

Ari Vainio

Maapolitiikka kuntien yhdistymisessä

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Insinööri (ylempi AMK)
Rakentamisen koulutusohjelma
Maanmittauksen suuntautuminen
Opinnäytetyö
1.4.2012

Tekijä Otsikko	Ari Vainio Maapolitiikka kuntien yhdistymisessä
Sivumäärä Aika	50 sivua + 2 liitettä 1.4.2012
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	rakentaminen
Suuntautumisvaihtoehto	maanmittaus
Ohjaajat	lehtori Jaakko Sirkjärvi lehtori Juhani Nippala
<p>Kuntaliitokset ovat tällä hetkellä laajan ja kriittisen keskustelun aiheena. Valtakunnallisesti tähän mennessä suurin kuntaliitos tehtiin Salossa vuoden 2009 alussa. Tällöin Salon kaupunki yhdessä yhdeksän muun kunnan kanssa yhdistyi uudeksi Salon kaupungiksi. Puheenaiheena oli, että mikäli kunnilta ei löydy yhteistä tahtoa muodostaa suurempia yksiköjä luonnollisista maantieteellisistä työssäkäyntialueista, valtio saattaa ryhtyä pakottaviin keinoihin taloudellisesti kannustavien keinojen sijasta. Tässä opinnäytetyössä ei analysoida kuntaliitosten tarpeita tai hyötyjä vaan keskitytään mittavan kuntien yhdistymisen vaikutuksiin maapolitiikan kannalta.</p> <p>Aktiivisella maapolitiikan hoitamisella luodaan edellytykset kaupungin taloudelle ja kilpailukyvyyn perusteille. Asunto- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää onnistuneen tonttipolitiikan toteutumista. Taloudelliset näkökohdat korostuvat kaikissa kaupunkien toiminnoissa, joten olen pohtinut asiaa tässä opinnäytetyössäni maapolitiikan kannalta.</p> <p>Usean kunnan yhdistyessä tulee tarpeelliseksi yhdistää maapolitiikan erilaiset toimintatavat ja hintatasot. Tässä opinnäytetyössäni tarkastelen tehtyjä ratkaisuja asiasta aiemmin kirjoitetun tietopohjan ja valtakunnallisten käytäntöjen valossa. Pyrin perustelemaan ja arvioimaan ratkaisujen taloudellisuutta ja toiminnallisuutta. Tätä varten opinnäytetyössä on tarpeellisin määrin selvitetty asiaan liittyviä perusteita niihin kuitenkin syvällisemmin takertumatta.</p> <p>Kuntien yhdistymisen alkuvaiheessa päätettiin aloittaa kaupungin ensimmäisen maapoliittisen ohjelman laatiminen. Maapoliittinen ohjelma on valmistunut samalla aikataululla tämän opinnäytetyön kanssa. Tässä työssä kerrotaan myös maapoliittisen ohjelman merkityksestä kuntien yhdistymistilanteessa. Työssä arvioidaan maapoliittisen ohjelman merkitystä kaupungin maapolitiikan kannalta ja kerrotaan kokemuksista ohjelman tekemisestä yhteistyössä muiden johtavien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kanssa.</p>	
Avainsanat	maapolitiikka, tontinluovutus, kuntien yhdistyminen

Author	Ari Vainio
Title	Land policy in municipalities merger
Number of Pages	50 pages + 2 appendices
Date	1 April 2012
Degree	Master of Engineering
Degree Program	Civil Engineering
Specialisation option	Land Surveying
Instructors	Jaakko Sirkjärvi, Project Manager Juhani Nippala, Principal Lecturer
<p>Consolidations of municipalities and municipal mergers have wide interest in Finland these days. Municipal merger of Salo was nationally the largest municipal merger. It took place in 2009, when the 10 municipalities combined into a new City of Salo. Politicians and other people were thinking that it makes economic sense and is necessary for securing services. The thesis examines effects of a merger on the aspect of land policy.</p> <p>Activity in the land policy and plot conveyance, create the conditions for successful economy and competitiveness, for the city. Plot conveyance is necessary in all of civic functions. The city of Salo must establish the requirements for housing and industrial policy.</p> <p>Municipal land and plot prices needed to be reevaluated. For reevaluating purposes all factors affecting the plot prices must be discovered in order to price the plots with right prices. Considering profitability aspects between renting and selling plots is also needed. What is the importance of solutions in the city's economy in terms of services and competitiveness? The city of Salo has created the service network with intent to standardize land policy. The thesis also surveys prices in different parts of the city and factors influencing the pricing.</p> <p>The first land policy survey program was started in 2010. The program was produced in cooperation with civil servants and politicians. The thesis discusses the importance of the land policy survey program in municipal merger.</p> <p>In Salo residential plots can be rented and tenant can choose to buy their own plot. This appears to be the right choice for Salo, economically as well as in terms of marketing. The city has annual rental income to balance the city's budget. The price of raw land for residential plots have successfully maintained at a correct level. Purchasing price for land areas are priced low. The challenge is with residential plot pricing when they are located further from the central area.</p>	
Keywords	land policy, plot conveyance, municipalities merger

Sisällys

1	Johdanto	1
2	Opinnäytetyön lähtökohdat	2
2.1	Tavoite	2
2.2	Aineistot ja menetelmät	2
2.3	Rajaus	3
3	Maapolitiikka	4
3.1	Yleistä	4
3.2	Maanhankintapolitiikka	5
3.2.1	Vapaaehtoiset kaupat	5
3.2.2	Maanvaihto ja vaihtomaat	6
3.2.3	Lunastus	7
3.2.4	Etuostomenettely	8
3.2.5	Raakamaan käsite	9
3.2.6	Raakamaan arviointi	11
3.2.7	Hintaan vaikuttavat tekijät	14
3.3	Tontinluovutuspolitiikka	16
3.3.1	Valtakunnallinen näkökulma	18
3.3.2	Paikallinen näkökulma	19
3.4	Maapolitiikkaa ohjaava lainsäädäntö	20
3.5	Maapolitiikan merkitys talouden näkökulmasta	24
4	Toimintaympäristö	26
4.1	Kuntien yhdistyminen	27
4.2	Maapoliittisen ohjelman laatiminen	27
4.3	Käytännön asettamat vaatimukset	29
5	Tontinluovutusmuodot	30
5.1	Myynnin edut ja haitat	30
5.2	Vuokraamisen edut ja haitat	32
5.3	Luovutusmuotojen taloudellinen vertailu	36
6	Tonttien hinnoittelu	41
6.1	Hinnoitteluvaihtoehdot	41

6.2	Hinnoitteluperiaatteet ja -tekniikka	43
7	Johtopäätökset	49
	Lähteet	51

Liitteet

Liite 1. Salon kaupungin maapoliittinen ohjelmaluonnos

Liite 2. Salon kaupungin kartta

1 Johdanto

Salon seudun kymmenen kunnan yhdistyminen vuoden 2009 alussa uudeksi Salon kaupungiksi oli laajuudeltaan merkittävä tapahtuma monessakin mielessä. Merkittävä se oli myös oman vastualueeni maapolitiikan hoitamisen kannalta. Samalla, kun entisen Salon pinta-ala 14-kertaistui, kymmenen kunnan toisistaan poikkeavat käytännöt maanhankinta- ja tontinluovutuspolitiikassa toivat haasteita käytännön toimintaympäristöön.

Kuntien yhdistymisen yhtenä tavoitteena oli saavuttaa kustannushyötyjä ja etuja eri toimialoilla verrattuna erillisten kuntien toimintojen yhteenlaskettuun summaan. Yhdistymisen voidaan katsoa tapahtuneen otolliseen aikaan, sillä Salon kaupungin eli entisen Salon seudun taloustilanne on sen jälkeen muista syistä nopeasti heikentynyt. Voimavarojen yhdistämisellä saataneenkin paremmat edellytykset selviytyä palvelujen tuottamisvaatimusten ja kiristyneen talouden ympäristössä.

Opinnäytetyöni aihealue on ajankohtainen, koska kaupungin maapolitiikan onnistumisella on suora vaikutus kuntatalouteen, rakentamisen edellytyksiin ja sitä kautta kaupungin vetovoimaisuuteen. Opinnäytetyössä käytetään termiä *kuntien yhdistyminen*, koska paikallisesti on pidetty tämän termin käyttämistä tärkeänä. Valtakunnallisesti käytetään paljon myös termiä *kuntaliitos*. Salossa yhdistymis-termin käyttöä on perusteltu sillä, että 10 kuntaa ovat yhdessä päättäneet yhdistyä uudeksi Salon kaupungiksi eikä kuntia ole liitetty Salon kaupunkiin.

Salon kaupungin ensimmäinen maapoliittinen ohjelmaluonnos on saatu valmiiksi, ja se on menossa hyväksyttäväksi kaupunginhallitukseen sekä kaupunginvaltuustoon. Maapoliittisen ohjelman vastuuhenkilönä olen käyttänyt tämän opinnäytetyön tekemisen aikana saatuja tuloksia ja havaintoja ohjelman laadintatyössä. Myös maapoliittisen ohjelman laadinta on auttanut tämän työn tekemisessä. Maapoliittinen ohjelmaluonnos on tämän opinnäytetyön liitteenä.

2 Opinnäytetyön lähtökohdat

2.1 Tavoite

Opinnäytetyössä on selvitetty maapoliittisia näkökohtia kuntien yhdistymistilanteessa. Käytännön esimerkkinä on käytetty Salon kaupungin ja sen yhdeksän ympäristökunnan yhdistymistä vuoden 2009 alussa.

Tavoitteena on tarkastella tutkitun tiedon, lainsäädännön ja noudatettujen käytäntöjen valossa uuden Salon kaupungin käyttöön otettuja periaatteita. Minkä vuoksi on päädytty useista erilaisista toimintatavoista juuri nyt valittuihin ja mitä hyvää ja huonoa niissä on eri näkökulmista tarkasteltuna? Onko syytä muuttaa valittuja käytäntöjä saadun kolmen vuoden kokemuksen perusteella? Mitä eri näkökohtia voidaan nähdä tontinluovutuspolitiikassa ja miten se toimii? Millä tavoin raakamaan hinta määräytyy? Millä perusteella luovutettavat tontit hinnoitellaan?

Tavoitteena on peilata asioita sekä valtakunnallisesta näkökulmasta että yhdistyneiden kymmenen kunnan näkökulmasta suhteessa nykyiseen Salon kaupunkiin.

2.2 Aineistot ja menetelmät

Opinnäytetyö perustuu alan kirjallisuuteen, asiasta julkaistuihin artikkeleihin, aiempaan tutkimukseen sekä paljolti omakohtaiseen kokemukseen ja havaintoihin maapolitiikan tehtävissä. Opinnäytetyö on luokiteltavissa lähinnä kvalitatiiviseksi tutkimukseksi, vaikkakaan se ei ole täysin hypoteesiton johtuen kirjoittajan tuomista runsaista kokemusperusteisista päättelyistä, mielipiteistä ja ennakko-oletuksista. Tästä tietoisena on tarkoituksena, etteivät kirjoittajan hypoteesit ole ohjanneet opinnäytetyön sisältöä vaan ennemminkin haastaneet tätä kriittiseen tarkasteluun aikaisemman tutkimuksen perusteella.

Valtakunnallisen tason käytäntöjä verratessa on käytetty osaa Salon kaupungin valitsemista verrokkikaupungeista, jotka ovat Kouvola, Hämeenlinna, Rovaniemi, Seinäjoki, Kotka, Mikkeli, Hyvinkää ja Raisio. Kaupunkien määrä on sen verran suuri, etten ole nähnyt tarvetta näin suureen vertailukaupunkimäärään.

Tässä asiayhteydessä jotkut kaupungit ovat Saloon verrattuna kuitenkin hyvin erityyppisiä. Olen valinnut verokkikaupungeista seuraavat mainituin perustein. Rovaniemi on maantieteellisesti kauimpana, minkä vuoksi olen jättänyt kaupungin pois vertailtavien joukosta. Kotkassa on hyvin erilainen paikkatietojärjestelmä, ja kaupungin erityispiirteet ovat hyvin erilaiset Saloon verrattuna. Tästä syystä en ole käyttänyt Kotkaa vertailtavien kaupunkien joukossa. Raisio on maantieteellisesti lähinnä, mutta mm. kaupungin fyysinen koko on Saloon verrattuna hyvin pieni ja käytössä olevat paikkatietojärjestelmät ovat niin erilaiset kuin Salossa, että olen tämän vuoksi jättänyt kaupungin pois vertailuryhmästä.

Vertailukaupunkeina olen päätenyt käyttämään Kouvola, Hämeenlinna, Seinäjoke, Mikkeliä ja Hyvinkää. Mikkeliä lukuun ottamatta kaikissa on sama paikkatietojärjestelmä. Hyvinkää ei ole muista poiketen kuntaliitoskaupunki eikä sillä ole alueellisen keskuskaupungin statusta.

Itsenäisten kuntien yhdistymistä edeltävän ajan käytäntöjä on vertailtu toisiinsa. Mitkä asiat vaikuttavat raakamaan hintaeroihin ja mitkä asiat tonttien luovutushintoihin. Entiset kunnat likimääräisine asukaslukuineen 31.12.2008 olivat Halikko 9 800, Kiikala 1 800, Kisko 1 800, Kuusjoki 1 700, Muurla 1 600, Perniö 5 900, Pertteli 4 000, Salo 26 000, Suomensjärvi 1 300 ja Särkisalo 700. Uuden Salon kaupungin asukasluvuksi tuli noin 55 000.

Vaikka opinnäytetyö sisältää perusteita ja käsitteitä maapolitiikasta ja sitä ohjaavasta lainsäädännöstä, tarkoituksena on käsitellä aihetta käytännönläheisellä tasolla painottaen omakohtaisia havaintoja paikallisella tasolla ja arvioida tehtyjen valintojen perusteita.

2.3 Rajaus

Opinnäytetyössä on rajauduttu tarkastelemaan raakamaan hankintaan ja hinnoitteluun sekä tontinluovutukseen liittyviä näkökohtia nykyisen Salon kaupungin alueella sekä ennen vuotta 2009 yhdistyneiden kymmenen kunnan alueilla. Työ on rajattu käsittelemään vain asuinpientalotontteja.

Tässä yhteydessä tarkoitetaan AP tonttien lisäksi myös asemakaavamerkintöjen AO ja AR mukaisia tontteja. Käytännössä asemakaavamerkintä AO tarkoittaa omakotitonttia, johon saa rakentaa korkeintaan kahden asunnon asuinrakennuksen. Merkintä AR tarkoittaa rivitalotonttia ja merkintä AP kattaa molemmat edellä mainitut. Teollisuus- ja muut yritystontit on rajattu tämän työn ulkopuolelle.

Salon kaupungissa ei käytetä organisaatioiden sisäistä maanvuokraa, joten tähän ei työssä oteta kantaa. Työssä ei myöskään tarkastella tontinluovutusehtoja tai niiden varaus- tms. perusteita muutoin, kun hinnoittelun suhteen.

3 Maapolitiikka

3.1 Yleistä

Maapolitiikan kohteena on tavanomaisista hyödykkeistä poikkeava maa ja maamarkkinat. Maamarkkinoita ja sen siihen liittyviä toimia nimitetään maapolitiikaksi, koska markkinoita säädellään erilaisin yhteiskunnan toimin, kuten lainsäädännön suomin mahdollisuuksien ja valtion sekä kuntien päätöksiin. Maan erityispiirteinä on paikkasidonnaisuus ja rajallisuus. Maa säilyttää yleensä hyvin arvonsa, koska sitä ei voida tuottaa lisää ja sitä tarvitaan lähes kaikkeen toimintaan. Jokainen maa-alue on ainutlaatuinen, siihen liittyy usein tunnearvoja ja tästä johtuen maamarkkinat poikkeavat usein muista markkinoista olemalla hyvin paikkakuntakohtaisia ja hintatasot voivat vaihdella myös paikallisesti monestakin syystä (1, s. 14–16). Tämä tekee maapolitiikan hoitamisen hyvin haasteelliseksi ja mielenkiintoiseksi.

Maapolitiikan avulla pyritään pitämään maan hintataso kohtuullisena, toteutetaan yhdenvertaisuusperiaatetta, pyritään saamaan maan ansioton arvonnousu yhteiskunnalle, estetään maakeinottelua ja saadaan säilytettyä kaupungin uskottava päätöksenteko. Tärkeänä tavoitteena on myös kaupungin oman tonttituotannon turvaaminen ja tarjonnan varmistaminen sekä yksityisten maanomistajien tonttivarannon saattaminen markkinoille.

Suomen kuntaliitto kuntapäätäjille kohdistetussa julkaisussa määritellään maapolitiikka seuraavasti: "Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta alueellaan. Kunnan tehtäviin kuuluu myös maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maapolitiikka käsittää maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet. (2, s. 3)" "Maapolitiikka tarkoittaa niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, luovutukseen ja hintaan sekä omistus- ja hallintasuhteiden kehittämiseen. (1, s. 7)" Maankäyttöä ohjataan maapoliittisilla ohjausvälineillä, jotka on määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL).

Kuntaliitto määrittelee verkkosivustossa kunnat.net maapolitiikasta seuraavasti:

Käytännön toteuttava maapolitiikka, maapoliittisten keinojen käyttäminen, on maan hankkimista, tonttien tai rakennuspaikkojen luovuttamista, kaavoitukseen liittyvien sopimusten tekoa sekä yksityisessä omistuksessa olevien tonttien rakentamisen edistämistä. Maapolitiikan tehostaminen merkitsee sitä, että tarpeen mukaan käytetään lain mukaisia maapolitiikan keinoja. Keinojen käyttöä vaatii ensi sijassa kunnan veronmaksajien etu. Kunnalla on mahdollisuus pyrkiä maapoliittisten tavoitteiden toteutumiseen erilaisin keinoin. Kunnan kaavoitusmonopoli on maapolitiikan perusta. Sekä tavoitteet että käytetyt keinot voivat olla kunnittain hyvinkin erilaiset. Toteuttavan maapolitiikan voidaan kuitenkin katsoa koostuvan maapoliittisten keinojen käytöstä. (3)

Maapolitiikkaa ja kaavoitusta nimitetään yhdessä maankäyttöpolitiikaksi. Usein termien käytössä on jonkin verran kirjavuutta, kuten myös edellä Kuntaliiton ja Ympäristöministeriön julkaisun lainauksesta voidaan päätellä. Maapolitiikan onnistumista korostetaan monissa eri yhteyksissä kunnan yhdeksi tärkeimmäksi menestymisen edellytykseksi. Sitä se on niin kunnan vetovoimaisuuden, ympäristön laadun kuin taloudenkin kannalta (4, s. 43–45).

3.2 Maanhankintapolitiikka

Salon kaupungin maanhankinnan perusteet on määritelty ja kirjattu valmistuneessa maapoliittisessa ohjelmassa. Maapoliittisen ohjelman valmisteluprosessista sekä lähtökohdista kerrotaan jäljempänä.

3.2.1 Vapaaehtoiset kaupat

Pääpaino maanhankinnassa on pyrkiä vapaaehtoiisiin kauppoihin. Vapaaehtoiset kaupat maanhankinnassa on yleisin tapa pyrkiä hankkimaan maata myös kaikissa vertailukaupungeissa. Vapaaehtoisissa kaupoissa on monia sitä puoltavia seikkoja.

Ensinnäkin ensisijaisesti vapaaehtoisuuteen perustuva kaupanteko antaa kaupungille myönteisemmän kuvan maapolitiikan hoitamisesta kuin lain suomien pakkokeinojen käyttäminen. Vapaaehtoisissa kaupoissa luovutusehtojen yksilölliset toiveet ovat helpompia toteuttaa ja voidaan käsittää mahdollisesti osaksi kauppahintaa.

Vapaaehtoisin kaupun raakamaata voidaan ostaa pitkäjänteisesti aina sopivan tilaisuuden tullen niiltä alueilta, jotka katsotaan kaupungin pitkäjänteisen kehityksen kannalta tärkeiksi. Myös tuloverolaki tukee vapaaehtoisuuteen perustuvaa kuntien maanhankintaa.

3.2.2 Maanvaihto ja vaihtomaat

Maapoliittisessa ohjelmassa on mainittu erikseen, että kaupunki voi määrättyissä tapauksissa ostaa myös muuta, kuin kaavoitettavaksi maaksi, yleiseksi alueeksi tai virkistysalueeksi suunniteltua aluetta. Maanvaihtomahdollisuus on erikseen haluttu mainita maapoliittisessa ohjelmassa. Maanvaihdolla ymmärretään yleisesti samansuuruisten omaisuuksien vaihtoa keskenään. Hintaero voidaan korvata rahana. On melko harvinaista, että vaihtomaat vastaisivat toisiaan arvoltaan ja kaupunki yleensä korvaakin osan kauppahinnasta rahana, koska kaupungin vaihtomaana sama maa on yleensä arvokkaampaa raakamaata, kuin tilalle vaihdossa luovutettu. Joissakin tapauksissa vaihdoissa, joissa maiden arvot vastaavat toisiaan on mahdollista käyttää myös tilusvaihtoa maakaaren muotovaatimusten edellyttämän vaihtokaupan sijasta. Tätä Salossa on käytetty koemielessä, jotta nähdään miten prosessit ja koituneet kustannukset käytännössä eroavat.

Käytännössä maanhankinta on osoittautunut monissa tapauksissa helpommaksi tai ylipäätään mahdolliseksi, kun kaupungilla on ollut mahdollisuus tarjota vaihtomaata osana maakauppaa. Osalle maanomistajia on tärkeää, ettei heidän pelto- tai metsäalansa pienene kaupungin kanssa tapahtuvan maakaupan yhteydessä.

Näissä tapauksissa päästään helpommin neuvottelutulokseen, mikäli maanomistajan maapinta-ala kasvaa ja tämä saa lisäksi vaihdossa välirahaa.

