

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Maanmittaustekniikan koulutusohjelma

Niko Toivonen

**Maapoliittisten välineiden käyttö Turun seudun
kunnissa: Turku, Kaarina, Raisio, Naantali**

Insinööriyö 5.11.2008

Ohjaaja: lehtori Juhani Nippala
Ohjaava opettaja: lehtori Juhani Nippala

Tekijä Otsikko	Niko Toivonen Maapoliittisten välineiden käyttö Turun seudun kunnissa: Turku, Kaarina, Raisio, Naantali
Sivumäärä Aika	31 5.11.2008
Koulutusohjelma	maanmittaustekniikka
Tutkinto	insinööri (AMK)
Ohjaaja Ohjaava opettaja	lehtori Juhani Nippala lehtori Juhani Nippala
<p>Insinööriyön aiheena oli tutkia maapoliittisten välineiden käyttöä Turun seudun kunnissa. Tutkimus tehtiin kyselyn muodossa ja kohdistui Turun, Kaarinan, Raision ja Naantalin kaupunkeihin. Tavoitteena oli saada selville, kuinka tehokkaasti maapoliittisia välineitä oli käytetty valituissa kunnissa ja miten välineitä aiotaan käyttää tulevaisuudessa.</p> <p>Tuloksista voitiin päätellä, että maapoliittisia välineitä oli käytetty varovaisuutta noudattaen. Selvästi oli kuitenkin nähtävissä välineiden käytön tehostuminen tulevaisuudessa. Kestävän kehityksen ja eheän yhdyskuntarakenteen muodostamiseksi tämä on välttämättömyys. Kuntia onkin rohkaistu maapoliittisten välineiden rohkeaan käyttöön usealta taholta. Ilman maapoliittisia välineitä kuntien olisi hyvin vaikea ohjata maankäyttöään ja varmistaa ympäristön suotuisa rakenteellinen kehitys.</p> <p>Yhdyskuntarakenteen hajaantuminen aiheuttaa suuria kustannuksia. Välimatkojen pidentyessä liikenteessä vietetty aika sekä päästöt kasvavat. Liikkuminen vaatii energiaa, jota käytetään esimerkiksi polttoaineiden muodossa. Kuljetuskustannusten kasvu siirtyy tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Vähemmän samalla rahalla merkitsee elintason laskua. Kuntien velvollisuutena on huolehtia kuntalaisten hyvinvoinnista ja palveluiden saatavuudesta.</p> <p>Yhdyskuntatekniikan rakentamiskustannukset ja huoltokustannukset kasvavat automaattisesti, kun ihmiset ovat levittäytyneet laajalle alueelle ja maankäyttö on tehotonta. Kyseessä on yhteinen etu, jonka tulisi ajaa muiden etujen ohitse. Eheä yhdyskuntarakenne ja kestävä kehitys tulee ottaa vakavasti ja päätökset tulee tehdä näitä noudattaen. Liian paljon laiminlyöntejä on jo tapahtunut.</p>	
Hakusanat	maapolitiikka, yhdyskuntarakenne

Author	Niko Toivonen
Title	The use of land political tools in the municipalities in the region of Turku: Turku, Kaarina, Raisio, Naantali.
Number of Pages	31
Date	5 November 2008
Degree Programme	Landsurveying
Degree	Bachelor of Engineering
Instructor Supervisor	Juhani Nippala, Principal Lecturer Juhani Nippala, Principal Lecturer
<p>The purpose of this Bachelor's Thesis was to find out how real estate political tools are being used in the region of Turku. The study was carried out as an inquiry and focused on the cities of Turku, Kaarina, Raisio and Naantali. The aim was to find out how effectively land political tools had been used in these municipalities and how they will use land political tools in the future.</p> <p>The results indicated that the real estate political tools had been used with caution. It was clearly visible, though, that the use of the tools will become more effective in the future. The municipalities have been encouraged to use land political tools. Without real estate political tools it would be very hard for the municipalities to control how land is being used and also to ensure a structural development that is in favor of the environment.</p> <p>The spreading of the city structure causes big expenses. When the distances will grow, both the time spent in traffic and the pollution level will grow larger. The expenses caused by transportation will be seen in the prices of products and services. Less for the same amount of money will lead to a declining welfare.</p> <p>Building expenses and service expenses automatically grow when people are spread over a large area and the usage of land is ineffective. The common welfare of an area should be a priority. A whole structure of the city and sustainable development should be kept in mind when making decisions. Too much neglecting has already taken place.</p>	
Keywords	real estate politics, city structure

Sisällys

Tiivistelmä

Abstract

1 Johdanto	5
2 Maapoliittiset ohjausvälineet	6
2.1 Maapoliittiset välineet	6
2.2 Vapaaehtoiset kiinteistökaupat	6
2.3 Etuosto-oikeus	7
2.4 Lunastus	8
2.5 Rakentamiskehotuksen antaminen	10
2.6 Kiinteistöveron korottaminen rakentamattomalle rakennuspaikalle	12
2.7 Maankäytösopimusten käyttäminen	13
2.8 Kehittämiskorvauksen määrääminen	15
2.9 Kehittämisalumenettely	16
2.9.1 Esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä	17
2.9.2 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen vaikutus maapoliittisten välineiden käytön kannalta	18
3 Maapoliittisten välineiden vaikuttavuus	20
4 Kysely kunnille maapoliittisten välineiden käytöstä	23
4.1 Kyselyn tarkoitus	23
4.2 Kyselyn tulokset	23
4.3 Tulosten pohdinta	25
5 Näkemyksiä	28
6 Yhteenveto	30
Lähteet	33

1 Johdanto

Turun seudulla on ollut kysyntää vapaista tonteista. Tässä insinööriyössä olen tutkinut maapoliittisten välineiden käyttöä Turussa, Raisiossa, Kaarinassa sekä Naantalissa. Tutkimusmenetelmänä on käytetty kyselyä, jonka vastauksista on päätelty, kuinka tehokkaasti kunnassa on maapoliittiset välineet otettu käyttöön.

Kunnan strategisen suunnittelun onnistuminen varmistetaan maapolitiikan, yleiskaavoituksen, asunto- ja elinkeinopolitiikan sekä muun kuntasuunnittelun vuorovaikutuksella. Tämän insinööriyön tarkoituksena on antaa käsitys maapoliittisten ohjausvälineiden käytöstä. Kyselyn perusteella selviää, miten tehokkaasti maapoliittisia välineitä käytetään ja mihin tarkoitukseen kukin väline sopii. Maapoliittiset välineet ovat lain tarjoama keino edistää maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:n yleisiä tavoitteita eli hyvää elinympäristöä sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä./1/

Kaavoituksen tulee vastata kestävä kehityksen asettamaan haasteeseen, jolloin maapoliittiset ohjausvälineet on otettava tehokkaaseen käyttöön. Näin voidaan saavuttaa eheämpi yhdyskuntarakenne. Niukka tonttitarjonta lähellä palveluja johtaa väistämättä yhdyskuntarakenteen leviämiseen, ja tämä taas tarkoittaa pidempiä välimatkoja, ajan haaskausta ja turhaa ympäristön kuormitusta. Pitkät välimatkat ja hajaantunut yhdyskuntarakenne luo tilanteen, jossa yksityisautoilu on houkuttelevampi vaihtoehto kuin julkinen liikenne, joka on näin ollen vaikea järjestää toimivaksi.

Liikenne aiheuttaa suuria kustannuksia ja sivutuotteena tulee myös melu ja saasteet. Lisäksi jokapäiväinen elämä hankaloituu ja toimintojen sujuvuus heikkenee. Maan arvo kohoaa asumiskäytön kannalta kohtuuttomaksi, ja sen käyttö jää helposti tehottomaksi. Tämän seurauksena kuntalaisille tarjotaan tontteja kaukana palveluista ja vaarana on ihmisten syrjäytyminen. Seuraukset ovat moninaiset. Ei ole lopulta kenenkään etujen mukaista olla edistämättä eheään yhdyskuntarakenteeseen johtavaa kaavoitusta. Siksi on ensiarvoisen tärkeää ottaa maapoliittiset välineet tehokkaaseen käyttöön.

