ainoastaan kertyviin korvaussummiin, mutta ei sopimusten lukumäärään. Kyseisessä kunnassa tähän on taas syynä jäljellä olevien potentiaalisten täydennysrakennustonttien sirpaleisuus, kun kaikista suuremmista kokonaisuuksista, eli toisin sanoen kaupunkirakenteen sisälle jääneistä vanhoista teollisuusalueista, on jo saatu kaavamutokset toteutettua. Onkin hyvä muistaa, että maankäyttösopimusten lukumäärä ja maksujen kerätty kokonaissumma eivät aina korreloi keskenään.

Muutama kunta mainitsi myös lainsäädännön, erityisesti lunastuslainsäädännön, vaikutuksen maankäyttömaksujen määrään. Esimerkiksi lunastamisen hankaluuden voidaan katsoa vaikuttavan positiivisesti maankäyttömaksujen määrään: kun kunta ei hanki maata omaan omistukseensa, on vaihtoehtona maankäyttömaksu.

Maankäyttömaksujen kehitysnäkymiä spekuloidessa on myös hyvä pitää mielessä, että osa kunnista piti niiden määrän kehityksen arviointia hyvin vaikeana.

4 Esimerkki säädösmuutosten vaikutusten arvioinnista

Tässä luvussa lähestytään kaavoituksen kautta syntyvää arvonmuutoksen arviointia ja jakamista säädösmuutosten vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Maamarkkinoita ja maapoliittisia toimenpiteitä koskevan tiedon vähyyden johdosta on vaikea muodostaa edes mittakaavallista ymmärrystä siitä, minkälainen väliintulo maamarkkinoille tehdään maapoliittisilla ohjauskeinoilla. Sekä markkinaintervention suuruusluokan että sen vaikutusten kohdentumisen arviointi on hankalaa. Erityisiä haasteita tästä seuraa silloin, kun maapoliittisia instrumentteja halutaan kehittää tai uudistaa, ja työn tueksi tarvittaisiin tietoa muutosten vaikutuksista keskeisiin toimijoihin.

Tässä luvussa pyritään konkretisoimaan niitä reunaehtoja ja haasteita, mitä maapoliittisia instrumentteja koskevien säädösmuutosten arvioinnissa kohdataan. Tarkastelu rajautuu kolmeen säädösmuutosskenaarioon. Skenaariot kehitettiin yhdessä hankkeen ohjausryhmän kanssa. Skenaarioihin on luonnollisesti vaikuttanut yleinen keskustelu Maankäyttö- ja rakennuslain sekä Lunastuslain uudistamistarpeista⁵, mutta käytettyjä skenaarioita ei pidä tulkita esityksinä tai ehdotuksina tuleviksi lainsäädäntömuutoksiksi.

Alla esitetyt säädösmuutosten vaikutusten arvioinnit on esitetty neljässä vaiheessa. Ensimmäisessä kuvataan säädösmuutoksen sisältö. Tämän jälkeen toisessa vaiheessa kuvataan käsitteellisesti, minkälaisia vaikutuksia säädösmuutoksella voidaan olettaa olevan kunnille ja maanomistajille nimenomaan kaavoituksesta seuraavan arvonnousun jakamisen näkökulmasta. Lisäksi on pyritty tunnistamaan mahdollisia laajempia vaikutuksia. Kolmannessa vaiheessa pyritään arvioimaan määrällisesti mahdollisia muutoksia. Neljännessä vaiheessa itsearvioidaan vaikutusarvioinnin luotettavuutta. Tässä kohdassa pohditaan myös sitä, kuinka vaikutusketjut muuttavat, jos säädösmuutosskenaariota muutetaan.

5 ks. esim. Lunastuslainsäädännön korvauserusteiden tarkistaminen: Lunastuslakityöryhmän mietintö ja Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

4.1 Säädoskenaario 1: Muutokset kehittämiskorvauksen kynnysehdossa

Säädosmuutoksen kuvaus

Kehittämiskorvauksen kerrosneliömetreihin perustuvien kynnyсарvojen muutos 250 kerrosneliömetriin nykyisestä 500 kerrosneliömetristä.

Vaikutusmekanismit kunnille ja yksityisille maanomistajille

Vaikutukset kehittämiskorvaukseen

Kehittämiskorvauksen kerrosneliömetreihin perustuvien kynnyсарvojen laskeminen 250 kerrosneliömetriin parantaa kuntien edellytyksiä periä kehittämiskorvausta ja siten kattaa kaava-alueita palvelevan yhdyskuntarakenteen kustannuksia. Muutos toisi etenkin pienempiskaalaiset hankkeet (esim. omakotitaloalueiden täydentävät kaavat) useammin korvauksen piiriin. Jos tällaiset kaava-alueet aiheuttavat investointitarpeita yhdyskuntarakenteeseen, muutos parantaa kuntien edellytyksiä rahoittaa näitä. Vastaavasti yksityisten maanomistajien saama hyöty kaavoituksesta pienenee. Koska kehittämiskorvausta ei ole Suomessa juurikaan käytetty, eivätkä kunnat raportoi yhdyskuntarakenteen kustannuksia kaava-alueittain, ei muutoksen euromääräisiä vaikutuksia voida arvioida luotettavasti.

Korvauskynnyksen lasku vaikuttaisi myös maanomistajien halukkuuteen kaavan toteuttamiseen. Kehittämiskorvaus peritään rakennusluvan hakemisen yhteydessä, ja korvauskynnyksen lasku tekee kaavan toteuttamisesta taloudellisesti vähemmän houkuttelevaa. Näin ollen maanomistajilla saattaisi olla suurempi intressi olla toteuttamatta kaavaa.

Vaikutukset maankäyttösopimuskorvauksiin

Vaikka MRL 91b§ nimenomaisesti toteaa, että maankäyttösopimuksilla voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista kehittämiskorvauksen sääntelystä poiketen, on oikeuskäytännössä katsottu, että kehittämiskorvausta koskeva sääntely muodostaa mittapuun arvioitaessa maankäyttösopimuksen sopimusoikeudellista pätevyyttä ja kohtuullisuutta (KKO 2016:8). Näin ollen, vaikka kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn muutokset eivät välittömästi koske maankäyttösopimuskorvauksia, voidaan niillä olettaa olevan vaikutuksia sopimiskäytänteisiin.

Useimmissa kunnissa on periaatteena ryhtyä neuvottelemaan maankäyttösopimuksesta maanomistajan kanssa silloin, kun asemakaavassa osoitetaan kiinteistölle vähintään 500 kerrosneliömetrin verran lisää rakennusoikeutta. Tämä kynnyssehto perustellaan yleensä suoraan kehittämiskorvauksen kynnys ehdolla. Kynnysarvojen muutos todennäköisesti rohkaisisi kuntia alentamaan kynnystä maankäyttömaksun perimiseen. Käytännössä muutos todennäköisesti toisi pienempimuotoisen kehittämisen yhä useammassa kunnassa maankäyttösopimusten piiriin. Tämä parantaa kuntien edellytyksiä rahoittaa yhdyskuntarakennetta, mutta lisäisi samalla maankäyttösopimukseen liittyvää hallinnollista kuormaa (ks. myös Vatiilo 2023). Vastaavasti maanomistajien saama arvonnousu pienenee.

Maankäyttösopimuksen – ja siten maankäyttömaksun – syntyminen edellyttää, että sekä kunta että yksityinen maanomistaja ovat halukkaita sopimukseen. Kun maanomistajan saama taloudellinen hyöty sopimuksesta pienenee, maanomistajien halukkuus sopimukseen pienenee. Hankkeessa haastatellut kunnat nostivat usein esiin sen, että tälläkin hetkellä täydennysrakentamisen suurimpia esteitä on se, että se ei ole taloudellisesti houkuttelevaa maanomistajan näkökulmasta. Jos kynnyssehtoa lasketaan, osa hankkeista ei enää tule kaavoituksen piiriin. Käytännössä kynnysarvojen laskeminen vaikuttaisikin kuntiin niin, että kuntien kynnystasot tulisivat todennäköisesti asettumaan laajemmalle vaihteluvälille, riippuen rakennusoikeuden arvosta, kunnan maapoliittisesta paineesta lisätä kaavatarjontaa yksityistä maata kaavoittamalla ja maanomistajien paineesta saada omistamansa maa kaavoitetuksi.