Marko Kankare Hyvinkään kaupungilta totesi Maanmittaustieteiden päivillä 1.12.2011, että kaupunki on hankkinut hyvän raakamaavarantonsa pääosin vapaaehtoisin kaupun. Tämän lisäksi hän korosti kaupungin luovuttaneen joissakin tapauksissa vaihtomaita osana kauppahintaa. Tähän on Kankareen mukaan ollut Hyvinkäällä mahdollisuuksia, koska kaupungilla on ollut alueita entuudestaan ja kaupunki myös hankkii tällaisia uusia alueita omistukseensa, kun niitä on ollut kohtuullisin ehdoin tarjolla. (5)

3.2.3 Lunastus

Lunastusmahdollisuutta ryhdytään yleensä harkitsemaan, kun yhdyskuntarakenteen kannalta tärkeän alueen maanomistajan kanssa ei päästä vapaaehtoisin kauppoihin tai hinnasta ei päästä kaupungin kannalta mahdolliseen hintatasoon. Maapoliittisen ohjelman laatimisessa lunastuksen käyttömahdollisuus herätti valmistelutyön aikana runsaasti keskustelua. Mahdollisuus lunastamisen käyttöön kirjattiin kuitenkin ohjelmaan, ja sen pois jättäminen olisikin ollut maapolitiikan hoitamisen kannalta virhe.

Tuusulan kunnan pitkäaikainen kunnanvaltuutettu Jaakko Torppa esitti maanmittaustieteiden päivillä 1.12.2011 painokkaan puheenvuoron aiheesta todeten maapolitiikan hoitamisessa tehdyn suuria virheitä, joista kunta saa nykyään maksaa hankaloituneena raakamaan hankintana ja kestävämmän korkeaksi kohonneena raakamaan hintatasona. Hän toi merkittävänä yksityiskohtana esille, ettei kunnan maapoliittiseen ohjelmaan haluttu aikanaan kirjata maapolitiikan keinovalikoimaan lunastusmahdollisuutta. (5) Tuusulan kunnan uudessa 13.6.2011 hyväksytyssä maapoliittisessa ohjelmassa 2020 sen sijaan mainitaan erityisesti seuraavasti:

Kunnan kehittämisen kannalta tärkeillä alueilla voidaan käyttää lunastuslupa- perustuvaa maan lunastusta, mikäli vapaaehtoisin kauppoihin ei päästä maanhankintasuunnitelman mukaisessa aikataulussa ja mikäli vapaaehtoisin kauppoihin ei yleisten alueiden hankinnassa päästä, kunta voi käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaista kunnan lunastusoikeutta asemakaava-alueella.(5)

Salossa on käytetty lunastusta yleisissä katualueissa, kahden puistomaan osalla ja kerran asemakaavan mukaisen asuntoalueen edustalla sijaitsevan vesijätön lunastuksessa. Yleisesti ensimmäisen asemakaavan mukainen katualue otetaan kaupungin omistukseen yleisen alueen lohkomistoimituksella. Sen jälkeen suoritetaan katualueen haltuunotto.

Haltuunotossa tehdään maanomistajien ja kaupungin väliset haltuunottosopimukset. Ilmaisluovutusvelvollisuuden määrästä säädetään maankäyttö- ja rakennuslaissa. Mikäli sopimukseen ei päästä, niin kaupunki hakee lunastustoimitusta korvausten määräämiseksi. Salossa sopimukseen on yleensä aina päästy, koska mm. korvaustaso ja muut ehdot on sovittu joustavasti. Nykyisen Salon kaupungin alueella tapahtui vuoden 2011 keväällä ensimmäistä kertaa, ettei kaikkien maanomistajien kanssa ei päästy korvauksista sopimuksiin. Tällöin maanmittaustoimisto piti alueella kaupungin hakemuksesta lunastustoimituksen. Maapohjan korvaustaso korkoineen asettui toimituksen myötä hiukan vapaaehtoisten sopimusten mukaista korvaustasoa korkeammaksi, jolloin kaupunki maksoi sopimuksen tehneille maanomistajille viranhaltijapäätöksellä erotuksen lisäkorvauksena. Lunastustoimituksen määräämä maan hinta oli korkeahko, mutta pienestä euromäärästä johtuen kaupunki ei ryhtynyt valittamaan päätöksestä. Valitukseen olisi ollut edellytyksiä, koska lunastushinnan määräämiseksi valittuja vertailukauppojen hintoja oli pidettävä joiltakin osin lunastuskorvauksen määrän harkintaan sopimattomina.

Nykyisessä Salossa onkin vielä helposti havaittavissa erilaiset käytännöt ja arvomaailmat näissä asioissa. Entisissä yhdistyneissä kunnissa vallinneessa poliittisessa ilmapiirissä ilmaisluovutusvelvollisuus koettiin ehkä vieläkin enemmänkin poliittisena toimenpiteenä, kuin pitkäjänteisen maapolitiikan hoitamisena. Tämä erilaisten toimintatapojen yhteensovittaminen tuo kuntien yhdistymisen alkuvaiheessa haasteita maapolitiikan hoitamiseen.

3.2.4 Etuostomenettely

Kaupungilla on etuostolain mukainen etuosto-oikeus kaupungin alueella tehtyihin kiinteistökauppoihin tarkemmin laissa määritellyin edellytyksin. Salon kaupungilla on sähköpostilaatikko nimellä *kiinteistönluovutusilmoitukset@salo.fi*.

Kaupanhahvistajia on ohjeistettu toimittamaan kiinteistönluovutusilmoitukset tähän sähköpostiosoitteeseen säädetyssä ajassa kiinteistönluovutuksen tekemisestä. Koska kaikki kaupungin alueella tapahtuneiden kiinteistönluovutusten ilmoitukset tulevat kaupungille ja koska kaupungilla on kolme kuukautta aikaa tehdä päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä, tämä on merkittävä väline kaupungin maapolitiikan hoitamisen kannalta. Käytännössä kaikki saapuneet ilmoitukset käydään läpi käytettävissä olevan aikataulun puitteissa. Ns. "ei jatkokäsittelyä postilaatikkoon" siirretään heti etuostolain määritelmän mukaiset sukulaiskaupat, lahjat ja mm. pinta-alaltaan 5 000 m² tai sen alle olevat ilmoitukset. Kaikki muut valmistellaan kaupunginhallituksen päätettäväksi. Näin kaupungilla on etuosto-oikeuden käyttämismahdollisuuden lisäksi hyvä mahdollisuus seurata erilaisten kohteiden toteutuneita kauppahintoja ja muita ehtoja.

Kaupunginhallitukselle valmistellaan siis kiinteistönluovutusilmoitukset melko karkealla seulalla. Mikäli valmistelussa päädytään päätösehdotukseen, että etuosto-oikeutta käytetään, tällöin selvitetään myös muut etuosto-oikeuden edellytykset. Myyjältä tiedustellaan, onko sellaisia kaupan ehtoja, joita ei ole merkitty luovutuskirjaan. Lisäksi valmistelussa selvitetään, että kaupungilla on riittäväksi katsotut suunnitelmat ym. luovutetun alueen osalta. Vaikka etuosto-oikeudella on suuri merkitys ja vaikkei sitä käytännössä usein käytetä, sen merkitys on monissa tapauksissa suurempi helpottaen maakauppaneuvotteluja.

Etustolain sisällöstä ja käytännön oikeustapauksista päätellen kunnan etuosto-oikeus on varsin käyttökelpoinen maapolitiikan väline, kunhan etuoston käyttämistilanteissa perehdytään huolella valmisteluun ja kiinnitetään erityistä huomiota edellä mainittuihin seikkoihin. Siitä enemmän luvussa 3.4 maapolitiikkaa ohjaava lainsäädäntö, jossa käsitellään etuostoasiaa maapolitiikkaa ohjaavan lainsäädännön kannalta.

3.2.5 Raakamaan käsite

Kiinteistöjen arviointikäsi kirjan mukaan raakamaalla tarkoitetaan maata, jota tullaan todennäköisesti käyttämään kaupunkimaisen taajaman erilaisia toimintoja varten kuntamuodosta riippumatta (6, s. 178).

Raakamaa-alueelle ei ole vielä vahvistettu detaljikaavaa, mutta yleiskaavan mukainen käyttötarkoitus on yleensä tiedossa ja alue on kohtuullisen ajan eli noin 10 vuoden kuluessa tulossa yhdyskuntarakentamisen piiriin (7, s. 41).

Käytännössä on vaikeaa arvioida hankittavan raakamaan käyttöönottoajankohtaa. Kaupungilla ei kuitenkaan ole yleensä taloudellisia resursseja hankkia raakamaaksi paljoa pidemmällä tähtäimellä maata kuin edellä mainitussa määritelmässä todetaan. Mikäli ajanjakso on selvästi pidempi, pitäisi nimittää maata jollakin muulla nimellä, esim. tulevaisuuden tarpeisiin varattava maa. Käytännössä raakamaata tulisi voida hankkia jopa jo ennen yleiskaavatyön toteuttamista. Käytännössä esim. Salossa kiinteistö- ja mittauspalvelut tekevät tiivistä yhteistyötä kaupunkisuunnittelun eli kaavoittajien kanssa, jolloin tavoitellut kasvusuunnat ovat melko hyvin tiedossa.

Tyypillistä raakamaata on siis yleiskaavan olemassaolosta riippumatta asemakaava-alueen läheisyydessä olevat maa-alueet, jotka ovat liikenteellisesti ja muun yhdyskuntarakentamisen kannalta luonnollisia laajenemisalueita. Raakamaa nimitystä käytettäessä ei siis juurikaan ole merkitystä sen kaavoitusta edeltävällä käytöllä, kunhan se ei estä tulevaa käyttötarkoitusta. Maa-alue voi olla viljelysmaata tai metsää, mutta esimerkiksi erityisalueet, kuten erilaiset entiset kaatopaikka-alueet, läjitysalueet tai luonnonsuojelu- ja muinaismuistoalueet rajoittavat yksityiskohtaista kaavoittamista siinä määrin, ettei niitä tulisi nimittää raakamaaksi, vaikka alueet sijaitsisivatkin rakennetun yhdyskuntarakenteen välittömässä läheisyydessä.

”Kaavoituksen kannalta ostaminen maanhankintakeinona vaatii osaamista. Alueita hankittaessa voi mennä pitkiäkin aikoja ennen kuin alueille voi alkaa rakentamaan ja riskinä näin voisi olla maanhankinnan kohdistumisen peräti väärin alueisiin” (4, s. 14). Näin voi käydä, mikäli maanhankinnassa osaaminen ei ole riittävää. Erityisen tärkeänä näkisin myös organisaatioiden välisen vastuullisen yhteistyön toimimisen maapolitiikan asioissa kaavoittajan ja luottamushenkilöorganisaation kanssa. Mikäli siis osaamisessa ja yhteistyössä ei ole puutteita, edellä mainittuja riskejä voidaan välttää. Sen sijaan pääomakustannusten hillitsemiseksi tulisi kaupanteon ajankohta valita kunnalle mahdollisimman sopivaksi. Tämä on useasti haasteellista, koska kaupunki ei yleensä voi vaikuttaa ajankohtaan paljoakaan, vaan kyse on tilanteesta riippuen usein korkeintaan pienehköstä lykkäämisestä.

Kaupunki joutuu useimmiten tekemään päätöksen maanostoneuvottelun aloittamisesta ja ostotarjouksen jättämisestä melko nopealla aikataululla. Mikäli alueen käyttöönottoaika näyttää neuvotteluajankohtana olevan hyvin kaukana, tämä tulee harkita hintatasossa tai pitäytyä hankinnasta kokonaan. Mikäli alue on kaupungin maanomistuksen kannalta kuitenkin kiinnostava, arvioitu pitkä käyttöönottoaikajankohta tarkoittaa hintatasossa lähentymistä hyvin lähelle maan nykyistä käyttötarkoitusta ja perustuu viljelysmaan tai metsän tuleviin tuottoihin sekä mahdollisiin määräaikaisiin alueiden vuokraamisiin.

3.2.6 Raakamaan arviointi

Raakamaan arviointiin voidaan käyttää mitä tahansa kiinteistöjen arviointiin käytettyä arviointimenetelmää ja niiden yhdistelmää eli tuottoarvomenetelmää, kustannusarvomenetelmää ja kauppa-arvomenetelmää.

Tuottoarvo raakamaan arvioinnissa määritetään arvioimalla tulevaisuudessa saatavat tonttien myyntituotot, joista vähennetään aiheutuvat myyntikulut. Näin saatu nettotuotto diskontataan arviointihetkeen, jolloin tulokseksi saadaan alueen käypä hinta. Käytännön lähtökohtana arvioinnissa voidaan Salon pientaloalueilla pitää, että noin 50 % asemakaava-alueesta tulee rakennuskorttelialueeksi. Loput menevät yleisiksi alueiksi, kuten pääasiassa katu- ja puistoalueiksi. Prosenttiosuuden vaihteluun vaikuttaa eniten aluetehokkuus ja alueen rakennettavuusolot, kuten maastonmuodot, maaperäolosuhteet jne. Diskonttauksessa ennustetaan alueen myyntiaikaa ja lopullisia toteutuneita kustannuksia.

Raakamaan arvioimiseen tuottoarvoperusteisesti liittyy paljon epävarmuuksia, joita on vaikea hallita. Asemakaavoituksen onnistumiseen ja keston liittyy jonkin verran epävarmuuksia samoin alueen rakentamiseen liittyvien ennalta arvaamattomien kustannuksien syntymiseen. Näitä kustannuksia on mahdollista kompensoida alueen valmistuttua, jolloin alueen tonttien hintatasosta tehdään päätös. Suurta liikkumavaraa ei alueiden keskinäisen ja kuntien keskinäisen kilpailukyvyyn kannalta ole. Vielä enemmän epävarmuuksia liittyy talouden suhdannevaihteluihin.

Tontit hinnoitellaan jollakin ennusteella niiden luovuttamisaikataulusta. Mikäli suuri osa rakennetuista tonteista ei tulekaan rakentamisen piiriin suunnitellulla aikataululla, viivästys nostaa tuottovaatimusprosenttivaatimusta. Salon kaupungissakin on nähty suhdannevaihteluista ja kuntien yhdistymisestä johtuvia tilanteita, jolloin tonttivaranto on suuresta kysynnästä johtuen huvennut noin kymmeneen asuinpientalonttiin ja vastaavasti kasvanut yli neljäänsataan tonttiin. Tuottoarvomenetelmän käyttö varsinkaan yksinomaisena raakamaan arviointimenetelmänä ei mielestäni ole käyttökelpoinen.

Kustannusarvomenetelmän lähtökohtana on, että kunnallisteknisesti valmiin asuinalueen arvo muodostuu maapohjan arvosta ja rakentamiskustannuksista. Virtanen (8, s. 31) nimittää menetelmää kuvaavasti kuntoonpanokustannusmenetelmäksi. Virtasen mukaan raakamaan arvo saadaan kustannusarvomenetelmällä vähentämällä valmiin kaupunkimaan arvosta kuntoonpanokulut. Kuntoonpanokuluiksi Virtanen (8, s. 31–33) luettelee seuraavat tekijät: raakamaan hinta, liikenneväylien rakentamiskustannukset, vesihuoltolinjojen rakentamiskustannukset, muut kunnallistekniikan kustannukset sekä korko- ja hallintokulut. Virtanen ei mainitse erikseen suunnittelukustannuksia, kuten kaavoitusta ja yhdyskuntatekniikkaan kuuluvia suunnitelmia. Niiden voitaneen katsoa liittyvän muihin kunnallistekniikan kustannuksiin ja hallintomenoihin.

Lisäksi kuntoonpanokustannuksiin voisi kuulua kehittämiskorvauseriaatteita mukaillen joidenkin alueen vaatimien peruspalvelujen rahoittaminen. Osa kuntoonpanokuluista on vaikeasti ennustettavissa. Kulut ovat kuitenkin hallittavissa, koska esim. kunnallistekniikan ja katujen rakentamista on mahdollista toteuttaa mm. suhdannevaihtelujen edellyttämällä tavalla. Menetelmä onkin osoittautunut Salossa melko käyttökelpoiseksi.

Maanarvioinnissa hintaperusteinen kauppa-arvomenetelmä on eniten käytetty. Kauppa-arvoperusteisen arviointimenetelmän tarkoituksena on selvittää arvioitavasta kohteesta vapailla markkinoilla todennäköisesti saatava käypä hinta. Arviointimenetelmä perustuu samalla alueella vastaavissa olosuhteissa tehtyihin ns. vertailukauppoihin. Vertailukauppoina tulee käyttää vain vertailukelpoisia eli ns. edustavia kauppoja.

Tällä tarkoitetaan mm. sitä, että arviointiaineistoon ei oteta mukaan sukulaiskauppoja, ajankohdaltaan tai suhdannetilanteeltaan vanhentuneita kauppoja tai mikäli on muuta syytä epäillä yksittäisen kaupan hintatason vääristävän oikean hintatason määrittämistä.

Kaupungin maapolitiikan hoitamisessa on hyvät mahdollisuudet selvittää toteutuneiden kauppojen alueellista hintatasoa. Jatkuvaa seuranta voidaan tehdä kaupungille toimitettavien kiinteistönluovutusilmoitusten tietojen perusteella. Maanmittauslaitoksen kauppahintarekisteristä saadaan alueellisten ja muiden hakukriteerien mukaisia listauksia käytettäväksi kauppa-arvoperusteiseen maan arviointiin. Näiden tilastojen ja tietojen avulla on mahdollista tehdä pitkällekin johtavia tilastomatemattisin keinoin saatavia tuloksia raakamaan alueellisista arvoista. Tilastotietojen käyttäminen edellyttää erityistä huolellisuutta ja paikallista asiantuntemusta lopputuloksen validiuden eli luotettavuuden kannalta. Käytännön työssä arviointimenetelmä tuottaakin lähinnä hintahaarukan ja varmistuksen tukemaan muita havaintoja. Alueellisesti yksityisten välisten raakamaan kauppojen määrä on hyvin pieni tai niitä ei ole lainkaan. Kaupunki määritteleeekin yleensä alueellisen raakamaan hinnan itse tekemillään kaupoilla.

Koska raakamaan arviointi on osoittautunut hyvin haasteelliseksi monien epävarmuuksien vuoksi, niin arvioinnissa on käytännössä osoittautunut tarpeelliseksi käyttää kaikkia soveltuvia keinoja yhdessä ja erityisesti kokemusperäistä menetelmää. Maapolitiikan tehtäviä hoitaessa muodostuu kokemuksen ja paikallistuntemuksen kautta käsitys alueellisista hintatasoista. Tätä kautta saatava raakamaan arvo on merkityksellinen kaupungin eri alueilla maata omistavien maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Käytännön arviointityössä on osoittautunut, ettei tämä yksistään riitä vaan rinnalla on käytetty kustannusarvomenetelmää. Kustannusarvomenetelmä tuottaa kauppa-arvomenetelmään paikallista olosuhdekorjausta sekä tuottaa päätöksentekijöille tarvittavaa tietoa alueen kuntoonpanokustannuksista suhteessa tulevaisuudessa odotettaviin tuottoihin ja perusteet myöhemmin luovutettavien tonttien hintatasolle.

3.2.7 Hintaan vaikuttavat tekijät

Salon kaupungin maapoliittiseen ohjelmaan on kirjattu, että kaupunki harjoittaa aktiivista maapolitiikkaa. Tämä tarkoittaa, että yksityisten välisten maakauppojen hintapyyntöjä ja toteutuneita kauppoja seurataan aktiivisesti. Tämä tapahtuu seuraamalla kiinteistövälittäjien ilmoittelua ja kaupungille toimitettavia kiinteistönluovutusilmoituksia. Lisäksi lähinnä yleiskaava-alueilta tai asemakaava-alueiden tuntumassa olevien maanomistajien suhteen ollaan aktiivisia neuvotellen maakaupoista tai vaihdoista.

Kaupungilla voi sanoa olevan eriasteista kiinnostusta useastakin eri syystä. Hintaan vaikuttaa, kuinka suuri kiinnostus kaupungilla on alueeseen. Raakamaan hintaan vaikuttaa muun muassa se, missä päin kaupunkia alue sijaitsee ja kuinka tarpeellinen se on kaupungin yhdyskuntarakenteen laajentamismielessä. Merkitystä on myös alueen koolla ja muodolla sekä sillä miten se rajoittuu olemassa olevaan asemakaava-alueeseen ja yhdyskuntateknisiin verkkoihin. Suuri merkitys raakamaan hintaan on myös sillä, miten suuri osa alueesta on rakentamiskelpoista maata ja mikä on arvioitu käyttöönottoaikataulu. Raakamaan hintataso vaihtelee kaupungeittain, koska siihen vaikuttaa mm. harjoitettu maapolitiikka.

Myhrberg mainitsee kuitenkin tärkeimmiksi raakamaan hintatekijöiksi kohdekohtaiset tekijät, kuten alueen koon ja muodon sekä topografian. Lisäksi hintaan vaikuttaa rakennettavuus ja kaavoitusvaihe. "Taajamien vertailutekijät liittyvät sijaintiin taajaman eri osissa. Näistä tärkeimmät ovat etäisyys keskustasta (alueen palvelut) ja alueen etäisyys pääliikenneväylästä" (6, s. 179). Myhrberg luettelee viisi hintatekijää, jotka ovat merkityksellisimmät kaikissa kunnissa, vaikka hintatekijöiden tärkeysjärjestys saattaa kunnittain vaihdella. Merkittävimmiksi hintatekijöiksi Myhrberg toteaa yleisen hintakehityksen, koon, keskustaetäisyyden, kaavoitusvaiheen ja topografian (6, s. 180).

Salon kaupunki, kuten yleisesti muutkin vertailukaupungit, käyttää hintakehityksen hallintaan maan arvon sitomista elinkustannusindeksiin. Sijaintia hintatekijänä on käsitelty mm. Virtanen kirjassaan viitaten aiempiin teorioihin maanarvon laskemisesta lineaarisesti siirryttäessä keskustasta kauemmaksi (8, s. 42). Salon kaupungissa teoria pitäneeikin hyvin paikkansa. Salo ja sen ydinkeskusta on perinteinen markkinapaikka, jonka ympärille asutus on alkanut aikoinaan muodostumaan.

Vaikka ennen kuntien yhdistymistä alueella oli kymmenen itsenäistä kuntaa, historiallisesti kunnat ovat tehneet eri asioissa pitkään erialaista yhteistyötä ja vanhastaan Salon kaupunki on ollut seudun keskustaajama. Liitekartassa 2 nähdään hyvin kaupungin muoto ja liikenneväylien säteittäinen muoto suhteessa kaupungin keskustaajamaan. Etäisyyden mukaisessa keskustaajaman saavutettavuudessa suhteessa ajalliseen saavutettavuuteen ei ole näin ollen juurikaan eroa. E18-moottoritien valmistuttua hintatekijään vaikuttanee hieman myös väylän saavutettavuus.