2 Maapoliittiset ohjausvälineet

2.1 Maapoliittiset välineet

Maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat yhdessä kunnan maankäyttöpolitiikan. Maapolitiikka on strategisen suunnittelun väline, jolla pyritään varmistamaan kunnan strategisen suunnittelun onnistuminen. Maankäyttöä ohjataan maapoliittisilla ohjausvälineillä. Näitä maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltyjä keinoja käytetään, jotta suunnitelmien mukaiset alueet saadaan käyttöön. Maapoliittisia välineitä käytetään toteuttamaan kaavojen mukaisia maankäyttöratkaisuja. Toisin sanoen niitä käyttämällä varmistetaan, että tarvittavat alueet saadaan käyttöön suunnitelmien mukaan. /1/

Hajanainen yhdyskuntarakenne tulee kalliiksi ja kuormittaa ympäristöä. Muun muassa työmatkat pidentyvät, jolloin yksityisautoilun suosio kasvaa entisestään. Tämä taas lisää päästöjä. Joukkoliikenne on vaikea ja kallista järjestää hajanaisille asuinalueille. Päivittäisten toimintojen sujuvuus heikkenee. Kasuvat kaupungit tarvitsevat eheän yhdyskuntarakenteen ja tehokkaat keinot sen edistämiseksi. /2/

Maankäytön tehokkaalla suunnittelulla voidaan luoda hyvinvointia. Hankkimalla maata hyvissä ajoin saadaan tyydytetyksi asumisen ja elinkeinoelämän tarpeet. Maapolitiikkaa tulee hoitaa pitkäjänteisesti, unohtamatta maanomistajien tasapuolista kohtelua. /3, s. 3./

2.2 Vapaaehtoiset kiinteistökaupat

Kaavoituksen kannalta ostaminen maanhankintakeinona vaatii osaamista. Alueita hankittaessa voi mennä pitkiäkin aikoja ennen kuin alueelle voidaan alkaa rakentaa ja riskinä on myös maanhankinnan kohdistuminen väärin alueisiin. Seurauksena ovat suuremmat pääomakustannukset. Tästä huolimatta raakamaan ostaminen on pääasiallinen keino kuntien maanhankinnassa, ja sitä on lähes mahdoton korvata millään muulla keinolla. Pääomakustannusten hillitsemiseksi voidaan kaupanteon ajankohta valita kunnalle mahdollisimman sopivaksi. /4, s. 14; 3 s. 4./

Ostamalla maa-alueet hyvissä ajoin ja suurissa erissä voidaan helpottaa tulevaa kaavoitusta, pitää hintataso kohtuullisena sekä edistää maanomistajien tasapuolista kohtelua. Kunnan toimiessa aktiivisena ostajana on maan hinta keskimäärin hieman korkeampi, kuin jos maanomistaja itse tarjoaa maa-alueitaan kunnalle ostettavaksi. Tästä huolimatta kunnan on oltava aloitteellinen, eikä vain odotettava tarjouksia. /4, s. 15; 3 s. 4./

Parhaiten tuloksiin päästään, mikäli kunnalla on ennestään hyvä maareservi, maan hinnoittelu on johdonmukaista, sekä poliittinen päätöksenteko on noudatettavan maapolitiikan takana. Lisäksi yhteistyö kaavoituksen kanssa tulee olla toimivaa ja laajamittaiset rakentamisalueet on hyvä kaavoittaa kunnan maalle. /4, s. 15; 3 s. 4./

Vapaaehtoisten kiinteistökauppojen ehdottomana hyvänä puolena voidaan pitää positiivista vaikutelmaa. Vapaaehtoinen kauppa ei nosta mieleen negatiivisia ajatuksia ja myös kauppahinta on vapaasti sovittavissa. Kunnan tekemät toimet muilla keinoin saattavat herättää negatiivisia ajatuksia kunnan toiminnasta ja kunnasta muutenkin. Tavoitteena on kuitenkin aina yhteinen etu. /4, s. 14–15; 3 s. 4./

2.3 Etuosto-oikeus

Kunnalla on mahdollisuus tulla maakaupassa ostajan sijaan. Kunnan tarjous ohittaa toisen yksityisen tarjouksen, mutta vain kiinteistön pinta-alan ylittäessä 5000 neliometriä tai pääkaupunkiseudulla 3000 neliometriä. Kuitenkin muualla kuin pääkaupunkiseudulla kunta voi käyttää etuostoa vain yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- suojelutarkoituksia varten EOL 1.3§. Kyseessä ei saa olla sukulaisluovutus, pakkohuutokauppa, eikä kaupan osapuolena saa olla valtio tai sen laitos. Kunta siis tulee ostajan sijaan jo sovituissa kaupassa, siinä sovituin ehdoin. /3, s. 4; 4, s.16./

Kaikista alueella tapahtuvista kaupoista menee tieto kunnalle etuostolain nojalla. Tieto kunnan etuostomahdollisuudesta lisää maanomistajien kiinnostusta neuvotella maanmyynnistä kunnan kanssa. Kunnalta voi ennen kaupan syntymistä kirjallisesti

kysyä, aikooko se käyttää etuosto-oikeuttaan. Kunnan ei kuitenkaan ole pakko ilmoittaa aikomuksistaan, mutta ennakkoilmoitus sitoo kuntaa kahden vuoden ajan siinä mainituin ehdoin. /3, s. 4; 4, s.16./

Etusto-oikeuden käyttö tulee mahdolliseksi kunnan saatua tietää kaupasta, josta kaupanvahvistajan on ilmoitettava kunnalle 7 päivän sisällä luovutuksen vahvistamisesta. Päätösvalta etuoston käyttämisestä on kunnanhallituksella. Mikäli kunnanhallitus antaa päätöksen viranhaltijan tehtäväksi, ei sillä ole enää oikeutta ottaa asiaa uudelleen käsiteltäväkseen. /3, s. 4; 4, s.16./

Mikäli etuosto-oikeutta on pyritty kiertämään jakamalla alue pieniin osiin tai muulla tavalla, on kunnalla edelleen etuosto-oikeus. Etuoston käyttöä koskevasta kunnan päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. /3, s. 4; 4, s.16./

Etusto-oikeuden käyttäminen on ollut melko vähäistä ja se ei korvaa kunnan vapaaehtoista maanhankintaa. Silti sen merkitystä ei saa aliarvioida. Etuostolain suurin hyöty kunnille on ollut maanomistajien halu neuvotella kunnan kanssa etuosto-oikeuden käytöstä, jolloin kunta voi itse tarjoutua ostajaksi. Tieto kaupan mahdollisuudesta edistää kunnan vapaaehtoisia kauppvoja. /3, s. 4; 4, s.17./

2.4 Lunastus

Kuntalain 1.2 §:n mukaan lunastusluvan hakemisesta päättää kunnanvaltuusto. Kuntalain 14 §:n mukaisesti päätösvalta voidaan siirtää alemmalle kunnan viranomaiselle, kuten kunnanhallitukselle tai asianomaiselle lautakunnalle. Päätös lunastusluvan hakemisesta on valmisteleva, eikä siitä voi sen vuoksi valittaa. Lunastusasia tulee vireille hakemuksen saavuttua ympäristöministeriöön. /5, s. 456, 516–534./

Lunastuslupahakemus on syytä tehdä kerralla kunnolla, sillä oleellisesta täydentämisestä jälkikäteen voi aiheutua tarve maanomistajien uuteen kuulemiseen. Tämä hidastaa ratkaisun saamista. Lunastuksen tarpeellisuus tulee osoittaa riittäväällä selvityksellä käydyistä kauppaneuvotteluista. /5, s. 456, 516–534./

Pelkästään tieto kunnan mahdollisuudesta lunastaa maata edistää vapaaehtoisten kauppojen syntyä. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää useita lunastusperusteita maan hankkimiseksi. Kunta voi varmistaa keskeisten kasvualueiden rakentumisen maanomistajien sopimus- tai myyntihalukkuudesta riippumatta. Lunastaminen auttaa kuntaa edistämään järkevää yhdyskuntakehitystä, sekä kohtelemaan maanomistajia tasapuolisesti ristiriitatilanteissa. /5, s. 456, 516–534./

Käytännössä kunnat turvautuvat raakamaan lunastukseen melko harvoin. Asemakaavaan perustuva lunastus taas on normaalia käytäntöä. Ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue voidaan lunastaa maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n mukaan veloituksetta. /4, s. 17–18./

