

Jani Kiiskilä

Kunnan tonttutuotannon edistäminen rakennetuilla lievealueilla Valkeakoskella

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Insinööri (ylempi AMK) -tutkinto
Rakentamisen koulutusohjelma
Maanmittauksen suuntautuminen
Opinnäytetyö
9.10.2013

Tekijä Otsikko	Jani Kiiskilä Kunnan tonttutuotannon edistäminen rakennetuilla lievealueilla Valkeakoskella
Sivumäärä Aika	57 sivua + 6 liitettä 9.10.2013
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	rakentaminen
Suuntautumisvaihtoehto	maanmittaus
Ohjaajat	lehtori Juhani Nippala lehtori Jussi Laari kaavoituspäällikkö Alf Lindström
<p>Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää lievealueiden maanhankinnan ja maankäytösopimusten suhdetta kunnissa sekä lievealueiden kaavoitusta hidastavia ja edistäviä toimenpiteitä. Selvityksen perusteella muodostettiin toimintamalli Valkeakosken kaupungille rakennetun lievealueen maanhankinnan ja maankäytösopimusten suhteen.</p> <p>Tutkimusongelmaa lähestyttiin kirjallisuuden ja kyselytutkimuksen kautta. Kirjallisuudesta on selvitetty lainsäädäntöä ja kuntien käytäntöjä liittyen maapoliittisiin keinoihin yleensä ja erityisesti lievealueilla. Kyselytutkimuksella on pyritty hahmottamaan millaisin käytännön keinoin kaavoitusta voi edistää ja mitä erityisiä ongelmia rakennettujen lievealueiden asemakaavoittamiseen liittyy. Kyselytutkimuksella oli myös tarkoitus vahvistaa kirjallisuudesta saatua tietoa. Työllä oli tarkoitus myös lisätä omaa tietämystä maapolitiikan ja maankäyttöpolitiikan keinoista ja vahvistaa lainsäädännön tuntemusta.</p> <p>Tehty kyselytutkimus osoittaa, että rakennettujen lievealueiden maanhankinnan ongelmat ovat yleisiä ja koskevat etenkin kasvu- ja kehyskuntia. Maanhankintaa ja kaavoituksen sujuvuutta pystytään parhaiten edistämään käyttämällä kaikkia maapoliittisia keinoja. Edistävänä asiana on myös kunnan ja maanomistajan saama hyöty tulevasta kaavoituksesta. Avoimella, johdonmukaisella ja pitkäjänteisellä toiminnalla on myös suuri merkitys. Hajarakentamisen rajoittamisella lievealueilla on suuri merkitys, jotta myös tulevaisuudessa kunnat voivat laajentua kestävästi. Tähän tulee kiinnittää huomiota riittävän pitkäjänteisesti. Myös lainsäädännön kehittämällä voisi olla vaikutusta lievealueiden maanhankintaan.</p>	
Avainsanat	maapolitiikka, kunta, maanhankinta, rakennettu lievealue

Author(s) Title	Jani Kiiskilä Land acquisition built outskirts areas in Valkeakoski
Number of Pages Date	57 pages + 6 appendices 9 November 2013
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering
Specialisation option	Land Surveying
Instructor(s)	Juhani Nippala, Senior Lecturer Jussi Laari, Senior Lecturer Alf Lindström, Head of City Planning
<p>The aim of this study was to study the practices in land acquisition and land use in outskirts areas of municipalities. The aim was also to clarify which measures affect town planning in the outskirts areas. Based on the research, an operation model was created for the municipality of Valkeakoski regarding land acquisition and land use in built outskirts areas.</p> <p>With the help of literature, legislation and general practices of municipalities in land acquisition and land use especially in outskirts areas, were studied. An internet survey was conducted to find out which measures facilitate town planning and what are the problem areas in building in outskirts areas.</p> <p>The internet survey showed that land acquisition in built outskirts areas is quite a big problem in municipalities, especially in growing cities. Land acquisition and town planning is most effective when municipalities use all means enabled by legislation. Land owner and municipalities should reach a win-win situation. Open, long-sighted and logical operation is also significant. Limiting scattered settlement in outskirts areas is also important to ensure sustainable expansion of municipalities. This should be considered in long-term. Also developing legislation could affect land acquisition in planned areas in municipalities.</p>	
Keywords	land policy, municipality, land acquisition, built planned area

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Tutkimusasetelma	1
3	Maankäyttöpolitiikka kunnassa	4
3.1	Maanhankintaan pohjautuva kaavoitus	9
3.2	Maankäytösopimukseen pohjautuva kaavoitus	11
3.3	Kunnan maapolitiikan keinot	13
3.4	Kunnan maanhankinta	14
3.5	Muita keinoja edistää asemakaavoitusta	17
4	Haja-asutusalueelle rakentaminen	22
5	Esimerkkejä muiden kuntien maapolitiikasta	25
5.1	Hajarakentamisen ohjaaminen Tampereen kaupunkiseudulla	25
5.2	Kuntien maapolitiikkaa rakennetuilla lievealueilla	28
6	Kyselytutkimus	32
7	Periaatteet rakennettujen lievealueiden maanhankinnassa Valkeakoskella	44
7.1	Valkeakosken tilanne	44
7.2	Maanhankinnan ja maankäytösopimusten suhde Valkeakoskella	47
8	Yhteenveto ja johtopäätökset	51
	Lähteet	55
	Liitteet	
	Liite 1. Kyselyn saate	
	Liite 2. Tehty kysely	
	Liite 3. Kyselyn tulokset	
	Liite 4. Maanhankinnan periaatteet Valkeakoskella	
	Liite 5. Rakennettujen alueiden kaavoitusta edistäviä toimia	
	Liite 6. Rakennettujen alueiden kaavoitusta hidastavia seikkoja	

1 Johdanto

Kunnan maapolitiikka on osa kunnan strategista suunnittelua ja on osaltaan merkittävä kunnan tarjotessa hyvää elinympäristöä ja kestävää yhdyskuntarakennetta omille kuntalaisilleen. Strategiset vaikutukset ovat pitkäaikaisia ja hitaasti muutettavia. Maapolitiikan eri toimenpiteillä voidaan vaikuttaa myös kuntatalouteen. Maapolitiikan erilaiset toimintatavat maanhankinnassa ja kaavoitettavan maan periaatteet vaikuttavat monella tavalla kunnan yhdyskuntarakenteeseen, kunnan imagoon ja maapolitiikan hoitamiseen sekä maanhintaan kunnassa.

Kunnan toteuttama maapolitiikka vaikuttaa erityisesti kunnan mahdollisuuksiin tuottaa tontteja. Tarjoamalla tontteja kunta toteuttaa etenkin kunnan asunto- ja elinkeinopolitiikkaa. Erilaisilla kunnilla on hyvin erilaisia tarpeita ja tavoitteita maapolitiikassa. Kasvavat kunnat ja kaupungit pyrkivät hillitsemään kaava-alueiden ulkopuolista rakentamista ja ohjaamaan rakentamisen kaava-alueelle ja jopa hillitsemään kasvuvauhtia. Toisaalta taantuvat kunnat pyrkivät tiivistämään rakennetta ja samalla houkuttelemaan asukkaita ja yrityksiä kuntaan eri keinoin. Maapoliittisten eri keinojen vaikuttavuus ilmenee useilla tavoilla. Taloudelliset seikat ovat merkittäviä, mutta vähintään yhtä merkittäviä ovat tonttien saatavuus ja hinta rakentajille. Onnistuneen maapolitiikan vaikutus kuntalaisille näkyy siten, että uusille asukkaille ja yrityksille on tarjolla kohtuuhintaisia tontteja asumista ja yritystoimintaa varten. Kunnalle on merkitystä sille, että kunnan toiminta on läpinäkyvää ja toiminta perustuu eettisesti ja taloudellisesti kestäviin periaatteisiin. Myös kuntalaisen kannalta on merkittävää, millaista asuinympäristöä tehdään ja kuinka suuret ovat uusien rakennettavien alueiden kustannukset tai tulot kunnalle. Mitä niukemmat taloudelliset resurssit kunnilla on, sitä tärkeämpää on tiedostaa valintojen merkitys. Kunnalla on kaavoitusmonopolinsa ansioista merkittävä vastuu tonttituotannon onnistumisessa.

2 Tutkimusasetelma

Kunnan tai kaupungin ei ole useimmiten järkevää hankkia jo rakennettuja tiloja omaanseen, vaikka kunta muutoin kaavoittaisi vain omaa maata. Näiden rakennettujen tilojen osalta joudutaan asemakaavavaiheessa harkitsemaan rajanvetoa, kunnan maanhan-

kinnan tai kaavoituksen tuoman arvonnousun perimiseen perustuvien maapoliittisten keinojen välillä. Tässä työssä tutkittiin erilaisten maapolitiikassa tehtävien valintojen vaikutusta tonttituotantoon rakennetuille lievealueille tehtävän ensimmäisen asemakaavan osalta. Tutkimus on tehty kirjallisuustutkimuksena sekä kyselytutkimuksena. Kyselytutkimuksella on pyritty keräämään kunnissa käytössä olevia hyviä maapoliittisia käytäntöjä ja kaavoitusta edistäviä keinoja. Kyselytutkimuksella on tarkoitus myös selvittää ja mahdollisesti vahvistaa käsitystä asioista, jotka voivat haitata tai hidastaa rakennettujen lievealueiden asemakaavoittamista. Kirjallisuustutkimuksella pyritään selvittämään aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä ja kuntien olemassa olevia periaatteita. Lainsäädännöstä käydään läpi kunnan maanhankintaan ja tonttimaan käyttöön saamisen edistämiseen liittyvää kirjallisuutta sekä muita maapoliittisia keinoja. Rakennettujen lievealueiden hajarakentamista käydään myös läpi alueen asemakaavoituksen näkökulmasta. Työssä vertaillaan eri kunnissa käytettyjä maapoliittisia keinoja rakennettujen lievealueiden asemakaavoittamiseksi. Kirjallisuustutkimuksen ja kyselytutkimuksen tavoitteena on kerätä parhaita käytäntöjä kunnista ja muodostaa tämän perusteella periaatteet Valkeakoskelle. Tutkimuksen tavoitteena on näin muodostaa toimintatapa rakennettujen lievealueiden maanhankinnalle ja mahdollisille muille toimenpiteille, joilla voidaan edistää asemakaavoitusta kasvavalle keskikokoiselle kunnalle, jota Valkeakoski edustaa.

Tässä työssä tutkitaan rakennetun lievealueen kaavoitusta ja tonttimaan käyttöön saamista edistäviä keinoja. Näkökulma poikkeaa siten merkittävästi jo asemakaavoitetun ja asemakaavalla tiivistettävän alueen toimintatavoista. Lievealueella rakennusoikeuden määrä asemakaavoissa on yleensä pienehkö ja arvonnousu kunnalle koituvien kulujen vähennyksen jälkeen on usein vaatimatonta, keskikokoisissa kunnissa. Kaava-alueiden rakentamiskustannukset kunnalle ovat kuitenkin merkittäviä. Asemakaavamuutosalueella on yleisimmin lähtökohtana, että osa arvonnoususta kuuluu maanomistajalle.

Työn tavoitteena on myös tunnistaa tonttituotannon esteitä ja pyrkiä saamaan ehdotus tai toimintamalli Valkeakoskelle, jolla voitaisiin edistää lievealueiden saamista asemakaavoitetuksi ja tontit rakennetuiksi. Alueiden toteutus tulisi olla mahdollista maanomistajien ja kunnan kannalta.

Aluksi selvitetään muutamia keskeisiä käsitteitä, jotta väärinymmärryksen vaara pieneneisi.

Maapolitiikalla tarkoitetaan tässä niitä kuntien käyttämiä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät maa-alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä tonttimaan käyttöön saamisen edistämiseksi tehtävät toimenpiteet. Eerolainen jakaa käytännön maapolitiikan maanhankintaan ja maanluovuttamiseen sekä yksityisen tonttimaan käyttöön saamisen edistämiseen ja sopimuspolitiikkaan. (1, s. 10.)

Maankäyttöpolitiikka sisältää edellisen lisäksi kunnan tavoitteita ja suunnitelmia, joilla maankäyttöä ohjataan haluttuun suuntaan. Maapolitiikalla pyritään toteuttamaan ja edistämään maankäyttöpolitiikassa asetettuja tavoitteita. Tavoitteet liittyvät kaavoitukseen, mutta tavoitteisiin sisältyy yleisesti myös mm. asunto- ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. (2 s. 29–32.)

Rakentamattomalla kiinteistöllä tarkoitetaan tässä työssä sellaisia kiinteistöjä, joilla ei ole asuin- eikä teollisuusrakennuksia tai muitakaan rakennuksia, joilla olisi merkittävää arvoa.

Rakennetulla kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistöä, jolla sijaitsee asuin- tai elinkeinonharjoittamiseen soveltuvia rakennuksia. Lisäksi tässä työssä erotetaan em. alueet toisistaan asemakaavoitettuihin ja kaavoittamattomiin alueisiin.

Rakennetulla alueella tarkoitetaan aluetta, jolla on rakennettuja kiinteistöjä. Välttämättä alueen ei tarvitse olla tiiviisti asutettu. Rakennusten esiintymistiheydellä ei ole tämän työn kannalta kovin suurta merkitystä.

Lievealueen määritelmänä tässä työssä lievealueen käytetään asemakaavan ulkopuolella olevaa aluetta, jolle on odotettavissa asemakaavoitusta ainakin pitkällä aikavälillä. Alue voi ulottua korkeintaan kolmen kilometrin päähän lähitaajaman ulkoreunasta ja enintään viiden kilometrin päähän keskustaajaman ulkoreunasta. Ympäristöministeriön määritelmä lievealueelle on kaupunkiseuduille muodostuva yhtenäinen alue, joka ulottuu viiden kilometrin päähän keskustaajaman ulkoreunasta ja kolmen kilometrin päähän kaupunkiseudun lähitaajaman ulkoreunasta. Lievealueeseen eivät kuulu vesistöt,

Suomen rajojen ulkopuoliset alueet eivätkä kaupunkiseutujen ulkopuoliset taajama-alueet. (3)

Tampereen kaupunkiseudun asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen seudullisissa periaatteissa on lievealue määritelty seuraavasti "Lievealue on asemakaavan ulkopuolinen alue, jolle kohdistuu rakentamispainetta." (4) Lievealueen käsite näyttää siten olevan vielä vakiintumaton ja tapauskohtainen.

Raakamaan käsite ei ole yksiselitteinen. Lainsäädäntö ei tunne raakamaa käsitettä, oikeuskäytäntö kylläkin. Yleisesti voidaan sanoa, että raakamaa on maa-aluetta, joka on tulossa todennäköisesti asemakaavoitetuksi. Raakamaan arvonmuodostus perustuu nykykäyttöä arvokkaampaan käyttöön, ja se sisältää odotusarvoa. (5, s. 4.)

Maan ansioton arvonnousu tarkoittaa Virtasen mukaan nimenomaisesti sitä maan arvon nousua, joka ei aiheudu maanomistajan työ ja pääomapanoksista kyseisen maa-alueen tuottokyvyn parantamiseksi. Yleisesti hyväksyttyä on ajatella, että ansioton arvonnousu kuuluu yhteiskunnalle, koska yhteiskunnan kehitys aiheuttaa arvonnousun ja yhteiskunta vastaa myös tähän liittyvistä kustannuksista. (6, s. 51.)

3 Maankäyttöpoliitikka kunnassa

Maankäyttöpoliitikka sisältää kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen käytännön toimenpiteet, joilla toteutetaan kunnan maankäyttöratkaisut. Toteutus edellyttää myös muita toimenpiteitä, mm. kunnallistekniikan ja palveluiden rakentamista. (7) Kuvassa 1 Esitetään Kuntaliiton mukainen jaottelu maankäyttöpoliitiikan ja maapolitiikan sijoittumisesta kunnan strategiaihin. Kaavioon on lisätty maankäyttöpoliitiikan alle myös hajarakentamisen ohjaus, joka vaikuttaa tulevaisuuden maankäyttöön joskus hyvinkin merkittävästi, etenkin lievealueilla. Tässä työssä hajarakentamista ja sen ohjausta on tarkasteltu myöhemmin.



Kuva 1. Maapolitiikka ja maankäyttöpolitiikka osana kunnan keskeisiä strategioita. Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaiseen jaotteluun maankäyttöpolitiikasta on lisätty hajarakentamisen ohjaus. (7)

Kuntien tonttutuotannon käytännön toimintatavat poikkeavat toisistaan tavoitteiltaan ja toimintatavoiltaan merkittävästi. Toiset kunnat hankkivat kaiken ensimmäisen asemakaavoitettavan maa-alueen omistukseensa ja toisissa kunnissa maanhankinnan merkitys on vähäinen. Kunnissa, joissa maanhankinnan merkitys on vähäinen, pyritään etenemään maankäytösopimuksin. Kulttuurierot johtuvat useimmiten erilaisista historioista ja poliittisesta päätöksenteosta. Virtanen esittää myös kunnan maapolitiikasta vastaavien virkamiesten asenteiden olevan merkittävä kunnan maapolitiikan hoitamisen kannalta. (2, s. 27–28.)

Virtanen on jakanut maanhankintapolitiikan seuraavasti (2, s. 29.):

- ❖ Hankintatavat
 - vapaaehtoiset kaupat
 - lunastus
- ❖ Asenteet hankintaan
 - aktiivisuus/passiivisuus
 - johdonmukaisuus/sattumanvaraisuus
 - pitkä/lyhyt aikaväli
- ❖ Hankintojen ajoitus
- ❖ Hankintojen rahoitus

Myös suhde kaavoitukseen on olennainen, kun tutkittavana on yksityinen maanomistus ja käytännössä kaikki kunnat joutuvat ratkaisemaan kantansa kaavoituksen tuoman arvonnousun ja maanhankinnan suhteen.

Virtanen on jakanut kunnan maapolitiikan suhteen kaavoitukseen seuraavasti (2, s. 29.):

- ❖ Kaavoitettavan maan omistussuhteet
 - yksityinen maa
 - kunnan maa
 - aluerakentajan maa
 - sekalinja
- ❖ Kaavoituksen laajuus
 - runsas/suppea
- ❖ Rakennuskiellot ja –rajoitukset
- ❖ Maankäyttösopimukset

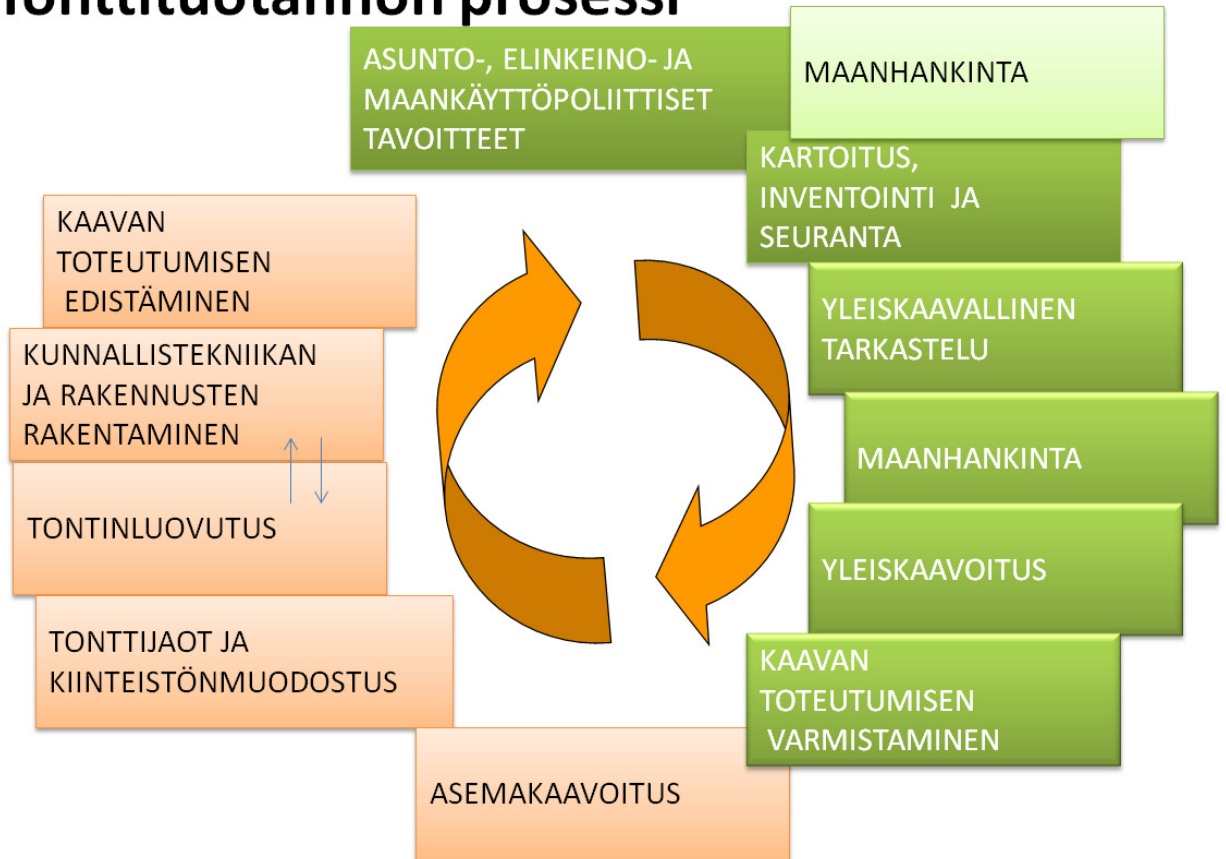
Nämä ovat tonttutuotantoprosessin kannalta kriittisimmät tekijät, ja niiden osalta kuntien tulisi pyrkiä mahdollisimman selkeään prosessiin ja toimintamalliin. Päätäjien ja virkamiesten sitoutuminen yhteiseen tavoitteeseen on erittäin tärkeää menestyksellään tonttutuotannon kannalta. Tällöin tilanne, että kunnalla on tarjottavana riittävästi tontteja tarvitsijoille, on mahdollista toteuttaa pitkällä aikavälillä.

Maankäyttö- ja rakennuslain 51 § asettaa kunnalle velvollisuuden asemakaavojen laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen kunnan kehittymisen ja maankäytön ohjaustarpeen edellyttämällä tavalla. Erityisesti edellytetään kunnalta asuntotuotannon tarpeeseen

vastaamista. Käytännössä tämä asettaa kunnalle yleisen velvollisuuden tuottaa tontteja kuntalaisille tai tuleville kuntalaisille. Toisaalta kunta voi itse harkita tarpeelliset toimenpiteet ja aikataulun.

Tonttutuotanto koostuu maanhankinnasta ja yhdyskuntarakentamisen korvauksista, alueiden suunnittelusta ja tonttien luovutuksesta. Rakennustoimintaan käytettävissä olevan kaavoitetun maan tonttivarannon arviointi on sitä vaikeampaa mitä enemmän siitä on yksityisten maanomistajien omistuksessa. Yksityisten maanomistajien omistuksessa olevien tonttien tulo markkinoille on merkittävästi hitaampaa kuin kunnan omistamien tonttien tulo. Tällöin, jotta päästäisiin samaan lopputulokseen vuosittain luovutettavien tonttien osalta, on yksityisten omistamia tontteja kaavoitettava moninkertaisesti. Kaupungin maalle kaavoitettaessa tonttien markkinoille tulo on helpommin arvioitavissa ja suunniteltavissa. Yksityisten maanomistajien kanssa on kaavoitusvaiheessa päästävä sopuun vähintään alueiden yhdyskuntarakentamiskustannusten jaosta maanomistajan ja kaupungin kesken. Vaihtoehto, jossa kunta kaavoittaisi merkittävästi yksityistä maata ilman korvausta, ei ole kunnan kannalta järkevää toimintaa. Edellä mainittu toiminta ei ole järkevää taloudellisesti, eikä edistä pitkällä aikavälillä kohtuuhintaista asumista, ei elinkeinopoliittisia tavoitteita ja aiheuttaa tilanteen, jossa raakamaan hankinta tyrehtyy. Kuvassa 2 on esitetty kaaviokuvana tonttutuotannon prosessi. Kuntaliiton tekemään kaavioon olen lisännyt maanhankinnan jo tavoitteiden asettamisen hetkeen. Maa-alueita on mahdollista hankkia jo hyvin yleispiirteisten suunnitelmien nojalla. Tällainen menettely antaa joustovaraa maanhankintaan. Käytännössä on kunnan kannalta yleensä sitä parempi mitä aikaisemmin kunta saa maa-alueet omistukseensa, päämäärättömästi maa-alueita kunta ei voi kuitenkaan hankkia.

Tonttituotannon prosessi



Kuva 2. Tonttituotannon prosessi (7)

Yksityisen maalle kaavoitettaessa sopiminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksista ja muista ehdoista maanomistajan kanssa tapahtuu pääosin prosessin asemakaavoitusvaiheeseen. Kunnan maanhankinta näyttäytyy prosessissa aiemmin. Maankäyttö- ja rakennusneuvotteluiden ajoittuminen asemakaavoitusvaiheeseen tuo prosessiriskin lähemmäs tontinluovutusta kuin, jos se olisi ratkaistu jo ennen asemakaavan laatimispäätöstä. Tämä voi olla myös yksi syy siihen, että kaavoitusprosessien keston arviointi on tullut hankalammaksi, mikä ilmenee 2004–2005 tehdystä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiraportista. (8, s.31.)