Tämä tarkoittaa paikallisen hintatekijän ohella valtakunnallisia vaikutuksia, kuten pääkaupunkiseudun ja Turun seudun vaikutusta raakamaan hintaan. Moottoritien valmistumisen vaikutukset näyttävät kuitenkin olleen arvioitua pienempiä. Selityksenä lienee, että aiempi valtatie 1 mahdollisti jo aiemmin pääkaupunkiseudun ja Turun saavutettavuuden, joskin turvallisuus, käytön miellyttävyys ja ajankäyttötarve ovat parantuneet aiemmasta.

Voidaan siis todeta, että raakamaan hintaan vaikuttaa Salossakin erityisesti hyvä sijainti. Mitä hyvä sijainti Salossa tarkoittaa? Virtanen toteaa, että sijainnin merkitys on eri ihmisille erilainen (8, s. 99). Lähtökohtaisesti Salossa sen voidaan kuitenkin tarkoittavan matkaa tai aikaa keskustaan ja mahdollisiin kunnan palveluihin.

Kysynnällä ja tarjonnalla ei ole samalla tavalla merkitystä kaupungin raakamaan hintaan kuten muussa kaupassa. Myyjien ja ostajien määrä on melko rajallista verrattuna muuhun ns. normaalimpien tuotteiden kauppaan. Salossa ei ole kaupungin lisäksi monia muita potentiaalisia raakamaan ostajia. Joillakin kaupungin osa-alueilla voidaan sanoa olevan kaupungin ohella raakamaan ostajina väljempien haja-asutuksen rakennuspaikkojen ostajat. Kiinnostus lyhyehköillä keskustaetäisyydellä oleviin hyvän tieyhteyden päässä oleviin normaali tonttimaata suurempiin maa-alueisiin on melko

suurta. Pinta-alatoiveet ovat tällöin tyypillisesti 0,5 hehtaarista ylöspäin aina muutamaan hehtaariin saakka.

Kaupungin mahdollisuudet rajoittaa perusrakennusoikeutta ovat kuitenkin rajallisia. Lähinnä kyseeseen tulevat poliittisen tahdon ilmaiseminen maapoliittisessa ohjelmassa ja rakennusjärjestyksessä sekä suhtautuminen suunnittelutarveratkaisupäätöksissä hajarakentamiseen.

Kaupungin tulee noudattaa maapolitiikassa yhdenvertaisuusperiaatetta ja vakaata hintatasoa, eikä kaupunki voi ikään kuin käyttää tilannetta tässä suhteessa hyväkseen ostamalla tiettyä ajankohtana joltakin maanomistajalta raakamaata alhaisempaan hintaan kuin vastaavaa raakamaata toiselta maanomistajalta toisena ajankohtana. Kaupunki voi maapolitiikassaan hyödyntää tilannetta siten, että kun tarjontaa ja kiinnostusta maaomaisuuden myyntiin on maanomistajilla kaupunkia kiinnostavilta paikoilta, kaupan toteutumiseen on paremmat mahdollisuudet ja ehkä pienemmillä neuvotteluresursseilla. Tarjontaan vaikuttavat monet tekijät. Tyypillisimpiä tilanteita, jolloin kaupungille tarjoutuu mahdollisuus hankkia raakamaata, ovat maanomistajan ikääntymisestä johtuvat tarpeet maaomaisuudesta luopumiseksi, perhesuhteiden muutokset tai omistajan kuolemaa seuraava kuolinpesän realisointitarve.

3.3 Tontinluovutuspolitiikka

Tontinluovutuspolitiikalla on suora vaikutus kuntatalouteen ja rakentamisen edellytyksiin, joten tontinluovutuspolitiikka on sitä kautta tärkeä osa kunnan maapolitiikkaa. Tontinluovutuspolitiikalla voidaan tukea kunnan yleisiä kehittämistavoitteita, kuten esimerkiksi uusien asukkaiden tai yritysten houkuttelemista kuntaan. Kunnan vetovoima kasvaa, jos kunta pystyy tarjoamaan sopivat tontit näille ryhmille (1, s. 34). Annika Birell toteaa diplomityössään, että tontinluovutukseen liittyviä kysymyksiä ja ongelmia on merkittävydestään huolimatta tutkittu hyvin vähän (9, s. 1).

Tontinluovutuspolitiikasta puhuttaessa käsitellään lähinnä luovutusmuotoja, hinnoittelua ja tontin saajien valintamenettelyä. Salon kaupungissa on linjattu vasta valmistuneessa maapoliittisessa ohjelmassa asuintonttien alkuvaiheen

luovutusmuodoksi vuokraaminen. Käytäntö valmisteltiin jo maapoliittisen ohjelman luonnosvaiheessa kaupunginvaltuuston päätettäväksi.

Uutena käytäntönä tontin vuokramies voi halutessaan lunastaa tontin omakseen vasta täytettyään rakentamisvelvollisuutensa. Aiempana käytäntönä vanhassa Salon kaupungissa oli, että tontin varaaja sai halutessaan joko ostaa tai vuokrata tontin. Tontin varaus on voimassa 6 kuukautta, jona aikana hänen tulee pyytää vuokraamista tai hän menettää maksamansa 400 euron varausmaksun. Aiemmin Salossa oli käytössä neljän kuukauden varausaika ja noin 250 euron suuruinen varausmaksu.

Varausmaksun nykyiseen suuruuteen on päädytty siten, että se on valmisteluhetkenä vastannut asuinpientalotontin keskimääräistä puolen vuoden vuokraa. Hinnoittelussa on päädytty alueelliseen hinnoitteluun, joka on perustunut hyvin pitkälle aiemmin kohdassa raakamaan arviointi kerrottuihin perusteisiin. Alueelle on valmisteltu kaupunginvaltuuston päätettäväksi perusneliöhinta.

Jokainen tontti on hinnoiteltu yksilöllisesti aluehintapäätöksen jälkeen ja ennen varausten aloittamista. Asuinpientalo- ja omakotitonteissa rakennusoikeuden määrä on Salossa huomioitu esim. kaavan 1 mukaisesti:

Kaava 1. Tontin hinnan laskentaesimerkki.

Tontin hinta = (pinta-ala + 3,5 × as.rak. rak.oik.) / 2 × perushinta.

Muina tontin perushintaa korottavina tekijöinä on käytetty puistoon rajoittumista + 5–40 % ja korkeussuhteet / näköala + 5–30 %. Tontin perushintaa alentavina tekijöinä on käytetty mm. liikenteen haittoja, tontin huonoa muotoa ja kosteushaittoja – 5–30%. Lisäksi on aluekohtaisia päätöksiä, joissa on myönnetty määräaikaista tonttikohtaisia vuokravapauksia arvioitujen perustamisen lisäkustannusten johdosta. Tämä on tarkoittanut Salossa ilmeistä perustusten paaluttamistarvetta. Historiassa on käytetty myös Tupurin asemakaava-alueen yksittäisillä ns. suotonteilla viiden vuoden vuokravapautta. Tonteilla oli turvekerroksen maanvaihtotarvetta todennettuna noin 0,5–1,5 metriä. Käytäntöä perusteltiin sekä markkinointimielessä että yhdenvertaisuusmielessä. Myös yksittäisellä tontilla olevien kulku- tai johtorasitteiden on katsottu hinnoiteltaessa alentavan tontin arvoa.

Koska luovutusmuotona on ainakin aluksi vuokraaminen, vuotuisen vuokran määrä on tullut määrätä laskennallisesta tontin hinnasta. Salossa vuokratprosentti oli aiemmin 4,2 %, mutta kaupunginvaltuuston päätöksellä maapoliittisen ohjelmatyön aikana päätettiin yhdenmukaistaa vuokratprosentti kaikilla uusilla ja tulevilla tonteilla viideksi prosentiksi. Tonttien hinnat ja vuokrat on sidottu alueellisen hinnoittelupäätöksen edeltävän vuoden elinkustannusindeksin keskimääräiseen pistelukuun.

Tontin saajien valintamenettelyä en tässä työssäni käsittele enempää, kuin todeten käytäntönä olevan uusien tonttien varausajan olevan kolme viikkoa. Uusia tontteja asetetaan varattaviksi yleensä kaksi kertaa vuodessa, keväisin ja syksyisin. Varausaikana kaikki halukkaat voivat tehdä haluamaansa tonttiin varauspyynnön. Mikäli samaa tonttia haluaa varata useampi, varauksen saaja arvotaan. Arvonnassa arvotaan myös varasijat peruutusten varalle. Varausajan jälkeen tontit siirtyvät ns. jatkuvan varauksen piiriin ja tontteja voi varata sitä mukaa kuin niitä on vapaasti varattavina.

Poikkeuksena tähän asetettiin yksi omakotitalotontti suoraan myytäväksi korkeimman tarjouksen jättävälle. Tämä tapahtui vuonna 2011, kun vuokrattuna olleen tontin vuokrasopimus jouduttiin purkamaan, koska tontti ei sopimusehdoista huolimatta alkanut rakentumaan. Kyseessä oli Salon Viitannummen alueen yksi varausajankohtana suosituimmista tonteista, jota halusi tällöin varata lähes 20 eri rakentajaa. Koska tästä oli kulunut aikaa viisi vuotta ja oletuksena oli edelleen tontin saamiseen suuri halukkuus, niin tarjouskilpailuun päädyttiin sekä oikeudenmukaisuussyistä että kaupungin toiveista saada tontista mahdollisimman paljon myyntituloa. Tontin myyntihinta asettuikin alkuperäistä hintaa noin 50 % korkeammaksi.

3.3.1 Valtakunnallinen näkökulma

Aiemmin mainittuja verrokkikaupunkeja vertailtaessa on nähtävissä, että osa kaupungeista pyrkii tavalla tai toisella myymään osan luovuttamistaan tonteista. Samoin on Salossa, jossa tontinluovutuspolitiikkaan kuuluu vuokratontin lunastamismahdollisuus rakennusveloitteen toteuduttua. Tällä vapaaehtoisella tavalla asuintontteja lunastetaan omaksi kohtuullisia määriä, joiden myyntivalmistelut ehditään suorittamaan ilman merkittäviä viivytyksiä.

Arvonta näyttää olevan valtakunnallisesti yleinen tapa tontinvarauksissa, joissa samoja tontteja haluaa useampi varaaja. Tässä suhteessa on myös eroja, kuten Hyvinkään kaupungissa, jossa myös käytetään arvontaa, mutta siellä arvotaan tontinvaraajien varauksen esittämisjärjestys eikä määrätyn tontin varauksen saajaa. Valtakunnallisesti on myös yleistä erilaiset pisteytysjärjestelmät tonttien luovuttamisessa. Jonkin verran näyttää myös siltä, että kaupungit luovuttavat tontteja eri perustein eri alueittain tai vuosittain.

Salossa käyttöönotettu vuokratun asuintontin myyminen vasta rakentamisveloitteen tultua täytetyksi ei valtakunnallisesti ole kuitenkaan hyvin yleistä. Pidän menettelyä kuitenkin perusteltuna.

Ensinnäkin kaupungin on helpompi purkaa tontin vuokrasopimus, mikäli sopimusehtojen mukaisesti rakennusveloitetta ei määräajassa täytetä. Toisaalta kaupungille on edullista saada tonteista ensimmäisiltä vuosilta vuokratuloa ja vasta sitten myydä tontti indeksiin sidottuun hintaan. Tästä kerron enemmän jäljempänä, jossa käsittelen tonttipolitiikkaa kaupungin talouden kannalta. Menetelmällä on myös merkitystä tontin rakentajan kannalta, jonka ei aloitusvaiheessa tarvitse sitoa varoja tontin hankintaan vaan varat ja mahdollinen lainoitus on käytettävissä varsinaiseen rakentamiseen. Tontin vuokraajalla on kuitenkin mahdollisuus myöhemmin lunastaa tontti omakseen niin tahtoessaan. Menetelmä on siis hyvin joustava.

3.3.2 Paikallinen näkökulma

Kaikissa yhdistyneissä kunnissa oli pitkään vaihtoehtona ainoastaan tontin ostaminen. Mahdollisesti alueen kuntien keskinäisestä kilpailusta johtuen ainakin suurimmat alueen kunnat alkoivat tarjota myös vuokrausmahdollisuutta kuten Salon kaupunki.

Joissakin yhdistyneiden kuntien alueilla keskinäisestä kilpailusta johtuen tonttien hintataso oli hyvin edullinen ja kunta oli myynyt tontteja vaihtelevin luovutusehdoin uskoen tonttien rakentamiseen. Nyt uuden Salon kaupungin aikana on havaittu jonkinlaiseksi ongelmaksi, että yksityiselle myytyjä tontteja seisoo rakentamattomina. Samalla saattaisi olla kysyntää kunnallistekniikan ja katu-yhteyden mukaisista tonteista, mutta kaupungilla ei ole niitä näiltä paikoin luovutettavissa.

On tullut tarve ryhtyä toimenpiteisiin näiden rakentamattomien tonttien saamiseksi uudelleen rakentamisen piiriin. Tämä tarkoittaa tiukassa henkilöresurssitilanteessa ikävää ja aikaa vievää lisätyötä. Osittain tätä asiaa helpottamaan otettiin nykyisessä Salon kaupungissa käyttöön mainittu toimintatapa, jossa asuintontin varauksen jälkeen tontti aina aluksi vain vuokrataan ja myydään pyynnöstä vasta myöhemmin, kun rakentamisvelvoite on täytetty.

Joissakin yhdistyneiden kuntien alueilla on myös muita toisista kunnista poikkeavia toimintatapoja. Yhdessä kunnassa on tontteja vuokratessa ollut käytössä kunnalle jäävä ensimmäisellä etuoikeudella panttikirja vuokramaksusaatavan vakuudeksi. Näistä panttikirjoista on uudessa Salon kaupungissa luovuttu sitä mukaa, kun niitä on pyydetty luovuttamaan. Salon kaupungissa ei suuresta vuokratonttimäärästä huolimatta ole ollut ongelmia vuokrasaatavien saamisesta. Kahdessa kunnassa on ollut myös käytäntö, jossa vuokramiehen lunastaessa tontin omakseen määrättyssä ajassa hän saa hyvitystä maksamistaan vuokrista kaupanteon yhteydessä. Näitä sopimukseen kirjattuja etuja on noudatettava edelleen.

3.4 Maapolitiikkaa ohjaava lainsäädäntö

Lähtökohtana ja keskeisenä periaatteena maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaan on maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

Kaupungin suunnitelmallisen rakentamisen mahdollistamiseksi maata on saatava käyttöön oikeasta paikasta oikeaan aikaan käyvällä raakamaahinnalla. Johdonmukaisesti noudatetuista maanhankinnan periaatteista ei yksittäisissä tapauksissa voida tinkiä. Siksi kaupungilla on oltava valmius myös lunastuksen käyttämiseen. Lunastusta tulee voida harkita, mikäli vapaaehtoiseen kauppaan ei päästä kohtuullisessa ajassa sellaisella alueella, joka on kaupungin kehittämisen kannalta strategisesti tärkeää saada kaavoitettavaksi ja rakentamiseen. Lisäksi lunastuksen käyttöä tällaisilla alueilla puoltaa myös, mikäli kaupunki on hankkinut alueelta jo maata omistukseensa ja sitonut näin merkittävästi yhteiskunnan taloudellisia resursseja.

Lunastusta koskevaa lainsäädäntöä löytyy useasta eri laista, mutta oleellisimpia kaupungin kannalta ovat maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) sekä kiinteistönmuodostuslain (KML) säädökset. Yleinen lunastusperuste on, että lunastaa saadaan yleisen tarpeen vaatiessa. Säädökset löytyvät lunastuslaista (LunL). Lunastaminen on mahdollista osin ilman lunastuslupaa ja osin taas lupa vaaditaan. Käytännössä kaupungille merkityksellinen tärkeä lupa edellyttämätön lunastustilanne on yleisen alueen lunastaminen.

Myöskään rakentamiskehotukseen perustuva ns. tehokkuuslunastus ei edellytä lunastuslupaa. Tyypillinen lunastuslupaa edellyttävä lunastusperuste on edellä viitattu raakamaan lunastus. (10, s. 33-47)

Kuntaliitto luonnehtii verkkosivuilla kunnat.net etuostoa seuraavasti:

Etuoisto tarkoittaa kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö myyjän ja ostajan sopimasta kauppahinnasta. Etuostossa kunta asettuu ostajan tilalle, saaden kaupan kohteena olevan alueen omistukseensa noudattamalla kaupassa ostajalle määrättyjä ehtoja. Etuosto-oikeuden käyttöä voidaan pitää kunnan maapolitiikassa lunastuslain tarkoittamaa lunastusta lievempänä toimenpiteenä. Etuostoa käytettäessä maan myyjän oikeusasema ei muutu, vaan hän saa luovutuksessa sen hinnan ja ne maksuehdot, joista kauppakirjassa on sovittu. Kunnan on korvattava ostajalle kaupan johdosta syntyneet tarpeelliset kustannukset. (3)

Kaupungille on tullut käsiteltäväksi vuosittain hieman alle tuhat kaupanvahvistajien toimittamaa kiinteistönluovutusilmoitusta. Vuonna 2011 ilmoituksia tuli 1060, joka oli aiempia vuosia enemmän. Näistä noin neljännes täytti edellytysten karkean tutkinnan jälkeen kaupungin etuosto-oikeuden käyttömahdollisuuden. Nämä kaupat valmistellaan lain mukaisen kolmen kuukauden määräajan puitteissa kaupunginhallituksen esityslistalle. Etuosto-oikeutta käytetään verraten harvoin, mutta sen merkitys kaupungille on suuri. Lain velvoittama kaupungille toimitettava ilmoitus toimii kaikkine tietoineen tärkeänä maapolitiikan välineenä mahdollistaen mm. erilaisten maankäyttömuotojen markkinahintojen seuraamisen. Etuostolaki ja sen käyttäminen lisäävät maanomistajien myyntitarjouksia kaupungille ja edistävät neuvotteluhaluutta edistäen näin vapaaehtoisia kauppia. Jatkuvalla kiinteistökauppojen seurannalla ja valmistelulla kaupungilla on valmius tarvittaessa puuttua yksityisten välisiin kauppoihin ja toteuttaa myös sitä kautta johdonmukaista maapolitiikkaa.

Etuoisto-oikeuden käyttämispäätöksiä on verrokkikaupungeissakin tehty, kuten Salossa. Yleisesti voisi sanoa, että etuostopäätöksiä tehdään kerran viidessä vuodessa tai sitä

harvemmin. Paikallisesti myös yhdistyneiden kuntien alueilla suurimmissa kunnissa on käytetty etuosto-oikeutta. Etuosto-oikeuden käyttämisen valmistelun kirjallisiin perusteluihin tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska on melko yleistä, että päätöksistä valitetaan. Edellytykset löytyvät etuostolaista. Aiemin todetut pinta-ala ym. edellytykset ovat varsin selkeitä, mutta kokemukset osoittavat, että perusteltua näyttöä vaativia asioita ovat joskus vähemmälle huomiolle jäävät etuostolain 1.4 §:n edellytykset. ”Kunta voi käyttää etuostoa vain maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten”. (3)

Kunnan on siis päätöksessään perusteltava, että sillä on etuostopäätöstä tehdessään ollut aluetta koskeva suunnitelma tai muu asianmukainen peruste. Etuostolain muutos vuonna 1990 vahvisti kuntien maapoliittista asemaa siten, ettei laki edellytä nykyään nimenomaan esim. yleis- tai asemakaavan tasoista suunnitelmaa.

Salossa käytettiin viimeksi etuostomenettelyä vuonna 2010. Ostaja valitti päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen, josta tämä sai kielteisen päätöksen eli kaupungin huolellisesti valmisteleva päätös jäi voimaan. Valittaja ilmoitti sittemmin, että luopuu mahdollisuudestaan valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen todetessaan kaupungin perustelut niin vahvoiksi. Etuostomenettelyn kohde sijaitsi osayleiskaavaluonnoksen alueella. Ostaja ja myyjä olivat tietoisia yleiskaavatyöstä ja sisällöstä alueella. Vaikka osayleiskaava ei vielä ollut etuostomenettelyn alkaessa vahvistunut, aikaisemmasta tapauksesta opittuna päätöstekstistä ilmenivät selkeästi ja kattavasti etuoston käyttämisen perusteet siinä nimenomaisessa tapauksessa.

Aiemmalla tapauksella tarkoitan etuostopäätöstä, jonka Salon kaupunginhallitus teki viitisen vuotta aiemmin. Myös tällöin ostaja valitti päätöksestä Turun hallinto-oikeuteen. Valittaja sai asiasta kielteisen päätöksen eli kaupungin etuostopäätös jäi voimaan. Ostaja valitti kielteisestä päätöksestään edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonka päätöksellä ostajan valitus hyväksyttiin äänestystuloksella 5-4 eli kaupungin etuostopäätös kumottiin ja kaupunki veloitettiin maksamaan aiheutuneet kulut. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteena oli kiteytettynä, ettei päätöksen perusteluista käynyt selkeästi ilmi minkälainen suunnitelma kaupungilla oli etuostomenettelyn mukaisen alueen käytöksi. Lisäksi päätöksessä viitattiin, ettei halpa hinta oikeuta kaupunkia hankkimaan maa-alueita varastoon etuostomenettelyn avulla.

Mielenkiintoiseksi korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen teki vielä se, että ostaja ja myyjä ilmoittivat vastineessaan edullisen hinnan johtuvan siitä, että siihen sisältyi heidän välillään sovittua työsuoritusta. Tulkitsin asian tarkoittavan osittain pimeää kauppahintaa, jolle ei yleisesti oikeuskäytännössä suoda lain suojaa. Tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä asian käsittelyn tai päätöksen kannalta.

Kiinteistön arvon perusteella kaupungille vuosittain suoritettavasta kiinteistöverosta säädetään kiinteistöverolaissa. Valtuusto määrää kaupungin kiinteistöveroprosenttien suuruuden vuosittain etukäteen. Valtuusto voi määrätä erikseen rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, joka on vähintään 1,00 ja enintään 3,00.

