

Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö

MIKA HYÖTYLÄINEN

2000-luvun alussa maankäyttöä ohjaavassa lainsäädännössä tapahtui merkittäviä muutoksia, kun maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) teki maankäytösopimukset laillisiksi ja lisäsi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitukseen. Samalla valtion kiinteää omaisuutta yhtiöitettiin Senaatti-kiinteistöille ja kuntien maata ja kiinteistöjä tilakeskuksiin. Tässä artikkelissa tarkastellaan kolmen kaupungin maapolitiikkaa näiden muutosten valossa. Maapolitiikalla tarkoitetaan kärjistetyksi niitä keinoja, joita kunta käyttää maan hankintaan ja luovutukseen. Maapolitiikka on tärkeä osa rakennetun ympäristön kehittämistä ja kaupunkien kokonaisvaltaista kehitystä ja se vaikuttaa suunniteluun, asuntotuotantoon, asumisviihtyisyyteen, alueiden eriarvoisuuteen, kaupunkien taloudelliseen kehitykseen, palveluiden saatavuuteen ja yleiseen hyvinvointiin. Artikkelissa kysytään, kuinka MRL:n tuomat muutokset ja julkisen omaisuuden yhtiöittäminen ovat vaikuttaneet kaupunkien maapolitiikkaan ja maankäyttöön.

Lyhyesti maapolitiikasta

Maankäyttö- ja rakennuslain (5. §) mukaan ”kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.” Maapolitiikkaa pitkään tutkineen Pekka V. Virtasen mukaan maapolitiikka tarkoittaa niitä julkisen vallan toimenpiteitä ”jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasu-

teiden kehittämiseen” (Virtanen 2000, 7). Maapolitiikan perinteisiä tavoitteita ovat maankäyttöpolitiikan, kuten kaavoituksen, toteutumisen varmistaminen, yhdyskunnan suunnittelun ja rakentamisen ohjaaminen sekä sosiaalipoliittiset tavoitteet, kuten kohtuuhintaisten asuntojen tuotannon varmistaminen. Myös teollisuuden toimintaedellytysten turvaaminen ja raha ovat maapoliittisia tavoitteita. (Virtanen 2000, 7, 48–52.)

Virtanen (2000, 29) jakaa kuntien maapolitiikan neljään pääosaan: maanhankinta, maanluovutus, maapolitiikan suhde kaavoitukseen ja muut maapoliittiset tehtävät. Maanhankintakeinoja on pelkistettynä kolme: vapaaehtoiset kaupat, lunastukset ja maankäytösopimukset. Maanluovutuskeinoja ovat myynti ja vuokraus. Yksi maapolitiikan keskeisistä tehtävistä on kaavoituksen ja kaavojen toteuttamisen edistäminen. Suomessa kunnilla on kaavamonopoli, joka tarkoittaa kunnan lainsäädännöllistä valtaa päättää kaavojen sisällöstä, ajoituksesta ja rajauksista. Kaavamonopolia käyttäen kunta voi myös hillitä keinottelua ja vaikuttaa maan hinnan kehitykseen (mt., 57). Keskeinen kysymys kaavoitukselle on, kaavoittaa-ko kunta omaa maata vai myös yksityistä maata. Useat muut kunnan tehtävät kuten ulkoilu-reittien suunnittelu ja vesialueiden hoito vaativat myös maapoliittista asiantuntemusta (mt., 29).

Muutoksia lainsäädännössä, valtion maanomistuksessa ja kuntien kiinteistöhallinnassa

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) korvasi vuonna 2000 vuoden 1958 rakennuslain ja vahvisti kuntien roolia päättää maankäytöstään. Vanhan rakennuslain mukaan kunnilla oli velvolli-

Kiitän kahta anonymia arvioijaa kommenteista sekä Anne Hailaa rakentavasta kritiikistä.

suus alistaa laatimansa kaavat valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Ajatuksena oli, että kunnan ”yläpuolella” toimiva viranomainen voi puolueetomasti sovittaa yhteen kaupunkien ristiriitaisia intressejä ja huolehtia laajempien kokonaisuuksien suunnittelusta. Uuden lain myötä alistamiskäytännöstä luovuttiin. Tätä perusteltiin sillä, että osallistumismahdollisuuksia kaavoitukseen on lisätty. (Haila 2000, 46.) Laki velvoittaa kuntaa järjestämään kaavoitusmenettelyn niin, että kaupunkilaiset voivat ilmaista mielipiteensä kaavoista ja kaavoituksesta (MRL 62. §). Tätä uutta kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäävää pykälää on kuitenkin kritisoitu epämääräisyydestä. Raine Mäntyselä ja Kai Nymanin (2001, 58–59) mukaan merkittävimmät päätökset on edelleen mahdollista tehdä jo hyvissä ajoin ennen kuntalaisten kuulemistä. Myös nykyinen yksityisen rakentajan ja kunnan sopimuksille perustuva projektirakentaminen saattaa vähentää kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa (Haila 2008, 811). Toisaalta MRL:n mahdollistamat kuulemiskierrokset antavat yksittäisille henkilöille enemmän valitusoikeutta täydennysrakentamiseen vaadittavien kaavamuutosten kaatamiseksi omaisuuden suojan nimissä. Kaavavalituksia tutkinut Veikko Eranti (2014, 34) kirjoittaa esimerkiksi, että ”[m]ahdollistamalla yksilöiden suoran osallistumisen suomalainen kaavoitusjärjestelmä antaa hyvin tilaa oman edun ajamiseen perustuvalla käsityksellä politiikasta”.

MRL:n myötä kehittämisalueet ja maankäyttö-sopimukset tulivat laillisiksi. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu tai rakentamaton alue (MRL 110. §), jonka rakentamiseksi kunta ja rakennusliike muodostavat ”yhteisön” (MRL 112. §). Maankäyttösopimus puolestaan tarkoittaa ”kunnan ja yksityisen maanomistajan välistä sopimusta kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvistä asioista” (Virtanen 2000, 86). Maankäyttösopimuksia solmitaan silloin kun kunta ei hanki kaavoitettavia kohteita omistukseensa, eli kun kunta kaavoittaa yksityisen omistajan maata (mt.). Molempia perustellaan sillä, että kaavan toteutuskustannuksia siirretään muulle ”yhteisölle”. Suomessa solmittiin kunnan ja rakennusliikkeen välisiä aluerakennussopimuksia jo 1960–1970-luvuilla, vaikka niistä ei vuoden 1958 rakennuslaissa mitään mainitakaan (Mäkinen 2000, 4). Aluerakennussopimusten hyötynä kunnille voidaan pitää sitä, että kaavoituksen kustannuksia ja toteutusvastuuta voitiin siirtää rakennusliikkeelle (Virtanen

2000, 59–60). Toisaalta maapolitiikkaa ja sopimuskäytäntöjä tutkineen Eija Mäkisen (2000, 1–10) mukaan aluerakentaminen yksityiselle maalle saattoi johtaa myös aluerakenteen hajoamiseen, kun lähiöt rakennettiin kauas kaupungista. Se saattoi johtaa myös epäviihtyisään arkkitehtuurin, kun grynderit rakensivat halvalla, sekä palvelutason heikkouteen, kun alueet eivät nähneet kestäviä investointeja ja näin lopulta myös sosiaaliseen eriytymiseen.

