

Järvenpään valitsema maapoliittinen tie tarkastelussa

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma

Arto Mansikkavuori

Tampereen yliopisto
Taloudellis-hallinnollinen tiedekunta
Yhdyskuntatieteiden laitos

2008

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

MANSIKKAVUORI, ARTO: Järvenpään valitsema maapoliittinen tie tarkastelussa

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma, 71 sivua
Huhtikuu 2008

Tässä tutkielmassa tarkastellaan maapolitiikan muotoutumista ja siihen liittyviä piirteitä Keski-Uudellamaalla sijaitsevan Järvenpään kaupungin tapauksen kautta. Järvenpään maapoliittisessa toiminnassa korostuu erityisesti maan hinnannousun hillitseminen, kaavoituksesta johtuvan maan arvonnousun saaminen kunnan omaan käyttöön sekä maanomistajien johdonmukainen ja tasapuolinen kohtelu. Näiden seikkojen takia Järvenpää on Etelä-Suomen kasvavien kaupunkien joukossa todellinen erityistapaus. Kaupunki laatii asemakaavoja vain sen itse omistamille maille ja myy kaavoitettuja tontteja rakentajille. Saaduilla tontinmyyntituloilla katetaan yhdyskunnan rakentamista.

Tutkielma on laadullinen tapaustutkimus ja se keskittyy löytämään selityksiä Järvenpään maapoliittisen erityistien muotoutumiseen. Vastauksia etsitään Järvenpään virkamieshallinnossa ja keskeisten poliitikkojen keskuudessa tehtyjen teemahaastattelujen avulla. Haastattelujen ja kirjallisen aineiston avulla tutkimuksessa on konstruoitu tarina, joka kuvaa Järvenpään maapolitiikan kehitystä sekä keskeisiä muutoksia ja tapahtumia. Maapolitiikkaa tarkastellaan tässä tutkielmassa yksinomaan hallinnon näkökulmasta, sillä muita aktiivisia toimijoita ei maapolitiikan sektorilla ole.

Järvenpään maapoliittisen linjan juuret ulottuvat 1950-luvulle, mutta 1980-luvulta lähtien se on ollut vahvasti omaksuttu poliittinen periaate. Tämä linja on rakentunut yhteisössä ja sillä on edelleen laaja hyväksyntä. Maapolitiikka ei ole koskaan Järvenpäässä ollut puoluepoliittinen kysymys. Maapolitiikan oikeutus on syntynyt käytännöissä ja niiden synnyttämässä poliittisessa diskurssissa.

Maapolitiikka on Järvenpäässä hyvin ongelmanratkaisukeskeistä ja käytännönläheistä toimintaa. Yhteiskunnallista poliittista linjakeskustelua tai eri poliittisten intressiryhmien välistä poliittista keskustelua ei maapolitiikasta juurikaan harrasteta. Ongelmaksi on Järvenpäässä muodostunut maapula, joka johtuu kunnan heikosta maanomistustilanteesta ja yksityisten maanomistajien haluttomuudesta myydä maata kaupungille. Maapolitiikka on keskittynyt voimakkaasti tämän maanhankintaongelman ratkaisemiseen. Maanhankintatoimenpiteiden toteuttaminen on voimistanut kunnan hallinnon muodostamaa yhteisöä maapolitiikan linjan ylläpitämisessä.

Järvenpään maapoliittisen linjan oikeutukselle ja perusteluille keskeistä viime vuosikymmeninä on ollut yleisen edun korostaminen. Yhdyskunnan kasvusta syntyvän maan arvonnousun koetaan kuuluvan yksiselitteisesti kaupungille, eikä ole perusteltua jakaa sitä osittainkaan maanomistajalle. Yleiseen etuun liittyvillä perusteluilla korostetaan toiminnan oikeutusta suhteessa maankäyttösopimukseen perustuvaan toimintaan. Tällä 1980-luvulta jatkuvasti yleistyneellä toiminnalla kunnat ja maanomistajat jakavat kaavoituksen tuottamaa hyötyä keskenään. Viime vuosien lakiuudistukset voidaan Järvenpään tapauksen perusteella tulkita vieneen kehitystä kohti sopimusmallia.

Sisällys

1. Johdanto	4
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tarve	4
2 Tutkimusasetelma	8
2.1 Tutkimusongelma	8
2.2 Aineisto ja menetelmät	10
2.3 Käsitteellinen tausta	14
2.3.1 Maapolitiikka poliittisena käytäntönä	14
2.3.2 Yleisen edun problematiikka	16
3 Maapolitiikka – mitä se on?	19
3.1 Kunnan maapoliittiset keinot	21
3.1.1 Miten kunta hankkii maata?	21
3.1.2 Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus	22
3.1.3 Kaavoitetun alueen rakentumista edistävät työkalut	23
3.2 Maapolitiikan erityispiirteitä	24
3.2.1 Perinteinen maapolitiikka ja sopimusmalli	24
3.2.2 Maamarkkinoiden erityisluonne	28
3.2.3 Aluerakentamisen aikakausi	29
3.3 Maapolitiikan yleisen toimintaympäristön muutokset	30
3.3.1 Maankäyttösopimukset osaksi tavanomaista toimintaa	30
3.3.2 Sopimuskäytäntö kirjataan lakiin	31
3.3.3 Muutoksen arvopäämääriin liittynyt keskustelu	34
3.4 Mitä maapolitiikalla tarkoitetaan Järvenpäässä	37
4 Järvenpään maapolitiikan tarina	38
4.1 Kauppalan synty emo-Tuusulasta	38
4.2 Poliittisen yhteisymmärryksen synty	38
4.3 Maapolitiikan vakiintumisen ja kasvun aikaa 1960–1985	39
4.4 Maapoliittiset periaatteet kirjataan	41
4.5 Linja saa kolauksen	42
4.6 Prinsessa ruususen unet	43
4.7 Uusi maapoliittinen ohjelma	44
4.8 Uusi yleiskaava ja neuvottelut maanomistajien kanssa	45
4.9 Lakimuutoksesta sekaannusta ja muospainetta	46
4.10 Maapula – maapolitiikan kriisi	50
4.11 Linjaa päätetään jatkaa	51
4.12 Maanhankinnan loppu hämmöttää	54
5 Johtopäätökset	57
5.1 Maapolitiikan linja ja poliittinen identiteetti	57
5.2 Lunastuksesta ei ole muodostunut käytäntöä	61
5.3 Lakimuutoksen vaikutukset	62
5.4 Tulevaisuuden haasteet	64
Loppusanat	66
Lähteet	68

1. Johdanto

Keski-Uudellamaalla, pääradan varressa sijaitseva Järvenpään kaupunki harjoittaa alueellaan varsin poikkeuksellista maapolitiikkaa verrattuna muihin kasvaviin pääkaupunkiseudun kuntiin. Järvenpää on määrätietoisesti rajannut asemakaavoituksen tapahtuvan vain kaupungin omistamalle maalle. Toisin kuin monet muut kasvavat kunnat, Järvenpää ei käytä maankäytösopimuksia uusien kaavoitettavien alueiden toteuttamisessa. Keskeisenä maapolitiikkaa ohjaavana periaatteena on alueen kehityksestä aiheutuvan maan arvon nousun saaminen pääosin kaupungille. Tästä syystä maapolitiikka perustuu kasvavassa Järvenpäässä lähes yksinomaan maanhankintaan.

Keskityn tässä Pro gradu -tutkielmassa niihin syihin, jotka ovat tämän kehityksen taustalla ja siihen, miten Järvenpään harjoittama maapoliittinen linja on rakentunut. Empiirisenä aineistona työssäni on järvenpääläisten maapoliittikan toimijoiden haastatteluja. Näiden kertomusten ja kirjallisen aineiston avulla rakennan narratiivisella tutkimusotteella kokonaiskuvaa Järvenpään erityistiestä.

Järvenpään maapoliittisen toiminnan kehittyminen ja viime vuosien tapahtumat nivoutuvat keskeisesti myös yleiseen maapolitiikkaan Suomessa. Tästä syystä tutkimuksessa käsitellään suomalaista maapolitiikkaa myös laajemmin. Järvenpään erityisyys voidaan ymmärtää paremmin yleisen kehityksen kautta. Erityistä huomiota yleisessä maapoliittisessa kehityksessä saa maankäyttö- ja rakennuslakiin tehty uudistus, joka tuli voimaan vuonna 2003.

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tarve

Suomessa kunnilla on hyvin laaja itsemääräämisoikeus oman alueensa maankäytön suunnittelussa. Tämän kaavoitusmonopolin lisäksi kunnille on säädetty laissa monipuolinen valikoima erilaisia maapoliittisia välineitä, joilla kaavoitus ja rakentaminen voidaan tarkoituksenmukaisesti toteuttaa. Näiden keinojen käyttö vaihtelee hyvin paljon eri kuntien kesken (Maapoliittisia välineitä esitellään yksityiskohtaisesti luvussa 3.1.). Järvenpää on maapolitiikassaan poikkeuksellinen kaupunki, sillä se ei käytä laissa määriteltyjä uusia maapoliittisia välineitä uudisalueiden kaavoituksessa. Järvenpään pääasiallinen maapoliittinen keino on vapaaehtoinen kauppa kunnan määrittelemään raakamaan hintaan. Tällä pitkään jatkuneella johdonmukaisella toiminnalla on pyritty hillitsemään maan hinnan ja sitä kautta asuntojen hinnan nousua. Tavoitteena

on myös saada maan arvonnousu kunnalle infrastruktuurin ja osittain uusia kuntalaisia varten laajentuvien palveluiden rakentamista varten. Ongelmaksi viime vuosina on muodostunut maanomistajien myyntihaluttomuus ja siitä seurannut pula kaavoitetusta rakennusmaasta.

Vuosia jumissa ollut maaneuvottelutilanne johti lopulta siihen, että vuonna 2006 Järvenpään valtuusto teki päätöksen lunastusluvan hakemiseksi lähes 50 hehtaarin suuruisille alueille. Alueet olivat tuolloin valtion omistaman Kapiteeli Oyj:n hallinnassa, mutta se myi kyseiset alueet kaksi kuukautta myöhemmin valtionvarainministeriön alaiselle liikelaitokselle, Senaatti-kiinteistöille. Ympäristöministeriö myönsi lunastusluvan ja Senaatti-kiinteistöt valitti siitä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Järvenpää voitti kiistan ja lunastuslupa tuli lainvoimaiseksi. Lunastustoimikunta sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2008. Se määritteli maalle aiempien raakamaakauppojen hintatasoa mukailevan lunastuskorvauksen (Järvenpään kaupungin tiedote 2008).

Lunastustoimenpiteen ansiosta Järvenpään poikkeuksellinen maapolitiikka sai uusia piirteitä, sillä yksikään kunta ei ollut aiemmin hakenut lunastuslupaa valtion omistamista merkittävistä raakamaa-alueista. Valtion maiden lunastaminen oli ennakkotapaus ja päänavaus. Oikeuskäytännön perusteella valtio ei ole maanomistajana erityisasemassa suhteessa muihin maanomistajiin. Järvenpään lunastushankkeen menestys on lisännyt kiinnostusta valtion maiden lunastamiseen, mm. Kerava ja Hyvinkää ovat ilmaisseet valmiutensa valtion maiden lunastukseen, jos sopua ei hinnasta synny (HS 10.2.2008).

Pelkästään viime vuosien kehitystä seuraamalla Järvenpään erikoinen maapolitiikka näyttäytyy tutkimukselle erittäin kiinnostavana. Järvenpään maapoliittisen toiminnan juuret johtavat kuitenkin syvemmälle ja kauemmas viime vuosien uutisista. Tämän tutkimuksen tavoitteena on löytää selityksiä miten Järvenpään maapoliittinen linja on syntynyt ja mitä prosesseja siihen on liittynyt.

Maapolitiikka on varsin tuntematon politiikan lohko ja siksi keskustelua maapolitiikan periaatteista näkyy harvoin lehdissä. Jokainen kunta kuitenkin tekee maapoliittisia päätöksiä ja toimenpiteitä. Tutkimukseni avulla saadaan lisää ymmärrystä tarkastelukunnan harjoittaman maapolitiikan rakentumisen ja muotoutumisen taustoista. Maapolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä vaikuttaa olevan varsin niukasti laadullista tutkimusta.

Järvenpään maapolitiikkaan on vaikuttanut väistämättä myös viime vuosina toteutetut lainsää-

dännön muutokset. Vaikutukset voivat olla piileviä ja ne voivat ilmentyä asenteiden tasolla. Maapoliittinen lainsäädäntö on uudistunut viimeksi vuonna 2003. Maankäyttö- ja rakennuslakiin (myöh. MRL) heinäkuun alussa 2003 voimaan tullut muutos (HE 167/2002) muutti kunnan roolia erityisesti kaavoitettaessa yksityisen omistamaa maata.

Järvenpää on rajannut hyvin tiukasti omassa maapoliittisessa ohjelmassaan, että asemakaava tehdään kunnan omistamalle maalle. Tämä lakiuudistus ei siis suoraan vaikuta Järvenpään tilanteeseen. Tästä syystä tarkastelen uuden lainsäädännöllisen tilanteen vaikutuksia Järvenpäässä yleisen, valtakunnallisen toimintaympäristön muuttumisen kautta.

Keskeisin toimintaympäristöä muokannut asia oli lakiin kirjattu asemakaavasta merkittävää hyötyä saavan maanomistajan velvoite osallistua niihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jotka aiheutuvat kunnalle kaavan toteuttamisesta. Näistä kustannuksista voidaan uuden lain mukaan sopia varsin vapaasti ja joustavasti kunnan ja maanomistajan kesken. Tilanteissa, joissa sopimukseen ei päästä, kunta voi periä maanomistajalta lain 91§:n mukaisesti erityisen maksun, jota kutsutaan laissa kehittämiskorvaukseksi. (HE 167/2002)

Ennen lakiuudistusta kunta on kattanut yksityisomisteisten maiden asemakaavoituksesta aiheutuvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia vain sopimusteitse, ns. maankäyttösopimuksilla tai kaavoitussopimuksilla (Käytän näistä sopimuksista jatkossa nimitystä maankäyttösopimus.). Näiden maankäyttösopimusten asema muuttuikin lakiuudistuksen myötä, sillä merkittävää hyötyä asemakaavasta saava, mutta sopimushaluton maanomistaja voidaan nyt velvoittaa maksamaan kunnalle kehittämiskorvaus. Maankäyttösopimusten luonne onkin lakiuudistuksen myötä muuttunut, sillä kunta voi korvata sopimuksen tarvittaessa hallinnollisella kehittämiskorvauspäätöksellä.

Sopivaa aineistoa tutkimusasetelmaani on vaikea löytää tilastoista tai lomaketutkimuksen avulla, koska kyse on abstrakteista henkilökohtaisista kokemuksista, kollektiivisista käsityksistä ja yhteisöjen toimintatapojen muuttumisista. Olen kerännyt Järvenpään maapolitiikan toimijoilta teemahaastatteluja, joiden avulla hahmotan narratiivista lähestymistapaa soveltaen kuvaa Järvenpään maapolitiikan rakentumisesta.

Tämä työ on tapaustutkimus, jolla selvitetään maapolitiikan toimintakäytäntöjen rakentumista ja muutoksia Järvenpään kaupungissa. Tapaustutkimuksessa on tavoitteena ymmärtää tarkasteltavaa ilmiötä kokonaisuutena. Tämä kokonaisuus pitää sisällään monia erilaisia näkökulmia ja

monimutkaisia yhteiskunnallisia prosesseja (Häikiö & Niemenmaa 2007, 41). Vaikka tutkinkin vain Järvenpään maapoliittisen toiminnan kehittymistä, on laajempi konteksti sen ympärillä osa tutkimusta ja tarkasteltavaa ilmiötä.

Tärkeää tapaustutkimuksessa on myös tapauksen suhde kontekstiin. Pyritään löytämään vastauksia ja ymmärrystä tapauksen ohella myös niistä olosuhteista, joiden tuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin se on nyt. (Laine & Bamberg & Jokinen 2007, 10)

Järvenpään tapauksen kautta voidaan ymmärtää joltain osin maapolitiikkaan liittyvää yleistä kehitystä. Kaikkea se ei selitä, mutta tapauksen kautta paljastuu mielenkiintoisia tosiasioita ja näkökulmia kaupunkien maapoliittisesta toiminnasta ja tehdyistä valinnoista. Järvenpään maapoliittinen erityistie on tapaus, joka kertoo maapolitiikan mekanismeista ja muutoksista.

Tutkimuksessani esitetyt tulokset ja tehdyt johtopäätökset liittyvät vain Järvenpään toimintaan. Toisaalta dynaamisessa, muutokseen liittyvässä mielessä tutkimuksessani esiintyviä piirteitä voidaan siis ajatella myös yleisemmin.

2 Tutkimusasetelma

Tässä luvussa esittelen työni tutkimukselliset lähtökohdat ja kerron aineiston hankinnasta sekä sisällöstä tarkemmin. Lisäksi taustoitan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä.

2.1 Tutkimusongelma

Järvenpää toteuttaa maapolitiikkaa, joka on pääkaupunkiseudulla hyvin poikkeuksellista. Etsin vastauksia siihen, mitä syitä ja millaisia kehityskulkuja liittyy tähän poikkeavaan maapoliittiseen linjan rakentumiseen Järvenpäässä.

Tämän työn yleistasoinen tutkimusongelma on:

Miten Järvenpään erityistie on muotoutunut?

Kunnissa päätetään maankäytöstä ja maapolitiikasta suvereenisti. Laki tarjoaa kaikille kunnille samat mahdollisuudet maapolitiikan hoitoon, mutta toimintatavat eroavat suuresti kuntien välillä. Perustelut valitulle linjalle kertovat paljon. Pelkkä raha tai taloudelliset intressit eivät näytä vaikuttavan kuntien toimintaan maapolitiikan linjan valinnassa. Moni pääkaupunkiseudun kunta jakaa maan ansiottoman arvonnousun maan omistajan kanssa solmimalla maankäytösopimuksia. Järvenpään toiminnassa korostuu julkisen edun ajattelu eli maan hinnan nousun hillitseminen ja yhdyskunnan kehittymisestä johtuvan maan arvon nousun ohjaaminen yhteiskunnan hyväksi.

Maapolitiikan erityispiirteenä näyttää olevan valtuustotason poliittisen keskustelun ja kansalaisosallistumisen vähäisyys. Tästä syystä maapolittisia ratkaisuja ja linjavalintoja on totuttu tekemään kunnan hallinnossa. Harva kunnan asukas on tietoinen kuntansa maapoliittisesta linjasta, vaikka se on kunnan talouden ja elinympäristön kannalta hyvin keskeinen asia. Kun tässä tutkielmassa keskitytään maapoliittisen toimintatavan muotoutumiseen Järvenpäässä, tarkastelu keskittyy väistämättä kunnan hallinnon toimintaan. Maapoliitiikkaan liittyviä ilmiötä katsellaan siis pääosin kunnan hallinnon perspektiivistä.

Tarkastelen siis Järvenpään hallinnon ja johdon perusteluja omalle toiminnalleen sekä maapolitiikan muodostumisen poliittista dynamiikkaa. Lisäksi jäljitän perinteitä ja pitkään jatkuneita

toimintatapoja haastattelujen ja kirjallisen aineiston avulla. Käytän keräämiäni haastatteluja narratiivisena aineistona, kertomuksina, joiden avulla rakennan kokonaiskuvaa koetusta todellisuudesta.

Valtion toimenpiteet sekä lainsäätäjänä että maanomistajana ovat vaikuttaneet Järvenpäässä monella tapaa. Nämä teemat liittyvät tapahtumiin maapolitiikan ympärillä Järvenpäässä ja siksi ne ovat vaatineet erityistä tarkastelua tässä tutkimuksessa.

Ensimmäinen valtion suhteeseen liittyvä toimenpide oli maankäyttö- ja rakennuslakiin vuonna 2003 tehty uudistus, joka lisäsi sopimukseen perustuvan maapolitiikan toteuttamismahdollisuuksia. Uudistus muutti pitkään stabiilina pysynyttä maapoliittista asetelmaa. Kunnissa lakimuutoksen vastaanotto ja reaktiot kertovat paljon asenteista valtion ohjaukseen, sillä lakimuutos voidaan ymmärtää karkeasti eräänlaisena valtion invaasiona, jolla puututaan kuntien itsenäiseen toimintaan. Lakimuutosta voidaan ajatella Järvenpään näkökulmasta myös häiriötilana, sillä kaupunki on uudistuksen jälkeen joutunut tarkastamaan ja pohtimaan omaa asemaansa maapolitiikan kentällä.

Maapolitiikka eroaa monesta muusta kunnassa harjoitetusta käytännön poliittisesta toiminnasta siinä, että maapoliittiset toimenpiteet ja päätökset tai näiden perustelut eivät yllä laajaan julkiseen keskusteluun. Varsinaista salaamista toimintaan ei liity, mutta ei myöskään aktiivista keskustelun herättelyä tai kansalaiskuulemista. Maapolitiikka ei näytä olevan kuntalaisten tai kansalaisjärjestöjen parissa kiinnostuksen tai aktiivisen vaikuttamisen kohteena. Maapoliittiset toimenpiteet ja näiden toimenpiteiden periaatteelliset päätökset syntyvät Järvenpäässä kunnan luottamusmiessjohdon ja hallinnon virkamiesten yhteistyönä. Järvenpään maapolitiikan muotoutumiseen vaikuttava toimijaryhmä koostuu teknisen toimialan tietyistä viranhaltijoista sekä maapoliittisiin päätöksiin perehtyneistä ja valtuutetuista luottamushenkilöistä. Tämä tutkimus keskittyykin edellä mainitun maapoliittisen toimijajoukon näkökulmaan.

Se, miten kaupungin maapolitiikka ja lainsäädännön muutokset koetaan ja miten niistä kerrotaan ja miten näitä selitetään, antaa paljon tietoa toimintakulttuurista ja uudistusten toimivuudesta. Näiden tietojen perusteella voidaan myös varovasti arvioida, mihin suuntaan Järvenpään toimintakulttuuri on muuttumassa lähitulevaisuudessa. Näistä syistä tietoa toimintakäytäntöjen muutoksista ja asenteista on etsittävä eri tasolta – tilastoissa ja lomaketutkimuksissa usein katveeseen jäävältä kokemukselliselta puolelta.

Olen muotoillut edellä kuvaamani lähtökohtien perusteella tutkimukselleni seuraavat yksityiskohtaiset tutkimuskysymykset:

- Miten nykyiset toimijat (kunnan johto, tietyt viranhaltijat ja keskeiset luottamushenkilöt) tulkitsevat erityisen maapoliittisen linjan vakiintumisen?
- Mitä poliittisia kiistoja on käyty, vai onko niitä käytykään?
- Miten valtion toimet ovat vaikuttaneet Järvenpään maapolitiikkaan?
- Mitä uhkia tai mahdollisuuksia liittyy Järvenpään maapolitiikkaan?

Ajallisesti tutkimus ajoittuu laajasti ottaen Järvenpään perustamisesta, vuodesta 1951 nykyhetkeen. Pääasiallisesti tapahtumat ajoittuvat kuitenkin vuoden 1987 jälkeisiin vuosiin ja erityisesti vuoden 2000 jälkeiseen lakimuutosten ja lunastamisprosessien aikaan.

2.2 Aineisto ja menetelmät

Tapaustutkimuksen tekeminen on tutkimusstrategia, joka perustuu tapausten erityisluonteeseen. Voidaan laajasti ajatella, että jokainen kunta on erityistapaus maapolitiikassaan ja jokaisesta löytyy yksilöllisiä ominaispiirteitä. Tapaustutkimuksen tutkimusstrategialle on tästä syystä varsin toisarvoista, mitä kuntaa ryhdytään tutkimaan. Valitsemani lähestymistavan vuoksi oli kuitenkin mielekästä ryhtyä tutkimaan sellaista kuntaa, jonka toiminta poikkeaa yleislinjasta. Tästä syystä päädyin ottamaan tutkimuksen kohteeksi Järvenpään kaupungin ja sen maapoliittisen linjan.

Työni tarkoituksena on maapolitiikan yleislinjasta poikkeavaa kuntaa tutkimalla selvittää maapolitiikkaan ja sen muodostumiseen liittyviä yleisiä piirteitä. Haluan korostaa, että saatuja tuloksia ei tietenkään voi sellaisenaan soveltaa automaattisesti muihin tapauksiin. Tapaustutkimuksen kautta saadut tulokset voivat kuitenkin tuoda esiin piirteitä, jotka mahdollisesti vaikuttavat samantyyppisissä muutosprosesseissa. Tästä syystä tutkimukseni tulokset saattavat osoittaa joitakin yleisiä piirteitä jotka liittyvät tai voivat vaikuttaa niihin prosesseihin, jotka synnyttävät tietynlaista maapolitiikkaa kunnissa.