Erillistä veroprosenttia voidaan soveltaa rakentamattomaan rakennuspaikkaan, jos laissa tarkemmin määritellyt seitsemän edellytystä täyttyvät. Lisäksi laissa määritellään tarkemmin milloin rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa ja mitä asemakaavan mukaisella asuinrakennuksen rakennuspaikalla tarkoitetaan.

Korotettu kiinteistöveroprosentti päätettiin ottaa Salossa käyttöön vuoden 2012 alusta lukien. Päätöksen saatua lainvoiman se aiheutti melko kiireisen projektin, jotta lain tarkoittamien kiinteistöjen listaukset tarpeellisine tietoineen saatiin toimitettua verottajan edellyttämään määräaikaan mennessä. Kaupunki sai toimitettua listauksen selkeimmistä kohteista (noin 430) vuoden 2012 alkuun mennessä ja enemmän selvitystä vaativien kiinteistöjen osalta (noin 50) tammikuun 2012 loppuun mennessä. Koska työhön käytettävissä ollut aika oli hyvin lyhyt, työ päätettiin tehdä usean henkilön voimin jättämällä tänä aikana kaikki muu mahdollinen työ tuonnemmaksi. Laadimme tekijöille yhdenmukaisen koonnin tarvittavista ohjeista lisätynä joillakin selventävillä esimerkeillä. Ennen verottajalle lähettämistä käytiin vielä yhteisesti läpi kaikki tapaukset ja tulkintaa vaativissa tapauksissa yhteisen linjan mukaiset tulkinnat. Eniten tulkintaa vaativissa tapauksissa pidimme lähtökohtana, myöntäisikö rakennusvalvontaviranomainen kyseiselle rakentamattomalle asuintontille rakennusluvan. Rakennusluvan edellytykset kun ovat lähinnä juuri niitä, jotka kiinteistöverolaki määrittelee korotetun kiinteistöveron perinnän edellytyksille. Korotetun kiinteistöveron määrääminen maanomistajille aiheuttaa myös luonnollisesti tyytymättömyyttä tehtyihin tulkintoihin ja veronkorotuspäätöksiin. Nähtäväksi jää, miten paljon korotetun kiinteistöveron käyttöönotto Salossa saa aikaan valituksia.

Salossa korotetun kiinteistöveron piiriin tehdyn kiinteistöluettelon verottajalle lähettämisen jälkeen julkaistiin uusi Turun hallinto-oikeuden päätös, jossa katsottiin, ettei kaupunki voinut periä korotettua kiinteistöveroä sellaisen asemakaavan mukaiselta rakennuspaikalta, joka oli rakennuskiellossa puuttuvan sitovan tonttijaon johdosta. Kyse oli asemakaavasta, joka oli vahvistettu rakennuskaava-alueella ennen vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tuloa. Tämä tuore ennakkopäätös aiheutti vielä jonkin verran tarkistuksia, koska nykyisen Salon kaupungin alueella on yli kolmekymmentä erillistä asemakaava-alueä. Tarkistukset kuitenkin osoittivat, että kaikki entisten kuntataajamien asemakaavat ovat entisiä rakennuskaavoja, jotka ovat maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tullessa muuttuneet asemakaavoiksi.

Vanhan Salon keskustan alueella asemakaavat ovat taas jo ennestään olleet sitovan tonttijaon alueä ja kaupungin kiinteistörekisterin pitoäuetä. Nähtäväksi jää, paljonko nyt käyttöön otettu korotettu kiinteistövero saa Salossa valituksia käsiteltäviksi. Korotettu kiinteistövero oli aikaisemmin käytössä vain Halikon kunnassa.

Tuloverolaissa on säädökset muun muassa metsätalouden pääomatulosta, luovutusvoiton veronalaisuudesta ja sen laskemisperusteista. Säädöksissä oli myös kunnalle luovutetun kiinteistön määräaikainen verovapaus, jota kaupunki ei tällöin onnistunut hyödyntämään. Mainittuna aikana oli saatu neuvottelutulos kahdestakin merkittävämmästä raakamaakaupasta, mutta kaupunginhallitus päätti myönteisestä päätösehdotuksesta huolimatta olla tekemättä kyseisiä kauppvoja. Jälkikäteen kohteet helposti tunnistaen oli todettavissa kaupungin neuvottelutuloksen olleen kaupungille edullinen, eli kaupat olisi ollut kannattavaa tehdä. Tässä oli konkreettisesti havaittavissa, että säädetyllä luovutetun kiinteistön määräaikaisella verovapaudella oli siis todellista merkitystä, vaikkei kaupunki tässä tapauksessa sitä päättänytkään hyödyntää. Tuloverolain 49 §:n mukaan luovutusvoitto on kuitenkin osittain verovapaata kaupungin ollessa ostajana. Tällä seikalla on monissa tapauksissa merkitystä maanhankinnan kannalta.

3.5 Maapolitiikan merkitys talouden näkökulmasta

Kuten aiemmin on jo mainittu maapolitiikan hoitamisella on huomattava merkitys kaupungin talouden kannalta. Tämän vuoksi haluttiin kirjata kaupungin maapoliittiseen ohjelmaan, että vapaaehtoisissa kaupoissa kaupungin tulee ajoittaa maanhankinta

kaavoitettavaksi aiotulle alueelle riittävän ajoissa eli aikaa tulee varata yli 5 vuotta ja mielellään vähintään 10 vuotta.

Kun kaupunki on sijoittanut merkittävästi yksittäisen alueen maanhankintaan tulevaa kaavoitusta varten eikä kokonaisuudesta päästä etenemään vapaaehtoisin kaupoin, niin kaupunki voi maapoliittisen ohjelman kirjauksen mukaan harkita lunastuksen käyttämistä, kuten edellä on todettu. Lunastaminen on perusteltavissa maanomistajien yhdenmukaisen kohtelun lisäksi myös kuntalaisten suhteen vastuullisen taloudenpidon kannalta.

Raakamaatilannetta ja lähitulevaisuuden maapoliitiikan haasteita pohdittaessa tulee muistaa, että Salon kaupunki on kasvava ja kehittyvä sekä pinta-alaltaan laaja kaupunki, joka joutuu vastaamaan kehittyvien toimintojen ja rakentamisen haasteisiin.

Tämä tarkoittaa, että kaupungin menestymisen yhtenä tärkeimpänä edellytyksenä ovat riittävät resurssit aktiivisen maapoliitiikan hoitamiseen. Raakamaan hankinnassa maapoliittiseen ohjelmaan kirjattu kaupungin strategian mukainen vuosittainen 100 kpl tontinluovutustavoite edellyttää raakamaata kaavoitettavaksi 25-30 ha/vuosi. Strategian mukaan raakamaata tulee olla 10 vuoden tarvetta vastaava määrä. Vuoden 2010 lopussa raakamaata oli noin 450 ha, joka vastasi noin 16 vuoden tarvetta. Tässä yhteydessä on todettava, ettei asetettu tontinluovutustavoite toteutunut vuonna 2011 ja Salossa tapahtuneiden teollisuuden rakennemuutosten johdosta aiheutunut työpaikkojen vähentyminen tulevat vaikuttamaan tontinluovutusmääriin vielä tulevinakin vuosina. Tilanne näkyy myös kunnallistekniikan rakentamisen, raakamaan hankinnan ja kaavoittamisen vähentyvänä tarpeena.

Kuntien yhdistämisen jäljiltä raakamaan määrä on vastannut asetettuja tavoitemääriä ja jopa ylittää strategian mukaisen tavoitteen. Lähivuosien haasteena onkin laajalla alueella sijaitsevan raakamaavarannon täydentäminen kaavoitettaviksi yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi.

Raakamaan tarve saattaa vaihdella voimakkaastikin alueellisesti kaupungin sisällä eikä kohdennu aina sinne, missä raakamaavarantoa on parhaiten tai millä alueella vapaaehtoiseen maanhankintaan on parhaat edellytykset. Raakamaan sijainti ja määrät eivät sijoitu välttämättä optimaalisesti johtuen kuntien yhdistymistä edeltävän ajan erilaisista lähtökohdista nykytilanteeseen verrattuna. Tavoitteena on kestävän

kehityksen vaatimukset täyttävä kokonaistaloudellinen ja tasapainoinen kaupunkirakenne.

Tavoitteen toteuttaminen edellyttää aktiivista maanhankintaa vapaaehtoisten kauppojen muodossa sekä maanvaihtoja ja mahdollisesti myös muita lainsäädännön mukaisia keinoja. Keinovalikoiman käyttömahdollisuuksia eri tilanteissa on pohdittu ja kirjattu maapoliittisessa ohjelmassa.

Tavoitteet yhdyskuntarakenteen eheyteen löytyvät maankäytön suunnittelua koskevista normeista. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää tätä varten monipuolisen keinovalikoiman kaavoitukseen ja lupaharkintaan. Hajarakentaminen perustuu paljolti suunnittelutarveharkintaan tai poikkeamispäätöksiin. Lupaharkinnassa harkitaan, aiheuttaako luvan myöntäminen haittaa kaavoitukselle tai muulle alueiden käytölle. Suunnittelutarveratkaisuilla ei tule edistää haitallista yhdyskuntakehitystä. Kunnalla on mahdollisuudet ohjata hajarakentamista. Kunnan on kuitenkin meneteltävä johdonmukaisesti ja noudatettava maanomistajien tasapuolista kohtelua sekä perusteltava lupaedellytykset.

Hajarakentamisen mahdollistaminen tai sen rajoittaminen onkin noussut yhdeksi keskeisimmistä kysymyksistä kunnallispoliittisessa keskustelussa.

Maanhankinnassa ja kaavoituksessa tulee huomioida nykyisen palvelurakenteen sijainti ja resurssit eri alueilla. Hallitulla ja täydentävällä alueittaisella väestökehityksellä turvataan olemassa olevat palvelut ja huolehditaan niiden hyvästä käyttöasteesta. Haasteena on myös hallita rakennettujen palveluresurssien riittävyttä aiheuttamatta maankäyttöpoliittisilla valinnoilla tarpeetonta palvelujen lisärakentamistarvetta. Asiaan on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota kiristyvien talousnäkymien myötä.

Raakamaata ja kaavoitettua kaupungin omistamaa maata tuleekin olla kaupungin eri alueilla siinä määrin, että kunnallistekniikan rakentamisella voidaan ohjata taloudellisesti alueiden rakentumista edellä mainitut seikat huomioiden. Vaihtoehdot alueiden rakentamisessa turvaavat myös pitkäjänteisen ja usein ajallisesti pitkän maanhankintaprosessin toteuttamisen toivotulla tavalla varmistamalla maapohjan kohtuullisen hintatason ylläpitämisen.

4 Toimintaympäristö

4.1 Kuntien yhdistyminen

Salon seudulla toteutettiin ns. monikuntaliitos, jossa 10 kuntaa yhdistyi uudeksi Salon kaupungiksi. Maa- ja tonttipolitiikan hoitamisessa se tarkoitti toiminta-alueen 14-kertaistumista entiseen Salon kaupunkiin verrattuna. Toiminta-alueen laajentumisen myötä merkittävää oli erilaisten käytäntöjen yhteensovittaminen ja jatkaminen yhdenmukaisella tavalla. Keskeiseksi työkaluksi tähän sovittiin heti yhdistymisen aluksi maapoliittisen ohjelman laatimistarve, josta kerrotaan enemmän seuraavassa osiossa.

Suurimmat erot yhdistyneissä kunnissa olivat yleisten alueiden lohkomisessa, ensimmäisen asemakaavan mukaisten katualueiden ilmaisuusvelvollisuuden käyttöönotossa, haltuunottojen tekemisessä sekä tonttien hinnoittelussa ja luovutustavoissa. Vanhassa Salon kaupungissa ensimmäisen asemakaavan mukaisten katualueiden lohkominen ja haltuunotot olivat melko yleisesti tehtyjä, ja ne suoritettiin aktiivisesti uusien asemakaavojen lainvoimaistuttua. Yhdistyneiden kuntien alueilla menettely oli kirjavampaa.

Tonttien luovutushinnat vastasivat periaatteiltaan melko paljon toisiaan Salon ja Halikon alueilla, kuten myös hieman Muurlan ja Perttelin kuntien alueilla. Sen sijaan muiden yhdistyneiden kuntien alueilla neliöhinnat olivat huomattavasti alhaisempia.

4.2 Maapoliittisen ohjelman laatiminen

Kaupungissa harjoitettavan maapolitiikan hoitamisen kannalta virkamiesten ja päätöksentekijöiden asenteet ovat tärkeitä. Maapoliittisen ohjelman laatimisen tarkoituksena on yhdessä sitoutua tarpeellisiksi ja hyväksyttäviksi katsottuihin tavoitteisiin ja toimintatapoihin maapoliittisissa asioissa sekä viestittää niitä myös kaikille kaupunkilaisille. Kuten aiemmassa osiossa todettiin, heti uuden Salon kaupungin alkuvaiheessa kaupunginhallitus päätti perustaa maapoliittisen työryhmän, jonka kokoonpano muodostui asian kannalta keskeisistä virkamiehistä ja tätä varten nimetyistä luottamushenkilöistä.

Virkamiehistä työryhmään nimitettiin kaupunginjohtajan lisäksi teknisen toimen toimialajohtaja, elinkeinotoimen toimialajohtaja, kaupunkisuunnittelujohtaja sekä kiinteistö- ja mittauspalvelujen johtaja. Elinkeinotoimen johtajan siirryttyä eri

työnantajan palvelukseen toimialojen organisaatioita muutettiin siten, että koko elinkeinotoimi lakkautettiin ja sen alaiset osastot siirrettiin muille toimialoille. Samalla virkamiesedustus pieneni yhdellä. Luottamushenkilöedustus koostuu kokoomuksen, keskustan, sosiaalidemokraattien ja perussuomalaisten edustajasta. Työryhmän puheenjohtajana toimii kaupunginjohtaja ja sihteerinä kiinteistö- ja mittauspalvelujen johtaja. Työryhmän keskeiseksi tehtäväksi asetettiin maapoliittisen ohjelmaluonnoksen laatiminen. Toisena merkittävänä tehtävänä maapoliittisessa työryhmässä on miettiä raakamaan hankinnan painopistealueita sekä käsitellä ryhmän sihteerin esityksiä maakauppaneuvottelujen aloittamisiksi ja neuvottelutulosten valmistelua päätöksentekoon.

Kun maapoliittinen ohjelma valmistellaan virkamiesten ja luottamushenkilöiden yhteistyönä, voidaan parhaiten varmistaa molempien osapuolten sitoutuminen ohjelman toteuttamiseen. Ohjelmatyön valmistelun alkuvaiheessa sovittiin tavoitteena olevan yhteinen näkemys maa- ja tonttipolitiikan sekä maankäytön suunnittelun periaatteista siten, että maapoliittista ohjelmaa voidaan käyttää työvälteenä asioiden hoitamisessa. Ohjelman katsottiin onnistuessaan voivan nopeuttaa ja selkeyttää päätöksentekoprosessia, koska monista periaatteista on jo valmiiksi sovittu.

Kaupungin on otettava kantaa, mitä maapolitiikan keinoja käytetään, missä määrin ja milloin, koska esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimus edellyttää kaikkien asukkaiden, maanomistajien ja yritysten kohtelemista samoin periaattein. Tällaiset maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet on hyvä koota yhteen maapoliittiseksi ohjelmaksi. Ohjelmassa kerrotaan yleensä nykytilanteesta, kaupungin maanomistuksesta, maan hinnoista ja tavoitelluista päämääristä. Maapoliittisesta ohjelmasta on sitä kautta paljon hyötyä päätöksentekoprosessissa.

On tärkeää, että maapoliittinen ohjelma pidetään ajan tasalla. Päivityksiä voidaan tehdä esimerkiksi valtuustokausittain (1, s. 97–98). Päivityksen tiheyttä mietittäessä voisi ajatella, että ohjelmaa päivitettäessä useamminkin tai jatkuvasti valtuustokautena, se pysyisi entistä paremmin ajan tasalla. Tässä voi kuitenkin olla haittapuolena se, ettei ohjelmaan voi luottaa pitkäjänteisenä yhteisenä tahtona vaan se pyrkisi liikaakin muuttumaan tapauskohtaisesti. Valtuustokautta pidempi ajanjakso ei taas puolla paikkaansa, koska kyse on kuitenkin sananmukaisesti myös poliittisesta ohjelmasta. Maapoliittinen ohjelma voi ja saakin heijastaa kulloistakin poliittista

tahtotilaa maapolitiikan hoitamisessa lainsäädäntöä ja pitkäjänteistä toimintatapaa unohtamatta.

Salossa ohjelmatyö aloitettiin valtuustokauden alussa. Ohjelmaa laadittiin virkamiestyönä oman toimen ohella ja työstettiin osa-alueittain työryhmässä. Tämän vuoksi ohjelmaluonnoksen laatiminen päätöksentekoa varten valmiiksi on kestänyt kolmisen vuotta. Työryhmä piti kuitenkin tärkeänä ohjelmaluonnoksen valmistelun ohella varsinaista prosessia, jossa virkamiehet yhdessä luottamushenkilöiden kanssa keskustelivat ja valmistelivat asiaa yhdessä, jolloin asialle saatiin kenties parempi yhteinen näkemys ja sitoutuminen. Pitkä valmistelutyön myötä moni luonnokseen kirjattu asia sai jo ohjelmatyön aikana erillispäätöksen eli ohjelmaluonnoksessa kirjatut asiat ovat monilta pääkohdilta jo käytössä ennen varsinaisen ohjelmaluonnoksen hyväksymispäätöstä kaupunginvaltuustossa. Ohjelman päivityksen suhteen lähtökohdiana on pidetty valtuustokausittaista tarkastelua. Ohjelma oli kaupungin ensimmäinen laatuaan, joten jatkossa ohjelman läpi käyminen uusien luottamushenkilöiden kanssa ja sen kautta päivittäminen ei enää viene niin pitkää aikaa kuin tämän ensimmäisen laatiminen.

4.3 Käytännön asettamat vaatimukset

Yhdistymisvaiheessa heräsi keskustelua, että tonttien neliöhinnat tulisi mahdollisesti yhtenäistää. Tämä oli ja on jonkin verran vieläkin mielenkiintoinen näkökohta, sillä yhdenmukaisuusvaatimuksen perusteella vaatimus on ymmärrettävä. Nykytilanteessa kaupungin eri osissa tonttien hinnoittelun lähtökohdat kuitenkin poikkeavat toisistaan.

Salon ja Halikon osalta voidaan todeta asuintonttien luovutushintojen vastaavan likimain niiden tuotantokustannuksia ja hieman voidaan laskea jäävän tämän lisäksi kyseisten asuinalueiden palvelutuotannon rahoittamiseenkin. Muurlassa ja Perttelissä voidaan jälkikäteen arvioida tonttien luovutushintojen kattavan lähinnä maanhankinnan ja yhdyskuntatekniikan rakentamiskulut. Muiden kuntien alueilla tonttien luovutushintoja on kilpailusyistä kompensoitu merkittävästi verovaroin, eivätkä pääasiassa myymällä saadut tulot ole voineet kattaa kuin likimain maanhankintakulut.

Tästä huolimatta näissä kunnissa on kuntien yhdistymisen jäljiltä tonttivarantoa, eli tontteja on riittänyt vapaasti varattaviksi niitä haluaville.

Olen lähestynyt asiaa siten, että mikäli tontit eivät ole kiinnostaneet rakentajia siinä määrin vanhoillakaan hinnoilla, että ne olisivat kaikki tulleet varatuksi, usean euron neliöhinnan korotus voisi tarkoittaa näiden tonttien jäävän rakentamatta. Näiden alueiden rakentamiset on toteutettu entisten kuntien aikana ja rahoituksella. Uusilla rakennettavilla alueilla on otettu käyttöön yhteiset hinnoitteluperiaatteet.

Uuden kaupungin aikana on toteutettu varattaviksi kaksi uutta asuinalueita. Ensimmäinen oli Muurlassa ja toinen Halikossa. Kummassakin hinnoitteluperiaatteet ovat samat, eli niissä on noudatettu likimain entisen Salon ja Halikon käytäntöä. Merkkejä ei ainakaan vielä ole ollut näkyvissä, että tonttien hintoja pidettäisiin liian kalliina. Toki merkitystä on myös sillä, että tontit ainoastaan vuokrataan aluksi eikä myyntihinta näin tule ainakaan aluksi merkitykselliseksi.

5 Tontinluovutusmuodot

5.1 Myynnin edut ja haitat

Tonttia myydessään kaupunki luovuttaa tontin hallintaoikeuden lisäksi myös omistusoikeuden tulevalle rakentajalle ja saa siinä yhteydessä kertakorvauksena tontille määritellyn myyntihinnan. Kaupunki saa siten kaiken tontista tulevan tulon heti käyttöönsä. Kaupungin talouden kiristyessä on tyypillistä, että paineet tonttien myyntiin kasvavat, vaikka muutoin olisikin käytetty vuokraamista. Tonttien myynnissä voidaan käyttää tarjouskilpailua suljetuin tarjouksin tai ns. huutokauppaa. Tavallista on tonttien myynti kaupunginvaltuuston vahvistamiin kiinteisiin hintoihin. Näiden yhdistelmät ovat mahdollisia ja tavallisia.

Tontin myynnissä kaupungilla on paikkakunnalla vähintäänkin alueellisesti niin merkittävä asema, että kaupungin hinnoittelulla on merkitystä myös paikkakunnan vapailla markkinoilla olevien tonttien hintatasoon. Luovuttamalla tontteja alle käyvän hinnan voidaan hillitä tonttien hintakehitystä, jolloin samalla edistetään edullista asumista paikkakunnalla (1, s. 32).

