

Päivi Hämäläinen

Tuusulan kunnan maapoliittisen ohjelman kehitys, sopimusmenettelyn havainnollistaminen ja toimivuustarkastelu

Metropolia Ammattikorkeakoulu
Insinööri (ylempi AMK)
Maanmittaustekniikka
Opinnäytetyö
6.9.2017

Tekijä Otsikko Sivumäärä Aika	Päivi Hämäläinen Tuusulan kunnan maapoliittisen ohjelman kehitys, sopimusmenettelyn havainnollistaminen ja toimivuustarkastelu 46 sivua + 3 liitettä 6.9.2017
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Tutkinto-ohjelma	maanmittaustekniikka
Ohjaajat	lehtori Juhani Nippala kiinteistökehityspäällikkö Hannu Kantola
<p>Tässä lopputyössä tutkittiin, miten Tuusulan maapoliittinen ohjelma 2020 on syntynyt ja miten sitä kunnassa tulkitaan. Työn aihe syntyi kiinnostuksesta siihen, miten on Tuusulan nykymuotoiseen maapoliittiseen ohjelmaan päädytty ja mitkä seikat sen syntymiseen ovat voineet vaikuttaa. Maapoliittisen ohjelman tulkinta on hankalaa varsinkin maallikoille ja usein jopa asiantuntijoille. Tuusulan maapoliittinen ohjelma antaa mahdollisuuden sen moninaiseen tulkintaan, ja on hyvä avata, mitä sen laatijat ovat tarkoittaneet. Parhaiten sen avaaminen tapahtuu havainnollistamalla esimerkkitapauksin sen tulkintaa ja pohtimalla, miten ohjelma toimii.</p> <p>Pääsyn Tuusulan maapoliittisen ohjelman valmistelun alkulähteelle avasi Tuusulan kunnan päätösarkisto, jonne oli dokumentoitu historia ensimmäisestä maapoliittisesta periaateohjelmasta tämän päivän maapoliittiseen ohjelmaan. Maapolitiikan hoitamisesta kunnissa löytyy erilaisia esimerkkejä ja lähdekirjallisuutta siitä, miten maapolitiikkaa olisi hoidettava kunnan kannalta tehokkaasti. Tuusulan kunnan arkiston ja lähdekirjallisuuden lisäksi on jonkin verran haastateltu aikaisempien maapoliittisten ohjelmien valmistelijoita, joille kiitokset asiantuntevista kommentteista.</p> <p>Tutkimus paljasti, että Tuusulan maapoliittinen ohjelma on sellaisenaan toimiva ja ajantasainen, ellei oteta huomioon pieniä muutostarpeita sen ulkoasuun ja luettavuuteen sekä pieniä tarkennuksia sen sanamuotoihin. Tutkimuksessa on Tuusulan maapoliittisen ohjelman logiikkaa avattu esimerkein, jotka auttavat sen ymmärtämisessä.</p> <p>Työn myötä pystymme ymmärtämään maapoliittisen ohjelman kehittymisen sekä sen logiikan ja soveltamaan sitä esimerkkitapauksien avulla. Tutkimus paljastaa myös, että Tuusulan maapoliittinen ohjelma on ajantasainen ja vaikuttava dokumentti, joka hyvin mahdollistaa kaikkien lain salliman keinovalikoiman käytön. Vaikuttavuudeltaan vahvemmin maapolitiikan hoito Tuusulassa mahdollistuisi, jos olisi enemmän rohkeutta käyttää jo sovittuja keinoja sen tehostamiseksi.</p>	
Avainsanat	maankäyttö, maapoliittinen ohjelma, maankäyttösopimus

Author Title Number of Pages Date	Päivi Hämäläinen Development of land policy program at Tuusula and contract procedure as well as its logic apply it to examples 46 pages + 3 appendices 6 September 2017
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Civil Engineering, Land Surveying
Instructors	Juhani Nippala, Senior Lecturer Hannu Kantola, Head of Real Estate Development
<p>This master's thesis investigated how the land policy program 2020 of the municipality of Tuusula was born and how it had been interpreted by in the municipality, because the interpretation of the program was difficult, especially to lay people and often even for the experts. The land policy program was open for ambiguous interpretation and it was worth finding out what its creators had intended.</p> <p>The history of the preparation of the land policy was studied in the archives of the municipality, where the documents of the principles of the policy were stored. In addition to the study of the archives of the municipality, other source literature was also examined. Furthermore, people involved in the preparation of the previous land use programs were interviewed.</p> <p>The study revealed that the land policy program is actually functional and up to date. However, some small changes would be beneficial to improve the legibility and to refine some wordings. The study clarified the land policy program with examples that help to understand the logic of the policy. The principles in the policy would allow a stronger municipal guidance if there was the courage to use all measures of the legislation and the principles accepted earlier.</p>	
Keywords	land use, Tuusula, land policy, land use contract