Tutkimustani varten etsin sellaista kuntaa, jossa kaavoitetaan paljon ja jonka menestys on luultavasti kiinni maapolitiikan onnistumisesta. Ensin rajasin tarkasteluni Helsingin seudun kuntiin,

sillä tällä alueella maapolitiikan paine on väestönkasvusta johtuen kaikista kovin. Perehtyessäni tarkemmin Helsingin seudun kuntien toimintaan, näkyi Järvenpää näiden kuntien joukossa selvänä poikkeuksena.

Näkyvimmit erityispiirteet liittyivät kaupungin omistaman raakamaan vähäisyyteen, kasvupaineeseen ja siihen, että yhdyskunnan laajentumisaineet kohdistuvat yksityisomisteisille maille. Tutkimusprosessini edetessä olen seurannut Järvenpään poikkeavaa maapoliittista toimintaa lehdistä sekä kaupungin eri päätöksentekoelementtien pöytäkirjoista. Nämä viimevuosien mielenkiintoiset vaiheet ovat entisestään lisänneet kiinnostusta ja tarvetta Järvenpään maapoliittisen erityistien rakentumisen tutkimiseen.

Teemahaastattelujen avulla saadaan maapolitiikan koetuista vaikutuksista tietoa syvemmltä kuin lomaketutkimuksessa. Tilastoissa ja asiakirjoissa näkymättömiä maapolitiikkaan liittyviä asenteita, suhtautumistapoja ja muistikuvia on mahdollista saada näkyviksi laadullisella tutkimusotteella. Laadullisella tutkimuksella on tavoitteena ymmärtää tutkittavia ihmisiä. Haastattelutilanteissa olenkin ajatellut, että kyseessä olevalla henkilöllä on nyt hyvä mahdollisuus tuoda oma näkökulmansa esille. Haastateltava henkilö on päättänyt itse mitä hän asiasta kertoo ja millä tavalla sitä lähestyy. Tässä kiteytyy laadullisen tutkimuksen perusajatus. Tutkittava henkilö ilmaisee paljon tutkittavasta ilmiöstä kertoessaan, miten hän omalta kannaltaan katsottuna ymmärtää asian. Tässä mielessä haastateltava on tutkimuksen aktiivinen osapuoli. Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on tulkinta. Maapolitiikan toimijoiden kokemusten tulkitseminen on laadullisen tutkimuksen erityispiirre, jonka avulla saadaan aihepiiristä uutta tietoa.

Maapolitiikan keskeisten toimijoiden puhe toimii tutkimuksen pääasiallisena aineistona. Sen analysoinnissa käytän narratiivista lähestymistapaa. Tällä tarkoitan menetelmää, jonka avulla rakennan haastatteluaineistossa esiin tuotujen henkilökohtaisten kokemusten ja käsitysten perusteella tarinan, joka kuvaa maapolitiikan kehitysvaiheita Järvenpäässä. Tarinan konstruomisessa olen käyttänyt myös monipuolisesti kirjallisia lähteitä sekä omaa aineiston keruun yhteydessä rakentunutta ymmärrystä Järvenpään maapolitiikan kehityksestä.

Maapolitiikka kunnassa on monien toimijoiden yhteistyötä. Voidaan ajatella, että tapa järjestää kunnan maapolitiikka ilmaisee yhteisössä rakentunutta sosiaalista käytäntöä. Nämä uudelleen rakentuvat sosiaaliset käytännöt ilmenevät haastatteluissa tarinoiden muodossa. Maapoliittisen toiminnan muotoutuminen on kunnan johdossa ja hallinnossa selvästi myös sosiaalinen ilmiö. Toimijoiden kokemukset kertovat aina jotain uutta tapahtuneesta kehityksestä. Kokemuksellista tietoa saadaan

kerättyä teemahaastattelujen avulla ja laadullista tutkimustietoa syntyy tulkinnan kautta.

Tutkimusaineistona on kuuden Järvenpään maapolitiikan toimijan digitaalisesta äänitiedostomuodosta litteroidut teemahaastattelut. Neljä informanttia ovat viranhaltijoita, jotka toimivat tai ovat toimineet maapolitiikan parissa. Kaksi haastateltua ovat luottamushenkilöitä, jotka vastaavat maapoliittisesta päätöksenteosta. Haastattelut on tehty kahdessa osassa. Ensimmäiset kaksi viranhaltijahaastattelua on tehty syyskuussa 2005 ja loput neljä talvella 2007–2008. Lisäksi tutkimusaineistoon liittyy sähköpostia ja muistio puhelinkeskustelusta apulaiskaupunginjohtaja Markku Utin kanssa.

Haastattelujen tavoitteena on ollut selvittää maapolitiikan parissa toimivien henkilöiden käsityksiä Järvenpään maapoliittisen linjan rakentumisesta ja tämän linjan mahdollistaneesta kehityksestä. Haastatteluissa on pureuduttu teemoihin, joita ongelmaan perehdyttyäni olen pitänyt keskeisimpänä tutkimukselle. Haastattelutilanteissa olen myös tarvittaessa antanut keskustelun ajautua yllättäviinkin suuntiin ja tästä on yleensä ollut tutkimuksen kannalta vain hyötyä. Keskustelun ajautuminen ennalta suunnittelemtomiin suuntiin on ollut informantin valinta ja se on osaltaan kertonut siitä, mitä näkökulmia haastateltu henkilö on pitänyt tärkeinä.

Tutustuin Järvenpään kaupungin maapoliittiseen organisaatioon vuonna 2005. Keskustelin tuolloin mittaus- ja kaavoitusyksikön johtajan, kaupunginarkkitehti Ilkka Holmilan kanssa tutkimuksen toteuttamisesta, yksikön suhteesta maapolitiikkaan Järvenpäässä sekä yksikön viranhaltijoiden toimenkuvista. Tietojen pohjalta valitsin kolme henkilöä sopiviksi haastateltaviksi. Ajattelin, että lisää sopivia henkilöitä ilmenee haastattelujen yhteydessä. Yksi valitsemistani kolmesta viranhaltijasta oli apulaiskaupunginjohtaja Markku Utti. Hän piti tutkimustani positiivisena asiana, mutta ei halunnut osallistua siihen niin, että haastattelu nauhoitetaan. Toteutin muut suunnittelemani kaksi viranhaltijahaastattelua syyskuussa 2005.

Vuonna 2007 päätin jatkaa tutkimustani ja haastattelujen keräämistä Järvenpäässä, sillä tilanne oli muodostunut hyvin mielenkiintoiseksi. Päätin haastatella vielä kaksi viranhaltijaa ja kaksi luottamushenkilöä. Valitsin sopivat haastateltavat sen käsityksen perusteella, mikä minulle oli muodostunut Järvenpään maapoliittisesta organisaatiosta. Haastateltavat luottamushenkilöt valitsin niiden kaupunginhallituksen jäsenten keskuudesta, jotka ovat jäseninä maanhankintatyöryhmässä. Arvelin heidän olevan kaikkein eniten tietoisia kaupungin harjoittamasta maapolitiikasta. Kaikki ehdottamani henkilöt suostuivat haastatteluihin. Nämä neljä haastattelua pidettiin lokakuun 2007 ja tammikuun 2008 välisenä aikana.

Tutkielman haastatteluaineistoksi muodostui siis lopulta kuuden henkilön teemahaastattelut. Maapolitiikan toimijaryhmä koostuu yksinomaan kaupungin johdon henkilöistä. Tähän ryhmään kuuluu työtehtäviensä puolesta suppea joukko teknisen toimialan viranhaltijoita sekä laajasti ottaen kaikki kaupunginhallituksen jäsenet. Tiukemmin rajattuna vain ne kaupunginhallituksen jäsenet, jotka muodostavat maanhankintatyöryhmän, ovat luottamushenkilöistä maapolitiikan toimijoita. Toimijaryhmän koko on arviolta vain parikymmentä henkeä, joten uskon haastatteluaineistoni olleen riittävän laaja tuottamaan tutkimukseen oleellisen tiedon maapolitiikan muotoutumisesta Järvenpäässä.

Kaikissa haastatteluissa keskusteltiin maapolitiikan harjoittamisesta Järvenpäässä, vaikka kahdessa ensimmäisessä näkökulma oli enemmän MRL:n uudistukseen painottunut. Kaikissa kuitenkin käsiteltiin Järvenpään keskeisintä maapolitiikan osa-aluetta, maanhankintaa ja lunastusta sekä kaupungin maapoliittiseen linjaan liittyviä kysymyksiä. Haastattelut olivat pituudeltaan noin 35–50 minuutin mittaisia. Ilmapiiri kaikissa haastattelutilanteissa oli rento eivätkä informantit tuntuneet suhtautuvan varauksella asioista nauhalle puhumiseen. Olen koodannut haastattelut sattumanvaraisella koodilla, eikä yksittäisiä lainauksia tekstissä voi yhdistää henkilöön.

Haastattelujen ja keskustelujen lisäksi olen käyttänyt aineistona Järvenpään päätöksentekoaasiakirjoja, erityisesti maapoliittisia ohjelmia vuosilta 1986 ja 2003. Olen myös tutkinut Järvenpään kaupunginarkistossa 1980-luvun valtuuston pöytäkirjat ja kerännyt niissä käydyn maapolitiikkaan liittyvän keskustelun. Vuodesta 2003 lähtien valtuuston pöytäkirjat löytyvät kaupungin verkkosivuilta. Näihin pöytäkirjoihin olen tehnyt asiakirjahakuja.

Yleisen maapoliittisen toimintaympäristön muutosten käsittämiseksi olen käynyt läpi MRL:n vuoden 2003 lakiuudistukseen liittyviä asiakirjoja. Aineistona minulla on ollut käytössä mm. ympäristöministeriöstä saatu lakiuudistuksen lausuntokierroksen yhteenveto (Ympäristöministeriö 2002). Olen perehtynyt lakimuutokseen johtaneeseen kehitykseen ja syihin myös lukemalla asiapapereita eduskuntakäsittelystä sekä työryhmän kokousmuistioita, liitteitä ja työryhmälle annettuja lausuntoja.

2.3 Käsitteellinen tausta

Tämä tutkimus on lähtökohdaltaan hyvin aineistolähtöinen. Haastatteluaineisto rakentaa kokonaiskuvaa ja reflektoi maapolitiikan rakentumista Järvenpäässä. Tutkimuksen kannalta on tärkeää kuitenkin määritellä joitakin keskeisiä käsitteitä, joiden avulla voi muodostaa selkeämmän kuvan käsissä olevan tutkimuksellisen tehtävän olemuksesta.

2.3.1 Maapolitiikka poliittisena käytäntönä

Suomalaisten kuntien toimintatavat maapolitiikassa vaihtelevat paljon. Syitä tietynlaisen poliittisen linjan syntyymiseen voidaan löytää kunnan historiasta, aikakausien suunnitteluideoista, tai vaikkapa voimakkaista henkilöistä kunnan hallinnossa. Muuttujia on lukemattomia ja jokaisella kunnalla on oma tarinansa. Poliittisen toimintatavan syntyminen on prosessi, joka kehittyy toimijoiden tekemien käytännön tekojen ja diskurssien myötä.

Maapolitiikka on Suomessa yleisesti ottaen lähtökohdiltaan hyvin ongelmanratkaisukeskeistä toimintaa ja sitä leimaa toimenpiteiden ja tekemisen kulttuuri. Maapolitiikka on kunnissa pitkälti kunnan hallinnon toimintaa. Tietoa maapoliittisista asioista on niukasti tarjolla. Keskustelu- tai kuulemistilaisuuksia ei isoistakaan maapoliittisista päätöksistä helpolla järjestetä valtuustolle saatikka kuntalaisille. Kuntalaiset eivät juurikaan tiedä, mitä maapolitiikka oikein on. Lisäksi maapolitiikkaa leimaa byrokraattisuus ja virkamiesvetoisuus. Myös eri järjestöjen ja kuntalaisten kiinnostus on vähäistä maapoliittisia teemoja kohtaan.

Tietynlainen yksittäinen poliittinen toimenpide on aina tavoitteellinen teko. Toistuvasti tehtynä siitä voi muodostua käytäntö, mutta tämä edellyttää toimenpiteen johtavan tarkoituksenmukaisiin tavoitteisiin. Poliittiset käytännöt perustuvat hyviksi havaittuihin toimenpiteisiin, jotka koetaan käytännön synnyttäneen yhteisön intressien mukaisiksi. Jos maapolitiikka olisi kansalaisten piirissä laajemmin seurattua toimintaa, korostuisivat toiminnan perusteluissa enemmän periaatteelliset seikat ja arvonäkökohdat. Maapolitiikan toimijat joutuisivat tällöin testaamaan käytäntöjen hyväksyttävyyttä julkisilla areenoilla. Hajerin ja Wagenaarin (2003, 20) mukaan verkostoituneessa yhteiskunnassa ihmiset oppivat jakamalla tietoa julkisesti. Samalla jokainen testaa jaettujen prosessien avulla sitä, mitä on oppinut käytännössä ja onko käytäntö hyväksyttävissä oleva tapa toimia (mt, 20).

Yhteiskunnallista poliittista linjakeskustelua tai eri poliittisten intressiryhmien välistä poliittista (politics) keskustelua ei maapolitiikasta juurikaan harrasteta. Se on pääosin käytännönläheistä policy-toimintaa ja tästä johtuen maapolitiikkaan liittyvien ilmiöiden tutkimiseen on ollut hedelmällistä ryhtyä poliittisten käytäntöjen tarkastelun kautta.

Poliittiset käytännöt tuntuvat sopivan maapolitiikan muotoutumisen tarkasteluun monessa mielessä. Maapoliittisia toimenpiteitä perustellaan helposti arvonäkökohdilla. Ongelmanratkaisukeskeiseen käytännön toimintaan liittyy Hajerin ja Wagenaarin (2003, 22) mukaan aina arvottamista ja se juuri on keskeinen osa inhimillistä ongelmanratkaisutapaa. Ratkaisuun päätyminen on kuitenkin aina interaktiivista toimintaa, jossa ratkaisu syntyy toimijoiden välisten suhteiden ja tunneperäisten prosessien kautta. Arvottamisen kautta syntyvät päätökset eivät näin ole yksilön pään sisällä tapahtuvia, vaan niihin vaikuttaa koko verkosto. (Hajer & Wagenaar 2003, 22). Maapolitiikka on myös ilmiönä hyvin paikallista ja pirstaloitunutta. Sille ei ole yhtenäistä mallia tai toteutustapaa, vaan syntyneet käytännöt määrittävät toimintaa paikallisen kontekstin mukaisesti. Käytännöt korostuvat siksi erityisen paljon.

Kunnan maapolitiikan muotoutumista voidaan edellä mainituista syistä lähteä tarkastelemaan puhtaasti käytäntöjen kautta syntyneenä poliittisena prosessina. Tämän prosessin tulkitseminen on mielekästä keskittymällä siihen, miten toiminnan käytännöt syntyvät ja miten ne vaikuttavat politiikan muotoutumiseen. Osuva käsitteellinen apuväline maapolitiikan muotoutumiseen liittyvässä pohdinnassa on Hajerin ja Wagenaarin (2003, 18–20) lähestymistapa poliittisten prosessien tulkintaan. Hajer ja Wagenaar korostavat juuri käytäntöjen keskeistä roolia politiikan tutkimuksessa (mt, 10–20). Tutkimalla käytäntöjen muodostumista käytännönläheisellä otteella löydetään politiikan tutkimiseen uusia ulottuvuuksia. Hajer ja Wagenaar uskovat, että tarkastelupisteen suuntaaminen ongelmien ja valmiiden päätösten sijasta käytäntöihin, on mielekäs politiikantutkimuksen analyysin perusta. Tämä ajattelu ei perustu teoreettiseen rationalismiin, vaan uuteen tulkitsevaan ja pohtivaan politiikantutkimukseen verkostoituneessa yhteiskunnassa. (Hajer & Wagenaar 2003, 18-20)

Käytännöt kertovat aina toimijan uskomuksista, arvoista ja voimavaroista sekä toimintaympäristöstä. Näin käytännöt muodostuvat kokonaisuuksiksi, joihin sisältyy yhteiskunnallisia ja materiaalisia näkökulmia. Käytäntöjä tutkimalla voidaan siis tavoittaa monenlaista poliittiseen prosessiin liittyvää olennaista tietoa. (Hajer & Wagenaar 2003, 20)

2.3.2 Yleisen edun problematiikka

Maapolitiikkaan ja laajemmin yhdyskuntasuunnitteluun liittyy keskeisesti yleinen etu. Maa on perushyödyke ja siinä mielessä kaikkien yhteistä. Maapolitiikassa ja maankäyttöpolitiikassa tehdään ratkaisuja, jotka liittyvät voimakkaasti yleiseen etuun. Siksi näiden maapoliittisten päätösten toteuttajana on juuri kunta, jossa valta kuuluu sen asukkaille. Yleisen edun ajamisen voisi tässä mielessä ajatella olevan kunnan perustehtävä, jonka vuoksi se on olemassa.

Maankäyttöä rajoitetaan julkisen vallan toimesta vahvasti. Maanomistajalla on varsin rajalliset mahdollisuudet vapaasti hyödyntää maataan. Yhteiskunta määrittelee alueiden käyttötarkoituksen kaavoituksen avulla ja määrää rakennuskieltoja kehittyville alueille, jotta hallitsematonta kehitystä ei tapahtuisi. Yhteiskunnan kannalta yleinen etu on tässä yhteydessä voimakkaampi intressi kuin maanomistajan etu. Yhteiskunnan kaavoitusmonopoli on maankäytön suunnittelun yleisen edun oikeutuksen ilmentymä. Kiistat yleisen ja yksityisen edun välillä syntyvät usein vasta kun yhdyskunnan kasvupaine kohdistuu yksityisille maille ja olisi aika ryhtyä toimenpiteisiin, aika ryhtyä ratkaisemaan eteen tullutta ongelmatilannetta.

Yhdyskuntien suunnitelmallinen kehittäminen eheiksi ja toimiviksi on yleisesti hyväksytyn suunnitteluideologian lähtökohta. Valtioneuvoston valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteet pyrkivät ekotehokkaaseen ja eheään yhdyskuntarakenteeseen kestävän kehityksen hengessä. Kestävän kehityksen ajatteluun sisältyy ympäristönäkökulman lisäksi taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Maan hinnan nousun rajoittaminen yhteiskunnan toimesta on tässä mielessä kestävän kehityksen mukainen sosiaalinen tavoite. Tähän yhteyteen viittaa myös Pekka V. Virtanen (2004, 8). Hän korostaa maapolitiikkaan liittyvän erityisen tiiviisti sosiaalisen ja taloudellisen kestävyysnäkökulman, mutta hyvällä maapolitiikalla edistetään myös ympäristöllistä kestävyyttä.

Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden tavoite ja yleinen etu liittyvät yhteen. Maapolitiikan toteuttamisen lähtökohtana on alueiden tasapainoinen kehittyminen ja elämän edellytysten turvaaminen kaikille sosiaalisesta asemasta riippumatta. Tavoite sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan olemassaolon lähtökohtia. Suomessa on pidetty alueellista eriarvoistumista haitallisena kehityksenä. Huonot esimerkit liittyvät usein lähiöiden rakentamisessa tehtyihin virheisiin. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus liittyy yhtenä keskeisenä osana kestävän kehityksen ideologiaan, jota pidetään yleisesti hyväksyttynä yhteis-

kunnallisena normina. Kunnan kaikki toiminta, myös maapolitiikka, perustuu kunnan asukkaiden etujen ajamiseen sekä yhteiskunnan kestävän ja tarkoituksenmukaisen kehityksen turvaamiseen. Maapolitiikassa sosiaalisesti oikeudenmukainen, yleisen edun mukainen tavoite on erityisesti maan hinnannousun hillitseminen.

Miksi yleensä kunna toiminnassa pidetään perusteltuna jakaa yhdyskunnan kasvusta johtuvaa hyötyä yksittäiselle maanomistajalle? Yleisen edun problematiikka maapolitiikassa ilmenee siinä, että jotkut kunnan toimenpiteet ovat yleisesti hyväksytyjä yleisen edun perusteella ja toiset taas eivät. Kun puututaan maanomistajan oikeuksiin (estämällä häntä vaikkapa rakennuskielolla rakentamasta maalleen), on se yleisen edun mukaan perusteltua ja arkipäiväistä kunnan toimintaa. On erikoista, miksi yhdyskunnan kasvusta johtuvan hyödyn ohjaaminen kunnalle ei olisi samaan tapaan yleisen edun mukaista ja yleisesti toiminnassa hyväksyttyä.

Yleisen edun käsite liittyy myös yhdyskuntasuunnittelun ammattilaisten, maapoliittisia päätöksiä tekevien ja kaavoitustyössä olevien viranhaltijoiden profession. Maapolitiikan toimijat Järvenpäässä ovat pääosin juuri viranhaltijoita. Profession viitataan Puustisen (2002, 218) mukaan sellaiseen arvostettuun ammattiin, johon liittyy mm. specialisoitunut tietoperusta (akateeminen koulutus), paljon harkintavaltaa työssä, auktorisoitu asema asiakkaisiin ja toisiin ammattiryhmiin, sekä usein pyrkimys edistää yleistä hyvää eikä omaa taloudellista etua. Profession edustajiin liittyy oletuksia, että he ovat neutraaleja, epäpoliittisia ja sosiaalisesti vastuullisia. Heidän koetaan myös voivan paremmin määritellä mitä on yleinen etu, varsinkin suhteessa tavallisiin kuntalaisiin. Vaikka tämä ajattelu on pääosin liittynyt vanhemman polven suunnittelijoiden koulutuksessa korostuneeseen positivistiseen tai systeemiteoreettiseen painotukseen, näkyi ajattelu nykyistenkin suunnittelijoiden keskuudessa vahvasti. Suunnittelijat pitivät itseään yleisen edun puolestapuhujina perinteisen professiokäsityksen mukaisesti. (Puustinen 2002, 85).

Helena Leino teki vastaavasti väitöstutkimuksessaan havainnon, että suunnittelijat pitivät äännekkäitä suunnitteluprosessiin osallistuneita henkilöitä oman edun ajajina ja että virkamiesten tehtäväksi jäi hiljaisen enemmistön ja yleisen edun puolustaminen (Leino 2006, 85). Yleisen edun kysymykseen viittaa myös myös Anne Haila. Hailan (2002, 106–107) mukaan kunnan kaavoitusmonopolin ja viranomaisten tuottamien suunnitelmien ja kaavojen laaja hyväksyntä perustuu uskomukseen, että julkisella viranomaisella olisi toiminnassaan lähtökohtana jokin neutraali ja yhteinen yleinen etu. Haila tarkastelee suomalaista kaupunkisuunnittelua ja toteaa, että kaupunkisuunnittelun kritiikki on Suomessa kohdistunut rumiin rakennuksiin tai ammat-

titaidottomiin suunnittelijoihin. Varjoon on jäänyt sen sijaan suunnittelun intresseistä puhuminen. Kaupunkien suunnittelun yhteydessä ei keskustella siitä kuka hyötyy kaavoituksesta. (Haila 2002, 107)

Viranhaltijoiden tehtäviin ei kuulu politiikan linjaaminen, vaan toimenpiteiden suorittaminen. Uusia alueita kaavoitetaan ja yhdyskuntaa kehitetään valtuustosta annettujen toimintavaltuuksien puitteissa. Kun poliittinen keskustelu maapoliittisista teemoista kunnissa on vaisua, uudistumista ei tapahdu ja viranhaltijat jatkavat vanhaa käytäntöä. Toiminnan periaatteet ja perustelut jäävät vähemmälle ja maapolitiikan arvonäkökohtiin ei oteta kantaa. Yleisen edun ajattelu ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus eivät ole tällöin aktiivisesti mukana käytännöissä, vaan ne vaikuttavat toiminnan taustalla valmiina ajatuksina. Samaan tapaan myös kestävä kehityksen ajattelu on monen toiminnan automaattisena lähtökohtana sen enempää toteutuneen toimenpiteen ympäristövaikutuksia pohtimatta.

3 Maapolitiikka – mitä se on?

Maapolitiikkaan liittyy monia piirteitä. Yksinkertaistetusti se koostuu julkisen vallan maanhankintatoimenpiteistä, maanluovutuksista ja sopimustoiminnasta, joiden avulla se edistää yleisiä kasvuedellytyksiään ja maankäyttöpolitiikan toteutumista. Virtasen (2004, 7) mukaan maapolitiikalla on myös sosiaalipoliittisia tavoitteita, jotka liittyvät esimerkiksi maan antamiseen maatomalle, maan arvon nousun perimiseen yhteiskunnalle, tai yhteiskuntarauhan turvaamiseen.