Tonttitarjonnan edellytysten parantamisen mietinnössä käsitellään asemakaavoitukseen ja tonttituotantoon liittyviä ongelmia. Mietinnön mukaan kunnan omistaman maan kaavoittaminen on yksi parhaimmista keinoista sujuvoittaa asemakaavaprosessia ja ylläpitää tonttitarjontaa. Omalla maalla operoitaessa kunta voi varmistaa kaavan toteutumisen sekä säädellä toteuttamisen ajoitusta ja toteutuksen laatua. (9, s. 15–18.)

Maanhankinta ensimmäisen asemakaavan alueella on nykykäsityksen mukaan taloudellisesti sekä moraalisesti oikea tapa toimia. Tähän johtopäätökseen voi tulla Virtasen ajatusmallin mukaisesti ja hallituksen esityksen perusteella. Molemmissa perusteluna on, että näin toimien lopulta hyödyn saa kuntalainen ja kaavoituksen tuoma arvonnousu tulee kunnalle. (2, s. 109–110 & 9, 13. luku.) Maankäyttösopimusten käyttö taloudellisesti perusteltuna tulee kysymykseen ensimmäisen asemakaavan alueilla pääkaupunkiseudulla ja suurimmissa kunnissa. Maankäyttö- ja rakennuslain hallituksen esityksen laskelmien mukaan noin 20 suurimman kunnan alueella laissa määrätty kehittämiskorvauksen taso riittää korvaamaan kunnalle aiheutuvat välittömät maankäyttö- ja rakennuslain mukaan perittävät yhdyskuntarakentamisen kustannukset. (10, kohta 4.1.)

Maanhankinnan pakkokeinoina on raakamaan lunastus ja maankäyttösopimuksen pakkokeinona on kehittämiskorvaus. Muita maapoliittisia keinoja voi käyttää joustavasti molemmissa tapauksissa. Käytännössä kehittämiskorvauksen käytön kynnyks on vieläkin korkeammalla kuin raakamaan hankinnassa lunastamalla.

3.1 Maanhankintaan pohjautuva kaavoitus

Kunnan hankkiessa maata osa maankäytön muuttumisen arvonnoususta sisältyy maan arvoon. Toisaalta raakamaahan sisältyy myös kaavan laatimisen ja tonttien kysynnän riskejä. Kunnan tarpeella uusien kaava-alueiden saamiseksi asuntotuotantoon on tällöin suuri merkitys. Tällöin maanhintaan vaikuttaa se milloin ja kuinka todennäköistä maan tuleminen tehokkaamman rakentamisen piiriin on. Tämän lisäksi hintaan vaikuttaa se, kuinka tehokasta ja millaista rakentamista ja toimintoja alueelle on mahdollista sijoittaa. Peltola on tutkinut raakamaamarkkinoita laajasti, ja tutkimuksessa on löydetty viisi merkittävintä raakamaan hintaan vaikuttavaa tekijää (5, s. 21.):

- ❖ Perusrakenteen kytkentäetäisyys
- ❖ Asuntojen ja asuntotonttien paikallinen hintataso
- ❖ Asuntojen ja asuntotonttien hintakehitys
- ❖ Pinta-ala
- ❖ Rakentamisodotukset

Alan asiantuntijoiden keskuudessa on laaja yhteisymmärrys siitä, että toimintamalli, missä rakentamaton maa hankintaan kunnalle ja se luovutetaan tontteina eli perinte-

nen maapolitiikka takaa kokonaisvaltaisesti parhaan lopputuloksen. Sihvonen on tutkinut taloudellisella tarkastelun keinoin maanhankinnan ja maankäyttösopimusten välistä suhdetta Diplomityössään. Erilaisista malleista taloudellisesti paras vaihtoehto on, että rakentamattomat kiinteistöt hankitaan kunnalle. (11, s. 89–90.) Taloudellisuuteen kunnan kannalta vaikuttaa tietysti paljon tulevan tontinluovutuksen aikataulu. Pääomaa joudutaan sitomaan pitkäksikin aikaa, ja olisi pyrittävä ainakin siihen, että sillä aikaa pystyttäisiin hyödyntämään alueita nykykäytössä. Toisaalta kunnat saavat vielä tällä hetkellä kohtuullisen alhaisella korolla lainaa, ja maan erityispiirteet arvonsäilymisen kannalta pitävät sen hyvänä sijoituskohteena.

Emmi Sihvonen on tehnyt taloudellisen tarkastelun maanhankinnan ja maankäyttösopimuksen suhteesta noin 100 hehtaarin suuruisella yleiskaavoitetulla alueella, jossa on rakennettuja kiinteistöjä sekä pirstaloitunut kiinteistöjaotus. Tässä tarkastelussa parhaan taloudellisen lopputuloksen antaa vaihtoehto, jossa kunta hankkii maat omistukseensa. Maanhankinnan ja maankäyttösopimusten yhdistelemisestä on työssä tehty erilaisia laskelmia, jossa kunta hankkii kaikki rakentamattomat maa-alueet ja lisäksi rakennettavista maista 50 tai 90 %. Kunnan hankkiessa vertailun mukaisesti 90 % rakennettavista maa-alueista tulee eroa 0,3 milj. € verrattuna siihen, että kunta hankkii kaikki maa-alueet omistukseensa. (11, s. 88–90.)

On huomattava, että Sihvosen vertailussa kaikki vaihtoehdot tuottavat kunnalle tappiota ja tarkasteltavana on itseasiassa, mikä vaihtoehto tuottaa pienimmän tappion kunnalle. Käytännössä on mahdotonta hankkia maa-alueita kunnalle 100-prosenttisesti, kun alueella on rakennuksia. Kaavoituksessa on kuitenkin mahdollista osoittaa rakentamista myös yleiskaavasta poiketen, riippuen toki yleiskaavatason tarkkuudesta. Kunnan maanomistuksella on muitakin tärkeitä etuja kuin taloudellisuus. Kunnan omistamalla maalla on suunnittelu huomattavasti helpompaa kuin maa-alueella missä maanomistajia on useita.

Tonttien luovutusta ja yhdyskuntatekniikan rakentamista on helpompi hallita, kun kunta luovuttaa tontit. Tällöin voidaan kunnallistekniikan rakentamista alueella tehdä tontinluovutuksen mukaan. Kunnallistekniikan muodostaessa suurimman osan kustannuksista Valkeakosken koko- ja hintaluokan kunnissa on tällä kuntatalouteen merkittävä vaikutus. Tonttien hintataso pystytään myös pitämään vakaana ja näin asumisen kus-

tannukset osaltaan pysyvät alhaisina. Tontin saajan näkökulmasta kunnan luovuttaessa pääosan tonteista on tonttien hinnoittelu ja luovutus läpinäkyvää ja sopimuskumppanina kunta on luotettava.

Kunnalle maata hankittaessa on käytössä lunastus, joka on tehokkain maapoliittinen keino ja joka ohjaa kaavan tuoman arvonnousun suurimmalta osin kunnalle. Raaka-maan hinta pysyy vakaana, kun maata hankitaan pitkäjänteisesti. (12, s. 50–57.)

3.2 Maankäyttösopimukseen pohjautuva kaavoitus

Maankäyttösopimuksen ollessa luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimus on lähtökoh-tana tietysti molempien osapuolien yhteinen näkemys. Yleisesti voitaneen pitää maan-käyttösopimuksen käyttöalaa parhaiten soveltuvana pienille kaavamuutoskohteille. (7) Maankäyttösopimukseen liittyvää tonttien hinnan kohoamista on tutkinut Rintamäki väi-töskirjassaan (13). Tutkimuksen mukaan kuntatalouden kannalta vaikutukset vaihtelevat ja ovat vaikeasti laskettavissa. Hallituksen esityksen laskelmissa on todettu, että vain 20 suurinta kuntaa pääsevät siihen, että arvonnousun kehittämiskorvauksen osuus (60 %) kattaa kunnalle koituvat yhdyskuntarakentamisen kustannukset. (10, kohta 4.1.) Rintamäen tutkimuksessa on esitetty maankäyttökorvauksen vaikutusta tonttien, asuntojen ja toimitilojen hintoihin. Rintamäki on päätenyt siihen, että maankäyttösopi-muksella on korottava vaikutus hintoihin ja vaikutus on vaikeasti arvioitavissa mutta on 2–10 % välillä. (13 s. 206–209.) On myös huomioitava ensimmäisen asemakaavan alueella, että lunastuskorvausta määrättäessä on mahdollista ottaa huomioon alueella tehdyt maankäyttösopimukset.

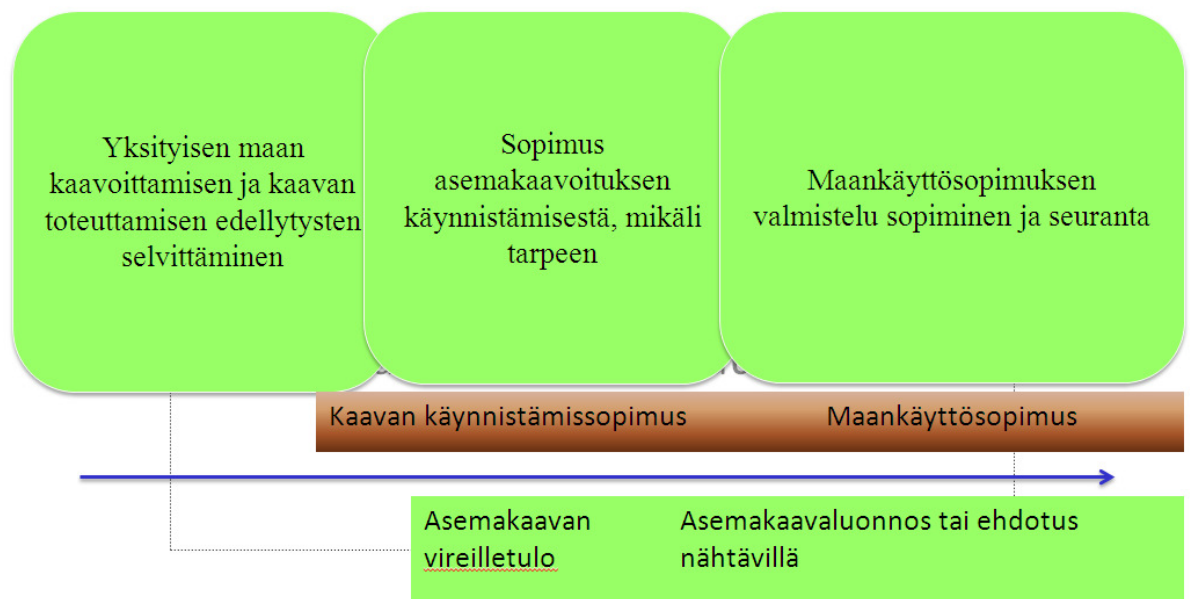
Kunnille maankäyttösopimukset voivat olla kunnan kokonaistalouden ja muiden tavoit-teiden kannalta perusteltuja. Muita tavoitteita ovat ainakin rakennusoikeuden lisäämi-nen jo rakennetuilla alueilla ja tätä kautta alueen väestön kasvaminen.

Maankäyttösopimus on maanomistajan ja kunnan välinen sopimus yhdyskuntaraken-tamisen kustannusten korvaamisesta kunnalle, kun maanomistajalle tulee arvonnousua asemakaavan laatimisen tai asemakaavamuutoksen kautta eli maanomistaja saa ase-makaavalla lisää rakennusoikeutta tai käyttötarkoituksen muutos tuottaa arvonnousua. Maankäyttösopimukset ovat keino edistää yksityisen maan saamista kaavoitetuksi eri-

tyisesti kaavamuutos- ja täydennysrakentamisalueilla. Maankäyttösopimuksen avulla maanomistaja saadaan osallistumaan kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kuluihin. Sopimuksilla ei saa vaikuttaa kaavaratkaisun sisältöön. (7)

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otetulla 12 a-luvun muutoksella ei ole kavennettu kunnan harkintavaltaa maapoliittisten keinojen käytön suhteen. Maankäyttösopimuksen prosessi on kuvattu Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaisena kaaviona (kuva 3). (7)

Maankäyttösopimuksen prosessi



Kuva 3. Maankäyttösopimuksen prosessi, Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaan (7).

Maankäyttö- ja rakennuslain 12 luvussa on kerrottu, mistä maankäyttösopimuksella voidaan sopia. Maanomistajan on osallistuttava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos hänelle aiheutuu kaavan laatimisesta merkittävää hyötyä.

Maankäyttösopimuskorvaus tulee perustua kunnalle koituvien yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kustannusperusteet on mainittu kehittämiskorvaussäännöstössä, mutta niitä lienee syytä noudattaa vaikka laki antaa mahdollisuuden "laajemminkin sopia" oikeuksista ja velvoitteista. Näitä kustannuksia ovat yhdyskuntarakentamisen kustannukset, joita kaava-alueen toteuttaminen aiheuttaa ja jotka ovat kohtuullisia.

Arvonnousulle asetettu 60 % yläraja takaa maanomistajalle kohtuullisen hyödyn, vaikka yhdyskuntarakentamisen kustannukset olisivat tätä korkeammat. Tämä aiheuttaa erityisesti sen, ettei maankäyttösopimusmenettely korvaa kunnan maanhankintaa asemakaavoittamattomilla alueilla. Pienemmissä kunnissa yhdyskuntarakentamisen kustannukset, kun ovat yleensä saman verran tai jopa enemmän kuin alueen tonttien myynnillä saadaan. Kaiken ratkaisevan työkalun luominen ei ole ollut toki lainsäätäjän tarkoituskaan. Lain perusteluissa todetaan, että tarkoitus on edistää yksityisen maan kaavoittamista ja tuoda työkalu maapolitiikkaan, joka toimisi joustavasti erilaisilla alueilla ja erilaisissa tilanteissa.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin voidaan ottaa mukaan kunnalle aiheutuvat katu- ja yleisten alueiden hankinnasta, rakentamisesta, maanhankinnasta ja suunnittelusta koituvat kustannukset. On myös mahdollista periä yleisten rakennusten rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia, historia- ja kytkentäkustannuksia. Historiakustannukset ovat kustannuksia, jotka on tehty jo aiemmin. Huomioon voidaan ottaa kustannukset, jotka palvelevat sopimusaluetta merkittävästi ja kustannuksia voidaan osoittaa myös sopimusaluetta koskevan kaava-alueen ulkopuolelta. (10, luku 12 a ja luku 3.)

Rintamäki on väitöskirjassaan tutkinut maankäyttösopimusten vaikutusta asemakaavoituksen edistämisessä. Loppupäätelmänä hän toteaa, että maankäyttösopimukset edistävät asemakaavoitusta (13, s. 245). Aihetta on käsitelty syvällisesti ja monipuolisesti, ja johtopäätös on varmasti oikea. Keskeisenä ongelmana tässä työssä on maankäyttösopimuksen käytön ja maanhankinnan suhteen määrittäminen.

3.3 Kunnan maapolitiikan keinot

Lainsäädäntö, joka ohjaa kuntien maanhankintaa ja asemakaavojen toteutumista, sisältyy keskeisimmiltä osiltaan Maankäyttö- ja rakennuslakiin. Aiemman vuodelta 1958 peräisin olevan rakennuslain (370/1958) säännöksiä uudistettiin 1970-luvun puolivälissä. Kaupunkien järjestämisestä yleisiä säännöksiä esiintyi 1350-luvulla. Säännökset koskivat lähinnä katujen leveyksiä, päällystämistä, puhtaanapitoa ja tonttien mittaamista. Ensimmäinen yleinen kaavoitusta ja rakentamista koskeva säännöstö oli asemakaavalaisissa (145/1931). Tässä annettiin määräyksiä kaupungin alueista, ja se sisälsi mää-

räyksiä asemakaavoituksesta, tonttijaosta ja asemakaavan takaisista määräyksistä. Tämän lisäksi annettiin asemakaavalakia täydentävä rakennussääntö (40/1932). Eriksen annettiin laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945). Asemakaavalaissa havaittujen useiden puutteellisuuden vuoksi asemakaavalainsäädännön uudistus annettiin lainvalmistelukunnan tehtäväksi vuonna 1944. Tämän pohjalta lopulta komitean ehdotuksen kautta tuli hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi vuonna 1954 (HE 91/1954 vp). Tämän pohjalta annettiin rakennuslaki 16.8.1958 ja rakennusasetus 26.6.1959. Rakennuslaki perustui pitkälti aikaisempaan kaavoitusta ja rakentamista ohjaavan säännösten varaan. Rakennuslaki muuttui merkittävästi sen voimassaoloaikana (14, s. 2–3.)

Nykyinen voimassaoleva maankäyttö- ja rakennuslaki annettiin 1.1.2000 ja merkittävin muutos siihen maapolitiikan kannalta on tehty lisäämällä asemakaavojen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskeva 12 a luku (10), joka on tullut voimaan 1.7.2003. Tällä lainmuutoksella on maankäytösopimusten asema ensimmäisen kerran esitetty lainsäädännön tasolla. Muutoksella on mahdollistettu kaavan toteuttamiskustannuksista sopiminen maanomistajan kanssa ja kunnalle annettiin myös mahdollisuus periä kustannuksia pakkokeinoin, kun vapaaehtoiseen sopimukseen ei ole päästy. Luvun 12 a mukaisella säännöksellä on kustannusten perimistä lavennettu ja on tuotu myös pakkokeinon käyttömahdollisuus. Tällä tavalla on laajennettu kunnan toimivaltaa asemakaavan toteuttamisen vaihtoehdoissa siten, että osa arvonnoususta pystytään saamaan kunnalle ja maanomistaja voidaan velvoittaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

3.4 Kunnan maanhankinta

Vapaaehtoiset kaupat ja vaihdot

Pääosa kuntien hankkimista maa-alueista hankitaan vapaaehtoisilla kaupoilla. Tämä on kuntien ensisijainen menettely poikkeuksetta, kun on kyseessä asemakaavoittamaton alue. Myös sellaiset kunnat, jotka laativat asemakaavoja yksityisten maanomistajien omistamalle maalle, hankkivat raakamaa-alueita kunnalle. Muut keinot lähinnä täydentävät tätä keinoa etenkin rakentamattomia kiinteistöjä hankittaessa. Rakennettuja kiinteistöjä hankittaessa tilanne on monimutkaisempi. Kiinteistön kauppaan sisältyvä keskeinen lainsäädäntö on maakaareissa. Käytännössä myös vaihdot tulevat joskus kysee-

seen. Vaihto on neuvotteluissa lähes aina esillä ja on hyvä vaihtoehto ainakin silloin, kun luovuttajan elinkeino liittyy maa- ja metsätalouteen tai luovuttajalla on rakentamistarpeita. Rakentamistarpeet on usein järkevin toteuttaa siten, että vaihdossa kunta saa raakamaata ja yksityinen maanomistaja saa asemakaavan mukaisen tontin. Valkeakoskella on vaihtomaiksi käyvien maa-alueiden omistus pienentynyt. Vaihtomaiden hankinta on kuntien tiukassa taloustilanteessa hankala yhtälö.

Takalo-Eskolan (12, s. 19–26.) tekemän maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta käsittelevän tutkimuksen mukaan kunnissa korostettiin maanhankintojen suunnitelmallisuutta, johdonmukaisuutta ja avoimuutta. Nämä kaikki lisäävät maanomistajan luottamusta kuntaa neuvotteluosapuolena. Maapolitiikan johdonmukainen ja pitkäjänteinen toteuttaminen on tärkeää myös pakkokeinoja käytettäessä. Päätöksenteossa yksittäisen maanomistajan edun tulee olla toissijainen kunnan ja kuntalaisten kokonaisuuteen nähden.

Etuosto

Kunta voi käyttää etuosto-oikeutta kunnassa tehtyyn kiinteistön kauppaan etuostolain mukaisten edellytysten täytyessä. Etuostolla kunta voi hankkia maata yhdyskuntarakentamiseen, virkistys ja suojelualueita varten, lukuun ottamatta Helsinkiä, Espoota, Kauniaista ja Vantaata, joissa ei vaadita tarkoituserustetta. Etuostolain mukaiset edellytykset sulkevat pois sukulaisten väliset kaupat ja alle 5 000 m²:n kaupat muualla kuin pääkaupunkiseudulla, joissa pinta-alavaatimus on 3 000 m². Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisella kehittämisalueella ei pinta-alavaatimusta ole, kun tästä on päätetty yleis- tai asemakaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen yhteydessä (10, kohta 2.)

Etuoostolla on merkittävä ohjausvaikutus yhdyskuntarakentamiseen tarkoitetun maan ohjautumisella kunnalle. Tämä toteutuu yleensä siten, että myyjä on suoraan yhteydessä kuntaan ja tiedustelee kunnan kiinnostusta maa-alueisiin. Etuoostolla on siten maapoliittisena keinona merkitystä, vaikka sitä varsinaisesti ei tarvitsisi käyttää.

Raakamaan lunastus

Maapoliittisessa keinovalikoimassa lunastus tulisi olla aina vaihtoehtona, ellei vapaaehtoista kauppaa saada aikaiseksi. Raakamaan lunastuksella on maapoliittisista keinoista eniten vaikutusta kunnan maanhankintaan. Vaikutus ilmenee ainakin siten, että jo tie-

toisuus keinon olemassaolosta edesauttaa vapaaehtoisen kaupan syntymistä. Vaikutuksia ovat myös maanhinnan vakaus ja kuntalaisten tasapuolinen kohtelu. (12, s. 17–18.) Lunastus on kuitenkin maanhankinnassa vahva keino ja tämän vuoksi on syytä harkita huolellisesti sen käyttöä ennen asian päättämistä. Asian päättäminen kunnissa tuottaa usein virkamiehille aika paljon työtä, joten tämänkään vuoksi lunastuksiin tuskin lähdetään kevein perustein.

Lunastusprosessi on kaksivaiheinen, ja siinä lunastuslupamenettely ja lunastustoimitus muodostavat omat hallinnolliset prosessinsa. Peltomaan mukaan lunastuksen edellytyksenä on lakisääteisyys, luvanvaraisuus, yleisen tarpeen vaatimus ja täysi korvaus. (5, s. 63.)

Lunastuslupa perustuu erityislakeihin, ja tässä käydään lyhyesti läpi raakamaan lunastuksen vaiheet ja edellytykset.

Raakamaan lunastus perustuu Maankäyttö- ja rakennuslakiin ja erityisesti sen §:ään 99. Kunta voi hakea lunastuslupaa ympäristöministeriöltä. Kunnan päätöksen voi tehdä valtuusto, tai jos päätösvaltaa on delegoitu, myös muu kunnan toimielin. Kunnan päätös lunastusluvan hakemisesta ei ole valituskelpoinen. Päätös on valmistelevalta, ja mahdolliset menettelytapavirheet voidaan arvioida varsinaisessa lupakäsittelyssä. Lunastusasia tulee vireille hakemuksen saavuttua ympäristöministeriöön. Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaan lunastus voi perustua rakennuspoliittiseen, maakuntakaavan tai yleiskaavan toteuttamisen tarpeeseen. Rakennuspoliittinen lunastus pitää sisällään kaikki yhdyskuntarakentamisen tarpeet. Maakuntakaavan mukaisia lunastamisia ei liene tehty. Tämän perusteella on kuitenkin mahdollista hakea lunastamista kunnan, valtion, seudun tai kuntayhtymän yleisiä tarpeita varten. Yleiskaavan mukainen lunastaminen on mahdollista Maapolitiikan oppaan mukaan:

1. liikenneväyläksi
2. asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen sekä
3. alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin.

Ympäristöministeriön lupapäätöksestä ilmenee, mitä kiinteistöjä ja aluetta päätös koskee. Päätös tulee tiedoksi maanmittaustoimistolle, ja sen perusteella annetaan toimi-

tusmääräys. Lupapäätökseen on mahdollista haka muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. (7)

Lunastuksessa määrätään maanomistajalle täyden korvauksen periaatteen mukainen korvaus menettämästään maa-alueesta. Kaavoituksen tuomaa arvonnousua voidaan leikata 7 vuotta takautuvasti. Korvauksessa otetaan huomioon maan yleinen arvonnousu myös tältä ajalta. Käyvän hinnan määrittäminen tulee perustua kauppaa arvioimiseen ja toissijaisesti tuottoarvon määrittämiseen. Lunastustoimituksessa arvioidaan myös mahdolliset haitan- ja vahingonkorvaukset. Korvaukset määrätään virallisperiaatteen mukaan, eli maanomistajan ei tarvitse valvoa etujaan saadakseen korvauksen. (15, s. 125–130 & 16, s. 63, 97 ja 137–204.)

Mikäli lunastusta ei ole käytettävissä maapolitiikan keinona, tämä tarkoittaa neuvottelujen ja vapaaehtoisen ratkaisun löytämisen osalta kunnan kannalta huomattavia ongelmia. Tällöin pahimmillaan aiheutuu noidankehä, joka nostaa maanhintaa ja estää kauppajien syntyä, koska maanomistaja odottaa aina parempaa tarjousta. Lunastuksen käyttäminen kunnissa näyttäisi olevan hienoisessa nousussa. Takalo-Eskolan tutkimuksessa on rakentajien suunnalta kannustettu kuntia käyttämään lunastusta (12, s. 49). Rakentajien kannanotto osaltaan tukee lunastuksen käyttämistä.

3.5 Muita keinoja edistää asemakaavoitusta

Luvussa esitetään keinoja, joilla on mahdollista edistää asemakaavoitusta. Tässä ei luetella maapoliittisia keinoja kaavan toteuttamista edistävästä keinoista. Kaavan toteuttamista edistäviä keinoja olisi näiden lisäksi ainakin katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus, rakentamattomien rakennuspaikkojen korotettu kiinteistövero ja rakentamiskorvaus.