Kaupungille syntyy uuden alueen rakentamisessa kustannuksia maanhankinnan jälkeen maankäytön suunnittelusta, ja suurimmat kustannukset syntyvät lähimpänä tonttien luovutusajankohtaa tapahtuvasta yhdyskuntatekniikan rakentamisesta. Lisäksi kustannuksia syntyy vielä tonttien luovutuksen jälkeenkin erilaisten palvelujen toteuttamistarpeista. Tontin luovuttamiseen myymällä kohdistuukin suurin etu kaupungin talouden kannalta juuri siinä, että myyntitulot saadaan mahdollisimman lähellä samaa ajankohtaa, jolloin suurimmat tonttien kuntoon saattamiseen kohdistuvat menotkin syntyvät. Kaupungin ei siis tarvitse tontteja myymällä luovutettaessa sitoa pääomiaan alueeseen pitkäksi ajaksi, kuten tontteja vuokraamalla luovutettaessa tapahtuu.

Tonttien luovuttamiseen myymällä liittyy haittapuolena, että tontin luovutuksen jälkeen kaupungille ei saada tonteista enää muuta tuloa kuin kiinteistöveron tuotto, jota vuokraamalla luovutetusta tontista ei saada. Kiinteistön verotusarvo on tosin yleensä huomattavasti pienempi, kuin tontin todellinen arvo. Alueesta kaupungille koituvan menot eivät kuitenkaan pääty tontin luovutusajankohtaan.

Alueelle rakennetaan ja ylläpidetään tonttien luovutuksen jälkeenkin puistoja, liikenneväyliä ja verkostoja sekä erilaisia palveluja. Tällaisiin jatkuviin ylläpitokuluihin on siten alueellisesti käytettävissä vain kiinteistöveron tuotot tai sitten ylläpito joudutaan rahoittamaan muuta kautta. Virtanen toteaaakin, että myynnin etu vuokraamiseen verrattuna vähenee pidemmällä aikajänteellä vaikka vaikuttaakin houkuttelevammalta luovutushetkellä. Pidemmällä aikajänteellä myynti ei olekaan paras vaihtoehto. Virtanen on todennut myynnin ongelmaksi sen, että myynti saattaa synnyttää tarvetta myydä jatkuvasti lisää tontteja. (1, s. 40-42.)

Mikäli kaupunki luovuttaa tontit pääosin myymällä, vuokraukseen verrattuna maaomaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät vähenevät. Vuokratonttien hallintaan liittyy paljon tehtäviä, kuten sopimusten seuranta, vuokrien laskutus sekä sopimusten

jatkamisiin liittyvät toimenpiteet mahdollisine neuvotteluineen. Maaomaisuusrekisteriä kaupunki joutuisi sitä vastoin pitämään kaikesta huolimatta, sillä sen verran maaomaisuutta kaupungeilla on aina olemassa. Samalla maaomaisuuden hallintaan liittyvät tehtävät ja järjestelmät tukevat tontinluovutus- ja varausjärjestelmiä sekä markkinointia internet-karttapalveluissa.

Kun kaupunki luovuttaa tontin myymällä, myyty maa-alue poistuu kaupungin omistuksesta ja määräysvallasta pysyvästi eikä sitä saa tarvittaessa takaisin kuin mahdollisesti neuvotteluteitse ostamalla. Mikäli kaupunki tarvitsee alueita myöhemmin käyttöönsä, joissakin tapauksissa lainsäädännön suomat pakkokeinot voivat tulla kysymykseen, mikäli poliittista tahtoa ja määrärahoja prosessin toteuttamiseen on olemassa. Mikäli siis kaupungin myymien maa-alueiden maankäyttötarkoitus myöhemmin muuttuu tai tehostuu, on tavallista, että osa arvonnoususta tulee silloiselle maanomistajalle. Kaavamuutostilanteissa on tyypillistä neuvotella kaavoitus sopimuksista, jossa osa maanarvon kohoamisesta ja syntyneistä kustannuksista tulee kaupungille, mutta tilanne on kuitenkin erilainen kuin kaupungin vuokratonttien osalla.

Salossa kuten monissa muissakin kaupungeissa, joissa tontteja pääasiassa vuokrataan, on tyypillisesti mahdollista ostaa rakennettu tontti myöhemmin omaksi. Vuokrakauden aikana maksettuja vuokria ei yleensä hyvitetä tontin myynnissä vaikka poikkeuksiakin löytyy. Vuokratontteja ostetaan Salossa omaksi pitkin vuokrakautta, mutta eniten vuokrakauden päättyessä.

Tonttien hinnat on vuokrien ohella sidottu elinkustannusindeksiin. Tästä johtuen tonttien vuokrahinnat ovat vuokrakauden loppupuolella melko edullisia, kun taas vuokrasopimuksen uusimisen jälkeen vuokrataso nousee ajankohtaa vastaavalle tasolle.

5.2 Vuokraamisen edut ja haitat

Tonttia vuokratessaan kaupunki luovuttaa tontin hallintaoikeuden tulevalle rakentajalle, mutta ei omistusoikeutta. Kaupunki ei saa vuokrasopimuksen allekirjoitusajankohtana muuta, kuin sopimuksen mukaisen lupauksen muine ehtoineen vuotuisen vuokran saamisesta koko sovitun vuokra-ajan. Tyypillisinä ehtoina on, että vuokran määrä

sidotaan johonkin indeksiin. Salossa käytössä on vuokrasopimuksen solmimista edeltävän vuoden elinkustannusindeksin keskiarvo. Vuosivuokran määrä lasketaan luovutushetken tonttihinnasta määrättyinä prosenttiosuutena. Nykyisen Salon aikana laadituissa asuintonttien vuokrasopimuksissa käytetään viittä prosenttia. Tämä prosentti näyttää olevan myös valtakunnallisesti hyvin tavallinen. Vanhassa Salossa oli käytössä 4,2 %, ja muissa yhdistyneissä kunnissa prosentit vaihtelivat neljän ja kuuden välillä.

Merkittävä vuokraamisen heikkous myyntiin verrattuna on, että varsinkin kaupunkien nykyisissä taloustilanteissa joudutaan ottamaan lainaa raakamaan hankintaan ja tonttien rakentamisen rahoitukseen. Näin ollen kaupungille koituu alhaisenkin korkotason aikana lisäkustannuksia.

Vuokratessa ei siis saada korvausta luovutetusta maasta, vaan voidaan todeta, että maan hallinnan määräaikaisesta luovutuksesta toisen käyttöön saadaan vuotuista tuottoa sen mukaisesti, mitä on sovittu. Salossa vuokraprosentti uusien sopimusten osalta sovittiin maapoliittisessa työryhmässä maapoliittisen ohjelman laatimisen yhteydessä. Päätös prosenttiluvun osalta päätettiin erillisenä kaupunginvaltuustossa muiden yhtenäisten luovutusehtojen ohella melko pian uuden yhdistyneen Salon kaupungin alkuvaiheessa.

Tontinvuokrasopimuksessa tulee noudattaa säädöksiä, jotka on määritelty maanvuokralaissa, vaikka periaatteessa vallitseekin sopimusvapaus ja monet ehdot ovat vapaasti sovittavissa. Tontin vuokrasopimus on tehtävä määräaikaisena vähintään 30 vuodeksi ja enintään 100 vuodeksi.

Tätä koskevat säädökset löytyvät maanvuokralaista. Asuntotonteilla käytetään yleisesti 50–60 vuoden vuokra-aikaa. Salossa on yleisesti käytössä 50 vuoden vuokra-aika. Vuokrasopimusten uusimistilanteessa voidaan sopimusta jatkaa myös lyhyemmäksi aikaa.

Vuokramiehellä on oikeus siirtää sopimus kolmannelle kaupunkia kuulematta. Tontin vuokrasopimuksissa käytetään Salossa ehtoa, ettei rakentamattoman tontin vuokrasopimusta saa ilman kaupungin suostumusta siirtää kolmannelle. Kieltävään ehtoon sisältyy sopimussakko, kuten yleisesti käytettyyn ehtoon

rakentamisvelvoiteajasta. Rakentamisvelvoitteeseen liittyy myös ehto, että kaupungilla on oikeus purkaa vuokrasopimus, mikäli vuokramies ei sovittuna määräaikana täytä rakentamisvelvoitettaan. Vuokrasopimukseen on ylipäätään muutenkin helpompi asettaa kaupungin haluamia ehtoja, kuin kauppakirjaan. Lisäksi kaupungin on helpompi toteuttaa vuokrasopimusehtojen laiminlyöntien seuraamuksia kuin vastaavia kauppakirjan sopimusehtoja.

Vuokrauksen etuja käsiteltiin edellä lähinnä vuokraajan eli kaupungin näkökulmasta. Vuokrauksessa on kuitenkin etuja myös rakentajan kannalta. Merkittävänä etuna voidaan pitää tontinluovutuksen joustavuutta ja nopeutta alkuvaiheessa sekä rakentajan rahoitustarpeen helpottumista rakentamisen alkuvaiheessa. Rakentajan ei tarvitse sijoittaa rakentamisprojektinsa alkuvaiheessa pääomia maapohjaan, vaan voi keskittyä varsinaisen rakentamisen rahoitukseen. Salon kaupungissa tontin voi kuitenkin ostaa halutessaan myöhemmin omaksi. Joustava ja nopea menettely tontin varauksesta vuokraukseen on omiaan myös madaltamaan rakentamispäätöstä ja sitä kautta helpottaa tonttien markkinointia eli menettely lisää markkina-arvoa. Toki järjestelmän joustavuus tuo myös tullessaan ilmiön, että jonkin verran vuokrattujen tonttien vuokrasopimuksia puretaan. Siten rakentamispäätöksen peruminenkin on helpompaa ja halvempaa. Kaupunki saa kuitenkin vuokra-ajalta tontinvuokrat, ja palautunut tontti on nopeasti uudelleen varattavissa halukkaille rakentajille.

Vuokrasopimuksissa on maininta sopimuksen päättymisajankohdasta ja yleensä myös sopimusehto, että sopimus päättyy tällöin ilman eri ilmoitusta ja että vuokramiehellä on oikeus saada pyynnöstään jatkaa sopimusta edelleen. Tämä ei kuitenkaan yleensä tarkoita, että sopimusehdot, kuten vuokrataso, säilyisivät ennallaan.

Tyypillisesti elinkustannusindeksiin sidottu vuosivuokran määrä ei ole kuitenkaan seurannut yleistä kustannustason ja tonttien hintatasoa, joten sopimuksen uusimisajankohtana on tiedossa tuntuvakin vuosivuokran korotus. Tällöin osa tonttien vuokramiehistä kiinnostuu tontin omaksi lunastamisesta.

Asuintalon sijainti vuokratontilla vaikuttaa kohteen hintaa alentavasti, koska vastaavasti omistustontilla sijaitseva kohteen hintaan sisältyy myös tontin arvo. Vuokratontilla sijaitseva kohde on myös sen vuoksi hinnaltaan alhaisempi, koska vuotuinen tontinvuokra lisää asumiskustannuksia (11, s. 232). Uskoisin väitteen pitävän Salossa

vain osittain paikkansa, koska vuokratonttien osuus on merkittävän suuri verrattuna omistustontteihin. Ydinkeskustan alueella tilanne on toinen, mutta tarkasteltaessa asuinalueita noin 5 kilometrin etäisyydellä ydinkeskustasta ja yhdistyneiden kuntien taajamissa ei omakotitalojen myyntihinnoissa näytä olevan merkittävää eroa tontin omistusmuodon perusteella. Omakotitalojen hinnat liikkuvat samalla tasolla riippumatta siitä, onko talo omalla vai vuokratontilla. Omalla tontilla olevan omakotitalon myyntivalttina saattaa olla tontin omistaminen.

Tästä voidaan johtaa vuokratonttien osalla jonkinmoinen epäkohta, joka ilmenee siten, että tontin ensimmäinen vuokraaja ja omakotitalon myyjä saa myydessään enemmän voittoa verrattuna omalla tontilla olevan omakotitalon myyjään. Salossa omakoti,- pari- ja rivitaloja rakentavat paljolti pienet rakennusliikkeet ja urakoitsijat. Nämä haluavat yleensä vuokrata tontin kaupungilta, mikäli se on mahdollista. Seuraava omakotitalon omistaja maksaa omakotitalosta vuokratontilla yleensä samaa tasoa olevan hinnan kuin omistustontillakin olevasta ja tämän lisäksi vielä asuessaan vuotuiset vuokrat. Tästä näkökohdasta tarkasteltuna olisi kaupungin talouden ja tasapuolisuuden nimissä vältettävä vuokraamista nyky muodossaan.

Salossa uudet luovutettavat tontit hinnoitellaan aluekohtaisesti kaupunginvaltuuston päätöksellä. Hinnoittelupäätöksessä alueelle vahvistetaan perushinta, jota korotetaan tai alennetaan tonttikohtaisilla tekijöillä. Sijainniltaan paremmat tontit esimerkiksi päätyvän kadun päässä ja puiston laidassa voidaan hinnoitella tuntuvasti kalliimmiksi. Tällöin näiden tonttien myyntihinta ja sitä kautta vuosivuokra on korkeampi, kuin samalla alueella sijaitsevien tavallisempien tonttien.

On perusteltua hinnoitella kalliimmaksi sellaiset tontit, joiden varaajiksi olisi enemmän rakentajia kuin tontteja on saatavilla. Vastaavasti on perusteltua hinnoitella halvemmiksi sellaiset tontit, joita ei mahdollisesti varata varausaikana vaan ne siirtyvät jatkuvan varauksen piiriin varattaviksi seuraavien kuukausien tai jopa vuosien aikana. Leikillisesti onkin vastattu vaatimukseen saada tarjolle enemmän kiinnostavia tontteja siten, että pitäisi olla sellaisen ammattitaidon omaavia kaavoittajia, jotka osaavat suunnitella asuinalueille vain puistoon rajoittuvia kadun päätytontteja.

Huonona puolena hinnoitteluperiaatteessa on, että vuokratonteissa tontin ensimmäinen rakentaja saa myydessään tästä keskimääräistä paremmasta sijainnista eräänlaista

ansiotonta arvonnousua. Vaikka myyjä ei omistakaan tonttia, kohde on kiinnostavampi kuin alueella vähemmän kiinnostavassa paikassa sijaitseva vastaava omakotitalo. Yhteiskunnan kannalta tämä on jonkinlainen epäkohta, koska arvonnousu tulisi saada yhteiskunnalle uusien alueiden ja niiden palvelujen rakentamiseen. Onkin huomattavissa, että omakotitalon rakentajat, ovat he sitten yksityisiä perheitä tai rakennusliikkeitä, tekevät perustellusti päätöksen olla ostamatta vuokratonttia omakseen, mikäli aikovat myydä omakotitalon lähimpien vuosien aikana. Näin omakotitalon myynnistä jää ikään kuin enemmän voittoa. Tämä suurempi voitto on edellä mainittua arvonnousua.

Tonttien luovuttamisessa vuokraamalla on myös eräänlainen alueiden sosiaalinen näkökohta. Menettelyssä, jossa kaikki tontit vuokrataan aluksi ja tontin voi rakentamisvelvoitteen täytettyä lunastaa omakseen tapahtuu alueittain muutosta, jossa osa vuokramiehistä ostaa omakotitalotonttinsa. Muutaman vuoden jälkeen alueella on satunnaisessa järjestyksessä sekä vuokra- että omistustontteja. Asukkaat eivät myöskään näe, kuka naapurustosta asuu vuokra- tai omistustontilla. Menettely on näin omiaan asuttamaan alueelle hieman erilaisessa taloudellisessa ja mahdollisesti myös yhteiskunnallisessa asemassa olevia perheitä. Tämän voisi katsoa olevan sosiaalisessa mielessä hyväksi.

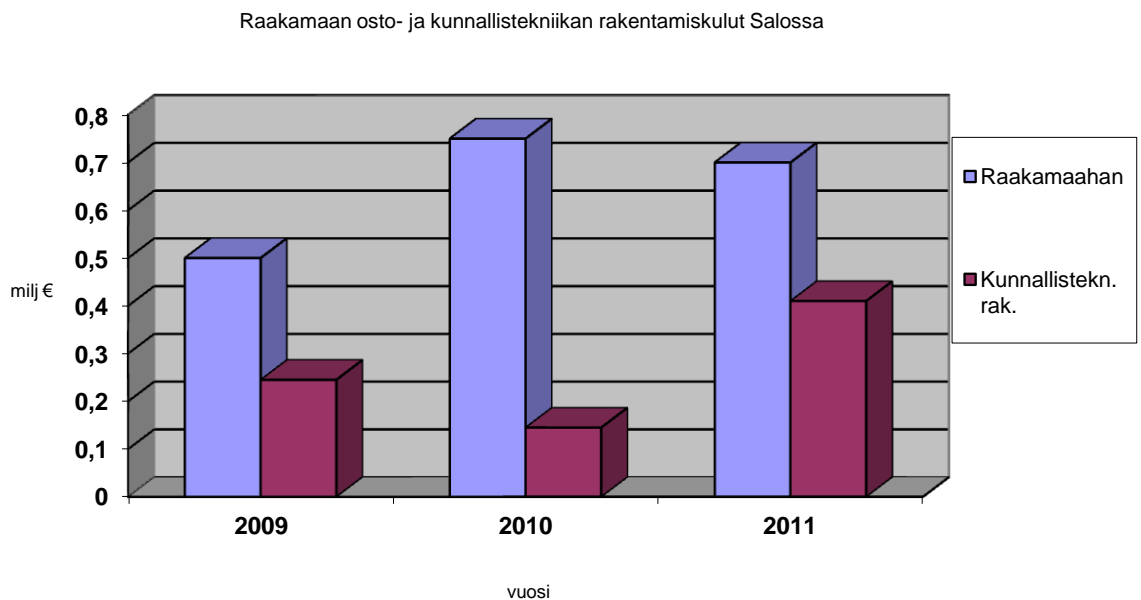
Huonona puolena tässä käytännössä on, että mikäli kaupunki haluaa mahdollisuuden ottaa alueen myöhemmin uuteen käyttötarkoitukseen, omistuksen pirstoutuminen hankaloittaa asiaa merkittävästi. Tällöin tulisi pitäytyä kokonaan vain vuokrausmahdollisuudessa ja, mikäli tarpeen, osoittaa erikseen ne alueet, joissa tontin voi myös halutessaan ostaa tai kaupunki voi määrätä tontin ostamisen ainoaksi vaihtoehdoksi.

5.3 Luovutusmuotojen taloudellinen vertailu

Kun kaupungilla on merkittävästi vuokratontteja ja -tuloja, voidaankin yhtä hyvin peilata raakamaan hankintakuluja ja uusien tonttien kuntoon saattamiskustannuksia rahoitettavan maanvuokratuloilla. Salossa vuotuiset maanvuokratulot ovat noin 3 milj. euroa. Vuosittaiset tonttien myyntitulot ovat noin 0,2–0,5 milj. euroa. Maanhankintaan on vastaavassa tilanteessa budjetoitu 0,7 milj. euroa.

Budjetoitua maanhankintarahaa on Salossa mielletty budjettieränä, jota käytetään tilanteen vaatiessa budjetoitua enemmän tai jätetään kokonaan käyttämättä. Vanhan Salon aikana käytettiin vuosina 2005–2007 maanhankintaan keskimäärin 2 milj euroa vuodessa, joka näkyy nyt pienempänä raakamaan hankintatarpeena vanhan Salon alueella. Uusien asuinalueiden kunnallistekniikan rakentamiseen on vuosittain budjetoitu vaihtelevia määriä, mutta esimerkiksi vuonna 2011 summa oli noin 0,4 milj. euroa. Vuosittaisessa budjetissa vastaava määrä on varattu vesihuollon rakentamiseen. Näin asiaa ajatellen vuokraaminen on kaupungin talouden kannalta suositeltavampaa kuin myyminen.

Vuosittaista raakamaan ostomenoja ja kunnallistekniikan rakentamiskuluja kuvataan seuraavassa kaaviossa 1.



Kaavio 1. Vuosittainen raakamaan osto ja kunnallistekniikan rakentaminen euroina. (Lähteenä Salon kaupungin talousarvotiedot).

Virtanen esittää kirjassaan, että kaupunki voi periä tontinvuokran myös etukäteen, jolloin osa tai koko vuokra peritään vuokrakauden alussa diskontattuna (1, s. 40). Tällaista vuokran etukäteen perimistä ei ole asuintonteilla käytetty Salossa eikä tiedossani ole myöskään sitä käytetyn mainituissa verrokkikaupungeissa. Nähdäkseni olisi enemmän asiakaslähtöisesti perusteltua alentaa ensimmäisten vuosien vuokraa. Poikkeuksena tähän on Salossa käytetty mm. sähköyhtiöiden pienten maa-alueiden vuokraamisessa muuntamoiksi. Tällöin maa-alueen vuokrasopimus on tehty yleensä 25

vuodeksi ja vuokra on peritty heti vuokrasopimuksen allekirjoittamisen jälkeen koko vuokratuotolta.

Hallintamuodon valinnan mahdollisuuden myötä kaupungille tulee sekä vuokra- että myyntituloja asukkaiden valitsemana eikä kaupungin määräämänä. Vuosittain osa vuokratontin haltijoista päätyy ostamaan tonttinsa omaksi.

Kaupunki saa tällä käytännöllä toivomassaan määrin vuotuisten vuokratulojen ohella maanmyyntituloja. Useissa kaupungeissa on talouden vuoksi päädytty vuokraamaan osa ja myymään osa tonteista, jolloin tulevien asukkaiden valinnanvapautta ei ole ja alueista muodostuu kokonaan omistustontti- tai kokonaan vuokratonttialueita.

Myynti on parempi vaihtoehto, jos kaupunki tarvitsee tuloja nopeasti. Vuokrauksen hyvänä puolena ovat vakaat ja melko varmat maanvuokratulot vuodesta toiseen. Vuokratulot ovat myös hyvin ennustettavia ja siten helpottavat talousarvioiden laatimista. Tonttien myyntitulot voivat vaihdella vuosittain paljonkin, kun taas vuokratulot pysyvät vakaina myös heikoimmissa taloustilanteissa. Heikoimmissa taloustilanteissa vakaat tulot ovat kaupungille myös merkittävämpi arvo kuin hyvässä taloustilanteessa. Tonttien luovutus käy vilkkaimpana yleensä juuri vain hyvässä taloustilanteessa. Vuokraaminen tasaa siis hyvin maaomaisuudesta saatavia tuloja eri suhdannetilanteissa. Tällä on merkitystä kaupungin talouden kannalta, koska kaupungin käyttömenot pysyvät melko samalla tasolla suhdannevaihteluista huolimatta ja sen vuoksi myös tasaisilla tuloilla on arvonsa.