Suomalaisessa maapolitiikassa edellä mainittuja sosiaalipoliittisia tavoitteita käytetään lähinnä maan ja tästä syystä myös asuntojen hinnan kohtuullisena pitämiseen nopeasti kasvavissa kaupungeissa. Maapolitiikan toimenpiteiden avulla voidaan saada perittyä ns. ansioton maan arvonnousu tai osa siitä yhteiskunnalle.

Maan ansiotonta arvonnousua tapahtuu kaupunkimaisen taajaman laajenemisen tai sen rakenteellisen muuttumisen myötä. Maan arvo nousee alueen käyttötarkoituksen tai alueen odotettavissa olevan muutoksen johdosta. Alueen omistajalle hinnan nousu on ansiotonta, koska aiheutunut kehitys ei ole johtunut hänen toimistaan, vaan kaupungin yleisestä kehityksestä. (Susila, 1992, 1)

Ansaittua arvonnousua voidaan ajatella syntyvän silloin, kun maanomistaja on suorittanut alueellaan sen tuottokykyä pysyvästi nostavia toimenpiteitä. (Virtanen 2004, 51) Ansaittuna arvonnousuna pidetään Virtasen (mt, 51) mukaan myös kunnalle tai valtiolle siirtyvää hyötyä, joka johtuu kyseessä olevan yhdyskunnan yleisestä kehityksestä ja sen julkisista investoinneista.

Maapolitiikka luo mahdollisuudet maankäyttöpolitiikan toteutumiselle. Maankäyttöpolitiikka muodostuu yhdessä maa- ja kaavoituspolitiikasta. Kaavoitukseen liittyy suunnittelun ohella myös kaavan toteuttaminen. Kunnan on hallittava kaavan toteuttaminen, jotta kunnan palveluiden tarjonta ja kunnallistekniikan rakentaminen voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisesti. Mm. tähän voidaan maapolitiikan tarkoituksenmukaisella hoidolla vaikuttaa.

Kunnan maapoliittisten työkalujen käyttö ja eri toimenpiteiden yhdistely toiminnan tavoitteiden kanssa muodostaa siis kunnan maapolitiikan. Se, mitkä työkalut painottuvat, kuinka maapolitiikka totutaan hoitamaan päätöksenteossa ja mitä tavoitteita kunta pitää toiminnan tarkoituksena, muodostaa kunnan maapoliittisen toimintakulttuurin, maapoliittisen linjan.

Lainsäädäntö antaa kunnille vahvat välineet maapolitiikan toteuttamiseen. Kunnat voivat olla maapolitiikassa hyvin voimakkaita ja käyttää niille lainsäädännössä annettua valtaa maanomistajia kohtaan, jos niin haluavat. Keinojen käyttöön liittyy usein paljon poliittisia esteitä, varsinkin kun on kyse pakkokeinoista: lunastuksesta tai rakennuskehotuksesta. Myös hyvän hallinnon periaatteet estävät liiallisen pakkokeinoilla uhkailun. Kunnan pitää olla toimijana kohtuullinen ja oikeudenmukainen kaikkia osapuolia kohtaan. Kuntapäätäjien taiteilu yksityisen ja yleisen edun välisellä vedenjakajalla määrittelee kunnan identiteettiä maapolitiikassa.

Maapolitiikalla vaikutetaan suoraan jokaisen asukkaan elinympäristöön, mm. liikenteeseen, meluun, palvelujen sijoittumiseen ja yleiseen viihtyisyyteen. Kunnan taloudelle maapolitiikka on tärkeää. Tällöin vaikutukset ulottuvat kunnallisten palveluiden laatuun ja määrään, kunnan veroprosenttiin ja mm. asuntojen sekä kiinteistöjen hintoihin. Ympäristönäkökulmasta on hyvin keskeistä, millaisiksi yhdyskunnat rakenteeltaan muodostuvat. Kuntien maapolitiikan pitkäjänteisyydellä ja laissa olevien välineiden monipuolisella ja viisaalla käytöllä luodaan mahdollisuuksia toteuttaa eheää, toimivaa ja ekotehokasta yhdyskuntarakennetta.

Maapolitiikkaan sisältyy korostetusti kestävän kehityksen tunnusmerkkejä. Yhteiskuntapolitiikassa määritelty kestävyysperiaate perustuu ajatukseen kaikkien ihmisten perustarpeiden tyydyttämisestä siten, että kaikki saavat mahdollisuuden toteuttaa toiveensa paremmasta elämästä. Samalla kuitenkin on toimittava siten, että tämä kehitys ei vie samoja mahdollisuuksia tulevilta sukupolvilta. Tähän alkuperäiseen kestävän kehityksen ajatteluun sisältyy sosiaalinen, taloudellinen ja ympäristöllinen ulottuvuus. Maapolitiikkaan liittyy erityisen tiiviisti sosiaalinen ja taloudellinen kestävyysnäkökulma, mutta maapoliittisin toimin on mahdollista edistää hyvää ympäristön laatua, erityisesti maankäyttöön liittyvien rajoitusten avulla. (Virtanen 2004, 8)

Maapolitiikkaan sisältyy kasvavilla alueilla voimakkaita taloudellisia intressejä ja investoinnit ovat usein hyvin tuottoisia. Nämä taloudelliset intressit houkuttelevat pääomia ja tekevät maapolitiikasta tarvittaessa erittäin voimakkaan elinympäristön muokkaajan. Kunta voi maapolitiikallaan myös pyrkiä hillitsemään maan hinnan nousua.

Maapoliittisilla ratkaisuilla ja niihin sisältyvällä sopimustoiminnalla saadaan tarvittaessa rakennettua nopeasti uutta rakennuskantaa huolimatta kunnan hallinnollisista tai taloudellisista

resursseista. Toisaalta hankkimalla maa ensin kunnan omistukseen ja kaavoittamalla tontteja, saa kunta tontinmyyntituloja ja näin maan arvon nousun kokonaan omaan käyttöönsä.

3.1 Kunnan maapoliittiset keinot

Kunnan maapolitiikan välineistö on syytä käydä kokonaisuudessaan läpi tässä yhteydessä. Välineet jakautuvat kolmeen osaan. Ensimmäisenä on kunnan maanhankintaan liittyvät välineet. Toisena ovat instrumentit, jotka on rakennettu turvaamaan kunnan taloudellista asemaa kaavoitettaessa yksityistä maata. Kolmantena esittelen ne välineet, joilla kunta voi edistää jo kaavoitettun alueen rakentumista. Kehittämiskorvauksen osalta nämä välineet monipuolistuivat vuonna 2003.

3.1.1 Miten kunta hankkii maata?

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on useita maapoliittisia välineitä, joilla kunta voi turvata riittävän tonttimaan tarjonnan ja kasvun. Kunnan maanhankinnan edullisin ja paras keino on ostaa raakamaata hyvissä ajoin ja pitkäjänteisesti keskeisiltä ja tarkkaan harkituilta kasvusuunnilta. Kun kaavoitus tulee ajankohtaiseksi, kunta voi kattaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, kuten kunnallistekniikan ja palveluiden aiheuttamia kustannuksia myymällä alueelta tontteja.

Vapaaehtoisen maanhankinnan rinnalla on hyvä mainita myös kunnan etuosto-oikeus. Tällä menettelyllä kunta voi hankkia omistukseensa vapaaehtoisella kaupalla myydyn alueen. Ehtona etuostolle on se, että kunta tarvitsee alueen yhdyskuntarakentamista, virkistyskäyttöä tai suojelua varten. Kunta on etuostomenettelyssä velvoitettu hyväksymään samat kaupan ehdot kuin ostaja, jonka sijaan kunta menettelyssä tulee. Etuosto-oikeuden olemassaolo lisää maanmyyntiä harkitsevan maanomistajan halukkuutta neuvotella kaupasta kunnan kanssa. Etuosto-oikeus koskee vain yli 5000 m² maakauppoja, eikä oikeutta etuostoon ole pakkohuutokaupassa. Etuosto-oikeudesta säädetään etuostolaissa.

Kolmantena kunnan maanhankinnan keinona on maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Tämän menettelyn avulla kunta voi turvata tonttitarjonnan ja yhdyskunnan järkevän rakentumisen maanomistajien myynti- tai yhteistyöhalukkuudesta huolimatta. Lunastusmenettely sisältää kaksi vaihetta. Kunnan on ensin haettava lunastuslupaa asianomaiselta ministeri-

öytä, tässä tapauksessa ympäristöministeriöltä. Luvan saamisen jälkeen maanmittaushallinnon määräämä lunastustoimikunta päättää lunastukseen liittyvistä kysymyksistä, mm. määrittelee alueen lunastuskorvauksen.

3.1.2 Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus

Raakamaan hankkiminen, sen kaavoittaminen ja tonttien luovutus on kunnan maapolitiikan lähtökohta ja perusperiaate. Näin toimimalla vältetään monia järkevää yhdyskunnan rakentamista haittaavia ongelmia ja toimitaan kustannustehokkaasti. Maanhankinnan rinnalle on kehittynyt 1980-luvulta lähtien varsin laajaa kuntien ja maanomistajien välistä sopimustoimintaa, jonka perinteet johtavat 1960-luvulla syntyneeseen aluerakentamissopimusten aikaan. (Komiteamietintö 2002:2, 13–14)

Lisääntyvä sopimusten käyttö on vienyt maapoliittista käytäntöä uuteen suuntaan. Kunnan kasvu on voinut olla myös niin nopeaa, että riittävään raakamaan hankintaan ei ole ollut mahdollisuuksia ajoissa varautua. Jos maata ei osteta tai lunasteta kunnalle, kaavoitus ja yhdyskuntarakentaminen voidaan toteuttaa myös yksityisen omistamalla maalla.

Kunnalle on kuitenkin hyvin epäedullista kaavoittaa yksityistä maata. Tämä johtuu siitä, että kunta on lain mukaan velvollinen vastaamaan teiden ja muiden yleisten alueiden rakentamisesta asemakaava-alueella. Kunta haluaa saada maanomistajan mukaan osallistumaan kaavoituksesta aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tällöin kysymykseen tulevat kunnan ja maanomistajan väliset maankäyttösopimukset, joissa sovitaan alueen käytön tavoitteista ja kaavoituksen tuottamien hyötyjen ja kustannusten jakamisesta. On kuitenkin huomattava, että MRL:n 91a § velvoittaa kaavasta merkittävää hyötyä saavan maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tästä johtuen sellaista tilannetta, jossa kunta joutuisi yksin vastaamaan kaikista kustannuksista, ei enää voi seurata. Laissa määritellään maankäyttösopimuksen olevan ensisijainen tapa jakaa hyödyt ja kustannukset kunnan ja maanomistajan välillä.

Jos yhteisymmärrystä ei synny eikä maankäyttösopimukseen päästä, kunta voi periä maanomistajalta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneet kustannukset ns. kehittämiskorvauksena. Tämä uusi instrumentti turvaa sen, että maanomistaja saadaan osallistumaan kaavoituksesta aiheutuviin kustannuksiin. Laissa on määritelty, mitkä kustannustekijät voidaan ottaa huomi-

oon maksua määriteltäessä. Laissa on myös rajattu korvauksen enimmäismääräksi 60 prosenttia kaavan tuomasta arvonnoususta. Kehittämiskorvausta ei myöskään voi periä pienistä enintään 500 asuinkerrosneliömetrin suuruisista hankkeista. Kunta voi tosin päättää pienemmästä neliömetrimäärästä, jos niin haluaa. Ehtona kehittämiskorvauksen perimiselle on kuitenkin aina se, että maanomistaja saa kaavasta tai kaavan muutoksesta merkittävää hyötyä. (HE 167/2002)

Kahden edellä mainitun työkalun lisäksi kunnilla on mahdollista käyttää kehittämisalueenmenettelyä, joka on myös varsin uusi maapolitiikan instrumentti. Se tuli mukaan rakennuslainsäädännön kokonaisuudistuksessa vuonna 2000. Tämä instrumentti on tarkoitettu erityisesti lähiöiden tai tyhjentyneiden teollisuusalueiden kokonaisvaltaiseen uudistamiseen ja kehittämiseen yhdessä kunnan ja maanomistajan kanssa. Kehittämisalueella voidaan soveltaa erityisjärjestelyjä, mm. antaa alueen toteuttamisvastuu yhdessä sovitulle alueen kehittämisestä vastaavalle yhteisölle. MRL:ssa on määritelty yksityiskohtaisesti näistä erityisehdoista ja laki antaa paljon mahdollisuuksia tehdä uudistustyö tehokkaasti. (Lakikokoelma 2000)

3.1.3 Kaavoitetun alueen rakentumista edistävät työkalut

Maapolitiikkaa on myös se, kuinka kunta voi säädellä kaavoitettujen alueiden rakentumista. Tähän on olemassa tehokkaita hallinnollisia välineitä. Keskeisin niistä on rakentamiskehotus. Perusideana rakentamiskehotuksessa on se, että kunta voi kehottaa maanomistajaa rakentamaan kaavoitettu rakennuspaikka. Kehotus voidaan antaa siinäkin tapauksessa, jos alue on vajaasti rakennettu tai jos alueen rakentuminen on laadullisesti kesken, eikä se sellaisenaan yksin toteuta kaavaa. Kehotus voidaan antaa aikaisintaan kahden vuoden kuluttua kaavan voimaantulosta. Jos maanomistaja ei ole kolmen vuoden kuluessa rakentanut aluetta rakentamiskehotuksen edellyttämällä tavalla, kunnalla on oikeus lunastaa rakennuspaikka itselleen. (Lakikokoelma 2000)

Toinen varsin tehokas keino kaavan toteuttamiseksi on rakentamattomalle rakennuspaikalle määrätty korkeampi kiinteistövero. Korotetun veron taso voi olla vähintään yksi ja enintään kolme prosenttia. Edellytys korotuksen käytölle on se, että kunnassa on kysyntää rakennuspaikoista. (Kiinteistöverolaki 654/1992)

Kiinteistöverolakia muutettiin (HE 145/2005) vuonna 2005 siten, että 14 pääkaupunkiseudun ja kehysalueen kuntaa velvoitettiin nostamaan rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistövero

prosentin korkeammaksi kuin yleinen kiinteistövero on kunnassa, kuitenkin enintään kolmeen prosenttiin.

3.2 Maapolitiikan erityispiirteitä

Maapolitiikka eroaa monesta muusta politiikan lohkokosta. Käyn tässä luvussa läpi näitä erityispiirteitä.

3.2.1 Perinteinen maapolitiikka ja sopimusmalli

Kun kunta on päätenyt tietynlaiseen maapolitiikkaan ja toimintatapaan maanomistajat joutuvat tyytymään siihen, sillä kunnalla on valta päättää miten se toimii. Keskeinen piirre toimivalle maapolitiikalle näyttää olevan kunnan toiminnan yllätyksettömyys. Maanomistajan on luotettava siihen, että kunta toimii niinkuin ennenkin. Näin ollen kunta ei voi olla epäjohtonmukainen maapoliittisissa tomissaan. Luottamus kunnan toimiin syntyy siitä, että se toimii maanomistajiin nähden tasavertaisesti. Tämän yhdenvertaisuusperiaatteen tulisi Virtasen (2000, 51) mukaan olla keskeinen maapolitiikan tavoite. Tämä periaate liittyy hyvään hallintoon, sillä yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy johdonmukaisen käytännön vaatimus. Viranomaisten on noudatettava samoja periaatteita ja kohdeltava kaikkia asiakkaita tasapuolisesti.

Jo pelkkä epäily siitä, että kunnan linja olisi muuttumassa tai yleisessä toimintaympäristössä tapahtuu jokin muutos, vaikuttaa välittömästi kunnan ja maanomistajien väliseen vuorovaikutukseen. Tutkimushaastatteluissa tuli selvästi esiin, että vapaaehtoisiin kauppoihin perustuva maanhankinta pysähtyy välittömästi, jos kunnan toiminnassa tai lainsäädännössä tapahtuu pieniäkin muutoksia. Jos yhdelle maanomistajalle tehdään erityisjärjestelyjä, koko politiikalta menee helposti uskottavuus.

Edellisessä luvussa esittelin maankäyttö- ja rakennuslain maapolitiikan toteuttamisen välineitä kunnille. Maapolitiikan erityispiirteistä johtuu, että näiden välineiden yhdistelyyn liittyy perustavanlaatuisia ongelmia. Maapolitiikan välineiden käyttö näyttää Järvenpäässä tehtyjen havaintojen mukaan kiteytyvän siihen, miten kaupunki suhtautuu maan ansiottomaan arvonnousuun. Jos ajatellaan, että maan ansioton arvonnousu kuuluu pääosin kunnalle, perusteita maankäyttö-sopimusten käytölle tai raakamaan hinnan voimakkaalle korotukselle ei yksinkertaisesti ole.

Yhtenä menettelytapana ansiottoman arvonnousun perimisessä yhteiskunnalle on Virtasen (2000, 20) mukaan maan hankkiminen kunnalle sellaiseen hintaan, johon tätä arvonnousua sisältyy mahdollisimman vähän. Hinnan pitäminen matalana on mahdollista hankkimalla maata riittävän varhaisessa vaiheessa, tai sitten määrittämällä raakamaalle ostohinta toteutettujen raakamaan lunastusten hintatasoa mukailten. Järvenpää on toiminut raakamaan ostoissa juuri edellä esitetyllä tavalla. Ansiottoman arvonnousun tai toisin sanottuna kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun periminen kaupungille on keskeinen Järvenpään maapolitiikkaan kirjattu periaate (Maapoliittinen periaateohjelma 2003).

Maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvausmenettely perustuvat toisentyyppiselle ajattelulle, jossa kunta jakaa kaavoituksesta syntyvää arvonnousua maanomistajan kanssa. Näitä kahta maapoliittista periaatetta ei yhdenvertaisuusperiaatteenkaan perusteella voi noudattaa yhtä aikaa. Toimenpiteiden käyttö jakaantuu jyrkästi kahteen ääripäähän. Joko pyritään ansiottoman arvonnousun perimiseen tai sitten joustetaan siinä ja tehdään sopimuksia. Toimivia välimuotoja on vaikea nähdä.

Kunnan maapolitiikan linja liittyy siihen, kenelle se ajattelee yhdyskunnan kehityksestä ja kaavoituksesta johtuvan maan arvonnousun kuuluvan. Virtasen (2000, 20) mukaan on helppoa eettisin syin puoltaa tämän ansiottoman arvonnousun perimistä julkisyhteisölle, mutta asia on usein kovan poliittisen kiistelyn kohde. Hänen mukaansa on myös havaittavissa, että kunnat arkailevat periä maan arvonnousua, vaikka se onkin kunnalle ansaittua ja eettisesti perusteltua. Vastaavasti maanomistajilla ei ole ollut vaikeuksia ansiottoman arvonnousun perimisestä itselleen (Virtanen 2000, 20).

Arvonnousun leikkaaminen kunnalle kuitenkin määrittelee millaista maapolitiikkaa kunta toteuttaa. Maankäyttösopimukset uusien alueiden kaavoittamisessa vievät aina osan ansiottomasta arvonnoususta maanomistajalle. Se, missä suhteessa nämä hyödyt jakautuvat, sovitaan maankäyttösopimuksessa. Tässä suhteessa vaihtelua voi kuntien kesken löytyä runsaasti, mutta niihin en tässä tutkimuksessa puutu. Kehittämiskorvauksen maksimimääräksi on maankäyttö- ja rakennuslaissa määritelty olevan enintään 60 prosenttia asemakaavasta johtuvasta asemakaavan mukaisen tontin arvonnoususta (HE 167/2002).

Se, mitä maapoliittisia välineitä kunta uusien kaava-alueiden toteuttamisessa käyttää, kertoo kunnan maapolitiikan periaatteista ja siitä kenelle kunnan mielestä ansioton arvonnousu pääosin kuuluu.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole vertailla eri kuntien maapolitiikkaa vaan perehtyä Järvenpään erityispiirteisiin. On kuitenkin selvyuden vuoksi aiheellista todeta, että Järvenpään maapolitiikka eroaa perustavanlaatuisesti monien muiden kuntien toiminnasta. Kutsun jatkossa Järvenpään edustamaa raakamaan hankintaan perustuvaa toimintaa käsitteellä perinteinen maapolitiikka. Sopimusmenettelyyn enemmän tai vähemmän tukeutuvaa maapolitiikkaa kutsun termillä uusi maapolitiikka. En lähde tyypittelemään maapolitiikan toteuttamismalleja vaan haluan tällä korostaa Järvenpään edustamaa toimintatapaa. Maapolitiikan hoito on tuskin esittämani kaltaisesti polarisoitunutta. Sopimuksia voidaan todennäköisesti käyttää apuna ansiottoman arvonnousun saamisessa kunnan hyväksi hyvin eri tavoin ja näin muodostuu kokonainen kirjo erilaisia maapolitiikkoja.

Perinteisen maapolitiikan piirteet näkyvät selvästi Järvenpään harjoittamassa toiminnassa. Kunta pyrkii ostamaan hyvissä ajoin raakamaata yleiskaavassa määritellyiltä kasvualueilta. Kunta voi tehdä kauppojen yhteydessä maanomistajien kanssa myös maavaihtoja. Asemakaavat tehdään aina kunnan omistamalle maalle ja valmiita kaavoitettuja tontteja myydään rakentajille (Maapoliittinen periaateohjelma, 2002). Tontinmyyntituloilla rahoitetaan kunnallistekniikan ja osittain palvelujen toteuttamista kunnassa. Raakamaasta voidaan maksaa sama hinta riippumatta alueen sijainnista tai tulevasta käyttötarpeesta. Tämä tasahintaperiaate on käytössä Järvenpäässä. Raakamaan hinnan määrittely mukaillee yleistä raakamaan hintatasoa ja tarvittaessa sitä tarkastetaan lunastustoimikunnan määrittelemän hintatason mukaan.

Perinteisessä maapolitiikassa vapaaehtoisten kauppojen syntymiselle on keskeistä se, että maanomistajalle ei synny ylimääräisiä tuotto-odotuksia omistamistaan alueista. Maanomistajan on luotettava siihen, että parempaa hintaa hänen omistamistaan maista ei milloinkaan voi saada. Pienetkin tasapainoa heilauttavat signaalit aiheuttavat hermostuneisuutta ja myyntihalut loppuvat. Tästä hyvä esimerkki on vuonna 1990 Järvenpään valtuustossa ollut lunastuslupahakemus, joka kaatui niukalla enemmistöllä (Järvenpään kv 18.6.1990 §124). Päätös aiheutti haastattelutiedon mukaan maakauppojen vaikeutumisen.

H4: . . . sen [valtuuston päätös 18.6.1990] jälkeenhän sitten vapaaehtoisia kauppojahan on syntynyt suhteellisesti paljon vähemmän kuin sitä ennen. Maanomistajat tulkitsivat sen lunastamatta jättämisen sellaiseksi päätökseksi, että sen jälkeen hinnat voi lähteä nousemaan . . .

Perinteiseen maapolitiikkaan ei voi yhdistää sellaisia maapoliittisia välineitä, joilla maan ansiotonta arvonnousua ohjautuu maanomistajalle. Jos Järvenpää tekisi yhden maanomistajan kanssa sopimuksen alueen kaavoittamisesta ja kaavoittamisesta syntyvän hyödyn jakamisesta kunnan ja maanomistajan kesken, olisi hyvin epätodennäköistä, että vapaaehtoisia raakamaakauppoja enää kyseisessä kunnassa syntyy.

Perinteinen maapolitiikka voi toimiakseen olla vain puhdasta vapaaehtoista kaupankäyntiä selkeillä ehdoilla, tai sitten maan lunastusta. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita lunastusperusteita, joiden avulla kunta pystyy hakemaan lunastuslupaa ympäristöministeriöltä alueiden saamiseksi hallintaansa ja siten yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin.

Toinen tapa tehdä maapolitiikkaa on uusi maapolitiikka, joka perustuu maankäyttösopimusten käyttöön maapolitiikan apuna ja maan ansiottoman arvonnousun jakamiseen kunnan ja maanomistajan kesken sopimuksessa solmituin ehdoin. Tässä mallissa kunta laatii kaavan yksityisen maanomistajan alueelle ja yksityinen osapuoli myy valmiit tontit. Kunnan ja maanomistajan välisessä sopimuksessa sovitaan mm. kunnallistekniikan, yleisten alueiden ja kunnallisten palveluiden käyttöön tulevien tonttien luovuttamisesta kunnalle.