Kehittämiskorvaus

Maapoliittisen keinovalikoiman uusin työkalu on kehittämiskorvaus. Kehittämiskorvauksen periminen tuli mahdolliseksi maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa luvun 12 a myötä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on annettu kunnalle mahdollisuus periä korvaus yhdyskuntarakentamisen kustannuksista myös siinä tilanteessa, kun vapaaehtoiseen

sopimukseen ei päästä ja maanomistajalle tulee merkittävää hyötyä asemakaavan laatimisesta.

Korvauksen periminen edellyttää maanomistajalle merkittävää hyötyä. Asuinrakentamisessa merkittävän hyödyn raja on asetettu 500:aan rakennusoikeuden kerrosneliömetriin. Kustannuksista voidaan periä se osa, joka kuuluu kunnalle ja joka hyödyttää merkittävästi kyseistä kaava-aluetta. (7)

Kehittämiskorvaus voi kohdistua vain sitovan tonttijaon alueisiin, poikkeuksena ovat ainoastaan sellaiset korttelit, jotka kuuluvat yhdelle maanomistajalle. Kunnan tulee viipymättä tehdä päätös kehittämiskorvauksesta asemakaavan hyväksymisen jälkeen. Ennen kunnan päätöstä kehittämiskorvauksen määräämisestä on kunnan annettava päätösehdotus maanomistajille ja pyydettävä maanmittaustoimiston lausunto tontin arvonnoususta. Kehittämiskorvauksen määrä perustuu Maanmittauslaitoksen antamaan lausuntoon. (10, kohta 91 § h.)

Kehittämiskorvauksen käyttöala maapolitiikan välineenä noudattelee maankäyttösopimusten käyttöalaa toimien maankäyttösopimuksen pakkokeinona, ja siten sen vaikutus on samansuuntainen kuin lunastuksella, eli tieto kehittämiskorvauksen mahdollisuudesta edesauttaa vapaaehtoisen sopimuksen syntymistä. Kehittämiskorvausta on käytetty muutamia kertoja (esim. Rusko, Seinäjoki ja Kaarina). Tutkimuksensa yhteenvedossa Takalo-Eskola esittää, että kehittämiskorvausmenettelyä tulisi edelleen kehittää ja yksinkertaistaa, jotta se toimisi tehokkaasti maapolitiikan välineenä. (12, s. 52.)

Rakennusmaan järjestely

Rakennusmaan järjestely on tarkoitettu kaavoituksen ja yksityisen maanomistuksen yhteensovittamisen ratkaisemiseksi silloin kun alueelle laaditaan 1. asemakaavaa. Rakennusmaan järjestelyssä pyritään ottamaan huomioon vallitsevat maanomistusolosuhteet, maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, kaavan mukaisen rakennusoikeuden tasapuoliseen jakautumiseen. (17, s. 96–100.)

Edellytykset rakennusmaan järjestelyyn kiinteistönmuodostamislain mukaan ovat:

Järjestely edistää asemakaavassa eri käyttöön osoitettujen kiinteistöjen kiinteistöksi muodostamista tai järjestelyllä tasataan rakennusoikeuden ilmeisen epätasaista jakautumista ja kyseessä on 1. asemakaava sekä rakentamista on odotettavissa välittömästi, jonka lisäksi asemakaavassa on määräys rakennusmaan järjestelystä.

Rakennusmaan järjestelyä voi hakea kaava-alueella oleva maanomistaja tai kunta.

Hakemus on tehtävä ennen asemakaavan lainvoimaiseksi tuloa. Järjestelyn edellytyksistä ja järjestelyn suorittamisesta päätetään maanmittaustoimituksessa.

Kunnan omistamaa maa-aluetta voidaan ottaa järjestelyalueeseen vain, jos kunta antaa siihen suostumuksensa, alue on vähäinen tai se on muutoin välttämätöntä korttelien muodostamiseksi.

Rakennusmaan järjestelyn lopputuloksena muodostetaan maanomistajille asemakaavan mukaiset kiinteistöt. Kunnalle erotetaan yleiset alueet, katualue, tori, liikennealue, virkistysalueeksi tai näihin verrattava alue, siltä osin kun ne eivät ole kunnan omistuksessa. Toimituksessa kunta, kuntayhtymä tai valtio voi lunastaa näiden tarpeisiin tarkoitettua yleisen alueen tai yleisen rakennuksen tontin.

Rakennusmaan järjestelyssä kustannukset määrätään osakkaiden ja kunnan kesken järjestelyssä saatujen alueiden arvojen suhteessa. Mahdolliset rakennusmaan järjestelystä aiheutuvat korvaukset tai menetykset, jaetaan myös osakkaiden kesken hyödyn suhteessa. Korvauksien tai menetyksien maksamiseen ei kunnan tarvitse osallistua.

Rakennusmaan järjestelyn säädökset on tehty ennen maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun voimaantuloa. Rakennusmaan järjestelyssä ei käsitellä edellä mainitussa luvussa esitettyä asemakaavan aiheuttaman arvonnousun perimistä kunnalle. Näin ollen asemakaavan aiheuttamat kustannukset jäävät rakennusmaan järjestelyssä toimituksen ulkopuolelle. Rakennusmaan järjestelyssä korvaukset yleisistä alueista tulevat kunnan maksettavaksi. Rakennusmaan järjestely on taloudelliselta kannalta vaikea toteuttaa kunnalle. Tällöin tulee kaksi rinnakkaista prosessia maanomistuksenjärjestely, joka voidaan tehdä rakennusmaan järjestelyllä, ja mahdollisten maankäyttösopimusten laatiminen. Tämä hankaloittaa kaavoitusprosessia ainakin prosessinjohtamisen näkökulmasta.

Kehittämisalueet

Rakennettujen alueiden uudistamisen osalta on tehty vuonna 1997 tutkimus, jossa on pyritty kehittämään kaavoitettujen alueiden osalta Suomeen sopiva yhteistoimintamalli rakennettujen alueiden kaavamuutosten edistämiseksi. Lopputuloksena työryhmä on esittänyt lainsäädännöllisiä ja yhteiskunnallisia keinoja tavoitteiden edistämiseksi. Työryhmän esitys pitää sisällään kehittämisalumenettelyn, joka on nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa ja mukailee työryhmän esitystä. On huomattava, että rakennetulla alueella tarkoitetaan tässä asemakaava-alueita. (18)

Maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kehittämisalueen käyttö on kuvattu lain 15. luvussa. Lain esitöissä todetaan, että kehittämisalumenettely on tarkoitettu mahdollistamaan tietyllä alueella erikseen määriteltyjen erityisjärjestelyjen käyttö alueen kehittämiseksi. (19, kohta 3.)

Kehittämisalueen määrääminen:

- ❖ Kehittämisalueen nimeää kunta kaavan laatimis- tai muuttamispäätöksen yhteydessä.
- ❖ Alueita voi olla yksi tai useita
- ❖ Päätös voi olla voimassa enintään 10 vuotta

Rakennetun alueen uudistaminen

Kehittämisalumenettelyn soveltaminen on kunnissa koettu ilmeisen vieraaksi, koska sen käyttö on jäänyt kunnissa vähäiseksi. Kuntaliiton maapolitiikan oppaan mukaan kuntia, joissa kehittämisalueita on nimetty, on kolme: Kajaani, Raisio ja Joutseno. Näiden lisäksi Jyväskylä harkitsee alueen nimeämistä. (7)

Kehittämisalumenettely on kustannusten määräytymisen osalta hieman epäselvä, koska kunnalle annetaan oikeus periä kehittämismaksu, mutta tarkempi menettely ja perusteet maksun määräytymiselle eivät ole täysin selviä tai ainakaan kovin tunnettuja. Kehittämisalumenettelyn hankaluutena lienee kuitenkin perimmäältään se, ettei se anna kovinkaan paljon etua riitatilanteessa periä korvausta maanomistajalta verrattuna kehittämiskorvaukseen. Mikäli kehittämisaluesäännöstöä haluttaisiin käyttöön, voisi

kehittämisalumenettelyyn ottaa maankäyttö- ja rakennuslakiin myöhemmin lisätty 12 a-luvun mukainen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvan korvauksen periminen ja myös korvauksen sisällön tulkinta tulisi muuttaa mainitun luvun mukaiseksi. Kehittämismaksun tulkinnanvaraisuus on otettu esiin myös Ympäristöministeriön tonttityöryhmän raportissa. Kehittämialueen osalta työryhmä esittää kehittämisalumenettelyn mahdollistamista usean kunnan alueelle. Tämä muutos onkin korjattu voimassaolevassa Maankäyttö- ja rakennuslaissa. (9, s. 27.)

Kehittämisalumenettely rakentamattomilla alueilla

Rakentamattomalla alueella tarkoitetaan lainsäädännössä asemakaavoittamatonta aluetta. Rakentamaton alue voidaan nimetä kehittämialueeksi hallituksen esityksen mukaan kun se on tarpeen asunto- tai elinkeinopoliittisista syistä. Tämän lisäksi alueen tulee olla sellainen, jonka maanomistusolot ovat pirstaloituneet, kiinteistöjaotus on hajanainen tai muut vastaavat syyt. (19, kohta 3.) Tämän työn kohteena olevilla rakennetuilla lievealueilla lain edellytykset täyttyvät useimmiten. Rakennettujen lievealueiden ongelma on useimmiten pirstoitunut maanomistus ja hajanainen kiinteistöjaotus.

Kehittämisalumenettelyn mahdollistaa *kadunpidon ja muiden yleisten alueiden kuin kadun rakentamisen määräämisen yhteisön tehtäväksi, erityisen kiinteistöjärjestelyn, mahdollisuus periä kehittämismaksua, pinta-alasta vapaa etuustooikeus, valtion tukitoimet.* (10, 15. luku.) Suurempana kysymyksenä voitaneen pitää sitä, mitä hyötyä nämä työkalut tuovat maanhankinnan ja maankäytösopimusten ja -korvausten sijaan. Ja toisaalta voidaan miettiä mitä ongelmia voi menettely aiheuttaa.

Rakennuskiellot

Maanhankintaa voidaan edistää myös rakennuskieltoalueilla. Rakennuskielto voidaan antaa asemakaavan ja yleiskaavan laatimisen vuoksi. Yleiskaavassa voi olla kolmenlaisia rakentamista rajoittavia tekijöitä. Yleismääräyksenä on että rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää lupaa siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteuttamista. Tämä on kuitenkin siten ehdollinen, että lupa on kuitenkin myönnettävä, mikäli luvan epämisestä aiheutuu huomattavaa haittaa eikä aluetta lunasteta tai alueesta suoriteta

korvausta. Korvaus tai lunastusvelvollisia voivat olla useat tahot yleisimmin kuitenkin kunta tai valtio.

Yleiskaavaan voidaan ottaa myös määräyksiä rakentamisrajoituksista itse kaavaan. Jos kaavassa on annettu rakentamista koskevia määräyksiä, ei rakentamalla saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Rakentamista yleiskaava alueella voidaan rajoittaa ottamalla yleiskaavaan erityisiä määräyksiä rakentamista koskevista kielloista. Samassa yleiskaavassa voi olla alueita, joilla on erilaisia rajoituksia rakentamista koskien. Kolmantena muotona on ajallinen ulottuvuus. Yleiskaavassa voidaan erityisellä määräyksellä kieltää rakentamista rakennustoimintaan tarkoitettua aluetta. Tämä rajoitus voi ulottua korkeintaan viisi vuotta eteenpäin. Maatalouden ja siihen verrattavien elinkeinojen osalta ei ajallista rajoitusta ole mahdollista antaa. (19, 5. luku.)

Laadittavaksi tulevan asema- tai yleiskaavan alueelle on mahdollista määrätä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti rakennuskielto. Rakennuskielto määrätään pääsääntöisesti kaavan vireilletulon yhteydessä. Yleiskaavan laatimiseksi voidaan rakennuskielto määrätä viideksi vuodeksi ja kunta voi päätöksellään jatkaa kieltoa kerran kaavan keskeneräisyyden vuoksi. Tämän jälkeen voi alueellinen ympäristökeskus jatkaa rakennuskieltoa kunnan hakemuksesta erityisestä syystä vielä viidellä vuodella. Asemakaavan laatimisen yhteydessä asetettu rakennuskielto on voimassa kaksi vuotta kerrallaan, ja kielto voi olla enintään kahdeksan vuotta voimassa. Rakennuskiellon asemakaavan laatimiseksi määrää kunta. (19, 5 & 7 luku.)

Verotus

Kiinteistöverotuksessa voidaan määrätä korotettu kiinteistövero rakentamattomille tonteille. Tätä ei voi kuitenkaan hyödyntää ennen asemakaavan laatimista ja sikäli lievealueiden maanhankintaan tai kunnan raakamaanhankintaan sillä ei ole merkitystä.

4 Haja-asutusalueelle rakentaminen

Hजारakentamisesta on kyse silloin, kun rakentaminen sijoittuu asemakaava-alueen ulkopuolelle. (14, s. 35–38.) Hजारakentamisen ohjauksella lievealueilla on vaikutusta kuntien maanhankintaan ja asemakaavoituksen sujuvuuteen. Hजारakentamisen ohja-

uksella pyritään siihen, ettei tuleville asemakaavoitettaville alueille rakenneta. Toisaalta pyritään myös siihen, ettei kuntaan muodostu yhdyskuntataloudellisesti epäedullista rakennettua maaseutua. Hajarakentamisen ohjauksella eli rajoittamalla rakentamista asemakaava-alueen ulkopuolella on mahdollista helpottaa tulevaisuuden asemakaava-hankkeita. Ongelmana on ajallinen perspektiivi, alueen kaavoitus voi olla kaukana tulevaisuudessa, mutta rakentaminen varaa alueen todennäköisesti pitkäksi aikaa eteenpäin. Toisena vaikeutena on kaupunkimaan tarpeen ennakoinnin vaikeus. Tavoitteena tulisi olla, ettei tulevaisuuden asemakaavakohteita rakennettaisi.

Asemakaava-alueen ulkopuolista rakentamista ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennusluvan yleisistä edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:ssä. Suoraan rakennusluvalla on mahdollista rakentaa asemakaavan ulkopuolella, kun rakentaminen täyttää maankäyttö- ja rakennuslain 136 §:n edellytykset, rakentaminen ei vaikeuta maakunta- tai yleiskaavan toteuttamista ja alue ei ole suunnittelutarvealuetta, eikä rakentamista ole rajoitettu maakunta- tai yleiskaavamääräyksillä. Teiden rakentaminen ja vedensaannin ja viemäroinnin järjestäminen ei saa myöskään aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia.

Myös yleiskaavassa voidaan osoittaa alueita, joihin voidaan myöntää rakennuslupa suoraan yleiskaavan perusteella. Rakentaminen suoraan rakennusluvan perusteella on mahdollista yleiskaavoitetulla ranta-alueella tai yleiskaavaan otetulla määräyksellä kylä-alueella, johon ei kohdistu merkittävää rakentamispainetta, tai harvaan asutulla alueella. Yleiskaavaan otettu määräys on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. (20, kohta 2.5 & 14, s. 563–565.)

Kunnissa hajarakentamista on mahdollista ohjata suunnittelujärjestelmän lisäksi määrämällä suunnittelutarvealueita yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Molemmat määräykset ovat voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan. Suunnittelutarvealueen edellytyksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:ssä.

Suunnittelutarvealueita suoraan lain nojalla ovat, lukuun ottamatta rantarakentamista, maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n mukaan

- alueet, jotka edellyttävät erityisiä toimenpiteitä, entisen rakennuslain mukaiset taaja-asutuksen edellytykset täyttävät alueet
- rakentaminen jolla on merkittäviä ympäristövaikutuksia alueella
- yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueiksi osoitetut alueet.

Suunnittelutarvealueen erityisistä rakennusluvan edellytyksistä on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ssä. Tätä päätöstä kutsutaan suunnittelutarveratkaisuksi. Alueella rakentaminen edellyttää, että rakentaminen

- 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle,
- 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. (14, s. 70–80, 566–574 & 20, kohta 2.5.)

Lähes kaikissa kunnissa lienee käytössä kantatilatarkastelu osana hajarakentamisen tasapuolisuuden tutkimista. Kantatilatarkastelun ja maankäyttö- ja rakennuslain perusedellytysten mukaista rakennusmahdollisuutta kutsutaan monesti perusrakennusoikeudeksi. Lainsäädännöstä perusrakennusoikeudelle löytyy tukea rakentamisrajoitussäännöksistä, vaikkakaan niissä ei puhuta perusrakennusoikeudesta. Hallituksen esityksessä rakennuslain muuttamiseksi ei myöskään mainita yhtään kertaa perusrakentamisoikeutta. (19) Lehtonen kirjoittaa perusrakennusoikeudesta Maankäyttölehdessä, että sen ydinongelma on, kun yleiskaava on vain laskelma rakennusoikeuksista ja rahat kerää maanomistaja, kulut maksaa kunta ja haitat tulevat asukkaille. (21, s. 5.)

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistuksesta lain tavoitteiksi ja keskeisiksi keinoiksi kohdan alla mainitaan että:

”Perinteiseen hajarakentamisoikeuteen ei puututa, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää.” (19, kohta 3.2.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kunnille mahdollisuuden rajoittaa hajarakentamista, kun esityksen edellytys täyttyy. Hallituksen esityksessä ei muutoin mainita perusrakentamisoikeuteen viittaavaa hajarakentamista. Kunta voi rajoittaa hajarakentamista

suunnittelutarvealueilla. Suunnittelutarvealueita voidaan osoittaa hallituksen esityksen mukaisesti seuraavasti:

”Tällaisia alueita voidaan osoittaa siellä, missä alueen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla maankäytön suunnittelu on tarpeen erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi.” (19, kohta 3.2.)

Mainintaa voidaan pitää merkityksellisenä, koska se on ollut esityksen tavoite ja keskeinen keino. Esityksessä mainitaan mm. lievealueet suunnittelutarvealueeseen kuuluvina, jossa rakentaminen olisi sallittua pääsääntöisesti asemakaavan perusteella. (19, kohta 3.2.)

On myös huomattava, ettei maankäyttö ja rakennuslain mukaista korvausta tai lunastusvelvollisuutta (ns. rahat tai lupa-menettely) ole, mikäli luvan epääminen aiheutuu suunnittelutarvealueesta tai rakennuskiellosta asemakaavan laatimista varten. Oikeuskäytäntöä velvollisuuslunastuksista on erityisesti Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen vähän. (7)

Kunnissa on oltava voimassaoleva rakennusjärjestys. Rakennusjärjestykseen on mahdollista ottaa määräyksiä rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sen sijoittumista, rakennuksen sopeutumista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennelmia, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, suunnittelutarvealueen määrittelemistä sekä muita niihin rinnastettavia paikallista rakentamista koskevia seikkoja. On hyvä huomata, että oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella yleiskaavan määräykset ovat vahvempia. (14, s. 62–70.)

Rakentamisen ohjaukseen on lainsäädännössä vahvat keinot kunnilla yleiskaavoituksen, suunnittelutarvealueiden ja rakennusjärjestyksen kautta. Kunnat pyrkivätkin ohjaamaan hajarakentamista näiden lisäksi ja tueksi myös erilaisten rakennemallien ja periaatteiden avulla.

5 Esimerkkejä muiden kuntien maapolitiikasta

5.1 Hajarakentamisen ohjaaminen Tampereen kaupunkiseudulla

Tampereen kaupunkiseudulla pyritään luomaan kuntien yhteisiä periaatteita hajarakentamiseen. Pyrin tässä kuvaamaan Tampereen seutukuntien MAL-hanketta, jolla pyritään saamaan seudulliset periaatteet hajarakentamiseen. MAL-verkosto on kansallinen maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkosto. Verkoston toiminta perustuu kansalliseen kaupunkipolitiikkaan ja jäsenseutujen tarpeisiin. Mukana on 15 kaupunkia tai seutua eri puolilta Suomea. Hajarakentamisen hankkeella pyritään toteuttamaan Tampereen kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030 -ohjelmassa esitettyjä tavoitteita. (4; 22.)

Kaupunkiseudun rakennesuunnitelma 2030 on Tampereen kaupunkiseudun seutustrategian (2005) ja Paras- kaupunkiseutusuunnitelman (2007) mukainen hanke, jonka tavoitteena on lisätä maankäytön ohjausta ja kasvun tasapainoa Tampereen kaupungin ja sen kehyskuntien välillä. Rakennesuunnitelmassa ovat olleet mukana Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti ja Ylöjärvi. Mukana olleiden kuntien valtuustot ovat hyväksyneet rakennesuunnitelman 2010. (4)

Suunnittelussa ratkaistavina kysymyksinä ovat olleet erityisesti voimakas muuttoliike ja yhdyskuntarakenteen leviäminen, liikkumisen tarpeen lisääntyminen ja henkilöautoriippuvuus, keskuskaupungin vetovoima ja kyky luoda uutta ja alueen voimavarojen hyödyntäminen kuntarajoista riippumatta. Rakennesuunnitelmassa on päätetty, että Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä tukee rakennesuunnitelman toteutumista vuonna 2010 mm. laatimalla seudulliset periaatteet hajarakentamisen hallinnalle. Tämän johdosta Tampereen seudulla on laadittu seutuhallituksen toimesta seudulliset periaatteet yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi MAL-aiesopimuksen mukaisesti. Keinojen luonnosteluun ovat osallistuneet kaupunkien kaavoitusasiantuntijat, ympäristöministeriön, kuntaliiton ja ELY-keskuksen edustajat. (4)

Luonnos sisältää seuraavat toimenpide-ehdotukset:

1. Maankäytön vyöhykesuunnittelu
2. Yleiskaava-alueen laajentaminen
3. Suunnittelutarvealueen kriteerien yhdenmukaistaminen
4. Lupapolitiikan uudistaminen
5. Suunnittelutarveratkaisujen vaikutusten arviointi
6. Lupavalmistelun ja -ratkaisun organisointi
7. Hajarakentamisen seurannan kehittäminen.

Tarkemmin kohdan maankäytön vyöhykesuunnittelun periaatteet:

”Kaupunkiseudun kuntien tulisi laatia aluettaan koskeva vyöhykesuunnitelma aluevarausten ja rakentamismääräysten pohjaksi.

Maankäytön vyöhykesuunnittelu perustuisi yhdyskuntarakenteen kannalta erilaisiin edullisuusvyöhykkeisiin. Tarkastelu perustuisi mm. palveluiden saatavuuteen, rakennettuun vesihuoltoon, -tiestöön, rakentamiskelpoisuuteen.

Tarkastelussa pyrittäisiin määrittelemään alueet, joissa rakentamista voisi suosia ja alueet joissa rakentamista pyrittäisiin hillitsemään. Tämä sisältäisi myös taajamien lievealueet. Vyöhyketarkastelusta tulisi työväline suunnittelutarvealueiden määrittelemiseksi.” (4)

Kesän 2012 aikana on saatu Kurunmäen esityksen mukaan luonnoksesta kuntalaismielipiteet ja pyydyt lausunnot. Kurunmäen esitys Maankäyttö ja liikenne -seminaarissa 10.9.2012 sisältää seuraavat toimenpide-ehdotukset (22):

- Maankäytön vyöhykesuunnittelu
- Yleiskaavoitus
- Suunnittelutarveratkaisut
- Asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen seurannan kehittäminen.

Maankäytön vyöhykesuunnittelu on Kurunmäen esityksen mukaan:

1. Asemakaavoitettu alue: monipuolistetaan tonttitarjontaa ja tehostetaan rakentamattomien tonttien rakentamista.
2. Asemakaavan lievealueet: edellyttävät asemakaavan laatimista uudisrakentamista varten; varataan tuleviin kaavoitustarpeisiin ja yhdyskunta- ja palvelurakenteen kehittämiseen.
3. Palvelukylät (kauppa tai koulu tai päiväkot, keskitetty vesihuolto ja julkinen liikenne): soveltuvat asumiseen ja elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen, palvelutarjonta monipuolisempi kuin maaseutukylissä.
4. Maaseutukylät (kolme seuraavista: julkinen liikenne, keskitetty vesihuolto, asutushistoria, aktiivinen kylätoiminta): soveltuvat asumiseen ja maaseudun elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen, palvelutarjonta suppeampi kuin palvelukylissä.
5. Maaseutumaiset alueet: soveltuvat maaseudun elinkeinoihin liittyvään rakentamiseen.

Seuraavaksi periaatteita käsitellään kuntajohtajakokouksessa ja varsinaiset hyväksymispäätökset tehdään kunnissa. (22)

Tampereen seudun malli perustuu sovellettuun *green belt* -ajatteluun. Tässä pyritään jättämään kaupungin rajalle rakentamaton vyöhyke ja suuntaamaan kaupungin kasvu tämän alueen sisäpuolelle (23, s. 14–17). Tampereen seutumallissa pyritään siihen, ettei asemakaavoitetun alueen reunoille synny tulevaa kaavoitusta haittaavaa rakentamista ja kiinteistöjen pirstoutumista. Lievealueiden turvaamisella pyritään pitämään kaupungin kasvualueet hajarakentamattomina perustellusti, vaikka niihin kohdistuu kova rakentamispaine.

Koski (24) on tehnyt vertailua eri tavoin yhdyskuntarakenteeseen sijoittuvien uusien asuinalueiden kustannuksista. Tehdyn tutkimuksen perusteella edullisinta on asemakaava-alueen täydennysrakentaminen ja kalleinta on hajarakentaminen. Hajarakentamisen kustannuksia nostavat liikkumisen kustannukset ja investoinnit suhteessa asukasmäärään. Tutkimuksen mukaan noin 500 asukkaan kustannukset ovat kunnalle, asukkaille ja valtiolle noin 30 % kalliimmat kuin uusi asuinalue ja jopa 55 % kalliimpi kuin täydentävä alue. Maanhankinnan ja tuottojen näkökulmasta on syytä huomata, että tulot maanmyynnistä hajarakentamisesta menevät lähes yksinomaan yksityisille, mikä on myös tässä tutkimuksessa ollut oletuksena. (24, s. 7, 24, 34–38.)