Yleisen edun palvelijana myös valtiolla on roolinsa maapolitiikassa. Valtion voi katsoa täyttäneen velvollisuutensa luovuttamalla omistamaansa raakamaata kunnille asuntotuotantoon raakamaan hinnalla (Kokkinen 2008, 15). Valtion rooli maanomistajana on muuttunut merkittävästi viime vuosikymmeninä. Valtion kiinteistölaitos perustettiin vuonna 1995, mihin asti valtion maita hallinnoi rakennushallitus. Vuonna 1999 virastomuotoinen kiinteistölaitos muutettiin liikelaitokseksi. Liikelaitos sai vuonna 2001 nimekseen Senaatti-kiinteistöt, joka valtion omistamien yhtiöiden (kuten Finnavia, Destia ja VR) kanssa hallinnoi valtion maita. Senaatti-kiinteistöt on harjoittanut yritysmäistä kiinteistöliiketoimintaa ja pyrkinyt maksimoimaan hallinnoimiensa maiden vuokra- ja myyntituotot. Voidaan jopa väittää, että nykyisin valtio maanomistajana on ”kiinteistönjalostaja” muiden joukossa. (Haila 2008, 807.) Jukka Kokkisen (2008, 14) mukaan valtio ja kunnat ovat ajautuneet liiksi toistensa vastustajiksi. Hän kirjoittaa: ”On unohtunut, että molemmat tahot ovat olemassa kansalaisten hyvinvoinnin palvelemiseksi. Molempien tulee ensisijaisesti edistää yleistä etua.” Niinpä sekä valtion että kuntien tulisi punnita toimiensa kokonaisvaikutuksia, ei vain oman organisaation etua. ”Valtion tulee tukea kuntien tasapainoista kasvua eikä vahingoittaa niiden maapolitiikan hoitamista”, tiivistää Kokkinen (mt., 14).

Myös kuntien maan- ja kiinteistönhallinta on muuttunut. Useissa kunnissa kiinteistöjä hallinnoivat nykyään tilakeskukset, jotka hankkivat, myyvät ja hallinnoivat kaupungin toimitiloja ja kunnan muuta kiinteää omaisuutta. Helsingin Tilakeskus kertoo verkkosivuillaan¹ toimintansa periaatteet. Tilakeskus vastaa lähes kaikista Helsingin kaupungin omistamista rakennuksista ja tiloista. Sen tärkeimpiä asiakkaita ovat kaupungin

1 <http://www.hel.fi/www/kv/fi/organisaatio/tilakeskus/tilat+kaupungin+palveluille> (luettu 28.8.2015).

muut virastot, joille Tilakeskus hankkii toimitilat. Eniten tiloja tarvitsevat koulut, päiväkodit sekä sosiaali- ja terveystoimen eri palvelut. Tilakeskus perii vuokraa myös niistä tiloista, jotka ovat kaupungin muiden toimijoiden käytössä. Verkkosivuilla myös kerrotaan vuokrauspolitiikan periaatteet: ”Vuokran tulee kattaa kaikki tilankäytön kustannukset” (ts. Tilakeskus ei subventoi tilan käyttäjiä) ja ”[v]uokran tarkoitus on tehdä kaupungin tilakustannukset näkyviksi ja kannustaa kaupungin eri toimijoita tehokkaaseen tilankäyttöön.” Kaupungille tarpeettomaksi käyneet rakennukset ja osakehuoneistot myydään avoimen tarjouskilpailun perusteella. Tarjouskilpailut eivät kuitenkaan aina tuota haluttua tulosta. Esimerkiksi Helsingin Tilakeskus sai virkistysalueella tyhjillään olleesta vanhasta Fastholman huvilarakennuksesta vain yhden tarjouksen. Tilakeskus ei hyväksynyt tarjousta eikä myöskään virkistyskäyttöä suunnittelevien valtaajien toimintaa, vaan hääsi valtaajat poliisivoimin ja purki rakennuksen vuonna 2015. (Järvinen, HS: 10.3.2015.)

Tampereen kaupungin tilakeskus liikelaitostettiin vuonna 2004. Tampereen tilakeskus on mukana INKA-ohjelmassa², jonka tavoite on ”synnyttää korkeaan osaamiseen perustuvia kilpailukykyisiä yrityksiä ja siten vauhdittaa innovaatiokeskitymien syntymistä.” INKA-ohjelman kotisivuilla kerrotaan, että ohjelman perustana ovat yritysten lähtökohdat ja tarpeet ja se on rakennettu yhdessä yritysten kanssa: ”INKA haastaa kaupunkiseutuja luomaan uudenlaisia osaamiseen pohjautuvia liiketoiminnan kehitysympäristöjä ja edelläkävijämarkkinoita.” Esimerkiksi Oulussa³ tilakeskus puolestaan kertoo vuoden 2014 vuosikertomuksessaan tähtäävänsä 50 prosentin tilansäästöihin opetustiloissa sekä sosiaali- ja terveystiloiden tiloissa. Turussa kiinteistöliikelaitos ei vastaa vain kiinteistöistä ja toimitiloista vaan kaikesta kiinteästä omaisuudesta. Myös maankäyttö on Turussa liikelaitostettu. Tässä artikkelissa tarkastellaan, kuinka kuvatut muutokset lainsäädännössä, valtion maanomistuksessa sekä kuntien kiinteistönhallinnan tavoitteissa vaikuttavat kuntien maapolitiikan tavoitteisiin ja keinoihin.

2 <http://www.tampere.fi/tilakeskus/kehityshankkeet/in-ka8722innovatiivisetkaupungit.html> (luettu 28.8.2015).

3 <http://tilakeskus.ouka.fi/> (luettu 28.8.2015).

Aineisto

Tarkasteltavat kaupungit ovat Helsinki, Tampere ja Turku. Kaikki kaupungit ovat saaneet perustamisvaiheessaan lahjoitusmaita Ruotsin kruunulta ja ovat oikeistovetoisia. Haastatteluvuonna enemmistö jokaisen kaupungin valtuutetuista oli oikeistopuolueesta. Kuntienvälisiä eroja maapolitiikassa selitetään usein kahdella tekijällä: kunnan poliittisella perinteellä ja aikanaan saatujen lahjoitusmaiten määrällä. Esimerkiksi vain vasemmistoenemmistöisten ja runsaasti lahjoitusmaita saaneiden kuntien väitetään harjoittavan aktiivista maapolitiikkaa. Virtasen mukaan molemmat syyt ovat kuitenkin riittämättömiä. Esimerkiksi oikeistoenemmistöisen Helsingin Ruotsin kruunulta saamat lahjoitusmaat olivat aikanaan vain noin 24 neliökilometriä, kun Helsingin nykyinen (2013) maanomistus on Helsingin rajojen sisäpuolella 133,6 ja ulkopuolella 59 neliökilometriä. Helsingin tapauksessa suuri maanomistus perustuu pikemminkin maanhankintaan eli aktiiviseen maapolitiikkaan. (Virtanen 2000; Helsingin kaupungin tietokeskus 2013.)