Vuokrauksen kannattavuutta suhteessa myyntiin voidaan tarkastella myös vallitsevan markkinoilta saatavan lainakoron näkökulmasta suhteessa kaupungin perimään tontin myyntihinnasta laskettavaan vuokratontin vuosivuokraan.

Salossa peritään tontin vuosivuokrana 5 % sen myyntihinnasta laskettuna. Yksinkertaisesti laskettuna voisi verrata tätä tuotto prosenttia kaupungin lainapääomasta maksamaan korkoon, joka nyt vallitsevan matalien korkojen aikana alittaa selkeästi tontin vuokrista perityn prosentin. Tällä laskutavalla voisi tehdä jopa sellaisen johtopäätöksen, että kaupungin kannattaa lainata rahaa tonttituotantoon esim. 2 %:n korolla saadakseen sijoitetulle pääomalle 5 %:n koron. Ihan näin yksinkertaisesti ei kuitenkaan pidä tehdä johtopäätöksiä, sillä muitakin asioita tulee

ottaa huomioon. Laskelmia tarkentaessa on huomioitava kiinteistöveron vaikutus, vuokrausjärjestelmän kulut, indeksisidonnaisuuden ennustettavuus, päättyvien vuokrasopimusten edellyttämien neuvottelujen ja valmistelun vaatimat resurssit ja kiinteistöjen arvokehitys.

Kaupunki saa vuokratonteista kiinteistöveroä vain rakennusten osalta, kun myyntitonteista myös maapohjan osalta. Kiinteistöveron erotus on melko vähäinen, koska tontin maapohjan arvo ei ole merkittävä suhteessa rakennusten arvoon. Lisäksi kaupungit pyrkivät pitämään vakituisten asuintonttien kiinteistöveron tarkoituksellisesti alhaisena, jotteivät asumismenot tätä kautta nousisi korkeammalle. Tulevaisuudessa kiinteistöveron tuottovaatimukset saattavat kuitenkin muuttua. Kaupunkien on taloustilanteen entisestään kiristyessä pohdittava kaikkien verojen ja maksujen perimisen suhteen mahdollisuuksia saada enemmän tuloja kattamaan lisääntyvät menot.

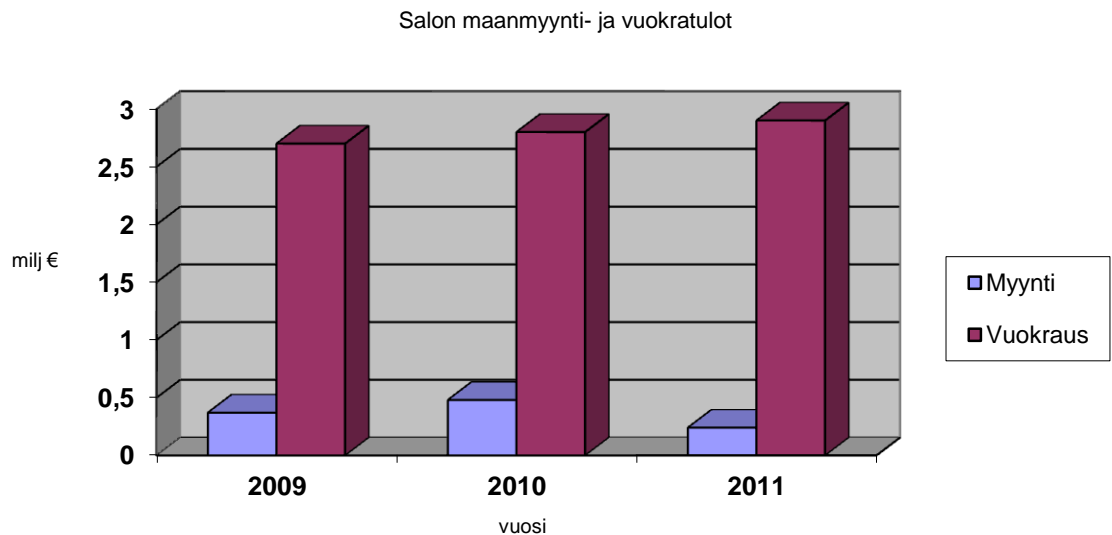
Kaupunki joutuu ylläpitämään maaomaisuuden hallintajärjestelmiään vuokratonttien hallinnoimiseksi ja vuokranperinnän hoitamiseksi. Tästä koituu jonkinlaisia kuluja. Toisaalta maaomaisuuden hallintajärjestelmiä tarvitaan kaupungin maaomaisuuden tonttituotantoon ja sen markkinointiin tonttien luovutustavasta riippumatta. Tonttien vuokraus tuo lisäkuluja lähinnä vuokranlaskutuksen ja sopimushallinnan osalta.

Vuokrat sidotaan yleensä elinkustannusindeksiin, joten vuokranmäärä suhteutetaan indeksiin laskettavien hyödykkeiden hintojen nousun suhteessa. Kaupungeissa käytetään yleensä edellisen vuoden keskihintaindeksiä eli edellisen vuoden joulukuun indeksin pistelukua. Pisteluku on vuosittain lähes poikkeuksetta suurentunut. Poikkeuksena oli vuosi 2010, jolloin pisteluku oli sama kuin edellisenä vuonna. Korotusta on vaikea ennustaa. Eri vuosien pistelukuja niiden välillä tehtäviä laskutoimituksia varten voi tarkastella Tilastokeskuksen internet verkkosivuilla. Edellisen vuoden keskihintaindeksi julkaistaan vuoden ensimmäisillä viikoilla.

Luovutusmuotojen välistä taloudellista vertailua tehtäessä tulisi myös huomioida kiinteistöjen arvonnousuodotukset. Virtanen toteaa, että kaupunki voi parhaiten varmistaa arvonnousun itselleen säilyttämällä tontit itsellään ja vuokraamalla niitä. Jos tontti myydään, arvonnousu siirtyy uudelle omistajalle. (1, s. 31) Kaupungin talouden

ja veronmaksajien näkökulmasta on oikeudenmukaisinta, että arvonnousu jää kaupungille.

Kaaviossa 2 esitetään vertailun vuoksi Salon kaupungin maan myyntitulot ja maan vuokratulot.



Kaavio 2. Salon maanmyynti- ja vuokratulot vuosina 2009–2011. (Lähteenä Salon kaupungin talousarviotiedot).

Liiketaloudellisesti kaupungin kannalta ei ole eroa, vuokrataanko vai myydäänkö tontit, jos myyntitulot sijoitetaan vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen ja vuokrataso määrätään vastaamaan tämän vaihtoehtoisen sijoituksen tuottoa (11, s. 232). Käytännössä ei toimita juurikaan näin, vaan vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa kaupunki joutuu kanavoimaan kaikki liikenevät myyntitulot omaan toimintaansa ja ottamaan tämän lisäksi myös lainaa.

Kaupungin ja tontin varaajien näkemykset vuokrauksen ja myynnin eduista ja haitoista voivat jonkin verran poiketa toisistaan. Taloudellisten näkökohtien lisäksi näkemyksiin vaikuttavat myös paljon henkilökohtaiset asenteet ja paikkakunnalla vallitseva käytäntö. Nykyisen Salon alueella vuokraaminen on luonnollinen luovutustapa, koska käytännöllä on pitkät perinteet.

Sen sijaan osassa nykyistä Saloa vuokrausvaihtoehtoon ei suhtauduta myönteisesti, koska käytäntönä vanhassa kunnassa on ollut vain ostaminen. Näiden kuntien alueilla oman maan omistamista arvostetaan enemmän ja näillä alueilla vuokratontti useammin

ostetaankin omaksi heti kun se on mahdollista. Vuokraukseen on suhtauduttu toisinaan jopa niin epäillen, että vuokratessa on haluttu kirjattavan sopimukseen maininta lunastusmahdollisuudesta ja – hinnasta.

6 Tonttien hinnoittelu

Maa- ja kiinteistömarkkinat ovat maan paikkasidonnaisuuden vuoksi hyvin paikkakuntaakohtaisia ja siten mm. pientalotontit voivat olla samankaltaisilla paikkakunnilla hyvin erihintaisia (6, s. 17). Pinta-alaltaan laajassa Salossa on luonnollista, että pientalotonttien markkinahinnat vaihtelevat alueellisesti huomattavasti toisistaan.

Peruslähtökohta on vähintäänkin kaksijakoinen. Vapailla markkinoilla olevien tonttien hinnat perustuvat tuotantokustannuksiin lisättynä markkinatilanteen mahdollistavalla voittomarginaalilla. Markkinatilanteeseen on vaikutusta, onko samalla alueella kaupungin tonttitarjontaa ja miten se on hinnoiteltu. Mikäli kaupungilla on alueella merkittävästi tonttitarjontaa, se ohjaa myös vapailla markkinoilla myytävien tonttien hintoja. Kaupungin luovuttamien tonttien hinnoittelu taas pitäisi asettaa siten, että kaupunki saa tontin tuotantokustannukset perityksi joko tontin myynnillä tai vuokrauksella. Kaupungin ei tule hinnoittelullaan nostaa tonttimaan hintatasoa alueella. Kaupungin luovuttamien tonttien hintataso pitäisi pystyä asettamaan noin 20 % vapaiden markkinoiden hintatasoa alemmaksi. Kaupungin osa-alueilla, jossa kysyntä on hyvä eli markkinat toimivat ei menettely ole ongelmallista. Alueilla, joissa kysyntä on vaisua ja joihin kaupunki pyrkii ohjaamaan rakentamista, tilanne on haasteellisempi.

Näillä alueilla ei ole vapaita markkinoita tai hintataso on niin alhainen, että tuotantokustannuksia on vaikea saada katetuksi. Asia johtaa helposti poliittisen pohdinnan tarpeeseen, halutaanko kyseiselle alueelle osoittaa rakentamista vaikka verovaroin.

6.1 Hinnoitteluvaihtoehdot

Vapailla markkinoilla olevien tonttien hintatason määrittely on haasteellista. Maamarkkinat poikkeavat ns. täydellisen kilpailun kohteena olevista markkinoista. Tontit ovat harvoin suoraan vertailukelpoisia keskenään, vaan ne eroavat sijaintinsa ja muiden ominaisuuksiensa puolesta toisistaan. Kaupunki voi seurata vapaiden markkinoiden hintatasoa kiinteistönluovutusilmoitusten kautta ja käyttämällä niistä laadittuja kauppahintatilastoja. Useimmiten tontit ovat rakennettuja, eikä kaupoista voi suoraan nähdä pelkän maapohjan hintaa. Maapolitiikan pitkäaikaisessa hoitamisessa tulee kuitenkin melko hyvä käsitys eri alueiden keskinäisissä arvostuksissa ja kiinnostuksessa. Tätä kautta tonttien markkinahintatasosta saadaan jonkinlainen käsitys erääksi näkökulmaksi kaupungin tontteja hinnoiteltaessa.

Asuinpientalotonttien kohdalla määriteltäessä markkinahintaa käytetään siis vapailla markkinoilla vastaavan tontin hintatasoa. Haasteena Salossa on tonttimarkkinoiden pienuus. Alueilla, joissa kaupungilla on tarjolla tai tulee tarjolle asuinpientalotontteja, ei yleensä ole normaaleja tonttimarkkinoita, joten hinnoittelun pohjaksi ei ole käytettävissä riittävästi tai lainkaan vertailukauppoja. Tällöin vapaiden markkinoiden hintataso pyrkii määräytymään kaupungin hintatasoa hieman korkeammaksi eikä päinvastoin. Sitä kautta kaupunki kuitenkin käytännössä määrittelee alueen hintatason.

Nykyisen Salon kaupungin aikana kerran kokeiltua yksittäisen tontin hintakilpailussa pohjahinnaksi asetettiin valtuuston aiemmin hyväksymä hinta, jota oli jo aiemmin tonttia vuokrattaessa käytetty. Vuokrasopimuksen tultua puretuksi päätettiin järjestää tarjouskilpailu, jonka tuloksena tontin myyntihinta kohosi noin 25 000 eurosta noin 35 000 euroon. Erityisen halutun ja kiinnostavan tontin kohdalla menettely voi olla perusteltua.

Tavallista on myös hinnoitella asuinpientalotontit omakustannushintaan. Tällöin tontin hinta muodostuu raakamaan hinnasta lisätynä alueen maankäytön ja kunnallistekniikan suunnittelukuluilla, kiinteistönmuodostuskuluilla sekä sekalaisilla hallintaan ja markkinointiin liittyvillä kuluilla. Mikäli alueen käyttöönottoaika on vähäistä pidempi, edellä mainittuihin menoeriin sijoitettujen pääomien korkomenot tulee ottaa myös huomioon.

Erilaisia näkemyksiä sen sijaan on esitetty, voiko tai pitäisikö kaupungin laskea tonttien luovutushintoihin myös kaupungin palvelutarjonnan alueellisia kuluja kuten esim. päivähoiton tai koulun rakentamiskustannuksia. Mikäli alueen tontit sijaitsevat kiinnostavalla paikalla ja omakustannushintaa korkeampi myyntihinta näyttäisi mahdolliselta kiinnostavuuden siitä kärsimättä, en näkisi estettä sille, etteikö kaupunki voisi rahoittaa tontin myynnillä myös eräitä palveluja. Tällöin hinnoittelua voitaneen nimittää harkinnanvaraiseksi. Hinnoitteluvaihtoehtona voidaan käyttää myös tarkastellen raakamaasta maksettua hintatasoa suhteessa luovutettavan tontin hintaan. Eerolainen on todennut kaupungin pystyvän käyttämään vain noin neljänneksen hankkimastaan raakamaasta varsinaiseksi tonttimaaksi. Tällä perusteella tonttimaan hinnan tulisi olla 3–5 -kertainen raakamaan hintaan verrattuna. (12, s. 14.)

Asiaa voidaan tarkastella myös käänteisesti. Salossa vuonna 2012 luovutettavaksi tulevat asuinpientalotontit Halikon Hirvikallion alueella hinnoiteltiin 18,50 euron neliöhintaan. Kaavoitetun maapohjan raakamaasta maksettiin keskimäärin kolmen euron neliöhinta. Osa maa-alueesta oli kaupungin omistuksessa jo Halikon kunnan hankkimana. Mikäli tonttimaan hinta olisi viisinkertainen raakamaan hintaan nähden, tonttimaan olisi hinnoiteltu 15,00 euron neliöhintaan. Voidaan pohtia, miten 3,50 neliöhinnan marginaali perustellaan. Aikaisempaan viitaten alue on kiinnostavalla ja halutulla paikalla, joten alueella oli hinnoitteluvaraa yli omakustannushinnan.

Samaan aikaan tehtiin hinnoittelupäätös Muurlan Jokivarren alueen tonteille. Siellä päädyttiin tonttinelion hintaan 14,00 €. Kaavoitettu maapohja oli ennestään kaupungin omistuksessa. Näin ollen raakamaasta olisi voitu maksaa lähes kolme euroa. Luultavasti maapohjasta ei ole maksettu niin paljon, joten myöskin Muurlan tonttimaasta jää hieman katetta omakustannushinnan lisäksi. Raakamaasta maksettavaa hintaa voidaan siis tarkastella myös tästä näkökulmasta.

6.2 Hinnoitteluperiaatteet

Hinnoitteluperiaatteet ovat poikenneet merkittävästi Salon seudun kunnissa ennen kuntien yhdistymistä. Tuntematta päätöksenteon taustoja enempää, suuresta kuntakohtaisesta vaihtelusta voi näin päätellä.

Kysymys lienee pitkälle ollut asuntopolitiikan tukeminen käypää hintaa halvemmilla tonttihinnoilla huolimatta siitä, ettei tällaista menettelyä nykyoloissa voida pitää kiistatta hyväksyttävänä (1, s. 94).

Salon seudulla on vallinnut ennen kuntien yhdistymistä likimain samojen kuntien kesken tapahtunutta kilpailua asukkaista ja omakotirakentajista, mikä on ollut omiaan edistämään vähemmän kiinnostavien kuntien markkinointia myös halvempien tonttien muodossa. Voidaankin todeta yhdistyneiden kuntien alueilla hinnoittelun seuranneen enemmän keskinäisen kilpailun tuomaa hinnoittelupainetta, eikä tonttien todellisia kuntoonpanokustannuksia.

Salossa ja Halikossa tontit oli hinnoiteltu jo ennen kuntien yhdistymistä samalla periaatteella kuin nykyisessäkin Salossa eli hinnoittelun perusteena ovat likimain tontin kuntoonpanokustannukset lisättyinä palvelujen rahoitusmarginaalilla. Tämä marginaali voi olla markkinatilanteesta ja tonttien sijainnista riippuen joko pienempi tai suurempi. Sen sijaan muissa yhdistyneissä kunnissa hinnoittelu oli enemmän ja vähemmän verovaroin tuettua. Muurlan ja Perttelin kuntien alueilla tonttikysyntä ja kiinnostus olivat Salon ja Halikon kuntien ohella lähes yhtä voimakasta, joten näiden kuntien tonttihinnoittelun voidaan katsoa vastanneen likimain tuotantokustannuksia. Kaikissa muissa kuudessa kunnassa tonttien hintaa mitä todennäköisimmin tuettiin verovaroin.

Kunnan maapolitiikkaan ja tonttituotantoon on markkinoinnin ohella yhä enemmän tuotu ajatuksia yksityisen liiketoiminnan kaltaisista menettelytavoista. Joissakin kaupungeissa organisaatiota on muutettu siten, että niissä toimii kaupungin liikelaitos hoitamassa määrättyjä asioita. Näistä käytetään tavallisesti esim. nimityksiä tonttilaitos tai kiinteistöliikelaitos.

Kunnan maaomaisuuteen kohdistuu näkyvämmiin liiketaloudelliseen näkökulma. Taloudellisina tunnuslukuina esitetään mm. pääoman tuottoa, pääoman kiertonopeutta ja käyttökateprosenttia (1, s. 93). Tällöin edellytetään myös sisäisten maanvuokrien perimistä, jotta todelliset maaomaisuuteen kohdistuvat kustannukset saadaan esille. Salossa sisäisiä maanvuokria ei peritä.

Sisäisiä tilavuokria Salossa sen sijaan peritään, joten periaatteellinen menettelytapa on sinänsä valmiina, mikäli näin halutaan meneteltävän. Sisäisen laskutus vaatii myös hiukan resursseja, joten asiaa voi harkita siitäkin näkökulmasta, onko asialle kokonaisuuden kannalta tarvetta.

Nykykäytännöllä päästään varmasti hyvään lopputulokseen. Hinnoitellaan tontit liiketaloudellisesti kestäväällä tavalla, vuokratulojen lisäksi pyritään saamaan myös tonttien myyntituloja, hankitaan raakamaata tilanteeseen suhteutettuna oikeaan hintaan ja oikeista paikoista sekä rakennetaan tontteja valmiiksi kysyntää ennakoiden eikä varastoon.

Kaupungilla on melko laaja hinnoitteluvapaus luovutettavien asuinpienaloitonttiansa suhteen yksityisille toimijoille. Sen sijaan EU:n valtioneuvoston säännökset estävät tonttien myymisen tai vuokraamisen yrityksille ali- tai ylihintaan (13). Säännökset koskevat siis liike- ja teollisuustonttien ohella myös asuntotontteja. Salossa on mm. lukuisia pieniä yrityksiä, jotka urakoivat rivitalojen lisäksi myös pari- ja omakotitaloja. Kun alueelle on vahvistettu yhtenäinen hintataso ja tontteja myydään ja vuokrataan niin yksityisille kuin yrityksillekin samaan hintaan, estettä valtioneuvoston säännösten valossa ei katsota olevan.

Mikäli myydään tai vuokrataan yksittäistä tonttia yritykselle, KHO:n ennakkopäätösten valossa tontin käypä myyntihinta tai vuokrataso on luotettavasti selvitettävä tai järjestettävä avoin ja julkinen tarjouskilpailu. Luotettavaksi selvitykseksi katsotaan riippumaton laillistetun kiinteistövälittäjän tai useamman arviot. Myynti tai vuokrauspäätökseen kannattaa näissä tapauksissa kirjata, että kauppaan tai vuokraukseen ei sisälly EU:n valtioneuvoston säännösten mukaista tukea ja kohteen käypä arvo on selvitetty riippumattoman arvioitsijan toimesta. Muussa tapauksessa saatetaan katsoa, että yritys on saattanut saada taloudellista hyötyä, jota se ei normaalisti saisi, jos se ostaa tai vuokraa kunnan luovuttamia maa-alueita markkinahintaa alhaisempaan hintaan (13).

EU:n valtiontukisäännösten lisäksi tonttien hinnoitteluvapautta rajoittaa Ympäristöministeriöön kuuluva asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA). ARA:n tarkoituksena on tukea kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa lähinnä erilaisten erityisryhmien asuntotarpeisiin, kuten mm. opiskelijat, vanhuksat ja vammaiset. ARA hyväksyy paikkakunta-kohtaiset tonttien enimmäishinnat aluekohtaisesti (13). Salon lähihistoriassa on kerran jouduttu alentamaan keskustan lähistöllä olevan uuden rivitaloalueen tonttien neliöhintoja, jotteivät ARA:n edellyttämät enimmäishinnat ylittyisi.

Salon kaupungissa on vanhastaan käytössä vuokrasopimuksen uusimisessa noudatettava kaupunginvaltuuston päätös, joka ottaa huomioon pitkään vuokrasuhteessa olevan vuokramiehen sopimusoikeudellisen aseman (14). Vastaavaa ei ollut käytössä muissa yhdistyneissä kunnissa, mutta hyväksi koettua käytäntöä on sovellettu kuntien yhdistymisen jälkeen koko uuden Salon kaupungin alueella. Käytännössä päätös tarkoittaa, että mikäli tontin vuokramies uusii päättyvän tontinvuokrasopimuksen oltuaan vuokramiehenä alle 10 vuotta, uuden sopimuksen mukainen vuokra nousee täysimääräisesti indeksin mukaiselle nykytasolle. Huojennus lisääntyy kymmenestä vuodesta liukuvasti kohti 50 vuoden vuokrasuhdetta. Mikäli vuokrasopimuksen uusimista pyytää sama vuokramies, joka on ollut alkuperäisen vuokrasopimuksen allekirjoittajana 50 vuotta sitten, tontin vuokra ei uusitun sopimuksen mukaan nouse lainkaan.