Sopimukseen perustuva malli on nykyainsäädännön mukaisesti kunnalle varsin riskitön. Lakiin on kirjattu asemakaavasta merkittävää hyötyä saavan maanomistajan velvoite osallistua niihin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jotka aiheutuvat kunnalle kaavan toteuttamisesta. Näistä kustannuksista voidaan uuden lain mukaan sopia varsin vapaasti ja joustavasti kunnan ja maanomistajan kesken maankäyttösopimuksilla. Tilanteissa, joissa sopimukseen ei päästä, kunta voi periä maanomistajalta erityisen maksun, jota kutsutaan laissa kehittämiskorvaukseksi. Tämä kehittämiskorvaus -väline täydentää siis sopimusmenettelyä ja sen tarkoitus on jouduttaa maankäyttösopimusten solmimista sekä turvata kunnan asemaa tilanteissa, joissa maanomistaja ei lähde mukaan sopimukseen. (HE 167/2002)

Kunta voi toteuttaa maapolitiikkaa siis pääsääntöisesti joko perinteisellä tavalla tai uudella tavalla sopimukseen tukeutuen. Maan vapaaehtoisiin ostoihin ja lunastukseen perustuvaan toimintatapaan ei voi yhdistää muita lakiin kirjattuja välineitä.

H3: Joo, se on ihan. Se on hassua puhetta sellainen. Se on todella hassua puhetta. Monipuolisesti näitä keinoja ei voi käyttää ainakaan mikä tulee raakamaan hankintaan. Siellä ei ole kuin yksi keino. Heti jos tehdään sopimus, niin

sen jälkeen on aivan turha tehdä ainoatakaan kauppaa. Yrittääkkään.

3.2.2 Maamarkkinoiden erityisluonne

Monien maapoliittisten ongelmien taustalla vaikuttaa se, että maa on hyvin poikkeuksellinen hyödyke. Virtanen (2004, 5) pitää ongelmallisena, että monet nykyajan kansantaloustieteilijät tulkitsevat maan yhdeksi pääoman alalajiksi. Hänen mukaansa maata eivät koske samat säännöt ja lainalaisuudet kuin muita tuotettuja hyödykeitä. Maa eroaa muista hyödykkeistä.

Maan ostaminen ja myyminen ei ole samankaltaista kaupankäyntiä kuin muiden hyödykkeiden kohdalla. Maamarkkinoihin liittyy usein aivan selviä monopolitilanteita, joissa myyjä käyttää ostajan, usein kunnan, kasvupainetta hyväkseen eikä suostu kohtuulliseen hintatasoon. Maamarkkinoilla monopoli voi olla myös toisinpäin niin, että ostaja käyttää markkinatilannetta hyväkseen ja pakottaa myyjiä laskemaan hintoja. (Virtanen 2000, 13)

Virtasen (2000, 13) mukaan monopolitilanteita useammin maamarkkinoilla on myyjien oligopolitilanne. Tällä tarkoitetaan, että kunnalle sopivia maita myyviä maanomistajia on vain muutama ja he käyttävät markkinatilannetta epäterveellä tavalla hyväkseen. Järvenpään tapauksessa on merkkejä juuri oligopolitilanteesta.

Monopoli- ja oligopolitilanteet vaikuttavat normaaliin kilpailuun ja ne ovat siksi markkinataloudessa aina epätoivottuja tilanteita. Näitä tilanteita pyritään estämään yhteiskunnan toimesta lainsäädännöllä ja valvonnalla. (Virtanen 2000, 13)

Maamarkkinoiden poikkeukselliseen luonteeseen kuuluu muitakin piirteitä, jotka poikkeavat tehokkaista vapaista markkinoista. Nämä piirteet johtuvat siitä, että maa on poikkeuksellinen hyödyke. Tuote, eli maa, on maamarkkinoilla aina ainutlaatuinen ja paikkaan sidottu. Sen korvaaminen toisella vastaavalla tuotteella on usein mahdotonta. Maan hinta suhteessa laatuun ja sijaintiin ei ole yleisesti tiedossa toisin kuin muiden tuotteiden osalta vapailta markkinoilla. Varsinkin maksetuista hinnoista on tietoa niukasti. Maamarkkinoille pääsy on rajoitettua. Sitä rajoittaa maan kiinteä sijainti ja hallinnolliset toimenpiteet. Maamarkkinoiden erityispiirre on myös hintojen suuri vaihtelu ja nousupaine. Vapailta markkinoilla hinnat ovat varsin tasaisia ja ne hakeutuvat tiettyyn tasapainoasemaan. Maakaupoille ei ole myöskään yhteistä markkinapaikkaa, pörssiä, jossa markkinat voisivat säädellä itseään, vaan julkinen valta pyrkii sääntelee-

mään sitä eri tavoilla. (Virtanen 2004, 57)

Virtanen (2004) tekee maamarkkinoiden erityisluonteen kautta johtopäätöksen, että kun maamarkkinat eivät täytä vapaiden markkinoiden vaatimuksia on perusteltua puuttua asiaan julkisen vallan toimesta.

3.2.3 Aluerakentamisen aikakausi

Poikkeuksellisenä ajanjaksona ja kautena maapolitiikkaan liittyy ns. aluerakentamisen aika-kausi. Aluerakentamiskäytännöllä kokonaisten kaupunginosien rakentaminen ulkoistettiin yksityisille rakennusliikkeille. Tämän ajanjakson aikana syntyi tiivistä yhteistoimintaa suurten rakennusliikkeiden ja kuntien välille. Yhteistyön tuloksena tehtiin suuria sopimuksia laajojen raakamaa-alueiden rakentamisesta. Sopimukseen päädyttiin, koska vain niiden avulla nähtiin mahdolliseksi vastata rakennemuutoksesta johtuvaan kaupungistumiseen ja suureen asuntokäytönsyntään kaupungeissa. Samanaikaisesti kehittyi teollinen betonielementtitalotuotanto, joka teki laajat ja ennennäkemättömän massiiviset asuntoalueiden rakentamisprojektit mahdollisiksi. (Mäkinen, 2000, 2)

Aluerakentamissopimusten avulla rakennettiin siis suurin osa Suomen lähiöistä. Hankosen (1994, 468) mukaan Suomi ei kaupungistunut milloinkaan, vaan muuttovirta asutettiin lähiöihin. Hän puhuukin urbanisoitumisen sijaan suburbanisoitumisesta. Aluerakentaminen perustui erityiseen ajassa syntyneeseen teknostruktuuriin ja kokonaiseen suunnittelujärjestelmän muodostumiseen yhteiskunnassa (Hankonen 1994, 469). Aluerakentamissopimukset olivat tämän kehityksen ilmentymä.

Aluerakentamissopimuksissa sovittiin rakentamisesta rakennusliikkeen omistamalle maalle. Aluerakentamissopimuksin tuotettiin valtaosa Etelä-Suomen kasvavien kaupunkien asunnoista. Buumia kuvaa hyvin se, että 1970-luvun alussa 80 prosenttia Espoon ja 90 prosenttia Vantaan asunnoista rakennettiin aluerakentamissopimuksilla. Näin suuria lukuja ei ollut niissä kaupungeissa, joiden maanomistustilanne oli hyvä. Tämä kosketti erityisesti Helsinkiä, Tamperetta ja Turku. On myös väitetty, että Espoon ja Vantaan passiivinen maanhankintapolitiikka olisi ollut kytköksissä puolueiden ja tiettyjen rakennusliikkeiden yhteistyöhön. Kun maata ei hankittu kunnalle, pystyttiin turvaamaan puolueiden ”omien” rakennusliikkeiden aluerakentamissopimukset. (Mäkinen, 2000, 3)

Aluerakentamisbuumi korosti tehokkuutta, aluerakentamisen nopeutta ja maksimaalista voitontavoittelua. Rakennusliikkeet taistelivat kaikilla mahdollisilla aseilla saadakseen aikaan sopimuksia. Kunnallispolitiikan ja sopimusten yhteys näkyi selvästi. Alueet jaettiin tietyille suurille rakennusliikkeille, eikä muita rakentajia haluttu mukaan. Helsingissä jopa päädyttiin suulliseen sopimukseen, jossa tonttien jakamisesta sovittiin tasan oikeiston ja vasemmiston hallitsemien rakennusliikkeiden kesken. Kunta pystyi sopimusten avulla saamaan nopeasti asuntoja ja menestystä. Lunastusmenettelyllä olisi tuhlatu arvokasta aikaa ja kehitys olisi viivästynyt. Myös muuttovirta Ruotsiin vaikutti kiirehtimiseen. Sopimukset nähtiin myös edullisina, sillä niiden avulla saatiin rakentaja osallistumaan kunnallistekniikan kustannuksiin. Samalla myös voitiin sopia kunnalle tulevista alueluovutuksista. (Mäkinen, 2000, 4-5)

Aluerakentamisen aikana julkisten ja yksityisten toimijoiden väliset sopimukset tulivat mukaan suomalaiseen maapolitiikkaan. Sopimisen kulttuuri jäi, vaikka massiiviset aluerakentamissopimukset loppuivatkin 1980-luvulle tultaessa. Sopimista harrastettiin tästä eteenpäin pienimuotoisemmin maankäyttösopimusten muodossa.

3.3 Maapolitiikan yleisen toimintaympäristön muutokset

Suomessa maapoliittinen toimintaympäristö on muuttunut sekä muuttuneiden käytäntöjen kautta että lainsäädännön myötä. Viime vuosikymmenten aikana suuri osa tästä keskustelusta ja aktiivisuudesta on liittynyt maankäyttösopimukseen. Toimintaympäristön muutokset eivät ole suoraan koskettaneet perinteisen maapolitiikan harjoittamista, mutta uuden maapolitiikan voimistuminen on jossain määrin aiheuttanut muutoksia maapolitiikassa yleisesti.

3.3.1 Maankäyttösopimukset osaksi tavanomaista toimintaa

Maankäyttösopimukset muuttuivat 1990-luvulle tultaessa. Lama ja rakentamisen voimakas hidastuminen oli muutoksen moottorina. Uutta 1990-luvun maapolitiikassa oli se piirre, että kuntien sopijaosapuoliksi tuli suurten rakennusliikkeiden ja suurmaanomistajien sijasta pienet toimijat, mm. yksittäiset omakotitonttien omistajat. Tämän muutoksen kautta voidaan ajatella, että maankäyttösopimukset ovat tulleet kunnissa osaksi tavanomaista maankäytön suunnittelua ja toimintakulttuuria (Mäkinen, 2000, 11). Järvenpäässä maankäyttösopimukset tulivat myös

osaksi tavanomaista maankäytön suunnittelua, mutta ne liittyvät vain tilanteisiin, joissa asemakaavoja muutetaan.

1990-luvulla tapahtuneen kehityksen seurauksena lainsäädäntöä ryhdyttiin valmistelemaan siihen suuntaan, että se vastaisi paremmin uutta sopimusmyönteistä ilmapiiriä. Erityisesti maankäyttösopimusten oikeudellinen asema kaipasi parannusta.

1990-luvun puolenvälin jälkeen muuttoliike suuriin keskuksiin on lisännyt erityisesti pääkaupunkiseudulla painetta ottaa asuinkäyttöön uusia alueita ja näiden alueiden maankäytöstä on tehty runsaasti maankäyttösopimuksia. Alerakentamissopimusten ajoilta parikymmentä vuotta aikaisemmin on nähtävissä se yhtenevä seikka, että rakentamiskiire lisää kunnan halukkuutta sopimiseen lunastusmenettelyn sijasta. Uutta 1990-luvun tilanteessa on se, että myös maaseutukunnat ovat ottaneet maankäyttösopimukset käyttöön (Mäkinen, 2000, 11).

Yleinen kehitys lisäsi siis sopimukseen perustuvaa maapolitiikkaa. Myös tietämys ja asiantuntemus lisääntyivät kunnissa. Sopimustentekäytännöt olivat tulleet väistämättä tutuiksi myös perinteistä maapolitiikkaa harjoittavissa kunnissa. Saihan kunta näin vanhentuneita kaavoja uudistettaessa sopimuksen avulla maan arvonnousua osittain itselleen.

3.3.2 Sopimuskäytäntö kirjataan lakiin

2000-luvulle tultaessa Suomessa ryhdyttiin korostamaan voimakkaasti osallistumista ja vuorovaikutteisuutta. Hallitusmuodon perusoikeusuudistus vuonna 1995 nosti kansalaisten osallistumisoikeudet perustuslakiin. Tämä uudistus vahvisti jännitettä aluerakentamissopimusten ajoilta peräisin olevan sopimuskaavoituksen ja uuden vuorovaikutteisen kaavoituksen välillä. Vuonna 2000 voimaantullut uusi maankäyttö- ja rakennuslaki sisälsi uuden vuorovaikutteisuutta ja osallistumista korostavan kaavoituskäytännön.

Edellä kuvattu yhteiskunnallinen kehitys ajoi muutosta. Toisaalta piti korostaa vuorovaikutteista ja avointa kaavoitusprosessia ja toisaalta maanomistajat oli saatava mukaan vastaamaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Paine uudistaa lainsäädännöllisin keinoin kunnan ja maanomistajien välinen kustannusten jako kaavoitettaessa yksityistä maata oli pinnassa jo MRL:n kokonaisuudistusta valmisteltaessa

vuonna 1998. Maankäyttösopimuksia käytettiin yleisesti, vaikka niiden oikeudellinen perusta oli epävarma. Tämä oli kunnille kuitenkin ainoa keino saada yksityinen maanomistaja mukaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin kaavoitettaessa yksityistä maata.

Maankäyttösopimusten asemasta lainsäädännössä ja kaavoituksesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta ei päästy yhteisymmärrykseen MRL:n kokonaisuudistusta valmisteltaessa. Laki-esitykseen maankäyttösopimuksista oli kuitenkin muotoiltu erillinen 11§, jossa todettiin, että kunnan tekemät kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät sopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle tässä laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia (HE 101/1998). Lisäksi laissa määrättiin, että maankäyttösopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä. Tällä pykälällä haluttiin korostaa vuorovaikutteisuutta ja kaavoitusprosessin ensisijaisuutta maankäytön suunnittelussa. Pykälän avulla saatiin lisäksi maankäyttösopimuksille lainsäädännöllistä varmuutta ja pysyvämpi asema sekä aikaa tehdä rauhassa periaatteellinen ratkaisu kaavojen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten jaosta.

Hallituksessa oltiin jo MRL:n valmistelun yhteydessä tietoisia siitä, että kysymys kustannusten jaosta jää auki ja se pitää ratkaista myöhemmin. Esityksessään eduskunnalle (HE 101/1998) hallitus totesikin, että kaavojen toteuttamiseen liittyvää julkisten ja yksityisten toteuttajatahojen kustannusten ja vastuiden jakoa selvitetään koko laajuudessaan erikseen ja että selvityksen pohjalta annetaan mahdollisesti tarvittavat lakiesitykset. Tästä johtuen maankäyttö- ja rakennuslain hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausunnossa eduskunta edellytti, että hallitus selvittää tarkemman sääntelyn tarvetta erityisesti julkisen ja yksityisen tahon välisen kustannusten jaon asemasta kaavoituksessa sekä maankäyttösopimusten sisällöstä (EV 248/1999).

Ympäristöministeriö asetti vuoden 2000 syyskuussa toimikunnan, jonka tehtäväksi annettiin valmistella selvitykset ja ehdotukset eduskunnankin edellyttämien kaavan toteuttamisvastuiden ja yhdyskuntarakentamisen rahoitusjärjestelmien kehittämiseksi.

Lakiuudistustarvetta varten nimetyn toimikunnan nimeksi valittiin kaavojen toteuttamistoimikunta ja sen puheenjohtajaksi ylijohtaja Pekka Kangas ympäristöministeriöstä. Toimikunnan muut kuusi jäsentä valittiin laajasti lähes kaikista merkittävistä puolueista. Lisäksi pysyviksi asiantuntijoiksi pyydettiin erittäin laaja joukko alan osaajia. Toimikunnan työ valmistui vuoden 2002 helmikuussa 25 istutun kokouksen jälkeen. Toimikunnan ehdotukseen sisältyi lakiuudistus perusteluineen sekä sen liitteenä neljä selvitystä, joiden perusteella arvioitiin sitä, miten ehdotuksessa esitetty uusi kehittämiskorvaus-maksujärjestelmä toimii käytännössä. Toimikunta

oli esityksestä varsin yksimielinen, ainoastaan sen yksi jäsen, kansanedustaja Matti Vanhanen, esitti mietinnöstä poikkeavan kannan. Kannassa ei vastustettu kehittämiskorvausta sinänsä, vaan siihen liittyviä muutamia yksityiskohtia. Erimielisyyttä oli mm. neliömetrirajoista, kehittämiskorvauksen toimeenpanotahosta ja kehittämiskorvauksen maksajasta. (Komiteanmietintö 2002:2)

Lakiehdotuksen laatineen työryhmän käsitys lain vaikutuksista oli varsin selkeä, vaikka tiedossa oli, että vaikutusten ennakoiminen on näin monimutkaisessa lakiuudistuksessa vaikeaa. Työryhmä uskoi ehdotuksen tukevan vahvasti jo olemassa ollutta sopimusmenettelyn varaan rakentuvaa käytäntöä, jossa maanomistaja osallistuu kaavan toteuttamiskustannuksiin. Sen uskottiin myös tarjoavan kunnille muita maapoliittisia toimintamahdollisuuksia täydentävän välineen, jolla turvataan myönteinen yhdyskuntakehitys. Toimikunta uskoi myös ehdotuksensa lisäävän tasa-arvoa maanomistajien kesken, sillä kaikki alueen maanomistajat saadaan yhdenvertaisesti osallistumaan kaavan toteuttamiskustannuksiin. Toimikunta uskoi myös sopimusmenettelyn selkeyttämisen vähentävän siihen liittyvää oikeudellista epävarmuutta. Keskeisenä toimikunta piti myös sitä, että ehdotus lisää kuntien mahdollisuuksia kaavoittaa yksityistä maata. Tämän uskottiin vaikuttavan välillisesti sopimustoiminnan lisääntymisenä ja tämän edelleen edistävän myönteistä yhdyskuntakehitystä. (Komiteanmietintö 2002:2, s 22–26)

Toimikunta ei missään vaiheessa ollut rakentamassa kehittämiskorvauksesta sellaista maapoliittista instrumenttia, jota tultaisiin käyttämään kunnissa ensisijaisesti tai yleisesti. Tulkitsen, että se rakennettiin ohjaamaan kuntia ja maanomistajia neuvottelupöytään solmimaan maankäytösopimuksia. Tämä sisäänrakennettu ajatus kehittämiskorvausmenettelystä eräänlaisena keppinä maankäytösopimusten lisäämiseksi näkyy selvästi esimerkiksi toimikunnan mietinnössä sekä myöhemmin hallituksen lakiesityksen perusteluteksteissä. Näissä asiakirjoissa sanotaan selvästi, että “sopimusmenettely on edelleen tarkoitus säilyttää ensisijaisena keinona kaavan toteuttamisen aiheuttamien kustannusten jakamiseksi kunnan ja maanomistajan kesken”. (Komiteanmietintö 2:2002, HE 167/2002)

Maapolitiikkaa uudistettiin lainsäädännöllä ja lakiuudistuksen uskottiin lisäävän reilusti kuntien tonttituotantoa. Lakiuudistus ei muuttanut kuitenkaan millään tavalla perinteistä maapolitiikka harjoittavien kuntien asemaa. Lakiuudistuksen peruslähtökohta oli perinteisen maapolitiikan näkökulmasta varsin käsittämätön. Jos uudet alueet kaavoitetaan aina omalle maalle, ei yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten jako-ongelmia ole olemassakaan. Ajatus siitä, että kaavoituksesta aiheutunutta taloudellista hyötyä annettaisiin maanomistajalle, oli varsinkin

raakamaatilanteissa vieras. Tutkimushaastatteluuissa käy hyvin ilmi se, että lakiuudistus koettiin Järvenpään kannalta vähäpätöisenä ja turhana.

Tilastojen ja kerätyn määrällisen aineiston valossa lakiuudistus ei aiheuttanut suuria muutoksia kuntien maapolitiikkaan. Lakiuudistuksen vaikutuksena havaittiin, että maankäyttösopimusten käyttö lisääntyi jonkin verran (Ympäristöministeriö 2005, 123). Lakiuudistus näytti siis näiden tietojen valossa lisänneen jonkin verran kuntien mahdollisuuksia ja haluja kaavoittaa yksityistä maata.

Maankäyttösopimukset syntyvät lakiuudistuksen jälkeen varsin erilaisissa olosuhteissa kuin ennen sitä. Tämän tutkimuksen kannalta lakiuudistuksen keskeisin vaikutus liittyy maankäyttösopimukseen liittyneiden taloudellisten riskien ja laillisuuteen liittyneiden ongelmien poistamiseen. Lakiuudistus on lisännyt uuden maapolitiikan houkuttelevuutta. Käytäntöjen ja pelisääntöjen lakiin kirjaamisen myötä sopimustoiminnasta on tullut yleisesti hyväksytympi ja helpompi tapa kunnille kuin mitä se oli ollut aiemmin.

Lakimuutosta pidettiin yleisesti lähtökohdiltaan hyvin myönteisenä uudistuksena kunnan kannalta. Myönteisiä kannanottoja asiassa antoi mm. Suomen Kuntaliitto (Ympäristöministeriö 2002). Tutkimuksen tarkastelukunnassa, Järvenpäässä, muutosta ei nähty pelkästään positiivisena asiana. Käsittelen myöhemmin työssäni tarkemmin lakiuudistuksen vaikutuksia Järvenpäässä.

Lakiuudistuksesta johtuvia vaikutuksia laajemmin suomalaisessa maapolitiikassa ei ole selvitetty. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on arvioitu ympäristöministeriön toimesta sekä Kuntaliiton kuntakyselyillä (Mm. Ympäristöministeriö 2005, Suomen Kuntaliitto 2005). Nämä selvitykset eivät kuitenkaan ole ottaneet huomioon vaikutuksia perinteistä maapolitiikkaa harjoittavissa kunnissa. Vaikutuksia ei ole ehkä huomattu etsiä kortin kääntöpuolelta, eli niistä kunnista, joissa maankäyttösopimuksia tai kehittämiskorvausta ei ole tarkoitukseen käyttäen maapolitiikan välineenä.

3.3.3 Muutoksen arvopäämääriin liittynyt keskustelu

Aluerakentamisen ajalla syntynyt ja 1980-luvulla kuntien maapoliittiseen toimintaan juurtunut sopimuskäytäntö ja toisaalta puhdas perinteinen maapolitiikka perustelevat olemassaolo-

aan maapoliittisilla foorumeilla. Tämä keskustelu liittyy lähinnä perinteisen maapolitiikan olemassaolon oikeutukseen ja sen arvopäämääriin uudessa lainsäädännöllisessä tilanteessa, jossa maankäytösopimukset näyttävät keskeistä osaa.

Vuoden 2003 lakiuudistusta pohtinut työryhmä toteaa mietinnössään, että olemassaoleva maankäyttö- ja rakennuslain maapoliittinen säädöstö luo sinänsä kohtuulliset edellytykset toimintamallille, jossa kunta hankkii yhdyskuntarakentamiseen tarpeellisen maan omistukseensa ennen sen asemakaavoitusta. Kunnalla on tällöin käytettävissään maapoliittisen lainsäädännön tarjoamat keinot, mahdollisuus maan lunastamiseen ja etuosto-oikeuden käyttöön yksityisten välisissä kiinteistökaupoissa. Mietinnössä todetaan pakkotoimiin perustuvien keinojen käytön kuitenkin jääneen vähäiseksi. (Komiteamietinto 2002:2, 18). Lainsäädännön näkökulmasta kunnat eivät ole käyttäneet laissa säädettyjä maapoliittisia välineitä riittävän monipuolisesti.