Artikkelin aineisto koostuu seitsemästä *Maapolitiikka ja omistusoikeudet*⁴ tutkimushankkeeseen vuonna 2013 kerätystä suomalaiskuntien maankäytöstä vastaavan viranhaltijan asiantuntijahaastattelusta. Lisäaineistona käytetään kuntien asumisen ja maankäytön toteutusohjelmia. Haastatteluilla selvitettiin, minkälaista maapolitiikkaa kunnissa harjoitetaan, mitä tavoitteita ja keinoja harjoitetulla maapolitiikalla on ja kuinka ylläkyvatut muutokset ovat vaikuttaneet niihin. Jokaisessa kaupungissa haastattelimme joko kiinteistöpäällikköä ja/tai asuntojohtajaa sekä kaupunginjohtajaa ja/tai teknistä apulaiskaupunginjohtajaa. Hanketta varten haastateltiin yhteensä 22:ta viranhaltijaa ja luottamushenkilöä ja kolmea maapolitiikan ammattilaista kymmenessä kunnassa. Kaikki 25 asiantuntijahaastattelua valittiin niin, että hankkeessa voidaan vertailla erityyppisiä kaupunkeja, kuten paljon lahjoitusmaita saaneita kaupunkeja ja kaupunkeja, jotka eivät saaneet lainkaan lahjoitusmaita, vanhoja kaupunkeja ja pieniä uusia kaupunkeja, kasvavia kaupunkeja ja taantuvia teollisuuskaupunkeja. Tässä artikkelissa vertaillaan kuitenkin kolmea suurta, muuttovoittoista kaupunkia, sillä jo asiantuntijahaastatteluiden

4 Hanke on osa Suomen Akatemian Asumisen tulevaisuus tutkimusprojektia.

alustavassa analyysissä litterointiprosessin aikana kävi ilmi, että näiden suurten kaupunkien maapolitiikan välillä on mielenkiintoisia eroja ja yhtäläisyyksiä, joita olisi syytä tarkastella kansallisten muutosten valossa.

Marja Alastalo ja Maria Åkerman (2010, 390) kirjoittavat, että asiantuntijahaastatteluiden kohdalla analyysiprosessi voi alkaa jo ennen kuin haastattelut ovat valmiita ja se jatkuu aina litterointiprosessin läpi hetkeen, jolloin aineistoja vertaillaan ja ristiinluetaan. Haastateltavien otos edustaa pitkään maapolitiikan parissa työskennelleitä henkilöitä, jotka haastattelun aikana olivat kunnan maapolitiikasta päättävässä asemassa ja jotka ovat alansa asiantuntijoita. Asiantuntijahaastatteluissa ensisijainen kiinnostuksen kohde ei ole itse asiantuntija, vaan henkilöä haastatellaan hänen oletettavasti omaamansa tiedon vuoksi (Alastalo & Åkerman 2010, 373). Asiantuntijahaastattelun analyysin pää tavoitteena on, kuten Alastalo ja Åkerman esittävät, ”houkutellessa esille faktoja”, mikä tarkoittaa eri aineistojen ja lähteiden ristiinluentaa ja sen avulla muodostuvaa kokonaiskuvausta. Haastatteluaineistosta ”esiinhoukuteltuja” faktoja vertaillaan keskenään sekä lisäaineistoon. Seuraavassa havainnollistetaan lainsäädännön muutosten sekä valtion ja kunnan omaisuuden yhtiöittämisen vaikutuksia kuntien maapolitiikkaan relevantteilla haastattelusitaateilla.

Valituskäytäntö, valtion kiinteistöbisnes ja asuntotuotannon ongelmat

Kunnan maapolitiikan tärkeimpiä tavoitteita ovat eri ihmisryhmien asunnontarpeeseen vastaaminen ja kestävä kaupunkirakenne (Virtanen 2000, 49–50). Nämä tavoitteet esitetään myös kuntien maankäytön ja asumisen toteutusohjelmissa, joskin niille ja muille tavoitteille annettu painoarvo vaihtelee. Viranhaltijoiden puheissa maapolitiikan tavoitteet erosivat selvemmin. Helsingin viranhaltijat painottivat, ettei kaupungin tulisi pyrkiä saamaan maasta korkeinta tuottoa, tai kuten haastateltu ilmaisi: ”kunta ei ole bisneskone”, vaan maapolitiikalla tähdätään monipuoliseen asuntotuotantoon. Samaa korostaa myös *Helsingin maankäytön ja asumisen toteutusohjelma 2008–2017*, jossa asunto- ja maapolitiikan ensimmäiseksi tavoitteeksi nimetään monipuolinen asuntotarjonta, asumisolojen parantaminen ja asuntomarkkinoiden tasapainottaminen (s. 6). Silti monipuolinen ja erityisesti kohtuuhintainen vuokra-asunto-

tuotanto on jäänyt vähäiseksi ja asuntojen korkeat hinnat puhuttavat Helsingissä. Julkisessa keskustelussa syyksi esitetään usein tonttipulaa. Viranhaltijoiden mukaan tonttipula ei kuitenkaan ole syynä kohtuuhintaisten asuntojen puutteeseen ja kaupungilla on kaavoitettuna tontteja Ara-tuotantoon kaikille halukkaille. Ara eli asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus on ympäristöministeriön ohjaama virasto. Se muun muassa vastaa valtion asumiseen liittyvien tukien toimeenpanosta. Nämä tuet liittyvät esimerkiksi pieni- ja keskituloisten kotitalouksien ja erityisryhmien asuntoolojen parantamiseen ja kohtuuhintaisten asuntotuotannon rahoittamiseen.⁵ Ongelma on halukkaiden rakentajien vähäinen määrä eli se, että rakennusalan toimijat ovat perustajaurakoitsijoita, joita ei kiinnosta Ara-tuotanto.

Toimijoita markkinoilla on ihan liian vähän. Se on iso ongelma täällä Helsingin seudulla (...) kaikki haluaisi gryndata ja urakoida ei halua kukaan. Toiminta on sellaista, että hinta ei joustu yhtään. Jos asunnot eivät mene kaupaksi, ei niiden hintaa suinkaan alenneta, vaan tuotanto pannaan jäihin heti.

(Viranhaltija 1. Helsinki)

Niin kutsutut yleishyödylliset asuntotuottajat ovatkin 2000-luvulta alkaen rakentaneet vain vapaarahoitteisia asuntoja, joiden vuokra määräytyy markkinoilla. Tämä johtuu haastateltavan mukaan siitä, että valtio elvytti 2000-luvulla nimenomaan kovan rahan asuntotuotantoa. Viranhaltijan mielestä elvytystoimet johtivat kaiken lisäksi maanhinnalla keinotteluun:

Ilman mitään kontrollia valtion varoja 50 miljoonaa euroa pantiin kovan rahan asuntotuotantoon (...) se antoi veren maun sijoittajille niin, että ne pystyivät odottamaan, halusivat että sellainen hyvä tarjous jatkuisi.

(Viranhaltija 1. Helsinki)

Ara-tuotannosta vastaavat nyt Helsingissä kokonaan kaupungin omat rakentajat, ja kaupungin suuri maaomaisuus (63 %⁶) vaikuttaisi olevan edellytyksenä, jotta edes tämä tuotanto toteutuisi. Aiemmassa samalla aineistolla tehdyssä tutkimuksessa nimittäin paljastui, että vain yhdessä kymmenestä tutkitusta kunnasta yksityiset maanomistajat olivat luovuttaneet maata Ara-tuotantoon (Haila 2015, 25).

⁵ http://www.ara.fi/fi-FI/ARAN_esittely.

⁶ Ilmoitettuna kaupunkien maanomistus kaupungin koko pinta-alasta ilman merialueita. Esim. Helsinki 214,02 km², josta kaupunki omistaa 133,6 km².

Tampereella kaupungin maanomistus on Helsingin pienempi (24 %), ja kunnan alueella on isoja kaavoituskohteita, joissa yksityiset maanomistajat eivät luovuta maata Ara-tuotantoon, hidastan näin kohtuuhintaisten asuntojen toteutumista. Haastateltu viranhaltija kokee, että Tampereella ratkaiseva syy heikolta näyttävään kohtuuhintaisten asuntotuotannon tulevaisuuteen on tonttipula hyvillä alueilla, jonne olisi halua rakentaa ja joilla olisi kysyntää asunnoille:

Miten me saadaan sitä kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa syntymään, jollei me saada todella houkuttelevia tontteja hyviltä paikoilta esimerkiksi ja sillä tavalla täkyjä näille yleishyödyllisille sekä kaupungin omistamille rakennuttajille? Entä trendi on tosi huono.

(Viranhaltija 1. Tampere)

Toinen syy tonttipulaan Tampereella on haastateltavan mukaan valitusten takia hidastunut kaavoitus. MRL:n suoma asukkaiden valitusoikeus hidastaa kaavojen toteutusta myös Helsingissä. Kolmasosa uudesta rakentamisesta Helsingissä on vanhojen asuinalueiden täydennysrakentamista, jolla maankäytön ja asumisen toteutusohjelman mukaan pyritään ”vahvistamaan vanhojen alueiden väestöpohjaa ja monipuolistamaan väestörakennetta ja siten turvaamaan alueiden palvelutaso” (s.15). Luonnonläheiseen ja rauhalliseen lähiöelämään tottuneet asukkaat ovat kuitenkin osissa Helsingin nousseet vastustamaan tiivistämistä, viranhaltija tilittää:

”Not in my backyard” on ihan suomalainen ilmiö (...) edes yhtä omakotitaloa [et saa] lisää kun naapurit on hurjana.

(Viranhaltija 2. Helsinki)

Ja hän palaa aiheeseen myöhemmin, viitaten lainsäädännön muutokseen:

MRL on aiheuttanut järkyttävät kuulemiskierrokset ja suunnittelujärjestelmään aivan helvetisti lisäkuormaa.

(Viranhaltija 2. Helsinki)

Eranti (2014, 34) on tutkinut täydennysrakentamista vastustavien mielipiteitä Helsingissä ja kirjoittaa, että ”moni mielipiteen jättäjä piti täysin perusteltuna oman omaisuuden arvon puolustamista suoraan kaikkien yhteistä etua vastaan”. Näyttää siltä, että MRL:n suoma valitusoikeus vaikeuttaa kokonaisvaltaista kaupunkikehitystä ja kohtuuhintaista asumista yksilöiden omaisuuden suojan nimissä. Ongelmia kohtuuhintaisten asuntojen rakentamiseen tuottaa Helsingissä ja Tampereella viranhaltijoiden mukaan myös se, että valtio

on vastahakoinen luovuttamaan maata Ara-rakentamiseen. Sen sijaan Senaatti-kiinteistöt on ollut lähinnä kovan rahan asuntotuotannosta kiinnostunut kiinteistöyhtiö, jonka toiminnan Helsingin haastateltavat kokivat ”yhteiskuntavastuuttomana” ja esteenä kestäväälle asuntopolitiikalle. Tampereella haastateltu viranhaltija puolestaan totei, että Senaatti-kiinteistöt on vaikein hänen tuntemansa neuvottelukumppani, ja jatkoi:

(...) se on pitkä vääntö ja sitten sen rakennusoikeuden osalta niin yksikään yksityinen rakentaja ei ole niin ahne kuin Senaatti sille rakennusoikeudelle koska he sitten sen sillä tavalla hinnoittelee eteenpäin.

(Viranhaltija 2. Tampere)

Turussa kokemukset Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimimisesta ovat positiivisempia ja liikelaitoksen toiminta oli kunnalle ennustettavampaa. Anne Haila (2015, 26) epäilee, että Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimivat parhaiten yhteen ne kunnat, jotka pyrkivät saamaan maankäytöstä mahdollisimman suuren tuoton. Turussa maapolitiikkaa harjoittaakin kunnan oma liikelaitos, joka on asettanut maalle korkeat myyntitavoitteet. Liikelaitostetun maapolitiikan harjoittaminen saattaa olla sujuvampaa silloin, kun neuvottelukumppanina on toinen maan vaihtoarvon maksimoimisesta kiinnostunut toimija, kuin tilanteessa, jossa neuvottelija käytäisiin esimerkiksi maata omistavan valtion viraston kanssa.

Liikelaitostettu maapolitiikka ja rahan himo

Kaikissa kunnissa kerrottiin kunnan maasta käytävien tarjouskilpailujen ja maanmyynnin lisääntyneen. Vaikka Helsingissä syyteltiin valtion voittoa tavoittelevaa kiinteistönhallintaa, on kaupunki itsekin ajoittain pyrkinyt maksimoimaan maasta saatavat myyntitulot huutokaupoin, jotka ovat haastateltavien mukaan lisääntyneet sitten 1990-luvun. Viranhaltija ei kuitenkaan pidä Helsingin harjoittamia maan huutokauppoja hyvänä maapolitiikkana ja kertoi niiden johtaneen maanhinnan nousuun ja huonolaatuisiin rakennuksiin:

Kokemukset huutokauppatonteista eivät ole kovin hyviä (...) Leppäsuon ja Eiran rannan kokemukset eivät olleet Helsingin kaupungin parasta maapolitiikkaa, vaikka siellä on saatu varsin korkeat hinnat, mutta se [myynti] pikemminkin sotki tilannetta eikä laatukaan ole kovin korkea (...)

(Viranhaltija 2. Helsinki)

Maankäytön ja asumisen toteutusohjelma kertoo Helsingin tontinluovutuksen päämääräksi asuntotuotannon kohtuuhintaisuuden ja monipuolisuuden. Tämän saavuttamiseksi viranhaltijat painottavat suurta kunnan maaomaisuutta ja maanvuokraamista, jotta kunta pystyy ohjaamaan rakennetun ympäristön kehittämistä ja saa jatkuvia tuloja suunnitelmallisuutta vahvistaen. Kaikilla kaupungeilla on maanmyyntitavoitteita, mutta Turussa ne ohjaavat maapolitiikkaa selvemmin ja haastateltavien mielestä toiminnasta on tullut ”kustannustietoisempaa” sitten liikelaitoksen perustamisen. Turun seudun asunto- ja maapolitiittisen ohjelman 2014 – 2017 keskeiset tavoitteet ovat kaupungin aseman vahvistaminen kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa sekä yritystoiminnalle houkuttelevien sijoittumispaikkojen osoittaminen (s. 4–5). Ohjelmassa sidotaan asunto- ja maapolitiikka kilpailukyvyyn kehittämiseen.

Turussa haastatellun viranhaltijan mukaan liikelaitoksen perustamisen jälkeen harjoitettu maapolitiikka on muuttunut hallinnollisesta toiminnasta yritysmäiseen:

Siihen on tullut tätä liiketoiminnallista jäntevyyttä. Maanjalostaminen on muuttunut tällaisesta virkamiesnäkökulmasta, hallintonaikokulmasta, enemmänkin siihen liiketoiminnan, kestäväen liiketoiminnan näkökulmaan (...)

(Viranhaltija 2. Turku)

David Harvey (1989) kirjoitti jo neljännessä vuosikymmenen jälkeen Yhdysvaltojen kaupunkien uusliberaalista muutoksesta hallinnollisesta kaupungista ”yrityskaupungiksi” eli kaupungiksi, joka lainaa toimintamallinsa yritysmaailmasta. ”Liiketoiminnallinen jäntevyys” maapolitiikassa kielii tällaisesta uusliberaalista kaupunkipolitiikasta, joka on tullut osaksi myös joidenkin suomalaiskaupunkien maankäyttöä. Harvey kirjoitti, että yrityskaupungista tulee helposti ongelmallinen, mikäli voiton tavoittelu ohittaa esimerkiksi asukkaiden tarpeiden toteuttamisen. Turussa haastateltu kiinteistöpuolen viranhaltija näki rahan tontinluovutuksen ensisijaisena päämääränä, kun taas muut tavoitteet, kuten vanhusten, vammaisten ja opiskelijoiden asumisen järjestäminen, ovat toissijaisia kysymyksiä, joita voidaan yrittää ratkoa, kun myyntitulot on ensin turvattu:

Tonttien luovutuksella pitäisi saada euroja, ja meitä liikelaitoksena se tietysti kiinnostaa. Sitten on tietysti muita tavoitteita (...) asuntotuotantotavoitteita liittyen kaupungin kasvutavoitteisiin (...) ja sitten on tie-

tysti (...) laadullisia tavoitteita, (...) koskien joitain erityisryhmiä, (...) onko opiskelijoilla pulaa asunnoista tai onko jollain vammaisryhmällä tai vanhusväestöllä. Että [näitä] voidaan sitten yrittää.

(Viranhaltija 1. Turku)

Toinen Turun haastatelluista suhtautui maanmyyntiin kielteisemmin ja suosi vuokratäytäntöä sen tuomien pysyvien tuottojen vuoksi. Turku on edelleen suuri maanomistaja (47 %) ja pyrkii aktiiviseen maapolitiikkaan eli kattamaan vuokratuotoilla raakamaahankintoja. Kuntatalouden tukemiseksi maanmyynnin ennustettiin kuitenkin lähinnä lisääntyvän tulevaisuudessa:

Valitettavasti tilanne saattaa olla, että tämän tyyppiset talouden kriisit, mitä nytkin on aistittavissa, aiheuttaa sen, että paine näiden vuokratuottojen konvertoimiseksi myyntituotoksi kasvaa.

(Viranhaltija 2. Turku)

Myynti on yleistynyt maanluovutuskeinona myös Tampereella 1990-luvun jälkeen. Erityisesti kaupungin keskustan arvotontteja sekä kauppa-keskuskäyttöön kaavoitettuja tontteja on viimeaikoina myyty. Myynti lieneekin osasy siihen, että Tampereen maanomistus on tarkasteltavien kuntien alhaisin, 24 prosenttia. Syytä kysyttäessä tamperelaisen viranhaltijan vastaus on lyhyt ja ytimekäs:

Raha. Rahan himo.

(Viranhaltija 2. Tampere)

Yrityskaupungin yksi määritelmä on, että kaupungit pyrkivät toiminnallaan lähinnä pärjäämään kaupunkien välisessä kilpailussa. Avainasemassa on turistien, työvoiman ja sijoitusten houkuttelu, jota edistetään lisäämällä kaupungin vetovoimaa. Vetovoiman lisääminen näkyy vahvasti myös kaupunkisuunnittelussa. Jaana Nevalaisen (2004) mukaan 1990-luvun alusta lähtien suomalaisia kaupunkia on suunniteltu kaupallista vetovoimaa kasvattavina kehityshankkeina, joiden tavoitteena on auttaa kaupunkia pärjäämään kaupunkien välisessä kilpailussa ja joissa fyysinen ympäristö nähdään välineenä investointien houkutteluun (Nevalainen 2004). Myyntituloilla Tampereen viranhaltija toivoi tuotettavan palveluita kaupunkilaisille, mutta ensisijaisesti edistettävän vetovoimaa lisäävää kaupunkikehittämistä:

Se [myyntitulo] on tietysti resurssi, jolla voidaan kaupungin muita palveluita sitten tarjota, mutta erityisesti resurssi, jolla voidaan kehittää kaupunkia ja tehdä se vetovoimaksi.

(Viranhaltija 2. Tampere)

Esimerkkinä haastateltava mainitsee Ratinan kauppakeskuksen tapauksen. Kauppakeskuksen tontti oli kaupungin omistuksessa, ja se myytiin kovaan hintaan. Tampere sai suuren summan rahaa, yksityisellä rahalla rakennettavia julkisia tiloja ja vieläpä ”kasvua ja vetovoimaa”.⁷ Mutta onko tuottoisan kauppakeskuksen myynti oikeasti pitkänäköistä politiikkaa? Vetovoimasta ja kilpailukyvyistä huolimatta tällaisilla kehityshankkeilla on havaittu myös muita seurauksia. Hille Koskelan (2009) mukaan ostoskeskusten ja kulutuspaikkojen lisääntyminen yksipuolistaa kaupunkia, johtaa julkisen tilan kutistumiseen ja tekee kaupunkilaisista asiakkaita, joita valvotaan ja valikoidaan kaupalliseen kaupunkitilaan (Koskela 2009). Kauppakeskuksen myyminen ei myöskään välttämättä ole pitkänäköistä kaupunkipolitiikkaa. Helsinki myi Kampin kauppakeskuksen yksityisille omistajille korkealla hinnalla. Samalla se kuitenkin menetti oikeuden periä vuokraa kauppakeskuksesta, jossa sen valmistumisvuonna vieraili 30 miljoonaa kuluttajaa. Helsingille olisikin saattanut olla kestävämpää ja tuottoisampaa politiikkaa vuokrata maa ja kerätä näin jatkuva vuotuinen vuokratuotto. (Haila, 2009, 810.)

Tampereella viranhaltijat priorisoivat maapolitiikan tavoitteena yritysten ja työpaikkojen määrän kasvattamista selvästi verokkikaupunkien haastateltavia enemmän. Kasvutavoitteita edistetään haastateltujen päättäjien mielestä kaupungin vetovoimaa lisäämällä ja luomalla yrityksille hyviä sijainteja, jotta menestyään kaupunkienvälisessä kilpailussa. Tampereella kasvun turvaamista priorisoidaan maankäytön tavoitteena:

(...) kaupungin kasvun turvaaminen ja kaupunkiseudun veturin kasvun turvaaminen. Jos kävisi niin, että täällä ei tontteja asuntotuotannolle tulisi, niin se olisi tosi huono merkki elinkeinoelämällä ja miten he uskaltaisivat investoida tänne?

(Viranhaltija 1. Tampere)

Harvey Molotch (1976) kuvaili teoriaklassikossaan ”kaupunki kasvukoneena” uusliberaalia taloudellista toimintaympäristöä, jossa kaupungin funktiot valjastetaan kasvutavoitteen ympärille. Kasvukonekaupungissa kasvavaa väestöä pidetään merkinä elinkeinotoiminnan laajenemisesta ja työvoiman määrän ja kulutuksen kasvusta. Kasvutavoitteiden voimakas painottuminen Tampereen kaupunkipolitiikassa selittynee osittain teol-

lisuuden rakennemuutoksella, joka iski 1990- ja 2000-luvuilla. Uudessa toimintaympäristössä tuotannon työpaikkoja ei ole ja kaupungin on tuoteistettava itsensä ja lisättävä vetovoimaansa, jotta kasvukoneen toiminta turvataan. Vetovoimaansa kaupunki voi lisätä esimerkiksi käyttämällä maapolitiikassaan instrumentteja, joilla yritysten toiveet otetaan voimakkaammin huomioon maankäytössä. Yksi tällainen instrumentti on MRL:n laillistama maankäyttösopimus.

Kuka ohjaa maankäytöstä sovittaessa?

Maan hankkimiseksi kaupungit voivat käyttää erilaisia maapoliittisia keinoja: kaupungit voivat ostaa maata, tehdä maanomistajien ja yritysten kanssa maankäyttösopimuksia tai lunastaa yksityisen omistajan maata. Kaikissa kaupungeissa suosittiin vapaaehtoisia kauppoja maanomistajien kanssa ja lunastamista välteltiin viimeiseen asti. MRL teki sopimuskäytännön lailliseksi ja sopimusten käytön kerrottiin sen jälkeen lisääntyneen. Maankäyttösopimuksia tehdään usein, kun kunta kaavoittaa yksityistä maata, ja sopimuksia perustellaan sillä, että kustannuksia voidaan siirtää yksityisen osapuolen maksettavaksi. Rakennusliikkeet voidaan esimerkiksi velvoittaa osallistumaan kunnallistekniikan rakentamiseen. Tampereella sopimuksia tehdään nimenomaan suurten yksityisen maanomistajan hallussa olevien alueiden kaavoittamiseksi. Tampereen viranhaltija piti kuitenkin sopimuskäytäntöä lähtökohtaisesti huonona ja taloudellisesti kunnalle kannattamattomana, sillä sopimuksissa tonttimaan hinta usein nousee, kun maanomistajat keinottelevat maanhinnalla ennen kaavoitusta. Tämä taas näkyy asuntojen hinnoissa. Sopimuksissa kaupungin määrittelyvalta kohtuuhintaisten asuntojen tuotannolle pienenee ja asuntotuotannossa painottuvat kovan rahan asunnot.

Helsingissä kerrottiin tehtävän maankäyttösopimuksia kaavamuutosalueille, esimerkiksi vanhan teollisuusalueen muuttuessa asuinkäyttöön. Raakamaata kaavoitettaessa Helsinki ei tee maankäyttösopimuksia niiden tarjoaman riittämättömän kontrollin vuoksi:

Syy on ohjausvaikutus, että jos sinä ohjaat sopimuksella, niin sinä ohjaat välillisesti sitä. Vähän kuin naru yrittäisi jotain ohjata. Mutta jos se maa on sinun, niin sinä voit sanoa heti suoraan, että nyt minä teen tällaisen kaavan, nyt tämä rakentaminen alkaa.

(Viranhaltija 1. Helsinki)

⁷ <http://ratina.fi/vetovoimainen-ratina> (luettu 14.11.2015)

Turussa elinkeinoelämän tarpeet ja toiveet ovat keskeisiä maapolitiittisia tavoitteita, ja nämä tavoitteet näkyvät myös maapolitiikan keinoissa: sopimukset ja kumppanuudet ovat arkipäivää. Turkulaisen viranhaltijan mukaan maankäyttösopimukset ovat olleet Turussa käytössä jo 1980-luvulta lähtien. Lakimuutoksella ei sinänsä ollut vaikutusta, ja Turku rakentaa sopimalla suuriakin alueita yksityiselle maalle. Vaikka yksittäisten maankäyttösopimusten avulla kunta säästäisi kustannuksissa, sopimuskäytännön yleistymisen voi osoittautua kunnalle kuitenkin epäedulliseksi. Sopimuksen avulla yritysten intressit vaikuttavat kaavoitukseen, mikä voi haitata aktiivisen maapolitiikan harjoittamista. Mäkisen (2000, 7) mukaan riskinä on, että rakentajille sopimuksissa asetettujen velvoitteiden, kuten kunnallistekniikan rakentamisen, kustannukset siirtyvät asuntojen hintoihin. Myös Turussa ollaan tietoisia maankäyttösopimusten vähäisistä ohjaamismahdollisuuksista. Turkulainen viranhaltija kertoo:

Totta kai me tehdään maankäyttösopimukset ja yritetään saada ne infrainvestoinnit katettua niillä maankäyttösopimuskorvauksilla, mutta sellainen todellinen ohjaamisvaikutus on aika vähäistä (...) kyllähän siinä takapenkillä istutaan.

(Viranhaltija 1. Turku)

Kasvukoneteoriassa keskeisiä ovat ”kasvukoalitiot” eli maanomistajien, kunnan ja rakennusliikkeiden väliset kytkökset. Yritykset luonnollisesti hyötyvät kaupungin kasvusta saadessaan lisää kulluttavia asiakkaita. Maanomistajat hyötyvät tehostetusta maankäytöstä, koska se nostaa maan arvoa ja maasta saatavaa tuottoa. Kuntalaisille kasvu myydään ajatuksella, että se luo uusia työpaikkoja. Muista ristiriitaisista intresseistä huolimatta yritykset, maanomistajat ja paikalliset päättäjät saattavat näin löytää kasvusta yhteisen tavoitteen, joka hyödyttää kaikkia. Siirryttäessä palveluita tuottavasta kaupunkipolitiikasta yritysmäiseen kaupungin hallintaan, ensisijaiseksi tavoitteeksi asetetaan, että investointeja tuovat yritykset saavat tarvitsemansa kiinteistöt. Turkulaisen viranhaltijan mukaan sopimuskäytäntö on luotu nimenomaan firmojen toiveiden toteuttamiseksi:

Luotiin tällainen mekanismi, jolla voidaan oikaista siitä kaavoitusohjelmasta, koska se on aika huono vastaus sille firmalle, että okei voidaan me ottaa se tuonne kaavoitusohjelmaan mutta se olisi sitten 2018 menossa valtuustoon se teidän asia.

(Viranhaltija 1. Turku)

Maankäyttösopimuksella kerrotaan Turussa siis oikaistavan demokraattisesti päätetyistä kaavoista. Sopimuskäytännöllä kirjaimellisesti ohitetaan kaavat, jotta yrityksille voidaan vastata positiivisesti. Vaikuttaa ristiriitaiselta, että lakimuutoksella luovuttiin alistamiskäytännöstä, lisättiin asukkaiden mahdollisuuksia osallistua kaavoitukseen ja samalla laillistettiin sopimuskäytäntö, jolla kaavoitusohjelma voidaan kuitenkin ohittaa nopeasti. Kaupunkeihin mahdollisesti sijoittavien ja kasvua lisäävien firmojen toiveet vaikuttaisivat sanelevan maapolitiikkaa.

Pohdinta

Artikkelissa kysyttiin, kuinka maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) tuomat muutokset ja julkisen omaisuuden yhtioittäminen ovat vaikuttaneet kaupunkien maapolitiikkaan ja maankäyttöön. Tätä kysymystä tarkasteltiin haastatteleamalla viranhaltijoita kolmessa suuressa kaupungissa, Helsingissä, Tampereella ja Turussa. Kansainvälisessä kaupunkitutkimuksessa heräsi viime vuosisadan lopulla keskustelu kaupunkien uudesta roolista yritysmaailmassa, kasvuintressin ohjaamina toimijoina. Uusliberaalin markkinatalouden sanelemaa kaupunkipolitiikkaa tarkasteltiin aluksi erityisesti Yhdysvalloissa ja Englannissa (Molotch 1976; Harvey 1989). Uusliberaalin kaupunkipolitiikan ominaisuuksia ovat, että se lainaa toimintamallinsa yritysmaailmasta, se kiihdyttää kaupunkienvälistä kilpailua, sen avulla markkinoidaan kaupunkia investointien houkuttelemiseksi, sitä harjoitetaan erilaisten julkisen ja yksityisen sektorin välisen kumppanuuksien ja sopimusten avulla ja perinteisen palveluntuotannon sijaan se tähtää erityisesti kasvuun (Harvey 1989, 7–8). Etenkin angloamerikkalaisissa maissa uusliberaalien oppien on todettu vaikuttavan yhä voimakkaammin paikallistason päätöksentekoon ja siihen, kuinka kaupunkia hallinnoidaan. Kaupunkitutkijoiden Neil Brennerin ja Nik Theodoren (2002: 367) mukaan paikallisella tasolla joudutaan usein, poliittisesta traditiosta riippumatta, sopeuttamaan päätökset kansalliseen ja kansainväliseen taloudelliseen tilanteeseen, mikä johtaa kaupunkien väliseen kilpailuun ja kaupunkien markkinointiin investointien ja työpaikkojen houkuttelemiseksi. Esimerkkeinä mainitaan kaupunkibrändäminen, kaupunkien perustamat yrityspuistot ja -hautomot, kaupunkikehitysyritykset ja kuntien ja yk-

sityisten toimijoiden väliset kumppanuudet (*public-private-partnerships*). Kilpaillessaan keskenään ja markkinoidessaan itseään kaupungit edistävät työpaikkojen ja työvoiman maantieteellistä liikumista, mutta samalla asettavat itsensä alttiiksi kilpailun riskeille. Kaupungeista tulee entistä haavoittuvampia ja vaikka kilpailun kustannukset ja vaarat ovat kaupunkien päättäjien tiedossa, uusliberalismin ideologia on ollut tärkeä legitimoidesaan kaupunkien yritysten toimintaa muistuttavan toimintamallin, jota on kutsuttu ”yrityskaupungiksi” (Peck & Tickell 2002, 393–394).

Tämän alustavan analyysin pohjalta vaikuttaisi siltä, että vuosituhannen vaihteen muutokset ovat edistäneet uusliberaalia kaupunkipolitiikkaa myös suomalaiskaupunkien maankäytössä ja maapolitiikassa. Aiemmin kunnat ovat alistaneet kaavansa valtion ratifioitavaksi ja valtio on valvonut tasapuolisen kaupunkirakenteen toteutumista sekä kuntien kehityksen tasapuolisuutta. Nyt kansalaisten valitusoikeutta on lisätty ja alistuskäytännöstä on luovuttu. MRL:n suoma kaavavalitusoikeus koettiin viranhaltijoiden näkökulmasta lähinnä eheän ja kokonaisvaltaisen kaupunkikehityksen hidasteena. Yksittäisten ihmisten jättämät kaavavalitukset hidastavat kaupungin tavoitteita täydennysrakentamiselle ja asuntotuotannolle. Viranhaltijoiden näkemykset kaavavalitusten perusteluista vahvistavat aiempia tuloksia siitä, että kaavavalituksia tehdään lähinnä omaisuuden suojan nimissä (Eranti 2014).

Samalla kun omaisuuden suojaa turvataan osallistavalla kaavoituksella, julkista omaisuutta yhtiöitetään. Kunnan maaomaisuuden myyntiä on harjoitettu kaikissa tarkastelun kaupungeissa 2000-luvulla. Tonttien luovutuksella tavoitellaan kaupungin vetovoiman ja liiketoiminnan kasvatamista sekä asetettujen myyntitavoitteiden saavuttamista. Maata myydään esimerkiksi kauppa-keskuskäyttöön, jolloin kaupunki voi velvoittaa yrityksen rakentamaan kunnallistekniikkaa ja saa kertamaksuna suuren summan rahaa. Maan myyminen saattaa kuitenkin olla heikkoa maapolitiik-

kaa, jossa kunta luopuu oikeudestaan kerätä tassaista ja ennustettavaa vuokratuottoa. Uusliberaali kaupunkipolitiikka myöskin syö julkista ja avointa kaupunkitilaa ja yksipuolistaa toimintaa kaupungissa. Myös valtion kiinteistöliikelaitos Senaatti-kiinteistöt käyttää valtion omaisuutta voittoa tavoitellen. Tämä on osaltaan hidastanut kaupunkien asuntotuotantoa ja asettanut kunnat ja valtion liiaksi vastakkain. Valtio ei esimerkiksi luovuta maata kunnille Ara-tuotantoon vaan pyrkii saamaan maastaan korkean tuoton, mikä voi nostaa maan ja asumisen hintoja kaupungeissa.

Toinen MRL:n tuoma muutos on maankäyttö-sopimusten laillistaminen. Näiden käyttö olikin lisääntynyt kaupungeissa; maapolitiikka oli sidottu investointien ja taloudellisen kehityksen edistämiseen. Kaupungeissa voittoa tavoittelevien rakennusliikkeiden toiveet ovat myös entistä vahvemmin mukana kaupunkikehityksessä. Sopimuskäytännöllä jopa ohitetaan kaavoitus, jotta kaupunkiin haluaville yrityksille saadaan nopeammin positiivisia vastauksia. Toisaalta kaupungeissa samalla tiedostettiin, että ne asettavat itsensä alttiiksi kilpailun riskeille ja että niiden ohjaus omasta maankäytöstään kärsii sopimusten takia. Tällöin kaupungeista tulee entistä haavoittuvaisempia uusliberaalin kaupunkipolitiikan ongelmille, kuten esimerkiksi julkisen tilan katoamiselle, julkisten palveluiden heikentymiselle, maanhinnan kohoamiselle ja asuntojen hintojen nousulle sekä asuinalueiden eriytymiselle. Kaupunkitutkimuksessa suosituille segregatio- ja eriytymistutkimukselle aukeakaan tästä mielenkiintoinen kysymys. On esitetty (Mäkinen 2000) että, sopimuksilla toteutettu aluerakentaminen yksityiselle maalle 1960–1970-luvuilla olisi joidenkin lähiöiden nykyisen fyysisen rapistumisen ja sosiaalisen eriytymisen taustalla. Mikäli näin on, käykö niin, että kun kunnat tänään solmivat heikosti ohjausvaltaa suovia sopimuksia rakennetun ympäristön kehittämiseksi ja myyvät maatansa, samalla kylvetään siemenet huomisen eriytyville kaupunginosille?