Tärkein säännös kunnan raakamaan hankinnan kannalta on maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n nojalla tapahtuva lunastuslupaan perustuva lunastus. Luvan kunnalle myöntää ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on lisäksi kolme muuta lunastusperustetta; Maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n yleisen alueen ja yleisen rakennuksen tontin lunastaminen, sekä 97 §:n rakentamiskehotukseen perustuva lunastaminen. Lunastus maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n ja 97 §:n mukaan perustuu voimassa olevaan asemakaavaan, eikä siihen tarvita lunastuslupaa. Kaavan toteuttamista helpottavaan lunastukseen, maankäyttö- ja rakennuslain 100 §:n mukaan, luvan myöntää asianomainen ministeriö. Kyseinen säännös soveltuu aikaisempaa paremmin uudistettaville alueille. Kiinteistönmuodostamislain mukaisesti voidaan suorittaa myös tontinosan lunastaminen. /5, s. 456, 516–534; 4, s. 17–18; 4./

Maankäyttö- ja rakennuslain 99.1 § on niin kutsuttu *rakennuspoliittisen lunastuksen* säännös. Sen soveltamisala on laajennettu koskemaan myös kaavoittamattomia alueita ja alueita, joilla kaavoitus ei ole edes vireillä. Hallituksen esityksessä soveltamisalan

laajentamista perusteltiin sillä, että kunta voi hankkia maata itselleen jo ennen kaavoituksen aiheuttamaa arvonnousua, mutta edelleen yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastusluvan myöntäminen edellyttää *yleistä tarvetta*, joka kunnan on osoitettava erinäisin selvityksin. Esimerkiksi rakennus- ja raakamaan suuri kysyntä katsotaan näyttävän toteen yleisen tarpeen. /5, s. 456, 516- 534; 4, s. 17- 18; 4./

Maankäyttö- ja rakennuslain 99.2 §:n mukaan lunastamisen edellytyksenä on maakuntakaavan toteutumisen edistäminen. Lunastus voidaan myöntää viranomaiselle, jonka tehtävänä on toteuttaa maakuntakaavassa osoitettu aluevaraus. /5, s. 456./

Maankäyttö- ja rakennuslain 99.3 § koskee yleiskaavan edistämiseksi ja yleisen tarpeen vaatimuksen osoittamaa lunastusta. Yleinen tarve on helppo osoittaa lunastuksen perustuessa yleiskaavaan, jossa voidaan yksityiskohtaisesti esittää alueiden käyttötarkoitukset. /5, s. 456./

2.5 Rakentamiskehotuksen antaminen

Rakentamiskehotuksilla edistetään asemakaavan toteutumista, lisäämällä rakentamattomien ja vajaakäyttöisten tonttien ja rakennuspaikkojen rakentamista. Tarkoituksena yksinomaan saada tontit rakennetuiksi, sillä kaava-alueen vajaarakentaminen aikaistaa uusien alueiden kaavoitusta. Lisäksi palvelut ovat vajaakäytössä ja kaupunkikuva rikkonainen. Jokainen rakentamaton tontti aiheuttaa kunnalle myös tappiota, joka voidaan mitata suoraan rahassa investoidun rahan korkotappiona, sekä kunnallistekniikan kulumisen aiheuttamasta käyttöiän lyhenemisestä. /4, s.19–20./

Kun sitovan tonttijaon alueella oleva tontti on laadullisesti tai määrällisesti vajaasti rakennettu, voi kunta antaa sille rakentamiskehotuksen maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:n mukaisesti. Kehotusta ei saa antaa tontille, jolle saa rakentaa enintään kaksi rakennusta ja jolla jo on käytössä oleva asuinrakennus. Näin vältetään kohtuuttomia tilanteita. Kaavan on myös oltava vähintään kaksi vuotta vanha. Maankäyttö- ja

rakennuslain 97 §:n perusteella kunta voi ilman erityistä lupaa lunastaa tontin, ellei sitä kolmen vuoden kuluessa ole rakennettu kehotuksen edellyttämällä tavalla. /4, s.19–20./

Ellei paikkakunnalla ole kysyntää rakennuspaikoista, rakentamiskehotustakaan ei tule käyttää. Kehotusta ei tule myöskään antaa, kun tontti on maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n tai 58.4 §:n mukaan rakennuskiellossa. Jos tontille tulee voimaan kyseinen rakennuskielto, se kumoaa rakentamiskehotuksen. /4, s.19–20./

Rakennetulla alueella on investoitu palveluihin sekä kunnallistekniikkaan. Rakentamiskehotus on tehokas keino kaavojen toteutumisen edistämiseksi, jotta nämä investoinnit saadaan hyötykäyttöön, liittymis- ja kulutusmaksut perittyä, sekä kaupunkikuva valmiimmaksi. Jos rakennuspaikkoja ei rakenneta kehotuksesta huolimatta, on kunnan oltava valmis lunastamaan ne, säilyttääkseen uskottavuutensa. Kunnan tulee lunastaa tontti vuoden kuluessa rakentamiseen varatun määräajan päättymisestä. /4, s.19–20./

Päätöksen rakentamiskehotuksen antamisesta tekee kuntalain 1.2 §:n nojalla kunnanvaltuusto, joka voi halutessaan, mainitun lain 14 §:n nojalla, siirtää päätösvallan myös jollekin muulle kunnan toimielimelle. Kunnan tulee pitää antamistaan rakentamiskehotuksista julkista luetteloa. Jos kiinteistön omistaja luetteloon merkitsemisen jälkeen vaihtuu, koskee kehotus myös tätä. /4, s.19–20./

Ennen rakentamiskehotuksen antamista on selvitettävä yksityisten omistamien ja hallitsemien tonttien lukumäärä ja sijainti. Alueiden kunnallistekninen valmius on varmistettava. Sitovan tonttijaon puuttuminen ei ole rakentamiskehotuksen välttämätön edellytys, mutta saattaa vaikeuttaa kehotusten antamista. /4, s.19–20./

Rakentamiskehotuksen antaminen edellyttää hallintomenettelylain 15 §:n mukaista asianosaisten kuulemista ja ennen kehotuspäätöksen tekoa on sekä tontinomistajille, että vuokratonttien haltijoille varattava tilaisuus esittää selityksensä asiassa. On hyvä muistaa maahan sitoutuneiden tunteiden merkitys ja ottaa kohtuullisesti huomioon maanomistajan elämäntilanne. /4, s.19–20./

2.6 Kiinteistöveron korottaminen rakentamattomalle rakennuspaikalle

Kiinteistöverolain 12 a §:n (1026/1999) mukaan rakentamattomalle rakennuspaikalle voidaan määrätä korkeampi kiinteistövero kuin muille kiinteistöille. Tämän määrää kunnanvaltuusto ja vero voi olla enintään 3 prosenttia, mutta vähintään 1 prosenti. Korotetulla verolla on tarkoitus saada yksityisten omistamat rakentamattomat tontit rakentamisen piiriin. /3, s. 8–9;1; 4, s. 21–22./

Toimenpidettä ei tule soveltaa kunnassa, jossa ei ole kysyntää rakennuspaikoille. Keino on osoittautunut tehokkaaksi, sillä joka kymmenes veron alainen tontti on vuosittain rakennettu. Tämä on kuitenkin keskimääräinen saavutus ja paikkakuntaakohtaiset erot ovat merkittäviä (Takalo-Eskola, Tapio: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet, Helsinki 2005). /3, s. 8–9; 4, s. 21–22./

Kiinteistöverolain mukaan korotettu kiinteistövero voidaan määrätä, mikäli

- ”1) asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen kalenterivuoden alkua;
- 2) asemakaavan mukaan rakennuspaikan rakennusoikeudesta yli puolet on kaavoitettu asuntotarkoitukseen;
- 3) rakennuspaikalla ei ole asuinkäytössä olevaa asuinrakennusta eikä sille ole maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 72 §:ssä tarkoitettulla tavalla ryhdytty rakentamaan sellaista ennen kalenterivuoden alkua;
- 4) rakennuspaikalle on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 135 §:ssä tarkoitettu käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
- 5) rakennuspaikka on liitettävissä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin terveysuojeluasetuksen (1280/1994) 10 §:ssä tarkoitettulla tavalla;

6) rakennuspaikalla ei ole maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:ssä tai 58 §:n 4 momentissa tarkoitettua rakennuskieltoa; ja

7) rakennuspaikka on saman omistajan omistuksessa.”

