

Marjo Kolehmainen

Asemakaavoitukseen liittyvät maapoliittiset sopimukset Jyväskylässä

Metropolia Ammattikorkeakoulu

Insinööri (ylempi AMK)

Maanmittaustekniikka

Opinnäytetyö

7.4.2017

Tekijä Otsikko Sivumäärä Aika	Marjo Kolehmainen Asemakaavoitukseen liittyvät maapoliittiset sopimukset Jyväskylässä 46 sivua + 3 liitettä 7.4.2017
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Tutkinto-ohjelma	maanmittaustekniikka
Ohjaajat	tonttipäällikkö Ora Nuutinen lehtori Reijo Aalto
<p>Tässä insinööriyössä tutkittiin Jyväskylän kaupungin käyttämää asemakaavoitukseen liittyvää maapoliittista sopimusympäristöä. Asemakaavoitukseen liittyen kunnat voivat solmia sopimuksia, jotka usein liittyvät kaavoituksen käynnistämiseen ja kaavan toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Tämän tutkimuksen tavoitteena oli keskittyä tarkastelemaan erityisesti asemakaavan käynnistämissopimusta, maankäyttösopimusta ja yhteistyösopimusta. Haluttiin selvittää, mitä sopimuksia ja missä tilanteessa Jyväskylän kaupungissa käytetään, kartoittaa eri sopimustyyppihin liittyviä mahdollisia riskejä ja ongelmia sekä löytää niihin ratkaisuja. Selvitettiin myös sopimusten päätöksentekoon liittyvät toimintatavat.</p> <p>Työ aloitettiin perehtymällä sopimuksia ohjaavaan yleiseen lainsäädäntöön, maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä maapoliittista sopimista ohjaavaan muuhun lähdeaineistoon. Tämän jälkeen käytiin läpi Jyväskylän kaupungin omat sopimuksia koskevat menettelytavat. Valittiin viisi vertailukaupunkia, joihin tehtiin puolistrukturoituja haastatteluja kohdistuen sopimusten parissa työskenteleviin asiantuntijoihin. Lisäksi haastateltiin Kuntaliiton maapoliittisiin sopimuksiin perehtynyttä lakimiestä sekä käytiin läpi erikokoisten kaupunkien ja kuntien solmimia sopimuksia.</p> <p>Vertailukaupunkeja haastateltaessa kävi ilmi, että asemakaavoituksen käynnistämissopimuksen käyttämistä ollaan useassa kaupungissa lisäämässä merkittävästi. Myös Jyväskylässä sen käyttämistä, eritoten tietyissä tilanteissa olisi perusteltua lisätä. Maankäyttösopimuksen osalta tulisi kiinnittää enemmän huomiota sopimusten tasapuolisuuden varmistamiseen ja kiinteistöluovutusten esisopimusten ottamiseksi mukaan maankäyttösopimusprosessiin. Havaittiin, että prosessin sujuvan etenemisen varmistamiseksi sopimusneuvotteluiden aloittamista tulisi aikaistaa. Myös valmisteilla olevan lakimuutoksen vuoksi sopimusten päätöksentekoprosessia tulisi varautua muuttamaan. Kaupungin vuokratonteille kohdistuvissa, lisärakennusoikeutta tai kunnallisteknisiä kustannuksia synnyttävissä asemakaavamuutoksissa tulisi luoda periaatteet ja kehittää uusi esisopimustyyppinen sopimusmalli.</p> <p>Jyväskylän seudun suhteellinen väestönkasvu on koko maan mittakaavassa erittäin nopeaa ja rakentaminen vilkasta. Asemakaavoitukseen liittyvässä sopimisessa on tärkeää löytää toimiva prosessi, jotta voidaan tältä osin vastata kaupungin ripeään, mutta hallittuun kasvuun.</p>	
Avainsanat	maankäyttösopimus, asemakaavan käynnistämissopimus, yhteistyösopimus, maapolitiikka, asemakaavoitus, kunnallistekniikka

Author Title Number of Pages Date	Marjo Kolehmainen The land policy related contracts used in detailed planning in Jyväskylä 46 pages + 3 appendices 7 April 2017
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering, Land Surveying
Instructors	Ora Nuutinen, M.Sc. (Tech.) Reijo Aalto, Senior Lecturer
<p>The aim of this final year project was to study land policy agreements used by the City of Jyväskylä in detailed planning to agree about detailed planning and dividing the costs of implementing the plan. Especially the agreements commencing planning, developing the downtown area and regulating cooperation were looked into. The aim was to find out what kinds of contracts were used in various circumstances, and to map the possible risks, problems, and solutions to the problems, of the contracts. In addition, the procedures of decision-making were resolved.</p> <p>The contracts and procedures used by the City of Jyväskylä were examined. Five experts of land policy were interviewed about comparable cities. It was found out that the agreement about commencing planning should be used more often. Furthermore, more attention should be paid to the process of developing the downtown. The contracts of leased land were found to be in need for new policies.</p> <p>It can be concluded that in a smooth contract process, it is important to start negotiations as early as possible. A functional agreement process is also associated with a uniform and unbiased mode of operation that can help the city respond to controlled growth.</p>	
Keywords	development of downtown, agreement of starting the planning, cooperation agreement, land policy, detailed planning, infrastructure

Sisällys

Lyhenteet

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen taustaa	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet	3
1.3	Tutkimusmenetelmät	4
2	Kaavoitukseen liittyvät maapoliittiset sopimukset	5
2.1	Mikä on sopimus?	5
2.2	Yleiskaavaan liittyvistä sopimuksista	7
2.3	Asemakaavaan liittyvistä sopimuksista	9
2.3.1	Yleistä	9
2.3.2	Asemakaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäyttösopimus	10
2.3.3	Muut sopimukset	12
2.3.4	Kaavoitukseen liittyvien sopimusten merkitys	13
2.3.5	Kaavoitukseen liittyvien sopimusten oikeudellinen asema	14
3	Sopimuskäytäntö Jyväskylässä	16
3.1	Asemakaavan käynnistämissopimukset	17
3.2	Maankäyttösopimukset	18
3.3	Yhteistoimintasopimukset	24
3.4	Muut sopimukset	25
4	Sopimukset vertailukaupungeissa	26
4.1	Sopimuslajit	27
4.2	Sopimusongelmat ja -riskit	28
4.3	Hallinnollinen päätöksenteko	30
4.4	Sopimusvelvoitteiden seuranta	31
5	Tuleva sopimuskäytäntö Jyväskylässä	31
5.1	Sopimukset ja niiden päätöksentekomekanismi	32
5.1.1	Asemakaavoituksen käynnistämissopimus	33
5.1.2	Maankäyttösopimus	34
5.1.3	Yhteistoimintasopimus	38

5.1.4	Muut sopimukset	38
5.2	Asiakasnäkökulmaa sopimisessa	41
6	Johtopäätökset ja pohdinta	42
	Lähteet	45
	Liitteet	
	Liite 1. Haastattelukysymykset	
	Liite 2. Sopimusmalli, asemakaavan käynnistämissopimus (Kuntaliitto)	
	Liite 3. Sopimusmalli, maankäytösopimus (Kuntaliitto)	

Lyhenteet

HE Hallituksen esitys

HL Hallintolaki

KHO Korkein hallinto-oikeus

KKO Korkein oikeus

MRL Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

OikTL Oikeustoimilaki

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustaa

Yksi kunnan tärkeistä lakisääteisistä tehtävistä on vastata asutuksen, työpaikkojen ja elinkeinoelämän vaatimasta tarpeellisesta ja riittävästä kaavoittamisesta (MRL 7. luku 50–51 §). Kaavoittamisen myötä kunnalle muodostuu myös vastuu asemakaava-alueiden kunnallistekniikan rakentamisesta ja ylläpidosta sekä julkisten palveluiden toteuttamisesta. Kunnan hyvä maanomistustilanne on avainasemassa asunto-, elinkeino- ja maankäyttöpoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa. Kunnan maapolitiikan yksi tärkeimmistä tavoitteista onkin keskeisten alueiden hyvä raakamaavaranto sekä aktiivinen maanhankinta, joilla on erittäin merkittävä rooli suunnitelmallisen yhdyskuntarakenteen muodostamiseksi. Useat kunnat ovat maapoliittisissa ohjelmissa tai vastaavissa ohjeistuksissaan päättäneet rajoittaa yksityisen omistaman maan kaavoittamista, yleensä ainakin ensimmäisen asemakaavan osalta. On kuitenkin tilanteita – esimerkiksi jo rakennetuille alueille kohdistuvat täydennysrakentamisen kaavamuutostilanteet tai yhdyskuntasuunnittelun kannalta tarkoituksenmukaisen ja järkevän kokonaisuuden ensimmäinen asemakaavoittaminen – jolloin syntyy tarve kaavoittaa myös yksityisen omistamaa maata. Ilman nykyistä lainsäädäntöä näissä tilanteissa muodostuisi riski, että yksityisen maanomistajan maata kaavoitettaessa sen myötä syntynyt arvonnousu päätyisi maanomistajalle, mutta infrastruktuurin toteuttamisen kustannukset yksin kunnalle. Tätä epäkohtaa korjaamaan alueiden kaavoittamisen (sekä yleis- että asemakaavoittamisen) ja kaavan toteuttamisen tueksi on olemassa useita kunnan ja yksityisen välille solmittavia erilaisia sopimuksia. Sopimusten tavoitteena on varmistaa jonkin alueen maankäytön suunnitelmallinen muuttaminen, tavoitteiden asettaminen alueiden käytölle sekä muutoksen toteuttamiseen vaadittavien toimenpiteiden kustannusvastuun jakautuminen eri osapuolten kesken.

Maapoliittiset toimintatavat ja linjaukset päätetään kuntakohtaisesti. Usein näiden linjausten pohjaksi on muotoutunut kunkin kunnan omien toimintatapojen kautta vakiintunut menettely, jota voidaan tarkastella tiettyjen ajanjaksojen kuluessa ja kirjata yleisellä tasolla osaksi kunnan maapoliittista ohjelmaa. Myös Jyväskylän kaupungissa on vuosikymmenten saatossa syntynyt oma käytäntö maapoliittisten sopimusten laatimiseen yleis- ja asemakaavoituksen ympärille. Kaavoituksen, sen toteuttamisen varmistamiseksi ja kaupungin infrastruktuurin rakentamisesta aiheutuvien kustannusten jakami-

seksi solmitaan asemakaavan käynnistämissopimuksia, yhteistoimintasopimuksia, maankäyttösopimuksia, puitesopimuksia, aiesopimuksia ja toteuttamissopimuksia. Sopimustyyppinä on lukuisia ja näistä jokaisen on katsottu palvelevan eri lähtötilannetta: maanomistuksellista, alueen tavoiteltua käyttötarkoitusta, hankekohtaista sekä laajuudesta ja/tai sijainnista riippuvaa.

Sopimusten päätavoitteena on sopia kirjallisesti julkisen ja yksityisen tahon yhteistyöstä. Yhteistyön muotoja on useita; määrätyn alueen totuttamisesta voidaan sopia perustuen esimerkiksi yhteisiä ohjausryhmiä tai solmien useita erityyppisiä sopimuksia hankkeen vaiheesta riippuen. Kunta voi tukea ja kehittää yksityisen toimijan hanketta luovuttamalla omistamaansa maata kaavan mukaiseen rakentamiseen. Kunnan omistaman maan luovuttaminen rakentamiseen voi perustua normaalin tontinluovutusprosessin sijasta esimerkiksi kilpailutukseen ja/tai tavalla tai toisella valitun toteuttajatahon kanssa tehtäviin yhteistyösopimuksiin ja toteuttamissopimuksiin. Yksityisen tahon omistaman maan kaavoittaminen ja kaavan toteuttaminen voi perustua asemakaavan käynnistämissopimukseen ja sen jälkeen solmittavaan maankäyttösopimukseen tai yksinomaan maankäyttösopimukseen. Vaikka erilaiset yhteistyösopimukset ja toteuttamissopimukset painottuvatkin suurelta osin kunnan omistamien maiden kaavoittamiseen, niitä voidaan käyttää myös yksityisen omistamien alueiden maankäytön kehittämishankkeisiin. Kaikkien eri intressiryhmien kesken solmittavien, erilaisten yhteistyöhön tähtäävien sopimusten tuloksena on yksi tai useampi asiakirja, jossa on sovittu kehitettävänä olevan alueen tai yksittäisen hankkeen suunnittelusta ja toteuttamisesta, tähtäimessä sujuva ja onnistunut yhteistyö.

Asemakaavoitukseen ja asemakaavan toteuttamiseen liittyvä sopiminen on suurelta osin laissa säänneltyä. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakamista kunnan ja maanomistajan kesken käsittelevä maankäyttö- ja rakennuslain 12 a -luku tuli voimaan 1.7.2003. Lain tavoitteena oli selkeyttää maankäyttösopimusten asemaa yhtenä maapolitiikan keinona. Maankäyttö- ja rakennuslaissa mainituilla maankäyttösopimuksilla sekä toissijaisesti kehittämiskorvausmenettelyn kautta osa yhdyskuntarakentamisen kustannusvastuusta voidaan siirtää asemakaavoituksen kautta hyötyä saavalle maanomistajalle (91 a §). Mikäli sopimukseen ei päästä, kunnalla on oikeus määrätä kustannusperusteinen kehittämiskorvaus.

Muut kaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvät sopimukset ovat pääosin yksityisoikeudellista sopimista, joissa kuitenkin usein on myös julkisoikeudellisia aineksia.

Sopimuksissa tulee tämän vuoksi soveltaa määrätyiltä osin oikeustoimilakia, lakia varallisuus oikeudellisista oikeustoimista, perustuslakia ja myös hallintolakia. Sopimusten määrittelyllään yleisesti olevan johtamisen väline ja sitä kautta sopimusosaamisen ja -hallinnan katsotaan muodostavan myös kuntajohtamisessa erityisen merkittävän osaamisalueen (Maapolitiikan opas 2012).

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Maankäyttöön liittyvä yhteistyö kunnan ja yksityisten tahojen välillä on viime vuosina lisääntynyt merkittävästi Jyväskylässä. Erilaisia asemakaavoitukseen ja kaavan toteuttamiseen liittyviä sopimuksia solmittiin 1980-luvulla yksi, korkeintaan kaksi sopimusta vuotta kohden ja 90-luvulla keskimäärin muutamia sopimuksia vuodessa. 2000-luvulla yksistään maankäyttösopimuksia solmittiin vuodessa kymmenkunta, kun jo 2010-luvulla määrä lähes kaksinkertaistui. Täydennysrakentamisen suosiminen jo yksistään lisää erilaisten sopimusten tarvetta. Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kunnan yhdistyttyä vuonna 2009 Jyväskylän kaupungin kanssa väkiluku lisääntyi noin 40 000 asukkaalla (väkiluku 31.12.2015 oli 137 368) ja pinta-ala yli kymmenkertaistui (nykyinen pinta-ala 1 467 km²). Kaupungin väestönkasvu on 2010-luvulla ollut keskimäärin 1 300 asukasta vuodessa. On arvioitu, että vuonna 2020 Jyväskylässä on 143 000 asukasta.

Sopimusten lisääntyvän määrän ja erilaisten sopimusten tarpeen vuoksi on aihetta tutkia Jyväskylän kaupungin maapoliittista sopimusympäristöä tarkemmin. Voimassa oleva lainsäädäntö sekä kaupungin omat johto- ja toimintasäännöt huomioiden on varmistettava, että kussakin tilanteessa laadittava sopimus on tarkoituksenmukainen ja palvelee parhaiten sopijapuolten tavoitteita, sopimuksen kohdetta sekä vallitsevaa yleistä markkinatilannetta. Sopimusten nimen ja sisällön tulee olla keskenään yhteneviä, jotta vältetään tulkintavirheitä ja sitä kautta syntyviltä mahdollisilta tulkintavirheiltä. Samalla voidaan kartoittaa mahdolliset ongelmatilanteet ja sopimusriskit sekä pyrkiä ehkäisemään niiden syntyminen. Tavoitteena on selvittää myös eri sopimustyyppejä koskevat päätöksentekomenettelyt sopimuksia koskevien lakien sekä kaupungin uusittujen johto- ja toimintasäännön mukaisena. Kaupungin tarkoituksena on näin varmentaa sopimusosaamistaan kehittämällä ja mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistamalla sopimusprosessia.

Tämän työn tavoitteena on selvittää seuraavia kysymyksiä:

- Mitä asemakaavoitukseen ja sen toteuttamiseen liittyviä erilaisia sopimuksia Jyväskylän kaupungissa tulisi käyttää ja missä tilanteissa niitä on tarkoituksenmukaista käyttää?
- Liittyykö eri sopimusmuotoihin ongelmia tai riskejä ja kuinka ne voitaisiin ehkäistä tai minimoida?
- Mikä on eri sopimusten päätöksentekomekanismi Jyväskylässä?

Maankäyttö- ja rakennuslaissa maankäytösopimusta huomattavasti yksityiskohtaisemmin säädeltyä kehittämiskorvausta ei tässä työssä muutamaa mainintaa lukuun ottamatta laajemmin käsitellä, vaan todetaan sen olevan (hyvin vähän hyödynnetty) pakkokeino siinä tilanteessa, kun vapaaehtoiseen maankäytösopimukseen ei syystä tai toisesta onnistuta pääsemään. Myös rajatun alueen kehittämistä varten luotu kehittämisalumenettely ja siihen liittyvä problematiikka sekä MRL:ssa säännelty katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus jätetään tarkoituksellisesti tämän työn ulkopuolelle.

Tämä työ on tehty työnantajani Jyväskylän kaupungin kaupunkirakenteen toimialaan kuuluvan Kaupunkisuunnittelu ja maankäytön palvelualueen toimeksiantona. Työn tavoitteita olen määritellyt yhdessä esimieheni ja työn ohjaajan, tonttipäällikkö Ora Nuutisen sekä kaupunkirakennepalveluiden toimialajohtajan Erja Saarivaaran kanssa. Itse olen työskennellyt maankäyttöinsinöörinä tontit ja maanhallinta -yksikössä vuodesta 1999 lähtien. Päätyönäni nykyisin on vastata kaavoitukseen ja maapolitiikkaan liittyvistä sopimuksista, niiden valmistelusta, neuvotteluista, viemisestä päätöksentekoon sekä seurannasta.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus on empiirinen tutkimus, jossa noudatetaan kvalitatiivista aineiston hankinta- ja analysointimenetelmää. Tutkimuksessa on tavoitteena löytää Jyväskylän kaupungin sopimusprosessin ongelmakohdat tehtyjen sopimusten, kokemuspohjaisten havaintojen sekä haastatteluiden kautta. Tutkimuksessa pyritään käytännön tavoitteisiin, tarkoi-

tuksena löytää ratkaisuja ongelmakohtien poistamiseksi ottaen huomioon myös vertailukunnista saatuja tietoja ja menettelytapoja.