Vaikutusten määrällistäminen

Koska meillä ei ole tietoa siitä, miten maankäyttömaksut jakautuvat lisärakennusoikeuksien funktiona, ei muutoksen euromääräistä vaikutusta voida arvioida.

Liiteri-tietopalvelun tiedoista voidaan havaita hyväksytyissä asemakaavoissa sallittu rakennusoikeus ja kaavamutoksissa sallittu lisärakennusoikeus. Aikavälillä 2010–2020 keskimäärin noin 1 % hyväksytyistä kaavoista sallittu rakennusoikeus on alle 250 kerrosneliometriä ja noin 9 % hyväksytyistä kaavoista 250–500 kerrosneliometriä. Näissä kaavoissa sallittu rakennusoikeus oli keskimäärin 0,03 % ja 0,3 % vuoden aikana hyväksytyjen kaavojen rakennusoikeudesta.

Kaavassa sallittu rakennusoikeus voi kuitenkin jakautua useammalle maanomistajalle, eikä tätä jakautumista voida havaita suoraan Liiteri-tietopalvelusta. Uudet asemakaavat kohdentuvat usein laajemmille alueille, joten niiden osalta kaavoitustiedot eivät tuo lisätietoa asiaan. Kaavamutoksia tehdään kuitenkin huomattavan paljon useammin yhdellä kiinteistöllä tapahtuvaan täydennysrakentamiseen.

Sellaiset kaavamuutokset, joissa sallittu rakennusoikeus kasvoi kokonaisuudessaan alle 250 kerrosneliometriä, edustivat 0,04 % vuoden aikana hyväksytyjen kaavojen rakennusoikeudesta. Sellaiset kaavamuutokset, joissa rakennusoikeus kasvoi 250–500 kerrosneliometriä edustivat keskimäärin 10 % vuoden aikana hyväksytyjen kaavojen lukumäärästä. Nämä kaavat, sekä sellaiset kaavat, joissa rakennusoikeuden muutoksen määrä on suurempi, mutta jakautuisi useammalle maanomistajalle, tulisivat tällöin kehittämiskorvauksen ja maankäyttösopimuksen piiriin.

Vaikutusarvioinnin luotettavuuden arviointi

Vaikutusarvioinnissa ei pystytty antamaan euromääräisiä arvioita. Myös kaavoitusmääristä kerätyt tiedot ovat ainoastaan suuntaa antavia.

4.2 Säädoskenaario 2: Kehittämiskorvauksen enimmäismäärän korottaminen

Säädosmuutoksen kuvaus

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 f §:ssä määritetyn kehittämiskorvauksen enimmäismäärän korottaminen 80 prosenttiin nykyisestä 60 prosentista.

Vaikutusmekanismit kunnille ja yksityisille maanomistajille

Vaikutukset kehittämiskorvaukseen

Kehittämiskorvauksen enimmäismäärän korottaminen parantaa kuntien edellytyksiä kattaa kaava-aluetta palvelevan yhdyskuntarakenteen kustannuksia. Jos aluetta palvelevan yhdyskuntarakenteen kustannukset ovat korkeammat kuin 60 % arvonnoususta, muutos parantaa kuntien yhdyskuntarakenteen rahoittamisen edellytyksiä ja voi rohkaista kuntia kaavoittamaan uusia alueita. Vastaavasti yksityisten maanomistajien saama hyöty kaavoituksesta pienenee tällaisilla alueilla. Koska kehittämiskorvausta ei ole Suomessa juurikaan käytetty, eivätkä kunnat raportoi yhdyskuntarakenteen kustannuksia kaava-alueittain, ei muutoksen euromääräisiä vaikutuksia voida arvioida luotettavasti.

Enimmäiskorvaustason nosto vaikuttaisi myös maanomistajien halukkuuteen kaavan toteuttamiseen. Kehittämiskorvaus peritään rakennusluvan hakemisen yhteydessä, ja korvaustason nosto tekee kaavan toteuttamisesta taloudellisesti vähemmän houkuttelevaa. Näin ollen maanomistajilla saattaisi olla suurempi intressi viivästyttää rakennusluvan hakemista tilanteissa, joissa kiinteistömarkkinoilla on epävarmuutta.

Muutoksella voi olla myös vaikutuksia kuntien halukkuudelle käyttää kehittämiskorvausta. Kehittämiskorvausta on kritisoitu sen hankaluudesta ja siitä, että kuntien on vaikea osoittaa, kuinka osoitettu kehittämiskorvaus tulee asettumaan säädöksessä asetetun enimmäiskorvauksen (60 %) rajoihin. Tällöin korvaustason pitäminen tasolla, jolla sitä tyypillisesti pidetään maankäyttösopimuksissa (50 %, Falkenbach ym. 2021), voi olla vaikeaa, koska arvonnousun arviontiin liittyy niin merkittäviä haasteita. Enimmäismäärän huomattava korottaminen voi pienentää kuntien pelkoa enimmäismäärän ylityksestä, ja siten rohkaista kehittämiskorvauksen käyttöön ilman, että maanomistajan maksut tosiasiallisesti nousisivat nykytilanteesta. Tällainen systemaattinen siirtymä kehittämiskorvauksen käyttöön maankäyttösopimuksen sijaan voisi keventää kuntien maapoliittisten virkamiesten työkuormaa neuvotteluiden vähetessä, lisätä yhdyskuntarakenteen kustannuksista ja kaavoituksesta seuraavasta arvonnoususta saatavilla olevaa tietoa ja tietoaineistoja, ja siten tehostaa markkinoiden toimintaa. Siirtymä voisi myös parantaa maanomistajien yhdenvertaista kohtelua, jonka usein kritisoidaan heikentyneen tai jota on vaikea arvioida maankäyttösopimuksia käytettäessä (Falkenbach ym. 2021).

Vaikutukset maankäyttösopimuksiin

Vaikka MRL 91b§ nimenomaisesti toteaa, että maankäyttösopimuksilla voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista kehittämiskorvauksen sääntelystä poiketen, on oikeuskäytännössä katsottu, että kehittämiskorvausta koskeva sääntely muodostaa mittapuun arvioitaessa maankäyttösopimuksen sopimusoikeudellista pätevyyttä ja kohtuullisuutta (KKO 2016:8). Näin ollen, vaikka kehittämiskorvausta koskevan sääntelyn muutokset eivät välittömästi koske maankäyttösopimuskorvauksia, voidaan niillä olettaa olevan vaikutuksia sopimiskäytänteisiin.

Pääosa kunnista pyrkii maankäyttömaksuilla jakamaan kaavoituksesta seuraavaa arvonnousua 50/50 periaatteella (Falkenbach ym. 2021). Jakoa on usein perusteltu nimenomaan sillä, että se ei ylitä kehittämiskorvausta koskevaa enimmäismäärää. Jos enimmäismäärää nostetaan, voivat kunnat nostaa tavoitetasoaan myös maankäyttösopimuksissa, ja enimmäistaso voi tällöin nousta, todennäköisesti enintään 70 prosenttiin jättäen pienen varmuusvaran enimmäismäärään, mikä olisi 40 %:n

nousu nykytasosta. Jos enimmäistaso nousee systemaattisesti, kuntien edellytykset rahoittaa yhdyskuntarakennetta paranevat. Vastaavasti maanomistajien sama arvonnousu pienenee.

Kuntien näkökulmasta enimmäistason nosto voi rohkaista kaavoittamiseen. Haastatteluissa useampi kunta mainitsi, että uusien kaavojen tapauksessa maankäyttömaksut eivät aina kata yhdyskuntarakentamisen kustannuksia.

Enimmäiskorvauksen rajan nosto ei kuitenkaan käytännössä mahdollista maankäyttömaksujen systemaattista nostoa niin, että maankäyttömaksukertymät kasvaisivat 40 prosenttia. Maankäyttösopimuksen – ja siten maankäyttömaksun – syntyminen edellyttää, että sekä kunta että yksityinen maanomistaja ovat halukkaita sopimukseen. Kun maanomistajan sama taloudellinen hyöty sopimuksesta pienenee, maanomistajien halukkuus sopimukseen pienenee. Hankkeessa haastatellut kunnat nostivat usein esiin sen, että tälläkin hetkellä täydennysrakentamisen suurimpia esteitä on se, että se ei ole taloudellisesti houkuttelevaa maanomistajan näkökulmasta. Jos sopimuskorvausta nostetaan, osa hankkeista, joihin ryhtyminen maanomistajan näkökulmasta olisi entisillä maksutasoilla ollut houkuttelevaa, ei enää tule kaavoituksen piiriin, tai kunnan täytyy tyytyä enimmäistasoa alempaan korvaustasoon rohkaistakseen näitä hankkeita. Sopimustasot tulisivatkin asettumaan eri tasoille, riippuen kunnan maapoliittisesta paineesta lisätä kaavotarjontaa yksityistä maata kaavoittamalla ja maanomistajien paineesta saada omistamansa maa kaavoitetuksi.