Kiinteistöveron korottamisella voidaan ajatella perittävän kunnalle korvauksia rakentamattomista, jo kaavoitetuista, tonteista. Yhteiskunnalle on huomattavasti edullisempaa ja järkevämpää rakentaa tiiviisti, jolloin ei synny turhaa liikennettä laajojen asuinalueiden johdosta. Lisäksi yhdyskuntatekniikka on kallista rakentaa ja kaupungin lähellä olevat virkistysalueet häviävät, mikäli rakennetaan liian väljästi, mutta kuitenkin kaupunkiympäristön tuntumaan. /3, s. 8–9; 4, s. 21–22./

Tällä hetkellä kiinteistövero on suurimmillaan 3 %. Maapolitiikan keinojen käyttöä koskevassa kyselyssä (2000- 2004), todettiin vasta 3 % korotuksen näkyvän ja vaikuttavan. Näin ollen kiinteistöveron korotus voisi olla enemmänkin, jotta korotuksesta tulisi vaikuttavampi maapolitiikan keino, edistää rakentamista ja kaavojen toteutumista.

/3, s. 8–9; 4, s. 21–22./

2.7 Maankäyttö Sopimusten käyttäminen

Jotta kaavoitusprosessi ei käy yhteiskunnalle liian kalliiksi, ja epäoikeudenmukaiseksi, maankäyttö sopimuksilla voidaan sopia kaavoituksen toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista maankäyttö- ja rakennuslain 91 §:n perusteella. Yhteinen tahto sitoutua alueen kehittämiseen ja vapaa sopimusoikeus ovat sopimuskumppaneiden keskeisiä elementtejä. Sopimuskäytäntönä maanomistajat sitoutuvat osallistumaan kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Kunnat pyrkivät maankäyttö sopimukseen, kun kaavaa laaditaan yksityisen omistuksessa olevalle maalle, rakennusoikeutta lisätään tai käyttötarkoitusta muutetaan. /4, s. 22; 5, s. 460; 5, s. 462–469/

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a.1 §:n mukaan asemakaavoitettavan alueen omistajalla, jolle asemakaavasta aiheutuu merkittävää hyötyä, on yleinen velvollisuus osallistua kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Tämä velvollisuus on siis voimassa vain silloin, kun *merkittävän hyödyn kynnys ylittyy*. Merkittävä hyöty asemakaavasta voi syntyä esimerkiksi uuden rakennusoikeuden tai käyttötarkoituksen muodossa. Keskeistä on luonnollisesti asemakaavasta aiheutuva kiinteistön arvon nousu. Hallituksen esityksen (HE 167/2002 vp) mukaan kiinteistön arvonnousun määrittelyssä tulee soveltaa lunastuslain arviointiperusteita. /5, s. 460; 5, s. 462–469./

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a.2 §:n mukaan maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti yhdyskuntarakentamisen kustannusten osallistumisvelvollisuuden täyttämässä. Tämä tarkoittaa tasapuolista taloudellista rasiusta kaikille maanomistajille, niin ettei joku pääse hyötymään kaavasta toisia enemmän. Käytännössä tätä ei kuitenkaan ole helppo toteuttaa. /5, s. 460; 5, s. 462–469./

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaan osapuolia sitova maankäyttösopimus voidaan tehdä vasta, kun kaavaluonnos on ollut julkisesti nähtävillä. Tässä vaiheessa kaavoitus on edennyt vaiheeseen, jossa kaava on joko luonnoksena tai ehdotuksena asetettu nähtäville ja kaavan julkinen arviointi on tullut mahdolliseksi. Tässä vaiheessa kaavan sisältö voi vielä muuttua, kaava voi jäädä valtuustossa hyväksymättä tai kaava saattaa tulla kumotuksi valituksen johdosta. /5, s. 460; 5, s. 462–469./

Sopimuksella ei voida sitovasti sopia kaavan sisällöstä. Tämä voidaan tehdä vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen oltua nähtävillä. Sopimus voidaan silti tehdä kaavoituksen käynnistämistä. /5, s. 462–469./

Maankäyttösopimuksesta tiedotetaan sekä kaavan laatimisen yhteydessä että osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa. Mikäli tarkoitus tehdä maankäyttösopimus tulee esille vasta osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisen jälkeen, on asiasta tiedotettava kaavan laatimisen yhteydessä osallisten tiedonsaannin kannalta sopivalla tavalla. /4, s. 22; 5, s. 460; 5, s. 462–469./

2.8 Kehittämiskorvauksen määrääminen

Maankäyttösopimuksen asemaa lakisääteisenä keinona on selkiytetty maankäyttö- ja rakennuslain 1.7.2003 voimaan tulleella uudella 12 a luvulla. Kaavasta merkittävästi hyötyvän kaava-alueen omistajan tulee osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Kustannuksiin osallistumisesta tulee neuvotella pyrkimyksenä maankäyttösopimus ja jos sopimukseen ei päästä, on kunnalla oikeus kehittämiskorvaukseen. Kehittämiskorvaus on toissijainen keino yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi. Ensisijaisesti tulisi pyrkiä maankäyttösopimukseen. Näin varmistetaan maanomistajien osallistuminen kustannuksiin, mitä kaavan toteuttamisesta syntyy. Kehittämiskorvauksen määrääminen edellyttää tarkkaa ja ajantasaista tietoa tulevista kustannuksista sekä maan arvonnoususta. /5, s. 473–480./

Jotta kehittämiskorvaus voidaan määrätä, on kaavan tuotava maanomistajalle merkittävää hyötyä ja uutta asuinrakennusoikeutta tulee osoittaa enemmän kuin 500 kerrosneliometriä. Poikkeuksena maanomistajalle voidaan määrätä kehittämiskorvausta, mikäli asemakaavasta aiheutuu hänelle 91 a §:ssä tarkoitettua merkittävää hyötyä. Tontin arvonnoususta voidaan periä enintään 60 % kehittämiskorvauksena. Arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977), lunastuslaissa, säädetään korvauksen perusteista. Ilman kehittämiskorvausta kunnan olisi hyvin hankala toteuttaa yksityisten omistuksessa olevien maiden kaavoitus. /5, s. 473–480./

Lähtökohtaisesti kiinteistön arvonnousu määritellään vähentämällä maan asemakaavan mukaisesta arvosta saman maan arvo ennen asemakaavan laatimista tai muuttamista.

Arvonnousu määritellään kehittämiskorvauksen määräämisen mukaiseen hintatasoon. Arviointimenetelmänä on kiinteistön arvonnousua määritettäessä yleensä kauppavomenetelmä. /5, s. 473–480./

Kehittämiskorvausta määrättäessä, on maanomistajia kohdeltava yhdenvertaisesti koko kunnan mittakaavassa. Toisin sanoen kaikkien kunnan alueella olevien maanomistajien kesken tulee noudattaa samaa käytäntöä, sekä taloudellisten seuraamusten tulee olla samankaltaisia. /5, s. 473–480./

Maankäyttö- ja rakennuslain 109 §:n mukaan myös kiinteistön myöhempi omistaja on sidottu kehittämiskorvauksesta tehtyyn sopimukseen. Ilmaisluovutusta koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n nojalla kehittämiskorvauksesta vähennetään korvauksetta luovutettavan katualueen arvo ja mahdollisesti niin sanottua kateuskorvausta koskevan 105 §:n nojalla perittävä katualueen korvaus. /5, s. 473–480./

2.9 Kehittämisalumenettely

Kunta voi määrätä kehittämisalueeksi, enintään 10 vuodeksi, yhden tai useampia alueita, joilla on tavoitteiden saavuttamiseksi syytä tehdä erityisiä kehittämis- ja toteuttamistoimenpiteitä. Kehittämisalueeksi määrätty alue käsittää sekä alueen että sillä olevan rakennuskannan. Kehittämisalumenettely on luonteeltaan pakonomainen maankäyttösopimus ja edellyttää kunnan sekä maanomistajien tiivistä yhteistyötä. Ensisijaisesti alueiden kehittämisestä on yleensä sovittu maankäyttösopimuksella. /4, s. 25./

Päätös kehittämisalueesta voidaan tehdä yleis- tai asemakaavan laatimisen tai muuttamisen yhteydessä. Lisäksi päätös kehittämisalueesta voidaan tehdä erillisenä. Molemmista tulee ilmetä, mitä 112 §:n erityisjärjestelyjä kehittämisalueella sovelletaan ja perusteet niiden soveltamiselle. Päätös kehittämisalueeksi nimeämisestä ei syrjäytä kaavan laatimiselle tai sen sisällölle maankäyttö- ja rakennuslaissa asetettuja vaatimuksia. /4, s. 25; 5, s. 557–566./

Maankäyttö- ja rakennuslaki 112 §:

”Kehittämisalueilla voidaan sen estämättä, mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, päättää sovellettaviksi seuraavia erityisjärjestelyjä:

- 1) alueen toteuttamisvastuu 84 ja 90 §:ssä tarkoitetuilta osin osoitetaan alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi;
- 2) asemakaavaa laadittaessa tai muutettaessa tehdään alueen toteuttamisesta kertyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi kunnan ja kiinteistönomistajien kesken kiinteistöjärjestely, siten kuin siitä erikseen säädetään, milloin jakamiseen tämän lain säännöksistä poikkeavalla tavalla on olosuhteista johtuen erityistä syytä;
- 3) kunnalla on oikeus periä maanomistajalta hyötyyn suhteutettu kohtuullinen kehittämismaksu, jos alueen kehittämistoimenpiteistä koituu maanomistajalle erityistä hyötyä, joka on epäsuhteessa hänen suorittamiinsa kustannuksiin;
- 4) kunnalla on etuosto-oikeus etuostolain (608/1977) 5 §:n 1 momentissa asetetusta pinta-alarajoituksesta riippumatta; sekä
- 5) alueelle suunnataan erityisiä asunto- tai elinkeinopoliittisia tukitoimia sen mukaan kuin valtion asianomaisen viranomaisen kanssa erikseen sovitaan.” /4, s. 25; 5, s. 557–566./

2.9.1 Esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä

Seuraava on esimerkki korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä, koskien kunnan maanhankintaa lunastamalla. Oikeustapaus on luettavissa internetissä sivulta (www.kho.fi/paatokset/37641.htm):

”KHO:2006:84

Vuosikirjanumero	KHO:2006:84
Antopäivä	9.11.2006
Taltionumero	2960
Diaarinumero 1844/1/05	

Kunnan mahdollisuudesta hankkia lunastamalla maata on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:ssä. Mainittu säännös sisältää useita lunastusperusteita, joiden nojalla kunta voi tarvittaessa saada ympäristöministeriöltä luvan yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan alueen lunastamiseen. Valituksenalaisessa asiassa oli kysymys pykälän 3 momenttiin perustuvasta lunastamisesta yleiskaavan perusteella.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnalle kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaisesti maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen myöhemmin tehdyllä lain muutoksella (222/2003) oli lisätty kuntien maapolitiikan hoitamisessa käytettävissä olevia keinoja. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei uudella sääntelyllä ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapoliittisia keinoja kuten maankäyttösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle. Maankäyttö- ja rakennuslaki 99 § 3 mom.”

1.9.2 Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen vaikutus maapoliittisten välineiden käytön kannalta

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä voi hyödyntää lain tulkittamisen mallina, sillä niistä ei voi enää valittaa eteenpäin. Vastaavanlaisessa tilanteessa voi tukeutua oikeuden aiempiin ratkaisuihin ja saada varmuutta omiin lain tulkintoihin. Toisin sanoen

korkeimman hallinto-oikeuden päätös selkeyttää lain asettamia tavoitteita, joten päätöksellä on vaikutuksensa maapoliittisten välineiden käytön kannalta.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei maankäyttö- ja rakennuslailla ja siihen tehdyllä muutoksella (222/2003) ollut tarkoitus rajoittaa kunnan käytössä olevia maapoliittisia keinoja eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Kunta voi siis vapaasti valita, mitä keinoja se käyttää maapolitiikkansa hoitoon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi tämän velvoittavan säännöksen olevan tässä tapauksessa merkityksellinen. Lain pykälien painottaminen ei ole aina itsestäänselvyys ja siksi oikeuden tekemät päätökset vahvistavat lain tavoitteita. Tämä tapaus voidaan nähdä rohkaisuna lunastuksen käyttöön maapoliittisena ohjausvälineenä. /6./

3 Maapoliittisten välineiden vaikuttavuus

Asemakaava sisältää tietyt tavoitteet maankäytölle. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi kunnan tulee käyttää ahkerasti maapoliittisia välineitä. Kuitenkin jokaisella välineellä on oma vaikutuksensa kaavan toteutumiseen. Lainsäätäjää kiinnostaa tietää, kuinka annetut välineet vaikuttavat kaavan toteutumiseen ja mihin tarkoitukseen kutakin tulee käyttää. Aiheesta on tehty selvitys syksyllä 2004 kuntakyselyn muodossa (Takalo-Eskola, Tapio: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet, Helsinki 2005). Julkaisu tehtiin ympäristöministeriön ja Kuntaliiton yhteistyönä.

Selvityksen tuloksena maapolitiikan tavoitteita ja tuloksia arvioitiin maapoliittisten välineiden käytön kannalta kahdeksasta eri lähtökohdasta.

Miten yhdyskuntarakennetta voidaan eheyttää ja kehittää?

Kuntien maapolitiikasta vastaavat katsovat vapaaehtoisen maahankinnan olevan tehokkain maapoliittinen keino yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi ja kehittämiseksi. Heti toisena on ilmoitettu maankäyttösopimukset. Raakamaan lunastus ja lisäresurssit olisivat olleet myös melko tehokkaita, mikäli niitä olisi käytetty enemmän. Rakentamiskehotuksilla, korotetulla kiinteistöverolla, sekä tehostetulla tiedotuksella ilmoitetaan myös olevan vaikutusta.

Mitkä keinot vaikuttavat raakamaan saatavuuteen ja hintatasoon?

Aktiivinen maanhankinta on selvästi merkittävin maapoliittinen väline, kun arvioidaan vaikutusta raakamaan saatavuuteen. Myös etuostolla on merkityksensä, sekä raakamaan lunastuksella. Vastauksista päätellen raakamaan hintataso sekä saatavuus kulkevat käsi kädessä, sillä samoilla keinoilla on melko samanlainen vaikutus.

Onko kunnan maapolitiikka tukenut kunnan kasvun hallintaa?

Parhaiten kunnan kasvun hallintaan on voitu vaikuttaa aktiivisella maanhankinnalla, tontinluovutuksella ja maankäyttösopimuksilla. Tässä tapauksessa vaikuttavien keinojen valikoima on melko laaja, joten on vaikea tarkasti sanoa, miten mikäkin vaikuttaa.

Miten kunnan maapolitiikka on vaikuttanut kuntatalouteen ja veroasteeseen?

Kunnan kasvun hallinta, kuntatalous ja veroaste liittyvät läheisesti toisiinsa maapoliittisten välineiden vaikuttavuuden osalta. Maapoliittisten keinojen käyttö on melko samankaltaista molemmissa tapauksissa, joista tärkeimpänä on aktiivinen maanhankinta.

Mitkä keinot vaikuttavat kunnan ja yksityisten luovuttamien tonttien määrään ja hintatasoon?

Aktiivinen maanhankinta on saanut eniten kannatusta arvioitaessa maapoliittisten keinojen vaikutusta kunnan ja yksityisten luovuttamien tonttien määrään ja hintatasoon. Maankäyttösopimukset ovat toiseksi tärkein väline, ja myös raakamaan lunastuksella, rakentamiskehotuksilla sekä korotetulla kiinteistöverolla on vaikutuksensa tonttien määrään ja hintatasoon.

Mikä on kunnan maapolitiikan vaikutus kunnan yleiskuvaan asuin- ja yrityspaikkana?

Kunnan vetovoimaan eniten vastaajien mielestä vaikuttaa kohtuuhintainen tonttitarjonta ja lähes yhtä tehokkaana pidetään aktiivista maanhankintaa. Aktiivinen maanhankinta kuitenkin mahdollistaa kohtuuhintaisen tonttitarjonnan. Muille keinoille ei anneta kovin suurta painoarvoa.

Mikä on kunnan maapolitiikan vaikutus ympäristön laatuun?

Aktiivisella maanhankinnalla todetaan olevan suurin vaikutus ympäristön laatuun. Toiseksi tärkein olisi ollut rakentamiskehotukset, mikäli niitä olisi käytetty enemmän, jolloin toiseksi tärkeimmäksi nouseekin korotettu kiinteistövero. Myös korotetulla kiinteistöverolla olisi ollut enemmän vaikutusta, mikäli sitä olisi käytetty rohkeammin.

Millä keinoilla kaavojen toteutumisasastetta voidaan nostaa?

Kaavojen toteutuneisuus kasvaisi, mikäli rakentamiskehotuksia ja korotettua kiinteistöveroa käytettäisiin aktiivisemmin. Kaavat toteutuvat parhaiten kunnan maata kaavoitettaessa ja käytettäessä maankäyttösopimuksia.