Puhelimitse tehtäviin teemahaastatteluihin valittiin viisi vertailukuntaa, jotka edustavat mahdollisimman hyvin Jyväskylän kaltaista kaupunkia kooltaan, maanomistukseltaan ja maankäyttöön liittyvältä organisaatioltaan. Haastatteluihin valitut henkilöt toimivat maapolitiikan asiantuntijoina vastaten kaupungin maapoliittisten sopimusten neuvottelemisesta ja valmistelusta. Ennen haastatteluja valituille henkilöille toimitettiin kysymysrunko etukäteen tehtävää valmistautumista varten (liite 1). Lisäksi esiin tulleisiin kysymyksiin on ollut vastaamassa Kuntaliiton lakimies Susanna Ijäs. Käytössä oli myös sekä vertailukaupunkien että muiden kaupunkien omien internet-sivujen kautta saatuja sopimusmalleja tehdyistä sopimuksista.

2 Kaavoitukseen liittyvät maapoliittiset sopimukset

2.1 Mikä on sopimus?

Sopimus määritellään yleisellä tasolla osapuolten tahdonilmaisun synnyttämäksi oikeustoimeksi. Sopimuksen merkittävin tehtävä ja vaikutus on sen sitovuus, joka tarkoittaa osapuolten velvollisuutta toimia sopimuksen mukaisesti. Sitovuus tarkoittaa myös sitä, että osapuolen jätettyä täyttämättä sopimusvelvoitteensa häntä vastaan voidaan ryhtyä toimenpiteisiin sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. (Saarnilehto 2009: 3, 5.) Toimenpiteinä voi olla esimerkiksi sopimuksen ehtojen noudattamiseen pakottaminen viranomaisen avulla, sopimuksen rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaaminen tai muut sopimuksessa erikseen määritellyt sanktiot. Sopimus voidaan myös purkaa tai neuvotella joko osittain tai kokonaan uusi sopimus. Mikäli sopimusosapuoli kuolee, on kuolinpesä velvollinen täyttämään sopimusehdot kuolinpesää koskevien säännösten mukaisesti. Sopimusta on noudatettava niin kauan, kuin se sitoo ja se päättyy, kun siinä määritellyt velvoitteet on puolin ja toisin täytetty. (Saarnilehto 2009: 162–163.)

Sopimuksen otsikoinnilla on merkitystä vähintäänkin riitatilanteeseen päädyttyäessä, jolloin sopimusta joudutaan tulkitsemaan. Otsikon tulee olla johdonmukainen sopimuksen sisällön kanssa. Otsikko ei määrää mistä sopimustyyppistä on kysymys eikä se näin ollen myöskään määrää sopimuksen sitovuutta tai sen oikeusvaikutuksia. Asiakirjan sisältö ratkaisee, mikäli otsikko ja sisältö ovat keskenään ristiriidassa. (Annola 2015:

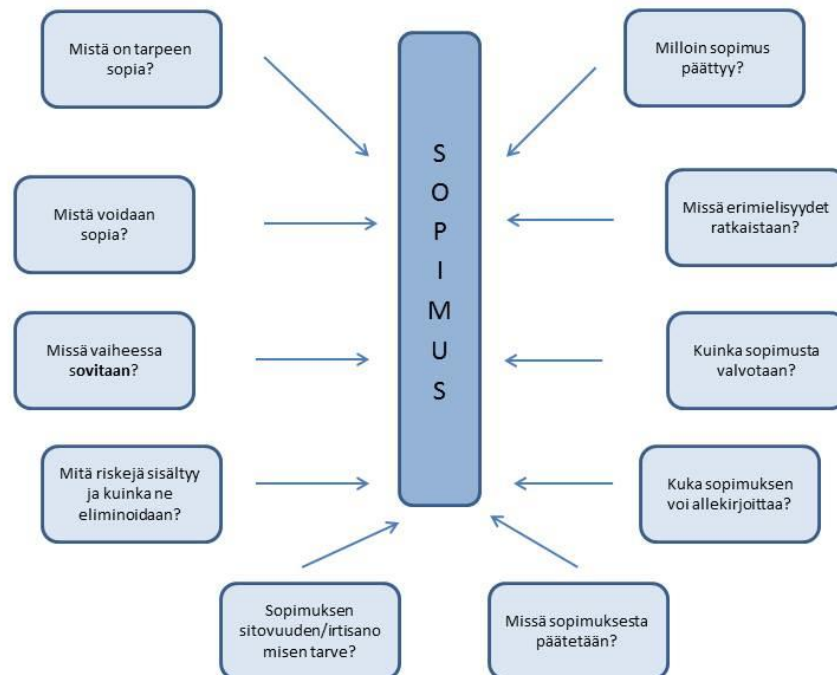
193–194.) Tämä käy ilmi myös KKO:n ratkaisusta 1996:7, jossa kaupunginhallituksessa käsitelty aiesopimuksen nimeä kantava asiakirja yhtiökaupasta määriteltiin kuitenkin olevan sitova esisopimus, vaikka hankkeeseen ei ollut varattu määrärahoja.

Sopimuksen osapuolena voi olla yksityinen ihminen, julkisoikeudellinen yhteisö (esimerkiksi kunta tai seurakunta), yksityisoikeudellinen yhteisö (esimerkiksi yhdistykset ja säätiöt) sekä ulkomaalainen tai kansainvälinen osapuoli. Kun tehdään sopimusta, kysymyksessä on tahdonilmaisu. Jotta tahdonilmaisu on oikeudellisesti sitova, yksityinen henkilö voi toimia joko itse, valtuutetun tai laillisen edustajan välityksellä. Sen sijaan organisaatiolla on oltava edustaja, jonka asema voi perustua mm. lakiin, organisaation sääntöihin tai valtuutukseen. (Saarnilehto 2009: 24–25.)

Sopimuksia voidaan jaotella erilaisiin ryhmiin niiden aseman selkeyttämiseksi laajassa sopimuskentässä. Yksi selkeimmistä tavoista on jaotella sopimukset seuraavalla, hyvin yleisellä tasolla:

- yksipuolisesti velvoittava sopimus, jossa velvoite syntyy vain toiselle osapuolelle (esim. takaus)
- kaksipuolisesti velvoittava sopimus, joka velvoittaa molempia sopijapuolia (esim. kauppa)
- sopimus kolmannen hyväksi, jolloin sopimus voi velvoittaa tai sitoa muuta kuin sopimuskumppania (esim. puitesopimus, jonka mukaisia täydentäviä kertosopimuksia tekee joku muu, esim. alihankkija). (Saarnilehto 2009: 8.)

Kuten tässä tutkimuksessa on tehty, sopimukset voidaan jakaa myös niin, että jokaista eri tarkoitusta vastaa oma sopimustyyppinsä (Saarnilehto 2009: 12). Tällöin voidaan tarkastella lähemmin erilaisiin sopimustyyppeihin vaikuttavia yleisiä periaatteita ja lainsäädäntöä sekä erityislainsäädäntöä, sopimusten sitovuutta ja muita erityisehtoja. Sopimusta laatiessa onkin tärkeää pyrkiä selvittämään ja huomioimaan kaikki sopimukseen vaikuttavat yksityiskohdat ja mahdolliset epävarmuustekijät mahdollisimman tarkkaan (kuva 1).



Kuva 1. Sopimuksen laatimisessa huomioitavia seikkoja.

2.2 Yleiskaavaan liittyvistä sopimuksista

Merkittävä osa sopimustarpeesta sijoittuu luontevasti asemakaavavaiheeseen, jolloin alueen tai hankkeen yksityiskohtainen suunnittelu on riittävän pitkällä kunnan ja yksityisen yhteistyökumppanin kanssa tehtävään sopimiseen. Tarve sopimukseen voi toisinaan tulla eteen myös yleiskaavavaiheessa, lähinnä rajatun alueen osayleiskaavaa laadittaessa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ei säädetä yleiskaavaan liittyvistä, tarkemman kaavoittamisen käynnistämiseen tähtäävästä tai kaavan toteuttamisvastuuihin pohjautuvista sopimuksista. Käytännössä kunnissa on kuitenkin solmittu maanomistajan kanssa erityyppisiä joko esisopimuksen tai aiesopimuksen kaltaisia sopimuksia. Näitä on tehty esimerkiksi merkittäville osayleiskaava-alueilla, joiden on katsottu olevan liian laajoja suoraan asemakaavoitettavaksi ja toteutettavaksi (Mäkinen 2000: 201). Usein yleiskaavavaiheessa sopimusten yleisenä lähtökohtana on päästä maanomistajan kanssa yhteisymmärrykseen kaavan toteutuksen tavoitteista ennen kuin maan arvo nousee

detaljikaavoituksen myötä. Yleiskaavavaiheen tyypillisimpiä sopimuksia ovat puite- ja aiesopimukset sekä erilaiset yhteistyösopimukset.

Yleiseltä merkitykseltään *puitesopimuksella* tarkoitetaan sopimusta, jossa määritellään tulevilla kertaluonteisissa sopimuksissa noudatettavista yleisistä periaatteista (Saarnilehto 2009: 12). Maapolitiikassa puitesopimukseen liittyy vähintään yksi tai yleensä useampi toteuttamissopimus, joiden avulla voidaan hallita laajan hankkeen toteuttamiseen liittyviä epävarmuuksia (Eerolainen. 1990: 58). Puhtaasti maapoliittiseen sopimuksetekoon puitesopimus soveltuu esimerkiksi merkittävässä kunnan ja yksityisen toimijan välisissä yhteistyöhankkeissa, joihin sisältyy joukko myöhemmässä vaiheessa solmittavia erityyppisiä sopimuksia, kuten kauppakirjoja, maanvuokrasopimuksia tai alueiden ja rakennusten hoito- ja kunnossapitosopimuksia. Puitesopimus on sitova sopimus.

Puitesopimuksesta poiketen *aiesopimus* (letter of intent) ilmaisee halun pyrkiä sopimukseen. Aiesopimuksessa ei vielä tiedetä, mitä tuleva, varsinainen sopimus sisältää. Aiesopimus ei yleensä ole sitova sopimus, mutta saattaa toisaalta esimerkiksi yksityiskohtaisten sopimusehtojen vuoksi velvoittaa osapuolia, jolloin sitovuuden määritelmä täyttyy. Aiesopimus voi myös olla velvoittava sopimus siten, että sen tekijät sitoutuvat olemaan neuvottelematta muiden kanssa (Saarnilehto 2009: 70–71). Maapoliittisessa sopimisessa aiesopimukset sisältävät osapuolten yhteisen päämäärän tulevasta kaavoittamisesta sekä hankkeeseen ryhtymisestä ja ne johtavat asemakaavoitusvaiheessa tehtäviin varsinaisiin toteuttamista koskeviin sopimuksiin.

Yhteistyösopimukset (ja yhteistoimintasopimukset) ovat sopimusvapauteen perustuvia sopimuksia, joissa tulee kuitenkin noudattaa yleisiä sopimusoikeudellisia periaatteita. Julkisen ja yksityisen välisen yhteistoiminnan edistämiseksi ja helpottamiseksi Kuntaliitto on laatinut toimintamallin (nk. ”JYMY-malli”), johon on koottu yhteistyöhankkeen eri vaiheet, riskit, mahdollisuudet sekä eri vaiheissa tehtävät sopimukset (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 14–15). Yhteistyösopimusta käytetään sekä yleis- että asemakaavoitukseen liittyvässä sopimisessa.

2.3 Asemakaavaan liittyvistä sopimuksista

2.3.1 Yleistä

Asemakaavavaiheeseen liittyy yleiskaavoitusvaihetta huomattavasti enemmän alueiden suunnitteluun, tavoitteisiin sekä yhdyskuntarakentamisen tarpeen vastuunjakoja ohjaavia sopimustyyppisiä sekä myös lukumäärällistä sopimustarvetta. Yleiskaavaan liittyvästä sopimisesta poiketen asemakaavoitukseen liittyvä sopiminen on tietyiltä osin laissa säänneltyä. Yksityiskohtaisemman kaavoittamisen johdosta myös sopimukset sisältävät yleensä enemmän vapaasti sovittavia detaljeja, esimerkiksi sitovuuden sekä sanktioiden määrittelyä. Sopimukset neuvotellaan joko ennen kaavoitusprosessin käynnistymistä tai sen kuluessa. Tavoitteena on ennakoida vireillä olevan kaavan lopputulos mahdollisimman tarkkaan ja solmia sitä koskeva sopimus niin, että se astuu voimaan vain, mikäli sopimukseen liittyvä kaavakin saa lainvoiman.

Kuntien kannalta monessakin suhteessa merkityksellisin sopimus on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädely maankäyttösopimus. MRL:n mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteuttamiseen liittyviä sopimuksia (maankäyttösopimus). Maankäyttösopimuksissa ei voida kuitenkaan sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. Maankäyttösopimus voidaan tehdä osapuolia sitovasti kaavaluonnoksen tai – ehdotuksen nähtävillä olon jälkeen. Tämä ei kuitenkaan koske sopimusten tekemistä kaavoituksen käynnistämisestä (asemakaavan käynnistämissopimus). (MRL 12 a 91 b §). Korkein hallinto-oikeus määrittelee vuonna 2006 antamassaan ratkaisussa molemmat edellä mainitut sopimukset maankäyttösopimuksiksi, keskeisenä erona on kuitenkin sopimusten tekemisen ajankohta kaavoitusprosessin aikana (KHO 2006:14).

Maankäyttösopimusta merkittävämmiin yksityinen maanomistaja sekä alueen kehittäjä- tai toteuttajataho pystyy vaikuttamaan kaavan sisältöön yhteistyösopimuksen kautta. Julkisten ja yksityisten tahojen yhteistyön jatkuvasti lisääntyessä Kuntaliitto on yhteistyön kehittämiseksi, edistämiseksi ja sujuvoittamiseksi vuonna 2008 tehneet erillisen selvityksen ja siihen perustuvan mallin yhteistyön keskeisistä menettelyistä (JYMY-hanke, Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä). Niin hankekohtaisia kaavaratkaisuja ja näihin liittyviä sopimuksia solmittaessa kuin myös asemakaavan käynnistämissopimuksia ja maankäyttösopimuksia solmiessa on kuitenkin oltava tarkkana, jotta lainsäätäjän ajatusta kaavoituksen ohjaamisesta sopimuksin ei rikottaisi. Edellä mainittujen asemakaavan käynnistämissopimuksen, maankäyttösopimuksen ja

yhteistyösopimuksen lisäksi asemakaavoitukseen liittyy useita muitakin sopimustyyppisiä. Usein nämä sopimukset ovat esim. aie- ja puitesopimuksia, jotka voivat perustua lähinnä tontinluovutukseen liittyviin yksityiskohtiin ja ovat luonteeltaan hyvin tapauskohtaisia, eivätkä sinällään keskenään tai välttämättä kuntien välilläkään vertailukelpoisia.

2.3.2 Asemakaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäyttösopimus

Kuten edellä mainittiin, asemakaavoituksen käynnistämissopimus voidaan solmia sitovasti jo ennen kaavoituksen käynnistämistä. Käynnistämissopimus sisältää sopimuksen kaavoituksen käynnistämisestä sekä siihen liittyvien laatimiskustannusten jakamisesta, mutta sisältää usein myös sopijapuolten tavoitteita liittyen kaavan sisältöön, jotka kuitenkin eivät sido kuntaa miltään osin kaavoitusprosessin aikana (Maapolitiikan opas 2012). HE:ssä sopimusvapaus halutaan rajata selkeästi koskemaan kaavoituksen käynnistämistä ja siihen liittyviä kustannuksia (HE 167/2002, 21). Sopimus voi kuitenkin sisältää myös asemakaavan toteuttamiskustannusten yleispiirteistä vastuunjako ja johtaa kaavaprosessin aikana laadittavaan maankäyttösopimukseen, jossa vastuunjaosta sovitaan yksityiskohtaisemmin. Tosin laista ei löydy rajoituksia siihen, ettei kaavoituksen käynnistämisestä koskevassa sopimuksessa voitaisi sopia jo esimerkiksi toteuttamiskustannusten lopullinen jako ja/tai rakennusoikeudesta maksettava yksikköhinta (Ekroos & Majamaa 2015: 578). Luonteeltaan asemakaavan käynnistämissopimus on kuitenkin selkeästi esisopimus, varsinaista sopimusta edeltävä asiakirja.

Kunnan tulee ratkaista maapoliittisissa linjauksissaan, käytetäänkö asemakaavan käynnistämissopimusta aina, kun on tarkoitus solmia myöhemmässä vaiheessa myös maankäyttösopimus vai rajataanko sopimuksen käyttämistä vain tiettyihin tilanteisiin (Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja 2007: 20). Kuntaliitto on laatinut muistilistanomaisen ohjeen käynnistämissopimuksessa (ja lisäksi erikseen myös maankäyttösopimuksessa) käsiteltävistä ja sovittavista asioista.

Asemakaavan käynnistämissopimukseen liittyviä riskejä:

- kaavoituskustannusten yleispiirteisyys
- ohjaavien tai sitovien tavoitteiden tarkka erittely/yksityiskohtaisuus
- kaavaratkaisun muuttuminen (sopimusehtoja mahdotonta noudattaa).

Asemakaavan käynnistymissopimuksessa ei voida sitovasti sopia esimerkiksi kaavoitettavalle alueelle tulevasta rakennusoikeuden määrästä. Mikäli sopimuksessa näin sovittaisiin ja asetettu tavoite jäisi toteutumatta, sopimuskumppani ei voi vedota tehtyyn sopimukseen niin, että kunnalle syntyisi korvausvelvollisuus (KHO 2006:14).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maanomistajan, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Kustannuksista tulee pyrkiä pääsemään sopimukseen maanomistajan kanssa. (MRL 12 a luku 91 a §). Kustannuksiin osallistuminen on ensisijaisesti pyrittävä ratkaisemaan sopimusteitse ja mikäli sopimukseen ei yrityksistä huolimatta päästä, tulisi periä MRL:n mukainen kehittämiskorvaus. Maankäyttösopimuksilla voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista kehittämiskorvausta koskevia säännöksiä laajemmin. (MRL 12 a luku 91 b §). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maankäyttösopimuksissa voidaan sopia osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista laajemmin kuin kehittämiskorvausmenettelyn säännökset edellyttävät (HE 167/2002, 21). Tämän lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan ”tavanomaisena sopimuskäytäntönä” sopimuskorvauksen määrittäminen muutenkin kuin kustannusperusteina, jolloin korvaus voidaan määritellä ”sen hyödyn perusteella, joka maanomistajalle on arvioitu kaavasta koituvan” (HE 167/2002, 21–22).

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan kaavan laatimisen yhteydessä ja sopimustarve on tiedotettava osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa (MRL 12 a luku 91 b §). Maankäyttösopimus voidaan tehdä sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos- tai ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. (MRL 12 a luku 91 b §). Sopimuksen sitovuuden ajoittaminen turvaa näin kaavan normaalin vuorovaikutusmenettelyn ja sen merkityksen (KHO 2006:14).