Tapio Takalo-Eskola esittää Limingan mallin lievealueelle tapahtuvan rakentamisen vähentämiseksi. Tässä mallissa kunta pyrkii vaihdolla saamaan omistukseensa koko tilan, johon haetaan lupaa rakentaa omakotitalo tms. ja vaihdossa kaupunki tarjoaa tontin tai tontteja rakentajalle. (12, s. 31.)

5.2 Kuntien maapolitiikkaa rakennetuilla lievealueilla

Vertailuun on otettu Vaasa, Oulu, Kangasala ja Ylöjärvi. Vertailukunnat on valittu sillä perusteella, että kaikki ovat kasvavia kuntia. Ylöjärvi ja Kangasala kuuluvat Tampereen seutukuntaan, jossa pyritään saamaan maapolitiikan periaatteet seudullisiksi. Tämän lisäksi ne kuuluvat Pirkanmaahan, kuten Valkeakoski. Kangasalla on uudessa maapolitiisessa ohjelmassa pyritty erityisesti vähentämään maankäytösopimuksia 1. asemakaavan alueilla. Vaasan tapauksessa erityisperusteena on Emmi Sihvosen tekemä lopputyö, jossa on tehty taloudellista tarkastelua rakennettujen lievealueiden maanhan-

kinnan ja maankäyttösopimuksen suhteesta. Oulu edustaa hyvin maanhankintaan perustuvaa maapolitiikkaa ensimmäisen asemakaavan alueilla.

Seuraavana kuvataan vain niiden maapoliittisten ohjelmien kohdat, joissa käsitellään periaatteita erityisesti rakennettuja lievealueita koskien. Vaasan maapoliittisessa ohjelmassa on lisäksi käsitelty hajarakentamisen ohjausta, joka on myös otettu mukaan.

Vaasan maapoliittisen ohjelman lainaukset soveltuvin osin:

” Johtavana periaatteena on, että ensikertainen asemakaavoitus tapahtuu pääosin kaupungin omistamalle maalle.

3.4.1 Ensimmäinen asemakaava

Peruslinjauksena on, että kaupunki hankkii omistukseensa uudet asemakaavoitettavat alueet. Maankäyttösopimuksia voidaan laatia kaupunkirakenteen sisällä olevilla pienehköillä (enintään noin 1 ha) alueilla, mikäli siihen on erityisiä syitä. Erityinen syy voi olla esim. se, että kaavoitettava alue on jo suurelta osin ennestään rakennettu ja maanomistusolosuhteet ovat hyvin pienimuotoiset tai että alueella on merkittäviä ympäristöriskejä...

3.4.4 Maankäyttösopimusperiaatteet

Maankäyttösopimuksissa noudatetaan edellä sanotun lisäksi seuraavia periaatteita:... Sopimusmenettelyä ei vaadita sellaisen maanomistajan osalta, jonka omistamille alueille osoitetaan asemakaavassa rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen enintään 500 k-m² tai enintään 2 omakotitonttia. Sopimusmenettelyä edellytetään kuitenkin maanomistajan aloitteesta toteutetuissa pienemmissäkin kaavoitushankkeissa, jos hanke aiheuttaa kaupungille muita kuin kaavanlaatimiskustannuksia...” (25)

Hajarakentamisen ohjauksesta on otettu maapoliittiseen ohjelmaan merkittävä kirjaus.

”3.6 Rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella

Kaupunkirakenteen hajautumisen estämiseksi suunnittelutarveratkaisujen määrää pyritään vähentämään. Rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolelle voidaan vain poikkeustapauksissa sallia, jos siihen on erityiset hyvät perustelut eikä toimenpiteillä vaikeuteta kaupungin maapoliittisten tavoitteiden toteutumista. Rakentamisen tulee silloin olla yleiskaavan mukaista ja ensisijaisesti sijoittua jo rakennetuille asutusalueilla. Asemakaava-alueiden ulkopuolisen rakentamispaineen hillitsemiseksi panostetaan omakotirakentajien neuvontaan. Rakentajia informoidaan asemakaava-alueella ja alueen ulkopuolella rakentamisen eroista sekä päätöstensä pitkäjänteisistä vaikutuksista. Vaasassa koko asemakaava-alueiden ulkopuolinen alue on luokiteltu suunnittelutarvealueeksi. MRL:n mukaan poikkeamis- ja rakennuslupa suunnittelutarvealueella edellyttää mm., että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä (MRL §§ 137

ja 172). Vaasan kaupungin suunnittelutarveratkaisukäytäntö on tarkemmin selitetty "Suunnittelutarveratkaisut" -selvityksessä (SJ 5.3.2002). Suunnittelutarveratkaisuissa otetaan jatkossa huomioon myös maapoliittiset näkökohdat. Kaavoituksen ja maanhankinnan painopistealueilla ei myönnetä uusia rakennuspaikkoja koskevia suunnittelutarveratkaisuja ilman erittäin painavia syitä."(25)

Ohjelmassa on huomioitu hajakennuksen vaikutus maanhankintaan vaikuttavana tekijänä. Kirjaus siitä, ettei kaavoituksen ja maanhankinnan painopistealueille myönnetä lupaa uudisrakennukselle ilman erittäin painavaa syytä, on erityisen merkittävä maanhankinnan näkökulmasta.

Ylöjärven maapoliittisen ohjelman lainaukset soveltuvien osin:

5.1.2 Raakamaan hankinta

...Raakamaata kaavoitettaessa kaupungin kannalta edullisin vaihtoehto on maan hankkiminen kaupungin omistukseen ennen asemakaavoitusta. Asemakaavoituksen tuoma maanarvonnousu korvaa tällöin osaltaan kaavan toteuttamisesta kaupungille aiheutuvia kustannuksia kuten julkiset palvelut (koulut, päiväkodit ym.), kadut, puistot, kevyenliikenteen väylät, ulkoilureitit ja muut ulkoilualueet sekä kunnallistekniikka (vesi- ja viemäriverkosto)...

5.1.3 Maankäyttösopimukset ja yksityisen maan kaavoittaminen

Yksityisen omistamaa maata voidaan asemakaavoittaa elinkeinoelämän tarpeisiin raakamaan oston sijasta, mikäli on mahdollista tehdä molempia osapuolia tyydyttävä maankäyttösopimus. Ensisijainen vaihtoehto on kuitenkin maan hankkiminen kaupungille vapaaehtoisella kaupalla. Asuinrakentamiseen yksityisen omistaman maan asemakaavoitus voi tulla kyseeseen lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa asemakaavoitettujen alueiden keskelle on jäänyt pienempi asemakaavoittamaton alue. Näillä pienemmillä asemakaavoittamattomilla alueilla tarkoitetaan noin 0,5 – 2 ha:n suuruisia maa-alueita. Näillä alueille maankäyttösopimuksen periaatteet ovat seuraavat:

- Maanomistajalle asemakaavoitetaan olemassa olevan asuinrakennuksen ja pihapiirin ympäristöön suurehko omakotitontti (1500 m² – 2500 m²) ja osana kauppahintaa 1 – 2 uutta omakotitonttia. Nämä tontit ovat kooltaan vastaavia kuin muut tällä alueella olevat tontit.
- Loppuosan maa-alueesta maanomistaja myy kaupungille raakamaahintaan. Lisäksi puusto korvataan täyden arvon mukaan.
- Kaupunki rakentaa kadut ja muun kunnallistekniikan sekä palvelut.

Maankäyttösopimuksia voidaan tehdä myös osana suurehkoa raakamaakauppaa, esim. varattaessa tontteja myyjän lapsille tai perikunnan jäsenille.

Sopimusmenettely

Maankäyttösopimus voidaan tehdä, mikäli alueen 1. asemakaavassa osoitetaan vähintään noin 500 k-m² asuntorakennusoikeuden arvoa vastaava rakennusoikeus tai asemakaavan muutoksessa rakennusoikeus lisääntyy siten, että se merkitsee kiinteistön arvon selvää nousua..." (26)

Kangasalan maapoliittisen ohjelman lainaukset soveltuvien osin:

"Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia ei käytetä uudisalueiden kaavoituksessa. Maankäyttösopimus on erityisestä syystä mahdollinen vanhojen taajamien ensiasemakaavoissa kun maanomistajan alueen koko on alle kaksi hehtaaria, eikä sille kaikkiaan kaavoiteta omakotitontteja kahdeksaa enempää tai asuinpientalojen rakennusoikeutta 2000 kerrosneliömetriä enempää. Aiemmat saman tai samaksi katsottavan maanomistajan kanssa tehdyt sopimukset otetaan määrittelyssä huomioon. Muuhun kuin asuinpientalotarkoituksiin ei maankäyttösopimukseen perustuvia ensiasemakaavoja laadita muutoin kuin poikkeuksellisista, perustelluista syistä... Sopimuksissa kunnalle peritään yhdyskuntarakentamisen kustannusten korvauksena 50 prosenttia asemakaavasta aiheutuvasta maan arvonnoususta, ja tonteille määrätään rakentamisaika- ja määrävelvollisuus..." (27)

Oulun maapoliittisen ohjelman lainaukset soveltuvien osin:

"6.1 Maapoliittiset toimenpidesuositukset

...Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksia laaditaan lähtökohtaisesti **käyttötarkoituksen muutostilanteissa keskustassa ja keskustan reuna-alueilla.**

Maankäyttösopimuksia ei sen sijaan laadita uusilla kasvualueilla raakamaan osalta, esim. Kaakkuri, Ritaharju ja Hiukkavaara. Raakamaan osalta maankäyttösopimuksia voidaan laatia vain erityisistä syistä kaupunkirakenteen sisällä olevilla alueilla. Erityinen syy voi olla esim. aiemmin voimassa ollut tai kumottu kaava tai, että alueella sijaitsee arvokkaita rakennuksia tai ympäristöriskejä..."(28)

Kaikkien esimerkki kuntien pääperiaatteena on laatia ensimmäinen asemakaava kunnan omistamalle maalle. Taulukossa 1 on esitetty taulukkomuodossa kuntien periaatteet rakennetulla lievealueella oleville poikkeuksille. Näille poikkeusalueille on mahdollista tehdä maankäyttösopimuksia ja/tai kaavoittaa ilman, että perittäisiin kaavan aiheuttamia kustannuksia. Poikkeuksena on Kangasala, jossa peritään puolet arvonnoususta kaupungille poikkeuksetta.

Taulukko 1. Vertailukuntien periaatteet rakennettujen tilojen kaavoittamisessa.

Kunta	Pinta-ala, ha, jota pienempiä rakennettuja tiloja ei hankita kaupungille	Maanomistaja voi saada rakennus-oikeutta, kem ² , enintään ilman velvoitetta osallistua kaavan toteuttamisen kustannuksiin	Maanomistajan alueelle voidaan kaavoittaa tontteja enintään, kpl
Vaasa	1	500	2
Ylöjärvi	2	ei tarkkaa määrää	2
Kangasala	ei tarkkaa määrää	ei voi saada	8
Oulu	ei tarkkaa määrää	ei tarkkaa määrää	ei tarkkaa määrää

Kangasalla voi ilmeisesti maankäytösopimuksen voi tehdä myös rakentamattomalle tilalle. Oulun maapoliittisessa ohjelmassa ei ole kuvattu tarkkoja periaatteita. On kuvattu menettelytapa, jonka osana on ”kaupungille aiheutuvien kustannusten korvaaminen”.

6 Kyselytutkimus

Kyselytutkimuksella on pyritty selvittämään kuntien hyviä maapoliittisia käytäntöjä ja periaatteita erityisesti koskien rakennettujen lievealueiden maanhankintaa ja kaavoituksen tuoman arvonnousun jakamiseksi maanomistajan ja kunnan kesken. Kyselytutkimuksen kysymykset on pyritty tekemään siten, etteivät ne ohjaisi liikaa vastauksia tiettyyn muotoon. Tämä hankaloittaa vastausten tulkintaa, mutta tässä työssä ei pyritä absoluuttisiin arvoihin vaan havaitsemaan käytännössä sovellettavia keinoja. Käytännön keinot ja tietoisuus niiden käytöstä auttavat vahvistamaan tai kyseenalaistamaan kirjallisuustutkimuksen ja maapoliittisten ohjelmien keinoja. Poliittisten päätösten tekoa helpottaa myös tieto, että samalla tavalla toimitaan useissa kunnissa. Vaihtoehtokysymyksillä on pyritty hahmottamaan kuntien lähtötilannetta.

Kyselytutkimus on lähetetty Kuntaliiton maapolitiikkalistan kautta sähköpostitse webropol-kyselyinä. Kysely on osoitettu erityisesti kuntien maanhankinnasta vastaaville. Kuntaliiton maapolitiikan sähköpostilistaan on kerätty, kuntaliitolle ilmoitetut, kuntien maapolitiikasta vastaavien henkilöiden yhteystiedot. Kyselyn johdanto ja kyselyn kysy-

mykset on esitetty liitteissä 1 ja 2. Kyselyyn ovat vastanneet maanhankinnasta vastaavat viranhaltijat, ja näin kyselyn tulokset voinevat poiketa kunnan virallisesta kannasta.

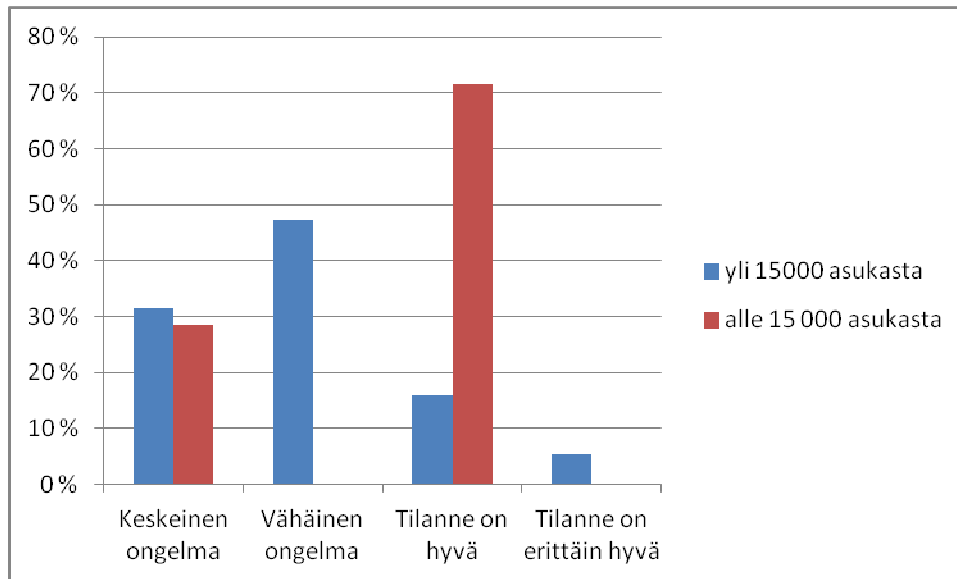
Kyselyyn tuli vastauksia yhteensä 26 kunnasta. Vastaukset jakaantuivat kuntakokojen mukaan siten, että alle 15 000 asukkaan kunnista tuli vastauksia 7 kpl ja yli 15 000 asukkaan ja alle 50 000 asukkaan kunnista tuli vastauksia 15 kpl. Suurista yli 50 000 asukkaan kunnista tuli vastauksia 4 kpl. Keskokokoisista kunnista tuli vastauksia selkeästi eniten. Kysely lähetettiin 122 kuntaan ja vastausprosentiksi muodostui 21 %.

Kysymykset on luokiteltu neljän otsikon alle. Otsikoiden alle on koottu niihin liittyvät kysymykset. Kyselyn ensimmäiset kaksi kysymystä koskivat vastaajan kuntaa ja virka-asemaa.

Tonttimaan saatavuuden riittävyys

Tonttimaan saatavuuteen haettiin vastausta kysymyksellä *3. Onko tonttimaan/raakamaan saatavuus ja riittävyys keskeinen ongelma?*

Kyselytutkimuksen perusteella noin 66 %:lla kunnista on tonttimaan tai raakamaan riittävyys keskeinen tai vähäinen ongelma. Kuntakoon kasvaessa raakamaan riittävyys muuttuu yhä useammalla kunnalla keskeiseksi ongelmaksi. Tämä näkyy kaaviossa 1, jossa on luokiteltu vastaukset alle ja yli 15 000 asukkaan kuntiin. Tulos on aikalailla yhteneväinen Kuntaliiton ja ympäristöministeriön vuonna 2010 tekemän tonttibarometrin kanssa. Tonttibarometrissä noin 60 %:lla kuntia raakamaan omistus oli keskeinen tai vähäinen ongelma. (29) Raakamaan omistuksen kannalta tonttibarometrin ja tehdyn kyselyn mukaan raakamaan niukkuus, muissa kuin pienimmissä kunnissa, ei ole ainakaan vähentymässä.



Kaavio 1. Tonttimaan saatavuuden ja riittävyyden jakautuminen vastaajien kesken.

Kyselyn perusteella pienillä kunnilla on tonttimaata riittävästi. Tämä lienee luonnollista, koska suurten kuntien tarve tonttimaalle on suurempi ja pienissä kunnissa kysyntä voi olla hyvinkin pientä. Vähäisenä tai keskeisenä ongelmana asia näyttäytyy lähes 80 %:lle yli 15 000 asukkaan kunnista. Useimmille kunnille ongelma näyttäytyy vähäisenä ongelmana. Myös tonttibarometri tukee tätä tulosta (29).

Rakennettujen alueiden merkitys tonttimaan riittävyyden kannalta

Kyselyllä pyrittiin selvittämään rakennettujen kiinteistöjen merkitystä raakamaan hankintaan tai asemakaavoitukseen kahdella kysymyksellä, kysymyksillä 5 ja 6. Tämän lisäksi kysymyksellä 7 pyrittiin selvittämään keskeisimpiä syitä maanhankinnan tai kaavoituksen vaikeuksille.

Ensimmäinen kysymyksistä (*kysymys 5*) *koski sitä, onko kaupungin kaavoitettavilla tai jo kaavoitetuilla kasvualueilla ollut hajarakennettuja alueita?* Kyselyyn vastanneista 26 kunnasta ainoastaan neljällä kunnalla ei ollut tällaisia alueita. Hajarakennettuja alueita, jotka haittaavat kunnan tonttituotantoa, oli siten noin 85 %:lla kunnista.

Avoimet vastaukset: Kyllä kysymyksiin

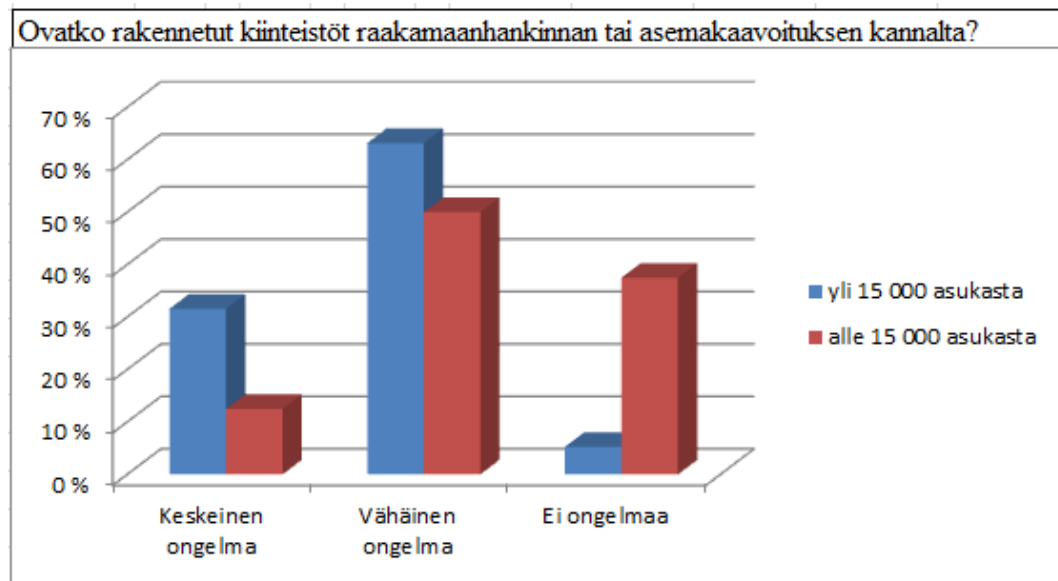
- Ks. em.
- Aiemmin on jo kaavoitettu taajaman osia, jotka alunperin tehty ilman kaavaa. Vajaasti rakennettua asemakaava-aluetta pitäisi ostaa ja kaavoittaa jonkin verran.
- Kyllä on poikkeusluvin ja myönteisten suunnitelutarvaretkaisuin rakennettuja suunnittemattomia haraasutusalueita tullut ja tulossa kaavoituksen piiriin.

- joitakin tällaisia alueita on olemassa ja ne kaavoitetaan, mikäli ne kunnan vesihuolto-suunnitelmassa osoitettu alueeksi, jolle tullaan rakentamaan vesi- ja viemäriverkosto

Luettelo 1. Avoimet vastaukset 5. kysymykseen siitä, sijaitseeko tai onko sijainnut kunnan/kaupungin kasvualueilla jo valmiiksi hajarakennettuja alueita, jotka on tulevaisuudessa tarkoitus kaavoittaa tai jotka on asemakaavoitettu?

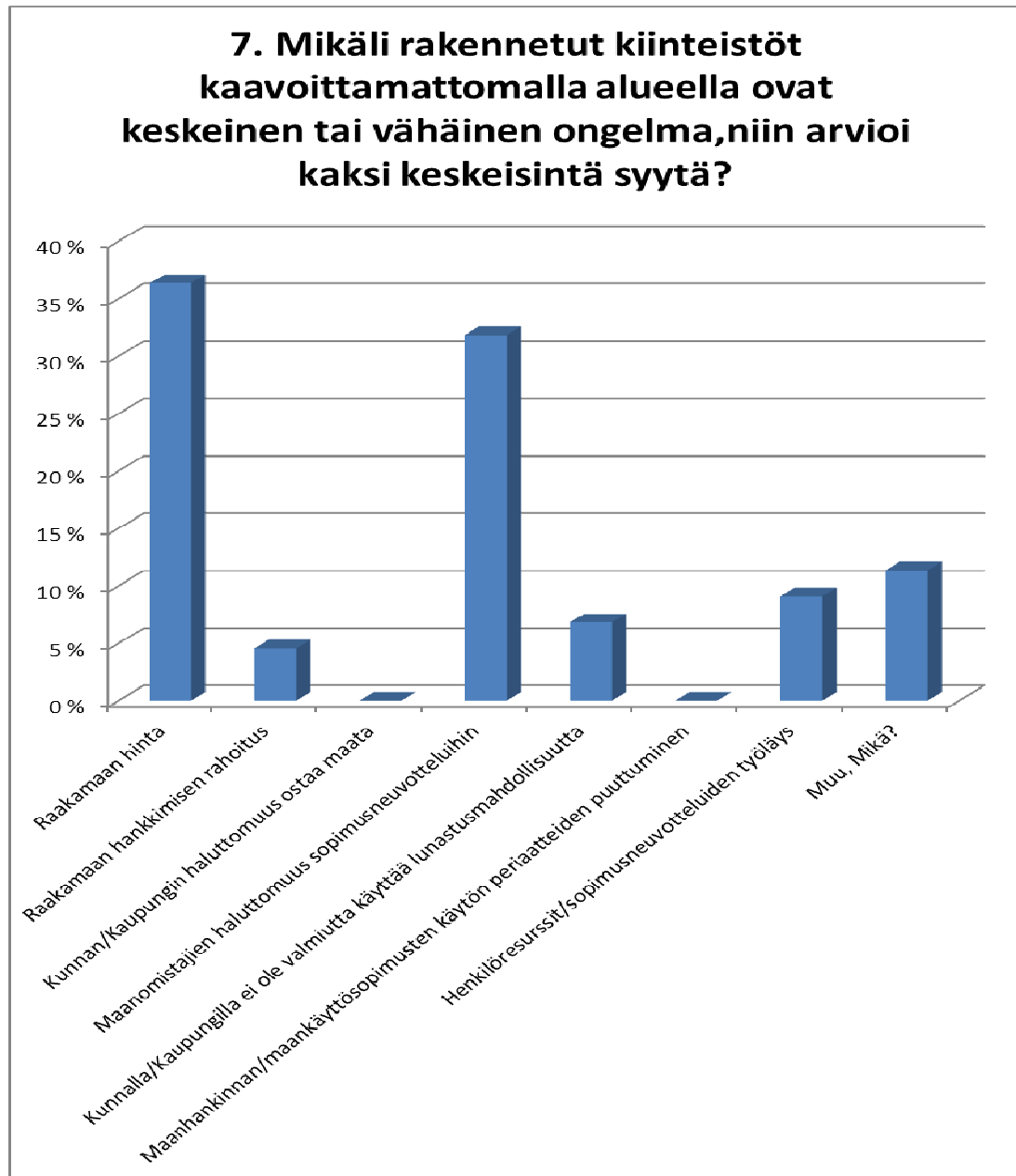
Niistä neljästä kunnasta, joissa ei ollut hajarakennettuja alueita kaavoitettu tai tulossa kaavoitukseen, kahdella kunnalla olivat kuitenkin rakennetut kiinteistöt vähäinen ongelma maanhankinnan kannalta. Kaksi muuta kuntaa, joille asia ei ollut ongelma, olivat alle 15 000 asukkaan kuntia. Näyttäisi siltä, että kasvusuuntiin sijoittuva hajarakenntaminen koskee lähes kaikkia vastanneita kuntia. Avoimissa vastauksissa, joita oli 4 kappaletta, tuli esiin, että rakentaminen lievealueille tapahtuu suunnittelemattomasti suunnittelutarveratkaisujen perusteella, ilman yleiskaavatasoista tarkastelua ja ohjausta.