Selvityksen tulosten yhteenveto

Näin lopuksi voidaan poimia tuloksista kuhunkin käyttötilanteeseen kaikkein parhaiten soveltuva maapoliittinen väline. Aktiivinen maanhankinta on selvästi suosituin väline kaikissa tilanteissa. Korotettua kiinteistövero olisi syytä käyttää rohkeasti ja se voisi olla enemmänkin kuin 3 %, jolloin sen vaikutus tehostuisi. Kunnat ovat tietysti huolissaan imagostaan, joka helposti johtaa varovaisiin toimiin. Myös lunastusta tulisi tarvittaessa käyttää epäröimättä.

4 Kysely kunnille maapoliittisten välineiden käytöstä

4.1 Kyselyn tarkoitus

Kysely tehtiin Turun seudun kunnille: Turku, Raisio, Kaarina, Naantali. Tarkoituksena oli selvittää, kuinka tehokkaaseen käyttöön kunnat ovat ottaneet maapoliittiset välineet. Kysely suoritettiin kyselylomakkeena, joka lähetettiin maapolitiikan parissa työskenteleville kunnan viranhaltijoille. Kunnat on valittu rakenteellisen yhtenäisyyden perusteella, sillä niistä muodostuu yhtenäinen alue ja toiminnallinen kokonaisuus. Kaikki kunnat sijaitsevat meren rannalla ja kaikissa kunnissa on ollut kysyntää vapaista tonteista.

4.2 Kyselyn tulokset

Suorittamani kyselyn perusteella **Kaarinan kaupunki** ilmoitti kaavoittavansa kaupungin omistamia maa-alueita sekä yksityisten maita. Näiden tiimoilta Kaarinan kaupunki tekee vapaaehtoisia maakauppoja ja maankäytösopimuksia. Kaupunki on myös tehnyt periaatteet kehittämiskorvauksen käytölle, jota ei vielä ole kertaakaan jouduttu käyttämään. Kaarinan kaupunki on myös hyvin harvoin käyttänyt maa-alueen pakkolunastusta. Kaupunki on ottanut käyttöön korotetun kiinteistöveron rakentamattomille asuintonteille. Tulevaisuudessa Kaarinan kaupunki aikoo edellä mainittujen maapoliittisten välineiden lisäksi ottaa käyttöön rakentamiskehotuksen.

Raision kaupunki käyttää ensisijaisena maapoliittisena välineenä vapaaehtoista kiinteistökauppaa. Etuostoa käytetään vain silloin, kun on vaarana, ettei alueen maankäyttö muutoin toteudu suunnitellulla tavalla. Maankäytösopimuksia tehdään tarpeen mukaan sekä kaupungin omistamille maille että muiden omistamille maille.

Maankäyttösopimusta käytetään aina tarvittaessa sekä raakamaalla että kaavamuutostilanteissa.

Raision kaupunki käyttää kehittämisaluepäätöstä niillä alueilla, joilla maanomistus on hajanaista eikä maankäyttösopimuksen tekeminen näin ollen onnistu tai raakamaan hinta uhkaa kohota liian korkealle, sekä vanhoilla rakennetuilla kaava-alueilla, joilla on tarvetta käyttötarkoituksen muuttamiseen. Kehittämiskorvauksen määräämistä pyritään välttämään.

Raision kaupunki on antanut rakentamiskehotuksia 1990-luvun alkupuolella. Kehotukset eivät kuitenkaan johtaneet lunastuksiin. Korotettu kiinteistövero on käytössä kaikilla rakentamiskelpoisilla tonteilla, joille se lain mukaan voidaan määrätä. Lunastusta käytetään, mikäli alue tarvitaan yleiseen tarpeeseen ja vapaaehtoista kiinteistökauppaa ei synny.

Turun kaupunki pyrkii hankkimaan laajat rakentamattomat alueet käyttöönsä vapaaehtoisin kiinteistökaupoin. Maankäyttösopimuksia käytetään yleisesti suhteellisen pienten kiinteistöyksiköiden kohdalla. Näin ollen kaava on helpompi toteuttaa maanomistajan kanssa yhteistyössä. Kaupungilla on käytössä korotettu kiinteistövero.

Turun kaupunki analysoi kaikki etuostolain piiriin kuuluvat kiinteistökaupat ja tekee käyttämättä jättämispäätökset, jolloin ostajan lainhuudon saanti nopeutuu. Etuostolain käyttäminen on harvinaista, noin 0-5 kappaletta vuodessa. Kaupunki harkitsee etuostolain käyttämistä, mikäli sijainti on otollinen kaupungin muihin kiinteistöihin nähden, yleiskaavan käyttötarkoitus tai sijainti liikenneväyliin ja asemakaavoihin nähden on hyvä.

Turun kaupunki käyttää lunastusta vain harvoin yleisten alueiden ja tontinosien kohdalla. Lunastuslupaa tarvitsevia lunastuksia ei ole käytetty viime vuosina ollenkaan. Tulevaisuudessa lunastamisen tehostaminen tulee keinovalikoimassa esille. Kaupunki lähestyy kiinteistön omistajia kirjeillä ja antaa määräajan vastauksen antamiseen. Vastausten perusteella kaupunki harkitsee jatkotoimia.

Naantalin kaupunki käyttää vapaaehtoista maanhankintaa eli ostaa ja vaihtaa kiinteistöjä. Lisäksi käytössä on maankäyttösopimukset, etuosto-oikeus sekä korotettu kiinteistövero 3 %. Tulevaisuudessa kaupunki käyttää lunastusta tarvittaessa.

4.3 Tulosten pohdinta

Kaikki kunnat suosivat maanhankintakeinonaan vapaaehtoista kiinteistökauppaa. Tämä onkin hyvin ymmärrettävää, sillä vapaaehtoisesti hankittu maa saattaa olla hieman kalliimpaa, mutta ei herätä negatiivisia ajatuksia kunnan toimintaa kohtaan. Lisäksi kaavoitusta helpottaa, jos kunnalla on käytössään runsaasti omaa maata hallinnassaan.

Maankäyttösopimuksia käytetään kaikissa kunnissa tarpeen mukaan. Vastauksista voi päätellä maankäyttösopimusten olevan kunnille tavanomaista maapolitiikkaa. Maankäyttösopimuksia tehdään erityisesti silloin kun maanomistus on hajanaista ja kiinteistöyksiköt ovat suhteellisen pieniä kaavan toteuttamisen kannalta. Turun kaupungin mukaan kaava on helpompi toteuttaa maanomistajien kanssa yhteistyössä, sillä tällöin maanomistajat ovat halukkaampia tekemään maankäyttösopimuksen, kun voivat itse seurata kaavan etenemistä ja vaikuttaa oman lähiympäristönsä kehittymiseen. Ymmärrettävästi oman pihapiirin kaavoitus ja rakentaminen saattaa aiheuttaa ristiriitaisia ajatuksia ja ehkä maan myyminen tuntuu siksi pelottavalta. Näin maanomistajan ottaminen mukaan kaavoitukseen hälventää epäluuloisuutta ja pelkoa, hallinnan tunteen voimistuessa.

Mikäli maankäyttösopimuksin ei päästä sopimukseen, on kunnalla mahdollisuus käyttää kehittämiskorvausta yhdyskuntatekniikan rakentamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Kaarinan kaupunki on tehnyt periaatteet kehittämiskorvauksen käytölle, jota ei vielä ole kertaakaan jouduttu käyttämään. Kehittämiskorvauksen määrääminen on ilmeisen työläs ja hankala prosessi. Juurikin tästä syystä Raision kaupunki pyrkii välttämään kehittämiskorvauksen käyttöä. Muiden kaupunkien vastauksissa ei mainittu kehittämiskorvausta, joten on oletettava, etteivät Naantali ja Turku käytä tätä keinoa ollenkaan.

Etuosto-oikeutta käyttämällä on vaikea saada hankituksi kaavoitettavia alueita, mutta etuosto on hyvä tuki kaupungin maanhankinnan avuksi. Kaarinan kaupungin vastauksesta ei ilmennyt kaupungin käyttävän etuostoa. Muut kaupungit käyttävät sitä tarpeen mukaan ja Raision kaupunki käyttää etuostoa vain, kun on vaarana, ettei maankäyttö muutoin toteudu suunnitellulla tavalla. Etuoston käyttö on kuitenkin melko vähäistä.