Maankäyttösopimuskorvausten voidaan ajatella myös olevan herkempiä korvaustason nostolle kuin kehittämiskorvauksen, koska maankäyttömaksu tulee yleensä maksettavaksi kaavan hyväksynnän yhteydessä tai tietyn määräajan kuluessa siitä. Etupainoisesti maksettava maankäyttömaksu nostaa kehittäjän kustannuksia ja lisää riskiä siitä, että hanke osoittautuu kannattamattomaksi.

Vaikutusten määrittäminen

Kehittämiskorvaus

Koska kehittämiskorvausta ei ole Suomessa juurikaan käytetty, eivätkä kunnat raportoi yhdyskuntarakenteen kustannuksia kaava-alueittain, ei muutoksen euro-määräisiä vaikutuksia voida arvioida luotettavasti.

Maankäyttömaksut

Koska kaavoitukseen liittyvistä arvonnousuista, maankäyttömaksukertymistä ja maankäyttösopimusehdoista ei ole luotettavaa, systemaattista tietoa, on euromääräisiä kokonaisvaikutuksia mahdotonta arvioida luotettavasti.

Vaikutuksen suuruusluokkaa voidaan kuitenkin haarukoida: Selvityksen haastatteluosassa 10 kaavoitusaktiivisen kunnan kumulatiivinen maankäyttömaksukertymä vuosina 2016–2021 oli 900 miljoonaa euroa, keskimäärin 150 miljoonaa euroa vuodessa. Nämä kunnat vastaavat noin puolesta koko kaavoitusaktiivisuudesta, ja lisäksi kyseisten kuntien alueilla kaavoituksesta seuraava arvonnousu on suurinta korkean asuntokysynnän seurauksena. Neljä merkittävintä kuntaa keräsi lähes 80 % kaikista maankäyttömaksuista. Näin ollen voitaneen olettaa, että merkittävä osa maankäyttömaksuista on kerätty näissä kunnissa. Jos oletetaan että maankäyttömaksujen vuosittainen kokonaismäärä Suomessa olisi 150–200 miljoonaa euroa ja muutoksen voidaan olettaa johtavan enimmillään 40 % nousuun maankäyttömaksukertymässä, olisi maankäyttömaksukertymä tämän jälkeen enintään 210–280 MEUR. Tämä 60–80 miljoonaa euroa voidaan nähdä enimmäishyötynä kuntasektorille. Vastaavasti yksityisten maanomistajien saama hyöty maankäyttömaksuista pienenesi saman verran. Suuruusluokaltaan vaikutus on 0,3–0,4 prosenttia vuosittaisesta koko maassa kerätyn kiinteistöveron määrästä. Koska yksittäisten maankäyttömaksujen suuruuksista tai kohteista ei ole tietoja, ei voida arvioida miten vaikutus kohdentuisi erilaisille maanomistajille tai miten vaikutukset kohdentuisivat eri tulo- tai varallisuusryhmiin.

Toteutuva vaikutus olisi todennäköisesti huomattavasti alhaisempi kuin yllä esitetty, sillä maanomistajien halukkuus sopimukseen laskee korvaustason noustessa. Vaikka maan omistajien vaatimasta hyödystä ei ole aineistoa, voidaan haastattelujen perusteella olettaa, että jo keskisuurissa kunnissa nykyiset maankäyttömaksujen enimmäistasot ovat liian korkeita rohkaisemaan täydennysrakentamista.

Säädösmuutoksen vaikutukset asuntomarkkinoilla riippuvat siitä, kuinka merkittävästi se vaikuttaisi asuntotarjontaan. Asuntotarjontavaikutukset riippuvat siitä, vaikuttaisiko muutos kuntien kaavoituskäyttäytymiseen (rakennusmaan tai rakennusoikeuksien määrään) tai maan tarjontaan. Kun maanomistajan saama hyöty maan kehittämisestä pienenee, maan tarjonta rakennusmarkkinoilla lähtökohdaisesti pienenee, mikä edelleen nostaa maan hintaa ja lopulta vähentää maan tarjontaa. Tämä nostaa asuntokehittämisen kustannuksia, ja siten vähentää asuntotarjontaa ja pienentää asuntotarjonnan hintajoustoa.

Vaikutusarvioinnin yleistettävyyden ja luotettavuuden arviointi

Vaikutukset kehittämiskorvaukseen

Vaikutusten määrällisistä vaikutuksista voidaan antaa vain suuntaa antavia arvioita. Vaikutusarvioinnin keskeinen haaste on se, että meillä ei ole tietoa kehittämiskorvauksen piiriin kuuluvien yhteiskuntarakenteen kehittämisen kustannusten suuruudesta tai suuruusluokasta. Tästä syystä emme käytännössä voi tietää, kuinka merkittävä rajoite kehittämiskorvauksen yläraja tällä hetkellä on.

Jos enimmäiskorvausta nostettaisiin edelleen suuremmaksi kuin skenaariossa esitetty 80 %, vaikutukset muuttuisivat entistä selvemmiksi. Kehittämiskorvaus muuttuisi houkuttelevammaksi kunnan näkökulmasta, mutta samalla yhä harvempi kaava olisi maanomistajan näkökulmasta kiinnostava kehitettäväksi.

Jos kehittämiskorvauksen enimmäistasoa laskettaisiin esim. 40 prosenttiin, muuttuisi kehittämiskorvaus kunnan näkökulmasta entistä vähemmän houkuttelevaksi. Tällöin entistä harvempi kaava olisi kunnan näkökulmasta taloudellisesti kannattava. Vastaavasti enimmäistason lasku tekisi maan kehittämisestä houkuttelevampaa maanomistajille, ja lisäisi maanomistajien halukkuutta rakentamiseen.

Vaikutukset maankäyttösopimuskorvauksiin

Vaikutusten määrällisistä vaikutuksista voidaan antaa vain suuntaa antavia arvioita, sillä maankäyttösopimuskorvausten todellisesta tasosta ja maan kehittämisestä saatavasta rajahyödystä ei ole kattavaa tietoa. Kuntien haastatteluissa tuotiin toistuvasti esiin se, että täydennysrakentaminen on tälläkin hetkellä taloudellisesti kannattavaa vain tarkasti valikoituneilla alueilla. Siksi on ilmeistä, että kuntien saamat maankäyttösopimusmaksut eivät tulisi nousemaan yllä esitettyä maksimimäärää. Sitä, kuinka paljon pienemmäksi kertymä jäisi, on kuitenkin mahdoton arvioida.

Jos enimmäiskorvaustasoa nostettaisiin vielä enemmän, yhä useampi kehityshanke olisi maanomistajan näkökulmasta kannattamaton, ja jäisi siten toteuttamatta. Siksi enimmäiskorvaustasojen nostaminen edellistä korkeammaksi tuskin mahdollistaisi maankäyttömaksutasojen samantasoista korotusta.

Jos enimmäiskorvaustasoa laskettaisiin esimerkiksi 40 prosenttiin, muuttuisivat maankäyttösopimukset kunnan näkökulmasta vähemmän houkutteleviksi, ja entistä harvempi kaavamuuotos olisi kunnalle taloudellisesti kiinnostava. Toisaalta matalampi korvaustaso nostaisi maanomistajien halukkuutta kehittämiseen, ja laajentaisi niitä alueita, joilla täydennysrakentaminen on maanomistajalle kannattavaa.

4.3 Säädoskenaario 3: Lunastuslaissa määritetyn korvaustason korottaminen

Säädosmuutoksen kuvaus

Lunastuslaissa määritetyn korvaustason nostaminen 115 prosenttiin käyvästä arvosta.