Lisäkysymyksellä (kysymys 6) pyrittiin selvittämään näiden alueiden merkittävyyttä tonttutuotantoon. Vastaukset ovat kaaviossa 2 jaoteltuna alle ja yli 15 000 asukkaan kuntiin. Saadun tuloksen mukaan hajarakennettujen alueiden suhteellinen merkitys tonttutuotantoon on jopa suurempi kuin tonttimaan riittävyys muutoin. Tämä korreloi hyvin sen kanssa, että edellisen kysymyksen alueet sijoittuivat kuntien kasvusuuntiin. Rakennetut kiinteistöt näyttäytyvät ongelmana lähes 90 %:lle ja raakamaan niukkuus edellä mainitusti noin 65 %:lle. Yli 15 000 asukkaan kunnista vain yhdellä tämä asia ei näyttäydy ongelmana. Keskeisenä ongelmana tämä oli kolmanneksella vastaajista. Käytännön maapolitiikan kannalta tulos asettaa *kuntien lievealueiden rakentamisen rajoittamisen merkittävään rooliin*. Lievealueiden rakentamisen ennaltaehkäisy ja kaavoituksen edistäminen jo rakennetuilla lievealueilla pelkästään parantaisi kuntien kaavoitettavan maan hankintaa merkittävästi.



Kaavio 2. Rakennettujen kiinteistöjen merkitys raakamaanhankinnan tai asemakaavoituksen kannalta.

Seuraavaksi (*kysymys 7*) pyydettiin arvioimaan kaksi keskeisintä syytä sille, minkä vuoksi rakennetut kiinteistöt ovat ongelmana raakamaan hankinnan tai asemakaavoituksen kannalta? Vastaukset ovat näkyvissä kaaviossa 3. Tässä kysymyksessä erottuu raakamaan hinta ja maanomistajien halukkuus sopimusneuvotteluihin hyvin selkeästi kahdeksi suurimmaksi syyksi raakamaan hankinnan ongelmiin rakennetuilla lievealueilla. Kuntien koko ei näyttäisi vaikuttavan vaan molemmat syyt toistuvat selkeästi enemmistönä kaikenkokoisissa kunnissa.



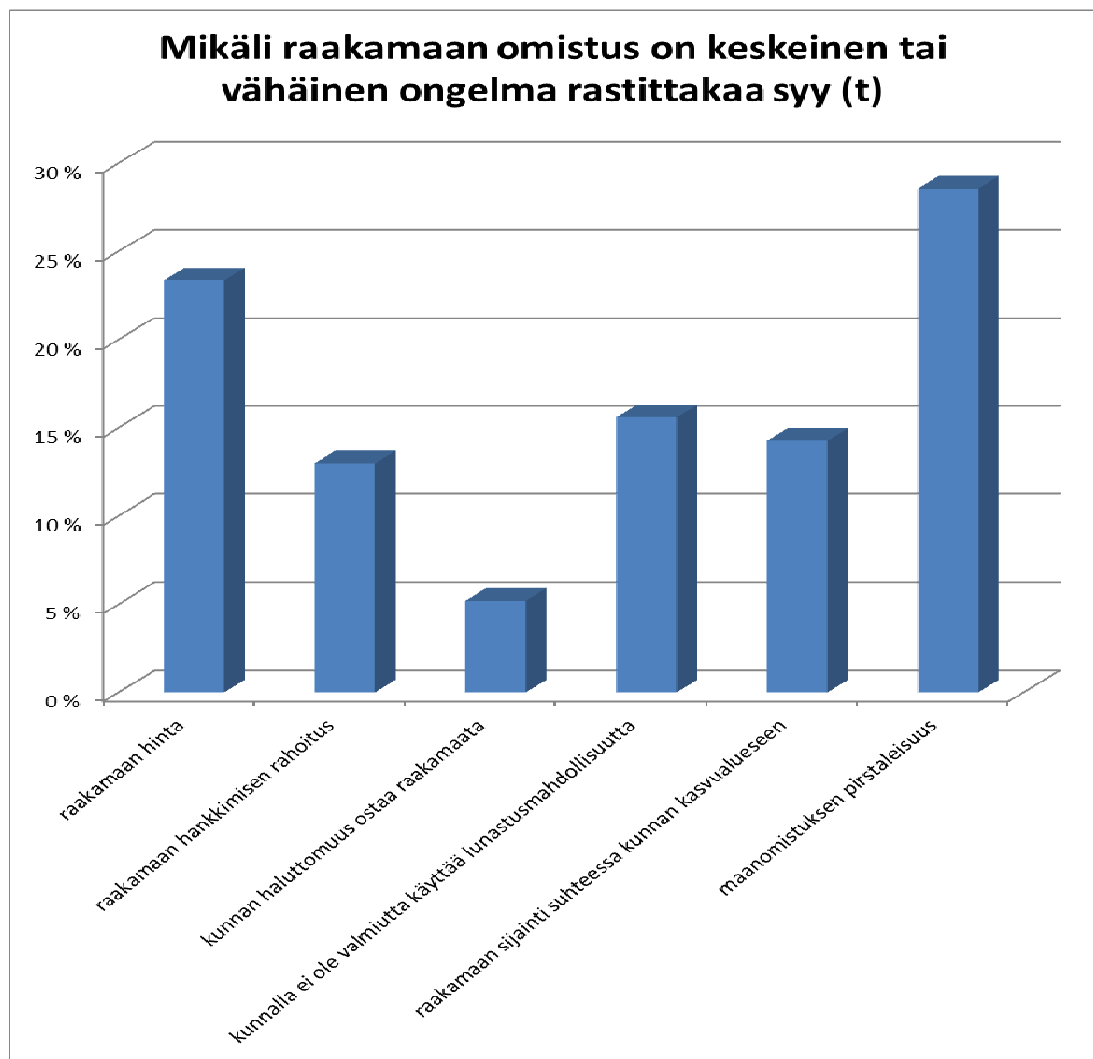
Avoimet vastaukset: Muu, Mikä?

- enpä oikein ymmärrä kysymystä
- On rakennettu liian tiiviisti ilman kaavaa. Asemakaavan laatiminen vaikeaa tulevaisuudessa.
- Pirstaloitunut kiinteistöjaotus
- Rakennuksen korkea arvo suhteessa kiinteistön kokonaisarvoon.
- Omistajien haluttomuus luopua rakennetun kiinteistön rakentamattomista osista

Kaavio 3. Maanhankinnan kannalta keskeisimmät syyt lievealueilla ja avoimet vastaukset.

Vuoden 2010 tonttibarometrin tulokset poikkeavat tästä kyselystä siinä, että kaksi merkittävintä syytä ovat maanomistuksen pirstaleisuus ja raakamaan hinta, kun taas teh-

dyssä kyselyssä on kahtena suurimpana esteenä esiintyy raakamaan hinta ja maanomistajien haluttomuus sopimusneuvotteluihin. Maanomistajien haluttomuus sopimusneuvotteluihin, raakamaan hinta ja maanomistuksen pirstaleisuus sekä sen lisäksi kyselyn avoimet vastaukset viittaavat siihen, että tässä vastaajat puhuvat samasta ongelmasta hieman eri näkökulmasta. Näyttäisi siltä, että maanomistuksen pirstaleisuus johtaa maanomistajien haluttomuuteen sopimusneuvotteluihin. Haluttomuus myydä maata taas johtaa korkeisiin hintapyyntöihin. Tämä johtuu siitä, ettei maanomistajalla ole aitoa halua myydä. Raakamaan hankkimisen rahoitus ja lunastusmahdollisuus ongelmina ovat tonttibarometrin ja kyselyn vertailussa vähentyneet merkittävästi. Tonttibarometrin kyselyn vastaukset ovat esitetty kaaviossa 4. Tonttibarometrissa 58 vastaajasta 38 on vastannut tähän kysymykseen. (29)



Kaavio 4. Tonttibarometrin 2010 vastaukset raakamaan vähyyden ongelman syihin. (29)

Kyselytutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että kunnissa on paljon hajarakennettuja alueita, joihin kohdistuu kaavoituspainetta. Rakennettujen alueiden sekä maanomistuksen pirstaleisuuden merkitys tonttutuotannolle on merkittävä, jopa erittäin merkittävä. Rakennetut alueet ja pirstaleinen maanomistus ovat käytännössä sama asia. Taajamainen rakentaminen muuttaa kiinteistöjaotuksen pirstaleiseksi. Tehdyn tutkimuksen ja tonttibarometrin perusteella voi esittää oletuksen, että hajarakentaminen on nostanut maanomistajien hintaodotukset korkeiksi ja toisaalta maanomistajat eivät halua nykyiseen ympäristöönsä muutoksia. Tätä johtopäätöstä tukevat Virtasen esittämät maanomistajien käyttäytymismallit. Virtanen esittää NIMBY-mallin (Not In My Backyard) ja oletuksen siitä, että maanomistajat haluavat korkeimman mahdollisen hinnan (2, s. 104). Maanhankinnan ja maankäyttö sopimusten periaatteiden puuttuminen ei näyttäisi olevan ongelma, mitä voidaan pitää aika merkittävänä tuloksena, jopa hieman yllättävänä, koska kuitenkin vain 40 %:ssa vastaajakunnista on maanhankinnan ja maankäyttö sopimusten käytön suhdetta erityisesti linjattu. Tämä viittaisi siihen, että virkamiehillä on linjaukset tiedossa, mutta poliittisesti asiaa ei ole kunnissa välttämättä linjattu erityisemmin.

Rakennettujen kiinteistöjen vaikutus maanhankintaan ja kaavoitukseen

Maanhankinnan ja maankäyttö sopimusten suhdetta kunnassa pyrittiin selvittämään kysymyksellä 4 ja kysymyksellä 9 pyrittiin selvittämään erityisesti lievealueiden maanhankinnan ja maankäyttö sopimusten periaatteita.

Vastanneista kunnista noin neljännes tekee maankäyttö sopimuksia ensimmäisen asemakaavan alueille kysymyksen 4 mukaan. Suurin osa kunnista laatii ensimmäisen asemakaavan kunnan maalle (noin 80 %) ja maankäyttö sopimuksia tehdään poikkeustapauksissa. Yleisimmin maankäyttö sopimuksia tehdään pienille kiinteistöille, jotka sijaitsevat kaupungin omistamien maa-alueiden sisällä. Kyselyn tulos tarkoittaa sitä, että merkittävä osa kunnista perustaa tonttutuotannon omalle maalleen. Kaikki kunnat hankkivat myös raakamaata riippumatta siitä, tekeekö kunta maankäyttö sopimuksia vai ei.

Kysymykseen lievealueiden maanhankinnan periaatteista vastasi 16 kuntaa. Useimpien käytettävä periaate on pääsäännöltään sellainen, ettei rakennettuja asuinkiinteistöjä hankita kunnalle, vaan niistä rajataan osa alueesta tai jopa koko kiinteistö maanhan-

kinnan ulkopuolelle. Rajaus perustuu useimmiten siihen, että tietty piha-alue jää maanomistajalle ja kunnalle myydään loppuosa kiinteistöstä. Lisäksi kaavoituksen yhteydessä maanomistaja voi saada kaavoituksen tuomaa arvonnousua rajallisen määrän, yleisimmin yhden uuden rakentamattoman pientalotontin. Yhden uuden rakennuspaikan osalta harvoin edellytetään osallistumista yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maanomistajalle kaavoitettavaa rakennusoikeutta käytetään vipuvartena lisäämään maanomistajan myyntihalukkuutta ja edelleen rakennusoikeuden lisäyksellä perustellaan maksettavaa hintaa. Tämä kuvaa hyvin tämän työn vertailukuntien kirjattuja periaatteita. Periaatteissa kaavoituksen tuomasta arvonnoususta osoitetaan maanomistajalle ja rakentamattomat maa-alueet hankitaan kunnalle.

Rakennetun ja asutun asuinrakennuksen ostamista kunnalle silloin, kun aluetta ollaan kaavoittamassa pientaloasumiseen, on nähdäkseni vaikea perustella. Taloudellinen perustelu ei tule kysymykseen, ainakaan Valkeakoskella. Kaavan tuoma arvonnousun ja ostohinnan erotus rajatulla alueella asuinkäytössä olevan kiinteistön osalta on lähellä nollaa tai jopa negatiivinen. Tähän vaikuttaa ostohintojen nouseminen korkealle, koska nykyiset asukkaat eivät ole todennäköisesti halukkaita myymään kotiaan. Eettisesti toiminta voi myös aiheuttaa kysymyksiä, ja voidaan esittää kysymys ostamisen tarkoituksenmukaisuudestakin. Virtanen on ottanut kantaa asiaan saneerausalueiden yhteydessä, jossa kehoitetaan tällaisessa tilanteessa hienovaraisuuteen ja asian herkkyyden tunnistamiseen, kun ollaan ostamassa toisen kotia. Virtanen ottaa myös esiin uuden asunnon tarjoamisen samalta seudulta. Virtanen linjaa, ettei kunnan maanhankintoja ja -luovutuksia tule tehdä pelkästään taloudellisin perustein. (2, s. 93, 85.) Kyselyssä ei missään kunnassa ollut tarkoituksena hankkia asuinkäytössä olevia kiinteistöjä kunnalle, kun alue on tehtävässä asemakaavassa tarkoitus osoittaa pientaloasumiseen.

Kaavoitusta edistävät keinot ja hidastavat seikat

Luokittelin annetut vastaukset neljään eri kategoriaan: raakamaan hankinta tai hinta, maanomistajien intressit, hajarakentaminen sekä maanomistuksen pirstaleisuus ja maankäyttöpolitiikan keinot. Kokosin kysymyksistä 10 ja 11 taulukot, jotka ovat liitteenä 5 ja 6, edellä mainittuihin luokituksiin jaettuna. Joitakin vastauksia siirsin edistäviin keinoihin, vaikka ne olivat mainittu haittaavissa, koska oman näkemykseni mukaan vastaus oli mennyt vahingossa väärälle puolelle.

Vastausten lukumäärä kaavoitusta edistävien keinojen ja hidastavien seikkojen välillä on samansuuruinen. Vastauksissa ei ole yhtä selkeää edistämiskeinoa, mutta kunnan omat toimet nähtiin useimmin seikaksi, jolla kunta voi edistää asemakaavoitusta. Toisaalta näiden keinojen työläys nähtiin useassa vastauksessa kaavoitusta hidastavana seikkana. Maanomistajien intressi sai eniten vastauksia kaavoitusta hidastavana seikkana. Kun huomioidaan molemmat kysymykset, nousee maanomistajien intressi merkittävimmäksi seikaksi lievealueiden kaavoituksessa. Vastausten perusteella kunnan päätösvallassa suoraan oleva vaikuttavin keino edistää kaavoitusta, on kunnan riittävä maanomistus kaavoitettavalla alueella. Vastausten perusteella edistävänä toimenpiteinä nähtiin hajarakentamisen tiukkaa ohjausta ja muutoinkin useat eri vaihtoehdot maanhankinnan ja maankäyttösopimusten välillä, joita voi käyttää joustavasti. Käytettävät periaatteiden tulisi olla kirjattuja ja julkisia, jotta niitä voi käyttää siten, että luottamus säilyy.

Keinoja, jotka edistävät rakennettujen alueiden saamista kaavoitetuksi

Raakamaan hankinta/hinta kohtaan tuli edistävänä keinoina kaksi vastausta. Vastauksen mukaan kunnan tulisi pyrkiä hankkimaan pienetkin rakentamattomat alueet ja maanomistajalle jäisi vain pienehkö tontti talon ympärille. Vastauksessa todetaan näiden neuvottelujen hankaluus ja kiinnitetään huomiota siihen, ettei jäädä näiden alueiden varaan ja ettei alueita synny enää lisää.

Toisessa vastauksessa edistävänä keinona nähdään kunnallistekniikan rakentamisen kustannusten kohtuullisuus. Molemmat vastaukset edellyttävät käytännössä kunnan maanhankinnalta vahvaa roolia. Valkeakoskella ei ainakaan muutoin päästä kunnallistekniikan osalta kohtuullisiin kustannuksiin. Tämä johtuu kaavoituksen tuomasta arvonnousun jakamisesta maanomistajan ja kunnan kesken, jossa ongelmana on maanomistajien haluttomuus osallistua kustannuksiin sekä kustannusten suuri osuus arvonnoususta. Toiseksi riittävän tehokkaan kaavan saaminen yksityisen maanomistajan maalle ei onnistu.

Maanomistajien intressi kohtaan tuli kahdeksan vastausta, joista neljään liittyivät suoraan kunnallistekniikan kustannuksiin ja tästä maanomistajille tulevaan hyötyyn. Lopuissa neljässä vastauksessa ei ole selkeää ryhmää. Oman kokemuksen myötä voi yh-

tyä saatuun vastaukseen, jossa todetaan sukupolvenvaihdoksen maanomistuksessa edistävän maanhankintaa.

Hजारakentamiseen ja maanomistuksen pirstaleisuuteen tuli kaksi vastausta, joissa peräänkuulutetaan selkeitä periaatteita, joista syntyy luottamus kunnan toimiin. Tähän liittyy mielestäni myös kunnan tekemien päätösten loogisuus ja periaatteiden noudattaminen. Hजारakentamisen tiukempi linjaus nousee myös esiin.

Maankäyttöpolitiikan keinoihin tuli yhdeksän vastausta, joista neljään liittyy sopimusmenettely. Tällä tarkoitetaan varmasti yksityisten ja kunnan välisiä maankäyttösopimuksia. Kahdessa vastauksessa edellytetään kunnan riittävää maanomistusta. Tämä näyttäisi siltä, ettei kannata pyrkiä tilanteeseen, jossa kunta ei tekisi lievealueilla maankäyttösopimuksia.

Kahdessa vastauksessa nostettiin esiin maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistamia keinoja, joista toisessa otettiin esiin kehittämismenettely. Neuvottelujen ja sopimisen rooli näyttäisi tässä valossa korostuneelta, mikä tietysti on kunnissa lähtökohtana. Tämä vahvistaa käsitystä, siitä että pakkokeinoilla on enimmäkseen merkitystä neuvotteluiden perälautana.

Seikkoja, jotka hidastavat rakennettujen alueiden saamista kaavoitetuksi

Raakamaan hankinta/hinta kohtaan tuli viisi vastausta. Vastaukset jakautuvat kahtia. Kolmessa vastauksen kohdassa raakamaan hinta on ongelma, ja kolmessa kohtaa ovat yhdyskuntarakentamisen korkeat kustannukset ongelma. Maanomistajien odotukset kaavoituksen tuoman arvonnousun osalta ovat ylisuuret.

Maanomistajien intressiin hidastavien seikkojen osalta tuli eniten vastauksia. Vastauksia, jotka luokittelin tähän tuli kymmenen. Nykyisten maanomistajien muutosvastarinta ympäristön muutoksille ja yleisesti eri tavoitteet kuin kaupungilla aiheuttavat kyselyn mukaan merkittävän osan niistä tekijöistä, jotka haittaavat maanhankintaa ja asema-kaavoitusta. Yli puolet tämän kohdan vastauksista voi luokitella tähän ryhmään. Loput vastauksista ilmenee, etteivät ihmiset ole halukkaita myymään, ellei ole tarvetta ja saa omasta mielestään riittävän suurta hyötyä. Asiassa in siten hieman samaa taustaa kuin raakamaan hinta/hankinta luokittelussa.

Hajarakentaminen ja maanomistuksen pirstaleisuus kohtaan tuli viisi vastausta. Neljäs- sä vastauksessa tuli esiin hajarakentamisen aiheuttama haitta suunnittelulle. Tämä ilmenee maanomistajien haluttomuutena ja yleisenä suunnittelun vaikeutena rakennus- ten sijainneista johtuen.

Maankäyttöpolitiikkaan luokiteltuja vastauksia tuli seitsemän. Kolmessa nousi esiin maapolitiittisten pakkokeinojen puute tai niiden käytön hitaus ja hankaluus. Loppuja neljää ei yhdistä mikään yhteinen nimittäjä. Yleiskaavoituksen huonous on vastaukses- sa merkittävä hidastava tekijä. Yhdessä vastauksessa nähdään kaavoitusta hidastavana liian tiukat etukäteen päätetyt periaatteet, jotka eivät sovellu lievealueiden monenkirja- viin tapauksiin. Alueen toteuttaminen, tonttien koko ja kunnallistekninen tilanne olivat vastauksissa esillä tähän luokiteltuina.

Kaikkienensa lievealueen kaavoituksen ongelma näyttäisi olevan, etteivät maanomistajat koe saavansa hyötyä tai ainakaan riittävää hyötyä, jotta omasta elintilasta kannattaisi luopua. Kunnan kannalta ongelma näyttäytyy toisesta suunnasta, eli maasta ei voi maksaa enempää kuin mitä raakamaasta maksetaan. Useimmissa keskikokoisissa kun- nissa lievealueiden uudiskaava-alueet ovat kunnalle tappiollisia. Rakennetuilla alueilla kaavan aluetehokkuus jää kohtalaisen pieneksi ja aiheuttaa sen, että kaavan taloudelli- suus huononee entisestään. Ilmiö voimistuu, kun maanomistajat joutuvat osallistu- maan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Pienenevän asukasluvun kunnan tilan- teessa tuli esiin rakentamisen suuntautuminen haja-asutusalueille. Maankäyttöpoliittis- ten keinojen osalta tuli huomiota yleiskaavoituksesta tonttien rakentumiseen. Näiden haittojen torjumiseksi on kunnalla oltava käytössä kaikki maankäyttöpolitiikan keinot. Mikäli jokin keino puuttuu se tuottaa ongelmia maanhankinnalle ja asemakaavoituksel- le. Yhdessä vastauksessa nostettiin esiin maapolitiikan tiukat määrittelyt, jotka haittaa- vat joustavien ratkaisujen hakemista. Määrittelyjen tulisi olla sellaiset, että ne antavat riittävästi joustovaraa.

Tutkimustulokset

Kysely vahvistaa kirjallisuudesta ja kuntien vertailusta saatuja havaintoja. Kyselyn ver- tailua on pyritty parantamaan sillä, että osa kysymyksistä on samoja tai hyvin saman- laisia kuin vuoden 2010 tonttibarometrissa. Tällä tavalla voidaan eri tutkimusten kysy-

myksiä vertaamalla saada tietoa kyselyn luotettavuudesta. Kyselyyn saatujen vastausten yhdenmukaisuus aikaisempien tutkimusten ja kyselyiden kanssa olivat samansuuntaista. Tonttibarometriin on vastannut 57 kunnan edustajaa 54 kunnasta, ja kysely on lähetetty noin 200 kuntaan, jolloin vastausprosentiksi saadaan 27 %. Tekemäni kyselytutkimuksen vastausprosentiksi muodostui 21 %. (29)

Kyselyyn vastanneiden osuuden pieniä jättää kuitenkin epäilyksen valikoitumisesta. Kyselyyn on saattanut valikoitua sellainen joukko kuntia, joilla kysymys on ajankohtainen, jolloin kysytyn ongelman laajuus ja merkittävyys korostuvat. Tämä näyttäisi mahdolliselta, kun vertaa tonttibarometrin ja tämän kyselyn vastausprosentteja pirstaloituneen kiinteistöjaotuksen/rakennetun alueen kysymyksistä. Vastaajien valikoitumisella ei ole tutkimusongelman kannalta vaikutusta, koska tavoitteena oli tutkia keinoja, ei ilmiön yleisyyttä. Vastausten suurempi lukumäärä antaisi tietysti luotettavamman kuvan ilmiöstä. Suurempi vastaajajoukko voisi lisätä käytettyjä keinoja ym.. Aihepiirin merkittävyyden tutkiminen voisi olla mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe sekä mahdollisten lainsäädännön muutosten vaikutukset. Kyselytutkimus soveltuu tämältyyppiseen tiedonhankintaan ja kokemusten jakamiseen hyvin.

7 Periaatteet rakennettujen lievealueiden maanhankinnassa Valkeakoskella

7.1 Valkeakosken tilanne

Valkeakoski on 21 000 asukkaan kaupunki Tampereen läheisyydessä. Valkeakoski on ollut aikaisemmin pitkään muuttotappiokunta. Valkeakosken potentiaali kasvualueena on kuitenkin merkittävä. Tämä johtuu lähinnä Valkeakosken sijoittumisesta Helsinki-Hämeenlinna-Tampere moottoritien ja Tampereen seutukunnan vaikutusalueelle. Valkeakoski on ollut viimeiset neljä vuotta kasvukunta. Vuosittainen väestönkasvu on ollut viimeisen neljän vuoden ajan hieman alle prosentin. Syntyvyys kunnassa on hieman pienempi kuin kuolleisuus. Valkeakosken väestönkasvu ylittää selvästi tilastokeskuksen ennusteen väestömäärän kehittymisestä. Kaupungin tavoitteena on kasvaa hallitusti ja tuottaa kohtuuhintaisia tontteja asukkaille sekä yrityksille. Pientalotonttien osalta on tavoitteena luovuttaa vuosittain 50 pientalotonttia rakentajille. Tämä tuottaa tarpeen hankkia maata suunnitellusti kaavoitusta varten.

Kaupungin voimassaoleva maapoliittinen ohjelma on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 10.12.2007. Maapoliittisen ohjelman mukaan

”Kaupunki hankkii omistukseensa riittävät maa-alueet kaupunkirakenteen eheyttämiseksi ja kaupungin kasvusuuntien kehittämiseksi. Uuden asun- to- ja työpaikkarakentamisen tulee tapahtua pääasiassa kaupungin luovuttamalle maalle, mikä edellyttää runsasta tontti- ja kaavoitettavan maan varantoa. Maan hankinnassa tulee pyrkiä vapaaehtoiisiin sopimuk- siin (osto tai vaihto). Tilanteen niin edellyttäessä etuosto- tai lunastusoi- keuden käyttö on myös mahdollista.”