Kaarinan kaupunki aikoo ottaa käyttöön rakentamiskehotuksen aiemmin käyttämiensä ohjausvälineiden lisäksi. Mikäli tarvittaessa ei turvauduta lunastukseen, menettää rakentamiskehotus helposti tehonsa, joten näissä tapauksissa lunastuksen käyttö olisi suositeltavaa. Raisiossa on käynyt juuri näin 1990-luvun alkupuolella ja kaupungissa ei tällä hetkellä ilmeisesti ole käytössä rakentamiskehotusta, kuten ei ole myöskään Turussa. Naantalın kaupungin vastauksestaakaan ei selvinnyt heidän käyttävän rakentamiskehotusta.

Rakentamiskehotusta ei ilmeisesti haluta käyttää, koska sen pitäisi myös johtaa lunastukseen. Lunastus voi taas olla joissakin tapauksissa turhankin kova keino. Esimerkkinä tällaisesta on vanha omakotitalo, joka sijaitsee toisella tontilla ja autotalli toisella. Välissä on puutarhaa ja istutuksia niin, ettei tontteja voi luontevasti erottaa toisistaan. Tällaisten tonttien pakkolunastus aiheuttaisi vastustusta kaupunkilaisten keskuudessa ja se tulisi kaupungillekin kalliiksi.

Jokaisella kyselyyn osallistuneella kaupungilla on käytössään korotettu kiinteistövero rakentamattomille asuintonteille. Tämä on hyvin neutraali ja helppo keino painostaa kiinteistöjen omistajia myymään rakentamattomat tonttinsa. Mikäli kiinteistönomistajat kuitenkin katsovat myymisestä olevan enemmän haittaa kuin hyötyä, he voivat maksaa kiinteistöveroä korotettuna. Tämä jää omistajien omaan harkintaan ja kaupunki saa korvausta rakennetusta yhdyskuntatekniikasta. Kiinteistöjen omistajat saattavat myös ajatella kiinteistön arvon nousevan vähintään korotetun kiinteistöveron määrän vuodessa. Siksi rakentamattoman asuintontin korotettu kiinteistövero voisi olla suurempikin. Tämä tehostaisi sen vaikutusta, ja kiinteistön omistajan ei olisi siltikään pakko myydä tai rakentaa kiinteistöään.

Vastausten perusteella ainoastaan Raision kaupunki käyttää kehittämiskorvausmenettelyä. Kehittämiskorvausmenettely on luonteeltaan pakonomainen maankäytösopimus, jota käytetään alueilla, joilla on tavoitteiden saavuttamiseksi syytä tehdä erityisiä kehittämis- ja toteuttamistoimenpiteitä. Ehkä tällaisia tilanteita tulee harvoin vastaan, ja siksi keino ei ole aktiivisessa käytössä tai vain unohtui mainita kyselyssä.

Naantalin kaupunki aikoo tulevaisuudessa käyttää lunastusta tarvittaessa. Vastauksesta voi päätellä, ettei lunastus ole ollut tätä ennen kovin aktiivisessa käytössä. Turun kaupunki käyttää lunastusta vain harvoin, ja lunastuslupaan perustuvaa lunastusta ei ole käytetty viime vuosina ollenkaan. Turun kaupunki kuitenkin harkitsee lunastamisen tehokkaampaa käyttöä tulevaisuudessa.

Raision kaupunki käyttää lunastusta, mikäli alue tarvitaan yleiseen tarpeeseen ja vapaaehtoista kauppaa ei synny. Kaarinan kaupunki on käyttänyt maa-alueen pakkolunastusta hyvin harvoin. Kaiken kaikkiaan vastauksista voi päätellä kuntien aristelevan lunastuksen käyttöä tai siihen ei ole ollut erityistä tarvettakaan. Maapoliittisena keinona lunastuksella saattaa olla hieman ikävä kaiku pakonomaisena toimena.

Vastauksista nähdään, että maapoliittisten ohjausvälineiden käyttö on tehostumassa, jotta kaavoitus saadaan toteutumaan tavoitteiden mukaisesti. Kuntia onkin rohkaistu käyttämään lain tarjoamia ohjausvälineitä maapolitiikkansa hoitoon entistä tehokkaammin. Ymmärrettävästi kunnat käyttävät mielellään vapaaehtoisuuteen perustuvia maapoliittisiä välineitä, mutta kestävän kehityksen periaatteiden mukaiset toimet saavat olla hieman ikävämpiäkin. Kaupunkirakennetta ei saa päästää hajaantumaan ja eriarvoisuutta on pyrittävä välttämään jo kaavoitusvaiheessa. Myöhemmin tällaista virhettä on erittäin vaikea korjata. Tiivis ja hyvin toimiva kaupunkirakenne on lopulta kaikkien etu.

5 Näkemyksiä

Esimerkkinä Turun kaavoitusideologiasta voidaan ottaa Jäkärän asuinalue. Jäkärään on kaavoitettu lähinnä kerrostaloja, rivitaloja ja omakotitaloja alueen reunoille. Alue on noin 15 km:n etäisyydellä keskustan palveluista ja edustaa monilta osin huonosti hoidettua maapolitiikkaa ja kaavoitusta. Turku on edelleen jatkanut kaavoittamista pohjoiseen, mikä on huolestuttavaa eheän yhdyskuntarakenteen kannalta. Hyvin todennäköisesti Jäkärästä on saanut maata edulliseen hintaan ja suuria alueita kerrallaan. Näin ollen sinne on ollut näennäisesti edullista rakentaa.

Turun on tulevaisuudessa harkittava tarkasti toimiaan ja kaavoitettava lähelle keskustan palveluja. Näin turkulaisten ostovoima ei karkaa keskustan ulkopuolisiin ostoskeskuksiin ja Turun keskusta pysyy elinvoimaisena.

Esimerkiksi torin alle yksityisten sijoittajien varoin rakennettava parkkiluola saattaisi lisätä Turun vetovoimaa, mutta suunnitellut sisäänkäynnit ovat liian lähellä toria. Tämä lisäisi keskustan ruuhkia entisestään, sekä vähentäisi keskustan viihtyisyyttä. Näin ollen parkkiluolan hyöty jäisi kyseenalaiseksi. Kaupunginvaltuutettu Ville Niinistön ehdottama keskustan ulkopuolinen parkkialue mahdollistaisi torialueen rauhoittamisen ja parkkialueelta keskustaan järjestetty ilmainen tai lähes ilmainen kuljetus saattaisi houkutella ihmisiä ostoksille sekä viettämään aikaa yhdessä.

Maakuntakaavassa kaupunkikehittämisen kohdealueeksi on määrätty Naantalista Turkuun johtavan Aurinkotien ympäristö. Aurinkotie jatkuu Raisiontienä Raision puolella ja Turussa tie on nimeltään Satakunnantie. Keskustan jälkeen kaupunkikehittämisen linjausta johtaa Uudenmaantie. Kohdealue kulkee tällä linjauksella Piikkiöön asti. Maakuntakaavan mukaan yhdyskuntarakennetta tulee tiivistää ja rakentamistehokkuutta lisätä kyseisellä alueella. Rakenteen tiivistäminen tulee olla ympäristön laatua kehittävä. Lunastus saattaa olla ainoa tehokas maapoliittinen väline tavoitteen saavuttamiseksi ja tarvittaessa sitä tulee käyttää rohkeasti.

Pekka Kangas toteaa Maankäyttölehdessä: ”Lakiin ja kuntien strategiapapereihin on kirjattu hyviä tavoitteita, mutta tavoitteiden ja toteutuman välillä on iso ristiriita.” Maapolitiikan tila huolestuttaa Kangasta ja hän kertoo perinteisen maapolitiikan käytön huolestuttavasti vähentyneen 90-luvun laman jälkeen, kun taas kiinnostus sopimuskaavoitukseen on lisääntynyt. ”Valitettavasti vapaaehtoinen maanhankinta, lunastuksen ja etuosto-oikeuden käyttö ovat harvinaistuneet kunnissa”, Kangas pahoittelee. Lisäksi Kangas painottaa sopimusmenettelyn soveltuvan hyvin täydennysrakentamisalueille, mutta uusilla alueilla ei ole perinteisen maapolitiikan voittanutta. /7, s. 32–33./

Kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa on ollut nähtävissä tarve kaavoittaa lisää omakotitontteja. Kovan kysynnän luomassa paineessa kunnat ovat joutuneet kaavoittamaan yhä kauemmas palveluista. Esimerkiksi Naantali aikoo kaavoittaa lisää Rymättylän saarelle, Turku suunnittelee massiivista kaavoitusta Hirvensalon, Kaksikerran ja Satavan saarille. Pullonkaulana saarten ja mantereiden välillä on Hirvensalon silta. Ruuhkat kasvaisivat lisärakentamisen myötä entisestään ja Turun olisi rakennettava myös paremmat kulkuyhteydet saarelle.