Maankäyttösopimukseen liittyy seuraavia riskejä:

- sopimuksen sisällön ja asetettujen tavoitteiden yhteneväisyys
- sopimusosapuolten oikeellisuus ja sitoutuminen hankkeeseen
- sopimuksen sisällön lainmukaisuus
- sopimuksen pitävyys ja sen päättymiseen liittyvät ehdot
- sopimuksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin luotettavuus

- varautuminen hankkeen aikatauluviiveisiin. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 35.)

2.3.3 Muut sopimukset

Erilaiset yhteistyösopimukset liittyvät varsin usein kehittämishankkeisiin ja johtavat tarpeeseen muuttaa asemakaavaa. Kehittämishankkeen alulle panija voi kaupungin maanomistuksesta huolimatta olla myös yksityinen taho. Kunta voi esimerkiksi rakennusliikkeen tai muun kehitysyhtiön kanssa tehdä sopimuksia omistamallaan alueella, esimerkiksi jos kunnan omat resurssit eivät ole riittäviä koko prosessin läpisaattamiseen tai alue on kokeilevaa rakentamistuotantoa esittelevä tai jollain muulla tavalla erityinen. Tällöin edellä esitetyn nk. ”hankekaavoittamisen” tueksi tarvitaan sopimusta, jolla kunta yhteistyössä valitun (yhden tai useamman) kumppanin kanssa määrittelee ja ohjaa kaavoitusta, alueen arkkitehtuuria sekä alueen toteuttamiseen liittyviä yksityiskohtia kumppanin/toteuttajatahon kanssa. Yhteistyökumppanille aluksi varataan ja asemakaavan saatua lainvoiman, luovutetaan kunnan omistama alue tai tontti. Vastineeksi kunta saa alueelle toteuttajan, mutta myös osallistujan kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yhteistyösopimuksia tehdään myös valtion tai yksityisen omistaman maan ollessa kysymyksessä ja silloin, kun maanomistus on jakautunut useiden tahojen kesken. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 16.)

Yhteistyösopimuksen sitovuus määritellään maapoliittisessa sopimuksenteossa sopimuskohtaisesti. Yleensä sopimuksen katsotaan astuvan voimaan siinä vaiheessa, kun sopimus allekirjoitetaan, sopimus on käsitelty kunnan hallinnon edellyttämällä tavalla ja tähän liittyvät päätökset ovat saaneet lainvoiman.

Yhteistyösopimuksessa sovitaan mm.

- hankkeen yleistavoitteista ja organisoinnista
- hankkeen vaiheistuksesta ja työnjaosta
- hankkeeseen sisältyvistä tehtävistä
- maanhankinnan käynnistymisestä
- kaavoituksen käynnistämisestä
- muun suunnittelun ja hankevalmistelun käynnistymisestä

- suunnittelun kustannusten jakamisesta
- sopimuksen aiheuttamista vastuista, vakuuksista, sopimuksen toteutuksen seurannasta ja kestosta. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 27.)

Yhteistyösopimukseen liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä:

- Sopimuksen sisällön ja asetettujen tavoitteiden välinen suhde
- Sopimusosapuolten sitoutuminen hankkeeseen
- Sopimuksen sisällön lainmukaisuuteen liittyvät tulkinnat
- Sopimuksen pitävyys ja sen päättymiseen liittyvät ehdot
- Sopimuksen taloudelliset vaikutukset
- Varautuminen hankkeen aikatauluviiveisiin. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 27–28.)

2.3.4 Kaavoitukseen liittyvien sopimusten merkitys

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellyt yleiset tavoitteet ovat ”järjestää alueen käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä” (Jääskeläinen & Syrjänen 2014: 114). Kunta luo kaavoituksellaan edellytyksiä siten, että kunnan oman maavarannon lisäksi myös merkittävilta osin yksityisen maanomistuksen kautta voidaan saavuttaa edellä mainittuja tavoitteita (Anttiroiko & Leponiemi & Siitonen 2010: 34). Kaavoitukseen liittyvät, yksityisen maanomistajan kanssa solmittavat sopimukset ovat yksi tärkeä kunnan maapolitiikan toteuttamiseen liittyvä keino (Maapolitiikan opas 2012).

Kuntien kannalta optimaalisin tilanne on asemakaavoitettavien alueiden omistaminen. Silloin kun se ei ole mahdollista, erilaisten sopimusten kautta järjestettävä yksityisen maanomistajan osallistuttaminen kustannuksiin on kuntatalouden kannalta hyvin tärkeää. Sopimusten kautta saatavat tulot saattavat vaihdella vuosittain paljon, kuten vertailukaupunkien maankäytösopimuskorvauksia koskeva luettelo kertoo (luku 3.2).

Asemakaavoitukseen liittyvien sopimusten päätarkoituksena on siis maankäytön suunnitelmallinen muuttaminen ja muutosten toteuttamisesta aiheutuvien kustannuksista

sopiminen. Yksityisen maanomistajan kanssa voidaan kaavoitushankkeen kuluessa neuvotella useita eritasoisia ja eri aikoina solmittavia sopimuksia, joissa asetetaan tavoitteita alueiden käytölle ja ratkaistaan toteuttamisvastuut. Kaupungin omistaman maan ollessa kyseessä, voidaan vastaavista asioista sopia yhteistyössä hankkeen toteuttajaksi tulevan yksityisen toimijan kanssa. Valittavaan sopimustekniikkaan vaikuttaa kaavallisen tilanteen lisäksi merkittävästi myös maanomistuksellinen tilanne (kuva 2).

YKSITYISEN OMISTAMA MAA	asemakaavan käynnistä- missopimus	ennen asemakaavoituksen vireilletuloa
	maankäytösopimus	kaavoitusprosessin aikana, aikaisintaan kuitenkin kaa- valuonnoksen oltua nähtä- villä
KUNNAN MAANOMIS- TUS	yhteistyösopimus	kaavoitusprosessin aikana
SEKÄ YKSITYISEN ETTÄ KUNNAN OMISTAMAA MAATA	asemakaavan käynnistä- missopimus ja maankäyt- tösopimus TAI yhteistyö- sopimus	kuten yllä ko.sopimustyyppin kohdalla

Kuva 2. Maanomistuksen vaikutus valittavaan sopimustekniikkaan.

2.3.5 Kaavoitukseen liittyvien sopimusten oikeudellinen asema

Oikeustoimilaki on yleislaki, joka säätelee varallisuus oikeudellisten sopimusten tekemistä, valtuuttamista ja pätemättömyyttä (OikTL). Laki määrittelee mm. sopimuksen syntymisen yleiset periaatteet, sitovan sopimuksen tekemistä toisen puolesta sekä pätemättömyyttä sopimusehdoista. Hallintolaki on myös yleislaki, jota kaupungin on viranomaisena noudatettava sopimuksia solmittaessa. Hallintolain tarkoituksena on säätää hallinnon toimintaa ja edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa (HL).

Erityislainsäädännöstä merkittävin vaikuttavuus kaavoitukseen liittyvässä sopimisessa on maankäyttö- ja rakennuslailla. MRL:n mukaisia kaavoittamisen ja niiden toteuttamisen vastuunjakoon liittyviä sopimuksia ovat kaavan käynnistämissopimus, maankäyttö-sopimus sekä kehittämiskorvaus ja kehittämisaluemenettely. Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaan maanomistajia tulee kohdella yhdenvertaisesti velvoitettaessa yhdyskuntarakentamisen kustannuksia maanomistajan maksettavaksi (MRL). Yhdenvertaisuudesta säädetään myös perustuslain 6 §:ssä, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan myöskään henkilöön liittyvien syiden (esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän, uskonnon jne.) perusteella. Perustuslain 15 § mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Erityisesti maankäyttösoimuksissa neuvotellaan aina kunnallistekniikan rakentamisesta, sen kustannuksista ja toteuttamisvastuusta. Neuvotteluissa esiin tulee silloin tällöin katujen, puistojen ym. tarvittavan infran rakentaminen maanomistajan toimesta. Hankintalain mukaan kunnan tulee kuitenkin kilpailuttaa rakennushankkeet, ellei niitä tehdä oman organisaation toimesta. Pääsääntöisesti rakennuttamisen siirtäminen maanomistajan vastuulle ei poista kilpailuttamisen velvollisuutta, mutta on kuitenkin tietyin edellytyksin mahdollista (Maapolitiikan opas 2012).

Vesa Rintamäki luettelee maankäyttösoimuksia käsittelevässä teoksessaan useiden eri asiantuntijoiden tulkintoja maankäyttösoimusten oikeudellisesta luonteesta ja toteaa, että yleisempi näkemys soimusten kuulumisesta julkisoikeuden piiriin on perustelumpaa. Siitä huolimatta maankäyttösoimukset voivat pitää sisällään sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia asioita, jotka ratkaistaan kulloinkin kyseessä olevan riita-asian perusteella sitä koskevassa tuomioistuimessa. (Rintamäki 2007: 73.)

Korkeimman hallinto-oikeuden 2006 antamassa ratkaisussa todetaan tämän soimustyyppin olevan sekatyypinen soimus, johon sisältyy sekä julkis-, että yksityisoikeudellisia kohtia. Julkisoikeudelliseen näkökulmaan kuuluu arviointi kunnan hallintotoimien pätevydestä ja laillisuudesta, siviilioikeuden piiriin taas kuuluu yksityisoikeudelliset kysymykset. (Ekroos & Majamaa 2015: 580) (KHO 2006:14.) Tuore KKO:n ratkaisu noudattaa samaa linjaa, samalla todetaan myös, ettei MRL:ssa ole säädetty sitä, missä tuomioistuimessa maankäyttösoimuksia koskevat riidat käsitellään. Myöskään osapuolet eivät voi soimuksellaan määritellä missä soimuksesta aiheutuvat mahdolliset riidat ratkaistaan, yleisessä tuomioistuimessa vai hallintotuomioistuimessa. Riidan rat-

kaisija on se tuomioistuin, jonka ratkaisuvalltaan riita-asia laatunsa perusteella kuuluu. (KKO 2016:8.)

Muu kaavoitukseen liittyvä sopiminen kuuluu yksityisoikeuden piiriin, mutta sisältää varsin usein myös julkisoikeudellisia elementtejä. Sopimukset ovat pääsääntöisesti vapaamuotoisia, lukuun ottamatta esimerkiksi maankäyttösopimuksen yhteydessä tehtävää kiinteistökaupan esisopimusta, jonka tulee täyttää maakaaren muotovaatimukset. Sen, mikä sopimus on kyseessä sekä mikä on sopimukseen sovellettava laki tai minkä oikeudenalan piiriin sopimus kuuluu, ratkaisee sopimuksen sisältö, ei sopimuksen nimi. Tästä huolimatta sopimusten nimen ei tulisi lähtökohtaisesti olla ristiriidassa sisällön kanssa.

3 Sopimuskäytäntö Jyväskylässä

Vaikka maankäyttösopimuksia koskeva säännös tuli lakiin vuoden 1999 alussa, jo RakL:n aikaan oli käytössä erilaisia sopimustekniikoita, joissa kunnan ja maanomistajan kesken sovittiin kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta (Ekroos & Majamaa 2015: 574). Jyväskylän kaupungin kaavan toteuttamiseen liittyvä ensimmäinen kaavan toteuttamisen kustannusvastuun jakamiseen perustuva *kaavoitussopimuksen* nimellä kulkeva sopimus on solmittu vuonna 1985. Kaavoitussopimusten solmiminen ei perustunut kaupungin erikseen sopimiin maapoliittisiin linjauksiin tai periaatteisiin, vaan ne olivat selkeästi hyvin tapauskohtaisia. Sisällöltään ne kuitenkin koskivat kaavoittamisesta sopimista sekä kunnallistekniikan kustannusvastuun jakamista. Kaavoitussopimuksia solmittiin siihen ajankohtaan nähden runsaasti 1990-luvun alkupuolella, vuoteen 1997 saakka, jolloin solmittiin Jyväskylän kaupungin ensimmäinen maankäyttösopimuksen nimeä kantava sopimus.

Aluerakentamissopimuksia (ensimmäinen toteuttamisvastuun jakamista koskeva sopimus, joita tehtiin runsaasti 1960–1970-luvuilla) ei Jyväskylässä ole tehty. Ainoa *runkosopimuksen* nimeä kantava sopimus on Oy Schauman Ab:n kanssa vuonna 1988 solmittu, laajan saha-alueen käyttötarkoituksen muutosta koskeva sopimus Lutakon kaupunginosassa. Uusin, Lutakon laajuuteen verrattava ja iso teollisuusaluetta koskeva, *toteutussopimuksen* nimellä kulkeva sopimus solmittiin marraskuussa 2014 Kankaan tehtaan alueelta. Pääasiassa tontinluovutukseen perustuvan toteutussopimuksen ja vaiheittaisen osayleis- ja asemakaavoittamisen lisäksi Kankaan alueen kehittäminen on

vaatinut ja tulee vaatimaan vielä useita kiinteistökauppoja sekä maankäyttösopimuksia. Eteläportin kaupallisen alueen kehittämiseksi solmittiin vuonna 2007 ensin suunnittelu- vaiheen yhteistoimintasopimus, jonka jälkeen seuraavana vuonna alueen suunnittelun pitkittyessä ja markkinatilanteen muuttuessa solmittiin uusi yhteistoimintasopimus. Kaupungin omistamien laajojen ja/tai muutoin erityisten alueiden, esimerkiksi Laajavuoren ulkoilualueen sekä Ainolan kulttuuriympäristöalueen vuokraamiseksi ja kehittämiseksi solmittiin eri toteuttajatahojen kanssa vuonna 2011 *puitesopimukset*, joissa edellytettiin tehtävän myöhemmässä vaiheessa erillisiä maanvuokrasopimuksia ja kauppakirjoja. *Aiesopimuksia* maapolitiikan hoidossa on Jyväskylän kaupungissa käytetty silloin tällöin, käytännössä kyse on lähinnä ollut ennen laajahkon alueen asemakaavoituksen aloittamista sovittavista asioista, esim. maanluovutuksista, pysäköintin/pysäköintilaitosten toteuttamisperiaatteista ym. tarpeellisista etukäteen osapuolia sitouttavista yksityiskohdista.

3.1 Asemakaavan käynnistämissopimukset

Asemakaavan käynnistämissopimuksia on solmittu Jyväskylässä systemaattisesti vain asemakaavojen ulkopuolisille nk. asemakaavan lievealueille (Matinmäki ja Ruoke), joissa alueen ensimmäinen asemakaavoittaminen on ollut strategisesti järkevää ja kustannuksiltaan kohtuullista. Alueet ovat olleet pinta-alaltaan melko laajoja ja pitäneet sisällään runsaasti yksityisten maanomistajien omistamia alueita, olemassa olevaa rakennuskantaa, mutta myös huomattavan määrän kaupungin omistamaa raakamaata. Muissa tilanteissa asemakaavan käynnistämissopimuksia on solmittu Jyväskylässä hyvin vähän. Sopimuksia on solmittu lähinnä alueilla, joissa on pystytty ennakoimaan, että kaavoituksen aloittamisesta ja esimerkiksi sen erilaisten selvitystarpeiden vaatimasta kenties normaalia suuremmista kustannuksista on tarve sopia tai sopimisen on muuten uskottu edistävän varsinaisen maankäyttösopimukseen solmimista. Suurin osa asemakaavan käynnistämissopimuksista toimiikin luontevasti hyvänä alustana ja neuvottelun lähtökohtana maankäyttösopimukselle. On kuitenkin syntynyt tilanteita, että kaavan käynnistämissopimus ei yksityiskohtaisuutensa ja kaavoitushankkeen muuttamisen vuoksi ole voinutkaan toimia pohjana maankäyttösopimukselle, vaan toiminut pelkästään kaavoitusprosessin välivaiheen erillisenä sopimuksena.

Kaavoitusprosessiin on tämän tutkimuksen yhteydessä kehitetty ja otettu vuoden 2017 alusta jo käyttöön uusi vaihe yksityisen omistaman maan asemakaavoituksen aloitta-

miseen, joka tapahtuu jo ennen kaavan vireille tuloa ja ennen laajempaa sisäistä sidosryhmäpalaveria. Tämän nk. aloituskokouksen tavoitteena on kuulla maanomistajan tavoitteita, kaavoittajan näkemyksiä sekä saada jo tässä vaiheessa mahdollisuuksien mukaan tietoa asemakaavan käynnistämissopimuksen ja maankäyttösopimuksen tarpeellisuudesta. Menettely ennakoii myös mahdollista MRL:n muutosta, jonka tavoitteena on lyhentää ja sujuvoittaa kaavoitusprosessia (YM, 19.12.2016, HE 251/2016). Tavoitteen saavuttamiseksi on maankäyttösopimuskaavoissa tärkeää sopimusneuvotteluiden entistä varhaisempi aloittaminen.

Asemakaavan käynnistämissopimuksia ovat valmistelleet ja allekirjoittaneet kaupunginarkkitehti ja tonttipäällikkö tai maankäyttösopimuksista vastaava yhdessä. Asemakaavan käynnistämissopimuksia ei ole viety päätöksentekoon, vaan on katsottu, että ne voidaan asemavaltuutuksen perusteella edellä mainittujen viranhaltijoiden puolesta allekirjoittaa ilman erillistä päätöksentekoa. Sopimuksen pohjana on käytetty soveltuvin osin Kuntaliiton verkkosivuillaan julkaisemaa asemakaavan käynnistämissopimuksen mallipohjaa (liite 2).

3.2 Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia on solmittu Jyväskylässä runsaasti ja solmitaan edelleen yhä enenevässä määrin. Kaupungin maapolitiikan periaatteista päätetään valtuustokausittain (viimeksi 21.5.2013) ja maankäyttösopimuksia koskevat asiat ovat yksi tärkeä kokonaisuus kaupungin maapolitiikan toteuttamisen keinoja ajatellen.



Kuva 3. Maapolitiikan keinot (Jyväskylän kaupungin maapolitiikan periaatteet 2013).

Jyväskylässä maankäyttösopimuksia solmitaan pääsääntöisesti ainoastaan kaavamuu-
tostilanteissa ja yksityisen maata kaavoitettaessa sopimuksen tarpeellisuus selvitetään
poikkeuksetta. Ns. ensimmäisellä asemakaava-alueella yksityisen omistamaa raaka-
maata kaavoitetaan ja maankäyttösopimuksia tehdään vain poikkeustilanteissa. Tällai-
nen tilanne voi olla esimerkiksi yksityisen omistaman maan kytkeytyminen sijainniltaan
kaupungin omistamaan asemakaavoitettavaan alueeseen niin, että sen poisjättäminen
olisi yhdyskuntarakenteen kannalta epätarkoituksenmukaista. Myös edellä luvussa 3.1
mainittujen tiiviiden kyläkeskusten kaltaisilla alueilla on solmittu ensimmäisen asema-
kaavan toteuttamiseksi maankäyttösopimuksia.