Lainsäätäjän näkökulma tulee esiin ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta käsittelevissä julkaisuissa sekä mm. ministeriön alueidenkäytön osaston hallitussihteerin Jyrki Hurmerannan kirjoittamissa artikkeleissa (mm. Maankäyttö 2/2006, 21, Maankäyttö 4/2006, 30). Vuonna 2005 laadittu maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta käsittelevä arviointiraportti kokoaa yhteen aikaisempien arviointiraporttien sisällöt sekä kerää yhteen selvitysten, kyselyjen ja seminaarien pohjalta arvioita lain toimivuudesta. Tämän arviointiraportin päätelmissä todetaan, että kuntien tulee nykyistä aktiivisemmin käyttää lainsäädännön mahdollistamia maapoliittisia keinoja etenkin kasvavilla alueilla. Raportissa korostetaan kunnan monipuolista keinovalikoimaa mm. maanhankinnassa. Tällä monipuolisuudella viitataan selvästi lunastuksen käyttämiseen maapolitiikassa. (Ympäristöministeriö 2005, 123)

Ympäristöministeriön linjaa kuvaa myös hallitussihteerin Jyrki Hurmerannan aktiivinen kirjoittelu maapolitiikkaa käsittelevissä julkaisuissa. Mm. Maankäyttö -lehdessä (Maankäyttö 2/2006, 21) hän toteaa, että kuntia on rohkaistu käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. Konkreettisenä asiana hän mainitsee ympäristöministeriön ja Kuntaliiton yhdessä laatiman, kuntien päättäjille suunnatun maapolitiikan keinoja esittelevän oppaan. Hän korostaa maankäytösopimusten olevan vain maanhankintaa täydentävä väline ja niiden soveltuvan erityisesti kaavan muutostilanteisiin ja täydennyskaavoitukseen. Kunnan maanhankinta on siis lähtökohtaisesti tehokkaan maapolitiikan perustana. Tähän ajatteluun ohjaa myös edellä mainittu Kuntaliiton kanssa tehty opas. Siinä mainitaan mm.: ”Maankäytösopimukset eivät kuitenkaan korvaa kunnan maanhankintaa kunnan keskeisillä kasvusuunnilla, mikäli kunta haluaa aktiivisesti vaikuttaa kunnassa

luovutettavien tonttien ja asuntojen hintatasoon” (Asumisen ja yrittämisen.. 2004).

Olisikin kiinnostavaa tietää, kuinka moni voimakkaasti kasvava kunta ei halua vaikuttaa alueellaan olevien tonttien ja asuntojen hintatasoon. Toinen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön oppaassa mainittu perustelu maankäyttösopimusten käytön välttämiseksi uusien alueiden toteuttamisessa on se, että sopimustoiminta ei mahdollista kunnan yhdyskuntarakenteen ohjausta samalla tavoin kuin kaavoittaminen omalle maalle.

Vastakkaisia argumentteja maapolitiikasta on ilmaissut mm. Vesa Rintamäki. Hän ottaa suoraan kantaa maapolitiikan arvopäämääriin. Hän peräänkuuluttaa keskustelua arvonnousun jakamisesta kunnan ja maanomistajien kesken. Rintamäki pitää epärealistisena ajatusta sellaisesta maapolitiikasta, joka voisi perustua kaiken kaavoitettavan maan hankkimiseen kunnan omistukseen. Hän perustelee ajatustaan sillä, että kaavoituksen toteuttaminen vain kunnan omalle maalle ei ole mahdollista rikkomatta laissa määriteltyjä kaavojen sisältövaatimuksia. Hän arvelee näiden ajatusten kuuluvan menneeseen aikaan. (Maankäyttö 4/2004)

Vuonna 2007 ilmestyneessä väitöstutkimuksessaan Rintamäki käsittelee maankäyttösopimuksia monipuolisesti ja toteaa, että onnistuneella kunnan maapolitiikalla on myönteisiä talousvaikutuksia. Hänen tulkintansa mukaan myös sopimusmenettely vaikuttaa myönteisesti kuntatalouteen (Rintamäki 2007, 205). Maanomistajien maksamat rahakorvaukset maankäyttösopimusten perusteella vähentävät Rintamäen mukaan verovarojen tarvetta yhdyskuntarakentamiseen. Rintamäen tutkimuksessa on ansiokasta maankäyttösopimukseen liittyvää analyysiä, mutta puutteena on se, että hän ei vertaa maankäyttösopimuksen kuntataloudellisia vaikutuksia raakamaan hankintaan ja oman maan kaavoitukseen perustuvan maapolitiikan talousvaikutuksiin. Tarkastelemalla maankäyttösopimuksia täysin erillisenä ilmiönä väistetään yleiseen etuun liittyvä arvokeskustelu. (Rintamäki 2007)

Tutkimukseni haastatteluissa ilmeni, että Järvenpään maapolitiikka on kuntataloudellisesti kannattavaa toimintaa. Yksi haastatelluista viranhaltijoista kertoi, että Järvenpäässä tontinmyyntituloilla katettavia tuloja noin kolme miljoonaa euroa vuoden 2007 talousarviossa. Hänen arvionsa mukaan normaaliin tapaan tehdyillä maankäyttösopimuksilla tämä tulo puolittuisi. Toiminta olisi siis maankäyttösopimuksia käyttäen edelleen kannattavaa, aivan kuten myös Rintamäki (2007, 205) on havainnut. Erona tälle olisi vain vuosittainen noin puolentoista miljoonan euron tulonsiirto kunnalta maanomistajille.

Yleisesti keskustelu maapolitiikan toteutustapojen sosiaalisista ja taloudellisista vaikutuksista, maan arvonnousukysymyksestä sekä yleisen ja yksityisen edun problematiikasta on jäänyt varsin vähäiseksi. Tätä keskustelua ei ole havaintojeni mukaan käyty kovin näkyvästi tai perusteellisesti poliittisella kentällä eikä toisaalta tiedeyhteisön tasolla.

3.4 Mitä maapolitiikalla tarkoitetaan Järvenpäässä

Maapolitiikkaan sisältyy erityyppistä linjaa harjoittavissa kunnissa eri asioita. Maapolitiikka on Järvenpäässä pääosin sitä toimintaa, jolla raakamaata hankitaan kaupungille kaavoitusta varten. Koska tähän maan hankkimiseen perustuvaan maapolitiikkaan ei voi yhdistää muita maapolitiittisia välineitä kuten vaikkapa maankäyttösopimuksia, on maanhankinnan keinovalikoima joko vapaaehtoinen kauppa tai maan lunastus. Maapoliittinen ohjelma laadittiin vuonna 2002 ja hyväksyttiin vuonna 2003. Ohjelmassa määritellään periaatteellisella tasolla ne keinot, joita Järvenpää maapolitiikassaan käyttää. Ohjelmassa on maanhankinnan lisäksi määritelty maanluovutuksen periaatteet. (Maapoliittinen periaateohjelma 2003)

Maankäyttösopimukset kuuluvat myös Järvenpään maapolitiikkaan, mutta niitä ei käytetä uusien raakamaa-alueiden kaavoituksen yhteydessä. Järvenpään kaavoitus- ja mittausyksikössä tehdyissä haastatteluissa kävi ilmi, että vanhentuneita asemakaavoja uudistettaessa ja niiden tehokkuuden noustessa kaupunki tekee maankäyttösopimuksen maanomistajan kanssa niin, että saatu hyöty jaetaan puoliksi maanomistajan ja kaupungin kesken. Tätä toimintaa perustellaan sillä, että suoria infrastruktuurikustannuksia ei kunnalle muutoksista enää tule ja on siksi perusteltua jakaa hyödyt puoliksi maanomistajan kanssa näissä tilanteissa. Tällä toimintatavalla on kaupungissa lisäksi pitkä perinne. Maapoliittiseen periaateohjelmaan tätä yksityiskohtaa ei kuitenkaan ole kirjoitettu.

Pieniä rakennusoikeuksia voidaan isojen maakauppojen yhteydessä kaavoittaa Järvenpäässä myös yksityiselle maanomistajalle lähinnä hänen omaan henkilökohtaiseen käyttöönsä, mutta nämä tapaukset ovat marginaalisia kokonaisuuden kannalta.

4 Järvenpään maapolitiikan tarina

Tässä luvussa käsittelen tutkimukseni empiiristä puolta. Rakennan haastatteluista ja kirjallisista lähteistä kronologisen tarinan Järvenpään maapoliittisen linjan rakentumisesta. Tulkitsen tarinaa seuraavassa luvussa.

4.1 Kauppalan synty emo-Tuusulasta

Järvenpää erotettiin Tuusulan kunnasta kauppalaksi valtioneuvoston päätöksellä 17.2.1950. Kauppala-hanke oli ollut vireillä jo 1920-luvulta lähtien. Tulevan Järvenpään kauppalan pinta-alasta käytiin kovaa kamppailua. Tuusula halusi pitää alueen mahdollisimman pienenä. Se ei pitänyt tarpeellisena sisällyttää kauppalaan maanviljelysseutuja eikä sellaisia alueita, jotka kuuluisivat selkeästi maalaiskuntaan. Tuusula ehdottikin, että Järvenpään pinta-alaksi olisi tullut 27,5 km². Aloitteentekijöiden alkuperäinen suunnitelma käsitti 61 km² laajuiset alueet. Vuonna 1951 kauppalan aloittaessa Järvenpää oli noin 8000 asukkaan vireä teollisuuspaikkakunta, jonka pinta-ala oli lopulta 41,4 km² (Rosenberg 2000, 1-12).

Järvenpää oli siis jo syntyjään kaupunkimainen yhdyskunta, eikä suuria viljelysmaita tai maanomistajia perustamisvaiheessa jäänyt sen rajojen sisäpuolelle. Tämä lähtökohta on vaikuttanut Järvenpään maanomistusolojen ja maapolitiikan kehitykseen alusta alkaen.

4.2 Poliittisen yhteisymmärryksen synty

Kauppalan muodostamisen yhteydessä Järvenpään omistukseen siirtyi rajojen sisään jääneet Tuusulan kunnan omistamat kiinteistöt, jotka keskustan alueella olivat lähinnä rakennettuja kouluja ja muita kunnan käytössä olleita kiinteistöjä. Tuusulan kunnalla ei ollut Järvenpään asemanseudulla raakamaata käytännössä lainkaan. Merkittävimmät maa-alueet kauppala sai Vanhankylän kartanon maista Vanhankylän niemestä. (Utti 2008)

Heti ensimmäisen toimintavuotensa aikana Järvenpään kauppala tarttui kiinni maankäytön suunnitteluun. Vuonna 1951 laadittiin sopimus asemakaavan laatimisesta laajalle 2700 hehtaarin alueelle. Ensi vaiheessa tästä toteutettiin 650 hehtaarin asemakaavoitus kauppalan keskus-

tassa. Asemakaava sai lopullisen lainvoiman pitkällisten valituskierrosten jälkeen vasta vuonna 1959. (Rosenberg 2000, 131)

Järvenpään kauppalan keskustan asemakaava laadittiin pääosin yksityisten omistamille maille. Apulaiskaupunginjohtaja Markku Utin mukaan (Utti 2008) yksityisellä maalla ollut asemakaava aiheutti ongelmia. Hänen mukaansa Järvenpään keskustassa, korttelissa 125 on vielä tälläkin hetkellä voimassa vuoden 1958 ensimmäinen asemakaava, eikä kaava ole vieläkään toteutunut. Hänen mukaansa tämä 50 vuoden toteutusaika kuvaa hyvin niitä ongelmia, joita kaavoittamisesta yksityiselle maalle voi seurata. Ongelmat liittyivät siihen, että kaavan toteutumista ei voinut ohjata. Sattumanvaraisesti edennyt kaavan toteutuminen teki kunnallistekniikan rakentamisen tehottomaksi, eikä sitä voinut suunnitella kunnan kannalta tarkoituksenmukaisesti. Yksittäisten hankkeiden vuoksi piti rakentaa kunnallistekniikkaa sattumanvaraisesti ja suunnittelemattomilla aikatauluilla. Yksityisen maan kaavoittamisen ongelmat keskustassa ovat Utin mukaan saattaneet aiheuttaa sen, että Järvenpäähän syntyi vahva poliittinen yksimielisyys siitä, että jatkossa kaavoitus tehdään aina kunnan omalle maalle. (Utti 2008)

4.3 Maapolitiikan vakiintumisen ja kasvun aikaa 1960–1985

Aluerakentamisen aikakausi vaikutti myös Järvenpäässä. Aluerakentamissopimuksia tehtiin 60-luvulta vuoteen 1977 neljän eri rakennusliikkeen kanssa. Kaikki sopimukset saatiin toteutettua 90-luvun alkuun mennessä. Järvenpään aluerakentamissopimukset ovat olleet apulaiskaupunginjohtaja Markku Utin mukaan kuitenkin poikkeuksellisia, sillä ne on tehty aina kaupungin omalle maalle. Rakennustuotantoa harjoittaneet yritykset olivat kyllä ostaneet sopivia raakamaita rakentamista silmälläpitäen, mutta ne joutuivat myymään maat kauppalalle ennen kuin aluerakentamissopimukseen suostuttiin (Utti 2008). Yksityisen maille ei kaavoitettu rakennusoikeuksia. Järvenpäässä oli jo tuolloin selvää, että kaavoitus toteutetaan vain omalle maalle. (Henkilökohtainen tiedonanto M. Utti 12.2.2008)

Vaikka Järvenpäässä aluerakentaminen on toteutettu kunnan omalle maalle, on aikakausi myötäillyt samaa linjaa kuin muissakin kunnissa.

H2: Meillähän on ollut näitä niinsanottuja aluerakentamissopimuksia ollut kovastikin joskus 80-luvulla, kun minäkin tulin Järvenpään kaupungin töihin, niin meillä oli hyvin suuria alueita sovittuna aluerakentamiseen. Nehän oli

*maankäyttösopimuksia tavallaan, mutta eihän niissä ollut niinkuin raaka-
maan, niissä oli lähinnä niitten alueitten rakentamisesta kysymys. Se on ihan
oma tarinansa tietysti ne aluerakentamissopimukset, mutta että semmosiahan
se oli yhtä aikaa maapolitiikassa kun tehtiin kaupunginosia käsittäviä sopi-
muksia tai eri rakennusyhtiöille annettiin suuria kerrostaloalueita toteutet-
tavaksi, että meilläkin oli kolme neljä isoa yhtiöä, jotka rakensi valtavia tu-
hansia kerrosneliömetrejä sitten, mutta ehkä semmoseenkaan tuskin on enää
paluuta, että.*

Maapolitiikassa oli tämän jälkeen Järvenpäässä yli 20 vuotta kestänyt tyyni vaihe. Alueraken-
tamisen alkua ajoilta 1980-luvulle ei haastatteluissa mainittu mitään erityistä. Järvenpään maa-
poliittisen linjan kuvailtiin olleen sama jo 1960-luvulta lähtien. Järvenpään maapolitiittinen linja
näyttelee haastatteluissa ikuista roolia. Yksikään haastatelluista ei osannut kertoa mistä linja tai
toimintatapa juontaa juurensa. Haastatteluista käy selvästi ilmi, että maapolitiittinen asetelma on
ollut johdonmukainen ja sama jo kymmeniä vuosia. Pitkään Järvenpään palveluksessa ollut-
ta apulaiskaupunginjohtaja Markku Uttia pidettiin yhtenä maapolitiittisen linjan keskeisimpänä
hahmona.

*H5: No mulle on ainakin nyt tullut semmonen oli, että näinhän me on aina
tehty (naurahdus), joo en mä tiedä, en tiedä miten aikaisemmin on toimittu,
vaikka mä oon oikeestaan aina asunut Järvenpäässä, niin mä en oo koskaan,
en oo joutunut ajattelemaan tai miettimään että mistä nää kaikki maat on kau-
pungille hankittu, semmonen kuva mulle on kuitenkin tullut, että näin on aina
tehty. Ja apulaiskaupunginjohtaja on pitänyt huolen siitä, että linja on pitänyt
niin kauan kun se on ollut mukana (naurahdus)*

*H3: ... mutta kyllä kaupungin maapolitiikka on ollut hyvin pitkälti samanlaista
ihan sanotaan nyt kuuskyt luvulta asti. Niin kauan kuin nyt maapolitiikkaa on
harjoitettu, niin ainakin 70-luvulta asti on on samat piirteet olleet, ihan senkin
vuoksi että tässä samoja henkilöitä on olleet siitä asti tekemässä tätä työtä.*

Voidaankin päätellä, että merkittäviä poliittisia yhteenottoja maapolitiikan ympärillä tuskin
on tapahtunut. Ainakaan maapolitiikan käytännön toteuttamisessa ei ole viitteitä muutoksista.
Maapolitiikkaa on toteutettu samoilla periaatteilla vuosikymmeniä.

Aluerakentamisen aikakauteen myös liittyy tietynlainen kabinettihenki, joka voi omalta osaltaan selittää ulospäin hiljaista aikakautta. Aluerakentamiseen liittyi Hankosen (2004, 468) mukaan taloudellisuutta korostava teknologiaa ja markkinointia uudella tavalla kehittäneen ammattiryhmän määrittelemä teknostrukturi. Tämän muutoksen kautta syntyneelle uudelle suunnittelujärjestelmälle oli ensiarvoisen tärkeää tiivis yhteistoiminta poliittisten ja hallinnollisten tahojen kanssa (Hankonen 1994, 467–469). Yleisen edun määrittely ja aloitteiden teko siirtyi tälle uudelle rakenteelle, joka suunnitteli ja toteutti uutta aluerakennetta (mt, 469). Päätökset tehtiin siis tämän rahoittajien, hallinnon ja koulutettujen suunnittelijoiden vaikutusvaltaisen eliitin kesken, eikä vaikutusmahdollisuuksia sen ulkopuolisilla tahoilla juuri ollut.

Vahvasta teollistumisesta ja työväestön määrästä johtuen Järvenpäässä oli poliittisella vasemmistolla suhteellisen vankka enemmistö kauppalan perustamisesta vuoteen 1984 saakka (Rosenberg 2000, 113). Tämä on vaikuttanut ilmeisesti myös siihen, että poliittista voimaa haastaa olemassa oleva ja vakiintunut maapoliittinen linja ei ollut. Toteutetulla aluerakentamisen ajan maapolitiikalla ja toimenpiteillä saatiin voimakasta väestönkasvua aikaiseksi. Ajanjaksona 1960–1985 väkiluku nousi 12225 asukkaasta 27220 asukkaaseen (Rosenberg 2000, 17).

Maapolitiikan linjan pysyvyydelle ja olemassaololle nähtiin tärkeäksi virkamiesten luja periaatteellisuus. Varsinkin virkamiesten haastatteluissa näkyi selvästi se, että ohjaus on ollut tiukkaa. Periksi ei ole annettu tiukassakaan paikassa. Tärkeää on ollut erityisesti maan hintatason nousun hillitseminen. Neuvottelutilanteissa ei ole lähdetty perusteettomasti nostamaan hintatasoa.

Toiminta on kuitenkin jatkunut varsin voimakkaasti virkamiesvetoisena vuosikymmeniä samoilla periaatteilla, eikä poliittista keskustelua ole nähty tarpeelliseksi avata aiheesta. Maapolitiikan linjaamisen ja virkamiesvetoisuuden muutostarpeet nousivat Järvenpäässä pintaan vasta paljon myöhemmin.

4.4 Maapoliittiset periaatteet kirjataan

Järvenpään poliittiset voimasuhteet kääntyivät oikeiston hyväksi ensimmäistä kertaa kauppalan ja kaupungin historiassa vuonna 1984. Maapolitiikkaan tämä vallanvaihdos ei tuonut muutoksia. Valtuuston 1980-luvun pöytäkirjoissa ei ilmennyt mitään mittavaa maapoliittista periaatekamppailua. Raakamaata ostettiin raakamaan hinnoilla ja kaavoitusta toteutettiin pitkään jatkuneen linjan mukaan. Suurin maapoliittinen päätös 1980-luvulla oli maapoliittisen periaateohjelman

laatiminen. Valtuusto hyväksyi periaateohjelman 17.3.1987 pääosin yksimielisesti, äänestyksiä käytiin vain pienistä yksityiskohdista (Järvenpään kv 17.3.1987 § 83). Tämän ohjelman laatimisen perustana oli aikaisemmin johdonmukaisesti toteutettu käytäntö (Henkilökohtainen tiedonanto, M. Utti 12.2.2008).

Vuoden 1986 ohjelmassa määriteltiin maapolitiikka varsin lyhytsanaisesti. Periaatteiksi määriteltiin mm. maan hankkiminen kaupungille ennen asemakaavoitusta ja että ensisijainen maanhankintamuoto on vapaaehtoinen kauppa ja erityisen harkinnan jälkeen maan lunastus. (Järvenpään kv 17.3.1987 § 83)

Käytäntö oli nyt kirjattu paperille, maapoliittinen linja oli muuttunut näkyväksi kaupungin toiminnaksi ja kaupungin kehittämisessä noudatettavaksi periaatteeksi. Kiinnostavaa on myös huomata, että tuolloin kirjatut sanamuodot ovat edelleen voimassa. Myöhemmin uudistetussa maapoliittisessa ohjelmassa maapolitiikan kannalta keskeisin kohta, eli yleiskaavaan perustuva maanhankinta, oli otettu mukaan sanasta sanaan (Maapoliittinen ohjelma 2003).

4.5 Linja saa kolauksen

Haastatteluissa ensimmäisenä Järvenpään maapolitiista linjaa vakavasti kolauttaneena asiana muistettiin valtuustossa kesällä 1990 käyty lunastuslupahakemuksen käsittely. Virkamiehet olivat käyneet neuvotteluja keskustan kupeessa olevan Valtter Saarelan perikunnan ja Sirkka Tamminen maiden hankkimisesta kaupungille kaavoittamista varten. Päätösesityksen perustelujen mukaan ”kaupungilla tulee muutaman vuoden kuluttua olemaan pulaa sekä pientalo- että aravarakentamiseen osoitettavista tonteista”. Pitkittyneet neuvottelut eivät olleet tuottaneet tulosta ja valtuustolle esitettiin lunastusluvan hakemista valtioneuvostolta. Virkamiestyönä valmisteltu esitys palautettiin valtuustosta uudelleen valmisteluun äänin 23–20 ja näin ollen lunastusluvan hakemisesta luovuttiin. (Järvenpään kv 18.6.1990 §124) Haastattelujen perusteella tämä päätös vaikeutti huomattavasti maanhankintaa seuraavien vuosien aikana Järvenpäässä.

H4: . . . Niin se 80-luvun taite oli sillä tavalla onneton, että kaupunki jätti käyttämättä ihan päätöksenteon paikan. Oli valmisteltu maanhankintaa lunastamalla, nykyiseltäkin kasvualueelta, siltä kasvualueelta, joka silloin 80-luvulla jo hahmotettiin, kaupunginosa, niin valtuusto yhden äänen enemmistöllä hylkäsi valmiin esityksen valmiin jo siihen asti valmistellun päätöksen maan

hankkimisesta lunastamalla ja tämä oli väärä signaali maanomistajille ...

H2: ... Ja jos se olis silloin tää lunastus saatu läpi, Järvenpään maapolitiikka olis aivan toisenlaisilla urilla. Sillä on hyvin suuri tälläinen merkitys tälläisellä aiheella kyllä...

Päätöstä vastustettiin oikeistossa. Syitä oli lueteltu kaupunginhallituksen pöytäkirjaan liitettyssä Kokoomuksen ja Keski-ryhmien eriävissä mielipiteessä, jonka mukaan mm. kaupunginhallituksen jäsenille ei ollut annettu riittävästi tietoa maanomistajien kanssa käydyistä kauppaneuvotteluista ja että lunastettavaksi ehdotetuista maa-alueista vain pieni osa on yleiskaavan mukaan asuntoaluetta. Eriävissä mielipiteessä mainittiin myös, että Järvenpään kaupungin raakamaavaranto on riittävän suuri. Kokoomuksen ja Keski-ryhmien edustajien mielestä lunastusmenettelyn edellytykset eivät täyty edellä luetelluista syistä.

Johdonmukaisesti toteutettu maapolitiikka oli nyt saanut historiansa ensimmäisen takaiskun. Lunastuksen hylkäys oli tullut virkamiehille ilmeisesti yllätyksenä. Poliittinen enemmistö päätökselle piti olla selvä. Kun oli kyse kesäkuun kokouksesta, oli mukana lomakaudesta johtuen useampia varajäseniä ja tämän uskottiin vaikuttaneen haastattelujen mukaan niukkaan päätökseen.

H1: ... yhdellä äänelläkö se nyt oli sitten kaatunut sitten tuolla valtuustossa ja olikohan vielä ollut niin, että jonkun valtuutetun varamies olikin mennyt sinne ja äänestänyt väärin.

4.6 Prinsessa ruususen unet

Järvenpään maapoliittinen linja ei kuitenkaan hajonnut kesän 1990 lunastuspäätöksen kaatumiseen valtuustossa. Vapaaehtoiset kaupungit vähenivät valtuuston päätöksen jälkeen, mutta kaupunki ei lähtenyt maan hintatasoa nostamaan. Tässä suhteessa maapoliittinen linja kesti valtuustossa siihen tulleen kolhun. Kunnalla oli raakamaavarantoa sen verran hallussaan, että kasvua voitiin ylläpitää. Rakentaminen oli toisaalta hyvin vähäistä 90-luvun alkupuolella laman seurauksena, joten tonteistakaan ei ollut suurta kysyntää.