Salossa on käytössä kaupunginvaltuuston vuonna 1985 vahvistama hinta-aluekartta, jossa kartalla on esitetty tonttien perusneliöhinnat markkoina sidottuna elinkustannusindeksin pistelukuun 925 (15). Päätöstä käytetään edelleen vuokramiehen ostaessa tonttiaan ja vuokrasopimuksia jatkettaessa. Vuokrasopimusta uusittaessa tontille lasketaan ns. normaalivuokra. Normaalivuokraa käytetään uusitussa vuokrasopimuksessa mikäli vuokramies on hallinnut tonttia alle 10 vuotta. Mikäli vuokramies on hallinnut tonttia kymmenestä vuodesta aina jopa mainittuun viiteenkymmeneen vuoteen, lasketaan ns. väliaikainen vuokra, jota käytetään niin kauan kunnes vuokramies vaihtuu. Laskentakaava on seuraavan esimerkkikaavan 2 mukainen:

Kaava 2. Ns. normaalivuokran laskeminen.

$$800 \text{ m}^2 + 1008 \text{ m}^2 / 2 \times 50 \text{ mk} / \text{m}^2 = 45200 \text{ mk} \times (1415 / 925) = 69\,144 \text{ mk} / 5,9457 = 11629 \text{ €} \times 0,05 = 581,45 \text{ €}$$

jossa 800 m² on tontin vertailupinta-ala, 1008 m² on laskettavan tontin pinta-ala, 50 mk / m² on hinta-aluekartan mukainen indeksiluvun 925 mukainen tontin neliöhinta, 45 200 mk on tontin laskennallinen hinta ennen indeksikorotusta, 69 144 mk on indeksikorjattu tontin hinta ja 11 629 on indeksikorjattu tontin hinta muutettuna euromääräiseksi. Tätä hintaa käytetään tonttia myytäessä. Kun tontin vuokrasopimusta jatketaan, myyntihinnasta lasketaan viiden prosentin vuosivuokra eli 581,45 €.

Mikäli tarpeen, seuraavaksi lasketaan väliaikainen vuokra esimerkkikaavalla 3:

Kaava 3. Ns. väliaikaisen vuokran laskeminen.

$$581,45 \text{ €} - ((22 / 50) \times (581,45 \text{ €} - 130,51 \text{ €})) = 383,03 \text{ €}$$

jossa 581,45 € on tontin normaalivuokra, (22 / 50) on vuokramiehen vuokrasuhteen pituus suhteessa vuokrasopimuksen pituuteen vuosina, 130,51 € on päättyvän vuokrasopimuksen nykyinen vuokra ja 383,03 € on väliaikainen vuokra.

Kuntien yhdistyttyä poistui samalla entinen seudullinen kilpailu tonttimarkkinoilla. Hinnoitteluun vaikuttavat myös muiden kaupunkien ja naapurikuntien hintataso. Salossa tonttimarkkinointia tehdään yhteistyössä markkinointiyksikön kanssa. Messujen, erilaisten kontaktien ja tilastotietojen valossa seurataan yhteistyössä markkinointiyksikön kanssa saatavien tilastotietojen valossa, mistä kunnista Saloon muutetaan ja mihin kuntiin muutetaan. Tätä tietoa käytetään välillisesti hyödyksi seuraten näiden kuntien tonttimarkkinoita ja hintatasoja. Nämä seikat vaikuttavat siis jonkin verran siis hinnoitteluun.

Salossa uudet luovutettavaksi tarkoitetut uuden asemakaava-alueen tontit hinnoitellaan siis aluekohtaisesti. Periaatteena on, että koko alueen perushinta on sama ja kuten edellä kerrottiin, mutta tonttikohtaisilla tekijöillä perushintaa joko korotetaan tai alennetaan. Aluehinnoittelusta puhuttaessa käytetään myös usein nimityksenä ns.

vyöhykehinnointilua. Tällöin tonttien hinnat vaihtelevat lähinnä keskustaetäisyyden tai aikatavoitettavuuden perusteella.

Keskustaetäisyyden ohella tontinarvoon vaikuttavat monet muutkin tekijät, esimerkiksi alueen imago, maaston muodot, liikenneyhteydet ja lähiympäristö. (9, s. 49.) Tämän vuoksi kaava-aluekohtainen hinnoittelu on orjallisesti noudatettavaa vyöhykemallia parempana. Aluekohtaisen hinnoittelun taustalla on toki myös vahvasti hintatekijänä samat asiat, kuin selkeämmässä vyöhykemallissakin. Annika Birell toteaaakin diplomityössään, että ”vyöhykehinnointilulla tarkoitetaan käytännössä kaikenlaista alueittaista hinnoittilua. Aluehinnoittelussa ei yleensä huomioida tonttikohtaisia tekijöitä. Hinta-alueen sisällä olevat yksittäiset, selvästi muita arvokkaammat tontit myydään sen sijaan usein hintakilpailulla” (9, s. 49).

Salossa menettely on sikäli poikkeavaa valtakunnallisesti yleiseen käytäntöön verrattuna, ettei hinta-alueen sisällä olevia yksittäisiä selvästi arvokkaampia tontteja pääosin myydä tarjousten perusteella yhtä tapausta lukuunottamatta, johon aiemmin viittaisin. Salossa käytetään siis aiemmin mainittua tapaa tehdä aluekohtaisen hinnoittelun jälkeen tonttikohtainen hinnoittelu, jossa tonttien erityisarvot huomioidaan hinnassa.

7 Johtopäätökset

Tämän opinnäytetyön perusteella kuntaliitos tai -yhdistymistilanteessa haasteena ovat maapolitiikan hoitamisen kannalta raakamaan hankinnan periaatteet ja hintataso sekä tonttien luovutustapa ja oikea perusteltu hintataso. Kymmenen kunnan erilaisten toimintatapojen ja hinnoittelun yhdenmukaistaminen tuo alkuvaiheessa melkoisia haasteita, eikä asia tapahdu kerralla vaan asian mieltäminen vienee useita vuosia. Toimiin asioiden yhdenmukaistamiseksi on toki ryhdyttävä viivytyksettä heti, kun päätös yhdistymisestä on varmistunut. Uskoisin ainoan oikean tavan käsitellä näitä asioita olevan tehdä se pääosin kaupungin omana työnä sisäisesti, joten kaiken muun työn ohella siihen pitää varata myös resursseja. Resurssien puutteellisuus näkyy suoraan työn kestossa ja siitä seuraa helposti uusia haasteita. Jälkikäteen voi todeta, että valikoitu asiantuntija-apukin voi olla jossakin määrin perusteltua.

Tärkeänä ja tarpeellisenä välineenä kuntien yhdistymistilanteessa on yhteisen näkemyksen löytäminen maapoliittisten asioiden hoitamisessa virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä. Maapoliittisen ohjelman laatimisprosessi auttaa yhdessä pohtimaan näitä asioita ja sovitut asiat ohjelmaan kirjattuna tuovat tavoitteet ja pelisäännöt näkyviksi kaikille kuntalaisille.

Maapoliittisen ohjelman laatimistyössä erilaiset entisten yhdistyneiden kuntien poliittiset näkemykset tulevat esille ja tärkeistä periaatteista on mahdollisuus keskustella rakentavassa hengessä. Tuleva päätöksenteko helpottuu ja nopeutuu, koska monet periaattelliset kysymykset on kirjattu ja päätetty valmiiksi.

Uuden Salon ensimmäinen valtuusto on laajuudeltaan normaalia suurempi. Seuraava valtuusto on huomattavasti pienempi ja näkemuserot myös maapoliittisissä kysymyksissä saattavat korostua, minkä vuoksi näkisin maapoliittisen ohjelman olemassaolon tärkeänä. Ohjelmaa tulee vielä monilta osin tarkentaa ja tarkistaa. Tätä työtä on hyvä jatkaa uusien päättäjien kanssa seuraavalla valtuustokaudella.

Talousnäkökymien kiristyessä saattaa helposti herätä keskustelua tonttien vuokrauksen sijasta niiden myynnistä. Onpa joskus väläytely jopa vuokratonttien haltijoille suunnattavaa tonttien omaksiostamiskampanjaa alennettuun hintaan, kuten Salossa on kerran historiassa tehtykin.

Tonttien vuokrauksen ja myynnin eroja taloudellisessa mielessä vertailtaessa voidaan todeta, ettei luovutusmuodolla ole merkittäviä eroja kuntatalouteen, mikäli on huolehdittu kaupungin kannalta riittävästi vuokraprosentista ja indeksisidonnaisuudesta. Kokonaisuuden kannalta Salon kaupungin nykyinen menettelytapa, jossa pääosa tonteista vuokrataan ja koko ajan myös niitä myydään, on erityisen toimiva ja kuntatalouden kannalta kannatettava. Taloudellisten näkökohtien lisäksi merkitystä tontinvaraajien pienemmällä aloittamiskynnyksellä ja valintamahdollisuudella, jotka tuovat lisää markkinointihyötyjä.

Tämän opinnäytetyön sisältö perustuu lähinnä siihen aihekokonaisuuteen, jonka ympärille kuntien yhdistymistilanteessa tarvittavat toimenpiteet maapoliittisissa asioissa liittyvät. Aihetta olisi voinut rajata myös tiukemmin ja keskittyä joihinkin asioihin syvällisemmin. Katsoin asiaa kuitenkin omasta näkökulmastani ja halusin säilyttää otsikon mukaisen kokonaiskuvan käsittelemääni aiheeseen.

Käsittelemästani aiheesta olisi mahdollista tehdä useitakin syvällisempiä tutkielmia. Aiheen käsittelyä olisi mahdollista tarkastella haluttaessa erilaisin painoituksin, kuten mm. lainsäädännön, taloudellisuuden tai kuntalaisten palvelun kannalta.

Tätä opinnäytetyötä tehdessäni kiinnitin huomiota, että aihepiiriin liittyvää tutkimusta on käsitelty melko vähän. Myös aihepiiriin liittyvää tilastotietoa olisi mahdollista kerätä kattavammin eri näkökulmista ja analysoida sitä saadaksemme luotettavammin kokonaiskuvan aihepiiriin liittyvistä haasteista, jotta voisimme entistä paremmin kehittää maapolitiikan toimintatapoja.

Lähteet

- 1 Virtanen Pekka V. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki, Rakennustieto Oy.
- 2 Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille, 2009 Helsinki. Suomen kuntaliitto ja Ympäristöministeriö.
- 3 Maapolitiikan opas. 2011. Verkkodokumentti, Kuntaliitto.
- 4 Takalo-Eskola Tapio. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. 2005. Helsinki, Edita –Prima Oy.
- 5 Maanmittaustieteiden päivät 2011, Maanmittaustieteiden seura ry. Tieteiden talo, Helsinki, luennot 1.12.2011.
- 6 Kiinteistöjen arviointikäsi, 1991. Hämeenlinna. Rakennustieto Oy.
- 7 Kanerva Veikko – Ridell Hannu, 1991. Kiinteistön arviointi, Vammala. Rakentajain kustannus Oy.
- 8 Virtanen Pekka V. 1990. Kaupunkimaan arvioinnin perusteet. Espoo. Otakustantamo.
- 9 Birell Annika, 2010. Keskisuurten kaupunkien tontinluovutuspolitiikka. Maanmittaustieteiden laitoksen diplomityö. Aalto yliopiston teknillinen korkeakoulu.
- 10 Kuusiniemi Hannu, Peltomaa Hannu, 2000. Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki, Edita Oy.
- 11 Laakso Seppo & Loikkanen Heikki. 2004. Kaupunkitalous. Helsinki. Gaudeamus.
- 12 Eerolainen Jussi. 1992. Kaupunkien maapolitiikka vuosina 1986–1991. Helsinki. Suomen kaupunkiliitto.
- 13 Huikko Katariina, 2012, lakimies, Suomen kuntaliitto. Kiinteistökaupan perusteet FCG. Helsinki, luento 8.2.2012.
- 14 Salon kaupunginvaltuusto. Päätös 16.6.1997 § 102.
- 15 Salon kaupunginvaltuusto. Päätös 26.8.1985 § 228.

Salon kaupungin maapoliittinen ohjelmaluonnos 2011

Ohjelmaluonnos 10.11.2011 ilman sisällysluetteloja ja liitteitä

1 JOHDANTO

Salon kaupungin maapoliittisen ohjelman laatimista ohjaamaan päätettiin perustaa Kaupunginhallituksen 23.11.2009 päätöksellä viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä koostuva maapoliittinen työryhmä. Työryhmän ensimmäinen kokous oli 12.1.2010, jossa ohjelman laatiminen katsottiin tarpeelliseksi ja asetettiin tehtävälle työlle tavoitteet.

Maapoliittinen ohjelma on asiakirja, jossa valtuusto määrittelee maankäyttöpoliittiset tavoitteet ja periaatteet. Maapolitiikalla tarkoitetaan maanhankintaa, -hallintaa ja -luovutusta koskevia toimintoja sekä näihin liittyviä sopimuksia. Yhdessä maapolitiikka ja maankäytön suunnittelua eli kaavoitusta kutsutaan maankäyttöpolitiikaksi, jolla on keskeinen merkitys kaupungin strategian toteuttamisessa ja edellytysten luojana. Onnistuneella ja pitkäjänteisellä maankäyttöpolitiikalla on tärkeä merkitys kaupungin talouden kannalta. Ohjelman tarkoituksena on toimia johdonmukaisena apuvälineenä maakäyttöpolitiikan toteuttamisessa sellaisin tavoittein, joihin on yhteisesti sitouduttu. Ohjelma antaa lähtökohdat ja periaatteet, joita noudatetaan valmistelussa ja päätöksenteossa, kun on kyse maanhankinnasta, kaavoituksesta, tonttutuotantoprosessiin liittyvistä asioista sekä muista ohjelmassa mainituista asioista.

Maapoliittisen ohjelmatyön aikana ohjelmassa käsiteltyjä asioita on jo uudistettu joiltakin osin tehdyillä valtuustopäätöksillä muun muassa tontinluovutusmenettelyyn liittyen. Maapoliittisen ohjelman tiedot vastaavat julkaisuajankohdan tilannetta ja niitä päivitetään tarpeelliseksi katsotuin määräajoin.

2 KAUPUNGIN MAANOMISTUKSEN NYKYTILANNE

2.1 Maaomaisuus

Salon kaupunki omistaa maa- ja vesialueita yhteensä yli 6400 ha. Maaomaisuustietoja on esitetty liitteessä 1.

2.2 Asuintontit

Asuintonttien kysyntä on ollut vilkkainta viimeisimmän vuoden aikana Salon, Halikon ja Perttelin alueella. Muurlassa ei ole ollut tarjontaa. Vähäistä enemmän on ollut kysyntää myös Perniön kirkonkylän alueella sekä hienoista kysynnän kasvamista myös Suomensjärvellä (Liite 2).

Tonttimarkkinakatsauksessa (Liite 3) on arvioitu kaupungin eri alueiden tonttimarkkinatilanne ja lähitulevaisuuden näkymät. Alueiden raakamaan hankintaa, asemakaavoitusta ja tonttitilannetta arvioidaan suunnitelmallisesti useampi vuosi eteenpäin ja lisäksi tilannetta tarkastellaan vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä uudelleen.

2.3 Teollisuustontit

Teollisuustonttien kysyntä on ollut melko vilkasta Salon Meriniityn alueella, josta ei ole voitu enää osoittaa kaupungin tontteja rakentamiseen. Alueella on jonkin verran yksityisessä omistuksessa olevia rakennuspaikkoja ja rakennusoikeuden suomaa lisärakentamismahdollisuutta. Muualla teollisuustonttien kysyntä on ollut melko vähäistä, joskin pientä vilkastumista kysynnän suhteen on havaittavissa. Tämän hetken varanto vastanee arvioitua tarvetta. Liitteessä 4 on esitetty teollisuustonttien tilanne alueittain.

2.4 Raakamaatilanne ja lähitulevaisuuden haasteet

Kasvava ja kehittyvä sekä pinta-alaltaan laaja kaupunki joutuu vastaamaan kehittyvien toimintojen ja rakentamisen haasteisiin. Tämä tarkoittaa, että kaupungin menestymisen yhtenä tärkeimpänä edellytyksenä on riittävät resurssit aktiivisen maapolitiikan hoitamiseen. Raakamaan hankinnassa vuosittainen 100 kpl tontinluovutustavoite edellyttää raakamaata kaavoitettavaksi 25 - 30 ha / vuosi. Strategian mukaan raakamaata tulee olla 10 vuoden tarvetta vastaava määrä. Vuoden 2010 lopussa raakamaata oli noin 450 ha, joten se vastaa noin 16 vuoden tarvetta.

Kuntien yhdistämisen jäljiltä varsinainen raakamaan määrä ei ole kriittinen tekijä vaan vastaa hyvin ja ylittää strategian mukaisen tavoitteen. Lähivuosien haasteena onkin laajalla alueella sijaitsevan raakamaavarannon täydentäminen kaavoitettaviksi yhtenäisiksi kokonaisuuksiksi. Toisaalta raakamaan tarve saattaa vaihdella voimakkaastikin alueellisesti kaupungin sisällä eikä kohdennu aina sinne, missä raakamaa varantoa on parhaiten tai millä alueella vapaaehtoiseen maanhankintaan on parhaat edellytykset. Raakamaan sijainti ja määrät eivät sijoitu välttämättä optimaalisesti johtuen kuntien yhdistymistä edeltävän ajan erilaisista lähtökohdista nykytilanteeseen verrattuna. Tavoitteena on kestävä kehityksen vaatimukset täyttävä kokonaistaloudellinen ja tasapainoinen kaupunkirakenne.

Tavoitteen toteuttaminen edellyttää aktiivista maanhankintaa vapaaehtoisten kauppojen muodossa sekä myös maanvaihtoja ja mahdollisesti myös muita lainsäädännön mukaisia keinoja. Yhdyskuntarakenteen eheyteen tavoitteet löytyvät maankäytön suunnittelua koskevista normeista. Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää tätä varten monipuolisen keinovalikoiman kaavoitukseen ja lupaharkintaan. Osa hajarakentamisesta perustuu suunnittelutarveharkintaan tai poikkeamispäätöksiin. Lupaharkinnassa harkitaan, aiheuttaako luvan myöntäminen haittaa kaavoitukselle tai muulle alueiden käytölle. Suunnittelutarveratkaisuilla ei tule edistää haitallista yhdyskuntakehitystä. Kunnalla on mahdollisuudet ohjata hajarakentamista. Kunnan on kuitenkin meneteltävä johdonmukaisesti ja noudatettava maanomistajien tasapuolista kohtelua sekä perusteltava lupaedellytykset.

Maanhankinnassa ja kaavoituksessa tulee huomioida nykyisen palvelurakenteen sijainti ja resurssit eri alueilla. Hallitulla ja täydentävällä alueittaisella väestökehityksellä turvataan olemassa olevat palvelut ja huolehditaan niiden hyvästä käyttöasteesta sekä toisaalta hallitaan jo rakennettujen palveluresurssien riittävyyttä aiheuttamatta maankäyttöpoliittisilla valinnoilla tarpeetonta palvelujen lisärakentamistarvetta. Raakamaata ja kaavoitettua kaupungin omistamaa maata tuleekin olla kaupungin eri alueilla siinä määrin, että kunnallistekniikan rakentamisella voidaan ohjata taloudellisesti alueiden rakentumista edellä mainitut seikat huomioiden. Vaihtoehdot alueiden rakentamisessa turvaavat myös pitkäjänteisen ja usein ajallisesti pitkän maanhankintaprosessin toteuttamisen toivotulla tavalla varmistamalla maapohjan kohtuullisen hintatason ylläpitämisen.

3 KAUPUNGIN MAANKÄYTTÖPOLITIIKAN TAVOITTEET

3.1 Maankäyttöpolitiikan tavoitteet

Aktiivisella maankäyttöpolitiikalla:

- a. pidetään yllä riittävä kaupungin raakamaavaranto yhdyskuntarakentamisen erilaisiin tarpeisiin
- b. turvataan pitkäjänteisen kaavoituksen edellytykset
- c. pidetään yllä riittävä ja kohtuuhintainen tonttitarjonta
- d. mahdollistetaan taloudellisesti kestävä yhdyskuntarakenne, vetovoimaisten asuinalueiden rakentaminen ja kilpailukykyinen yritystonttien tarjonta
- e. huolehditaan, että kaupungin kaikkia osia voidaan kehittää niiden omia vahvuuksia hyödyntäen.

Kaupunki toteuttaa aktiivista maapolitiikkaa (maanhankinta ja -luovutus).

- a. Raakamaat
Raakamaareservinä tarvitaan kymmenen vuoden yhdyskuntarakentamista vastaava määrä.
- b. Vaihtomaat
Kaupunki käyttää vapaaehtoisina maapolitiikan keinoina myös maanvaihtoja. Tämä tarkoittaa, että haluttuun päämäärään pääsemiseksi kaupunki käyttää osana tai kokonaan maakaupassa maanvaihtoa. Kaupunki voi tapauskohtaisesti myös hankkia tarvittavia vaihtomaita yksinään tai osana muuta kauppa.

3.2 Onnistuneen maankäyttöpolitiikan edellytykset

Edellytyksenä onnistuneelle maankäyttöpolitiikalle on:

- a. aktiivinen ja jatkuvasti toimiva raakamaan hankinta
- b. maanomistajien tasapuolinen kohtelu
- c. kaupungin toimien ennustettavuus sekä johdonmukaisuus niin, että päätösten valmistelu ja päätöksenteko noudattaa maapoliittisia linjauksia
- d. uusien asemakaavojen laadinta pääsääntöisesti kaupungin omistamalle maalle. Tarpeen mukaan kh voi päättää yksityisen omistaman maan kaavoittamisesta, mikä edellyttää maankäytösopimuksen tekemistä.
- e. maankäytösopimusten teko pääsääntöisesti aina asemakaavoja muutettaessa ja kaavoitettaessa yksityisessä omistuksessa olevia alueita
- f. maankäytösopimusten laadinta niin, etteivät ne vaikeuta kaupungin tulevaa maanhankintaa

- g. kaupungilla on valmius käyttää tarvittaessa kaikkia lain suomia maanhankintakeinoja.