Maankäyttösopimuksilla sovitaan asemakaavan toteuttamisen vastuujaosta, osapuol-
ten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kustannustenjaosta. Lisäksi sovitaan yleisten
alueiden alueluovutuksista tai muista aluevaihtoista. Maankäyttösopimuksissa tulee
huolehtia kustannusten ja hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohdentumi-
sesta maaomistajien kesken. (Jyväskylän kaupungin maapolitiikan periaatteet 2013.)
Tarpeen mukaan sopimuksissa käsitellään myös kunnallistekniikan rakentamisen aika-
taulutukset sekä tontinluovutukseen liittyvät tavoitteet mahdollisine sanktioineen. Sopi-
musmalli on muotoutunut ajan myötä kaupungin tarpeisiin sopivaksi, mutta pohjana
tässäkin sopimusmuodossa on kuitenkin ollut Kuntaliiton malli maankäyttösopimukses-
ta (liite 3).

Tasapuolisuuden noudattaminen on ensiarvoisen tärkeää maankäyttösopimuskorvaus-
ta määriteltäessä ja sopimuksen muita ehtoja neuvoteltaessa. Maankäyttösopimuskor-
vauksen määrää laskettaessa tutkitaan kaavamuutoksen aiheuttaman arvonnousun
lisäksi alueen toteuttamisen aiheuttamat välittömät kunnallistekniset kustannukset sekä
verrataan niitä toisiinsa. Jyväskylässä on linjattu, että korvauksen tulee kattaa vähin-
tään kaavamuutoksen aiheuttamat kunnallistekniset kustannukset, vaikka arvonnousun
mukaan korvaus voisi olla suurempikin. Käytännössä neuvottelutulos asettuu edellä
mainittujen välille.

Suoraan kaavamuutosalueen kunnallisteknisiin kustannuksiin perustuvissa sopimuk-
sissa yhdyskuntarakentamisen kustannusten realismi sekä rakentamisen normaalia
korkeamman laatutason tarpeellisuus keskusteluttavat toistuvasti, varsinkin rakennus-
liikkeiden ollessa sopimusosapuolena. Kunnallistekniikan rakentamisen kustannuslas-
kenta tapahtuu Fore-nimisellä kaavatalouslaskentaan ja hankkeiden kustannussuunnit-
teluun kehitetyllä ohjelmalla. Laskentaa varten tehdään asemakaavaluonnokseen poh-

jautuva kunnallistekniikan yleissuunnitelma. Ohjelman tietokantaan syötetään aiemmin toteutuneiden vastaavien hankkeiden kustannuksia ja näihin lähtöarvoihin perustuen lasketaan hankekohtaiset kustannusarviot. Kustannuslaskelma ottaa huomioon myös suhdannetilanteen ja sen vaikutuksen (maanrakennuskustannusindeksi) sekä riski-, lisä- ja muutostöiden ja rakentamisen aikaiset mahdolliset kustannusmuutokset. Kun määritellään kaava- ja hankekohtaisia kustannuksia maankäyttösopimusmaksun pohjaksi, vähennetään maanomistajan maksuosuudesta se osa, minkä katsotaan johtuvan kaupungin yleisestä rakentamistarpeesta ja palvelevan yleisesti myös muuta, kuin sopimusalueella. Maanomistajan korvattavaksi jäävät siis vain hankkeesta johtuvat kustannukset. Arvonousuun perustuvassa laskennassa määritellään sekä vireillä olevan kaavam muutoksen että voimassaolevan kaavan mukaisella käyttötarkoituksella ja rakennusoikeudella laskettu kaupungin omaan vyöhykehinnotteluun perustuva arvo sopimusalueelle. Näiden vähennyslaskusta saadaan alueen laskennallinen arvonousu, josta lähtökohtaisesti maankäyttösopimuskorvauksena peritään puolet (50 %).

Maankäyttösopimusmaksun erääntyminen on yleensä sidottu kunnallistekniikan rakentamisaikatauluun, sopimusalueella tapahtuvaan kiinteistökauppaan tai alueelle myönnettävään rakennuslupaan. Maksuaikaa annetaan kuitenkin korkeintaan kolme vuotta. Osa sopimuskumppaneista haluaa suorittaa maksun heti välttääkseen vakuuksien järjestämisen. Vakuus vaaditaan aina, kun maksua ei makseta heti. Vakuudeksi kelpaa esimerkiksi sopimusalueen kiinteistöön kohdistuva, parhaimmalla etusijalla oleva panttikirja, pankin omavelkainen takaus, pankkitalletus tai panttaussitoumus.

Kun vesihuollon toteuttamisesta vastaa oma erillinen vesihuoltolaitos, sen aiheuttamista kustannuksista ei voida sopia maanomistajan ja kaupungin välisessä maankäyttösopimuksessa (Maapolitiikan opas 2012). Jyväskylässä kaavam muutoksen kohteena oleva alue voi siis edellyttää myös Jyväskylän Energian kanssa solmittavan vesihuollon toteuttamista ja siihen liittyvien kustannusten vastuunjako koskevan sopimuksen. Tämän usein myös taloudellisesti merkittävän sopimuksen tarpeellisuus ja arvio vesihuollon kustannuksista saadaan asiakkaalle tietoon parhaimmillaan vasta ensimmäisessä maankäyttösopimusneuvottelussa, kun kaava on jo vireillä.

Kaupungin keskustan kehittämisen turvaamiseksi ja elinvoimaisuuden säilyttämiseksi käynnistettiin hanke vuoden 2014 lopulla koskien kaupungin ruutukaava-alueita. Hankkeen yhtenä osatavoitteena oli täydennysrakentamiseen kannustava, rajattua keskustaa koskeva huojennettu maankäyttösopimusmenettely, jossa tiettyjen edellytys-

ten täytyessä voidaan käyttää alennettua maankäyttösopimusmaksua. Edellytyksenä myös on, että kaavan toteuttamisen aiheuttama välitön yhdyskuntarakentamisen tarve on vähäinen. Maankäyttösopimusmaksua neuvoteltaessa otetaan huomioon sopimusalueeseen kohdistuvat yleiset täydennysrakentamisen esteiksi muodostuvat rasitteet, kuten vaativat pysäköintiratkaisut, yhteisjärjestelyt sekä suojelutavoitteet. Kokeilu koskee toistaiseksi vuoden 2017 loppuun mennessä käynnistettyjä liike- ja asuntorakentamisen asemakaavamuutoksia.

Maankäyttösopimukset neuvotellaan, valmistellaan ja allekirjoitetaan Kaupunkirakenteen toimialaan kuuluvalla Kaupunkisuunnittelun ja maankäytön palvelualueella (kuva 4). Tulevat kaavamuutokset ja niiden mahdollinen sopimustarve selviävät usein vasta asemakaavoituksen aloituskokouksessa, johon on kutsuttu kaikki viranomaistahot, joiden katsotaan olevan merkityksellisiä kaavan valmistelun kannalta. Tällöin kaavamuutos on hakijan toimesta jo haettu ja kaavoitusviranomaisen toimesta tullut vireille. Tämä vaihe on kriittinen maankäyttösopimusneuvottelujen aloittamisen kannalta. Neuvottelujen aloittamiseen olisi kiire, mutta varsinaista kaavaluonnosta, puhumattakaan sen aiheuttamista mahdollisista kustannuksista, ei ole olemassa.

Yleisesti käytännön työssä esiin tulleita maankäyttösopimukseen liittyviä ongelmia ja riskejä viimeisen vuosikymmenen aikana Jyväskylässä ovat olleet

- pitkittyneet neuvottelut → kaavaprosessin venyminen, markkinatilanteen negatiiviset muutokset
- kaavavalitukset
- maanomistajan maksuvaikeudet
- maanomistajan muuttunut päätös: ei syystä tai toisesta halukaan toteuttaa aluevaihtoja.

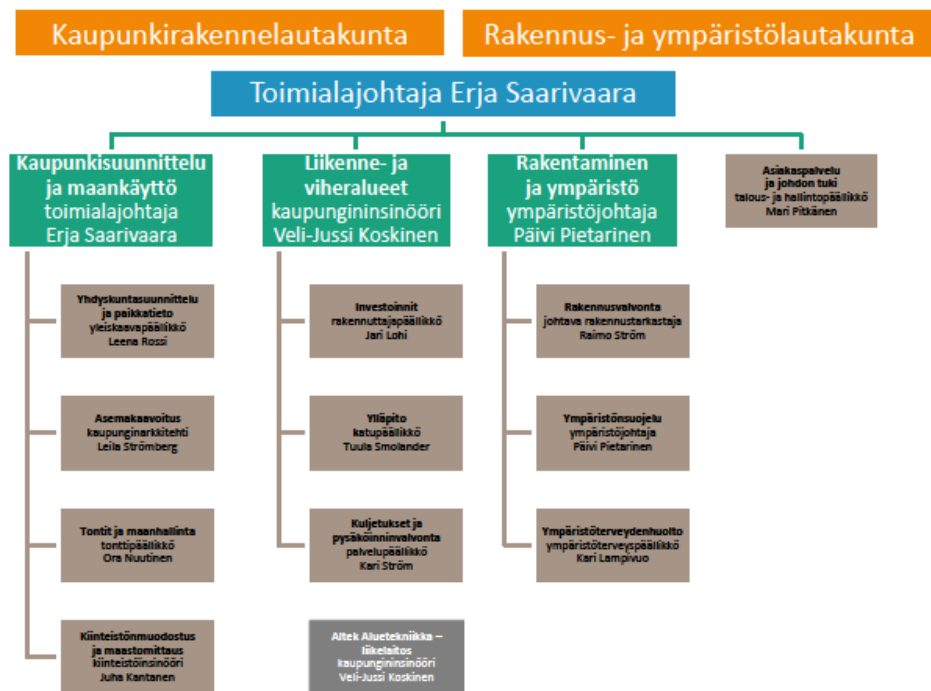
Sopimusten päätöksenteko on delegoitu kaupungin sisäisellä toimintasäännöllä kaupunkirakennelautakuntaan riippumatta siitä, missä kaupungin hallintoelimessä varsinaisen asemakaavamuutos hyväksytään. Tavoitteena on, että mikäli mahdollista maankäyttösopimus vietäisiin hyväksyttäväksi samaan lautakunnan kokoukseen, jossa ao. kaavaehdotuksen käsittelykin on. Se ei kuitenkaan ole aina mahdollista. Käytäntö on osoittanut, että esimerkiksi valitusherkissä kaavoissa kannattaa odottaa ehdotusvaiheen kuulemisvaiheen loppuun saakka, jotta voidaan huomioida muistutukset ja niiden aiheuttamat mahdolliset muutokset kaavaan ja sitä kautta sopimukseen. Myös

maankäyttösopimuksen vaativat, kaupunkirakennelautakunnassa hyväksyttävät kaavat eivät voi olla sopimuksen kanssa hyväksymiskäsittelyssä yhtä aikaa, jotta kaava ei saisi lainvoimaa ennen sopimusta. Hallitukselle on jätetty 22.6.2016 esitys kaavoituksen sujuvammasta käsittelystä, joka toteutuessaan merkitsisi kaavojen hyväksymiskäsittelyyn helpotuksia. Mikäli iso osa kaavoista hyväksytään jatkossa kaupunkirakennelautakunnassa, tulisi maankäyttösopimusten hyväksymiskäsittelyn ajoittamista harkita uudelleen, jotta lain ajatus ei vaarannu sopimusten päätöksenteon aiheuttamiin viivästyksiin.



Kaupunkirakenteen toimiala

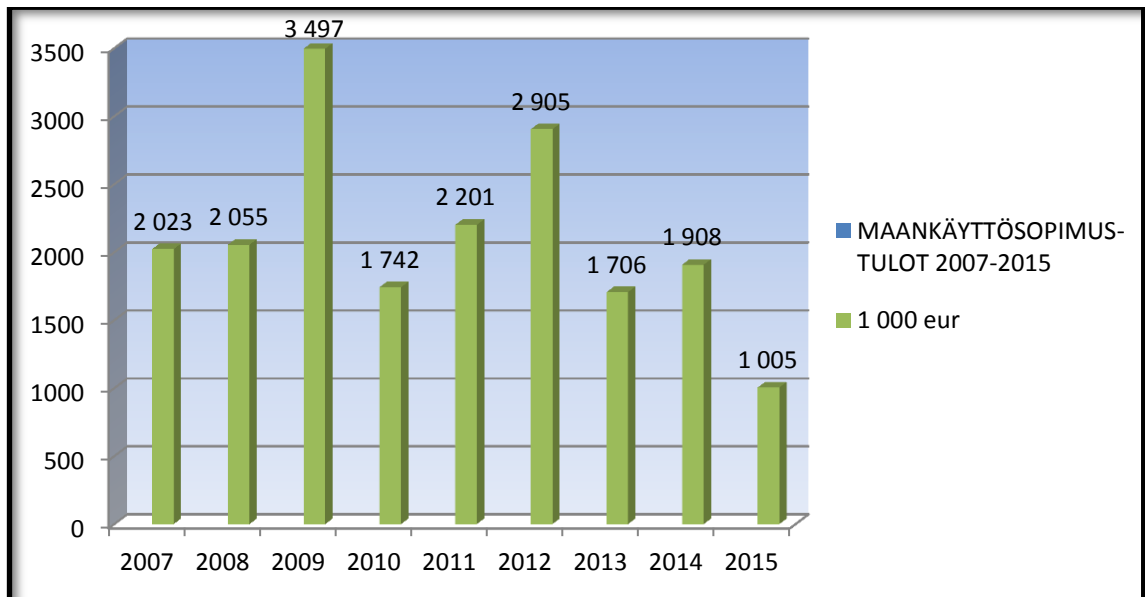
1.5.2015



Kuva 4. Organisaatiokaavio, Jyväskylän kaupunki, Kaupunkirakenteen toimiala.

Jyväskylän kaupunki on noudattanut jo pitkään useisiin kaupunkeihin nähden poikkeavaa menettelyä maankäyttösopimustulojen kohdentamisessa. Saadut korvaukset käytetään kyseisen kaavamuutosalueen kunnallistekniikan rakentamiseen tai saneeraamiseen. Jollei varsinaisella kaavamuutosalueella ole investointitarpeita, voidaan ne kohdentaa myös kaavamuutoksen nk. vaikutusalueelle.

Maankäyttösopimusten taloudellinen merkitys kaupungin kunnallistekniikan rakentamiseen on kiistaton. Käytännössä maankäyttösopimustulojen osuus kunnallistekniikan vuosittaisista investointikustannuksista on 10–20 %. Maankäyttösopimustulot ovat vaihdelleet viimeisen kymmenen vuoden kuluessa miljoonasta reiluun kolmeen miljoonaan euroon vuodessa (kuva 5).



Kuva 5. Jyväskylän kaupungissa vuosina 2007–2015 tuloutetut maankäyttösopimusmaksut.

Vertailukaupunkien tulot viime vuosina ovat olleet vuotta kohden keskimäärin:

- Kuopio 0,5 – 1 M€
- Pori 0,1 – 2 M€
- Lahti 0,5 – 3 M€
- Oulu 2 - 4 M€
- Tampere: 2014 1,3 M€
- 2015 4,9 M€
- 2016 15 M€.

Maankäyttösopimustulojen vuosittainen vaihtelu on suurta ja riippuu kaupunkikohtaisesti useista asioista, mm. sopimusten määrästä sekä maankäyttösopimusalueiden

sijainnista, koosta, laadusta ja vaikuttavuudesta. Yleisellä markkinatilanteella on erityisen suuri merkitys.

3.3 Yhteistoimintasopimukset

Jyväskylän kaupunki solmii yhteistoimintasopimuksia kaupungin omistamille, asemakaavan mukaisille erilaisille kiinteistökehityskohteille. Nämä nk. kumppanuuskaavoitus-hankkeet voivat olla hyvin erilaisia sekä laajuudeltaan että käyttötarkoitukseltaan ja voivat sisältää useita eri yhteistyökumppaneita kuten rakennusliikkeitä, kehitysyhtiöitä, työyhteenliittymiä tai yksittäisiä kiinteistösijoittajia. Usein nämä kohteet sisältävät jo olemassa olevaa, purettavaksi tulevaa rakennuskantaa, osa rakennuksista puolestaan voi olla suojelun piirissä. Kaupungin kannalta tavoitteena on saada omistamalleen alueelle yksi tai useampi toimija, joka huolehtii yhteistyöhankkeen valmistelusta ja toteutuksesta yhdessä kaupungin edustajien kanssa muodostettavan nk. ohjausryhmän valvonnassa. Kohteissa käytetään yhteistyötahoa valittaessa hyvin usein suoraa neuvottelumenettelyä, mutta ne voivat perustua myös kilpailutukseen.

Yhteistoimintasopimuksen vaativa hanke voi olla yksinkertaisimmillaan kaupungin omistamalle rajatulle alueelle sovittu kaavamuuotos ja sen lainvoimaistuttua tontinluovutus. Yhteistoimintasopimukset perustuvat kuitenkin lähes poikkeuksetta tavalla tai toisella joko merkitykseltään erityiseen, alueeltaan tai mittakaavaltaan laajaan kehityskoh-teeseen tai -hankkeeseen. Sopimusalueen kehittäminen vaatii aina asemakaavan muuttamisen. Yhteistoimintasopimuksessa sovitaan usein

- alueen käyttötarkoituksen muutoksesta tai laajentamisesta
- arkkitehtuuriin tai kaupunkikuvaan liittyvistä tavoitteista
- suojelun toteuttamisesta
- alueella mahdollisesti sijaitsevien rakennusten tai rakennusosien purkamisesta
- alueella mahdollisesti olevista pilaantuneista maa-aineksista
- yhteispihujen ja autopaikoituksen suunnittelu-, rakentamis- sekä kunnos-sapitokustannuksista

- sopimusalueelle tulevan kunnallistekniikan suunnittelusta, rakentamisesta ja kunnossapidosta (mukaan lukien mahdolliset maanalaisten johtojen ja kaapeleiden siirrot) sekä niiden kustannuksista
- kaavoituskustannuksista
- tonttien luovutuksesta.

Yhteistoimintasopimus on mahdollista solmia jo ennen kumppanuuskaavoituksen käynnistämistä. Kaupungin omien maankäyttötavoitteiden määrittelemiseksi sopimus yleensä solmitaan vasta kaavaluonnoksen jälkeen. Varsinaista yhteistoimintasopimusta ei Jyväskylässä viedä päätöksentekoon. Yhteistoimintasopimukseen liittyy kuitenkin oleellisesti ennen sopimusalueen asemakaavan lopullista hyväksymistä laadittava tontinvarauspäätös, jossa kaupunki varaa sopimusalueella olevan tontin tai tontit myytäväksi sopimusosapuolelle. Yhteistoimintasopimus tulee tontinvarauspäätöksen liitteeksi. Kauppa tulee tehdä määräajan kuluessa asemakaavan lainvoimaisuudesta lukien.

Yhteistoimintasopimukset ovat toteutuneet aikataulullisesti ja sopimuksen mukaisesti pääsääntöisesti moitteetta, hyvänä vaikuttimena vahva yhteinen tahtotila. Kaavavalituksen riski on varmasti yksi varteenotettavimmista vastoinkäymisistä, mikä sopimusosapuolia voi kohdata. Valitusprosessin pitkittyminen vuosiin voi muuttaa yleistä markkinatilannetta negatiiviseen suuntaan ja vaikuttaa sen lisäksi myös sopimuspuolten omaan taloudelliseen tilanteeseen. Riskin vähentämiseksi sopimuksissa on yleensä määräaika, johon mennessä kaavamuutoksen arvellaan saavan lainvoiman ja ellei saa, sopimus voidaan purkaa puolin ja toisin vaatimuksetta.

3.4 Muut sopimukset

Muita sopimuksia (esimerkkinä sitoumukset) laaditaan pääasiassa silloin, kun maankäytösopimusprosessin katsotaan olevan turhan raskas menettely mittakaavaltaan ja merkitykseltään vähäisestä yksityiskohdasta sopimiseen. Asemakaavan muutostilanteissa käytettävä, kaavan toteuttamiseen liittyvässä tavanomaisessa sitoumuksessa yksityinen maanomistaja voi sitoutua esimerkiksi luovuttamaan yleiseen käyttöön tulevan alueen kaupungille tai toteuttamaan yleisiä alueita tai alueenosia omistamalleen maalle kaavamuutoksen saatua lainvoiman. Näitä ”kevyen prosessin sopimuksia” solmitaan käytännössä vain entuudestaan tuttujen, luotettaviksi todettujen ja aktiivisesti kaupungin suuntaan yhteistyössä olevien toimijoiden kanssa. Toimintamallin käyttämi-

sessä ei ainakaan toistaiseksi ole ilmennyt hankaluuksia, vaikka yksipuolinen sitoumus ilman sanktioita voi toteutumisensa puolesta olla riskialtis. Sopimuksesta, sitoumukselta tai esimerkiksi alueluovutuksen esisopimuksesta tehdään viranhaltijapäätös.

Edellisen sitoumus-sopimustyyppin sijaan huolellisemman tarkastelun alle tulisi nostaa kaupungin vuokraamat tontit ja niistä osin puuttuvat sopimuslinjaukset. Kaupungilla on pelkästään kaavamerkinnällä AK olevia pitkäaikaisella vuokrasopimuksella vuokrattuja kerrostalotontteja n. 270 kappaletta ympäri kaupunkia. Tähän saakka vuokratontteihin kohdistuneet kaavamuutokset eivät ole vaatineet maankäyttösopimuksen solmimista tai ovat epähuomiossa jääneet mahdollisesti huomiotta kokonaan. Vuokraohteet eivät välttämättä saavuta maankäyttösopimustarkastelussa yhtä herkeämätöntä huomiota, kuin yksityisen omistama maa. Vuokratonttiin kohdistuva kaavamuutos voi yhtälailla lisätä tontin arvoa merkittävästi tai aiheuttaa välittömiä kunnallistekniikan kustannuksia. On arvioitava, onko kaavamuutoksen jälkeen tehtävällä tavanomaisella vuokrasopimuksen muutoksella mahdollista saada omistustontteihin nähden tasapuolinen menettely aikaiseksi vai onko syytä sopia arvonnoususta ja infrastruktuurin kustannuksista myös muulla tavoin.

4 Sopimukset vertailukaupungeissa

Vertailukaupungeiksi valittiin Tampere (asukkaita 29.3.2017 228 274), Oulu (asukkaita 31.12.2016 200 526), Kuopio (asukkaita 1.1.2017 117 740), Lahti (asukkaita 31.1.2017 119 451) ja Pori (asukkaita 30.9.2016 85 185). Alun perin listalla mukana ollut Turku jätettiin kaupungin organisaation vuoksi valitsematta. Turun kaupunki hoitaa maapoliitikkaansa kiinteistöliikelaitosvetoisesti ja päätöksiä tekee kiinteistöliikelaitoksen johtokunta. Pääkaupunkiseudun kuntien ei myöskään katsota edustavan riittävän hyvin Jyväskylän kokoista ja sijainniltaan sekä maanomistusoloiltaan ja kasvuvauhdiltaan samantyyppistä kaupunkia. Siitä huolimatta tarkastelin tietyiltä osin myös muiden kuin vertailukaupungeiksi valittujen kaupunkien toimintaa mm. maapoliittisten ohjelmien sekä kaupunkien verkkosivujen avulla.

4.1 Sopimuslajit

Mukaan otetuissa viidessä vertailukaupungissa asemakaavan käynnistämissopimus oli käytössä kolmessa. Tosin Oulussa on käytössä osittain vastaavansisältöinen sopimus lähinnä kumppanuuskaavoitushankkeissa, mutta nimettynä yhteistoimintasopimukseksi. Kaupungeista Tampere ja Kuopio solmivat asemakaavan käynnistämissopimuksen poikkeuksetta aina yksityisen maata kaavoitettaessa. Lahdessa asemakaavan käynnistämissopimuksia tehdään vain poikkeustilanteissa. Yhdessäkään haastatellussa kaupungissa, missä asemakaavan käynnistämissopimus oli käytössä, sitä ei viety päätöksentekoon, vaan se allekirjoitettiin viranhaltijoiden toimesta. Asemakaavan käynnistämissopimuksen yhteydessä ei merkittäviä ongelmia tullut esiin yhdenkään vertailukaupungin osalta. Tosin Tampereella asemakaavan käynnistämissopimuksen solmiminen on melko uusi menettely, joten kokemuksia on vielä niukasti. Tampereen sopimusmalli, joka on kaupungin lakimiehen avulla laadittu, keskittyy tiukasti kaavoituksen valmistelussa syntyvien kustannusten korvaamisesta sopimiseen eikä sopimus käsittele kaupungin tai yksityisen maaomistajan kaavallisia tavoitteita. Sopimusmallissa myös mainitaan selkeästi, ettei siinä käsitellä maankäyttösopimuksella sovittavia asioita, mukaan lukien mahdolliset maanluovutukset. Lahden sopimusmallissa sitä vastoin on yksilöity Kuntaliiton sopimusmallin mukaisesti myös tavoitteita, sekä yksityisen maanomistajan että kaupungin puolelta.

Maankäyttösopimus on aktiivisessa käytössä jokaisessa vertailukaupungissa. Kaupungin koosta riippuen sopimuksia solmitaan muutamista noin pariinkymmeneen sopimukseen. Sopimusehtoja koskevat linjaukset ovat usein muotoutuneet ajan kuluessa riippuen esimerkiksi siitä millaisia ongelmia kaupungilla on ollut sopimusten kanssa ajan mittaan.

Yhteistyösopimus oli käytössä vertailukaupungeissa neljässä, jokaisessa tosin eri tavoin nimettynä (kuva 6). Sisällöllisesti nuo kaikki sopimukset kuitenkin vastaavat pääpiirteissään toisiaan.

SOPIMUSLAJIT KAUPUNGEITTAIN					
SOPIMUSLAJI	OULU	PORI	TAMPERE	KUOPIO	LAHTI
asemakaavan käynnistämisen sopimus	yhteistoiminta-sopimuksen nimellä	ei käytössä	käytössä	käytössä	harvoin
maankäyttösopimus	käytössä	käytössä	käytössä	käytössä	käytössä
yhteistyösopimus	ei käytössä	varaus-sopimuksen nimellä	hankekehitys-sopimuksen nimellä	yhteistoiminta-sopimuksen nimellä	varaus-sopimuksen nimellä
muut sopimukset	aiesopimus		aiesopimus	aiesopimus	aiesopimus

Kuva 6. Vertailukaupunkien käyttämät asemakaavoitukseen liittyvät sopimuslajit.

Asemakaavoitusprosessin aikana solmittava, lähennä kaavamuutostilanteissa käytettävä, mutta hyvin harvoin laadittava aiesopimus on käytössä Oulussa, Lahdessa, Tampereella ja Kuopiossa. Aiesopimukset solmitaan yleensä jo ennen kaavoituksen käynnistymistä ja saattavat sisältää joko kaupungin tai yksityisen maanomistusta tai mahdollisesti kumpaakin. Aiesopimuksen kaltaisen esisopimuksen tarve näyttää hyvin usein kytkeytyvän hyvin erityislaatuisten alueiden tai suurten tai muuten merkityksellisten hankkeiden yhteyteen, esimerkkinä entisen saha-alueen kaavoittaminen, matkakeskusalueen kehittäminen tai alueen varaaminen kokeilevaan rakentamistuotantoon. Aiesopimuksen luonne ainutkertaisena ja yksioollisena sopimuksena tuli selkeästi esiin eri kaupunkien asiantuntijoita haastateltaessa. Aiesopimusta seuraa varsinaisia kaavoitusta ja sen toteuttamista ohjaavia sopimuksia.

4.2 Sopimusongelmat ja -riskit

Sopimusmaksun maksuaikataulu sekä vakuuksien periminen ovat vakiintuneet käytännössä niin, että mikäli maksujen saamisessa on kaupungilla ollut hankaluuksia, kaupunki on ottanut käyttöönsä menettelyn, jossa maankäyttösopimuskorvaus erääntyy jo sopimuksen allekirjoitukseen. Ellei korvausta ole suoritettu, myöskään sopimusta ei allekirjoiteta. Tällä menettelytavalla ei synny ongelmaa vakuuksien järjestämisen suhteen, kun niitä ei luonnollisestikaan silloin tarvita. Tampereella maankäyttösopimuskorvaukselle annetaan tarvittaessa maksuaikaa, yleisimmin korvaus tulee kuitenkin suoritaa jo kolmen kuukauden kuluessa kaavan saatua lainvoiman. Maksuajalle vaaditaan

vakuus, jollaiseksi kelpaa kaupungin hyväksymät vakuudet, yleisimpänä pankkitakaus. Maankäyttösopimuksiin liittyviä riskejä vertailukaupungeissa olivat

- sopijakumppanin taloudelliset vaikeudet
- yleisen markkinatilanteen negatiivinen muutos
- kaavavalitukset
- pitkään vireillä olleet kaavat
- maanluovutuksiin liittyvät pilaantuneen maan riskit
- sopimusten laillisuus riitatilanteeseen päädyttäessä.

Yhteistyösopimuksiin liittyvinä riskinä vertailukaupungeissa korostui pilaantunutta maata koskevien sopimusehtojen yleispiirteisyys. Todettiin, että pilaantuneeseen maahan ja niihin liittyviin sopimusehtoihin tulisi paneutua huolellisemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Kaavavalitusten ja pitkään vireillä olleiden kaavojen käsittelyaikana voi syntyä sopimusneuvotteluja vaikeuttavia ja hidastavia tekijöitä. Kaavoitusprosessin edetessä saattaa syntyä ennalta arvaamattomia kustannuksia, joista ei ole etukäteen sovittu. Asemakaavan käynnistämissopimuksen solmimisen koettiin ratkaisevan tämänkaltaisia riskitilanteita. Pitkittyneen kaavaproessin aikana markkinatilanteet voivat muuttua ja sopijapuolien tavoitteet sekä resurssit suuntautua muualle. Lopulta kaavamuutoksen saatua lainvoiman voidaan todeta, että juuri lainvoiman saanut tuore kaavaratkaisu onkin jo vanhentunut.

Yleisesti vertailukaupungeissa sopimuksiin liittyviä ongelmia ja riskejä koettiin olevan yllättävän vähän. Toisaalta sopijakumppanien halu sitoutua alueen kehittämiseen ja molempia osapuolia tyydyttävän sopimuksellisen lopputuloksen aikaansaaminen on luonteva pohja myös myöhemmin ilmenevien mahdollisten ristiriitojen selvittämistä ja sopimista ajatellen. Kaupungin ja yksityisen välisiä maapoliittisia toteuttamissopimuksia riitautetaan harvoin.

4.3 Hallinnollinen päätöksenteko

Eri kaupunkien organisaatiosta sekä delegoinneista päättävistä säännöistä ja ohjeista riippuen maankäyttö sopimus viedään hallinnolliseen päätöksentekoon pääsääntöisesti joko ao. lautakuntaan tai kaupunginhallitukseen. Porin toimintamallissa sopimus viedään samaan hallintoasteeseen, missä sopimukseen liittyvä kaavakin tulee hyväksyttäväksi. Tampereella organisaation parhailaan muuttuessa, sopimukset tullaan tulevaisuudessa delegoimaan kaupunginhallitukselta lautakuntatasolle. Lahdessa päätöksenteon ratkaisee sopimuksen merkittävyys, alle 50 000 euron sopimukset päättää kaupungingeodeetti ja sen yli menevät ao. lautakunta. Oulun ja Kuopion sopimukset päätetään kaupunginhallituksessa. Joissakin kaupungissa maankäyttö sopimuksen hallinnollisen päätöksenteon keskeneräisyys ei jarruta asemakaavan etenemistä päätöksentekoon. Riskiksi muodostuu mahdollisuus, että asemakaavamuutos saa lainvoiman, mutta maankäyttö sopimuksesta valitettaisiin. Tällöin sopimus velvoitteineen ei astu voimaan, eikä kunta ei saa mahdollisesti perittyä saataviaan, vaikka maanomistaja on kaavallisen hyödyn jo saavuttanut. Kuntaliitto omista ohjeistuksissaan pitää tärkeänä, että maankäyttö sopimus saatetaan lainvoimaiseksi ennen asemakaavan hyväksymistä (Maapolitiikan opas 2012).

PÄÄTÖKSENTEKO KAUPUNGEITTAIN					
SOPIMUSTYYPPI	OULU	PORI	TAMPERE	KUOPIO	LAHTI
asemakaavan käynnistämisen sopimus	yhdyskunta-lautakunta		ei päätöstä	ei päätöstä	ei päätöstä
maankäyttö sopimus	kaupungin-hallitus	hyväksytään samassa päätöksenteoelimes-sä kaavan kanssa	kaupungin-hallitus	kaupungin-hallitus	merkittävyystä riippuen joko lautakunta tai kaupungingeodeetti
yhteistyö sopimus	kaupungin-hallitus	kaupungin-hallitus	kaupungin-hallitus	kaupungin-hallitus	lautakunta

Kuva 7. Sopimuksista päättävä toimielin kaupungeittain.

4.4 Sopimusvelvoitteiden seuranta

Sopimusten seurantaan on kehitetty kaupungeissa erilaisia toimintatapoja riippuen seurattavien velvoitteiden laadusta. Yleisimmin sopimusten seuranta on hoidettu Exceliin laaditun taulukon avulla. Taulukkoon on kirjattu kutakin sopimusta koskevat velvoitteet ja niiden suorittamista on seurattu määräajoin, yleensä useamman henkilön varmistamana. Rakennusvelvoitteen toteuttaminen on koettu muita velvoitteita työläämmäksi seurattavaksi. Tampereella ja Kuopiossa rakennusvelvoitteiden toteutumista varmistaa tietojärjestelmän (esim. Trimble Locus) kautta toimiva hälytysjärjestelmä, jota päivitetään rakennusvalvonnan kanssa yhteistyössä. Seurannan osuus jää vähäiseksi kunnissa, joiden maapoliittisten linjausten periaatteina on sopimusvelvoitteiden suorittaminen heti sopimuksenteon yhteydessä. Tällöin yksityinen maanomistaja maksaa maankäytösopimuksen mukaisen korvauksen sopimuksen allekirjoitukseen mennessä ja mahdolliset aluevaihdot tehdään joko kauppakirjan esisopimuksin tai varsinaisin kaupakirjoin purkavilla ehdoilla määriteltynä. Mikäli sopimukseen sisältyy rakennusvelvoite, sen toteutuminen jää kuitenkin väistämättä seurattavaksi myöhempään ajankohtaan.

5 Tuleva sopimuskäytäntö Jyväskylässä

Sopimuksia laadittaessa ja sopimustekniikkaa valittaessa on ensisijaisesti otettava huomioon mikä sopimuksen pääasiallinen tarkoitus on, mitä sillä halutaan saavuttaa ja mitkä säännökset vaikuttavat sopimuksen tekemiseen. Vaikka suullinenkin sopimus on pääsääntöisesti yhtä pätevä, ovat nämä maapoliittiset sopimukset runsaine monimutkaisine yksityiskohtineen ja päätöksentekoprosesseineen laadittava aina kirjallisina. Lisäksi on huomioitava kaupungin omat yleiset sopimukseen vaikuttavat tekijät; tasa-
puolisuuden noudattaminen, maapoliittiset linjaukset ja käytännöt sekä yleiset kaupunkistrategiat. Kaupungin viimeisin maapoliittinen ohjeisto ”Jyväskylän kaupungin maapoliitiikan periaatteet” on hyväksytty kaupunginhallituksessa 10.6.2013, ja ohjeiston päivittäminen ajoittuu tulevalle keväälle 2017. Maankäytön toteutusta Jyväskylässä seuraavan kymmenen vuoden ajalta ohjaavat vuosittain päivitettävät KymppiR-ohjelma sekä TYKKI-ohjelma. KymppiR-ohjelman tavoitteena on varmistaa, että asuntorakentamiseen on osoitaa riittävästi ja monipuolisesti tontteja sekä ohjata rakentamista eri puolilla kaupunkia. TYKKI-ohjelma puolestaan huolehtii työpaikka- ja yritystoiminnan tarpeisiin kehitettävistä ja toteutettavista alueista.

5.1 Sopimukset ja niiden päätöksentekomekanismi

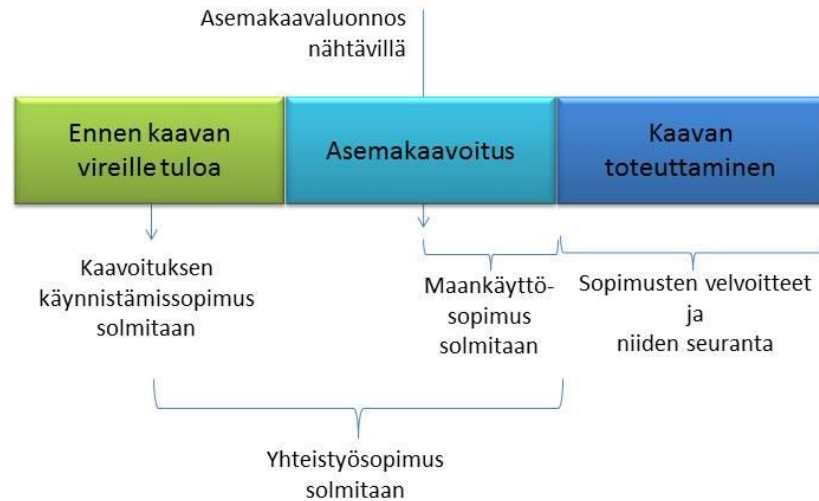
Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän maalaiskunta ja Korpilahti muodostivat uuden Jyväskylän kaupungin 1.1.2009. Sopimuskäytännöt eri kunnissa ovat vaihdelleet suuresti. Jyväskylän maalaiskunta solmi kaupungista poiketen useita merkittäviä sopimuksia myös yksityisen omistamille raakamaa-alueille. Korpilahdella ei maankäytösopimuksia solmittu yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ollenkaan. Kuntien yhdistymisen kautta Jyväskylän kaupungin aiemmin noudattama maapolitiikka sopimuskäytäntöineen laajeni myös yhdistymisen kautta tulleille alueille. Useissa tapauksissa uusien sopimusasiakkaiden luottamuksen hankkiminen kaupungin toimintatapoihin on koettu haastavaksi. Joidenkin vertailukaupunkien maapolitiikan asiantuntijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa todettiin erityisen tärkeänä valittujen maapoliittisen linjausten johdonmukainen noudattaminen kuntaliitosten jälkeen.

Kaavavalitukset ovat muodostuneet kaikissa sopimustyypeissä merkittäväksi riskiksi. Kaavavalituksen edetessä hallinto-oikeudesta korkeimpaan oikeuteen saakka käsitteilyaika vie yleensä vähintään pari vuotta. Tänä aikana markkinatilanne ja sopijakumppanin valmius investointiin voi muuttua, toteuttajatahon intressit ja toteuttajan oma taloudellinen tilanne voi heiketä tai kaavaratkaisu saattaa vanheta. Myös kaupungin varautuminen tuleviin investointeihin vaikeutuu.

Maapoliittiset sopimukset sijoittuvat kaavoitusprosessin eri vaiheisiin. Kaavoituksen käynnistämissopimuksen sekä maankäytösopimuksen solmimisen ajankohta määräytyy MRL:n mukaan, mutta yhteistyösopimuksen solmimiselle ei aikarajoitteita lakien puolesta synny. Luontevasti sen solmiminen ja vieminen päätöksentekoon tontinva-

rauspäätöksenä kuitenkin ajoittuu aikaan ennen kaavan hyväksymistä.

Maapoliittiset sopimukset asemakaavaprosessissa



Kuva 8. Maapoliittisten sopimusten ajoittuminen asemakaavoitusprosessiin.

5.1.1 Asemakaavoituksen käynnistämissopimus

Asemakaavan käynnistämissopimus on siis käytössä Jyväskylässä systemaattisesti vain asemakaavan lievealueita kaavoitettaessa. Sen lisäksi on solmittu vain joitakin hyvin yksittäisiä käynnistämissopimuksia, jos sitä on pidetty syystä tai toisesta tarpeellisenä. Tutkimukseen osallistuneiden vertailukaupunkien haastatteluista käy ilmi, että asemakaavan käynnistämissopimuksen käyttöä on lisätty merkittävässä määrin. Vuosien varrella kaupungissamme on useaan kertaan todettu, että neuvotteluasetelma on hyvin hankala kaupungin aloitteesta käynnistyvissä asemakaavamuutoksissa, jotka ulottuvat kaupungin omistamien maiden lisäksi yksityisen omistamalle maalle ja vaativat maankäyttösopimuksen. Maanomistaja kokee kaupungin aloitteellisuuden kaavamuutoksen käynnistämässä pyyhkivän pois tai ainakin huojentavan merkittävästi velvollisuutta osallistua kaavoituksen aiheuttamiin kustannuksiin. Näissä tilanteissa hiljattain käyttöön otetun aloituskokouksen pohjalta laadittava asemakaavan käynnistämissopimus voisi sujuvoittaa tulevia maankäyttösopimusneuvotteluja, sitouttaa maanomis-

tajaa alueen kehittämiseen ja nopeuttaa kaavoitusprosessia. Olisi perusteltua solmia sopimus myös sijainniltaan ja kaupungin imagon kannalta merkittävälle alueelle ja kohteille, joiden toteuttajataho tulisi sitouttaa kunnallistekniikan korkeamman ja sitä myötä myös kalliimman laatutason toteuttamiseen. Yksityisen maanomistajanvarhainen osallistuttaminen varhaisessa vaiheessa varsinaiseen kaavoitustyöhön luo yhdessä tekemisen ilmapiiriä ja auttaa ymmärtämään sekä sitouttamaan myös seuraavassa vaiheessa solmittavaan maankäyttösopimukseen ja siinä sovittaviin korvauksiin.

Keskustan täydennysrakentamisen kaavoittamisen ongelmina kaavavalitusten lisäksi ovat myös suuret, hanketta rasittavat pohjakustannukset, kuten rakenteellisen paikoituksen järjestäminen, olemassa olevien rakennusten suojelu- tai purkamistarpeet tai pilaantunut maaperä. Tapauskohtaisen harkinnan myötä osassa tapauksissa tulisi laatia asemakaavan käynnistämistä koskeva sopimus. Sopimus toimisi eräänlaisena tarveselvityksenä, jossa maanomistajan selvitysvastuulle jää hankkeen ongelmien kustannusvaikutusten selvittely. Samalla on mahdollisuus sopia kaavoituksen kustannusvastuun jakamisesta, aloittaa maankäyttösopimuksen alustavat laskennat sekä tavoitteiden ja ehtojen alustava määrittely. Tällöin myös maankäyttösopimustarve tulee informoiduksi riittävän aikaisessa vaiheessa, eikä jää pelkästään kaavahakemuksen tai osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta ilmenevän tiedon varaan. Neuvotteluiden varhaisen aloittamisen tärkeys korostuu varsinkin kertaluonteisissa tapauksissa.

Asemakaavan käynnistämissopimusta ei ole viety päätöksentekoon, eikä sille tämän tutkimuksen tekemisen aikana ole ilmennyt erityistä tarvettakaan. Haastatellut kaupungit toimivat samoin. Kuntaliitto verkkosivuilla antamallaan ohjeistuksillaan ei velvoita sopimuksen viemistä päätöksentekoon, mutta laatimassaan sopimusmallissa on huomioitu myös mahdollinen päätöksenteko ja sitä kautta sopimuksen lainvoimaistuminen. Tämä sopimusmuoto on luonteeltaan selkeästi esisopimus jota seuraa maankäyttösopimus.

5.1.2 Maankäyttösopimus

Yksityisen omistaman maan merkittävä sopimuskaavoittaminen on hyvin harvinaista. Maankäyttösopimuksia solmitaan lähes poikkeuksetta pelkästään täydennysrakentamistilanteissa, yleensä kaavamuutoskohteissa. Maankäyttösopimuksen käyttötilanteet ovat vakiintuneet, eikä niihin ole tämän työn tuloksena ilmennyt tarpeen tehdä muutoksia eikä lisäyksiä. Sen sijaan maankäyttösopimusproblematiikkaan liittyy usein yksityis-

kohtia joita voidaan tutkia ja kehittää, esimerkiksi tasapuolisuuden toteutuminen, merkittävän hyödyn rajanmääritys, yleisten alueiden luovutus ja niiden hinnoittelu.

Kuten aiemmin jo luvussa 2.3.5 on todettu, maankäyttösopimusten tulee jo perustuslakiin, mutta myös MRL:iin pohjautuen kohdella maanomistajia yhdenvertaisesti. Tämän sinällään merkityksellisen lainkohdan noudattaminen on haasteellista, johtuen suurelta osin jokaisen sopimusalueen ja sille asetettujen kaavallisten tavoitteiden ainutlaatuisuudesta. Sopimuskorvauksen perustuminen arvonnousuun, mutta niin että vähintään kunnallisteknisten kulujen täytyy tulla katetuksi voi jättää huomattavan suuren pelivaran kustannusneuvotteluille verrattuna sopimukseen, jossa kuluja ei synny laisinkaan ja korvaus perustuu näin ollen suoraan arvonnousuun. Yhdenvertaisuutta voisi edistää maankäyttösopimuskorvauksen laskentaperusteen yhdenmukaistaminen. Korvaus voitaisiin perustaa teknisesti asemakaavamuutoksen aiheuttamaan arvonnousuun aina, mutta sitoa se kunnallisteknisiin kustannuksiin silloin, kun ne ylittävät arvonnousun. Edellytyksenä yli arvonnousun perittävälle korvaukselle tulee kuitenkin olla normaali kunnallistekniikan laatutaso, ellei muusta ole erikseen sovittu. Lähestyin vertailukaupunkeja sähköpostitse vielä erikseen kysyäkseni heidän menettelytapojaan. Haastatelluista kaupungeista neljä viidestä perii maankäyttösopimusmaksua yli arvonnousun niissä tilanteissa kun kunnallistekniset kustannukset sen ylittävät. Maankäyttösopimuksissa korvauskäytäntö voi hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan olla kaavan toteuttamisen kustannuksiin perustuva, mutta sen lisäksi myös maanomistajalle koituvan hyödyn perusteella laskettava korvaus (HE 167/2002, 21–22). Mikäli tulevaisuudessa koetaan tarpeelliseksi, voidaan arvonnousun osuutta linjata maapoliittisessa päätöksenteossa uudelleen.

Alueluovutukset ovat leistyneet osana sopimuskorvausta. Alueluovutus voidaan hyväksyä rahan sijaan lähinnä silloin, kun sen arvioidaan tukevan kaupungin omia strategioita, lähinnä toteuttamisen osalta. Tällöin yksityinen maanomistaja luovuttaa sopimusalueelta asemakaavan mukaisten yleisten alueiden lisäksi tontteja kaupungille niin, että varsinaiset alueluovutukset tapahtuvat asemakaavan saatua lainvoiman. Maanomistajan sopimuskorvauksena luovuttama, kaavoituksen kohteena oleva alue tulee arvottaa jokaisen sopimuksen laskennassa noudatettavien samojen periaatteiden mukaisesti. Alueluovutusten ollessa merkittävilta osin osa sopimuskorvausta, tulisi vakuuden kattaa myös alueluovutusten arvon. Vakuus on kuitenkin tähän saakka tehdyissä sopimuksissa vaadittu vain rahallisen korvauksen osuudelta. Jollei vakuus kata myös alueluovutusten osuutta, maankäyttösopimukseen tulisi liittää vähintäänkin esisopimuk-

set alueluovutuksesta maakaaren muotovaatimuksin tehtynä ja kaupanvahvistajan vahvistamana. Mikäli alueluovutuksiin liittyvät tarpeelliset yksityiskohdat ovat jo tässä vaiheessa selvillä, voidaan myös varsinainen kauppa solmia tarpeellisin purkavin ehdoin.

Kaikki maapoliittinen sopiminen ei sido automaattisesti kiinteistön uutta omistajaa, toisin kuin luvussa 2.1 yleisesti sopimuksista on todettu. Maankäyttösopimus on sopimus, jota ei kirjata mihinkään rekisteriin, eikä sen katsota velvoittavan uutta kiinteistön omistajaa (toisin kuin kehittämiskorvaus). Sopijapuolten välisessä sopimuksessa ei luonnollisestikaan voida sitoa kolmatta osapuolta, ellei sitä ole tiedossa eikä näin ollen myös sopimusta hyväksymässä ja allekirjoittamassa. (Susanna Ijäs, 27.10.2016.) Sopimusehdoilla voidaan toki vaikuttaa ja parantaa sopimusten sitovuutta omistajanvaihdoksen varalta.

Luvussa 3.2 on mainittu valmisteilla olevasta MRL:n lakimuutoksesta, joka toteutessaan keventäisi kaavoituksen päätöksentekomenettelyä. Tällä tulee olemaan myös vaikutuksia maankäyttösopimusten päätöksenteon ajoittamiseen. Maankäyttösopimuksen ja sitä koskevan kaavan hyväksymiskäsittelyt eivät voi olla samassa lautakunnan kokouksessa, jotta kaava ei saa lainvoimaa ennen sopimusta. Kaavan lautakuntakäsittelyjen määrä on kaavakohtainen ja riippuu siitä, kuinka aktiivisesti kaavaluonnokseen ja -ehdotukseen jätetään mielipiteitä ja muistutuksia ja kuinka perusteltuja ne ovat. On työlästä ja hankalaa kaavakohtaisesti ajoittaa maankäyttösopimuksen hyväksymistä juuri oikeaan kokoukseen. Jos mahdollista, maankäyttösopimukset kannattaa solmia jo luonnosvaiheen nähtävillä olon jälkeen kaavoitusprosessin sujuvoittamiseksi. Valitusherkkien kaavojen osalta sopimuksen solmiminen on perusteltua tehdä vasta ehdotusvaiheen jälkeen, jotta voidaan mahdolliset sopimukseen vaikuttavat muutokset ottaa huomioon.

SOPIMUSTYYPPI	ASEMAKAAVOITUKSEN KÄYNNISTÄMISSOPIMUS	MAANKÄYTTÖSOPIMUS
MAANOMISTUS	Yksityinen	Yksityinen
SISÄLTÖ	Sovitaan asemakaavoituksen käynnistymisestä, kirjataan kaupungin ja maanomistajan kaavalliset tavoitteet sekä tiedotetaan kaavoituskustannuksista, kaavan toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista sekä mahdollisesta maankäyttösopimuksesta.	Sovitaan yks.omistaman maan kaavoittamisesta ja kaavan toteuttamisen aiheuttamista oikeuksista, velvoitteista sekä kustannusten jaosta. Maanluovutuksesta tehdään joko kiinteistökaupan esisopimus tai kauppakirja purkavin ehdoin.
SITOVUUS	Tavoitteet eivät sido kaavoittajaa. Muutoin sitoo osapuolia allekirjoitushetkestä lähtien.	Sitoo kaupunkia ja yksityistä maanomistajaa vasta, kun kaavamuutos on saanut lainvoiman (voidaan tehdä sitovasti vasta julkisen nähtävilläolon jälkeen).
MILLOIN TEHDÄÄN	Kaupungin aloitteesta käynnistyvissä tai muuten vaikutuksiltaan merkittävissä yksityistä maanomistaa koskeissa kaavoissa. Tehdään ennen asemakaavoituksen käynnistymistä tai hyvin sen alkuvaiheessa.	Kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.
LAATII / VALMISTEE	Tontit- ja maanhallinta	Tontit- ja maanhallinta
ALLEKIRJOITAA	Kaupunginarkkitehti ja kaavoitusarkkitehti, projektipäällikkö tai asemakaava-arkkitehti	Tonttipäällikkö, maankäyttöinsinööri, maankäyttötekniikko
PÄÄTTÄVÄ ELIN	ei päätöstä	kaupunkirakennelautakunta
SOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN	Päättyy, kun kaava saa lainvoiman.	Päättyy, kun sopimusvelvoitteet on täytetty puolin ja toisin.

Kuva 9. Kooste asemakaavan käynnistämissopimuksen ja maankäyttösopimuksen ehdotetuista menettelyistä Jyväskylän kaupungissa.

5.1.3 Yhteistoimintasopimus

Yhteistoimintasopimuksen tavoitteena on kaupungin omistaman maan asemakaavoittaminen yhdessä hankkeen toteuttajatahon kanssa. Kysymyksessä on aina asemakaavamuutos. Sopimusalue on usein kiinteistökehityskohde, jonka alueella voi olla esimerkiksi suojeltavia tai purettavia rakennuksia. Kaavoitusprosessin aikana yleensä löydetään yhteinen vakaa tahtotila kaavaratkaisun pohjaksi. Hankkeen toteuttajan/loppukäyttäjien aloitteellisuus sekä varhainen osallistuminen kaavoitusprosessiin sitouttaa osapuolet sujuvasti myös kunnallistekniikan kulujen rahoittamiseen. Yhteistoimintasopimuksen käyttäminen yllä mainituissa hankkeissa ja nyt käytössä olevalla sopimustekniikalla ja päätöksentekotavalla on edelleen perusteltua. Yhteistoimintasopimus tulisi kuitenkin nimetä Kuntaliitonkin käyttämän terminologian mukaan yhteistyösopimukseksi.

Kaupungille jäävät riskit ovat osoittautuneet tässä sopimusmallissa pieniksi. Merkittävien, kaavavalitusten aiheuttama riski on sopimuksissa katsottu riittävästi huomioiduksi. Sen sijaan sopimuksesta irtautuminen saattaa jäädä varmistamatta silloin, kun kaava saa lainvoiman ja sopimus astuu voimaan, mutta toteuttajaosapuoli ei syystä tai toisesta ryhdykään toimenpiteisiin hankkeen toteuttamiseksi. Sopimukseen tulisi myös kirjata näitä tilanteita varten esimerkiksi sanktio sopimussakon muodossa tai ehto siitä, että kaupunki voi halutessaan lunastaa alueen takaisin, ellei hanke toteudu sovitun ajan kuluessa.

5.1.4 Muut sopimukset

Kaupungin omistamalle, mutta pitkäaikaisella maanvuokrasopimuksella yleensä asunto-osakeyhtiöille ja kiinteistöyhtiöille luovutettuja tontteja koskevia asemakaavamuutoksia on vireillä silloin tällöin. Sopimustarve voi syntyä myös vuokratontteihin kohdistuvien kaavamuutosten seurauksena ja niihin kaupungilla ei ole ollut selkeitä linjauksia olemassa. Asemakaavan vahvistuttua on vuokralaisen kanssa solmittu uusi vuokrasopimus tai vuokrasopimuksen muutos, jossa uuden rakennusoikeuden osuus on lisätty vuokran määrään suhteutettuna vanhaan, elinkustannusindeksillä korotettuun vuokraan. Käytäntöä olisi hyvä muuttaa siltä osin, että kaavamuutoksen tultua vireille tulisi vuokralaisen kanssa solmia esisopimuksen kaltainen sopimus uudesta maanvuokrasopimuksesta. Esisopimuksesta tulisi käydä ilmi kaavamuutoksen mukaisen uuden maanvuokrasopimuksen ehdot, vuokranmääräytymisperusteet sekä vuokra-ajan pi-

tuus. Uusi vuokrasopimus tulisi voimaan kaavamuutoksen saatua lainvoiman. Vastuut mahdollisista kunnallistekniikan kustannuksista sovittaisiin myös samassa yhteydessä. Uusi sopimustekniikka ei lisää päätöksentekoa eikä veisi resursseja sen enempää kuin nykyisin laadittava uusi sopimus. Asia nousi esiin parin vertailukaupungin kanssa keskusteltaessa, kysymyslistan ulkopuolisena asiana. Kaupungeista ainakin Oulu tekee sopimuksia maanvuokralaisten kanssa kaavoituksen yhteydessä. Tampere perii vuokralaiselta kaavamuutoksen aiheuttamat kunnallistekniikan kustannukset sopimuksin, uuden maanvuokrasopimuksen lisäksi. Kuopiossa tähän liittyviä menettelyjä oltiin kehittämässä.