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Työn tausta	1
1.2	Työn tavoitteet ja rajaukset sekä tutkimuskysymykset	3
1.3	Tutkimusaineisto ja –menetelmät	4
1.4	Keskeiset käsitteet	4
1.4.1	Maapolitiikka ja siihen liittyvät velvoitteet	4
1.4.2	MAL-aiesopimus	5
1.4.3	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus	5
1.4.4	Raakamaa	5
2	Maankäytön suunnittelun kehitys	6
2.1	Tuusulan kunnan organisaatio vuonna 2017	6
2.2	Tuusulan kunnan maankäytölliset erityispiirteet	7
2.3	Väestönkasvu	9
2.4	Lakien vaikutus	12
2.4.1	Asemakaavalaista rakennuslakiin (1932—1959)	12
2.4.2	Maankäyttö- ja rakennuslaki	13
2.4.3	Pakkolunastuslaki ja lunastuslaki	15
2.4.4	Etuostolaki	16
3	Maanpolitiikan kehitys Tuusulassa	16
3.1	Tuusulan kunnan maapoliittinen periaateohjelma 1986	16
3.2	Kaavoitettujen alueiden kaavamuutokset	17
3.3	Maapoliittiset tavoitteet ja keinot Tuusulassa 1999	19
3.4	Maapoliittiset tavoitteet ja keinot Tuusulassa 2003	21
3.5	Maapoliittinen ohjelma 2007	22
3.6	Maapoliittinen ohjelma 2011	22
3.7	Maanhankintasuunnitelma	23
4	Maapoliittisen ohjelman soveltaminen	29
4.1	Päälähtökohdat	29
4.1.1	Tuusulan kunnan maapolitiikka	29
4.1.2	Tuusulan kunnan sopimusmenettely	31
4.2	Maankäytösopimukset	31

4.2.2 Asuntorakentamiseen hankittavat maa-alueet	33
4.2.3 Sopimusmenettely asemakaavoitetulla maalla	33
4.2.4 Asemakaavan muutosalue	33
4.2.5 Työpaikka-alueet	34
4.2.6 Kunnan tavoitteiden mukaiset kaavoitushankkeet	35
4.2.7 Maanomistajan aloitteesta tehtävät kaavoitushankkeet	36
5 Case-tarkastelu Tuusulan asemakaavoitushankealueilla	37
5.1 Lahelanpelto II	37
5.2 Linjapuisto II	38
5.3 Sula	39
6 Maapoliittisen ohjelman päivittäminen	40
6.1 Mahdollisuudet	40
6.2 Uhat	41
6.3 Mahdolliset päivitystarpeet / kehitysehdotukset	41
7 Johtopäätökset	43
Lähteet	45
Liitteet	
Liite 1. Maaomaisuuden tilastot vuosilta 2000—2016	
Liite 2. Asemakaavoituksen tilastot vuosilta 1964—2016	
Liite 3. Tuusulan kunnan maapoliittinen ohjelma 2020	

1 Johdanto

Tämän opinnäytetyön päätarkoituksena on selventää voimassaolevaa Tuusulan maapoliittisen ohjelman syntyhistoriaa sekä siihen vaikuttaneita tekijöitä ja havainnollistaa esimerkein sen soveltamistapoja. Lisäksi työssä tutkitaan, onko nykyisessä Tuusulan maapoliittisessa ohjelmassa muutostarpeita verrattuna yleisesti hyväksi tiedettyihin maapoliitiikan periaatteisiin. Maapoliittiseen ohjelmaan on kerätty kunnan toimintaperiaatteet halutulla tarkkuudella asioissa, jotka koskevat maankäyttöpolitiikkaa. Ensisijaisesti maapoliittinen ohjelma laaditaan kunnissa ohjaamaan maankäyttöpolitiikkaa, joka on osa kunnan strategista suunnittelua ja sen avulla ohjaamaan kunnan kasvukeskittymien kehittymistä haluttuun suuntaan, kunnan kannalta taloudellisesti ja halutussa aikataulussa. Suunnitelmallisella maankäyttöpolitiikalla voidaan vaikuttaa muun muassa kuntatalouden tasapainoon sekä reagoida kunnan väestömäärän vaihteluihin. Sen laatimisen onnistuminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä kunnan maankäyttöpolitiikan tavoitteisiin pääsemisessä.

1.1 Työn tausta

Tuusulan kunta on perustettu jo vuonna 1643, sen kokonaispinta-ala on noin 225 km² ja asukkaita tällä hetkellä kunnassa on noin 38 000 [1]. Tuusula sijaitsee etelässä, pääkaupunkiseudun ja Helsinki-Vantaan lentoaseman välittömässä läheisyydessä ja pohjoisimmat osat ovat Mäntsälän ja Hyvinkään rajanaapureina (kuva1). Tuusulassa on kolme taajamaa: Jokela, Kellokoski ja Hyrylä (kuva 2). