

Toimivan kilpailun ja kunnan maapolitiikan edistämisen näkökulmat maankäyttö- ja rakennuslaissa

Maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) on 1.4.2015 voimaan tulleella muutoksella (204/2015) säädetty tavoite edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Tasavertaisten kilpailuolosuhteiden turvaaminen yrityksille ja muille elinkeinoelämän toimijoille tukee markkinoiden toimivuutta.

Lainmuutos tuo kilpailunäkökulman osaksi kuntien ja maakunnan liittojen maankäytön suunnittelua. Maankäytön suunnittelu on yksi väline kilpailun toimivuuden luomisessa.

Samassa lainmuutoksessa maapolitiikan harjoittaminen lisättiin kuntien lakisääteiseksi tehtäväksi. Tämä korostaa kuntien maapolitiikan ja maankäytön suunnittelun merkitystä toimivan kilpailun luomisessa.

Kuva: Jussi Palmén



Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset (204/2015)

5 § Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää

9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä;

5 a § Kunnan maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiselle.

20 § Kunnan tehtävät

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta sekä maapolitiikan harjoittamisesta alueellaan. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus.

51 § Asemakaavan laatimistarve

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää.

Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen.

Toimiva kilpailu lisää mahdollisuuksia tulla markkinoille

Tavoitteena lisätä tonttitarjontaa

Lainmuutoksen tavoitteena on lisätä laadultaan ja määrältään riittävää tonttitarjontaa, mikä mahdollistaa myös uusien toimijoiden tulon markkinoille. Oleellista on, että kunnat tarjoavat tontteja riittävästi ja monipuolisesti. Kilpailun huomioiminen on tärkeää erityisesti kauppa-, asunto- ja työpaikka-alueita kaavoitettaessa ja kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Toimivat markkinat ja kilpailu valjastavat taloudelliset ja muut resurssit tehokkaaseen käyttöön. Kilpailu kannustaa yrityksiä innovoimaan sekä tuottamaan palveluja ja tuotteita laadukkaammin ja tehokkaammin. Kysyntään vastaamattomat tuotteet ja palvelut poistuvat mark-

kinoilta, ja uusia syntyy tilalle. Huonosti toimiva kilpailu voi puolestaan näkyä esim. korkeina hintoina ja yleisenä toiminnan tehottomuutena.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella on tuotu elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistämisen näkökulma kaavoitustussäännöksiin seuraavasti:

Kilpailunäkökulma lainsäädännössä

- Toimivan kilpailun edistäminen on lisätty kaavatasojen koskevaan alueidenkäytön suunnittelun tavoitteeksi (5 §). Tämä täydentää sääntelyä, jonka mukaan kaavoituksella tulee edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.
- Asemakaavan laatimisvelvollisuutta määrittävään säännökseen on sisällytetty harkintakriteeriksi asuntotuotannon edistämisen rinnalle toimivan kilpailun edistämisen vaatimus (51 §).

lun edistäminen. Näin on esimerkiksi silloin, kun kaavoituksessa luodaan toiminnan kehittämisen edellytyksiä pelkästään nykytoimijoille. Yleis- ja asemakaavan sisältövaatimuksissa mainitaan lisäksi asumisen tarpeet sekä palvelujen alueellinen saatavuus.

Kaavoituksen tehtävänä on sovittaa yhteen erilaisia alueidenkäyttöön liittyviä tavoitteita ja tarpeita sekä hakea ratkaisuja, joissa kilpailun edistämisen lisäksi myös muut näkökulmat ja tavoitteet huomioidaan parhaalla mahdollisella tavalla aina kyseisessä tilanteessa. Lainmuutoksella on kuitenkin haluttu varmistaa markkinoiden toimivuuden huomioon ottaminen yhtenä kaavoituksen tavoitteena, joka ei ole aikaisemmin saanut riittävästi huomiota.

Maankäyttöpolitiikka luo perustan kilpailulle

Maankäyttöpolitiikan, eli kaavoituksen ja maapolitiikan, tavoitteet sekä tonttien luovutuskäytännöt ovat osa kunnan strategista ja elinkeinopoliittista suunnittelua. Maapolitiikalla ja erityisesti tonttien luovutukseen liittyvillä käytännöillä on merkittävä vaikutus esim. kaupan, asuntotuotannon ja työpaikka-alueiden kilpailuolosuhteisiin. Maapolitiikalla varmistetaan, että tarvittavat alueet saadaan suunnitellusti käyttöön.

Maanhankinnasta, kaavoituksesta ja tonttien luovuttamisesta muodostuu ketju, jonka sujuvuus ja tehokas hallinta edistävät toimivaa kilpailua. Maankäytön suunnittelun joustavuus on tärkeää esim. tilanteissa, joissa uusi yritys suunnittelee sijoittumista kunnan alueelle.