Vaikutusmekanismit kunnille ja yksityisille maanomistajille

Kunnat hankkivat maata pääsääntöisesti kolmeen tarkoitukseen: yhdyskuntarakenteen kannalta tarpeellisen infrastruktuurin, kuten katujen ja puistojen, toteuttamiseen, julkiseen maan kehittämiseen sekä vaihtomaaksi. Kuntien halukkuus käyttää lunastusta vaihtelee, mutta lähtökohtaisesti lunastusta on käytetty näistä kahteen ensimmäiseen tarkoitukseen. Lunastuksia toteutetaan Suomessa harvoin, mutta tämä voi olla osin seurausta siitä, että lunastuksen uhka on niin selvä, että maanomistaja suostuu vapaaehtoisiin kauppoihin, koska tietää että kunta muuten etenee lunastuksessa, ja että maanomistajan saama korvaus ei parane lunastusprosessissa.

Lunastuskorvauksen tason korottaminen nostaisi yhdyskuntarakenteen kannalta tarpeellisen infrastruktuurin toteuttamisen kustannuksia. Nämä maa-alueet ovat alueellisesti tarkkaan määriteltyjä alueita, jotka kunta tarvitsee haltuunsa toteuttaakseen velvoitteensa. Näille maa-alueille ei siis ole olemassa korvaavia alueita, jotka kunta voisi ostaa muilta maanomistajilta, jos kyseinen maanomistaja ei ole halukas myymään maata. Näin ollen maanomistaja, jonka maita kunta haluaa ostaa, tietää joutuvansa luopumaan maa-alueestaan. Jos lunastuskorvausta korotetaan korkeammaksi kuin vapaaehtoisissa kaupoissa, on maanomistajan intressissä kieltäytyä vapaaehtoisesta kaupasta. Tällöin kunnalle jää kaksi vaihtoehtoa: tarjota samaa korotettua kauppahintaa vapaaehtoisessa kaupassa tai käynnistää lunastusprosessi. Molemmissa tapauksissa kunnan maksama hinta todennäköisesti nousee korotuksen verran, ja infrastruktuurin toteuttamisen kustannukset nousevat samassa suhteessa. Maanomistajat, joiden maata hankitaan, vastaavasti saavat suuremman korvauksen. Kunnilla voi olla intressejä tämän jälkeen mahdollisuuksiensa mukaan suunnitella infrastruktuuria myös kustannusvaikutuksia huomioiden (esim. maksimoimalla ilmaislouutusvelvollisuuden mukaiset luovutukset ja hyödyntämällä kunnan omistamia maa-alueita).

Lunastuskorvaustason enimmäistason nostolla olisi vaikutuksia myös julkisen maan kehittämisen kannattavuuteen, mutta vaikutukset eivät olisi niin välittömiä kuin yhdyskuntarakenteen kannalta tarpeellisen infrastruktuurin osalta. Julkisen

maan kehittämisen tapauksessa kunta voi nimittäin vaikuttaa siihen, mitä aluetta se haluaa kehittää, ja siten siihen, millä alueella se haluaa hankkia maata. Kunnalla ei myöskään ole minkäänlaista veloitetta julkiseen maan kehittämiseen, eli sen ei ole pakko hankkia raakamaata tätä tarkoitusta varten. Tällöin kunnan näkökulmasta maa-alueille voi löytyä substituutteja, eikä maanomistaja ole samanlaisessa monopoliasemassa kuin infrastruktuurin osalta. Näin ollen kunta voi lähestyä maanomistajia, joiden maista se on kiinnostunut, ja pyrkiä vapaaehtoiisiin kauppoihin. Maanomistaja voi ryhtyä kauppoihin markkinahintaan tai kieltäytyä niistä. Jos maanomistaja kieltäytyy, kunta voi arvioida maanhankinnan kokonaiskannattavuutta, ja sen jälkeen ratkaista onko sen näkökulmasta järkevää maksaa 15 prosentin preemio maasta. Jos kunta tällaisessa tilanteessa ostaa maan markkinahintaan vapaaehtoisin kaupun, eivät julkisen maan kehittämisen kustannukset tai kannattavuus muutu säädösmuutoksen seurauksena. Jos kunta päätyy maksamaan lunastuskorvauksia, sen maan hankinnan kulut nousevat, ja vastaavasti julkisen maan kehittämisen tuotot pienenevät. Tämä voi pienentää kuntien halukkuutta julkisen maan kehittämiseen, ja rohkaista yksityisen maan kaavoittamista.

Kuntatoimijoiden keskuudessa on ilmaistu huolta siitä, että lunastuskorvauksen nosto voisi johtaa kehäilmiöön, missä vapaaehtoisissa kaupoissa maksettavat hinnat nousisivat lunastuskorvaustason seurauksena, mikä edelleen nostaisi lunastuskorvaustasoja, mikä edelleen nostaisi vapaaehtoisten kauppojen hintatasoja. Lähtökohtaisesti tällaista vaikutusta ei pitäisi syntyä, jos kunta edelleen olisi halukas maksamaan vain markkinahinnan vapaaehtoisin kaupun, ja etenisi lunastusprosessin kautta silloin kun vapaaehtoisia kauppoja ei saataisi toteutettua. Kunnalla voi tietysti olla intressi jouduttaa maanhankintaa tarjoamalla vastaavaa preemiota myös vapaaehtoisissa kaupoissa, mikä voi heijastua kauppahintatilastoihin. Lähtökohtaisesti lunastuksen uhan alla tehty transaktio, vaikka se olisikin vapaaehtoinen, ei ole välittömästi edustava vertailukauppa. Siksi sitä ei ylipäättänsä pitäisi huomioida vertailukauppana lunastuskorvauksia määritettäessä, eikä sillä siten pitäisi olla vaikutusta lunastuskorvaustasoihin. Tiedetään kuitenkin tapauksia, joissa kuntien lunastusuhalla tekemiä kauppoja on käytetty osoituksina markkina-arvosta kiinteistöarvioinnissa, joten arviointikäytänteisiin voi olla tarvetta kiinnittää erityistä huomiota.

Vaikka lunastuskorvaustasolla ei pitäisi olla välitöntä vaikutusta vapaaehtoisten kauppojen hintatasoon, se ei tarkoita, etteikö vapaaehtoisten kauppojen hintatasoissa voitaisi havaita muutosta säädösmuutoksen yhteydessä. Kunnat ovat alueillaan merkittävimpiä raakamaan ostajia. Useat kunnat ovat aktiivisia vapaaehtoisessa maanhankinnassa, mutta myös maanhankinnassa, jossa käytetään lunastuksen uhkaa. Tällaisissa tilanteissa kunnat ostajina usein ilmaisevat, että ovat halukkaita ostamaan raakamaata, mutta eivät korkeampaan hintaan kuin mitä he

maksaisivat siitä lunastuskorvauksena. Tällöin lunastuksen uhka määrittää sekä kaupan syntymisen, että maksettavan kauppahinnan. Maanomistaja, joka nykytilanteessa ei halua myydä, voi käytännössä ainoastaan valita luopuuko maasta kunnan tarjoamaan hintaan heti vai lunastusprosessin jälkeen. Koska hintataso ei tällöin asetu vapaan neuvottelun seurauksena, ja varsinaisia kilpailullisilla markkinoilla havaittuja hintoja ovat usein ainoastaan ne, joissa kunta käyttää etuosto-oikeuttaan, voi nykyinen raakamaamarkkinalla havaittu hintataso olla harhainen.