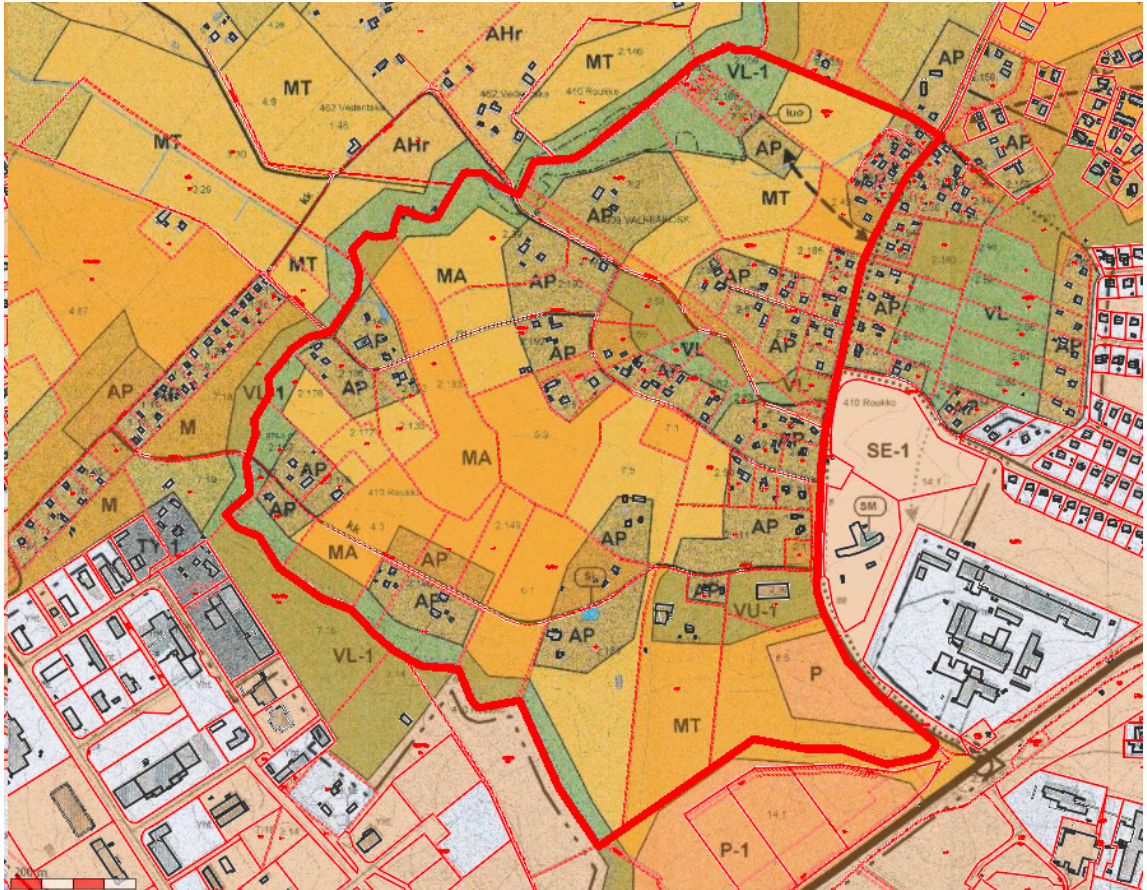
Valkeakoskella ei ole tehty maankäytösopimuksia ensimmäisen asemakaavan alueelle.

Valkeakoskella on kaupungin kasvusuunnalla noin sadan hehtaarin alue, joka rajoittuu olemassa olevaan asemakaava-alueeseen. Alueen asemakaavoittaminen on lähivuosina tarpeellista. Kaupungilla on jo nyt vahva maanomistus alueen rakentamattomissa osis- sa. Alueella on kylämäistä asutusta johtuen siitä, että se koostuu suurelta osin maan- hankintalain mukaisista asutustiloista, jotka ovat olleet asuntotiloja. Tästä johtuen tila- koot ovat pieniä, ja rakennettuja kiinteistöjä on paljon. Ennen alueen asemakaavoitta- mista maa-alueet on hankittava kaupungille niiltä osin kuin se on perusteltua. Lähtö- kohtaisesti on päädytty hankkimaan suurin osa maa-alueista kaupungille. Periaatteiden mukaisesti osa maa-alueista hankitaan kaupungille, osassa pyritään tekemään maan- käyttö sopimuksia ja tietty määrä rakennusoikeutta voidaan kaavoittaa ilman sopimusta. Valkeakoskella uusien kaava-alueiden tonttien myyntitulot kattavat likimain maanhan- kinnan ja kunnallistekniikan rakentamisen. Toteutuneilla kaava-alueilla tehtyjen laskel- mien mukaan kaava-alueiden tulot eivät enää riitä kattamaan palvelurakentamisen menoja. Tarkoituksena on ollut selventää tämän tutkimuksen myötä toimintatapaa ja muiden kuntien käytäntöjä vastaavassa tilanteessa.

Alueella on voimassa vuonna 2005 laadittu yleiskaava, jossa sille ei ole osoitettu kovin- kaan merkittävästi uutta rakentamista. Rakentamiseen osoitetut alueet tutkittavalla osalla on yleiskaavassa osoitettu pientalotonteille. Yleiskaavamääräyksen mukaan uu- disrakennusten rakentaminen pientaloalueille on mahdollista vasta asemakaavan laati- misen myötä. Muutoin yleiskaavassa on osoitettu alueita maatalousalueiksi, lähivirkis- tysalueiksi ja maisemallisesti arvokkaiksi peltoalueiksi. Tätä havainnollistaa kartta 1.

Pientalorakentamiseen on osoitettu alueesta vain noin kolmasosa, ja näin alueen asemakaavoitus ei ole kunnan kannalta taloudellisesti järkevää. Yleiskaava on laadittu

Valkeakosken asukasluvun pienentyessä. Nyt kun on siirrytty kasvukunnaksi, on tonttimaan tarve kasvanut ja joudutaan muuttamaan aika uutta yleiskaavaa. Ennen asemakaavan laatimista on tarpeen laatia yleiskaava, jossa on enemmän rakentamiseen osoitettuja alueita.



Kartta 1. Kartalla on esitetty Vanhankylän oikeusvaikutteinen osayleiskaava, kiinteistörajat, kaupungin maanomistus (tummennettuna) ja rakennukset.

Valkeakosken maapolitiikan mukaisesti 1. asemakaavan maa-alueet hankitaan kaupungille, ennen alueen asemakaavoittamista. Ongelmana alueella on rakennettujen tilojen suuri määrä ja tilojen pinta-alojen suuri vaihtelu. Kiinteistöjaotuksen pirstaleisuus näkyy hyvin taulukossa 2.

Taulukko 2. Tarkasteltavan alueen kiinteistörakenne ja kaupungin maanomistus.

Koko alueen pinta-ala	90 ha
Kaupungin maanomistus	40 ha

Yleiskaavan mukaiset asuntoalueet	28 ha
Kaupungin maanomistus yleiskaavan mukaisilla AP-alueilla	3 ha
Rakennetut tilat	53 kpl ja 62 ha
pienin	0,09 ha
suurin	12 ha
keskikoko	1 ha
Kaupungin omistuksessa	11 ha ja 4 kpl

Tavoitteena on saada alueelle yleiskaava valmiiksi 2–3 vuoden kuluessa.

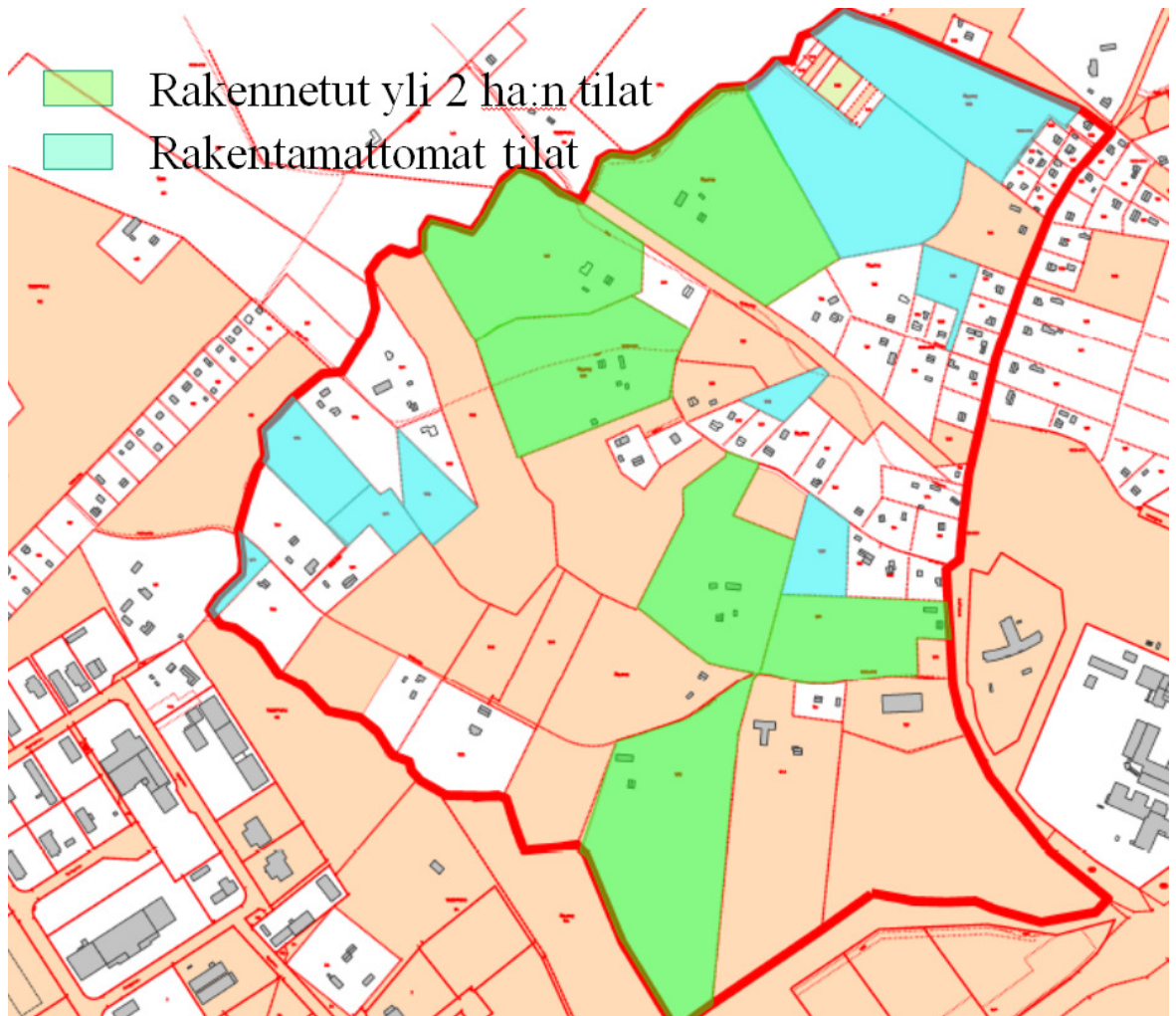
Asemakaavoitus on tarkoitus aloittaa alueella 2–7 vuoden kuluttua, riippuen tonttien yleisestä kysynnästä kunnassa.

Tämän työn yhtenä tavoitteena oli luoda toimintamalli Valkeakoskelle rakennettujen lievealueiden maanhankintaan. Periaatteet ovat muodostuneet tämän työn kuluessa ja työstä on ollut apua periaatteiden laadinnassa. Toisaalta saadut kokemukset käytännöstä ovat muokanneet tämän työn kulkua. Ajallisesti prosessit ovat edenneet rinnakkain siten, että ennen periaatteiden laatimista on tehty kirjallista tutkimusta, jonka pohjalta on tehty esitys virkamiesvalmistelussa kaupunginhallitukselle. Periaatteet ovat muodostuneet suurimmaksi osaksi vertailemalla eri kuntia. Vertailukuntia on ollut enemmänkin kuin tässä olleet Vaasa, Ylöjärvi, Kangasala ja Oulu, mutta kaikilla kunnilla ovat periaatteet olleet hyvin samansuuntaisia. Kyselytutkimus on tehty vasta sen jälkeen, kun maanhankinnan periaatteet ovat olleet päätettävänä kaupunginhallituksessa. Kyselytutkimus on kuitenkin vahvistanut periaatteiden mukaista näkemystä. Kyselytutkimuksen rooli on merkittävä tässä prosessissa tästä eteenpäin perusteltaessa tehtyjä valintoja. Kyselytutkimuksen osoittaessa merkittäviä virheitä tehdyissä valinnoissa olisi päätöksiä ollut mahdollista tarkentaa.

7.2 Maanhankinnan ja maankäyttösopimusten suhde Valkeakoskella

Valkeakoskella rakentamattomat maa-alueet hankitaan kaupungin omistukseen ennen asemakaavoitusta. Rakennetuilla alueilla maanhankinnan ja maankäyttö sopimusten periaatteena on, että alle 2 hehtaarin rakennettuja tiloja ei pyritä hankkimaan kaupungille ennen asemakaavoitusta. Näille tiloille on mahdollista osoittaa asemakaavalla enintään 500 kerrosneliometriä rakennusoikeutta korvauksetta, mikäli se on asemakaavassa muutoin mahdollista. Yli kahden hehtaarin rakennettujen tilojen osalta edellytetään maa-alueiden myymistä kaupungille, siten että rakennetun kiinteistön ympärille on mahdollista jättää 4 000 m²:n maa-alue. Maanomistajalle jäävälle alueelle on mahdollista osoittaa asemakaavalla enintään 500 kerrosneliometriä rakennusoikeutta korvauksetta. Maanomistajan on mahdollista saada enemmänkin rakennusoikeutta. Tällöin edellytetään kuitenkin osallistumista kunnalle koituviin kustannuksiin kaava-alueen toteuttamisessa. Kaupunginhallitus on tehnyt periaatteista päätöksen, joka on liitteenä 4.

Päätetyillä periaatteilla on mahdollista osoittaa maanomistajille vähintään yksi uusi rakennuspaikka. Tällä pyritään edistämään maanomistajien halukkuutta alueen asemakaavoitukseen ja toisaalta pyritään rakenteen tiivistämiseen. Laajoja alueita koskevia maankäyttö sopimuksia ei tehdä. Periaatteet ovat yksinkertaiset ja takaavat maanomistajien mahdollisimman tasapuolisen kohtelun. Rakennetulla alueella ei voitane päästä millään tavalla toimien kaikkia tyydyttävään tai täysin tasapuoliseen lopputulokseen. On todennäköistä, etteivät maanomistajat käytä mahdollisuutta maksimoida tilansa rakennusoikeutta kaavoitusvaiheessa ja tehdä maankäyttö sopimusta kunnan kanssa. Tämä on ilmennyt, kun aluetta sivuava asemakaava on laadittu. Aktiivisella tiedottamisella maanomistajille pyritään vaikuttamaan siihen, että maanomistajat hyödyntäisivät periaatteiden tuomia mahdollisuuksia täysimääräisesti. Tätä varten voidaan laatia mm. arvioita maanomistajalle koituvasta arvonnoususta. Tiedottamista ja arvioita tehdään maanomistajille, jotka eivät luovuta maa-aluetta lainkaan, sekä niille, jotka luovuttavat. Pinta-ala rajan ollessa 2 ha ainakin kyseisellä alueella yli hehtaarin ja alle kahden hehtaarin välillä olevien tilojen sijainnit ovat sellaisia, ettei näiden tilojen kaavatehokkuudella ole kovin suurta kaavataloudellista merkitystä. Tämä ilmenee hyvin kartalta 2. Tärkeintä olisi saada alle hehtaarin tiloille vähintään yksi uusi rakennuspaikka. Tämä olisi tärkeää kaavataloudellisesti, johtuen pienten tilojen suuresta lukumäärästä. Luovutuksissa pyritään huomioimaan maanomistajien tarpeita esim. tarjoamalla jo asemakaavoitetulta alueelta tontteja rakentamiseen.



Kartta 2. Ehdotettujen periaatteiden mukaisesti kunnalle kokonaan tai osittain hankittavat kiinteistöt, kaupungin maanomistus korostettuna sekä aluerajaus punaisella.

Laadittujen periaatteiden eräänä merkittävänä mahdollistajana on kaupungin matala organisaatio. Kaupunginhallitus voi ostaa tai myydä kiinteää omaisuutta ja päättää lunastusluvan hakemisesta ja etuosto-oikeuden käyttämisestä. Laaditut periaatteet edellyttävät, että myös lunastusmahdollisuus on olemassa, mikäli maanhankinta ei muutoin onnistu. Taulukossa 3 on tehty vertailua eri maapoliittisten vaihtoehtojen positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista kaupungin näkökulmasta maanhankinnasta rakentamiseen.

Toisaalta myös kaupungin pitkä perinne virkamiesten ja luottamushenkilöiden selkeistä rooleista mahdollistavat menestyksekkään maapolitiikan hoitamisen. Eri osapuolten selkeät roolit ovat myös Risto Anttosen johtopäätösten mukaan keskeisimpiä tekijöitä kunnan menestymiselle (30, s. 295–310).

Taulukko 3. Eri maapoliittisten vaihtoehtojen vertailua.

	+ positiivinen vaikutus			
Vaihtoehtojen vertailua kaupungin näkökulmasta	- negatiivinen vaikutus			
Vanhakylä				
Periaate	Rakennuspaikoista yli 2 ha alueet pyritään hankkimaan kaupungille yksityisille 1 uusi rakennuspaikka korvauksetta ja muutoin maankäyttökorvaus	Edetään maankäyttösopimuksin	Rakennuspaikkoja ei hankita kaupungille, mutta maankäyttökorvaus peritään, jos enemmän kuin yksi uusi rakennuspaikka	Rakennuspaikkoja ei hankita kaupungille ja maankäyttökorvausta ei peritä
Arvioitu maanhankinnan/maankäyttösopimuksen neuvottelujen työläys	+/- voi käyttää monipuolisesti eri maapoliittisia keinoja	-neuvottelut työläitä	- edellyttää sopimushalukkuutta	+
Arvioitu suunnittelun eri intressiristiriidat/toteutuvuus	+/-	-	-	-
Tiivis kaupunkirakenne	+	+ riski toteutumisessa	+ riski toteutumisessa	+ riski toteutumisessa
Tasapuolisuus	+	-	-	-
Arvioitu tonttien markkinoille tulo	+	-	-	--
Maapoliittisten keinojen käyttöaika	+/-	-	-	-
Taloudellisuus kaupungin kannalta	+	-	-	--

Valkeakoskella on pyritty sitouttamaan poliittiset päättäjät ja kaupungin johtavat viranhaltijat maapoliittisen ohjelman lisäksi lievealueiden maanhankinnan ja rakentamattomien alueiden periaatteisiin. Sitouttaminen on tapahtunut siten, että periaatteet on luotu virkamiestyöryhmässä. Työryhmässä luodut periaatteet on esitelty tämän jälkeen laajasti virkamiehille sekä poliittisille päättäjille. Tätä kautta on tietoisuutta maanhankinnasta ja sen eri vaihtoehtojen vaikutuksista pyritty lisäämään, ja keskustelun kautta laadituille periaatteille on tullut laaja hyväksyntä. Yhteisesti laaditut ja hyväksytyt periaatteet on tämän jälkeen annettu kaupunginhallituksen päätettäväksi. Kaupunginhallituksen hyväksymiskäsittelyn kautta tieto periaatteista on mennyt julkiseen keskusteluun. Valkeakoskella varsinainen päätös lievealueiden maanhankinnan periaatteista on jäänyt kaupunginhallituksessa pöydälle. Toimintatapa on kuitenkin hyväksytty viranhaltijoiden ja luottamusmiesten taholta, joten sitä käytetään neuvottelujen pohjana. Maanomistajien kanssa neuvotellaan vapaaehtoisista kaupoista ja vaihdoista ym. Neuvottelujen jälkeen, mikäli ne eivät johda halutunlaiseen lopputulokseen, arvioidaan jatkotoimenpiteiden tarve.

Jatkotoimenpiteinä voi olla esitys jopa lunastusmahdollisuuden käytöstä tai muusta tarkoituksenmukaisesta toimenpiteestä.

8 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tämän työn yhteydessä tehdyn kyselyn mukaan lievealueiden hajarakentaminen on laaja ja merkittävä ongelma kuntien tonttutuotannolle. Hajarakentamisen hillitsemiseen lievealueilla on olemassa vahva lainsäädännöllinen perusta ja tätä kuntien tulisi käyttää ennaltaehkäisevästi. Tämä edellyttää, että kunnat tunnistavat kasvualueet ja suunnittelutarvevaraukset ovat riittävän suuria. Kasvu- tai lievealueiden hajarakentamisen periaatteista tulisi olla kirjatut periaatteet maapoliittisessa ohjelmassa, rakennusjärjestyksessä tai muussa julkisessa asiakirjassa, ja näin hallinnollisen käsittelyn kautta periaate nauttisi myös poliittista hyväksyntää ja sitoutumista. Kyselytutkimuksen perusteella on selvää, että lievealueiden hajarakentamista olisi tullut rajoittaa kunnissa huomattavasti enemmän. Kyselytutkimuksen perusteella näyttää siltä, että hajarakennetut lievealueet ovat merkittävä este kuntien tonttutuotannolle. Tämä voisi olla mielenkiintoinen lisätutkimuksen aihe, kuinka merkittävä este lievealueiden hajarakentaminen on kuntien tonttutuotannolle. Tutkimusta olisi mahdollista tehdä hyvinkin tarkasti paikkatietoja analysoimalla. Rajoittavana tekijänä hajarakentamisen rajoittamiseen on useimmiten poliittinen tahtotila. Tosin kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kuntien viranhaltijat kokevat lainsäädännön tukevan huonosti käytännössä lievealueiden hajarakentamisen rajoittamista (31, s. 14–15). Ympäristöministeriön on tarkoitus tehdä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointi vuoden 2013 loppuun mennessä. Väliraportin mukaan kaupunkiseutujen alueidenkäytön ohjauksessa on tarkoitus pohtia omana kysymyksenään lievealueiden hajarakentamisen ohjauksen välineiden parantamista. Tehtävässä työssä pohditaan asuntotuotannon edistämisen keinoja laajemminkin ja kehittämisalue-säännöstöä tarkennetaan. (32, s. 11–14.)

Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta on tutkinut Takalo-Eskola (12). Takalo-Eskolan tekemässä kyselytutkimuksessa on selvitetty mm. erilaisten maapoliittisten keinojen vaikuttavuutta raakamaan hankintaan, jolloin aktiivisen maanhankinnan merkitys on korostunut ja keinoista etuosto ja lunastus esiintyvät vaikuttavuudessa ylivoi-maisesti merkityksellisimpinä. Muiden maapoliittisten keinojen vaikuttavuus nähdään huomattavasti vähäisempänä raakamaan hankintaan tai hintatasoon. Tämän työn kyselyn perusteella maanhankinnan periaatteiden poikkeukset kunnissa liittyvät lähes yksinomaan rakennettuihin kiinteistöihin ja lievealueisiin. Näillä alueilla on yleensä jonkinlainen lievennys maankäytösopimuksen käyttöön liittyen tai jokin muu keino, jonka avulla maanomistajalle pyritään saamaan tulevan kaavoituksen tuomaa arvonnousua.

Kunnan maanhankinnan keinovalikoimassa tulisi olla kaikki maapoliittiset keinot käytössä, jotta maanhankinta olisi mahdollista ja tehokasta. Esimerkiksi lunastuksen poisjättäminen automaattisesti pois maanhankinnan keinovalikoimasta, aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia maanhankinnalle. Tämä koskee sekä rakennettujen lievealueiden maanhankintaa että raakamaan hankintaa yleensä. Lievealueiden maanhankintaa pystytään edistämään tämän tutkimuksen perusteella parhaiten sillä, että maanomistajat kokevat saavansa hyötyä kaavoituksesta ja kunnalla on riittävästi maanomistusta. Kunnan maanomistus takaa, että kunnalla on tahtoa asemakaavoittaa alue. Tiheästi rakennetuilla alueilla voi tilanne olla joskus jopa sellainen, ettei kunnan näkökulmasta alueen asemakaavoitus ole kannattavaa, koska siitä tulisi kunnalle pelkkiä kuluja. Taajamarakenteen tiivistäminen olisi kuitenkin kansantaloudellisesti edullista pitkällä aikavälillä. Maanomistajien hyötyinä nähtiin kunnallistekniikan saaminen ja muu yhdyskuntarakentaminen ja palvelut, jotka tulevat asemakaavoituksen myötä tarjolle. Lisäksi maanomistajalle koituvana hyötynä nähtiin mahdollisuus myydä tontti tai tontteja asemakaavoituksen jälkeen. Käytännön vaikeutena on tietysti asemakaavoituksen ennakoimattomuus.

Maankäyttösopimusmenettelyn heikkoutena on sen työläys neuvotteluvaiheessa ja tehtävän asemakaavan tavoitteiden erilaisuus kunnan ja maanomistajien kesken. Maankäyttösopimuksilla osana lievealueiden kaavoitusta on kuitenkin merkitystä pienten kiinteistöjen osalta ja siinä, että rakennusoikeutta ja alueen tehokkuutta voidaan kasvattaa.