Aktiivisella maapolitiikalla ja kaavoituksella kunta voi:

- pitää yllä laadultaan ja määrältään riittävää tonttitarjontaa asunto-, liike- ja työpaikkarakentamiselle,
- luoda edellytyksiä kuluttajille tarkoitettujen palvelujen tuottamiseksi,
- vastata yritysten tilatarpeisiin,
- turvata maanomistajien



Kuva: Janne Ullinen

- yhdenvertaisen kohtelun, vaikuttaa siihen, että tonttien hinnat pysyvät kohtuullisina sekä
- edistää kuntatalouden kannalta edullista alueidenkäyttöä.

Kunnat luovuttavat omistamansa tontit rakennettaviksi joko myymällä tai vuokraamalla. Tonttien luovutusmenettely vaihtelee kunnittain. Tontteja luovutetaan pääasiassa neuvottelu- ja tarjousmenettelyn perusteella. Tonttien hinta muodostuu yleensä neuvotteluiden tuloksena, ja siihen vaikuttavat mm. tontti-kohtaiset tekijät sekä hankkeen elinkeinopoliittiset vaikutukset. Monet kasvukunnat luovuttavat yksittäisiä tontteja myös tarjous-

kilpailun perusteella. Koska toimintaympäristö ja kaavoituksen edellytykset vaihtelevat alueittain ja hankkeittain, yhtä oikeaa tapaa valita esim. kauppahankkeen tai asuntotontin toteuttaja ei ole. Toteuttajan valinnassa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota menettelyn avoimuuteen ja valintakriteerien selkeyteen.

Kunnan päätöksenteossa tulee riittävässä määrin selvittää ja arvioida, miten eri hankkeet vaikuttavat kaupan markkinarakenteeseen, sillä se vaikuttaa myös kilpailuun. Kaupan kilpailutilanteeseen vaikuttaa se, miten tarjonta jakautuu kaupan eri ryhmittymien välillä. Kilpailu ei välttämättä toimi, ellei kokonaistarjonta jakaudu riittävän

monen toimijan kesken. Uusista hankkeista päätettäessä ei tule automaattisesti suosia nykyisiä toimijoita, koska tällainen menettely voi estää uusia toimijoita tulemasta markkinoille ja antaa siten toimialalla tai alueella jo toimiville yrityksille perusteetonta kilpailuetua.

Uuden kuntalain mukaan kunnan omistaman kiinteistön luovutus ja vuokrasopimus määritellään markkinaehtoisesti. Sen mukaan kiinteistön luovuttaminen kilpailutilanteessa toimivalle taholle tapahtuu tarjouskilpailulla tai puolueettoman arvioijan määrittämällä kiinteistön markkina-arvolla tai markkinaperusteisella vuokratasolla. Vastaavat velvoitteet sisältyvät myös EU:n valtioneuvoston päätöksiin.

Avoimuus ja yhteen sovittaminen

- Kunnan maankäyttöpolitiikassa kilpailunäkökulma tulee sovittaa yhteen muiden alueiden käyttöä koskevien tavoitteiden kanssa.
- Hyvän maankäyttöpolitiikan menettelytavat ovat tasapuolisia, johdonmukaisia ja avoimia.

Kaavoitus ja kilpailun edistäminen

Kaavoituksessa kilpailun edistäminen painottuu laajaja kokonaisuuksia käsitteleviin suunnitelmiin eli lähinnä maakunta- ja yleiskaavoitukseen. Asemakaavoissa on usein kyse yksittäisten hankkeiden toteuttamisesta. Niissä suuri merkitys on kuntien maapolitiikalla sekä kaavoituksen joustavuudella ja tehokkuudella esimerkiksi tilanteissa, jossa on tarve muuttaa asemakaavaa.

palveluverkkoa on mahdollista käsitellä konkreettisemmin yleiskaavan luonteesta riippuen. Yhdyskuntarakenteen ratkaisuilla ja kaavojen toteutuksen ajoituksella vaikutetaan myös palvelujen saavutettavuuteen.

Asemakaavoitukseen liittyvä säännösmuutos (MRL 51 §) korostaa kilpailun toimivuuden huomioon ottamista kaavoitustarpeen arvioinnissa. Tämä ei

sellaisia alueiden kehittämisperiaatteita ja reunaehtoja, jotka ovat perusteltuja kaavataso, kaavan tavoitteiden ja tarkoituksen sekä elinympäristön laadun turvaamisen kannalta. Tämä jättää liikumavaraa kaavojen toteuttamiseen, ja toimijat voivat kehittää hankkeitaan liiketaloudelliset tekijät huomioiden.