Näkyvä ja aktiivinen maapolitiikka nukkui lähes kymmenen vuotta, eikä merkittäviä maapoliit-

tisia toimenpiteitä tehty. Tämän hiljaisen kauden aikana ei myöskään tehty merkittäviä maapoliittisia linjauksia tai päätöksiä. Rakentaminen oli hidasta ja raakamaavaranto oli juuri ja juuri tähän rakentamisen volyyymiin riittävä. Maapoliittisesta linjasta ei avattu keskustelua. Haastattelujen perusteella näyttää, kuin maapoliittista linjaa olisi tarkoiteuksellisesti viranhaltijoiden suunnalta suojattu keskustelulta ja uudistuspaineilta.

H4: ... tuli se notkaus kun valtuusto ei hyväksynyt sitä lunastusta ja sitten maata riitti vielä pitkäksi aikaa vielä sen jälkeenkin, mutta nyt se on loppu, että ehkä vuos tai kaks on käynyt niin, että meillä ei sitä maata ole ollut kaupungilla. ...

H5: ... Meillähän maapolitiikassa on toisaalta nukuttu prinsessa ruususen unta hyvinkin kauan ...

H4: ... Kaupunki ei lähtenyt sitä hintaa nostamaan vaan piti kiinni edelleen vakaasta maanhinnasta raakamaan hinnoittelusta niin kauan, että kauppoja ei enää syntynyt. Maanomistajat koki, että heiltä on mennyt se uhka pois ja että lunastuksia ei tule.

Aktiivisuus maapolitiikan linjaamisessa tai keskustelun avaamisessa pidettiin viranhaltijoiden toimesta tänä aikana ilmeisen alhaisena.

H6: . . . sanotaanko näin, että tää poliittinen koneisto ikäänkuin päätöksenteko on pidetty vähän ulkona tästä tästä maapoliittisesta suunnittelusta tai maapolitiikasta.

4.7 Uusi maapoliittinen ohjelma

Järvenpään maapolitiikassa alkoi selkeä virkistyminen 2000-luvun alussa. Kaupungissa ryhdyttiin valmistelemaan uutta koko kunnan kattavaa yleiskaavaa. Samoihin aikoihin laadittiin uusi maapoliittinen periaateohjelma. Edellisen kerran valtuusto oli linjannut maapolitiikkaa 16 vuotta aikaisemmin.

Uuden ohjelman periaatteet olivat käytännössä samat kuin vuonna 1987 hyväksytyssä asia-

kirjassa. Työssä oli kuitenkin käsitelty maapoliittisia periaatteita uudistuneen maankäyttö- ja rakennuslain pohjalta. Voidaan kuitenkin todeta, että uusi ohjelma oli jossain määrin periaatteellisempi ja yleistä etua korostava. Siinä otetaan aikaisemmasta poiketen kantaa koko Järvenpään maapolitiikan ytimeen, eli maan arvon nousun saamiseen yhteiskunnalle. Ohjelmassa lukee mm. ”Tärkeitä tavoitteita kunnan maankäyttöpolitiikassa ovat mm. maakeinottelun estäminen, kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun saaminen pääosin kaupungille sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen maanomistajien kesken.” (Maapoliittinen periaateohjelma 2003).

2000-luvulle tultaessa maapolitiikan ymmärtäminen koettiin vaikeaksi, eivätkä maapolitiikan toimintatapojen perustelut olleet selviä kaikille luottamushenkilöille. Virkamiesvetoisuutta alettiin pitää ongelmana. Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja käsittely nosti maapolitiikan luottamushenkilöillekin näkyväksi ja todelliseksi asiaksi. Ohjelma oli laadittu sen verran selkeäksi, että monimutkaisena ja vaikeanakin koetut asiat selkiintyivät yhä useammalle luottamushenkilölle. Ohjelmatyötä pidettiin tärkeänä muutoksena ja virkamiesvetoisen toimintakulttuurin väistymisenä aiemmin sulkeutuneeksi koetulla maapolitiikan kentällä.

H6: . . . meillähän on tosiaan viime valtuustokaudella hyväksyttiin se maapoliittinen periaateohjelma ja mä luulen, että se on ollut niin virkamiesvetoista siihen saakka, että poliitikot ei ole ollut tämmöistä tietoisuutta, mitä se maapolitiikka on. Ja sen jälkeen kun on tehty tää maapoliittinen periaateohjelma niin se on avautunut paremmin ihmiset, jos viitsii lukea sitä niin tietää mistä on kysymys . . .

4.8 Uusi yleiskaava ja neuvottelut maanomistajien kanssa

Limittäin maapoliittisen ohjelmatyön kanssa oli ryhdytty valmistelemaan koko Järvenpään alueen kattavaa yleiskaavaa. Jo yleiskaavan valmistelutyön aikana ryhdyttiin rakennemallivaihtoehtojen mukaisten alueiden maanostojen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Nämä maaneuvottelut käynnistettiin vuonna 2003 ja mukana oli 17 maanomistajaa. Neuvottelujen periaatteena oli kohdella kaikkia maanomistajia tasavertaisesti ja luoda riippumaton yhtenäinen hinnoitteluperuste yleiskaavan toteuttamiseen tarvittavista maa-alueista. Maanomistajien joukossa oli tasavertaisena muiden kanssa valtion omistama kiinteistöyhtiö Kapiteeli Oyj. Neuvottelujen perusteella päädyttiin tekemään viralliset ostotarjoukset kaikkiaan 335 hehtaarin laajuisista raa-

kamaa-alueista. Kaupungin tarjoama hinta oli 2,60 €/m² + puusto. Yksikään maanomistaja ei kuitenkaan hyväksynyt kaupungin ostotarjousta. (Järvenpään kv 6.2.2006 §7)

4.9 Lakimuutoksesta sekaannusta ja muutospainetta

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus astui voimaan heinäkuussa 2003. Samoihin aikoihin käytiin edellä kuvattuja Järvenpään yleiskaavaan liittyviä raakamaan maakauppaneuvotteluja. Neuvottelut kestivät yhteensä lähes kaksi vuotta. Lakiuudistus näyttäisi vaikuttaneen varsin ikävällä tavalla Järvenpään maaneuvotteluihin. Lakimuutos aiheutti kaupungin hallinnon näkökulmasta sekaannusta uusien säännösten tulkintaepäselvyyksien vuoksi. Lakimuutos sai maanomistajat suhtautumaan varauksella kaupungin ostotarjoukseen. Sekaannus aiheutti sen, että maakauppoja ei syntynyt. Tämä koettiin Järvenpään hallinnossa harmillisena.

H3: ... Tottakai kun tällainen [kehittämiskorvaus] kirjattiin lakiin, niin eihän se niinkuin tällä alueella niin ihan selvästi siis maanomistajat tiesivät itse ja saivat hyvin korkealta taholta neuvoja siihen suuntaan, että ei kannata oikeastaan suostua kaupungin [ostotarjouksiin] ja sitten lakia luettiin niin, että se on pakko kaupungin tehdä näin. Niitä kehittämiskorvauspykälää luettiin.

Sekaannusta aiheutti se, että maankäyttö- ja rakennuslain kehittämiskorvauspykälää (91c §) tulkittiin maanomistajien puolelta siten, että kunnalle syntyisi velvollisuus määrätä kehittämiskorvaus jos maanomistaja ei suostu vapaaehtoiseen kauppaan. Näin säädöksiä tulkiten maanomistajalle tulisi moninkertaisesti edullisemmaksi olla myymättä maataan. Samaan pykälään vetosi myös Senaatti-kiinteistöt valituksessaan Lepolan alueen lunastuksesta (KHO:2007:84). Myöhemmin tämä kiistaa aiheuttanut lain tulkinta ratkesi KHO:n ennakkopäätöksenä.

H4: ... Senaatti ihan pyrki väittämään, että tämä uus pykälä ikäänkuin korvaa aikaisemmat käsitykset mahdollisesta sopimuksesta mahdollisista korvauserusteista pyrkiä nostamaan se semmoseks absoluuttiseksi, mutta kävi ilmeiseksi näissä oikeuskäsittelyissä, että se on vain täydentävä pykälä. Se kohdistuu vain ja ainoastaan siihen tapaukseen, jossa tehdään tällainen kehittämiskorvauspäätös.

Maankäyttö- ja rakennuslain maankäyttösopimusten asemaa ja kaavoituksen kustannusten

jakamista kunnan ja maanomistajan kesken täsmentänyt lakimuutos vuonna 2003 otti kantaa eräiltä osin myös maapoliittisten keinojen ensisijaisuuteen. Tämä johti asian tulkinnan hakemiseen korkeimmasta hallinto-oikeudesta Porissa vuonna 2005 syntyneen kiistan vuoksi (KHO:2006:84).

Lakimuutoksen perustelutekstissä asetaan maankäytösopimusten solmiminen ensisijaiseksi keinoksi kun jaetaan kustannuksia kunnan ja maanomistajan kesken. Tällä tarkennuksella pyrittiin korostamaan sitä, että kunta ei voi määrätä kehittämiskorvausta maanomistajalle ilman, että aluksi pyritäisiin ratkaisemaan tilanne maankäytösopimuksella. Tätä lain kohtaa voitiin tulkita myös niin, että kunta olisi lain mukaan yleisesti velvollinen pyrkimään ensisijaisesti maankäytösopimukseen kaavoitettaessa yksityistä maata. Tämä laajempi tulkinta olisi muuttanut hyvin radikaalisti monen kunnan maapolitiikkaa ja sen avulla olisi voitu mahdollisesti estää suuri osa maan lunastuksista yhdyskuntarakentamisen käyttöön.

Keinojen ensisijaisuuteen vedottiin ensi kertaa valituksessa ympäristöministeriön Porin kaupungille myöntämästä raakamaan lunastusluvasta. Porin kaupunki oli saanut lunastusluvan ympäristöministeriöltä raakamaan lunastamiseksi. Maanomistajat vastustivat päätöstä mm. sillä perusteella, että heille ei oltu esitelty riittävästi niitä ratkaisuvaihtoehtoja, joita MRL:n nojalla on käytettävissä. Tällä viitattiin selkeästi siihen, että jokin muu kuin maan lunastus olisi MRL:n perusteella kunnan maapolitiikan keinovalikoimassa ensisijainen vaihtoehto.

Ympäristöministeriö ratkaisi asian 17.5.2005 yleiskaavaan perustuvana lunastuksena MRL 99 §:n 3 momentin nojalla. Kaupunki oli pyrkinyt maanomistajien kanssa vapaaehtoiisiin maa-kauppoihin ja heille oli tarjottu samaa hintaa kuin samalta alueelta muita maita ostettaessa. Alue oli Porin yleiskaavassa suunnitelmallisen kehittämisen kannalta tärkeä ja valtuuston lausumien periaatteiden mukaisesti kaavat laaditaan pääosin kaupungin omistamille maille (KHO:2006:84).

Korkein hallinto-oikeus pysytti ympäristöministeriön päätöksen ja totesi päätöksessään, että kunnalle kuuluu lain mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. KHO:n mukaan MRL:n muutoksella vuonna 2003 ei ole pyritty rajoittamaan kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan keinojen käyttämisessä eikä supistamaan kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. KHO:n mukaan perusteet päätökselle löytyvät MRL:n esitöistä. Valittajat olivat vedonneet myös lunastuslain 4§:n 1 momenttiin, jonka mukaan lunastusta ei saa pan-

na toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla. KHO:n päätöksen perusteella kunnalla on mahdollisuus maapoliittisten instrumenttien, esim. maankäyttösopimusten käyttämättä jättämiseen lunastusoikeudellisista periaatteista huolimatta. (KHO:2006:84)

Tämä ennakkopäätös lopetti Järvenpään maanhankintaa ja maapolitiikka vaikeuttavan tilanteen, mutta ennenkaikkea se määritteli perinteisen maapolitiikan olevan myös uudistuneessa lainsäädännössä oikeutettu tapa toimia. Kunnalla on mahdollisuus määritellä maapoliittiset periaatteensa ja sopimusten käyttämättä jättäminen on kunnan omassa harkinnassa.

Muitakin lakiuudistuksesta johtuvia negatiivisia vaikutuksia Järvenpään toiminnalle ilmeni haastatteluissa. Yksi esiin noussut tema oli ulkopuolelta tuleva paine muuttaa toimintatapaa. Edellä kuvattu lain tulkittamiseen liittynyt kiista on voinut olla osittain myös tarkoitushakuista toimintaa maanomistajien suunnalta. Jokatapauksessa maanomistajien aktiivisuus suuremman hyödyn saamiseksi maaomaisuudestaan on lisääntynyt lakiuudistuksen myötä Järvenpäässä.

H3: Se on se kiveen kirjoitettu pohja, mutta että tähän epäilyyn, minkä tässä kerroin, niin siihen liittyy ja semmonen tiettyjen, tietyn tahon intressi kuitenkin liuuttaa tätä siihen suuntaan, että tehtäis niitä sopimuksia. Mutta se on ollut tosiaan ihan selvä, että ei tehdä. Se on kaupungin johdon ja valtaosan poliitikoista, että ihan selkeä.

Paine uudistuksiin näkyy myös valtuustossa, jossa laadittiin syyskuussa 2007 aloite maapoliittisen periaateohjelman toteuttamisen uudistamiseksi. Aloitteessa vaaditaan suoraan kaupunkia ottamaan käyttöön maankäyttösopimukset raakamaa-tyyppisissä tilanteissa, jotta välttyttäisiin lunastuksilta. Aloitetta perustellaan toimenpiteiden nopeudella ja sillä, että kaavoitus sopimuksilla maanomistaja saa maastaan oikeudenmukaisemman hinnan. (Järvenpään kv 24.9.2007 §111)

Haastattelujen yhteydessä tuli myös esille tämä maapoliittisen linjan uudistushalukkuus. Perustelut liittyivät siihen, että maankäyttösopimukset ovat poliittisesti helpompia, ja että kun muissa kunnissa tehdään paljon sopimuksia, syntyy painetta muuttaa linjaa Järvenpäässäkin. Ongelmana nykyiselle toimintatavalle sanottiin olevan hitaus ja se, että kiistoista syntyy imagohaittaa. Sopimukset etenevät sujuvammin ja nopeammin. Edelleen haastattelussa tuli esille se seikka, että MRL:n lakiuudistus oli tullut voimaan juuri kiusallisesti maapoliittisen ohjelman

hyväksymisen jälkeen, eikä keskustelua lakiuudistuksessa säädetyistä uusista välineistä käyty ollenkaan. Kiinnostusta uusien maapoliittisten keinojen käyttöönottamisen selvittämiseen siis olisi.

H5: ... en ihan tarkkaan tiedä minkälaista poliittista keskustelua tai miten ryhmät siitä keskusteli siitä tulevasta laista, et miten paljon sitä on yritetty tuoda sinne esille, mut nyt se on vasta kun laki on ollut jonkin aikaa voimassa ja nää tilanteet on tavallaan sen yleiskaavan valmistelun kautta tullut niinkuin enemmän akuutiks niin on jotkut ryhmät on alkanut enemmän ja enemmän keskustella siitä että pitäis käyttää näitä muitakin keinoja. Meillä on ollut vapaaehtoiset kaupat tai lunastus (kevyt naurahdus).

AM: Vähän niinkuin onks tää ajatus, että monipuolistettais tätä

H5: Niin joo

Lakiuudistus koettiin kuitenkin haastattelujen perusteella pääosin kiusallisena lisänä jo muutenkin monimutkaiseen lainsäädäntöön. Erityisesti kehittämiskorvauksen laskentatapaa pidettiin liian monimutkaisena. Sen monimutkaisuuden jopa uskottiin estävän koko työkalun käytön. Periaatteellisesti kehittämiskorvauksen uskottiin olevan jossain määrin hyödyllinen sellaisille kunnille, jotka jo käyttävät maankäytösopimuksia paljon uusien alueiden toteuttamisessa. Järvenpään näkökulmasta Suomen maapoliittinen lainsäädäntö tuntuu erittäin monimutkaiselta. Järvenpään kannalta olisi selkeintä, jos välineinä olisi vain vapaaehtoiset kaupat ja lunastus.

H2: Niinkuin mä sanoin sehän [maapolitiikan paletti] on hyvinkin kirjava. Se vois olla jopa niin, että niitä keinoja olis vain jopa nää vapaaehtoiset kaupat ja tämä lunastus, että sekin riittäis mutta siinä justiin se että loppuu näillä poliitikoilla helposti se rohkeus sitten siinä vaiheessa kun ruvetaan lunastuksesta puhumaan, vaikka heille sitä esittää niin se ei niinkuin välttämättä johda sitten.

Lakiuudistuksen voidaan ajatella aiheuttaneen Järvenpään maapolitiikassa eräänlaisen häiriötilan. Se on liikauttanut pitkään kehittyneitä rakennelmaa sekä sisältä että ulkoa. Se on luonut päättäjille mielikuvan siitä, että Järvenpäänkin olisi syytä jollain tapaa uudistaa linjaansa. Uusien maapoliittisten välineiden käytöstä saadaan kokemuksia muista kunnista ja kiinnostus joidenkin uudistusten toteuttamiseen Järvenpäässäkin lisääntyy. Näiden koko ajan lisääntyvien uudistuspainneiden voidaan uskoa haastatteluiden perusteella liittyvän vuoden 2003 lakiuudistukseen.

H3: ... mutta että ylipäätään että ne pykälät pykälät ovat sinne rakennuslakiin tulleet, maankäyttö- ja rakennuslakiin tulleet, niin tota kyllä ne on tätä aktiiviteettiä tänne sopimuspuolelle varmaan tuoneet lisää.

H5: ... En tiedä ehkä se on kuitenkin niin, se vaatii vaatii aika suurta yksimielisyyttä sekin että semmonen lunastuspäätös saadaan aikaseksi ja maankäyttösopimuksia poliitikotkin on ehkä valmiimpia sulattamaan, että jotenkin kun se on sopimus, siinä lukee, että sovitaan, niin se kuulostaa kauheen oikeudenmukaiselta. Sitten kun sanotaan, että lunastus tai kauppa tällä yhdellä kunnan määräämällä hinnalla niin monet kokee sen semmosena aika järkyttävänä vallankäyttönä. Se voi olla tämmöstökin, että maankäyttösopimuksille saadaan sitten helpommin poliitikkojen hyväksyntä ja maanomistajien kanssa tulee ehkä vähemmän sitten julkisia kiistoja ja sitä pidetään sitten imagohaittana, en mä tiedä. Ehkä nää jotenkin vaan sujuu sillain sujuvammin.. ja nopeammin kun sovitaan. ...

4.10 Maapula – maapolitiikan kriisi

Järvenpään maapolitiikka ajautui historiansa hankalimpaan tilanteeseen vuonna 2005 kun yleiskaavan toteuttamista varten ei saatu ostettua maata yhdeltäkään maanomistajalta. Kasvuun kiipeästi tarvittavaa maata ei saatu hankittua mistään. Kaupunginhallitus asetti maaliskuussa 2005 raakamaan hankintaan liittyvien ”periaatteellisten ja poliittisten kysymysten” käsittelyä varten keskuudestaan kuusijäsenisen maanhankintatyöryhmän. Kaupunki oli tullut pakon eteen. Maanhankintatyöryhmä sai tehtäväkseen tämän ongelman ratkaisemisen. Ryhmässä oli edustus kaikista kaupunginhallituksessa istuvista poliittisista ryhmistä. Näyttää sille, että tämä työryhmän perustaminen on tapahtunut lievissä kriisitunnelmissa ja virkamiehet kaipasivat poliittista tukea.

H5: ... Se [maanhankintatyöryhmä] perustettiin silloin kun . . . Oisko se ollut heti 2005 koska silloin oli jotain ongelmia maanhankinnan kanssa tai samat ongelmat on edelleenkin, mutta virkamiehet selvästi halus jotain potkua toimenpiteilleen. ...

Maanhankintatyöryhmän tarkoitus nähtiin kuitenkin virkamiesten hyödyn kautta, jotta jatkossa valmistellut päätökset eivät pääsisi kaatumaan valtuustossa. Ehkä nähtävissä oli myös ennemmin tai myöhemmin eteen tulevan lunastuksen poliittinen valmistelu.

H5: . . . se on loppujen lopuksi aika lyhyt aika niin tota niin kyllä virkamiehet on sitten varmaan halunneet, että tämmönen työryhmä on nimenomaan sen takia, ettei toistu tää [valmistellun asian kaatuminen valtuustossa].

Maanhankintatyöryhmä päätyi syyskuussa 2005 korottamaan ostotarjousta 0,10€/m². Tarjous lähetettiin 17 maanomistajalle. Tarjouksessaan työryhmä korosti sitä, että hintataso aiemmin tehdyissä raakamaakaupoissa on ollut lähes euron matalampi ja että kyseessä on merkittävä raakamaan hinnankorotus Järvenpäässä. Kaksi maanomistajaa ilmoitti hyväksyvänsä tarjouksen. Näiden alueiden pinta-ala oli vain noin 15 ha, joten ylivoimaisesti suurin osa maakaupoista jäi tekemättä. (Järvenpään kv 6.2.2006 §7)

4.11 Linjaa päätetään jatkaa

Maanhankintatyöryhmä ei lähtenyt enää korottamaan ostotarjouksia yleiskaavan määrittelemistä raakamaista. Maanhankintatyöryhmä päätyi antamaan poliittisen tuen lunastuslupahakemuksen valmistelulle Kapiteeli Oyj:n omistamista 50 hehtaarin laajuisista alueista Lepolan ja Terholan kaupunginosissa.

Maapoliittisen periaateohjelman mukaista linjaa päätettiin jatkaa. Valtuusto teki yksimielisen päätöksen alueiden lunastusluvan hakemisesta vuonna keväällä 2006 (Järvenpään kv 6.2.2006 §7). Päätös oli Järvenpään maapoliittisen linjan kannalta ainutlaatuinen, sillä kyseessä oli ensimmäinen kerta kun kaupunki päätti käyttää lunastusta merkittävän raakamaa-alueen hankkimiseksi.

Lunastettavaksi esitetyt alueet sijaitsevat Lepolan ja Terholan kaupunginosissa ja ne ovat kaupunkirakenteen kannalta erittäin keskeisellä paikalla. Lepolan alue on vain 1-1,5 kilometrin päässä rautatieasemasta aivan pääradan vieressä. Alueen rajalla on Kyrölän paikallisjuna-asema. Terholan alue sijaitsee keskustan itäpuolella, Lahden moottoritien tuntumassa noin kahden kilometrin päässä Järvenpään rautatieasemasta. Lepolan alue on rakentamaton ja pääosin pelto- maata ja Terholan alue on rakentamatonta metsämaata.

Kiintoisa haastatteluissa ilmennyt asia oli se, että kamppailussa Kapiteelin ja myöhemmin Senaatti-kiinteistöjen kanssa Järvenpää koettiin korostetusti julkisen edun puolesta toimivana osapuolena. Valtion kiinteistöyhtiö oli taas häikäilemätön markkinatoimija, joka ei välittänyt lainkaan maan hinnan yleisestä noususta vaan halusi ainoastaan maksimoida oman voittonsa. Osapuolet ovat neuvottelutilanteissa olleet ilmeisen kaukana ratkaisusta.

H6: ... Senaatti-kiinteistöt, niin siellähän on ihan normaalit tämmöset liiketaloudelliset tavoitteet ja sen mukaan se toimii ja elikkä yrittää saada mahdollisimman suuret rahat siitä maa-alueesta mikä niillä on että vähät välittävät siitä että mitkä ne kustannukset näillä seuduilla ovat, niinkuin justiinsa oli viimeviikolla hesarissa, että jos että sä helsingissä pärjää, niin sullahan pitää olla, että pystyt asumaan kolme tuhatta euroa tulot kuukaudessa.

H4: ... Koska me oltiin tosi pitkään neuvoteltu valtion kanssa ja muutkin kunnat on neuvotellut ja se on todettu, että valtio on kaikkien pahimmanlaatuinen maan hinnan nostaja, että kun se ei kertakaikkiaan halua tulla mukaan näihin talkoisiin mukaan, että yhdyskuntia kehitettäis. Siinä sit tämmösenä näyttämisen paikka tietyllä tavalla kun se tuli eteen. Ei haluttu antaa periks, koska jos me oltais annettu valtiolle se hinta, minkä se olis pyytännyt, niin se olis tarkoittanut lopullista hinnan nousua ihan kaikille maanomistajille Järvenpäässä.