Lunastuskorvaustason nosto voi parantaa maanomistajan oikeusturvaa: Maanomistajalla on oikeus täyteen korvaukseen taloudellisista menetyksistään (LunL 28 §). Lunastuksen yhteydessä maksettava kohteen korvaus arvioidaan arviointitoimituksessa, ja tällä hetkellä se on kohteen käypä arvo. Tällöin arvioinnin mahdollinen epätarkkuus voi johtaa siihen, että maanomistaja saa todellisuudessa täyttä korvausta pienemmän korvauksen. 15 %:n korotus korvaustasoon toimisi tällöin myös sen suojana, että maanomistajan taloudellinen asema ei lunastuskorvauksen arviointiin liittyvien epätarkkuuksien vuoksi heikkenisi

Vaikutusten määrällistäminen

Vaikutusten määrällistäminen on vaikeaa, sillä meillä ei ole käytössä luotettavia tilastoja yhdysrakenteen kannalta välttämättömän infrastruktuurin kehittämiseen liittyvistä maanhankinnoista, eikä julkisen maan kehittämisen kannattavuudesta. Vaikutusten kokonaissuuruutta voidaan haarukoida kuntien nykyisten maanhankintojen kokonaisvolyymista. Kaikkien kuntien maanhankinta oli vuosina 2010–2022 keskimäärin 158 miljoonaa euroa vuodessa KHR-aineistoon perustuen. Otannan kuntien maanhankinta oli noin 65 miljoonaa euroa vuodessa. Jos oletetaan, että kaikki KHR-aineistossa mainitut maanhankinnat ovat sellaisia, joissa kunta joutuisi etenemään maanhankinnassa lunastuksin, olisi välitön kustannusvaikutus kunnille 23,7 miljoonaa euroa vuodessa. Summa vastaa noin 1,3 % vuosittaisesta kiinteistöverokertymästä 2014–2022. Koska maanhankinnassa on myös sellaista maanhankintaa, joihin lunastuskorvaus ei välittömästi vaikuta, tämä luku on todennäköisesti yliarvioitu. Välittömien vaikutusten lisäksi epäsuoria kustannuksia syntyisi lisäksi lunastusprosessien yleistyessä.

Vaikutusarvioinnin luotettavuuden arviointi

Vaikutusarvioinnin luotettavuutta heikentää eri tarkoituksiin tehtävän maanhankinnan määrästä puuttuva tieto sekä ristiriidat aineistojen kesken.

5 Johtopäätökset

Tämä raportti tarjoaa kokonaiskuvan kaavoituksesta johtuvasta kiinteistöjen arvonmuutoksen ilmiöstä suomalaisessa kontekstissa. Luvussa 2 esitetty viitekehys selvittää kaavoituksen ja kiinteistöjen arvon välistä yhteyttä sekä kaavoitukseen liittyvän arvonnousun jakamisen mekanismeja Suomen tapauksessa. Aihetta käsittelevän tutkimuskirjallisuuden pohjalta voidaan esittää muutamia yleisiä, laadullisia huomioita kaavoituksen vaikutuksesta kiinteistöjen arvoon. Ensinnäkin on syytä korostaa, että tämän yhteyden kuvaus riippuu tarkasteltavasta mittakaavatasosta. Tässä raportissa tätä vaikutusmekanismien poikkeavuutta eri mittakaavatasoilla on havainnollistettu luvun 2 kuviossa 1, jossa pienimpänä mittakaavatasona esitetään tontti, ja suurimpana seutu.

Yksittäisen tontin tapauksessa kaavoituksen vaikutus syntyy käyttötarkoitusten sallimisen tai kieltämisen kautta. Kaavan vaikutus tontin arvoon voi olla sisältönsä puolesta sekä positiivinen tai negatiivinen, ja on myös syytä pitää mielessä, että arvonmuutos on sidoksissa tontin sijaintiin. Toisin sanoen alueilla, joilla kaavan osoittamalle käyttötarkoitukselle on suurta kysyntää, voi kaavoituksen synnyttämä arvonnousu olla hyvin merkittävä, kun taas vähäisen kysynnän alueilla samanlaisen kaavan vaikutus tontin arvoon voi olla pieni tai jopa negatiivinen. Tästä arvonmuutoksen paikallisuudesta johtuen ei ole mahdollista esittää koko maan tasolle yleistyvää laskukaavaa, jonka avulla voitaisiin määrittää tietynlaisen kaavan synnyttämä tontin arvonmuutos. Siirryttäessä lähialueen tasolle on huomioitava kaavahankkeen vaikutukset lähialueen kiinteistöjen arvoihin esimerkiksi parantuneen saavutettavuuden tai palvelutason kautta. Kunta- tai kaupunkitasolla tarkasteltuna puolestaan kaavoituksen ja suhteellisen rakennusmaan tarjonnan välinen yhteys selittää kaavoituksen vaikutusta maan (kiinteistöjen) arvoon.

Maankäyttöpoliittisilla keinoilla paitsi luodaan kiinteistöjen arvonmuutoksia, myös vaikutetaan siihen kenelle ja missä suhteessa nämä arvonmuutokset jakautuvat. Kirjallisuudessa arvonnousun jakamiselle on tunnistettu kolme päämekanismia, 1) makrotason järjestelmän kautta tapahtuva arvonnousun jakaminen, 2) yksittäisten maapoliittisten ohjauskeinojen kautta tapahtuva suora arvonnousun jakaminen, ja 3) yksittäisten maapoliittisten ohjauskeinojen kautta tapahtuva epäsuora arvonnousun jakaminen (Alterman, 2012). Suomessa kuntien laajasti harjoittama julkisen maan kehittäminen on esimerkki ensimmäisen tyyppisestä makrotason

järjestelmän kautta tapahtuvasta arvonnousun jakamisesta. Julkisen maan kehittämisessä kunnan maanhankinta on arvonnousun jakamisen näkökulmasta oleellinen vaihe. Vaikka kaavoituksen synnyttämä (mahdollinen) arvonnousu konkretisoituu kunnille tontinluovutusvaiheessa, on kuitenkin varottava päättelemästä, että arvonnousun suuruus voitaisiin määrittää vähentämällä maanhankinnan kustannukset tontinluovutustuloista. Tämä johtuu siitä, että julkisen maan kehittämiseen liittyy myös muita kustannuksia, lähtien infrastruktuurin rakentamisen kustannuksista, sekä monia riskejä, joita ei kaikkia pystytä edes havainnoimaan.

Tämän raportin rekisteriaineistoihin pohjautuvat tulokset kuntien maanhankinnasta vahvistavat käsitystä siitä, että Suomessa kunnat hankkivat maata omistukseensa keskimäärin hyvin aktiivisesti. Yleiskaavoitetuilta ja kaavoittamattomilta alueilta, joilta kunnan julkisena maankehittäjänä voisi olettaa ensisijaisesti olevan kiinnostunut hankkimaan maata, hankittiin vuosina 2010—2022 noin 857 miljoonan euron arvosta maata. Asemakaavoitetuilta alueilta kuntien ostamien maiden kokonaisvolyymi oli tätä lukua selvästi korkeampi sama periodin aikana, lähes 1,2 miljardia euroa. Rekisteriaineistotarkastelun pohjalta on kuitenkin mahdotonta sanoa, mikä osuus tästä luvusta on tehty julkisen maan kehittämistarkoituksia varten. Kaavoitusaktiivisempien kuntien kanssa tehdyt haastattelut silti vahvistivat, että kunnat hankkivat asemakaavoitettua maata esimerkiksi kohtuuhintaisen asuntotuotannon, tietynlaisen palvelurakentamisen tai kaupunkirakenteen tiivistämisen mahdollistamiseksi. Tämän tyyppinen maanhankinta on satunnaisempaa kuin yleiskaavoitetun maan hankinta, ja se painottuu suuriin (ja kasvaviin) kaupunkeihin. Kuntien omat odotukset asemakaavoitetuille alueille kohdistuvan maanhankinnan kasvusta tulevaisuudessa ovat haastattelujen perusteella sangen varovaisia. Raportissa tehdyt tarkastelut asemakaavoituksen volyymeista vuositasolla kuitenkin osoittavat, että asuntorakentamisoikeutta osoittavan kaavoituksen kokonaisvolyymista entistä suurempi osuus muodostuu asemakaavojen muutoksista kuin uusista asemakaavoista. Ilman selviä muutoksia maanhankinnan painopisteessä, merkitsee tämä sopimusteitse tapahtuvan arvonnousun jakamisen merkityksen kasvua.