3.3 Taloudelliset näkökohdat

Vapaaehtoisissa kaupoissa kaupungin tulee ajoittaa maanhankinta kaavoitettavaksi aiotulle alueelle riittävän ajoissa eli aikaa tulee varata yli viisi vuotta ja mielellään vähintään 10 vuotta. Raakamaan hintaan vaikuttaa sijainti ja laatutekijöiden lisäksi arvioitu kaavoitus- ja rakentamisajankohta.

Kun kaupunki on sijoittanut merkittävästi yksittäisen alueen maanhankintaan tulevaa kaavoitusta varten eikä kokonaisuudesta päästä etenemään vapaaehtoisin kaupun, niin kaupunki voi harkita lunastuksen käyttämistä. Tämä on oltava perusteltua alueellisen taloudellisesti merkittävien maanhankintainvestointien saamiseksi tarkoitettuun käyttötarkoitukseen kohtuullisessa ajassa. Lunastamisen on oltava perusteltavissa maanomistajien yhdenmukaisen kohtelun kuin myös kuntalaisten suhteen vastuullisen taloudenpidon kannalta.

3.4 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen

Maanhankinnalla ja maankäyttösopimuksilla tuetaan Salon kaupunkirakenteen kehittämistä taloudellisesti ja toiminnallisesti mahdollisimman edulliseksi kompaktien taajamien verkostoksi. Tämä tapahtuu ensisijaisesti täydentämällä ja toissijaisesti laajentamalla nykyisiä taajamia (esim. vanhat kuntakeskukset). Uusien taajamien syntymiseen tulee olla erityiset perusteet.

3.5 Tonttitarjonnan vaatimukset

Asetettu tonttireservin tarve on viisi vuotta. Tonttireservillä tarkoitetaan kaupungin omistamalla maalla olevia asemakaavan mukaisia tontteja, jotka eivät ole vielä rakennuskelpoisia. Tonttitarjonnassa pyritään siihen, että vanhoissa kuntakeskuksissa on riittävästi luovutuskelpoisia asuintontteja (noin 10 kpl / kuntakeskus). Tällä tasataan myös palvelurakenteen lisärakentamistarvetta ja turvataan nykyisten palvelujen säilyminen.

Asetettu tonttitarjonnan vaatimus on kahden vuoden kysyntää vastaava tarve. Tällä tarkoitetaan tontteja, jotka ovat kiinteistörekisterin mukaisesti lohkottuna ja rekisteröitynä täyttäen rakennuskelpoisuuden edellytykset. Lisäksi tontit ovat kunnallistekniikan piirissä ja niihin on kulkuyhteys. Tonteilla on myös vahvistetut luovutusehdot ja -hinnat. Tonteista on laadittuna rakentamistapaohjeet, mikäli niitä rakentajalta edellytetään sekä rakennussuunnittelua varten tarpeelliset kartat ja korkeustiedot.

4 KAUPUNGIN MAANKÄYTTÖPOLIITIKKAA OHJAAVA LAINSÄÄDÄNTÖ

4.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Lähtökohtana ja keskeisenä periaatteena maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaan on maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

4.2 Lunastus

Kaupungin suunnitelmallisen rakentamisen mahdollistamiseksi maata on saatava käyttöön oikeasta paikasta oikeaan aikaan käyvällä raakamaahinnalla. Johdonmukaisesti noudatetuista maanhankinnan periaatteista ei yksittäisissä tapauksissa voida tinkiä. Siksi kaupungilla on oltava valmius myös lunastuksen käyttämiseen. Lunastusta tulee voida harkita, mikäli vapaaehtoiseen kauppaan ei päästä kohtuullisessa ajassa sellaisella alueella, joka on kaupungin kehittämisen kannalta strategisesti tärkeää saada kaavoitettavaksi ja rakentamiseen. Lisäksi lunastuksen käyttöä tällaisilla alueilla puoltaa myös, mikäli kaupunki on hankkinut alueelta jo maata omistukseensa ja sitonut näin merkittävästi yhteiskunnan taloudellisia resursseja. Lunastusta koskevaa lainsäädäntöä löytyy useasta eri laista, mutta oleellisimpia kaupungin kannalta ovat maankäyttö- ja rakennuslain, kiinteistönmuodostuslain sekä lunastuslain säädökset.

4.3 Etuostomenettely

Kaupungille tulee käsiteltäväksi vuosittain hieman alle tuhat kaupanvahvistajien toimittamaa kiinteistönluovutusilmoitusta. Näistä noin neljännes täytti edellytysten karkean tutkinnan jälkeen kaupungin etuosto-oikeuden käyttömahdollisuuden. Nämä kaupat valmistellaan lain mukaisen määräajan puitteissa kaupunginhallituksen esityslistalle. Etuosto-oikeutta käytetään verraten harvoin, mutta sen merkitys kaupungille on suuri. Lain velvoittama kaupungille toimitettava ilmoitus toimii kaikkine tietoineen tärkeänä maapolitiikan välineenä mahdollistaen mm. erilaisten maankäyttömuotojen markkinahintojen seuraamisen. Etuostolaki ja sen käyttäminen lisäävät maanomistajien myyntitarjouksia kaupungille ja edistävät neuvotteluhaluutta edistäen näin vapaaehtoisia kauppia. Jatkuvalle kiinteistökauppojen seurannalle ja valmistelulle kaupungilla on valmius tarvittaessa puuttua yksityisten välisiin kaappoihin ja toteuttaa myös sitä kautta johdonmukaista maapolitiikkaa.

4.4 Verolait

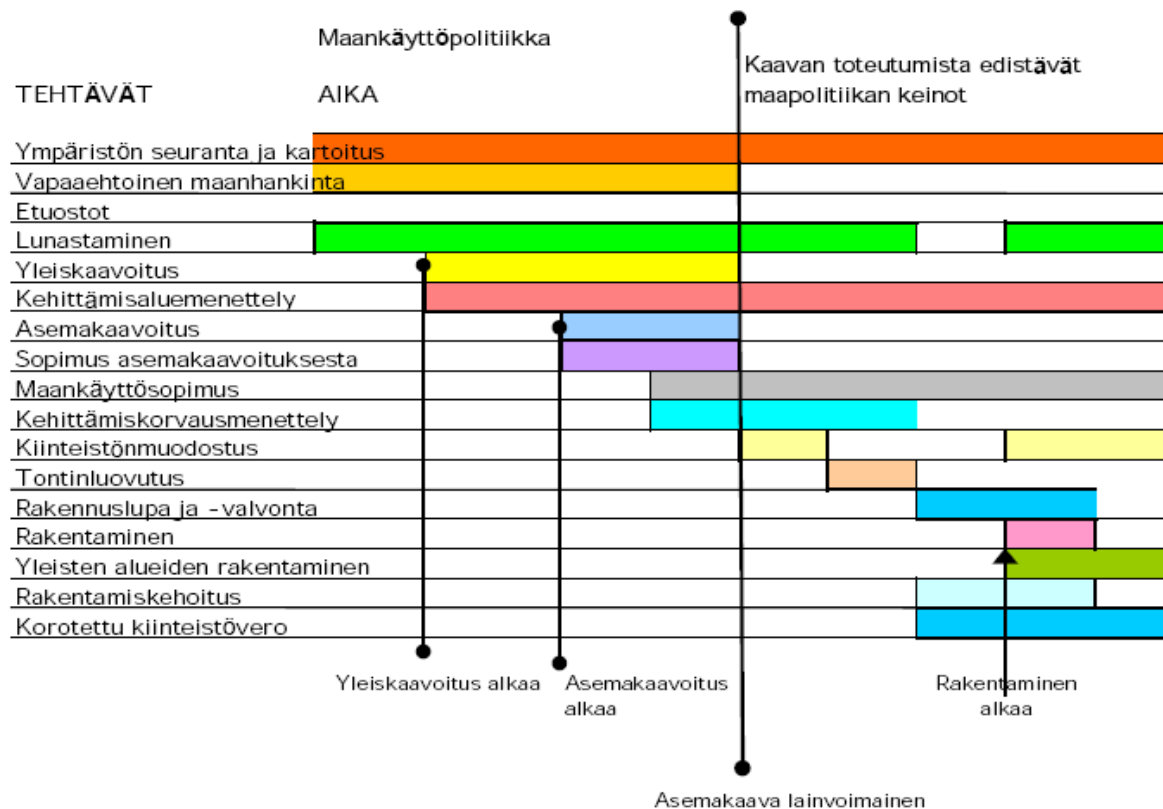
Kiinteistön arvon perusteella kaupungille vuosittain suoritettavasta kiinteistöverosta säädetään kiinteistöverolaissa. Valtuusto määrää kaupungin kiinteistöveroprosenttien suuruuden vuosittain etukäteen. Valtuusto voi määrätä erikseen rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin, joka on vähintään 1,00 ja enintään 3,00. Erillistä veroprosenttia voidaan soveltaa rakentamattomaan rakennuspaikkaan, jos laissa tarkemmin määritellyt seitsemän edellytystä täyttyvät.

Lisäksi laissa määritellään tarkemmin milloin rakennuspaikan katsotaan olevan saman omistajan omistuksessa ja mitä asemakaavan mukaisella asuinrakennuksen rakennuspaikalla tarkoitetaan. Korotettu kiinteistöveroprosenttia on päätetty Salossa ottaa käyttöön vuodesta 2012 alkaen.

Tuloverolaissa on säädökset muun muassa metsätalouden pääomatulosta, luovutusvoiton veronalaisuudesta ja sen laskemisperusteista. Säädöksissä oli myös kunnalle luovutetun kiinteistön määräaikainen verovapaus, jota kaupunki ei tällöin onnistunut hyödyntämään. Tuloverolain 49 §:n mukaan luovutusvoitto on kuitenkin osittain verovapaata kaupungin ollessa ostajana. Tällä seikalla on joissakin tapauksissa tärkeä merkitys maanhankinnan kannalta.

4.5 Maapoliittisten keinojen käytön ajankohdat

Alla oleva Suomen kuntaliiton kaaviokuva havainnollistaa eri tehtävien ajankohtaa ennen ja jälkeen asemakaavan lainvoimaistumista.



Maapoliitiikka yhdyskuntarakenteen suunnittelussa ja toteuttamisessa. (Lähde: Matti Holopainen, Suomen kuntaliitto)

5 KAUPUNGISSA HARJOITETTAVAN MAAPOLITIIKAN PERIAATTEET

5.1 Maanhankinta

Raakamaan hankinnan periaatteet:

Raakamaata hankitaan ensisijaisesti vapaaehtoisilla kiinteistökaupoilla yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnista, joista päätetään kiinteässä yhteydessä palveluverkon rakenteen kanssa. Kaupungin vastuu alueensa maankäytöstä tuottaa velvollisuuksia, mutta myös oikeuksia. Selkeä näkemys ja yhteisesti sovittu tavoite laajenemissuunnista lisäävät johdonmukaisuutta ja sitoutumista maankäyttöpolitiikassa. Asia on merkityksellinen ennen kaikkea yleiskaavoituksen ja maanhankinnan näkökulmasta, mutta myös palvelutuotannosta vastaaville toimialoille. Kaupunki voi hankkia vapaaehtoisilla kaupoilla omistukseensa maata myös muualta kuin laajenemissuunnista, jos se on perusteltua maapolitiikan kannalta tai mailla on merkitystä vaihtomaana.

Kaupunki toimii aktiivisesti valtiokonttorin suuntaan, mikäli valtion omistuksessa on tai omistukseen on siirtymässä maata, jolla olisi merkitystä yhdyskuntarakenteen kannalta tai vaihtomaana.

5.2 Maan luovutus

Kaupungin rooli tontinluovuttajana on merkittävä, joka käsittää lähes yksinomaan kaavoitettujen tonttien luovutusta vuokraamalla ja myymällä rakentajille. Osassa lakanneista kunnista tonttien vuokraamiselle on pitkät perinteet. Vaihtoehtona on käytetty tontin ostamismahdollisuutta. Vuokraus madaltaa rakentajien investointitarvetta rakennushankkeen alkuvaiheessa ja luo näin paremmat edellytykset rakennushankkeen aloittamiseksi. Vuokrausmenettely tuo maapolitiikkaan jatkuvuutta ja suhdanteista riippumatonta tulokehitystä. Voimassaolevan kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti voidaan erityistapauksissa osa uusista tonteista myös myydä suoraan tarjouskilpailuun perustuen, kun se katsotaan kaupungin kannalta perustelluksi. Tämä yhdessä sen seikan kanssa, että vuokrattuja tontteja myydään vuokramiesten pyynnöstä myös vuosittain jatkuvasti, tukee omalta osaltaan maapolitiikan harjoittamisen rahoitusta.

Salossa asuin-, teollisuus- ja muut tontit vuokrataan 30 - 50 vuodeksi. Rakentamisveloitteen tultua täytetyksi, vuokraaja voi pyytää halutessaan tontin ostamista omaksi. Tonttien hinnat on varausten alkaessa vahvistettu ja sidottu voimassa olevan elinkustannusindeksin pistelukuun. Asuintontin vuosivuokra on 5 % myyntihinnasta ja muiden tonttien osalla 6 %. Myyntitilanteessa tontin hinta pyöristetään lähimpään täyteen euroon. Vuokrasopimuksia jatkettaessa vuokra-ajan pituus voi olla aiempaa sopimusta lyhyempi.

Seuraavana kehityskohteena tehdään selvitys ns. entisten kuntien asuin- ja teollisuustonttien hinnoitteluperusteista. Tämän perusteella arvioidaan ja päätetään jatkotoimista, kuten mahdollisesta harmonisointitarpeesta.

Tonttien varauskäytäntö ja -maksu

Uudet varattavat tontit tulevat varattaviksi julkisesti kuuluttamalla kolmen viikon varausajaksi. Tätä ennen tonttien hinnat ja muut luovutusehdot on päätetty kaupunginvaltuustossa. Luovutusehtojen osalta on myös päätetty, noudatetaanko uuden alueen varauskäytäntönä kohdan a) vai b) menettelyä.

- a) Varausaikana tonteista voi tehdä varauspyyntöjä. Tonttiedot hintoineen ja vuosivuokrineen ilmoitetaan varauksen alkaessa. Mikäli varausaikana tehdään samaan tonttiin useampi varauspyyntö, niin varauksen saaja arvotaan. Varausaikana henkilö tai yritys voi tehdä varauspyynnön vain yhteen tonttiin. Kaupunki varaa oikeuden hyväksyä tai hylätä tehdyn varauspyynnön.
- b) Varausaikana pyydetään halukkailta sitovia ostotarjouksia varattavista tonteista esitettyyn pohjahintaan. Varauksen saa korkeimman tarjouksen tekijä.

Varausajan päätyttyä varaamatta jääneet tontit siirtyvät jatkuvan varauksen piiriin.

Varauksen voimassaoloaika on enintään 6 kuukautta. Varaajan tulee pyytää varausaikana tontin vuokraamista. Muussa tapauksessa varaus katsotaan päättyneeksi ja varausmaksu menetetyksi.

b) kohdan mukaisesti varattujen tonttien osalla varaaja voi pyytää ainoastaan tontin ostamista. Varauksesta peritään 400 euron varausmaksu. Maksu hyvitetään takaisin, kun tontti vuokrataan tai ostetaan. Hyvitys tapahtuu ensimmäisen vuokranmaksun yhteydessä tai kaupanteon jälkeen. Mikäli tontin vuokrasopimus puretaan, kaupunki on oikeutettu saamaan hyvitetyn varausmaksun takaisin. Tontin varaaja hyväksyy varaamansa tontin hinnan / vuokran ja voi tutustua sekä tutkia varaamaansa tonttia varausaikana, eikä hänellä ole oikeutta myöhemmin hinnan alennukseen tonttikohtaisten rakennettavuustekijöiden perusteella.

Rakentamisvelvoite

Rakentamisvelvoite on omakotitonteilla 100 kam². Pari- ja rivitaloilla rakentamisvelvoite on 70 % rakennusoikeudesta pyöristettynä lähimpään kymmeneen neliöön alaspäin. Muilla tonteilla rakentamisvelvoite sovitaan tontinluovutuksen yhteydessä. Teollisuustonteilla rakentamisvelvoite on 70 %, jos ei tulevasta toiminnasta johtuen alempi velvoite ole perusteltavissa. Tällöin rakentaminen tulee toteuttaa siten, että myöhempi vähintään 70 %:n rakentamisvelvoitteen täyttäminen on mahdollista. Rakentamisvelvoiteaika on kolme vuotta. Rakennusvelvoite katsotaan täytetyksi, kun rakennusvalvontaviranomainen on hyväksynyt rakennuksen käyttöönotettavaksi. Mikäli velvoitetta ei ole täytetty määräajassa nousee vuosivuokra kaksinkertaiseksi ja kaupungilla on oikeus purkaa vuokrasopimus. Tontin vuokraaja ei saa siirtää rakentamattoman tontin vuokraoikeutta kolmannelle ilman kaupungin suostumusta. Suostumuksesta tehdään erillinen viranhaltijapäätös, josta veloitetaan kulloinkin voimassaoleva toimenpidemaksu. Mikäli tontin varausvaiheessa on suoritettu arvonta, niin rakentamattoman tontin vuokraoikeutta ei voi siirtää, vaan vuokrasopimus puretaan ja tontti palautuu kaupungille uudelleen varattavaksi.

6 ASEMAKAAVOITUKSEEN LIITTYVÄT KEINOT MAANKÄYTTÖPOLITIIKAN KANNALTA

1. Käytettävät kaavamuodot

Maankäytön pitkän tähtäimen (10 - 20 vuotta) yleislinjaukset määritellään strategisessa yleiskaavallisessa ohjelmassa, jota pidetään ajan tasalla tarpeen mukaan ja tarkistetaan vähintään kunkin valtuustokauden alussa. Keskusta-alueelle sekä kasvaviin taajamiin laaditaan tarkempaa suunnittelua ohjaavat oikeusvaikutteiset osayleiskaavat. Koulukylissä sekä kyläalueilla, joissa rakentamisen määrä kasvaa, laaditaan tarpeen mukaan rakentamista suoraan ohjaavia oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja (kyläkaavat). Voimakkaasti kasvavilla taajama-alueilla rakentamista ohjataan asemakaavoilla. Ranta-alueiden suunnittelu tapahtuu pääsääntöisesti yksityisten maanomistajien käynnistämien ranta-asemakaavojen avulla. Kaupunki laatii tarpeen mukaan rantaosayleiskaavoja alueille, jotka vaativat erityistä laaja-alaista maankäytön ohjausta tai alueilla, joilla rantarakentamisen ohjaus on rakentamisen vähäisyyden vuoksi perusteltua tehdä ilman ranta-asemakaavoitusta.

2. Toteutussuunnitelma maanhankinnalle, kaavoitukselle ja kunnallisteknisille investoinneille
Tonttitarjonnan tavoitteet ja niiden pohjalta määriteltävät maanhankinnan intressialueet, asemakaavoitettaviksi otettavat alueet sekä kunnallistekniikan investointitarpeet kootaan yhtenäiseksi kahdeksan vuoden toteuttamissuunnitelmaksi, joka tarkistetaan vuosittain kaupunginvaltuustossa budjettikäsittelyn yhteydessä.
3. Maankäyttösopimus
Kaavoitettaessa yksityiselle maalle maanomistajien kanssa tehdään sopimus kaavoituksen käynnistämisestä ja myöhemmin varsinainen maankäyttösopimus, jossa määritellään hankkeeseen kohdistuvien kustannusten korvaukset ja muut asemakaavan toteuttamiseen liittyvät velvoitteet (MRL § 91 b). Maankäyttösopimusluonnos asetetaan julkisesti nähtäville yhdessä asemakaavaluonnoksen ja -ehdotuksen kanssa, ja se voidaan allekirjoittaa aikaisintaan nähtävillä olon jälkeen. Maankäyttösopimuksella ei voida etukäteen sitoa asemakaavan sisältöä, vaan siitä päättää aina kaupunginvaltuusto. Sopimuksesta on mainittava myös osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.
4. Kaavoituskorvaus
Kaupunki perii yksityisellä maalla maankäyttösopimuksella kaavoituksen kautta tapahtuvaan arvonnousuun suhteutetun kaavoituskorvauksen korvauksena kaava-alueita palvelevasta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuneista kustannuksista. Korvausta sovelletaan kaikilla asemakaava-alueilla asuin- ja liikerakentamiseen. Korvausta ei peritä niiltä maanomistajilta, joille tuleva lisärakennusoikeus jää alle 500 k-m². Korvauksen suuruus on 40 % arvonnoususta ja huomioon otetaan vain yli 500 k-m²:n ylittävä rakennusoikeus. Kaupunki varautuu kaavaprosessissa aina yksityiselle maalle kaavoitettaessa siihen, että kaupungilla on mahdollisuus periä kehittämiskorvaus (MRL § 91c-91p), mikäli jonkun maanomistajan kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen kustannusten korvauksesta maankäyttösopimuksen kautta. Kehittämiskorvaus on vähintään kaavoituskorvauksen suuruinen.
5. Kaavoituksen käytännön toteuttaminen
Salon kaupungin strateginen yleiskaavoitus sekä keskusta-alueen ja merkittävimpien taajamien maankäytön ohjaus ja kaavoitus hoidetaan pääsääntöisesti kunnan omana työnä, jolloin kaavoitusta voidaan joustavasti ohjata kulloinkin tärkeänä pidettyyn hankkeeseen ja suunnittelijoiden paikallistuntemus voidaan täysimittaisesti käyttää suunnittelussa hyväksi. Ostettuja asiantuntijapalveluita käytetään erityistä asiantuntemusta vaativissa tehtävissä sekä kiireellisissä tai muuten huomattavia lisäresursseja vaativissa kertaluonteisissa hankkeissa. Kaavahankkeissa käytettävien asiantuntijoiden tulee olla sopimus- ja toimeksiantosuhteessa kaupunkiin lukuun ottamatta ranta-asemakaavojen laadintaa, missä maankäyttö- ja rakennuslaki sallii maanomistajan käynnistää kaavaprosessin.
6. Maapoliittisen ohjelman seuranta ja arviointi tehdään kerran valtuustokautena.

Salon kaupungin kartta

Kaupungin tiehyteyksen säteettäisyyttä kuvaava kartta