KIRJALLISUUS

Alastalo, Marja & Åkerman, Maria: Asiantuntijahaastattelun analyysi: faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu- vuori, Johanna & Nikander, Pirjo & Matti Hyvärinen (toim.): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 2010.

Brenner, Neil & Theodore, Nik: Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. Antipode, 2002.

Eranti, Veikko: Oma etu ja yhteinen hyvä paikallisessa kiistassa tilasta. Sosiologia 51 (2014): 1, 21–38.

- Haila, Anne: Oikeustapauksia suunnittelun sijasta. *Yhdyskuntasuunnittelu* 38 (2000): 2, 45–48.
- Haila, Anne: From Annankatu to Antinkatu: Contracts, development rights and partnerships in Kamppi, Helsinki. *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (2008): 4, 804–814.
- Haila, Anne: Ostajaressukat ja osaavat hinnoittelijat. Teoksessa Häkli, Jouni & Vilkkö, Risto & Vähäkylä, Leena (toim.): *Kaikki kotona: Asumisen uudet tuulet*. Helsinki: Gaudeamus 2015
- Harvey, David: From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71 (1989) 1, The Roots of Geographical Change: 1973 to the Present, 3–7.
- Helsingin tilastollinen vuosikirja 2013. Helsingin kaupungin tietokeskus, 2013.
- Helsingin maankäytön ja asumisen toteutusohjelma 2008–2017. Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskuksen julkaisuja 2/2008. Helsinki, 2008.
- Järvinen, Marju: Poliisi tyhjensi vallatun Fastholman huvilan Herttoniemessä – talo purettiin heti. *Helsingin Sanomat* <http://www.hs.fi/kaupunki/a1305936102712> (luettu 26.10.2015)
- Kokkinen, Jukka: Yhteiskuntavastuu palautettava valtion maapolitiikkaan. *Maankäyttö* (2008): 1.
- Kuntalaki <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410> (luettu 4.9.2015)
- Koskela, Hille: *Pelkkokierre*. Helsinki: Gaudeamus, 2009.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132> (luettu: 28.8.2015.)
- Molotch, Harvey: The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology* 82 (1976): 2, 309–332.
- Mäkinen, Eija: *Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto*. Jyväskylä: Fennipublishers, 2000.
- Mäntysalo, Raine & Nyman, Kai: *Kaavoitus – suunnittelua? Suunnittelun patologioita maankäyttö- ja rakennuslain sovelluksissa*. Julkaisu A 30. Arkkitehtuurin osasto. Oulun yliopisto, 2001.
- Nevalainen, Jaana: Kaupungista puhumisen tavat valtakäytön välineenä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 42 (2004): 3–4.
- Peck, Jamie & Tickell, Adam: *Neoliberalizing Space*. Antipode, 2002.
- Tampereen kaupungin tilastollinen vuosikirja. Tampereen kaupunki, Konsernihallinto, 2013.
- Turun kaupungin asunto- ja maankäyttöohjelma vuosille 2009–2013.
- Turun kaupunkiseudun asunto- ja maapolitiittinen ohjelma 2014–2017.
- Turun kaupungin tilastollinen vuosikirja. Turun kaupunki, Konsernihallinto, 2013.
- Virtanen, Pekka V.: *Kunnan maapolitiikka*. Tampere: Rakennustieto Oy, 2000.

TIIVISTELMÄ

Mika Hyötyläinen: Uusliberaali kaupunkipolitiikka ja kuntien maankäyttö

2000-luvun alussa maankäyttöä ohjaavassa lainsäädännössä tapahtui merkittäviä muutoksia, kun maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL) teki maankäyttösopimukset laillisiksi ja lisäsi kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitukseen. Samalla valtion kiinteää omaisuutta yhtiöitettiin Senaatti-kiinteistöille ja kuntien maata ja kiinteistöjä tilakeskuksiin. Tässä artikkelissa tarkastellaan kolmen kaupungin maapolitiikkaa näiden muutosten valossa. Maapolitiikalla tarkoitetaan kärjistyksiä keinoja, joita kunta käyttää maan hankintaan ja luovutukseen. Maapolitiikka on tärkeä osa rakennetun ympäristön kehittämistä ja kaupunkien kokonaisvaltaista kehitystä ja se vaikuttaa suunnitteluun, asuntotuotantoon, asumisviihtyisyyteen, alueiden eriarvoisuuteen, kaupunkien taloudelliseen kehitykseen, palveluiden saatavuuteen ja yleiseen hyvinvointiin. Artikkelissa kysytään, kuinka MRL:n tuomat muutokset ja julkisen omaisuuden yhtiöittäminen ovat vaikuttaneet kaupunkien maapolitiikkaan ja maankäyttöön. Artikkelin aineistona ovat kaupunkien viranhaltijoiden asiantuntijahaastattelut. Haastatteluilta selvitettiin, minkälaisia maapolitiikkaa kunnissa harjoitetaan, mitä tavoitteita ja keinoja harjoitetulla maapolitiikalla on ja kuinka yllä-

kuvatut muutokset ovat vaikuttaneet niihin. Alustavan analyysin pohjalta vaikuttaa siltä, että vuosituhannen vaihteen muutokset ovat edistäneet uusliberaalia kaupunkipolitiikkaa suomalaiskaupunkien maankäytössä ja maapolitiikassa. Samalla kun omaisuuden suojaa turvattiin osallistavalla kaavoituksella, julkista omaisuutta yhtiöitettiin. Kunnan maaomaisuuden myyntiä on harjoitettu kaikissa tarkastelun kaupungeissa 2000-luvulla. Tonttien luovutuksella tavoitellaan kaupungin vetoiman ja liiketoiminnan kasvattamista, suuria kehittämishankkeita kuten kaupakeskuksia sekä asetettujen myyntitavoitteiden saavuttamista. Maankäyttösopimusten käyttö on lisääntynyt niiden laillistamisen myötä kaupungeissa. Maapolitiikka oli sidottu investointien ja taloudellisen kehityksen edistämiseen. Kaupungeissa voittoa tavoittelevien rakennusliikkeiden toiveet ovat myös vahvemmin mukana kaupunkikehityksessä. Valtion kiinteistöliikelaitos Senaatti-kiinteistöt käyttää valtion omaisuutta voittoa tavoitellen, mikä on hidastanut kaupunkien asuntotuotantoa ja asettanut kunnat ja valtion liiksi vastakkain. Valtio ei esimerkiksi luovuta maata kunnille Ara-tuotantoon vaan pyrkii saamaan maastaan korkean tuoton, mikä voi nostaa maan ja asumisen hintoja kaupungeissa.