Yleisimpänä kunnissa esiintyy maanhankinnan ja maankäyttösopimusten välillä periaate, jota kuvaa hyvin seuraava vastaus:

”Käytännössä pääsääntöisesti rakennettu kiinteistö piha-alueen osalta muodostaa maapoliittisessa ohjelmassa tarkoitetun perustellun poikkeuksen maankäyttösopimuksen käytöstä 1. asemakaavan osalta. Kaupunki ei halua lunastaa asuntoja ja niiden ostaminen on kallista etenkin kun täydellä arvolla ostetulle rakennukselle ei useinkaan ole mitään käyttöä, vaan se puretaan asemakaavan tieltä.”

Maanomistajien haluttomuuteen myydä maata liittyy voimakkaasti myös voimakas reagointi maankäytön muutoksiin, koska samalla muuttuu oma asuinympäristö. Tätä muutostarintaa helpottaa tietysti, jos alueesta ei tule kovin tehokkaasti rakennettua. Tämä vaatimus taas johtaa useimmiten siihen, ettei aluetta ole taloudellisesti kovinkaan järkevää toteuttaa. Tällöin joudutaan pohtimaan alueen kaavoitusta eri vaihtoehtojen välillä. Rakennettujen lievealueiden osalta asemakaavoitusta tehdäänkin kunnissa lähinnä pääkasvusuuntiin tai muutoin pakon edessä.

Etuosto-oikeudella ei ole rakennettujen lievealueiden maanhankinnassa kovin suurta merkitystä kunnan maanhankinnalle. Kehittämialuesäännösten mukaisella pinta-alarajattomalla etuosto-oikeudella voisi olla merkitystä maanhankinnan kannalta. Kehittämialuesäännösten käyttö nykyisellään on hallinnollisesti raskas, etenkin rakennettujen lievealueiden maanhankinnassa. Nähdäkseni kehittämialueeksi nimeäminen ei ole kovinkaan realistinen vaihtoehto nyky muodossaan rakennetuilla lievealueilla. Menettelyn epävarmuus voi aiheuttaa enemmän ristiriitoja kuin mitä sen tuomat hyödyt olisivat. Kehittämialuesäännösten muuttamisella hallinnollisesti yksinkertaisemmaksi ja kehittämismaksun korvaamisella kehittämiskorvauksella parannettaisiin menettelyn käytettävyyttä. Maanmittauslaitoksella olisi asema lausunnon antajana arvonnousun määrittelyssä.

Kiinteistöjärjestelyn kehittämisellä voisi olla merkitystä. Järjestely perustuisi asemakaavaan ja asemakaavan tuoman arvonnousun osalta annettuun lausuntoon. Tällöin tulisi ”rakennusmaan uusjako”, jossa voitaisiin huomioida myös maanomistajalle koitua arvonnousu. Etuna olisi ulkopuolisen tahon määrittelemä arvonnousu maanomistajalle ja ulkopuolisen tekemät ehdotukset. Tämä lisäisi maanomistajien luottamusta. Valtion rahoitustuella voisi olla myös vaikutusta halukkuuteen käyttää menettelyä. Menettelyä on kuitenkin kyselyn perusteella harkittu käyttää ainakin yhdessä kunnassa maa-alueiden hankkimiseksi. Maa-alueiden hankkiminen on kuitenkin ennakoitavampaa toteuttaa vapaaehtoisilla kaupoilla ja pakkotilanteessa lunastamalla kuin kehittämialue-menettelyä käyttäen.

Rakennettujen lievealueiden saamista kunnalle ja asemakaavoitetuksi vauhdittaisi korotetun kiinteistöveron asettamisen mahdollisuus erikseen määrätylelle alueelle, sisältäen myös alueet, jotka olisivat maa- ja metsätalous käytössä. Mahdollisuus voisi olla osa

kehittämisesääläännöötön keinoalikoimaa. Maanomistajien myyntihalukkuus voisi kasvaa. Tämä tulisi perustua kunnan tekemiin erillisiin päätöksiin, ja alueen asettamiseksi tulisi asettaa kriteerit. Verotusmahdollisuuden ollessa osa kehittämisesääläännöötöä olisivat kriteerit alueen asettamiselle olemassa. Verotuksen viedessä osan maanomistajan odottamasta maan tulevasta hinnan noususta, tämä kannustaisi vapaaehtoisen kaupan syntymiseen. Keino voinee sisältää myös negatiivisia vaikutuksia ja vaatisi asian tutkimista.

Kunnan luotettavuus on merkittävässä roolissa maapoliittisissa toimenpiteissä, koska ne ovat pitkäkestoisia ja kohdistuvat perusoikeutena pidettävään kiinteään omaisuuteen. Luotettavuutta arvioidaan kunnan periaatteiden julkisuuden ja niiden noudattamisen johdonmukaisuuden kautta.

Lähteet

- 1 Eerolainen, Jussi. 1992. Kaupunkien maapolitiikka 1986–1991. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.
- 2 Virtanen, Pekka V. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy.
- 3 Kaupunkiseutujen rajaus 2010. 2010. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. <<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=206853>> Luettu 1.2.2013.
- 4 Seudulliset periaatteet yhdyskuntarakenteen hajautumisen ehkäisemiseksi, ehdotus. 2011. Tampereen kaupunkiseudun seutuhallitus.
- 5 Peltola, Risto, Juhani Väänänen, Juhana Hiironen & Markus Eronen. 2008. Raakamaan hinta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 109. Maanmittauslaitos, Kehittämiskeskus.
- 6 Virtanen, Pekka V. 2004. Yleinen maapolitiikka, minun, sinun ja meidän maa. Espoo.
- 7 Maapolitiikan opas. 2012. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net>. Luettu 1.11.2012.
- 8 Ympäristöministeriö. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Helsinki: Edita Prima Oy. Suomen ympäristö 781.
- 9 Ympäristöministeriö. 2006. Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Helsinki: Edita.
- 10 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. HE 167/2002. 2002. Finlex.
- 11 Sihvonen, Emmi. 2008. Kunnan maanhankinta ja maankäyttösopimukset-taloudellinen tarkastelu. Helsinki: Tkk-Diplomityö.
- 12 Takalo-Eskola, Tapio. 2005. *Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet*. Helsinki: Ympäristöministeriö.
- 13 Rintamäki, Vesa. 2007. Maankäyttösopimus, Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki: Edita.
- 14 Hallberg Pekka, Haapanala Auvo, Koljonen Ritva & Ranta Hannu. 2006. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Talentum.
- 15 Ojanen, Ilmari. 1978. Maapakettilait. Helsinki: Tammi.
- 16 Kuusiniemi, Kari & Peltomaa, Hannu. 2000. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki: Edita.

- 17 Majamaa Vesa & Markkula Markku. 2001. Kiinteistönmuodostamislaki. Helsinki: Edita.
- 18 Pirinen Tarja, Palmu Jussi & Viitanen Kauko. 1997. Rakennettujen alueiden uudistaminen . Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- 19 Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. 1998. HE 101/1998. Finlex.
- 20 Hallituksen esitys sduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. 2008. HE 102/2008. Finlex.
- 21 Lehtonen, Pekka. 2007. Pääkirjoitus. Maankäyttölehti, 2/2007.
- 22 Tampereen kaupunkiseutu. 2012. Tampereen kaupunkiseutu. http://www.tampereenseutu.fi/seututyoryhmat/maankaytto_asuminen_ja_liikenne/maankaytto-ja-liikenne-seminaari. Luettu 19.10.2012.
- 23 Suomen ympäristö 517. 2001. Maankäytön ohjauksesta kaupunkialueilla, Kaupunkitalouden näkökulma. Helsinki: ympäristöministeriö.
- 24 Koski, Kimmo. 2008. Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne. Ympäristöministeriö.
- 25 Vaasan kaupungin maapoliittinen ohjelma. 2011. Verkkodokumentti. Vaasan kaupunki. <www.vaasa.fi/Link.aspx?id=1225201>. Luettu 1.12.2012.
- 26 Maapoliittinen ohjelma. 2006. Verkkodokumentti. Ylöjärven kaupunki. http://www.ylojarvi.fi/kuntainfo/strategiat_ja_talous/osastostrategiat/maapoliittinen_ohjelma. Luettu 1.12.2012.
- 27 Kangasalan kunta. 2010. Kangasalan kunnan maapoliittinen ohjelma 2010.
- 28 Oulun kaupungin maapoliittinen ohjelma. 2003. Verkkodokumentti. Oulun kaupunki. http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=a1660db2-68ee-4303-b186-5bf7aad1509d&groupId=64220. Luettu 2 2013.
- 29 Tonttibarometri. 2010. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/.../Tonttibaro%202010.pdf> Luettu 19. 10 2012.
- 30 Anttonen, Risto. 2011. Miksi kunta menestyy. Helsinki: Edita.
- 31 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus, yhteenveto. Verkkodokumentti. Kuntaliitto. <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/maankaytto/Documents/MRLt_oimivuus_maankaytto.pdf>. Luettu 6.3.2013.
- 32 Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi: arvioinnin tilanne 31.12.2012. 2012. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=140965&lan=fi>>. Luettu 6.3.2013.

Lait

Laki kiinteään omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (1977/603) eli lunastuslaki

Etuostolaki (1977/608)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132, 2003/222)

Kuntalaki (1995/365)

Kiinteistönmuodostamislaki (12.4.1995/554)

Kyselylomakkeen johdanto

Hyvä vastaanottaja!

Pyydän osallistumaan lyhyeen kyselyyn kuntien ja kaupunkien maapolitiikan periaatteista erityisesti asemakaavoittamattomien rakennettujen kiinteistöjen osalta.

Kysely on tarkoitettu kuntien maanhankinnasta vastaavalle viranhaltijalle.

Kysely on lyhyt, 11 kysymystä, ja vie aikaa muutaman minuutin. Toivon, että ehtisitte täyttää kyselyn alla olevan linkin kautta.

Tämä kysely liittyy lopputyöhöni, joka koskee kuntien käytäntöjä koskien maanhankintaa alueilla, jotka ovat hajarakenettuja jo ennen 1. asemakaavan laatimista. Pysin selvittämään kuntien maapoliittisia käytäntöjä ja periaatteita em. alueilla.

Hajarakenettujen alueiden rakennuspaikkojen koko yleensä vaihtelee suuresti ja lisäksi alueilla voi olla muutoinkin pirstaleinen maanomistus. Tavoitteena on pyrkiä selvittämään asian laajuutta ja kerätä eri kunnissa käytettyjä toimintamalleja ja myös pyrkiä löytämään jo käytössä olevia parhaita käytäntöjä. Tämän kyselyn tulokset esitetään lopputyön yhteydessä, ilman kuntien/kaupunkien nimiä.

Pyytäisin vastaustanne kyselyyn 30.9.2012 mennessä.

Linkki kyselyyn: <http://www.webpolsurveys.com/S/D4C58C85AA9C3053.par>

Vastauksista etukäteen kiittäen ja syksyisin terveisin!

Jani Kiiskilä

jani.kiiskila@valkeakoski.fi

0403356501

Kyselylomake

1. Missä kunnassa/kaupungissa työskentelet? *

50 merkkiä jäljellä

2. Mikä on tehtävänimikkeesi? *

50 merkkiä jäljellä

3. Onko tonttimaan/raakamaan saatavuus ja riittävyys keskeinen ongelma? *

 Keskeinen ongelma Vähäinen ongelma Tilanne on hyvä Tilanne on erittäin hyvä

4. Onko kunnan/kaupungin periaatteiden mukaista tehdä maankäyttösopimuksia 1. asemakaavan alueille? (voit halutessasi perustella vastauksesi valitun vastausvaihtoehdon perässä olevaan tekstikenttään) *

- Ei
- Kyllä
- Tietyillä rajatuilla ehdoilla

5. Sijaitseeko tai onko sijainnut kunnan/kaupungin kasvualueilla jo valmiiksi hajarakennettuja alueita, jotka on tulevaisuudessa tarkoitus kaavoittaa tai jotka on asemakaavoitettu? (voit halutessasi perustella vastausta)

- Kyllä
- Ei

6. Ovato rakennetut kiinteistöt raakamaan hankinnan/asemakaavoituksen kannalta? *

 Keskeinen ongelma Vähäinen ongelma Ei ongelmaa

7. Mikäli rakennetut kiinteistöt kaavoittamattomalla alueella ovat keskeinen tai vähäinen ongelma, niin arvioi kaksi keskeisintä syytä? *

- Raakamaan hinta
- Raakamaan hankkimisen rahoitus
- Kunnan/Kaupungin haluttomuus ostaa maata
- Maanomistajien haluttomuus sopimusneuvotteluihin
- Kunnalla/Kaupungilla ei ole valmiutta käyttää lunastusmahdollisuutta
- Maanhankinnan/maankäyttösopimusten käytön periaatteiden puuttuminen
- Henkilöresurssit/sopimusneuvotteluiden työläys

 Muu, Mikä?

8. Onko maanhankinnan ja/tai maankäyttösopimusten käytön periaatteita linjattu erityisesti koskien kaavoittamattomia rakennettuja kiinteistöjä? *

- Kyllä
- Ei

9. Tähän voit kuvailla maanhankinnan ja maankäyttösopimuksen käytön periaatteita kunnassanne, kun on kyseessä kohdan 8 mukaisen alueen asemakaavoitus?

10. Minkä asian tai asioiden katsot edistävän osittain rakennettujen alueiden asemakaavoitusta ja tonttien saamista rakentamisen piiriin?

3000 merkkiä jäljellä

11. Minkä asian tai asioiden katsot haittaavan osittain rakennettujen alueiden asemakaavoitusta ja tonttien saamista rakentamisen piiriin?

3000 merkkiä jäljellä

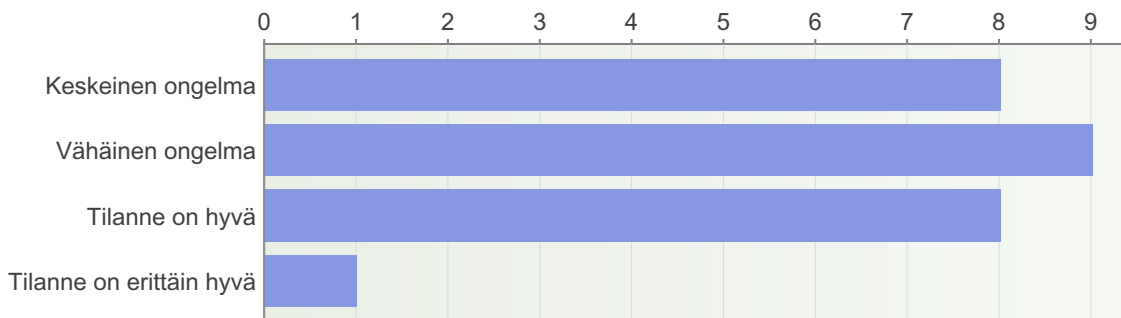
12. Muuta huomioitavaa/palautetta kyselystä

1. Missä kaupungissa työskentelet?

2. Mikä on tehtävänimikkeesi?

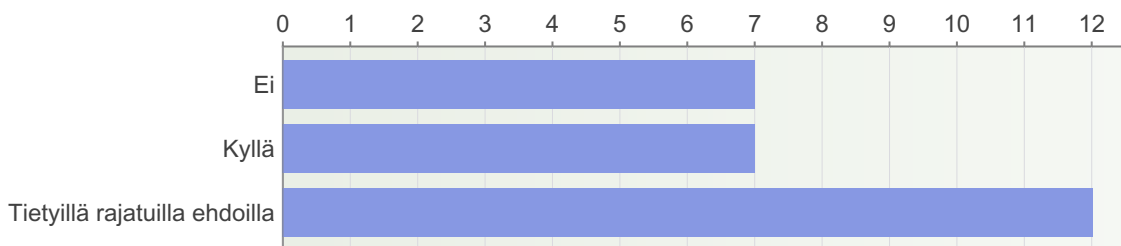
3. Onko tonttimaan/raakamaan saatavuus ja riittävyys keskeinen ongelma?

Vastaajien määrä: 26



4. Onko kunnan/kaupungin periaatteiden mukaista tehdä maankäyttösopimuksia 1. asemakaavan alueille? (voit halutessasi perustella vastauksesi valitun vastausvaihtoehdon perässä olevaan tekstikenttään)

Vastaajien määrä: 26



Avoimet vastaukset: Ei

- kunta on hankkinut maat omistukseensa ennen kaavoittamista
- Kaupungin maapoliittisen ohjelman mukaan 1. asemakaavat tehdään pääsääntöisesti kaupungin maalle
- Maankäyttösopimuksia tehdään vähäisessä määrin vanhoja alueita tiivistävien 1. asemakaavojen yhteydessä
- Ainoastaan isomman kaavahankkeen yhteydessä alle 1 hehtaarin kokoisille alueille.
- poikkeuksia voidaan tehdä 1. asemakaavan työpaikka-alueilla

Avoimet vastaukset: Kyllä

- Pääasiassa Himoksen matkailualueella

Avoimet vastaukset: Tietyillä rajatuilla ehdoilla

- poikkeustapauksissa riippuen maanomistusolosuhteista
- Erikseen sovitulla osittain rakennetuilla "lievealueilla"
- pääsääntöisesti pyritään ostamaan ja kaavoitetaan kaupungin maata.
- Pinta-alaltaan ei merkittäväillä jo osittain rakennetuilla alueilla voidaan edetä maankäyttösopimuksin
- Esim. infrakustannuksiin osallistuminen
- kun alue liittyy muuhun kaavoitettavaan alueeseen.
- kaavoitamme pääsääntöisesti alueita, joissa kaupungin maanomistus kattaa väh. 85 % alueen pinta-alasta. Mikäli alueella on yksi suurempi maanomistaja, voidaan harkita mk-sopimuksen tekemistä hänen kanssaan ennen kaavoitustyön aloittamista.
- Maankäyttösopimukseen on aina liittynyt se, että kaavoituksen yhteydessä huomattava osa kaavoitettavasta alueesta siirtyy kaupungin omistukseen. Sopimuksia, joissa veloitettaisiin maanomistaja huolehtimaan kunnallistekniikan rakentamisesta, ei viime aikoina ole syntynyt.

5. Sijaitseeko tai onko sijainnut kunnan/kaupungin kasvualueilla jo valmiiksi hajarakennettuja alueita, jotka on tulevaisuudessa tarkoitus kaavoittaa tai jotka on asemakaavoitettu? (voit halutessasi perustella vastaustasi valitun vastausvaihtoehdon perässä olevaan tekstikenttään)

Vastaajien määrä: 26

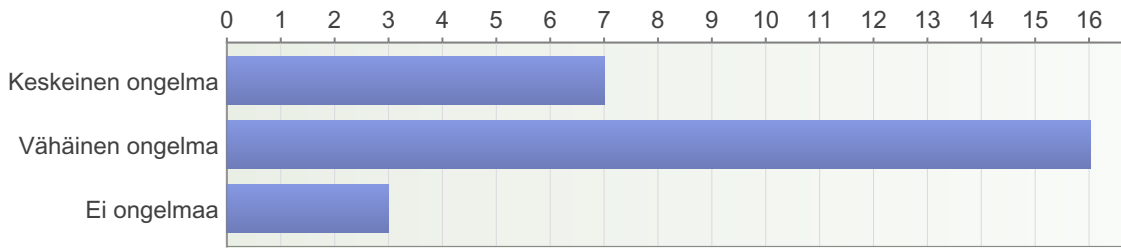
**Avoimet vastaukset: Kyllä**

- Ks. em.
- Aiemmin on jo kaavoitettu taajaman osia, jotka alunperin tehti ilman kaavaa. Vajaasti rakennettua asemakaava-alueita pitäisi ostaa ja kaavoittaa jonkin verran.
- Kyllä on poikkeusluvin ja myönteisten suunnitelutarvaretkaisuun rakennettuja suunnittelemattomia hara-asutusalueita tullut ja tulossa kavoituksen piiriin.
- joitakin tällaisia alueita on olemassa ja ne kaavoitetaan, mikäli ne kunnan vesihuoltosuunnitelmassa osoitettu alueeksi, jolle tullaan rakentamaan vesi- ja viemäriverkosto

Avoimet vastaukset: Ei

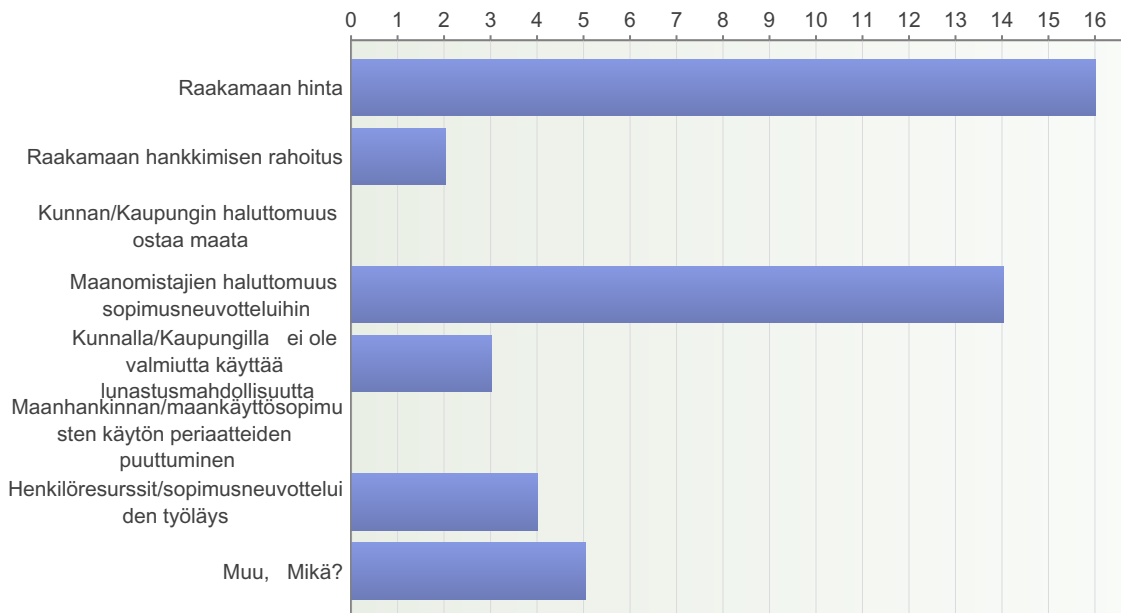
6. Ovatko rakennetut kiinteistöt raakamaan hankinnan/asemakaavoituksen kannalta?

Vastaajien määrä: 26



7. Mikäli rakennetut kiinteistöt kaavoittamattomalla alueella ovat keskeinen tai vähäinen ongelma, niin arvioi kaksi keskeisintä syytä?

Vastaajien määrä: 23

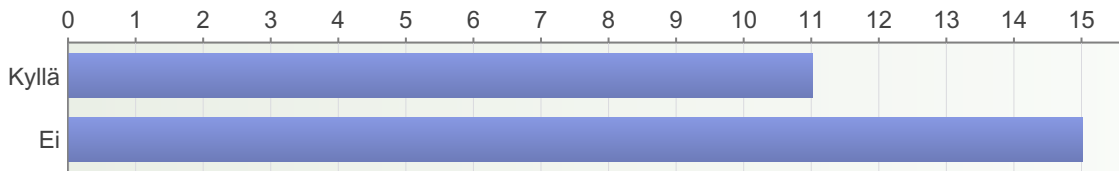


Avoimet vastaukset: Muu, Mikä?

- enpä oikein ymmärrä kysymystä
- On rakennettu liian tiiviisti ilman kaavaa. Asemakaavan laatiminen vaikeaa tulevaisuudessa.
- Pirstaloitunut kiinteistöjaotus
- Rakennuksen korkea arvo suhteessa kiinteistön kokonaisarvoon.
- Omistajien haluttomuus luopua rakennetun kiinteistön rakentamattomista osista

8. Onko maanhankinnan ja/tai maankäytösopimusten käytön periaatteita linjattu erityisesti koskien kaavoittamattomia rakennettuja kiinteistöjä ?

Vastaajien määrä: 26



9. Tähän voit kuvailla maanhankinnan ja maankäyttösopimuksen käytön periaatteita kunnassanne, kun on kyseessä kohdan 8 mukaisen alueen asemakaavoitus?