Maankäyttösopimukset ovat Suomen tapauksessa se maapoliittinen ohjauskeino, jonka kautta Altermanin (2012) jaottelun mukaista suoraa ja epäsuoraa arvonnousun jakamista pääasiassa toteutetaan. Tässä raportissa tarkastelun painopiste oli maankäyttömaksujen määräytymisen käytännöissä, eli suoran arvonnousun jakamiseen liittyvissä tavoissa. Kerättyjen maankäyttömaksujen määrissä kaavoitusaktiivisimpien kuntien osalta on havaittavissa lievä nouseva trendi vuosina 2010—2022, joskin näiden lukujen tulkintaan liittyy monia epävarmuustekijöitä. Lainsäädäntö ei määritä sopimuskynnystä maankäyttömaksulle eli on kuntien itsensä harkinnassa, milloin kaavoituksesta maanomistajalle syntyvä hyöty ylittää sopimuskynnyksen. Toisaalta kehittämiskorvausta koskevassa MRL 91 c pykälässä määritellään

merkittävän hyödyn rajaksi 500 kerrosneliometriä, ja moni kunta on omaksunut tämän merkittävän hyödyn määritelmän omaksi sopimuskynnyksekseen. Vaikka maankäyttösopimuksilla lainsäädännöllisen määritelmän mukaan sovitaan maanomistajan osallistumisesta kunnalle asemakaavoitettavan alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, on maankäyttömaksun määrä sidottu kaikissa haastatelluissa kunnissa kaavan synnyttämään arvonnousuun. Maankäyttömaksu asettuu tarkastelluissa kunnissa yleisesti 35–60 prosentin välille arvioidusta arvonnoususta, mutta maankäyttömaksun määritykseen käytettävät prosenttiosuudet vaihtelevat myös kuntien sisällä esimerkiksi kaavatyypin tai maankäytön muodon perusteella. Kaavamuutosten tapauksessa arvonnousua leikataan yleensä pienemmällä prosentilla kuin uusien kaavojen tapauksessa, ja lisäksi monet kunnat soveltavat alennettua arvonnousun leikkauksen prosenttia kannustimena täydennysrakentamiselle.

Tämän raportin yhtenä tavoitteena on lisätä ymmärrystä maankäyttöpolitiikkaan liittyvän raportoinnin ja tietovarantojen nykytilasta etenkin vaikutusarvioinnin näkökulmasta. Kysymystä lähestyttiin tietokantojen, haastattelujen ja säädöskenaarioiden keinoin. Tietokanta-analyysissä tarkasteltiin etenkin Liiteri- ja KHR-tietopalveluiden tietojen käytettävyyttä. Haastatteluun kartoitettiin sitä, millaisia tietovarantoja kunnissa syntyy julkisten tietovarantojen lisäksi. Säädöskenaarioiden vaikutusarvioinnilla konkretisoitiin aineistojen käytettävyyttä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että maankäyttöpolitiikkaan liittyvään raportointiin ja tietovarantoihin liittyy merkittäviä haasteita vaikutusarvioinnin näkökulmasta. Lähtökohtaisesti Suomessa ei ole olemassa tietokantoja, jotka kertoisivat mitä maankäyttöpoliittisia toimia kunnat tekevät, mitkä niiden taloudelliset vaikutukset ovat tai miten taloudelliset vaikutukset kohdentuvat eri toimijoille. Esimerkiksi maanhankintaa tehdään moniin tarkoituksiin, eivätkä kaikki näistä liity välittömästi lunastuksiin. Kansalliset tietovarannot eivät siten välittömästi mahdollista esimerkiksi lunastuslakiin liittyvien vaikutusarviointien tekoa. Vaikka KHR-palvelussa havaittu otannan kuntien maanhankinnan summa yli ajan vastasi melko hyvin kuntien itse ilmoittamaa maanhankinnan kokonaisvolyymia, aineistoissa oli kuntatasolla huomattavia, jopa 70 % eroja. Nämä selittyvät todennäköisesti sillä, että kunnat tekevät myös muita kuin maankäyttöpoliittisia kiinteistökauppoja ja sillä, että kaikki transaktiot eivät välttämättä ole kiinteistömuotoisia. Kuntatasolla havaittu erojen suuruus kuitenkin indikoi, että summatiedot voivat myös olla harhaanjohtavia.

Kaavoituksen aiheuttaman arvonnousun ja siihen liittyvän vaikutusarvioinnin näkökulmasta tietoa tarvittaisiin etenkin kunnalle koituvista kaavan toteuttamisen kustannuksista, maankäyttösopimusten perusteista sekä maan arvosta, arvonnoususta

ja sen jakamisesta. Kaavan toteuttamisen kustannuksista ei ole olemassa mitään systemaattista tietoa, mikä vaikeuttaa sen arvioimista, kuinka muutokset arvonnousun jakamisessa vaikuttaisivat kaavojen kokonaistaloudellisuuteen. Vastaavasti maankäyttösopimuksista tietoa on saatavilla vain tiedustelemalla kunnilta suoraan, ja tällöin aineisto on lähtökohtaisesti kuntatasolla. Koska maankäyttösopimusperusteissa on vaihtelua kuntien sisälläkin, ei näistä kuntatason luvuista voida muodostaa päätelmiä siitä, millaisia muutoksia mahdolliset säädösmuutokset aiheuttaisivat sopimuksiin ja miten nämä muutokset kumuloituisivat kuntatasolla ja kansallisesti. Aineisto ei ole myöskään täysin yhteismitallista. Maankäyttösopimuksin tehdyn arvonnousun määrään ja jakamiseen liittyvän tiedon puute estää myös luotettavien arvioiden tekemisen siitä, miten säädösmuutokset vaikuttaisivat maanomistajan rajahyötyyn ja edelleen sopimushalukkuuteen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maankäyttöpolitiikkaan liittyvään vaikutusarviointiin liittyy tällä hetkellä niin huomattavia haasteita, että vaikutuksia voidaan arvioida vain hyvin karkealla tasolla, tai haarukoiden vaikutusten todennäköistä mittakaavaa erilaisista lähteistä.

5.1 Suositukset ja kehittämisehdotukset

Kehitetään maankäyttöpolitiikkaan liittyvää taloudellista raportointia läpinäkyvämmäksi. Raportoinnin kehittämisessä tulisi arvioida sekä kuntatasolla raportoitavan tiedon tarvetta että kohdetasolla raportoitavan tiedon tarvetta.

Kehitetään työkalu kaavoihin liittyvien toteutuskustannusten seurantaan ja raportointiin.

Selvitetään esimerkiksi muutaman kunnan otantaa hyödyntäen, mistä poikkeamat KHR-aineistossa ja kuntien itse tilastoimassa maanhankinnassa johtuvat. Erojen parempi ymmärrys voi mahdollistaa KHR-aineiston tehokkaamman käytön vaikutusarvioinnissa.

Vastaavaa otantaa hyödyntäen voisi olla hyödyllistä selvittää, saataisiinko Liitertietopalvelun aineistot sujuvasti yhdistettyä maanomistustietoihin. Yhdistämisen jälkeen tietovarannoista saataisiin tieto rakennusoikeuksien jakautumisesta kiinteistöille ja omistajille.

6 Lähteet

- Albouy, D., Ehrlich, G., & Shin, M. (2018). Metropolitan land values. *Review of Economics and Statistics*, 100(3), 454–466.
- Alexander, E. R. (2014). Land-property markets and planning: A special case. *Land use policy*, 41, 533–540.
- Alonso, William. (1964). *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*. Harvard University Press Cambridge, MA.
- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited. *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Oxford University Press. Oxford, pp. 755—786.
- Bostic, R. W., Longhofer, S. D., & Redfearn, C. L. (2007). Land leverage: decomposing home price dynamics. *Real Estate Economics*, 35(2), 183–208.
- Davis, M. A., & Heathcote, J. (2007). The price and quantity of residential land in the United States. *Journal of Monetary Economics*, 54(8), 2595–2620.
- Davis, M. A., & Palumbo, M. G. (2008). The price of residential land in large US cities. *Journal of Urban Economics*, 63(1), 352–384.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (n.d.). Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus. Verkkosivu. Viitattu 20.3.2023. <https://www.ely-keskus.fi/alueiden-kaytto-ja-rakentaminen>
- Falkenbach, H., Krigsholm, P., Lönnroth, T., Puustinen, T., Ekroos, A., Häkkänen, M., Kortelainen, J., Luomala, N., Rausmaa, S & Toivanen, M. (2021). *Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus: Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyyys*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja.
- Gedal, M., & Ellen, I. G. (2018). Valuing urban land: Comparing the use of teardown and vacant land sales. *Regional Science and Urban Economics*, 70, 190–203. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.03.006>
- Geltner, D., and Miller, N. (2001), *Commercial Real Estate Analysis and Investment*, OnCourse Learning, 1. painos.
- Geltner, D., N. Miller, J., Clayton and P. Eichholtz. (2014), *Commercial Real Estate Analysis and Investment*, OnCourse Learning, 3. painos.
- Glaeser, E. L., Gyourko, J., & Saks, R. E. (2006). Urban growth and housing supply. *Journal of economic geography*, 6(1), 71–89.
- Glumac, B., Herrera-Gomez, M., & Licheron, J. (2019). A hedonic urban land price index. *Land Use Policy*, 81, 802–812.