Niukkuus riittävän nopeasti käyttöön saatavista tonteista saattaa muodostua erityisesti kasvukunnissa kilpailua rajoittavaksi tekijäksi. Toimivan asemakaavoituksen edellytys on, että yleiskaavoitus on ajan tasalla ja turvaa asemakaavahankkeiden nopean etenemisen. Kaavojen toteuttamisessa on myös tärkeää huolehtia eri alueiden toteuttamisjärjestyksestä. Kokonaisuutena toimiva kaava voi olla huono, jos se toteutuu vain osittain tai toteutuminen tapahtuu väärässä järjestyksessä aiheuttaen turhia tai väärin ajoitettuja infrarakentamisen kustannuksia. Kaavojen oikea-aikainen toteuttaminen korostaa myös kunnan maapolitiikan merkitystä.

Kaavoituksessa on tarpeen huolehtia myös eri liikennemuotojen tilatarpeista ja infrastruktuurista hankkeiden sijainnin edellyttämällä tavalla. Tämä edellyttää yhdyskuntarakenteen eri vyöhykkeiden tunnistamista esimerkiksi asuntoalueiden ja kaupan alueiden suunnittelussa. Jalankulkuun, pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen tai pääasiassa autoiluun perustuva yhdyskuntarakenne toimivat myös kilpailunäkökulmasta eri tavalla. Auton käyttöä painottava yhdyskuntarakenne tuottaa yleensä suuria kaupan yksiköitä ja suhteellisen harvaa palveluverkkoa. Kevyeen liikenteeseen ja joukkoliikenteeseen perustuva yhdyskuntarakenne puolestaan suuntaa kehitystä kohti tiheämpää palveluverkkoa ja pienempiä myymälöitä. Yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän ratkaisut vaikuttavat siis palveluverkon tiheyteen ja myymälöiden kokoon. Tämä vaikuttaa myös kilpailuolosuhteisiin.

Maankäyttö- rakennusasetuksen 1 §:n muutoksella on tarkoi-

tus korostaa elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittämiseen kohdistuvien vaikutusten selvittämistä. Asetuksen muutos annettaneen syksyllä 2015.

Hyvä hallinto, avoimuus ja maapoliittinen tahtotila ovat olennaisia kaavoituksessa myös kilpailun edistämisen näkökulmasta. Tärkeintä on ottaa olemassa olevien kilpailijoiden ohella huomioon potentiaalinen kilpailu ja alalle pääsy. Luottamus liikepaikkojen ja asuntontonttien saatavuuteen kannustaa alalle tuloon ja tehostaa sitä kautta markkinamekanismin toimintaa. Tämä edellyttää kohtuullista kaava- ja tonttivarantoa sekä selkeitä pelisääntöjä. Avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät kilpailua myös kaavoituksessa, ja kilpailumyönteinen kaavoitus jättää tilaa toimijoiden omille valinnoille määräten vain siitä, mikä on välttämätöntä.

Tonttivaranto ja ennakointi

- Kaavoituksessa kilpailun edistämisen ydinkysymys on laadultaan ja määrältään riittävä sekä kestävästi sijoittuva asunto-, liike- ja työpaikkarakentamisen tonttitarjonta, joka vastaa yritysten tilatarpeisiin ja turvaa asukkaille toimivat palvelut.
- Asuntontonttien sekä liike- ja työpaikkojen kaavavarannon on yleensä tarpeen olla arvioitua kysyntää suurempi.
- Kilpailunäkökulmaa on syytä pohtia jo kaavan tullessa vireille. Kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa on tarvittaessa hyvä huomioida kilpailun edistämisen näkökulma kaikissa kaavan laatimisen vaiheissa.

Lisätietoa

www.ym.fi/
maankayttojarakennuslaki

Ympäristöneuvos
Pekka Normo
ympäristöministeriö
p. 0295 250 204

pekka.normo@ymparisto.fi



Kuva: Janne Ulvinen

Maakunta- ja yleiskaavatasolla on tärkeää hahmottaa, miten alueidenkäyttöä tulisi kehittää, jotta kilpailu olisi toimivaa. Tämä korostaa maakunnan, seudun tai kunnan tasolla tehtävien kaavavaranto- ja palveluverkkoselvitysten merkitystä. Maakuntatasolla on syytä tarkastella keskus- ja palveluverkon muutosten vaikutuksia kilpailun lähtökohtiin ja edellytyksiin. Yleiskaavatasolla kaavan mahdollistamaa asuntotuotantoa ja

muuta normin luonnetta nykyisestä. Päätäntävalta asemakaavoitukseen ryhtymisestä säilyi kunnalla. Toimivan kilpailun kaavallisiin edellytyksiin on kuitenkin kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota kaavoitustarvetta arvioitaessa.

Kilpailun toimivuuden kannalta toivottavia ovat kaavaratkaisut, jotka ovat joustavia ja jättävät toteutukselle vaihtoehtoja. Joustavuus tarkoittaa, että kaavoissa osoitetaan vain



Kuva: Johanna Kinnari