Kapiteeli myi alueet lunastuslupahakemuksen jälkeen Senaatti-kiinteistöille, joka jatkoi prosessia tästä eteenpäin. Senaatti-kiinteistöt uutena maa-alueen omistajana toimitti lunastuslain mukaisen lausunnon ympäristöministeriöön. Lausunnossaan se esitti mm. myöhemmin KHO:n antaman ennakkopäätöksen vastaisesti, että kunnan olisi käytettävä sille maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltäviä keinoja ja että kunnalla lunastusmahdollisuus on uuden lain mukaan vain julkisiin tarpeisiin. Senaatti-kiinteistöjen mukaan Järvenpää on tarkoitushakuisesti luonut tonttipulan laatimalla asemakaavoja vain omistamilleen alueille ja jättämällä laatimatta kaavoja kaupungin kehityksen vaatimalla tavalla. Kaupungin pyrkimyksenä on ollut ohjata kaavoituksen synnyttämä arvonnousu MRL:n säännösten vastaisesti lähes kokonaan kaupungille. Näillä perusteilla toisin sanottuna Senaatti-kiinteistöt ilmaisee, että perinteinen maapolitiikan toteuttaminen on lainvastaista. (KHO:2007:84) Lunastuskamppailusta muodostui tässä mielessä myös kamppailu perinteisen maapolitiikan harjoittamisen oikeutuksesta.

Lausuntojen ja vastineiden sekä pitkällisten neuvotteluiden jälkeen 1.3.2007 ympäristöministeriö päätti myöntää lunastusluvan hakemuksessa mainittuihin alueisiin. Ympäristöministeriö toteaa päätöksessään mm, että maankäyttö- ja kehittämiskorvausmenettelyllä ei ole tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä, eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. (KHO:2007:84)

Senaatti-kiinteistöt laati valituksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka teki päätöksen asiassa joulukuussa 2007 (KHO:2007:84). Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja Järvenpään lunastuslupa sai lainvoiman. Lunastustoimikunta sai työnsä päätökseen maaliskuussa 2008 ja se määritteli lunastettavien alueiden maanhinnaksi 2,70 euroa neliömetriltä (Järvenpään kaupungin tiedote 2008). Määritetty hinta on täsmälleen sama, jolla Järvenpää maanhankintatyöryhmän päätöksellä olisi ostanut maat vapaaehtoisesti jo syyskuussa 2005.

Kunnan määräämisvalta ja toiminnan laillinen oikeutus maapolitiikan määrittelyssä mainittiin useasti haastatteluissa. Raakamaan hankintaan ja lunastuksiin perustuva perinteinen maapolitiikka ilmeni haastatteluissa korostetusti laillisena tapana toimia. Valtion toimenpiteet maanomistajana koettiin hyökkäyksenä Järvenpään suvereniteettia kohtaan. Kunnan oma asema lainsäädännössä oli kuitenkin hyvin tiedossa ja konfliktiin valtion kiinteistöyhtiöiden kanssa lähdettiin rohkeasti.

H4: No tottakai ne [valtionvarainministeriön edustajat] tulee neuvottelukumppaneina, onhan me se nähty kun me on Kapiteelin kanssa keskusteltu ja sittemmin Senaatin kanssa, niin mistä tahansa maapalasta täällä niin ainahan se on ollut yhtä luunkovaa, että ei se siis se ei siellä mikään järkipuhe me perille, siis niinkuin meidän kannaltamme järkipuhe. Et sillä tavalla mut että sehän on vain toinen osapuoli eiväthän he meitä pääse määräämään, eivät he pysty meidän puoleltamme mitään päättämään mitään. Ei valtiolla ole minäkäänlaista kolonnaa täällä Järvenpään päättäjäpuolella.

Valtio ymmärrettiin toimijana, joka pelaa kaksilla korteilla. Valtio nähtiin toisaalta yleisen edun hyväntahtoisena toimijana lainsäätäjäroolissa, mutta maanomistajana kapitalistisena yritystoimijana ja yleishyödyllisyysnäkökulman vastakohtana.

H4: ... Sen sijaan, miten mä näen sen valtion on näin, että siellä on siis tämän yleishyödyllinen eduskunta niin sanotusti ja eduskunnan yleishyödyll-

lisenä jatkeena toimii ympäristöministeriö, jotka pyrkii varmaan varsin vilpittömästikin luomaan semmosta tilannetta, jossa syntyis riittävästi hyvän vuorovaikutuksen ja yhteistyön pohjalta kaavoja ja kaavojen perusteella ihmiset pystyis rakentaan asuntoja ja tai ihmisille voitais tehdä asuntoja, et se on semmosen yhteishyvän ajattelu nimenomaan siellä läpäisevänä. Mutta sitten meillä on toinen valtio, joka koostuu valtion virkakoneistosta ja omaisuudenhallinta-ajattelusta, joka on siis tämä valtionvarainministeriö. Se on aivan niinkuin oma valtio, eihän siihen mitkään eduskunnan ajatukset vaikuta, että siellä on niin vahva virkamiesjohto ja ehkä sillä on jonkinlainen salainen poliittinen tukikin toisaalta että se saa toimia niinkuin se toimii, koska se pystyy aina perustelemaan näkemyksiään sillä, että valtion vakuusarvot ja erilaiset tämmöset tasearvot ne on niin tärkeitä juttuja, että jos muutellaan niitä niin valtio menee konkurssiin tai maksukyky heikkenee tai mikä nyt sitten milloinkin, mutta sehän on se valtionvarainministeriön ajattelu lähteen minkä tahansa firman ajattelusta, että maalla pitää olla tietty arvo, jotta se on vastaavaa puolella kun toisella puolella on niitä kuluja ja menoja ja kannettavaa velkataakkaa ja jokainen tämmönen maanarvon notkahdus, jos valtio omistaa ja ne on laskenut vaikka että se on kympin neliöhinta vaikka Järvenpäässä taikka viistoista tai 20 euroo neliöhinta. Jos sen oikea hinta onkin vaan kaks euroo, niin sehän vaikuttais niin Järvenpäässä kuin ympäristössäkkin melkoilla niinkuin valtion omaisuuden arvo putoais vain viidesosaan, niin sitähan valtionvarainministeriö ei halua, eikä varmaan heidän tukijansakaan halua, että siellä ei sitten näillä eduskunnan kaavoituskommenteilla lotkauteta korvan pätkää...

4.12 Maanhankinnan loppu hämmöttää

Järvenpään yleiskaavan mukainen kehitys tarkoittaa sitä, että kasvun rajat tulevat vastaan mahdollisesti vuonna 2020. Kaikki esitetyt uudet asuinalueet ovat tällöin täynnä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että raakamaakysymystä ei tällöin enää ole. Maanomistajia, joiden kanssa pitää päästä sopimukseen on enää vain kourallinen. Näyttää mahdolliselta, että Järvenpää voisi viedä kehitystä valitsemallaan linjalla ihan loppuun asti. Tätä kysymystä pohdittiin myös haastattelussa.

AM: Että rajat tulee vastaan sitten

H5: Nii, et tota. Että millaiselle maapolitiikan muuttamiselle meillä on tarvetta, jos kohteita on viis tai kuus täst eteenpäin. Ja niiden maanomistajien oma maankäyttö sekin saattaa muuttua vielä. En mä tiedä onko sille tarvetta.

AM: Että on nähtävissä joku loppu tälle maapolitiikalle? Kun sitten kun maa loppuu. Jukka arvioi 2020 näitä

H5: Vois muuten olla

AM: Että alkaa olla täynnä joka paikka

H5: Alkaa olla semmoset, niin ettei enää ole ketään kenen kanssa voi neuvotella mistään (naurahdus). Joo ihan varmaan hyvä arvio.

AM: Että jos kasvaa tätä vauhtia.

H5: ... koska meidän yleiskaavassakin on tällöinen vuosiluku mainittu, että pitäis saada toteutumaan siihen mennessä, niin kyllä siihen mennessä täytyis olla jo kaikki lunastettu tai sovittu tai jotain, ett

Järvenpään nykyistä tilannetta verrattiin haastattelussa myös tienhaaraan. Tehdyt maapoliittiset toimenpiteet näyttävät voidaanko nykyistä linjaa jatkaa. Kaavoitus on väijäämättä edessä ja tuloksia tarvittaisiin jo kiireesti. Jos tulosta ei saada aikaan nykyisellä linjalla ja Järvenpää ei onnistu maanhankinnassa, on sen lopulta alistuttava maankäyttösopimukseen ja maan arvonnousun jakamiseen. Jos tuloksia ei synny, nykylinja on aina vain vaikeampi perustella valtuustolle. Kaikkein toivottavin kehityskulku olisi luonnollisesti se, että Senaatti-kiinteistöjen lunastustapauksen myötä vapaaehtoiset kaupat toteutuisivat nopeassa tahdissa ja yleiskaavan mukainen raakamaa saataisiin ostettua kaupungille lunastuksessa määritellyllä hinnalla. Valtuuston näkökulmasta epämiellyttävät lunastuslupahakemukset ja niiden lukumäärä ovat keskeisin epävarmuutta lisäävä tekijä. Tienhaarassa on mahdollista valita kahdesta reitistä. Tulevat kunnallisvaalit ja lisääntynyt liikehdintä maankäyttösopimusten puolesta ei lupaa tulevaisuudesta kiistatonta.

AM: Tota, tosta vielä, että mihin suuntaan maapolitiikka on menossa?

H3. Me ollaan niin siinä siinä tota nyt niikuin tienhaarassa, että tuonne tai tuonne. Että se riippuu siitä mitä tuloksia me saadaan nyt tästä, koska ihan koska. Mulla on valmisteltuna hakemus lupa, että haetaan ministeriöltä lupa toisenkin alueen hankkim, niinkuin sanoin se on yksityisen henkilön maita lähettäis lunastamaan. Mulla on se valmiina, mutta että me on tehty nyt päätös asiaa valmisteleavassa työryhmässä, jossa on niinkuin poliitikot mukana ja po-

liitikkojen niinkuin kesken nähtävästi tämä tällainen esitys sinne tulikin, että me katsomme ensin mitä tässä tapahtuu valtion kanssa. Mitä tuloksia tästä saadaan. Sitten niitä tuloksia jos ne ovat meidän kannalta sellaisia, että me voidaan ne nielaista, niin niitä me tarjotaan näille. Tälle ja muille yksityisille ja jos se ei johda mihinkään tuloksiin, niin sitten käynnistetään yksityistä kohtaankin tällainen prosessi. Että ollaan niinkuin hyvin niinkuin vielä että lähdetään niinkuin siihen, että nyt lunastetaan ja uskotaan siihen, että merkittävä lunastus tuo mukanaan raakamaalle tietyn hinnan, joka auttaa purkamaan tiettyjä kauppoja ja jotka on olleet vuosikausia jumissa. Okei päästään pari vuotta ostelemaan maata kunnes taas törmätään siihen, että nyt se hinta ei oo kohdallaan, et se hinta määritellään seuraavassa lunastuksessa uudelleen. Ja taas päästään kaupoissa eteenpäin. Se on se minne yritetään nyt.

Tulevaisuuden poliittisen konsensuksen mahdollistajana nähdään myös lisääntyvää joustoa ja ymmärrystä maanomistajia kohtaan.

H6: . . . Kyllähän siihenkin tietenkään sen verran ehkä vois kun raakamaakauppaa tehdään, niin tietenkään jos siellä on joku maanomistaja, joka haluaa esim. lapsukaisilleen jotakin, jotakin kaavoitusta siihen niin se on varmaan semmonen mahdollista. Että siinä mielessä tullaan enemmän vastaan sitä maanomistajaa.

5 Johtopäätökset

5.1 Maapolitiikan linja ja poliittinen identiteetti

Järvenpään toiminta maapolitiikan kysymyksissä on noudattanut 1950-luvulla muodostunutta käytäntöä, joka on aikojen kuluessa muuttunut poliittiseksi linjaksi ja vakiintuneeksi toimintatavaksi. Alussa omaksuttu käytäntö näyttää vaikuttaneen voimakkaasti, vaikka yleinen maapolitiittinen toimintaympäristö on muuttunut. Tämä näkyy selvästi aluerakentamissopimusten aikakauden 1960–1970 sekä 1980-luvulla alkaneen nykymuotoisten maankäytösopimusten yleistymisen aikakaudella.

Järvenpää on toteuttanut omaa linjaansa laajan poliittisen yhteisymmärryksen vallitessa. Vaikka Järvenpään maapolitiittiset käytännöt ovat alun perin syntyneet poliittisen vasemmiston ollessa enemmistössä, ei linja muuttunut oikeiston tullessa enemmistöön valtuustossa vuonna 1984. Näyttää myös siltä, että myöskään paineita linjan muuttamiseen ei ole ollut. Maapolitiittinen ohjelma, jossa muodostunut käytäntö kirjattiin periaatteiksi, ei aiheuttanut valtuustossa periaatteellista keskustelua tai periaatteellisia äänestyksiä.

Järvenpään maapolitiittinen linja on muodostunut käytäntöjen kautta. Linjan muovautuminen on prosessi, joka on alun perin lähtöisin hyvin käytännönläheisistä perusteista 50-luvulta. Järvenpään nopea kasvu ja kunnallistekniikan rakentaminen haluttiin tuolloin pitää taloudellisesti ja suunnittelullisesti hallinnassa. Paras tapa saada yhdyskunnan kehitys hallintaan oli rajata kaikki kaavoitus tapahtuvaksi vain kaupungin omistamille maille. Tätä syntynyttä käytäntöä terävöitti lisäksi huonot kokemukset keskustassa kaavoitetusta yksityisestä maasta kauppalan perustamisen alkuaikoina. Tulkintani mukaan maapolitiittinen periaate ja varsinainen poliittinen linja muodostui hitaasti syntyneen käytännön maapolitiittisen työn tuloksena.

Maapolitiittinen linja on käytännön tasolla pysynyt samana koko Järvenpään olemassaolon ajan, mutta voidaan päätellä, että sen perustelut ovat vaihdelleet vuosikymmenten aikana. 50- ja 60-luvuilla korostuivat tekniseen ja rationaaliseen suunnitteluun liittyvät seikat. Tuolloin haluttiin kehittää ja rakentaa kaupunkia siten, että ohjat ovat mahdollisimman tiukasti julkishallinnon käsissä. Aluerakentamisen aikakaudella Hankosen (1994, 468–469) osuvasti määrittelemä teknokraattinen suunnittelujärjestelmä pystyi joustamaan niin, että Järvenpää kykeni solmimaan

aluerakentamissopimuksia oman maapoliittisen toimintakäytännön mukaisesti, eikä yksityisille maille jouduttu tekemään kaavoja. Perustelut aluerakentamisen aikana ovat olleet mahdollisesti samansuuntaisia kuin 50-luvulla, joskin kunnan taloudelliset intressit ovatkin olleet hieman enemmän esillä.

80- ja 90-luvuilla maapolitiikka alkoi olla selvästi omaksuttu toimintalinja sekä osa kaupungin hallinnon roolia ja identiteettiä. Voimakkaat yksittäiset viranhaltijat olivat mukana luomassa maapoliittista diskurssia. Hajerin (2003, 88–89) mukaan toimintapolitiikan perusteluissa ja arkipäivän työssä syntyvä puhe ja toimijoiden käytännöt synnyttävät politiikan, jota yhteisö alkaa pitää tavoitteenaan. Järvenpään tilanteessa yhteisö muodostui maapolitiikan toimijaryhmästä kunnan hallinnossa. Käytännön toimenpiteet määrittävät sitä yhteenkuuluvuuden tunnetta, mikä yhdistää tai erottaa yhteisöä muista (Hajer 2003, 89). Järvenpään maapoliittinen linja oli tutkimusaineiston valossa jo 80-luvulla omaksuttu poliittinen periaate, joka oli rakentunut yhteisössä ja jolla oli laaja hyväksyntä. Maapolitiikka ei ole koskaan Järvenpäässä ollut puoluepoliittinen kysymys. Maapolitiikan oikeutus on syntynyt käytännöissä ja sen synnyttämässä poliittisessa diskurssissa.

Aluerakentamisen aikakauden tuotteena yleiseen suomalaiseen maapolitiikkaan syntyi sopimisen kulttuuri. Vaikka aluerakentamissopimuksia ei enää 80-luvulla juuri tehty, erilaiset maankäyttösopimukset alkoivat olla yleisiä. Lisääntynyt sopimusaktiivisuus on väistämättä tuntunut myös Järvenpäässä. Se on mahdollisesti vaikuttanut Järvenpään maapoliittisen linjan kirjaamiseen maapoliittiseksi periaateohjelmaksi vuonna 1986. Tällä periaatteiden kirjaamisella vahvistettiin yhteisöllisyyttä kunnan virkamiesjohdon ja luottamushenkilöiden keskuudessa ulkopuolelta tulevaa uhkaa vastaan.

Maapolitiikka alettiin 90-luvulle tultaessa nähdä voimakkaammin myös yleisen edun puolustamisena ja sille löydettiin sosiaalipoliittisia perusteluita. Rakennusalan ylikuumeneminen ja voimakas maan hinnan nousu tarjosi erityisen hyvän mahdollisuuden perustella yhteiskunnallista yleisen edun näkökulmaa maapolitiikassa. Valitun linjan taustalla koettiin olevan tavoite yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta. Kunnan tehtävänä nähtiin yleisen edun puolustaminen ja maan hinnannousun hillitseminen. Todellisia vaihtoehtoja politiikalle ei nähty, sillä yksikään muu vaihtoehto ei täyttänyt yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden koettua vaatimusta. Tämä yleisen edun näkökulma määrittä maapoliittista linjaa uudelleen ja uudisti sen vastaamaan aikansa haasteisiin.

Maan hinnan nousun estämisen ohella nousi pintaan kysymys ansiottomasta maan arvonnoususta. Sopimustoiminnan yleistyttyä Suomessa myös ansiotonta arvonnousua alkoi virrata maanomistajille entistä enemmän. Harjoitetulle maapoliittiselle linjalle nähtiin Järvenpään virkamiesjohdossa ja poliitikkojen keskuudessa kaksi yleistä etua korostavaa tavoitetta: maan hinnan nousun estäminen ja maan arvonnousun saaminen kaupungin käyttöön.

Maankäyttösopimusten tulo maapolitiikan kentälle lisäsi maanomistajien tuotto-odotuksia omaisuudestaan 80- ja 90-luvuilla. Tämä ilmiö näkyi myös Järvenpäässä siten, että vapaaehtoisia raakamaakauppoja ei saatu merkittävästi syntymään ja 1990-luvulle tultaessa viranhaltijat päättivät käynnistää ensimmäisen raakamaan lunastusmenettelyn. Järvenpään maapoliittinen linja vaikutti vahvalta ja periaatteet oli kirjattu yksiselitteisesti valtuuston hyväksymään ohjelmaan. Viranhaltijat tekivät kuitenkin virhearvioinnin lunastukseen liittyen. Vaikka maapoliittinen linja oli hyväksytty, lunastusta ei oltu koskaan käytetty. Näin siitä ei ollut koskaan muodostunut käytäntöä. Lunastus ei sisältynyt yhteisössä diskurssien kautta määriteltyyn maapoliittiseen linjaan, vaikka se näennäisesti luki periaateohjelmassa. Vaikka lunastuspäätöksen kaatumiseen valtuustossa liittyi myös paljon yllätyksellisiä syitä ja sattumaa, tapahtuma merkitsi silti kolausta Järvenpään maapoliittiselle linjalle.

Järvenpään maapolitiikka ei voi toimia tehokkaasti, jos sillä ei ole mahdollisuutta tarvittaessa käyttää lunastusmenettelyä. Tämä ymmärrettiin hyvin virkamiesjohdossa ja maapolitiikan keskeisten toimijoiden keskuudessa. Vapaaehtoiset maakaupat pysähtyivät, kun uhka lunastuksesta väistyi valtuuston päätöksen myötä.

Tärkeää linjan pysyvyydelle oli viranhaltijoiden ja maapoliittisen linjan puolustajien toimesta toteutettu maapolitiikan hiljainen aikakausi, joka alkoi 1990-luvulla tapahtuneen valtuustoäänestyksessä koetun tappion jälkeen. Poliittinen keskustelu äänestyksen jälkimainingeissa olisi voinut siirtyä uusien maapoliittisten käytäntöjen käyttöönottoon ja periaatteiden muuttumiseen. Koko 1990-luvun toimintaa värittäneellä passiivisella suhtautumisella maapolitiikkaan on mahdollisesti estetty linjan muuttuminen.

2000-luvulla maapolitiikka alkoi nousta enemmän keskustelun kohteeksi. Verkostoituneessa yhteiskunnassa tieto ja uudet ajatukset leviävät nopeasti. Hallitusmuodon perusoikeusuudistus sekä uusi maankäyttö- ja rakennuslaki korostivat vuorovaikutusta ja osallistumista. Tämä kehitys vaikutti osaltaan siihen, että keskustelu Järvenpään maapoliittisista periaatteista avattiin valtuuston ja luottamushenkilöiden parissa. Maankäyttösopimusten kirjaaminen lakiin ensim-

mäistä kertaa vuoden 2000 rakennuslainsäädännön uudistuksessa vaikutti osaltaan myös keskustelun heräämiseen.

Maapoliittinen keskustelu syntyi vuonna 2002 hallinnon käynnistämän ohjelmatyön ympärille. Yleisen edun teema oli korostetusti esillä. Yleisellä edulla perusteltiin perinteisen maapoliitiikan paremmuutta suhteessa sopimusmalliin. Maan arvonnousukysymykseen olikin uudessa ohjelmassa otettu selkeä kaupungin ja yhteisön etua korostava kanta.

Maapoliittinen linja säilyi ennallaan, kun valtuustokeskustelun pohjalta uuteen maapoliittiseen periaateohjelmaan päätettiin kirjata lähes samat asiat kuin aiemmin oli määritetty. Tämä osoittaa käytäntöjen kautta rakentuneen poliittisen identiteetin kestävyyttä, johon myös Hajer (2003, 89) viittaa. Järvenpään linja koettiin maankäyttösopimusten yleistymisen ja hyväksyttävyyden myötä poikkeavaksi tavaksi toimia. Haastatteluissa käy ilmi tietynlainen ylpeys valitusta linjasta – erityisesti, jota mielellään myös perustellaan yleisellä edulla.

Valitun linjan yhteiskunnallinen oikeutus kunnan hallinnon näkökulmasta perustuu yleisen edun ensisijaisuuteen suhteessa yksityisiin ja yksittäisiin toimijoihin. Maan arvonnousu on yhteiskunnan yhteisesti tuottamaa ja pääosa näistä varoista kuuluu siksi kaupungille. Kunta koetaan lisäksi selkeästi yhteiskunnallisena sääntelijänä, jonka rooli on ohjata maamarkkinoita ja estää maan arvon liiallinen nousu. Kaupungin viranhaltijoilla on vahva professio ja he kokevat aidosti ajavansa toiminnallaan kuntalaisten etua. Professio on myös korostuu maapoliitikassa, koska hallinto on käytännössä sektorin ainoa toimija ja kuntalaisten kiinnostus maapoliitiikkaa kohtaan on hyvin vähäistä.

Oikeudenmukaisuuteen liittyvien arvonäkökohtien lisäksi toimintaa perustellaan taloudellisilla seikoilla. Maan arvonnousun saaminen kunnan käyttöön vahvistaa kunnan taloutta ja turvaa sosiaalisesti monimuotoisen ja ympäristöllisesti ekotehokkaan yhdyskuntarakenteen. Maapoliitiikka yhdistyy tässä mielessä osaksi kestävä kehityksen taloudellista ja sosiaalista ulottuvuutta maankäyttöratkaisuissa perinteisesti korostuneen ympäristönäkökulman lisäksi. Aktiivisen maapoliitiikan harjoittaminen, joka tähtää maan arvonnousun saamiseen yhteiskunnalle saavuttavan kehityksen ajattelusta normatiivisen oikeutuksen.

Yleisesti suomalaisessa maapoliitikassa hyväksytyt sopimusmallit rinnastetaan Järvenpään hallinnossa anteliaaseen maapoliitiikkaan, jolla maanomistaja päästetään epäoikeudenmukaisesti hyötymään kaavoituksesta. Maan ansioton arvonnousu ei haastateltujen mielestä suoraan kuulu

maanomistajalle. Maankäyttösopimukseen perustuva malli nähtiin lähinnä maaseutuvaltaisten kuntien tavaksi hoitaa maapolitiikkaa. Tässä yhteydessä Järvenpään kaupunki- ja teollisuuspaikkakuntaidentiteetti korostuu suhteessa maaseutumaisiin naapurikuntiin Tuusulaan ja Mäntsälään. Kaupungeissa suhtaudutaan eri tavalla maanomistukseen, johtuen väestön sosiaalisesta rakenteesta ja siitä, että monikaan ei omista maata. Tästä syystä keskustapuolueen vahvistuminen Järvenpäässä mainittiin monesti uhkana nykylinjalle.

Maapoliittisen linjan koetaan toimijoiden keskuudessa olevan osa Järvenpään poliittista perinnettä ja osa järvenpääläistä hallintokulttuuria. Viranhaltijat ylläpitävät käytäntöä ja sen voidaan ajatella representoivan jossain määrin myös yleisesti koko kaupungin hallintoon ja poliittiseen johtoon rakentunutta ajattelua. Linjan muuttaminen on tästä syystä erityisen vaikeaa.