- Grover, R. (2016). Mass valuations. *Journal of Property Investment & Finance*, 34(2), 191–204. <https://doi.org/10.1108/JPIF-01-2016-0001>
- Hartmann, T., & Spit, T. (2015). Dilemmas of involvement in land management—Comparing an active (Dutch) and a passive (German) approach. *Land Use Policy*, 42, 729–737. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.10.004>
- Heinonen, T. (2005). Vastikemaat ja maapankki maankäyttöhankeissa. Maanmittauslaitos.
- Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. (2015). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Holstila, E. & Hämäläinen, T. (toim.) (2019). Kaupunkipolitiikan uusi aika. Helsinki: Rakennustieto.
- Kok, N., Monkkonen, P., & Quigley, J. M. (2014). Land use regulations and the value of land and housing: An intra-metropolitan analysis. *Journal of Urban Economics*, 81, 136–148. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.03.004>
- Krigsholm, P., Puustinen, T., Falkenbach, H. (2022). Understanding variation in municipal land policy strategies : An empirical typology. *Cities*, 126, 103710. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103710>
- Kuntz, M., & Helbich, M. (2014). Geostatistical mapping of real estate prices: an empirical comparison of kriging and cokriging. *International Journal of Geographical Information Science*, 28(9), 1904–1921. <https://doi.org/10.1080/13658816.2014.906041>
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (29.7.1977/603)
- Larson, W. D., & Shui, J. (2022). Land valuation using public records and kriging: Implications for land versus property taxation in cities. *Journal of Housing Economics*, 58, 101871. <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2022.101871>
- Lunastuslainsäädännön korvausperusteiden tarkistaminen: Lunastuslakityöryhmän mietintö. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161494> – <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-749-6>
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, Lausuntopyyntönumeron diaarinumero: VN/882/2018. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=5447bac2-b90f-4c2b-bc14-dbd4902828c4>
- Lönnroth, T., Krigsholm, P., Puustinen, T., & Falkenbach, H. (2021). Tarjonnan tiellä vai tuoja? Maapolitiikan yhteys asuntotarjontaan. *Maankäyttö* 4/2021.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132).
- Mayer, M., Bourassa, S. C., Hoesli, M., & Scognamiglio, D. (2019). Estimation and updating methods for hedonic valuation. *Journal of European Real Estate Research*, 12(1), 134–150.
- Muth, Richard F. (1975). *Urban Economic Problems*. HarperCollins Publishers.

- Oikarinen, E. (2010). An econometric examination on the share of land value of single-family housing prices in Helsinki. *Research on Finnish Society*, 3, 7–18.
- Oikarinen, E. (2015). Asuntotarjonnan hintajouston alueelliset erot. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 111(4), 2015.
- Oikarinen, E., Peltola, R., & Valtonen, E. (2015). Regional variation in the elasticity of supply of housing, and its determinants: The case of a small sparsely populated country. *Regional Science and Urban Economics*, 50, 18–30.
- Peltola, R. (2015). Maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittäminen kiinteistöverotuksessa. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 18/2015. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-201-2>.
- Quigley, J. M., & Raphael, S. (2005). Regulation and the high cost of housing in California. *American Economic Review*, 95(2), 323–328.
- Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy, and Taxation*. London: John Murray.
- Rosen, S. (1974). Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition. *Journal of political economy*, 82(1), 34–55.
- Saiz, A. (2010). The geographic determinants of housing supply. *The Quarterly Journal of Economics*, 125(3), 1253–1296.
- Sheppard S. (1999). Chapter 41: Hedonic analysis of housing markets. *Teoksessa Handbook of Regional and Urban Economics*, Vol. 3, 1595—1635.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). Kotitalouksien varallisuus [verkkojulkaisu]. ISSN=2242-3214. Helsinki: Tilastokeskus [Viitattu: 9.11.2023]. Saantitapa: <https://stat.fi/tilasto/vtutk>
- Titman, S. (1985). Urban land prices under uncertainty. *The American Economic Review*, 75(3), 505–514.
- Turk, S.S. (2018). Comparison of the impacts of non-negotiable and negotiable developer obligations in Turkey. *Habitat International*, 75, 122—130, <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.03.005>
- Valtonen, E., Falkenbach, H., & van der Krabben, E. (2017). Risk management in public land development projects: Comparative case study in Finland, and the Netherlands. *Land Use Policy*, 62, 246–257.
- van der Krabben, E., Tiwari, P., & Shukla, J. (painossa). A review of land development strategies for urban development: technical function and rationales. *Town Planning Review*, 94(2), 125–148. <https://doi.org/10.3828/tpr.2021.52>
- Vatilo, M., Mattila, H., & Jalasto, P. (2022). Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteiluun?: MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022. *Valtioneuvoston julkaisuja* 2022:47.
- Vatilo, M. (2023). Ympäristöministeriön kaavoittajaselvitys 2023. Ympäristöministeriö A (n.d.). Maankäytön suunnittelu. Verkkosivu. Viitattu 20.3.2023. <https://ym.fi/maankayton-suunnittelu>
- Ympäristöministeriö B (n. d.). Ekologinen kompensatio. Verkkosivu. Viitattu 22.6.2023. <https://ym.fi/ekologinen-kompensaatio>

7 Liitteet

Liite 1 Kaavoitusaktiviteetti kaikkien käyttötarkoitusten osalta

Raportin osiossa 3.1 esitettiin kuntien kaavoitusaktiviteetti käyttäen indikaattorina asuintarkoitukseen (aluevarausmerkintä A) kaavoitettuja kerrosneliömetrejä. Seuraavissa liitteissä on esitetty samat kuvat kuin osiossa 3.1, mutta sisällyttäen tarkasteluun kaikki pääasiallisesti rakentamiselle allokoituneet käyttötarkoitukset. Tarkasteluun on sisällytetty seuraavat aluevarausmerkinnät:

A (asuinrakennusten korttelialue)

P (palvelurakennusten korttelialue)

Y (yleisten rakennusten korttelialue)

K (keskustatoimintojen korttelialue)

T (teollisuus- ja varastorakennusten korttelialue)

R (loma- ja matkailualue)

L (liikennealue)

E (erityisalue)

Täten tarkastelun ulkopuolelle on jätetty seuraavat aluevarausmerkinnät:

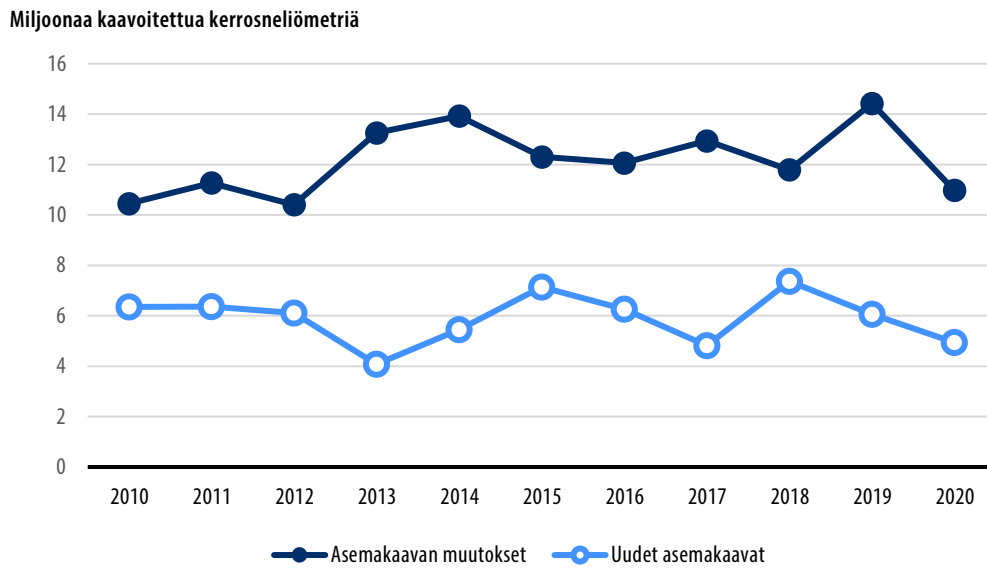
V (virkistysalue)