Yksipuolisten sitoumusten käyttäminen tulisi rajata mahdollisimman vähiin. Sitoumus on mahdollista ainakin alueluovutusten ollessa kyseessä korvata kiinteistökaupan esisopimuksen tai purkavin ehdoin tehdyn kauppakirjan avulla, jotka voidaan tehdä viranhaltijapäätöksenä. Riski alueluovutuksen toteutumatta jäämisestä olisi näin paremmin hallittavissa. Esisopimuksen mukainen varsinainen kiinteistönkauppa voidaan solmia välittömästi kaavamuutoksen saatua lainvoiman.

SOPIMUSTYYPPI	YHTEISTYÖSOPIMUS	ESISOPIMUS MAAN- VUOKRASOPIMUKSESTA
MAANOMISTUS	Kaupunki / Kaupunki ja yksityinen	Kaupunki
SISÄLTÖ	Nk. "kumppanuuskaavan" yhteydessä tehtävä sopimus. Yhteistyökumppani valitaan joko neuvottelumenettelyllä tai kilpailuttamalla. Sovitaan yhden tai useamman yhteistyökumppaninsa kanssa kaavoitettavalle alueelle asetettavista tavoitteista, mahdollisesta arkkitehtisuunnittelusta sekä vastuista ja velvoitteista yhdessä. Tehdään viranhaltijapäätös (alustava tontinvaraus/kumppanin/kumppanien valinta). Yhteistyösopimus liitteeksi.	Tehdään kaavamuutoksen kohteena olevalle kaupungin vuokraamalle tontille. Sovitaan kaavan vahvistuttua uusittavaksi tulevasta maanvuokrasopimuksesta sekä mahdollisista kunnallisteknisistä kustannuksista.
SITOVUUS	Tavoitteet eivät sido kaavoittajaa. Muutoin sitoo osapuolia allekirjoitushetkestä lähtien.	Sitoo kaupunkia ja yksityistä vasta, kun kaavamuutos on saanut lainvoiman.
MILLOIN TEHDÄÄN	Kaavaprosessin kuluessa, kuitenkin ennen kaavan hyväksymiskäsittelyä.	Kaavaprosessin kuluessa, kuitenkin ennen kaavan hyväksymiskäsittelyä.
LAATII / VALMISTEE	Tontit- ja maanhallinta	Tontit- ja maanhallinta
ALLEKIRJOITAA	Maankäytön vastuualuejohtaja	Tonttipäällikkö, maankäyttöinsinööri, maankäyttöneuvottaja
PÄÄTTÄVÄ ELIN	viranhaltijapäätös	viranhaltijapäätös
SOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN	Sopimuskohtainen, esim. kaavalliset tavoitteet eivät täyty tai tehdään lopullinen tontinvaraus.	Päätyy, kun uusi maanvuokrasopimus on allekirjoitettu.

Kuva 10. Kooste yhteistyösopimuksen ja maanvuokrasopimuksen esisopimuksen ehdotetuista menettelyistä Jyväskylän kaupungissa.

5.2 Asiakasnäkökulmaa sopimisessa

Maanomistajia on sekä Suomen perustuslain (6 §) että maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 91 a) mukaan kohdeltava yhdenvertaisesti, huomioiden kuitenkin alueiden ja tilanteiden erilaisuuden. Tosiasiassa eriarvoisuutta luo jo kunnan kaavoitusmonopoli, jonka mukaan kunnalla on oikeus päättää, mitä alueita kaavoitetaan ja mitkä alueet jäävät kaavoituksen ulkopuolelle. Eriarvoisuutta, vaikkakin yleensä pienessä mittakaavassa syntyy myös asemakaava-alueella poikkeamisluvilla rakentamisen seurauksena muodostunut alueen arvonnousu.

Kaavoitukseen liittyvissä sopimuksissa kunnan kanssa sopimusta neuvottelevat maanomistajat edustavat yleensä kahta ääripäätä, yksityinen maanomistaja, jonka sopimustarve on kertaluonteinen sekä toimija, jonka kanssa sopimuksia neuvotellaan useaan otteeseen. Kunta on asemansa ja perehtyneisyytensä ansiosta yleensä neuvottelukumppanina vahvemman roolissa, ainakin mitä tulee sopimuksen tekoon ensimmäiseksi mainitun kanssa. Tämä on sopimusneuvotteluissa otettava huomioon. Sekä kaavoitus-, että maankäyttöprosessin huolellinen läpikäynti asiakkaan kanssa on tärkeää ja olisi hyvä saada asiakkaalle myös kirjallisia ohjeita muistin tueksi. Jyväskylässä on laadittu maanomistajille yleispiirteinen ohje maankäytösopimuksista ja yleisimmistä velvoitteista, mitä sopimukseen sisältyy. Ohjeen tavoitteena on antaa maanomistajalle muistilistan kaltainen luettelo maankäytösopimukseen liittyvistä asioista sekä velvollisuuksista ja kustannuksista, mitä sopimus maanomistajalle voi tuoda.

Kunnallisteknisiin kustannuksiin pohjautuvassa sopimuksessa kustannusten läpikäynti yhdessä kunnallistekniikan suunnittelun ja rakennuttamisen asiantuntijan sekä yksityisen maanomistajan kanssa on tältä osin synnyttänyt luottamusta kaupungin läpinäkyvään sopimuspolitiikkaan. Avointa menettelyä edustaa myös säännöllinen tiedottaminen sekä kaavoitusprosessin että maankäytösopimusprosessin etenemisestä. Yhteys maanomistajaan ei voi lakata sopimuksenteon sekä sen velvoitteiden suorittamisen jälkeenkään, vaan maanomistajaa on pidettävä ajan tasalla esim. mahdollisesta kunnallistekniikan rakentamisaikataulusta, jollei sitä jo sopimuksen laatimisvaiheessa tarkemmin ole voitu määritellä.

Sekä maankäytösopimukseen liittyvissä että sopimuksen mukaisen alueen luovutukseen liittyvissä asioissa vaaditaan yksityiseltä maanomistajalta tarkkuutta. Maankäytösopimuskorvauksen verotuksellinen käsittely sopimukseen kohdistuvan maa-alueen

edelleen luovutusten yhteydessä on syytä selvittää verottajalta. Sama koskee myös mahdollisia verohuojennuksia, hyväksytäänkö esimerkiksi sopimusmaksu hankintamenona verotuksessa? Verotukselliset asiat maanjalostuksessa, maanluovutuksessa ja ositustilanteissa sekä niiden optimaalinen ajoittaminen vaatii runsaasti asiantunte-
musta ja ajan tasalla pysymistä. Maankäyttösopimusmenettelyssä kaikissa tapauksissa tärkeää kuitenkin on yhteys maanomistajaan mahdollisimman pian sopimustarpeen tultua todennetuksi sekä maanomistajan omasta asiaan perehtyneisyydestä riippumaton, tasapuolinen menettely.

6 Johtopäätökset ja pohdinta

Yhdyskuntarakenteen muodostumisella on suuri merkitys siihen, kuinka paljon kunnalla menee rahaa tarvittavien palveluiden järjestämiseen. Tiiviin ja tehokkaan ja sitä kautta taloudellisen kuntarakenteen muodostumiseksi maapolitiikalla on merkittävä rooli. Kaa-voittamiseen ja kaavan toteuttamiseen liittyvä sopimustekniikka on yksi tärkeä osa kunnan maapolitiikkaa. Tämän työn avulla haluttiin selvittää Jyväskylän kaupungin so-
pimustekniikkaa asemakaavoitettaessa alueita joko ensimmäistä kertaa tai kaavamuu-
tostilanteissa. Varovaisena toiveena oli, että maapoliittista sopimusympäristöä tutkitta-
essa voitaisiin sopimustekniikkaa yksinkertaistaa kenties yhdistämällä tai ainakin yk-
sinkertaistamalla sopimuksia. Todellisuudessa työn tuloksena sopimusten käyttöä tulisi
päinvastoin lisätä ja kiinnittää enemmän huomiota sopimusten sisältöön.

Asemakaavan toteuttamiseen perustuvan sopimisen tavoitteena on vaadittavien toi-
menpiteiden aiheuttamista vastuista ja kustannuksista sopiminen, jotta alueella olevia
kiinteistöjä voidaan käyttää kaavassa määritellyllä tavalla. Eri kaava-alueisiin kohdistu-
vat taloudelliset rasitteet voivat olla hyvin erilaisia; pilaantunutta maaperää, suojelura-
kennuksia, pysäköintivelvoitteen toteuttaminen rakenteellisena, laajamittaista kadunra-
kennusta, johtojen siirtoja. Pelkästään jo hyvin erilaisten alueellisten olosuhteiden takia
täydellistä tasa-arvoa sopimuksentekijöiden välillä on mahdoton saavuttaa, vaikka sii-
hen tuleekin mahdollisuuksien mukaan pyrkiä. Useissa lainopillisissa tutkimuksissa
esimerkiksi maankäyttösopimuksia koskevaa problematiikkaa on tutkittu nimenomaan
maanomistajan yhdenvertaisuuden näkökulmasta (Kalliokoski Juho 2015). Useissa
yhteyksissä on myös keskusteltu ja esitetty ajatuksia maankäyttösopimusmenettelyn
uudistamisesta tarvittavine lakimuutoksineen.

Asemakaavan käynnistämissopimus toimii esisopimuksena maankäyttösopimukselle ja parhaimmillaan sen kautta saadaan jo alkuvaiheessa kaavoitusprosessia yhteinen näkemys yhdyskuntarakenteen kustannuksista ja niiden jakamisesta. Asemakaavan käynnistämissopimuksen käyttämistä tulisi lisätä ainakin kaupungin aloitteesta käynnistyviin kaavamuutoksiin. Tapauskohtaisesti tulisi harkita myös sopimuksen solmimista kaava-alueilla, jotka vaativat normaalia korkeampaa kunnallistekniikan laatutasoa tai ovat muutoin luonteeltaan erityisiä. Asemakaavoitusprosessiin uutena vaiheena aloitettu aloituskokous toimii luontevana ponnahduslautana asemakaavan käynnistämissopimuksen solmimiselle. Toimivan aloituskokouksen ja sen pohjalta laadittavan asemakaavan käynnistämissopimuksen ansiosta maankäyttösopimusprosessi on mahdollista saada sujuvammaksi.

Maankäyttösopimus on kiistatta merkittävin ja yleisin sopimus, joka koskee kaavojen toteuttamisvastuun kustannuksia ja niiden jakamista. Arvonnousun ja kunnallistekniikan kustannusten lisäksi maankäyttösopimuksissa olisi pyrittävä entistä paremmin huomiomaan kunnan omat strategiat, kuten asunto- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet. Täydennysrakentamisen ja keskustan sekä valmiin palveluverkon piirissä (kunnallistekniikka, päiväkodit, koulut, joukkoliikenne) sijaitsevien alueiden kaavoittamista ei tulisi ainakaan vaikeuttaa maapolitiikan linjauksin. Jyväskylässä ruutukaavakeskustan kevennetty maankäyttösopimusmenettely (tarkemmin luvussa 3.2) on eräs esimerkki siitä, kuinka maankäyttösopimusmenettely voi toimia hyvänä kannusteena täydennysrakentamisen hankkeiden eteenpäinviemiseksi. Kunnan normaalista maankäyttösopimusmenettelyistä poikkeavia linjauksia kehitettäessä on huolehdittava, ettei yhdenvertaisuus kärsi. On kuitenkin mahdollista käyttää kunnan normaalista menettelystä poikkeavia linjauksia esimerkiksi niin, että ne kohdistuvat esimerkiksi rajattuun alueeseen, määräaikaaisesti ja strategisina, jolloin menettely on perusteltua. Täydennysrakentamista tulisi suosia ja siihen voitaisiin tarvittaessa kannustaa myös ruutukaava-alueen ulkopuolelle kehitettävien vastaavien menettelyin.

Maankäyttösopimuksen käyttäminen on muotoutunut ja vakiintunut melko toimivaksi prosessiksi. Sopimuskorvauksen määräytymisen periaatteisiin on hyvä kiinnittää huomiota, jotta maanomistajia voitaisiin alueiden ja kaavojen erilaisuudesta huolimatta kohdella mahdollisimman tasapuolisesti. Silloin kun osa tai jopa koko sopimusmaksu hyväksytään korvattavaksi alueluovutuksina, maankäyttösopimukseen on hyvä liittää kiinteistökaupan esisopimus. Alueluovutukset tulee arvioida samaa, yhtenäistä periaatetta noudattaen. Mahdollisen lakimuutoksen tultua voimaan yhä useampi asemakaava

hyväksytään lautakunta-asteella, tavoitteena kaavoitusprosessin sujuvoittaminen. Maankäyttösopimuksia tulisi sen jälkeen mahdollisuuksien mukaan pyrkiä solmimaan jo asemakaavaluonnoksen nähtävillä olon jälkeen.

Jyväskylän kaupungin käyttämän *yhteistoimintasopimuksen* voisi jatkossa nimetä Kuntaliiton mallin mukaisesti yhteistyösopimukseksi, jonka lisäksi kaupungille tärkeiden tavoitteiden toteutuminen tulisi sanktioida. Kaupungin pitkäaikaisilla maanvuokrasopimuksilla luovutettujen tonttien sopimusmenettely kaavamuuostilanteissa on jäänyt osin linjaamatta. Jos kaavamuutoksella syntyy uutta rakennusoikeutta tai kaupungille syntyy kunnallisteknisiä kustannuksia, tehdään vuokralaisen kanssa *esisopimus* uudesta *vuokrasopimuksesta* sekä mahdollisten kustannusten jaosta viranhaltijapäätöksensä.

Vertailukaupunkeja haastateltaessa ja eri kaupunkien internetsivuja tutkiessa kävi selvästi ilmi se, kuinka jo pelkästään lakiin perustumattomien sopimusten osalta kaupunkien sopimustekniikka eroaa toisistaan. Eroavaisuudet syntyvät jo sopimusten nimeämisessä, mutta myös sopimuskäytännöt sekä päätöksentekomenettely poikkeavat toisistaan. Sinällään sopimuksilla ei ole määrämuotoa, lukuun ottamatta esimerkiksi sopimuksen yhteydessä tehtävää kiinteistökaupan esisopimusta, jolloin noudatetaan maakaaren määräyksiä. Ei kuitenkaan liene merkityksellistä se, millainen maapoliittinen sopimusympäristö kussakin kaupungissa tai kunnassa vallitsee ja kuinka ne toisistaan eroavat vaan se, että sopimukset muodostavat jokaisella paikkakunnalla yksilöllisesti räätälöidyn ja toimivan ohjauskeinon maapoliittikan hoitamiseen. Toimivaa sopimustekniikkaa tarvitaan kaupungin nopean kasvun tueksi, mutta myös jos kasvu osoittaa merkkejä taantumisesta tai suuntutumisesta poikkeavasti kaupungin strategioihin ja linjauksiin nähden.

Pitkään valmisteilla ollut sote- ja maakuntaudistus tuonee vaikutuksensa myös maapoliittisen sopimiseen. Sopimusten kautta saatavien tulojen merkitys korostuu entisestään, kun kuntien taloudellinen tilanne verotulojen vähenemisen myötä tiukkenee. Tällöin myös maapoliittisten sopimusten kautta saatu rahoitus yhdyskuntarakentamiseen on entistä merkittävämmässä asemassa. Jyväskylän seudun suhteellinen väestönkasvu on koko maan mittakaavassa erittäin nopeaa ja rakentaminen sekä väestönkasvuon että talouden elpymisen ja lainojen matalan korkotason ansiosta vilkasta. Asemakaavoitukseen liittyvässä maapoliittisessa sopimisessa on tärkeää löytää toimiva ja luotettava prosessi, jotta voidaan tältä osin vastata kaupungin hallittuun kasvuun.

Lähteet

Annola Vesa. 2016. Sopimustulkinta. Helsinki: Talentum Media Oy.

Eerolainen Jussi. 1990. Maankäyttösopimukset. Helsinki: Suomen Kaupunkiliitto.

Ekroos Ari & Majamaa Vesa. 2015. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 3. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Hallintolaki 6.6.2003/434.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Hallituksen esitys 167/2002.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Hallituksen esitys 251/2016.

Hoppu-Mäenpää Leena. 2011. Suomen Kuntaliitto ry. Maapolitiikkaseminaari 8.6.2011.

Ijäs Susanna. 2016. Lakimies, Suomen Kuntaliitto ry, Helsinki. Keskustelu 27.10.2016.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. 2008. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ry.

Jyväskylän kaupungin maapolitiikan periaatteet 2013. Jyväskylän kaupunki.
<http://www.jyvaskyla.fi/tontit/maapolitiikka>

Jääskeläinen Lauri. & Syrjänen Olavi. 2014. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 4. painos. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen. 2016. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. www.ym.fi/mrlmuutokset Luettu 19.12.2016.

Kalliokoski Juho, Maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus perusoikeuksien ja hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa. OMT-tutkielma 22.2.2015. Helsingin yliopisto.
<https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/154076/Gradu%20Juho%20Kalliokoski.pdf;sequence=2>

Korkein hallinto-oikeus 28.3.2006:14, taltio 714, DNro 3188/1/05.

Korkein oikeus 15.3.1996:7, taltio 302, DNro S94/1622.

Korkein oikeus 18.2.2016:8, taltio 353, DNro S2014/421.

Leponiemi Ulriika, Siitonen Pentti, Anttiroiko, Ari-Veikko. 2010. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö. Verkkodokumentti. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. <http://docplayer.fi/150538-Julkisen-ja-yksityisen-sektorin-valinen-yhteisty.html> Luettu 16.1.2017

Maakaari 12.4.1995/540

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999). <http://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>. Luettu 22.2.2016.

Maapolitiikan opas. 2012. Verkkodokumentti. Suomen Kuntaliitto ry. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikka.aspx. Luettu 13.10.2015.

Maapolitiikan opas. 2012. Verkkodokumentti. Suomen Kuntaliitto ry. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/prosessinakokulma.aspx. Luettu 13.10.2015.

Maapolitiikan opas. 2012. Verkkodokumentti. Suomen Kuntaliitto ry. http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-oppaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maapolitiikka.aspx. Luettu 14.11.2016.

Mäkinen Eija. 2000. Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.

Oikeustoimilaki 13.6.1929/228.

Perustuslaki 11.6.1999/731.

Rintamäki Vesa. 2007. Maankäyttösopimus – Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki: Edita Prima Oy.

Saarnilehto Ari. 2009. Sopimusoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.

Uudenmaan liiton julkaisuja E 95 – 2007. Kunnan maapoliittinen ohjelma, valmistelijan käsikirja. Helsinki: Uudenmaan liitto.