Vastaajien määrä: 16

- Maankäyttösopimusten periaatteet on kirjattu maapoliittiseen ohjelmaan. ks. <http://www.orimattila.fi/sivu.php?id=60&sivuid=376>
- Eräillä kaupungin erikseen asemakaavoitusohjelmassa määrätyillä "lievealueilla", missä myös kaupunki omistaa merkittävästi maata, voidaan tehdä yksityisten maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia, mikäli nämä saavat asemakaavalla lisää rakennusoikeutta. Jos riittävä määrä yksityisiä saadaan näin kaupungin lisäksi toteutukseen mukaan ja infran rakentamiskustannukset kohtuullisiksi, voidaan asemakaavoitus viedä loppuun.
- Vähäisen rakennusoikeuden lisäys kuuluu kaavoitukseen, mutta useamman myytävän tontin kaavoitu svain kaupungin maalle, koska maanomistajat eivät halua osallistua kustanuksiin. Maankäyttösopimuksella on esim. saatu ostettua alue halvemmalla siten, että omistajalle jää oman asuinkiinteistön lisäksi yksi OK-tontti.
- Lievempi soopimus, jos kyseessä on asuttu kaavoittamaton oienkiinteistö, jokamsaakaavassa lisää rakennusoikeutta
- Kaavoitusopimuksella maanomistaja veloitetaan osallistumaan kadunrakennuskustannuksiin ja luovuttamaan kadut ja yleiset alueet korvauksetta kunnalle.
- Maankäyttösopimusten linjaus on määritetty maapolitisessa ohjelmassa.
- On linjattu, mutta heikosti. Tulevassa maapoliittisessa ohjelmassa tarkoitus ottaa asiaan kantaa.
- rakennettu tontti jää maanomistajalle ja loppuosasta neuvotellaan maakauppaa huomioiden rakennettu kaavaan tuleva rakennuspaikka
- Käytännössä pääsääntöisesti rakennettu kiinteistö piha-alueen osalta muodostaa maapoliittisessa ohjelmassa tarkoitetun perustellun poikkeuksen maankäyttösopimuksen käytöstä 1. asemakaavan osalta. Kaupunki ei halua lunastaa asuntoja ja niiden ostaminen on kallista etenkin kun täydellä arvolla ostetulle rakennukselle ei useinkaan ole mitään käyttöä, vaan se puretaan asemakaavan tieltä.
- Kiinteistölle asemakaavoituksen myötä mahdollisesti tuleva arvon nousu ja kunnalle asemakaavoituksen myötä aiheutuvat kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset ovat asioita, joista on sovittava asemakaavoituksen yhteydessä.
- Asemakaava-alueita laajennetaan (laaditaan ns. ensimmäisiä asemakaavoja) yksityisten omistamille alueille silloin, kun
 - se on kaupungin omistamien maiden kaavoittamisen yhteydessä tarkoituksenmukaista ja
 - maanomistaja tai haltija tehtävällä maankäyttösopimuksella sitoutuu yksityiseen omistukseen jäävän tonttimaan rakentamiseen, sisäisen kunnallistekniikan rakentamiskustannusten maksamiseen sekä yleisten alueiden luovuttamiseen ja muihin vastaaviin ehtoihin.
 - Mikäli maanomistaja ei suostu maankäyttösopimuksen tekemiseen ja kaupunki pitää asemakaavan laatimista tarpeellisena, maanomistajalta peritään maankäyttö- ja rakennuslain 12 a -luvun mukainen kehittämiskorvaus täysimääräisenä.

sopimussakon uhalla toteuttamaan muutoksen mukaisen rakentamisen.

KAAVOITUSOHJELMA 2010 - 2013

Yleiskaavoitus

Yleiskaavoituksella määritellään kaupungin kokonaisrakenteen pitkän tähtäimen kehityslinjat, toimintojen sijoittuminen sekä niiden yhteensopivuus ja määrä. Yleiskaavassa esitetty tulevaisuuden visio perustuu laadinta-ajan ennusteisiin.

Muutos on kuitenkin jatkuvaa ja poikkeaa usein ennusteista. Mitä pidemmät yleiskaavan laadintavälit ovat, sitä todennäköisempää on, että voimassa olevasta yleiskaavasta ei ole tukea kehittämispäätöksille eikä asemakaavoille.

Vanhentuneen yleiskaavan alueella on asemakaavaa laadittaessa tehtävä myös yleiskaavan sisältövaatimusten mukaiset laajemmat selvitykset ja perusteltava poikkeaminen voimassa olevasta yleiskaavasta, mikä lisää huomattavasti työtä ja asemakaavoitukseen kuluva-aikaa. Sen sijaan ajan tasalla olevan yleiskaavan ohjaamana asemakaavatyö on joustavaa ja nopeaa. Lisäksi nykyinen lainsäädäntö

- Mk-sopimuksia käytetään mikäli alueen hankkiminen kunnan omistukseen ei ole tarkoituksenmukaista. Alueen täytyy olla silloin pienehkö ja sillä täytyy sijaita maanomistajan omistuksessa olevaa rakennuskantaa, jonka jalostaminen tehokkaampaan käyttöön mahdollistuu kaavoituksen kautta.

Maanhankinta kohdistuu raakamaa-alueisiin, jotka on yleiskaavassa osoitettu rakentamisalueiksi. Kohdan 8. mukaiset rakennetut kiinteistöt eivät pääsääntöisesti ole kunnan maanhankinnan kohteena.

- Yksityisten alueita kaavoitetaan kaavoituksen käynnistämissopimuksella, missä sovitaan maankäyttösopimuksen tekemisestä ennen kaavan hyväksymistä sekä vakuiden luovutuksesta. Maankäyttösopimuksessa sovitaan kunnalle aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (kadut, puistot yms.) ja aikatauluista.
- Lähtökohtaisesti pienien rakennettujen alle 1 ha:n kiinteistöjen kyseessä ollessa voidaan edetä I-asemakaavan laatimisen yhteydessä joko maankäyttösopimuksella tai kaupalla.
- Maankäyttösopimus tarpeellinen, jos lisärakennusoikeus ylittää 500 kem.

Sopimuskorvaus on 40-60% uusien rakennuspaikkojen arvonnoususta, jos em. lisärakennusoikeus ylittyy.

Sopimuskorvaus ensisijaisesti maanluovutuksena.

- Mikäli rakennetun kiinteistön omistaja hyötyy vain vähän kaavoituksesta, maankäyttösopimukseen ei yleensä edes pyritä. Jos maanomistaja hyötyy esim. lisärakennusoikeudesta, kaupunki pyrkii sopimaan ensisijaisesti maan luovuttamisesta kaupungille, kadut, puistot, yleiset alueet ja uudet syntyvät korttelialueet. Maanomistajalle jäävä lisärakennusoikeus vähentää kaupungille tulevan maan hintaa, mitä voidaan perustella perimättä jäävällä kehittämiskorvauksella.

10. Minkä asian tai asioiden katsot edistävän osittain rakennettujen alueiden asemakaavoitusta ja tonttien saamista rakentamisen piiriin?

Vastaajien määrä: 17

- neuvottelut,
- Valtion pitkäjänteinen säädöspolitiikka. Maanomistajat pelkäävät, että säädösten muutosten kautta heille tulee yllättäviä velvoitteita ja kustannuksia. Maaseututaajamia pitäisi tarkastella aivan eri näkökulmasta kuin kasvavia kaupunkiseutuja. Nyt kasvavien kaupunkiseutujen ongelmien ratkomiseksi laaditut säädökset tuottavat ongelmia ja sekaannusta maaseutukunnissa, joissa ei ole suuria kasvupaineita.
- Selkeät periaatteet, luottamus. Kaupungin riittävä maanomistus (=kaupungin oma intressi) välttämätön. Infran suhteelliset rakennuskustannukset säilyttävä kohtuullisina.
- Yksityisen maan kaavoitus ei tuo tontteja myyntiin, ellei ole tarve myydä. Muuten niitä pidetään parempana sijoituksena kuin pankkitili, joten tontit ovat vuosikymmeniä tyhjiillään.

Jos vajaasti rakennettu alue on yksityisteiden varassa, voi kaavan ja yleisen katuverkon tarjoaminen lisätä kiinnostusta kaavoitukseen ja maan myyntiin.

- sopimukset
- Tiukempi linjaus hajarakentamiselle.
- Kaikkien MRL:n mahdollistamien maapoliittisten keinojen käyttö. Asemakaavan laatiminen yleisen edun mukaisesti.
- Tonttien koko. Kunnallistekninen tilanne.
- On merkittävästi eduksi, jos maan omistaja kokee saavansa selkeää ja haluamaansa hyötyä kaavoituksesta.
- Maankäyttösopimukset
- Mahdollisuudet infraan (viemäröinti ehdoton)
- Alueen perusinfra (ainakin tiet) on jo olemassa ja alue on tunnettu, jolloin täydennysrakentaminen voi olla houkutteleva vaihtoehto.
- Kehittämisalueeksi määrittäminen, jolloin kunta voisi esimerkiksi paremman etuostomahdollisuuden myötä hankkia alueita omistukseensa ja jalostaa niitä rakentamistarkoituksiin.
- Ennen asemakaavoitusta kaupunki hankki omistukseensa yli 50 % alueesta.
- Rakennettujen alueiden kaavoituksessa voi törmätä myös siihen, että kun sopimuskorvaukset nousevat lisärakentamisen myötä maanomistajat vastustavatkin lisärakentamista, tonttimäärä jää vähäiseksi ja ja kunnallistekniikan kustannukset korkeiksi.

Kaupunkien tulisi pystyä saamaan omistukseensa pieniäkin alueita olevista kiinteistöistä, jolloin maanomistajalle jäisi vain kohtuullinen tontti talon ympärille ja loppu voitaisiin kaavoittaa normaalien kaavoitusperiaatteiden mukaan. Tällaiset kauppaneuvottelut ovat kuitenkin hankalia. Maareserviä tulisi olla reilusti muualla että ei jäädä näiden alueiden varaan. Ja ainakaan näitä alueita ei pitäisi syntyä lisää.

- Lisärakennusoikeuden osoittaminen olemassa oleville rakennetuille kiinteistöille. Tämä mahdollistaa alueiden tiivistämisen ja täydennys- rakentamisen ja tehostaa siten maankäyttöä. Infraan tehtävät / tehdyt investoinnit saadaan paremmin hyödynnettyä.
- Taantuvalla paikkakunnalla alueen rakentuminen edellyttää jotain alueelta jotain erityisarvoa (vesistön läheisyys, maisemalliset tekijät, mahdollisuus suuriin tonttikokoihin jne.)
- Riittävän väljien useiden toistensa kanssa linjassa olevien eri etenemismuutosten avulla (kaupat/sopimukset).
- Sukupolvenvaihdos maanomistuksessa, jolloin maasta halutaan luopua ja hintaa maksimoida.

Vesi- ja viemärijärjestelmien uudistamistarve.

11. Minkä asian tai asioiden katsot haittaavan osittain rakennettujen alueiden asemakaavoitusta ja tonttien saamista rakentamisen piiriin?

Vastaajien määrä: 19

- on ihmisiä, jotka eivät tarvitse rahaa
- Maanomistajien epärealistiset odotukset
- kts edellä
- Maanomistuksen pirstaleisuus = vaikea saada kaikkia maanomistajia vapaaehtoisesti hankkeeseen mukaan. Maanomistajien Tonttihintaodotukset suhteessa infran rakennuskustannuksiin epärealistiset. Alueen toteuttamisen vaiheistus (tonttien myynti) ja sen tasapuolisuus vaikeaa.
- maanomistajien erilaiset intressit, tonttimarkkinatilanne, rahotusriskit sopimuskorvauksen osalta
- Sopivan kokoisten alueiden maanomistuksen jakautuminen usealle omistajalle tai maanomistajan haluttomuus antaa maata kaavoitettavaksi. Myös raakamaan korkea hintapyyntö.
- Rakennettavat alueet yleiskaavoitettu homma menetetty. (huonot yleiskaavat)
Yleiskaavoissa rakentaminen osoitettava asemakaavoituksella.
- Tuleva kaavoitus vaikeaa, koska alueet yksityisten hallinnassa ja maanomistajien oletus on, että rakennetut kiinteistöt osoitetaan kokonaan tonteiksi. Kaduille, puistoille ja muille yleisille alueille pitäisi myös varata tilaa.
- Maanomistajien haluttomuus myydä.
- Ilman suunnitelmia rakentuneet alueet on vaikea asemakaavoittaa: katujen paikat ja tonttijako vaikea toteuttaa, kun on jo olemassa hallitsemattomasti rakentunut alue.
- Yleensä rakennetuilla alueilla asukkaat eivät halua minkäänlaisia muutoksia ympäristöönsä.
- Yksityinen maanomistus. Sopimusten tekeminen voi olla hankalaa. Yksityiseen omistukseen jäävien tonttien rakentamista voi vauhdittaa rakentamiskehoituksilla, mutta se on kohtalaisen hidas ja työläs prosessi.
- Rakennusten mielivaltainen sijainti, joka estää katu- yms. verkostojen järkevän suunnittelun.
- Asemakaavan laatimiseen menee kohtuuttomasti aikaa kun on useita maanomistajia ja useita intressejä. Maankäytösopimusneuvottelut ovat pitkiä, omistussuhteet usein hankalia ja epäselviäkin, jolloin sopimuskumppania ei välttämättä edes helpolla löydy. Kaavaa voidaan joutua viemään eteenpäin osissa kun sopimukseen ei päästä. Kehittämiskorvaus on viimeinen vaihtoehto.
- Jos kunnassa on tehty päätös että lunastusta ei käytetä eikä myöskään tontinosan lunastustoimituksia tehdä. Sama juttu jos on tehty päätös ettei myöskään rakentamiskehoituksia anneta.
- Rakentamisen hiipuminen. Väki vähenee taajamissa ja vähäinen rakentaminenkin suuntautuu haja-asutusalueille
- Tiukat yhteen keinoon sitoudutut pelisäännöt. Rakennettujen kiinteistöjen kirjo on niin erilainen, että myös totuttamiskeinoja pitää olla laajasti käytössä ja käyttää tapauskohtaisesti.
- Nykyiset maanomistajat haluttomia pienentämään puutarhojaan ja sallimaan rakentamista lähelleen.
- Maanomistajien tietämättömyys kunnallistekniikan rakentamisen kalleudesta ja ylisuuret hintaodotukset.

12. Muuta huomioitavaa/palautetta kyselystä

Vastaajien määrä: 3

- Keskittämien ja tiiviiseen rakentamiseen ajava politiikka tuottaa paljon uusia ongelmia (melu, saaste, sosiaaliset ongelmat, viihtyvyys, kotiutuminen jne) Näistä ei keskustella. Miksi?
- Jyväskylän kaupunki on esittänyt kuntaliitolle MRL 15 luvun mukaisen kehittämisaluemallin tapaisen menetelmän kehittämistä kyseenä oleville lievealueille.
- Ajankohtainen aihe, mistä heräte?

Vanhankylän maanhankinta

Maa- ja mittaustoimen selostus:

”Vanhankylän maanhankinta on tarpeen aloittaa suunnitelmallisesti. Valkeakosken kaupungin maapolitiikan periaatteisiin kuuluu aktiivisen maapolitiikan harjoittaminen. Vanhankylän yleiskaavan laatiminen on nykyisessä kaavoitusohjelmassa ajoitettu vuoteen 2016 ja samalle vuodelle on ajoitettu alueen asemakaavoitus. Maanhankinta on pitkäjänteistä toimintaa ja Vanhankylän alueella on kiinteistörakenne pirstoutunut, jolloin maanhankintaan on syytä varata aikaa. Maapoliittisessa ohjelmassa on olemassa yleiset periaatteet siitä, että kaupunki kaavoittaa ensimmäisen asemakaavan omistamalleen maalle. Vanhankylän osalta kaikkia rakennettuja kiinteistöjä, joita käytetään vakituiseen asumiseen, ei ole taloudellisesti eikä eettisesti tarkoituksenmukaista hankkia kaupungin omistukseen ennen asemakaavan laatimista. Näin ollen on syytä tarkentaa maapoliittisen ohjelman soveltamista Vanhankylän maanhankinnassa. Maanhankinnan periaatteiden julkisuus osaltaan myös lisää avoimuutta ja kuntalaisten tasavertaista kohtelua.

Maanhankinta rakentamattomien tilojen osalta noudattaa yleisiä maanhankinnan periaatteita ja rakentamattomat kiinteistöt pyritään hankkimaan kaupungille. Maan hankkiminen kaupungille ennen kaavoitusta lisää maanomistajien tasavertaista kohtelua. Kunta saa kaavoituksen tuoman arvonnousun itselleen, jolla pystytään kustantamaan alueiden kunnallistekniikan ja palveluille tarkoitettujen rakennusten rakentamista. Lisäksi yksityisten maanomistajien omistamien tonttien tulo markkinoille on epävarmaa.

Alueiden suunnitteleminen maanomistukseltaan pirstaleisella alueilla on hidasta, johtuen erilaisista intresseistä.

Rakennettujen tilojen osalta maa- ja mittaustoimi ehdottaa menettelyä, jossa yli kahden hehtaarin tilat pyritään hankkimaan kaupungille siten, että maanomistajalle jää rakennuksen ympärille noin 4000 m² suuruinen alue ja loppuosan maanomistaja myisi kaupungille. Tehtävissä maanhankinnoissa otetaan huomioon voimassaolevan yleiskaavan vaikutukset ja pyritään huomioimaan maanomistajien toiveet, erityisesti jos maanomistajalla on rakentamistoiveita, voidaan maanvaihdoissa luovuttaa kaupungin omistamia erillispientalotontteja.

Alueen maanomistajien etua pyritään edistämään sillä, että kaikille rakennetuille (asuinrakennus) tiloille mahdollistetaan asemakaavassa yksi uusi rakennuspaikka tai enintään 500 kem² rakennusoikeutta korvauksetta, mikäli tämä on asemakaavoitettaessa mahdollista. Rakennusoikeuden määrän ollessa suurempi pyritään sopimaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista korvauksista kaupungin ja maanomistajan kesken.

Kaavoituksen edetessä on syytä harkita myös mahdollisuutta Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen lunastukseen, mikäli maanhankinta vapaaehtoisesti ei onnistu. Tavoitteena on saada maanhankinnat tehtyä 2014 mennessä. Periaatteet ovat valtuuston hyväksymän maapoliittisen ohjelman mukaisia." (tonttinsinööri Jani Kiiskilä, 040 335 6501)

Ehdotus: Noudatetaan Vanhankylän maanhankinnassa selostuksessa mainittuja periaatteita. (Kj)

Päätös: Pöydälle.

Tiedoksi/toimenpiteitä varten: Maami/J Kiiskilä, Kaupsu/S Jokela, Teke, Talous/J Varonen

Kysymys 10. Luokiteltuina			Liite 5	
Edistävät maanhankintaa ja asemakaavoitusta	Raakamaan hankinta/hinta	Maanomistajien intressit	Hजारakentaminen ja maanomistuksen pirstaleisuus	Maankäyttöpolitiikan keinot
	<p>Kaupunkien tulisi pystyä saamaan omistukseensa pieniäkin alueita olevista kiinteistöistä, jolloin maanomistajalle jäisi vain kohtuullinen tontti talon ympärille ja loppu voitaisiin kaavoittaa normaalien kaavoitusperiaatteiden mukaan.</p> <p>Tällaiset kauppaneuvottelut ovat kuitenkin hankalia. Maareserviä tulisi olla reilusti muualla että ei jäädä näiden alueiden varaan. Ja ainakaan näitä alueita ei pitäisi syntyä lisää.</p> <p>Infran suhteelliset rakennuskustannukset säilyttävä kohtuullisina.</p>	<p>On merkittävästi eduksi, jos maan omistaja kokee saavansa selkeää ja haluamaansa hyötyä kaavoituksesta.</p> <p>Valtion pitkäjänteinen säädöspolitiikka. Maanomistajat pelkäävät, että säädösten muutosten kautta heille tulee yllättäviä velvoitteita ja kustannuksia. Maaseututaajamia pitäisi tarkastella aivan eri näkökulmasta kuin kasvavia kaupunkiseutuja. Nyt kasvavien kaupunkiseutujen ongelmien ratkomiseksi laaditut säädökset tuottavat kaupunkiseutujen ongelmien ratkomiseksi laaditut säädökset tuottavat ongelmia ja sekaannusta maaseutukunnissa, joissa ei ole suuria kasvupaineita.</p> <p>Alueen perusinfra (ainakin tiet) on jo olemassa ja alue on tunnettu, jolloin täydennysrakentaminen voi olla houkutteleva vaihtoehto. Lisärakennusoikeuden osoittaminen olemassa oleville rakennetuille kiinteistöille. Tämä mahdollistaa alueiden tiivistämisen ja täydennys- rakentamisen ja tehostaa siten maankäyttöä. Infraan tehtävät / tehdyt investoinnit saadaan paremmin hyödynnettyä.</p> <p>Taantuvalla paikkakunnalla alueen rakentuminen edellyttää jotain alueelta jotain erityisarvoa (vesistönläheisyys, maisemalliset tekijät, mahdollisuus suuriin tonttikokoihin jne.) Vesi- ja viemärijärjestelmien uudistamistarve.</p> <p>Sukupolvenvaihdos maanomistuksessa, jolloin maasta halutaan luopua ja hintaa maksimoida.</p> <p>Jos vajaasti rakenettu alue on yksityisteiden varassa, voi kaavan ja yleisen katuverkon tarjoaminen lisätä kiinnostusta kaavoitukseen ja maan myyntiin. Mahdollisuudet infraan (viemärinti ehdoton)</p>	<p>Selkeät periaatteet, luottamus.</p> <p>Tiukempi linjaus hajarakentamiselle.</p>	<p>Kaupungin riittävä maanomistus (=kaupungin oma intressi) välttämätön.</p> <p>Kehittämialueeksi määrääminen, jolloin kunta voisi esimerkiksi paremman etuostomahdollisuuden myötä hankkia alueita omistukseensa ja jalostaa niitä rakentamistarkoituksiin.</p> <p>Kaikkien MRL:n mahdollistamien maapoliittisten keinojen käyttö.</p> <p>Asemakaavan laatiminen yleisen edun mukaisesti.</p> <p>Maankäyttösopimukset</p> <p>neuvottelut</p> <p>Ennen asemakaavoitusta kaupunki hankki omistukseensa yli 50 % alueesta.</p> <p>sopimukset</p> <p>Riittävän väljien useiden toistensa kanssa linjassa olevien eri etenemisvaihtoehtojen avulla (kaupat/sopimukset).</p>

Kysymys 11. luokiteltuina				Liite 6
Haittaavat tai hidastavat maanhankintaa ja asemakaavoitusta	Raakamaan hankinta/hinta	Maanomistajien intressit	Hajarakentaminen ja maanomistuksen pirstaleisuus	Maankäyttöpolitiikan keinot
	<p>Maanomistajien epärealistiset odotukset</p> <p>Maanomistajien Tonttintahinto-odotukset suhteessa infran rakennuskustannuksiin epärealistiset.</p> <p>tonttimarkkinatilanne, rahotusriskit sopimuskorvauksen osalta</p> <p>Myös raakamaan korkea hintapyyntö.</p> <p>Maanomistajien tietämättömyys kunnallistekniikan rakentamisen kalleudesta ja ylisuuret hintaodotukset.</p>	<p>Yksityisen maan kaavoitus ei tuo tontteja myyntiin, ellei ole tarve myydä. Muuten niitä pidetään parempana sijoituksena kuin pankkitili, joten tontit ovat vuosikymmeniä tyhjiillään.</p> <p>on ihmisiä, jotka eivät tarvitse rahaa</p> <p>maanomistajien erilaiset intressit</p> <p>Tuleva kaavoitus vaikeaa, koska alueet yksityisten hallinnassa ja maanomistajien oletus on, että rakennetut kiinteistöt osoitetaan kokonaan tonteiksi. Kaduille, puistoille ja muille yleisille alueille pitäisi myös varata tilaa.</p> <p>Rakennettujen alueiden kaavoituksessa voi törmätä myös siihen, että kun sopimuskorvaukset nousevat lisärakentamisen myötä maanomistajat vastustavatkin lisärakentamista, tonttimäärä jää vähäiseksi ja lisärakentamisen myötä maanomistajat vastustavatkin lisärakentamista, tonttimäärä jää vähäiseksi ja kunnallistekniikan kustannukset korkeiksi.</p> <p>Yleensä rakennetuilla alueilla asukkaat eivät halua minkäänlaisia muutoksia ympäristöönsä.</p> <p>Yksityinen maanomistus. Sopimusten tekeminen voi olla hankalaa.</p> <p>Asemakaavan laatimiseen menee kohtuuttomasti aikaa kun on useita maanomistajia ja useita intressejä.</p> <p>Nykyiset maanomistajat haluttomia pienentämään puutarhojaan ja sallimaan rakentamista lähelleen.</p> <p>Maanomistajien haluttomuus myydä.</p>	<p>Maanomistuksen pirstaleisuus = vaikea saada kaikkia maanomistajia vapaaehtoisesti hankkeeseen mukaan.</p> <p>Sopivan kokoisten alueiden maanomistuksen jakautuminen usealle omistajalle tai maanomistajan haluttomuus antaa maata kaavoitettavaksi.</p> <p>Ilman suunnitelmia rakentuneet alueet on vaikea asemakaavoittaa: katujen paikat ja tonttijako vaikea toteuttaa, kun on jo olemassa hallitsemattomasti rakentunut alue.</p> <p>Rakennusten mielivaltaisen sijainti, joka estää katu- yms. verkostojen järkevän suunnittelun.</p> <p>Rakentamisen hiipuminen. Väki vähenee taajamissa ja vähäinen rakentaminenkin suuntautuu haja-asutusalueille</p>	<p>Alueen toteuttamisen vaiheistus (tonttien myynti) ja sen tasapuolisuus vaikeaa.</p> <p>Rakennettavat alueet yleiskaavoitettu homma menetetty. (huonot yleiskaavat) Yleiskaavoissa rakentaminen osoitettava asemakaavoituksella.</p> <p>Yksityiseen omistukseen jäävien tonttien rakentamista voi vauhdittaa rakentamiskehoituksilla, mutta se on kohtalaisen hidas ja työläs prosessi.</p> <p>Tonttien koko. Kunnallistekninen tilanne.</p> <p>Maankäyttö- ja rakennusneuvottelut ovat pitkiä, omistussuhteet usein hankalia ja epäselviäkin, jolloin sopimuskuoppia ei välttämättä edes helpolla löydy. Kaavaa voidaan joutua viemään eteenpäin osissa kun sopimukseen ei päästä. Kehittämiskorvaus on viimeinen vaihtoehto.</p> <p>Jos kunnassa on tehty päätös että lunastusta ei käytetä eikä myöskään tontinosan lunastustoimituksia tehdä. Sama juttu jos on tehty päätös ettei myöskään rakentamiskehoituksia anneta.</p> <p>Tiukat yhteen keinoon sitoudutut pelisäännöt. Rakennettujen kiinteistöjen kirjo on niin erilainen, että myös toteuttamiskeinoja pitää olla laajasti käytössä ja käyttää tapauskohtaisesti.</p>