S (suojelualue)

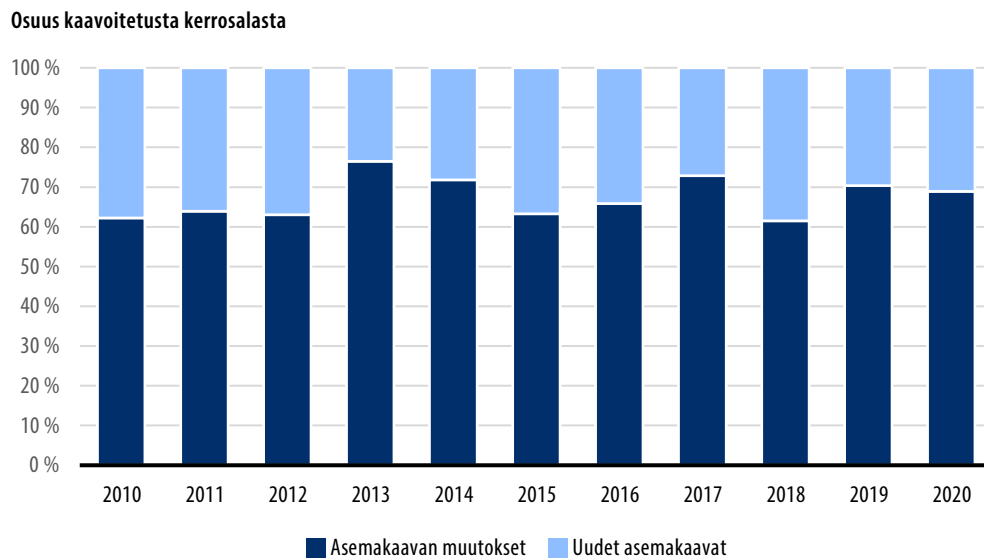
M (maa- ja metsätalousalue)

W (vesialue)

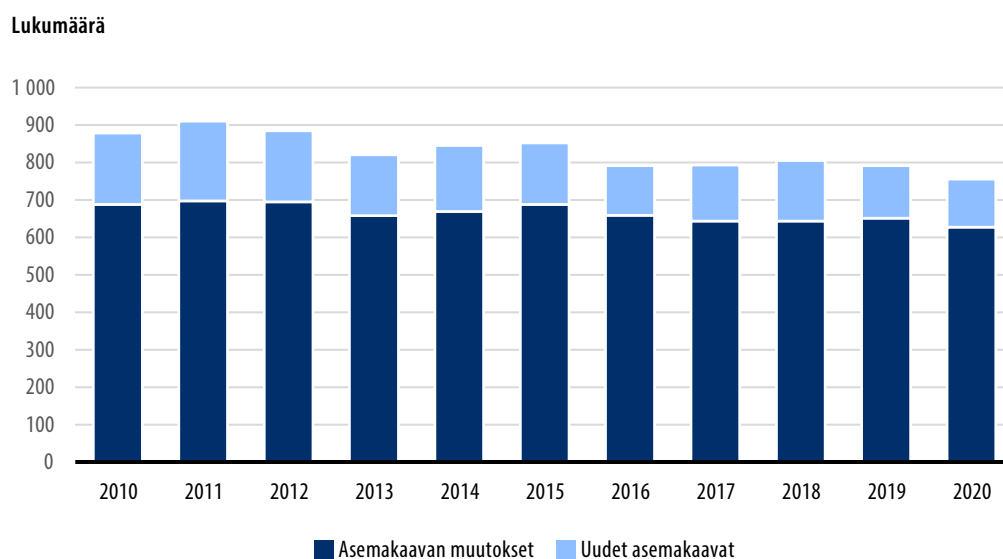
Kuvio 13. Kaavoitusaktiiviteetti ja sen kehitys Suomessa. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin



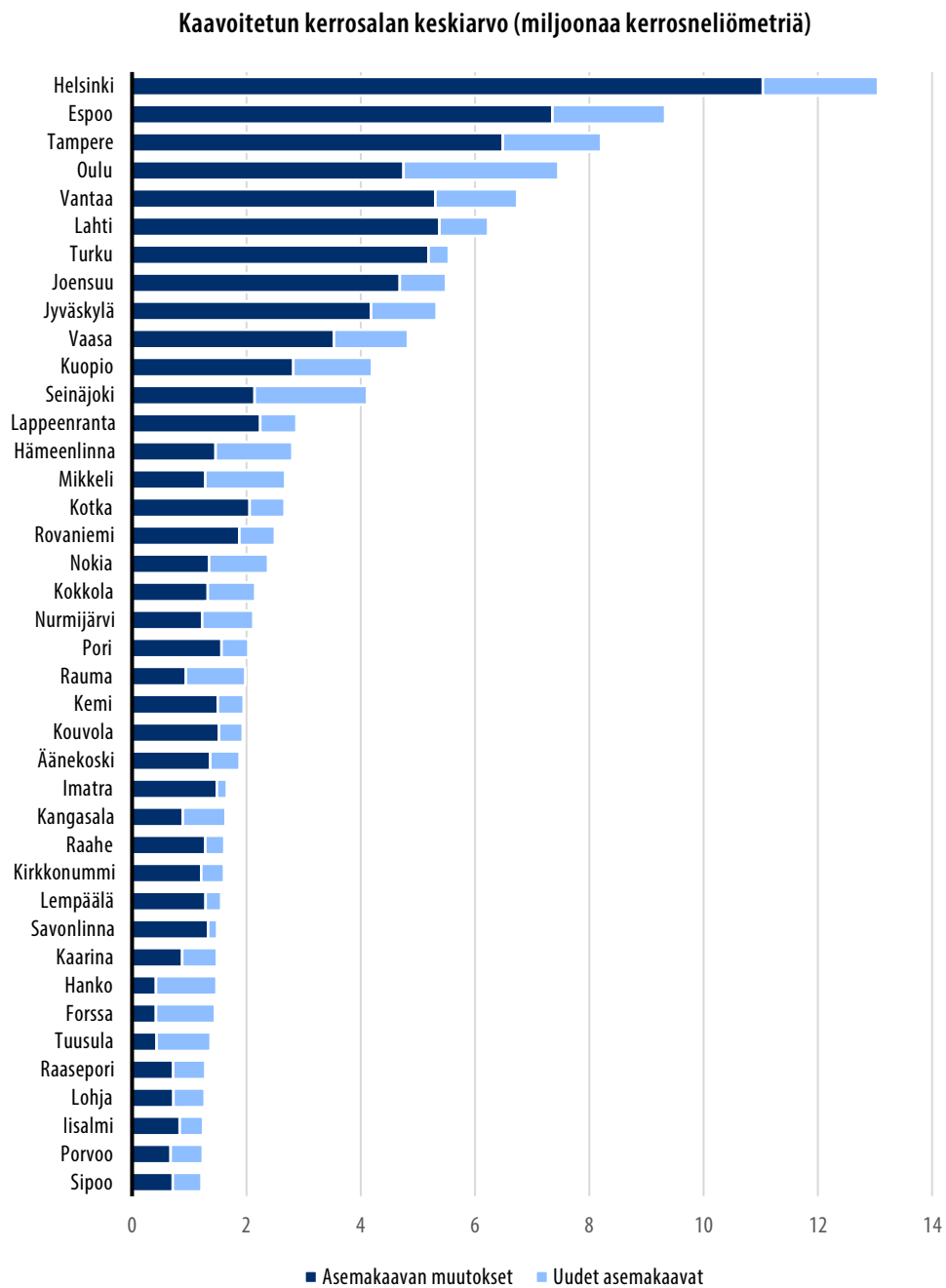
Kuvio 14. Kaavoitusaktiiviteetin jakautuminen uusiin asemakaavoihin ja asemakaavan muutoksiin. Lähde: Kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



Kuvio 15. Hyväksytyjen uusien asemakaavojen ja asemakaavan muutosten lukumäärä 2010–2020. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



Kuvio 16. Kaavoitusaktiiviteetti kunnittain 2010–2020. Lähde: kirjoittajien oma analyysi perustuen Liiteri-tietopalvelun aineistoihin.



tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-083-7

ISSN PDF 2342-6799