Kysymysrunko puhelinhaastattelun pohjaksi

1. Kaupungin maanomistustilanne
2. Mitä asemakaavoitukseen ja asemakaavan toteuttamiseen liittyviä erilaisia sopimustyyppisiä kaupungissanne on käytössä (esim. puite-, aie-, yhteistoiminta-, toteuttamis-, asemakaavan käynnistämisen- tai maankäyttösopimus)?
 - millaisia tilanteita eri sopimustyyppit palvelevat (esim. maanomistuksellinen tilanne ja/tai hankkeesta tai sen laajuudesta ja sijainnista riippuva)
3. Kaavoitukseen liittyvien sopimusten taloudellinen merkitys kaupungille? Kunnallistekniikan rakentamiseen perustuvien sopimusmaksujen käyttäminen?
4. Kuka tai mikä taho neuvottelee eri sopimuksia ja mikä niiden päätöksentekomenettely on?
5. Kuinka sopimusten seuranta on järjestetty ja mahdollisesti varmennettu?
6. Vaaditaanko sopimusveloitteiden suorittamisen varmistamiseksi vakuudet? Millainen vakuus hyväksytään?
7. Vaaditaanko kaupungille maksettavalle rahalliselle sopimuskorvaukselle korkoa ja jos, niin millä perusteella?
8. Kuinka menetellään sopimusrikkomustapauksissa?
9. Käyttämiinne sopimukseen (sopimustyypeittäin) liittyviä mahdollisia ongelmia ja riskejä? Kuinka ne on pyritty ratkaisemaan?
10. Onko jotain olennaista, jota haluaisit tuoda esille aiheeseen liittyen?

MUISTILISTA ASEMAKAAVOITUKSEN KÄYNNISTÄMISSOPIMUKSEN LAATIMISEN
YHTEYDESSÄ KÄSITELTÄVISTÄ JA MAHDOLLISESTI SOVITTAVISTA ASIOISTA

maapolitiikan työryhmä
Suomen Kuntaliitto
6.6.2003

Muistilistan tarkoituksena on toimia apuvälineenä asemakaavoituksen käynnistämissopimuksesta neuvoteltaessa ja sopimusta laadittaessa. Listalle on pyritty kokoamaan asiat, jotka tulisi käydä läpi sopimuksista neuvoteltaessa ja jotka tulisi tarpeen mukaan kirjata sopimuksiin. Hakasuluissa [] on mainittu harvemmin esille tulevia asioita.

SOPIJAPUOLET

xxx kunta
yhteystiedot
jäljempänä tässä sopimuksessa "Kunta"

xxx maanomistaja
yhteystiedot
jäljempänä tässä sopimuksessa "Maanomistaja".

SOPIMUSALUE

Sopimus koskee seuraavia kiinteistöjä:
xxx tila RN:o xxx kylässä, pinta-ala noin xxx ha.
xxx tontti nro xxx kaupunginosassa, pinta-ala xxx m²
jäljempänä tässä sopimuksessa "Sopimusalue".
Sopimusalueen kokonaispinta-ala on noin xxx ha.
Sopimusalue on rajattu tämän sopimuksen liitekartassa xxx .

SOPIMUKSEN TARKOITUS

Sopimuksen tarkoituksena on, että Kunta ja Maanomistaja sopivat sopimusalueen asemakaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä ehdoista. Sopijapuolet ovat tietoisia siitä, että käynnistyvä asemakaavoituksen valmistelu ei välttämättä johda asemakaavan hyväksymiseen.

LÄHTÖTILANNE

- kaavat
- suojelualueet, muinaismuistot, saastuneet maa-alueet, ym. päätökset
- kaavalliset selvitykset

.....

MAANOMISTAJAN ESITTÄMÄT TAVOITTEET JA LÄHTÖKOHDAT SOPIMUSALUEEN ASEMAKAAVOITTAISELLE JA KAAVAN TOTEUTTAMISELLE

[Maanomistaja on kirjeessään (pvm) tehnyt aloitteen sopimusalueen asemakaavoittamisesta/ ottanut kantaa sopimusalueen asemakaavoittamiseen], liite xxx]

[Maanomistaja esittää sopimusalueen asemakaavoituksessa selvitettäväksi, voidaanko sopimusalueelle sijoittaa...rakentamistalaatu...toiminnallisuus...määrä (km2).]

Sopimusosapuolet ovat tietoisia siitä, että yhtiön esittämät tavoitteet eivät sido Kuntaa kaavoittajana.

KUNNAN ESITTÄMIÄ TAVOITTEITA JA LÄHTÖKOHTIA SOPIMUSALUEEN ASEMAKAAVOITTAISELLE JA KAAVAN TOTEUTTAMISELLE

Kunta on asettanut sopimusalueen yleiskaavoitukselle/ asemakaavoitukselle tavoitteita kaavoitusohjelmassa/suunnitelmassa/kannanotossa/päätöksessä, jotka ovat tämän sopimuksen liitteinä (liite xxx).

KARTOITUS

Sopimusalueelta laaditaan ajantasainen kaavan pohjakartta mittakaavassa 1: xxx . Kunnan käyttämien numeerisen kaavan pohjakartan laatimisohjeiden mukaisesti. Kunta vastaa sopimusalueen kartoituksen suorittamisesta [/ Kunta teettää kartoituksen konsultilla]. Maanomistaja maksaa sopimusalueen kartoituksen sekä kartan tarkistamisen kustannukset[/kustannusten korvauksena xxx €]. Laadittava kartta-aineisto kaikkine oikeuksineen jää Kunnan omistukseen ja vapaaseen käyttöön.

ASEMAKAAVA

Kunta selvittää asemakaavoituksen reunaehdot sopimusalueella. Mikäli kunta toteaa kaavoitukselle olevan edellytyksiä, kunta valmistelee kaavaluonnoksen ja esittää sen kunnan[/kaupungin] ao. lautakunnan käsiteltäväksi. Tavoitteena on, että [asemakaavoituksen edellytykset selvitetään xxx mennessä ja] mahdollinen kaavaluonnos käsitellään xxx mennessä.

Maanomistaja sitoutuu maksamaan Kunnalle asemakaavan valmistelun kunnalle aiheuttamat kustannukset. Edellä mainittuihin kustannuksiin luetaan asemakaavan laatimisen ja käsittelyn sekä tässä yhteydessä tarvittavien maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien tai hankkeen toteuttamisen muutoin edellyttämien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kustannukset /kustannusten korvauksena xxx €.

SOPIMUSALUETTA KOSKEVAN MAANKÄYTTÖSOPIMUKSEN LAATIMINEN

Kunta ja Maanomistaja pyrkivät neuvottelemaan asemakaavaehdotuksen/luonnoksen lautakuntakäsittelyn jälkeen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen maankäyttösopimuksen sopimusalueen asemakaavan toteuttamisesta.

SOPIMUKSEN VOIMAANTULO JA SITOVUUS

Tämä sopimus tulee voimaan sekä Kuntaa ja Maanomistajaa sitovaksi sen jälkeen, kun tämä sopimus on allekirjoitettu.

[Tämä sopimus tulee voimaan sekä Kuntaa ja Maanomistajaa sitovaksi sen jälkeen, kun tämä sopimus on allekirjoitettu ja kunnan tämän sopimuksen hyväksymistä koskeva päätös on saanut lainvoiman.]

SOPIMUKSEN SIIRTÄMINEN

Maanomistaja ei saa siirtää tätä sopimusta osittain tai kokonaan kolmannelle ilman Kunnan suostumusta.

SOPIMUSALUEEN LUOVUTTAA

Mikäli Maanomistaja luovuttaa sopimusalueen osittain tai kokonaan kolmannelle tämän sopimuksen voimassa ollessa, maanomistaja vastaa edelleen Kuntaan nähden tämän sopimuksen mukaisista velvoitteista.

ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN

Erimielisyydet, joita sopijapuolet eivät pysty neuvotteluissa ratkaisemaan, ratkaistaan xxx käräjäoikeudessa.

Päiväys...
Allekirjoitukset....

MUISTILISTA MAANKÄYTTÖSOPIMUKSEN LAATIMISEN YHTEYDESSÄ
KÄSITELTÄVISTÄ JA MAHDOLLISESTI SOVITTAVISTA ASIOISTA

maapolitiikan työryhmä
Suomen Kuntaliitto
6.6.2003

Muistilistan tarkoituksena on toimia apuvälineenä maankäyttö Sopimuksista neuvoteltaessa ja maankäyttö Sopimusta laadittaessa. Listalle on pyritty kokoamaan asiat, jotka tulisi käydä läpi maankäyttö Sopimuksista neuvoteltaessa ja jotka tulisi tarpeen mukaan kirjata sopimuksiin. Hakasuluissa [] on mainittu harvemmin esille tulevia asioita.

SOPIJAPUOLET

xxx kunta
yhteystiedot...
jäljempänä tässä sopimuksessa "Kunta"

xxx maanomistajana
yhteystiedot...
jäljempänä tässä sopimuksessa "Maanomistaja".

SOPIMUSALUE

Sopimus koskee seuraavia kiinteistöjä:
xxx tila RN:o xxx kylässä, pinta-ala noin xxx ha.
xxx tontti nro xxx kaupunginosassa, pinta-ala xxx m2
jäljempänä tässä sopimuksessa "Sopimusalue".
Sopimusalueen kokonaispinta-ala on noin xxx ha.
Sopimusalue on rajattu punaisella tämän sopimuksen liitekartassa xxx .

SOPIMUSALUEEN NYKYINEN KAAVOITUSTILANNE

Sopimusalueella on voimassa seuraavat kaavat:
.....

LÄHTÖKOHDAT

- viittaus: asemakaavan laatimista koskeva sopimus
.....

SOPIMUKSEN TARKOITUS

Sopimuksen tarkoituksena on, että Kunta ja Maanomistaja sopivat tällä sopimuksella asemakaavaehdotuksen A- xxx mukaisesta rakentamisesta ja muusta kaavan toteuttamisesta Sopimusalueelle edellyttäen, että asemakaava saa lainvoiman.

ALUEIDEN LUOVUTTAMINEN JA/TAI VAIHTAMINEN

Tähän maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen liittyvä maa-alueiden luovutusta koskeva kiinteistökaupan esisopimus allekirjoitetaan yhtä aikaa tämän sopimuksen allekirjoittamisen kanssa.

MAHDOLLINEN PILAANTUNUT MAAPERÄ

Sopimusalueella olevien mahdollisten pilaantuneiden (saastuneiden) maa-alueiden olemassaolo selvitetään ja alueet kunnostetaan xxx mennessä. Tarvittavien selvitysten ja tutkimusten teettämisestä vastaa Yhtiö/Kunta. Em. tutkimusten ja selvityksen kustannuksista vastaa Yhtiö. Mikäli Sopimusalueelta löytyy pilaantuneita (saastuneita) maa-alueita, niiden kunnostamisesta sekä pilaantuneen (saastuneen) maa-aineksen jatkokäsittelystä vastaa xxx alueen osalta Kunta ja xxx alueen osalta Yhtiö kumpikin omalla kustannuksellaan.

Mikäli sopimusalueelta löytyy myöhemmin rakentamisen tai alueen muun käytön yhteydessä pilaantuneita (saastuneita) maa-alueita, niiden tutkimisesta, maaperän kunnostamisesta sekä jo toteutetuille rakennuksille ja rakenteille saastuneesta maaperästä aiheutuvasta vahingosta sekä pilaantuneen (saastuneen) maaperän alueen asukkaille tai kolmansille aiheutuneista vahingoista vastaa Yhtiö omalla kustannuksellaan.

Mikäli Yhtiö ei ole täyttänyt tässä tarkoitettua velvollisuutta xxx kuukauden kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta, kunnalla on oikeus tutkia ja puhdistaa pilaantunut alue yhtiön lukuun ympäristöviranomaisten antamien päätösten mukaisesti ja peria toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset Yhtiöltä.

KUNNALLISTEKNIIKAN SEKÄ YLEISTEN ALUEIDEN RAKENTAMINEN JA KUNNOSSAPITO

Kadut ja muut yleiset alueet

Sopimusalueella asemakaavassa osoitettujen katujen/lähivirkistysalueiden/puistojen suunnittelusta ja rakentamisesta vastaa Maanomistaja/Kunta omalla kustannuksellaan. Edellä mainittujen alueiden kunnossapidosta vastaa Maanomistaja/Kunta omalla kustannuksellaan.

Edellä mainitut alueet ja rakenteet suunnitellaan ja rakennetaan Kunnan hyväksymien suunnitelmien mukaisesti ja Kunnan valvonnassa siinä aikataulussa kuin alueen korttelien rakentaminen edellyttää.

Vesi- ja jätevesihuollon järjestäminen

Maanomistajalla on velvollisuus liittyä Kunnan vesi- ja jätevesihuollon verkostoihin elleivät Kunta ja Maanomistaja vesihuoltolain puitteissa erikseen toisin sovi. Kunta perii Sopimusalueella normaalin taksan mukaiset vesi- ja jätevesihuollon liittymismaksut sekä vesi- ja jätevesimaksut.

Johtojen ja laitteiden siirtäminen

Sopimusalueella olevien johtojen ja laitteiden siirtämisestä vastaa Maanomistaja/Kunta.... omalla kustannuksellaan.

- tarvittavat rasitteet

Autopaikkojen järjestäminen

Asemakaavaluonnoksessa/ehdotuksessa A- xxx osoitettavan autopaikkavelvoitteen täyttämiseksi Maanomistaja/Kunta rakentaa/rakennuttaa omalla kustannuksellaan autopaikat/pysäköintilaitoksen/pysäköintialueen/ asemakaavaluonnoksessa A- xxx osoitetuille tonteille xxx mennessä. Rakennettavat autopaikat jäävät/siirtyvät Maanomistajan/Kunnan omistukseen ja hallintaan. Autopaikat ovat yksityisessä/yleisessä käytössä. Autopaikat ovat nimeämättömiä/nimettyjä.

- tarvittavat rasitteet

Kilpailuttaminen

- laki julkisista hankinnoista [linkki Anteron tekstiin]

KORTTELIEEN RAKENTAMINEN, RAKENTAMISTAPA JA –AIKATAULU

Kaavan A- xxx mukaisten korttelialueiden rakentaminen ja niiden edellyttämä kunnallistekniikka ja muu yhdyskuntarakenne toteutetaan seuraavassa järjestyksessä ja aikataulussa:

- Kaupunginosa/kortteli/tontti
- Toteutusmäärä(km2/ % rakennusoikeudesta)
- Aikataulu (mennessä)

.....

Maanomistaja/Kunta laatii kustannuksellaan Sopimusalueen korttelialueelle mahdollisesti tarvittavat korttelisuunnitelmat, jotka hyväksytetään Kunnan asianomaisissa elimissä.

Maanomistaja/Kunta laatii kustannuksellaan Sopimusalueelle mahdollisesti tarvittavat asuntorakentamisen miljöö- ja talotyypisuunnitelmat.

MUUT KORVAUKSET

Sen lisäksi mitä tässä Sopimuksessa on muutoin sovittu, Maanomistaja maksaa Kunnalle Sopimusalueelle tämän sopimuksen mukaisesti toteutettavien/aiemmin toteutettujen/tämän sopimuksen ulkopuolella erikseen sovittavalla tavalla myöhemmin toteutettavien , liitteessä xxx yksilöityjen kunnallistekniikan/maanhankinnan/julkisen palvelurakenteen toteuttamisen/... kustannusten korvauksena xxx € xxx mennessä.

RAKENTAMATTOMAN MAAN EDELLEENLUOVUTUS

Maanomistaja vastaa tämän sopimuksen velvoitteiden toteuttamisesta myös niiden tonttien tai tonttien hallintaan oikeuttavien osakkeiden osalta, jotka se luovuttaa rakentamattomana kolmannelle ellei kunnan kanssa erikseen toisin sovita. Tällöin ko. luovutuskirjaan on otettava tämän sopimuksen mukaiset ehdot siten, että tämän sopimuksen mukaiset korvaukset, sopimussakot ja muut saatavat maksetaan sopimusrikkomuksen tapahtuessa Kunnalle.

VAKUUDET

Tämän Sopimuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi Maanomistaja luovuttaa Kunnalle xxx € suuruisen, Kunnan hyväksymän vakuuden tämän sopimuksen allekirjoitustilaisuudessa. Vakuutena luovutetaan kunnan nimiin tehty talletus/ kunnalle luovutettu omavelkaista pankkitakaus/sopimusalueen kiinteistöihin parhaimmalla etuoikeudella kiinnitetty haltijavelkakirjat.

SOPIMUSSAKKO

Mikäli Maanomistaja ei ole toteuttanut tässä sopimuksessa tarkoitetun asemakaavan korttelien rakennusoikeudesta xxx % xxx kuluessa asemakaavan lainvoimaiseksi tulosta, Maanomistaja maksaa Kunnalle korvauksena xxx € xxx mennessä, ellei Kunnan ja Maanomistajan kesken erikseen toisin sovita.

[Mikäli sopimusalueen toteuttaminen ei käynnisty xxx kuluessa asemakaavaluonnoksen A- xxx lainvoimaiseksi tulosta, Maanomistaja sitoutuu luovuttamaan asemakaavaluonnoksen A- xxx mukaiset korttelialueet Kunnalle hintaan xxx €/kerrosneliömetri.]

- sopimussakko rahakorvausten lisäksi maa-alueluovutuksina (kiinteistöluovutuksen esisopimus)

Mikäli maanomistaja luovuttaa rakentamattomana omistamansa sopimusalueen alueet tai osan niistä tai siirtää tämän sopimuksen kolmannelle ilman Kunnan suostumusta, Maanomistaja maksaa Kunnalle korvauksena xxx € xxx kuluessa ao. alueen luovutuksesta tai sopimuksen siirrosta.

SOPIMUKSEN VOIMAANTULO JA SITOVUUS, SEKÄ RAUKEAMINEN

Tämä sopimus tulee voimaan sekä Kuntaa ja Maanomistajaa sitovaksi sen jälkeen, kun tämä sopimus on allekirjoitettu ja kun kunnan sopimuksen hyväksymispäätös on lainvoimainen.

Mikäli asemakaava ei saa lainvoimaa tai tulee voimaan sisällöltään olennaisesti toisenlaisena sopijapuolet neuvottelevat sopimuksen jatkamisesta tai päättämisestä.

Sopimuksen rautessa osapuolilla ei ole oikeutta mihinkään vaatimuksiin sopimuksen nojalla ja osapuolet eivät ole velvollisia mihinkään korvauksiin sopimuksen raukeamisen johdosta.

SOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN

Tämä sopimus päättyy, kun sopimusosapuolet ilmoittavat sopimusvelvoitteidensa täyttämisen ja se voidaan neuvottelussa yhteisesti todeta sekä allekirjoitetaan sopimuksen päättymistä osoittava asiakirja.

ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN

Erimielisyydet, joita sopijapuolet eivät pysty neuvotteluissa ratkaisemaan, ratkaistaan xxx käräjäoikeudessa.

Päiväys ...
Allekirjoitukset....