5.2 Lunastuksesta ei ole muodostunut käytäntöä

Vaikka lunastuspäätökseen lopulta päädyttiinkin vuonna 2006, Järvenpäässä ei ole muodostunut käytäntöä valitun maapoliittisen linjan toimivuuden kannalta tärkeän lunastustoimenpiteen käyttämiseen. Lunastuspäätökseen valtion omistamista maista voidaan nähdä aineistoni pohjalta muita syitä. Lunastukseen liittyvien poliittisesti arkojen teemojen käsittely on pysynyt poissa maapoliittisesta keskustelusta. Lunastuksen käytöstä on kirjattu maapoliittiseen ohjelmaan periaatetasolla, mutta vasta toimenpiteen käytännön toteuttaminen avaa todellisen periaatteellisen keskustelun, sillä asiassa syntyy konflikti. Tämä on konfliktuaalisuus ongelmanratkaisukeskeiselle ja käytännönläheiselle policy-toiminnalle ominaista (Hajer 2003, 22). Konflikti aiheuttaa ongelman, jonka maapoliittista valtaa käyttävä yhteisö ratkaisee.

Ongelmanratkaisukeskeisyyteen viittaa se, että maapoliittisessa ohjelmassa lunastuksen käyttöön ei ole annettu vapaita käsiä, vaan jokainen lunastus käsitellään erillisenä tapauksena ja erityisen harkinnan jälkeen. Jokaisesta lunastustapauksesta muodostuu näin ongelma, joka ratkaistaan toiminnassa.

Lunastuspäätöksen syntyminen vuonna 2006 oli seurausta vapaaehtoisten maakauppojen vähäisyydestä sekä välttämättömyydestä tehdä jokin maapoliittinen ratkaisu. Yleiskaavan toteuttamiseen oli pakko ryhtyä tavalla tai toisella. Vakiintunutta toimintatapaa tilanteissa, joissa maakaupat eivät onnistu, ei ole Järvenpäässä pitkän maapoliittisen historian aikana kehittynyt. Todellinen poliittinen keskustelu eri maapolitiikan vaihtoehtoista toteuttamistavoista ei käyn-

nistynyt tässäkin tilanteessa, vaikka kaupunki oli selvän valinnan edessä.

Syitä vakavien vaihtoehtojen puuttumiseen ja keskustelun vähäisyyteen voidaan löytää haastatteluaineistosta. Keskustelu lunastamisesta siirtyi toimenpiteen oikeutuksesta tai poliittisesta valinnasta valtion epäoikeudenmukaiseksi koettuun rooliin. Valtio tai Kapiteeli ja myöhemmin Senaatti-kiinteistöt koettiin haastatteluissa pääosin vihollisena, joka toimii sekä yleistä etua että Järvenpään periaatteita vastaan. Kapiteeli, Senaatti-kiinteistöt ja valtionvarainministeriö edustivat haastatteluiden perusteella selvästi byrokraattista valtaa, joka pyrkii ohjaamaan kaupungin toimintaa hallinnon perinteisiksi koettujen valtasuhteiden perusteella. Kapiteeli Oyj ja myöhemmin Senaatti-kiinteistöt esiintyi kamppailussa byrokraattisen vallan ansiosta valtion roolissa, eikä maanomistajana muiden joukossa.

Valtiota ei myöskään koettu samalla tapaa lunastustoimenpiteen kohteena kuin yksityistä maanomistajaa. Lunastuspäätös ja siitä seurannut oikeusprosessi koettiin kunnan suvereniteetin ja Järvenpään maapolitiikan toteuttamisen oikeutuksen kamppailuksi valtion lyhytnäköistä voitontavoittelua vastaan. Lunastus valtiolta voidaan nähdä myös viranhaltija- ja luottamushenkilöyhteisön poliittisen identiteetin ilmentymisenä. Onnistuminen hankkeessa on lisännyt tämän yhteisön toiminnan oikeutusta ja vahvistanut sen maapoliittista identiteettiä.

Valtiota vastaan taistelussa ei lopulta ole ollut kyse lunastuksen käytöstä vaan Järvenpään asemasta oman maapolitiikkansa määrittelijänä. Järvenpään maapoliittisesta tarinasta puuttuu vieläkin lunastuksen käyttö maanhankinnan välineenä. Valtiota vastaan käydyn määrittelykamppailun sivutuotteena syntyi kuitenkin noin 50 hehtaaria raakamaata yhdyskunnan rakentamisen tarpeisiin. Lähitulevaisuus ja se, miten Järvenpäässä suhtaudutaan ensimmäiseen todelliseen lunastuskysymykseen vasta määrittelee kaupungin maapolitiikan lopullisen aseman.

5.3 Lakimuutoksen vaikutukset

MRL:n lakimuutos vuonna 2003 liikautti kymmeniä vuosia uomaansa asettunutta poliittista asetelmaa, joka säätelee laajasti ottaen yleisesti kuntien kaavoitusta ja maanhankintaa. Aluerakentamisen ajoilta maapolitiikkaan juurtunut sopiminen sai uudistuksessa vankemman lainsäädännöllisen pohjan. Tämä asetelman muutos korostuu haastatteluaineistossani erityisesti maapolitiikan kahden erilaisen toimintatavan, sopimusmallin ja perinteisen maapolitiikan välisenä kamppailuna.

Maankäyttösopimukseen perustuva ”uudenaikainen” toimintatapa tuli lakimuutoksen myötä entistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi kunnalle. Siitä tuli houkuttelevampi, koska kunnalle annettiin sopimusten vauhdittamiseen uusi työkalu – kehittämiskorvaus. Kolme vuotta aiemmin sopimusmalli oli vahvistunut, kun se sai ensimmäistä kertaa oikeutuksen lainsäädännössä. Kehittämiskorvauksen mukaantulo vahvisti sopimusmallia entisestään. Vuoden 2003 lakiuudistuksessa kunnalle annettiin siis mahdollisuus tarvittaessa taivuttaa sopimushaluton osapuoli maksamaan osa saamastaan arvonnoususta yhdyskuntarakentamista varten. Tämä houkuttelevuus lisäsi muospaineita perinteiseen maanhankintaan perustuvaa toimintatapaa maapolitiikassaan noudattavalle kunnalle.

Tämän lakimuutoksen vaikutukset eivät olleet vähäpätöisiä Järvenpäälle, vaikka suoria vaikutuksia ei haastatteluissa kerrottukaan olevan. Tutkimushaastatteluissa ilmeni monia yllättäviä vaikutuksia, jotka näyttäisivät johtuvan sopimustyyppisen maapolitiikan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden lisääntymisestä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muuttuminen maankäyttösopimuksille edullisemmaksi vaikutti Järvenpäässä välillisesti maapolitiikkaan. Konkreettisin vaikutus oli vapaaehtoisten maakauppojen vaikeutuminen, sillä uudet säädökset ja niiden tulkinta teki maanomistajat epätietoisiksi oikeuksistaan. Maanomistajille syntyi lakimuutoksen vuoksi suurempia tuotto-odotuksia. Tämä lain tulkinnasta aiheutunut tilanne purkautui KHO:n tehtyä asiassa ennakkopäätöksen (KHO:2006:84).

Haastatteluissa koettuja negatiivisia lakimuutoksen aiheuttamia vaikutuksia olivat:

- Järvenpään näkökulmasta maapoliittista lainsäädäntöä on monimutkaistettu sellaisilla keinoilla, jotka eivät ole sen omassa toiminnassa perusteltuja.
- Lainsäädäntö vie yleisesti maapolitiikkaa kohti sopimuksia. Perinteinen malli on jäänyt sopimusmallia korostavan diskurssin varjoon.
- Lainsäätäjät eivät ole ottaneet kantaa ansiottomaan maan arvonnousuun, vaikka se on kunnan maapolitiikassa hyvin keskeistä.
- Maan hinnan nousun hillitseminen ei onnistu riittävän tehokkaasti sopimusten käytöllä.

Lakimuutoksen yksi vaikutus näyttää olevan se, että Järvenpää joutuu entistä voimakkaammin

perustelemaan eri tilanteissa miksi se ei käytä joustavia ja “nykyaikaisia” maankäyttösopimuksia ja kaavoita yksityistä maata. Uusia perusteluja vaaditaan valtuustossa, jossa on noussut epäilyjä nykyisen maapoliittisen linjan tehokkuudesta. Kritiikki perustuu sopimusmenettelyn yleistymiseen muissa kunnissa. Järvenpää joutuu puolustautumaan sopimusmallin yleistymisestä johtuvaa yhteiskunnallista painetta vastaan.

Järvenpään maapolitiikan käytäntöjä on jouduttu lakimuutoksen tultua perustelemaan uudelleen ja se on täsmentänyt kaupungin paikkaa maapoliittisessa kentässä. Tässä uudelleen perustelemisen diskurssissa korostuu yleinen etu, valtion maanomistuspolitiikan sosiaalipoliittiset epäkohdat, lunastuksen oikeutus ja laillisuus normaalina maapolitiikan välineenä sekä kuntataloudelliset edut. Järvenpään maapoliittiselle linjalle ei ole kunnan sisällä valmista vastustajaa. Paineet muutokseen tulevat yhteisön ulkopuolelta. Toisaalta lakimuutoksen vaikutus voi olla myös vahvistavaa Järvenpäälle. Tulkitsen havaintojani siten, että Järvenpään vastatessa ulkopuolelta tulleeseen eräänlaiseen interventioon, se on samalla vahvistanut Järvenpään hallinnon ja päättäjien muodostaman yhteisön identiteettiä ja roolia itsenäisenä toimijana.

Toisaalta lakimuutos on lisännyt painetta ensimmäistä kertaa periaatteelliseen keskusteluun maapolitiikasta valtuusto- ja luottamusmiestasolla. Maankäyttösopimusten korostunut rooli saattaa käynnistää Järvenpäässä ensimmäistä kertaa todellisen periaatteellisen keskustelun maan ansiottoman arvonnousun problematiikasta. Tämä keskustelu on mahdollisuus Järvenpäälle uudistaa maapolitiikka vastaamaan niihin paineisiin, joita vahvistunut sopimusmalli aiheuttaa.

MRL:n lakiuudistuksen piti tulla avuksi niille kunnille, jotka eivät saa tuloksia raakamaan ostamiseen perustuvalla maapolitiikalla ja jotka eivät uskalla lunastaa. Uhkana on nyt, että nekin kunnat, jotka ovat ennen lakiuudistusta pärjänneet vapaaehtoisten maakauppojen avulla ja jotka ovat pitäneet kiinni mahdollisuudesta lunastuksiin, ajautuvat maankäyttösopimuksiin perustuvaan järjestelmään, sillä se tuntuu sopivan nykyiseen, koko ajan lisääntyvään julkisten ja yksityisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön ja kumppanuuteen.

5.4 Tulevaisuuden haasteet

Ilman lunastusmenettelyn käyttöä on vaikea uskoa tonttituotannon pysymiseen tarvittavan korkealla tasolla Järvenpäässä. Tämä edellyttää selkeän käytännön syntymistä lunastusmenettelyyn

siten, että lunastus määritellään ja hyväksytään yhteisöllisesti osaksi Järvenpään maapolitiikkaa. Tämän lunastuskäytännön myötä Järvenpään maapoliittinen linjan kehitys saisi tietynlaisen päätepisteen. Lunastus osana maapoliittista välineistöä on ollut kirjattuna ensimmäisessä maapoliittisessa ohjelmassa vuonna 1986. Näin ollen lunastusmenettelyn sisältyminen osaksi normaalia maapoliittista käytäntöä toteuttaisi lopulta ohjelmankin tavoitteen.

1950-luvulta lähes muuttumattomana pysynyt maapoliittinen linja on Järvenpäässä hyvin vahva. Linjan kestävyys tullaan mittaamaan tulevana vuosina, kun kasvuun tarvittavat maa-alueet pyritään saamaan kaupungin omistukseen. Toimenpiteet koskevat hyvin pientä joukkoa maanomistajia. Yleiskaavan toteuttamiseksi olisi päästävä sopuun maakaupoista 14 maanomistajan kanssa. Tämän jälkeen raakamaakysymys Järvenpäässä on ratkaistu. Se, pysyykö linja loppuun asti johdonmukaisena ja viekö Järvenpään maapoliittinen erityistie perille asti, on kaupungin päättäjien käsissä. Sopimusmalli on kuitenkin monella tapaa houkutteleva vaihtoehto, eikä keskustelua näistä hyödyistä voida välttää. Mäkinen (2002, 4) on kiinnittänyt sopimushalukkuuden lisääntymiseen huomiota. Hänen mielestään konsensushakuinen maapolitiikka on jostain syystä nyt pinnassa. Sopimukset julkisyhteisöjen ja yksityisen sektorin välillä lisääntyvät. Tiukan ja ylhäältä määrätyn julkisen vallan vastapainoksi kaivataan joustavia ja vapaaehtoisia menettelyitä (Mäkinen 2002, 4).

Pakkokeinot herättävät kunnissa usein voimakasta vastustusta ja hankkeiden pelätään tästä syystä viivästyvän tai peruuntuvan. Vastaavasti sopimuksilla saadaan maanomistaja sitoutumaan hankkeeseen ja se etenee nopeasti ja kitkattomasti. Sopimusmenettelyn etuna Mäkisen (2002, 4) mukaan on lisäksi se, että velvoitteita voidaan määritellä joustavasti ja voidaan käyttää tilanteiden mukaan kohtuusharkintaa. Hänen mukaansa imagotekijät painavat myös – dynaaminen ja nykyaikainen kunta halutaan nähdä julkisyhteisön sijasta enemmänkin “partnerina” kuin yksipuolisena vallankäyttäjänä (mt., 4). Nämä Mäkisen huomiot osuvat hyvin Järvenpään hallinnon käsityksiin uuden sopimukseen perustuvan maapolitiikan koetuista perusteluista. Sopimisen edut ovat kuitenkin Järvenpään hallinnon käsityksen mukaan selvästi pienemmät kuin nykyisen maapolitiikan hyödyt.

Loppusanat

Maapolitiikan toteuttamisen tavoista ei ole valtakunnallisesti käyty keskustelua. Järvenpään tapaus osoittaa, että kaavoituksen intressit ja maan arvonnousu olisi syytä ottaa laajan yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi. Maapolitiikan vaikutuksia ja kestävyyttä pitäisi tarkastella samalla tavalla kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti kuin tehdään muiden politiikan lohkojen osalta. Tällä suositulla kestävä kehityksen ajattelulla on yhteiskunnassa yleistä etua kuvaava normatiivinen asema.

Maapolitiikassa tulisi ekologisen kestävyuden ohella ottaa erityiseen tarkasteluun toiminnan sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset ja niiden kestävyys. Yhdyskunnan positiivisesta kehityksestä ja kasvusta johtuva maan arvonnousu on näiden kestävyysperiaatteiden mukaisesti varsin vaikea perustella kuuluvan yksityiselle maanomistajalle. Maan arvonnoususta keskustelu johtaa väistämättä keskusteluun lunastuksesta ja omistusoikeudesta. Ehkä poliittisesti vaikeana pidetty omistusoikeuteen kajoaminen tai edes siitä keskusteleminen estää maapolitiikan kestävyteen liittyvän aidon keskustelun syntymisen.

Suomesta näyttää puuttuvan maapoliittisten toimenpiteiden kokonaisvaltainen arviointi. Olisi tarpeen tarkastella yleisesti kunnissa käytössä olevia maapolitiikan tapoja ja vertailla niiden vaikutuksia laajasti. Tässä vertailussa voitaisiin ottaa huomioon kuntataloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset. Tehottomilla käytännöillä kunnat menettävät paljon rahaa ja yhdyskuntarakenteesta tulee helposti hajanaista.

Vuoden 2003 MRL:n uudistus tukee tulkintani mukaan yksityisen maan kaavoittamista ja maankäyttösopimukseen perustuvaa kaavoitusmenettelyä. Riskitön, mukava, kunnan ja maanomistajan letkeään kumppanuuteen perustuva maankäyttösopimus-vaihtoehto saattaa lisätä poliittisia paineita siirtyä pois epämiellyttäväksi koetusta lunastusvaihtoehdosta. Näin ajatellen lakimuutos toimisi pidemmällä aikavälillä juuri päinvastoin kuin aluksi ajateltiin. Eli kehitys johtaisi maapoliittisten keinojen aktiivisen käytön sijasta siihen, että lunastusmenettely hitaasti poistuisi kuntien maapoliittisesta keinovalikoimasta. Tämä kehitys lisää mahdollisesti paineita siirtyä sopimuskäytäntöön myös Järvenpäässä. Nykyinen politiikka tulee kohtaamaan kyseenalaistamista varsinkin, jos maanhankinnassa ei toteutetun lunastuksenkaan jälkeen onnistuta.

Lakimuutos voi aiheuttaa myös kuntien jakaantuminen entistä selvemmin kahteen leiriin yksityisen maan kaavoittamiskäytännössä, koska tonttituotanto on saatava kasvavissa kunnissa tehostumaan ja kaikki keinot pitää saada käyttöön. Tämä voi aiheuttaa perinteisen maapolitiikan aktivoitumisen sitä harjoittaneissa kunnissa ja toisaalta maankäytösopimusten lisääntymisen toisissa kunnissa.

Minkälaisiin kuntamalleihin johtaa tämänkin lakimuutoksen ja maapoliittisen liikehdinnän taustalla oleva kehityskulku? Millaisena toimijana kunta ymmärretään nyt ja tulevaisuudessa? Millaisiin tulevaisuuskuviin johtaa sellainen kehitys, jossa yleistä etua ja julkista valtaa kantava kuntaorganisaatio lähentyy kaikessa yksityistä sektoria. Yhteiskunnallista keskustelua kaivattaisiin kipeästi toiminnan intresseistä. Myös kansalaisjärjestöjen tulisi huomata maapolitiikan keskeinen asema kunnan hallinnossa ja vaatia avoimuutta ja yhteiskunnallista keskustelua. Siitä, kuka maapolitiikasta kunnassa erityisesti hyötyy ja onko se aina yleisen edun mukaista.

Lähteet

- Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon. Tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille (2004), ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;356;130346;104315;104345;104346> (20.3.2008)
- Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, EV 248/1999 vp.
- Haila, Anne (2002), Suunnittelu ja kaupunkirakentaminen. Teoksessa Bäcklund, P. & Häkli, J & Schuman, H. (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 92–109.
- Hallituksen esitys eduskunnalle kiinteistöverolain muuttamiseksi, HE 145/2005 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, HE 167/2002 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi, HE 101/1998 vp.
- Hankonen, Johanna (1994), Lähiöt ja tehokkuuden yhteiskunta: suunnittelujärjestelmän läpimurto suomalaisten asuntoalueiden rakentumisessa 1960-luvulla, Gaudeamus, Helsinki 1994
- HS 10.2.2007: Hyvinkää haluaa valtiolta ratapihan rakentaakseen sinne satoja asuntoja.
- Häikiö & Niemenmaa (2007), Valinnan paikat, Teoksessa Laine, M. & Bamberg, J & Jokinen, P. (toim.): Tapaustutkimuksen taito, Gaudeamus, Helsinki 41–56.
- Järvenpään kv 17.3.1987, § 83: Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirja, § 83 Maapoliittinen periaateohjelma
- Järvenpään kv 18.6.1990 §124: Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirja, §124: Rakennuslain 53§:n mukaisen luvan hakeminen valtioneuvostolta osalle Ristinummen aluetta
- Järvenpään kv 24.9.2007 §111: Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirja, §7: Valtuustoaloite 12/07 Kesk: Maapoliittisen periaateohjelman toteuttamisen uusiminen.
- Järvenpään kv 6.2.2006 §7: Järvenpään kaupunginvaltuuston pöytäkirja, §7: Päätös lunastusluvan hakemisesta Lepolan ja Terholan alueiden lunastamiseksi.
- Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi (2003): Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen käytännön käsikirja, Rakennustieto oy, Helsinki 2003.
- Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö, Komiteanmietintö 2002:2
- KHO:2006:84, <http://www.kho.fi/paatokset/37641.htm> (20.3.2008)

- KHO:2007:84, <http://www.kho.fi/paatokset/41471.htm> (20.3.2008)
- Kiinteistöverolaki 654/1992 / Finlex-tietokanta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1992/19920654?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kiinteist%C3%B6verolaki> (20.3.2008)
- Leino, Helena (2006), Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Tampereen yliopistopaino.
- Laine & Bamberg & Jokinen (2007), Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria, Teoksessa Laine, M. & Bamberg, J & Jokinen, P. (toim.): Tapaustutkimuksen taito, Gaudeamus, Helsinki 9–38.
- Lakikokoelma (2000), Maankäyttö- ja rakennuslaki perusteluineen, Edita oy, Helsinki 2000.
- Maankäyttö 2/2006, Jyrki Hurmeranta: Lunastamalla maata tonttituotantoon. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk206/mk206_923_hurmeranta.pdf (20.3.2008)
- Maankäyttö 2/2006, Vesa Rintamäki: Maankäyttösopimus – maapolitiikkaa ja kaavoitusta samassa paketissa. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk404/mk404_65_rintamaki.pdf (20.3.2008)
- Maankäyttö 4/2006, Jyrki Hurmeranta: KHO linjasi kunnan maapolitiikan keinojen suhdetta. http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk406/mk406_978_hurmeranta.pdf (20.3.2008)
- Maapoliittinen periaateohjelma 2002 (2003), Järvenpään kaupunki. http://www.jarvenpaa.fi/liitetiedostot/editori_materiaali/445.pdf (20.3.2008)
- Mäkinen, Eija (2000), Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto, Finnpublishers
- Puustinen, Sari (2002), Suunnittelijat yleisen edun takaajina? Teoksessa Bäcklund, P. & Häkli, J & Schuman, H. (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 218–242.
- Rintamäki, Vesa (2007), Maankäyttösopimus – katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Edita prima oy, Helsinki
- Rosenberg, Antti (2000), Suur-Tuusulan historia Tuusula-Kerava-Järvenpää, IV, 3. osa Järvenpään historia. Kylästä kaupungiksi 1951–1985. Gummerus, Saarijärvi 2000
- Suomen Kuntaliitto - Ympäristöministeriö (2005), Tonttibarometri 2005.
- Susila, Kimmo (1992), Maan ansioton arvonnousu ja kaupunkimaan omistus, Tampereen yliopisto, sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia, Sarja B nro 10. Tampereen yliopiston jäljennepalvelu Tampere 1992
- Virtanen, Pekka V. (2000), Kunnan maapolitiikka, Tammer-paino, Tampere 2000.

- Virtanen, Pekka V. (2004), Yleinen maapolitiikka. Sinun, minun ja meidän maa. Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja, Espoo 2004.
- Ympäristöministeriö (2002), Muistio. Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietinnöstä annetut lausunnot, Luonnos 1.8.2002. Koonnut Jyrki Hurmeranta ja Tuuli Lovén.
Email: arto.mansikkavuori@uta.fi 2.9.2005
- Ympäristöministeriö (2005). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781.
- Järvenpään kaupungin tiedote (2008) 13.3.2008: Lepolan ja Satukallion maiden lunnastustoimitus saatettiin loppuun. http://www.jarvenpaa.fi/tiedotepalsta/nayta.tmpl?id=1408;sivu_id=2 (20.3.2008)
- Utti, Markku (2008), Vastaus: Maapolitiikasta vielä. Email: arto.mansikkavuori@uta.fi 19.2.2008

Haastatteluaineisto

Tutkimushaastattelu

Puhelinhaastattelu

Informantti: Ilkka Holmila, kaupunginarkkitehti

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: holmila.mp3 (34,8 Mt)

Litteroitu

Tutkimushaastattelu

Pasilan kirjasto

Informantti: Seija Kareinen, kaupunginhallituksen ja maanhankintatyöryhmän jäsen

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: kareinen.mp3 (43,5 Mt)

Litteroitu

Tutkimushaastattelu

Järvenpää, Seutulankatu 12

Informantti: Tarja Kariniemi, maankäyttöinsinööri

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: kariniemi.mp3 (35,5 Mt)

Litteroitu

Tutkimushaastattelu

Järvenpää, Seutulankatu 12

Informantti: Jukka Laitila, kaupungingeodeetti

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: laitila.mp3 (47 Mt)

Litteroitu

Tutkimushaastattelu

Järvenpää-talo

Informantti: Reino Taurovaara, maanhankintatyöryhmän jäsen, kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: taurovaara.mp3 (37,8 Mt)

Litteroitu

Tutkimushaastattelu

Järvenpää, Seutulankatu 12

Informantti: Raimo Tuisku, kaupungingeodeetti

Haastattelija AM: Arto Mansikkavuori

Aineisto digitaalisena tiedostona: tuisku.mp3 (41,1 Mt)

Litteroitu