Turun Sanomat kirjoittaa Turun kaavailevan uudisrakennuksia ainakin kuudelle puistoalueelle. Puistoalueiden kaavoitussuunnitelmat ovat kohdanneet paljon vastustusta, mutta kertovat kaupungin halusta tiivistää yhdyskuntarakennetta. Kuitenkin on erittäin tärkeää tiivistää ympäristön laatua kehittäväällä tavalla. Tämä vaatii huolellista kaavasunnittelua. /8, s. 5./

Kuten kasvatuksessa, myös maapolitiikassa voidaan käyttää keppiä ja porkkanaa. Keppinä toimii korotettu kiinteistövero rakentamattomalle tontille. Myyntivoittoveron alentaminen maata kunnalle myytäessä toimii oivasti porkkanana. Kaudella 1.10.1999–30.6.2000 kunnalle myynti on ollut kokonaan verosta vapaata tuloa. Vuosia myyntihinnasta on saanut vähentää vähintään 80 % ennen kuin veroa ruvetaan laskemaan. Tällä hetkellä valtiolta on voimassa erikoistarjous, jonka mukaan kunnalle myydessään ei tarvitse maksaa ollenkaan myyntivoiton veroa. /9, s. 62./

6 Yhteenveto

Kunnilla on lakiin kirjatut keinot, joilla mahdollistetaan kaavoituksen toteutuminen taloudellisesti. Näitä keinoja kutsutaan maapoliittisiksi ohjausvälineiksi. Maapolitiikka sisältää muun muassa maanhankintaa, luovutuksia, sopimuksia sekä edistää asunto-, elinkeino- ja ympäristöpolitiikan toteutumista. Maapoliittisia välineitä käyttämällä saadaan hankituksi raakamaata juuri niiltä alueilta, joille kestävän kehityksen periaatteita noudattaen olisi hyvä rakentaa.

Tässä insinööriyössä olen tarkastellut maapoliittisten välineiden käyttöä valituissa Turun seudun kunnissa. Kaikissa kunnissa on ollut kysyntää vapaista tonteista ja ne muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Näin ollen ne ovat olleet oiva tarkkailun kohde, sillä näissä kunnissa maapoliittisten välineiden tulisi olla aktiivisessa käytössä. Kuntia onkin rohkaistu maapoliittisten välineiden käyttämiseen, mutta tästä huolimatta välineiden käyttö on ollut varovaista.

Rakentamiskehotuksia tulisi antaa rohkeammin ja tarvittaessa tulee turvautua lunastukseen. Lisäksi korotettu kiinteistövero on toimiva keino, joka pitäisi ehdottomasti olla käytössä kaikissa kunnissa, joissa se on tarpeellinen. Kyselyn kohteena olevissa kunnissa se on kaikilla käytössä, ja hyvä niin. Joskus saatetaan ajatella muutamien rakentamattomien tonttien vaikutuksen kokonaisuuteen olevan vähäinen, mutta korotetulla kiinteistöverolla ja rakentamiskehotuksilla on myös periaatteellinen ideologia. On järjetöntä kaavoittaa lisää asuinalueita, mikäli vanhoilla alueilla on rakentamattomia tontteja. Käyttämällä maapoliittisiä keinoja kunta osoittaa olevansa tosissaan rakentamassa toimivaa yhdyskuntaa ja näin edistää yhteistä etua.

Lisäksi on taloudellinen näkökulma, josta tarkastellen rakentamattomat tontit eivät tuota kaupungille verotuloja niin paljon kuin työssä käyvät asukkaat tai yritys. Tietysti voidaan ajatella korotetun kiinteistöveron korvaavan osan asukkaiden mukanaan tuomasta teorettisesta verotulosta, mutta korotettu kiinteistövero on melko maltillinen.

Kunnat pyrkivät kaavoittamaan asuinalueita olemassa olevan julkisen liikenteen varrelle, mutta käytännössä tämä ei aina toteudu. Mikäli todella halutaan toteuttaa kestävä kehityksen periaatteita ja luoda tiivis, toimiva yhdyskuntarakenne, on otettava huomioon julkisen liikenteen käyttömahdollisuudet. Mikäli yhdyskunta hajaantuu, keskimääräiset välimatkat kasvavat ja hajanaisille alueille on lähes mahdotonta rakentaa toimivaa julkista liikennettä. Näin ollen yksityisautoilun suosio kasvaa ja liikennemäärien lisääntyessä tarvitaan toimivat tieyhteydet.

Ilman hyviä tieyhteyksiä ruuhkaantuminen muodostuu kaupungin kasvaessa yhä pahemmaksi ongelmaksi. Tätä myöden myös teistä ja ajoneuvoliikenteestä kantautuva melu tulee ongelmaksi ja kaupungin viihtyisyys kärsii. Lisäksi pakokaasut, pienhiukkaset sekä pöly aiheuttavat haittaa. Teiden rakentaminen ja kunnossapito on kallista. Näistä aiheutuvat kustannukset ovat pois jostakin muusta. Esimerkiksi terveydenhuollosta, joka suoraan vaikuttaa kaikkien elämään ja hyvinvointiin.

Kunnilla on tavoitteena houkutella uusia asukkaita kaavoittamalla tontteja kysyntää vastaavasti. Jotta tavoite saavutetaan, on kuntien huolehdittava sopivasta hintatasosta, joka helposti johtaa maan hankintaan hieman syrjemmältä ja kaavoittamattomilta alueilta. Näin tonttien luovutushinta tai vuokra pysyy kohtuullisena ja tontit menevät kaupaksi. Yhdyskuntatekniikan rakentaminen on upotettava tonttien lopulliseen hintaan ja maanomistaja luonnollisesti haluaa mahdollisimman hyvän korvauksen luovuttamistaan maista.

Tämän työn tuloksena on nähtävissä maapoliittisten välineiden käyttö tarkastelun kohteena olevissa kunnissa. Työssä on käsitelty kuntien maapoliittikkaa kuitenkin melko pintapuolisesti, sillä kyselyn toteuttaminen laajemmassa mittakaavassa olisi ollut liian työlästä. Näiden asioiden parissa työskentelevillä ihmisillä on omat tehtävänsä ja harvat on mahdollisuus käyttää aikaansa ulkopuolisten tutkimuksiin. Tutkimusta voisi jatkaa pureutumalla syvällisemmin välineiden käytön käytännön ongelmiin ja esimerkiksi selvittää, kuinka paljon kaupunginvaltuustoissa on tietämystä maapoliittisten välineiden käytöstä ja vaikutuksista. Saattaa olla poliittisesti epäkorrektia käyttää esimerkiksi

lunastusta kunnan maanhankintaan. Taustalla voi olla myös ennakkoluuloja, väärää tietoa sekä välinpitämättömyyttä.

Lähteet

1. Tanskanen, Marketta. Maapolitiikan opas: Maapolitiikka. (WWW-dokumentti.) <http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;145;30546;38442;25193;36826;38942>. 24.05.2007. Luettu 8.4.2008.
2. Liikenne: Hajanainen yhdyskuntarakenne kasvattaa liikennettä ja kustannuksia. (WWW-dokumentti.)<<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=10181&lan=fi>>. 23.2.2006. Luettu 8.4.2008.
3. Raision kaupungin maapoliittinen ohjelma, 2004–2008.
4. Takalo-Eskola, Tapio: Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet, Helsinki 2005
5. Ekroos, Aki; Majamaa, Vesa. Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2005.
6. KHO:2006:84. (WWW-dokumentti) <<http://www.kho.fi/paatokset/37641.htm>>. Luettu 12.09.2008.
7. Lehtonen, Pekka. Haastattelu. Pekka Kangas: Maankäyttölehti (3/2008): Haastattelu: ”Elinympäristön kehittämisessä tavoitteiden ja toteutuman välillä ristiriita”(WWW-dokumentti.) <http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk308/mk308_1177_lehtonen.pdf>. Luettu 9.10.2008
8. Yli-Parkas, Hanne; Kalpa, Tiina. Turku kaavailee uudisrakennuksia ainakin kuudelle puistoalueelle. Turun Sanomat 29.10.2008, s. 5
9. Virtanen, Pekka. Kunnan maapolitiikka. Tampere: Rakennustieto Oy, 2000.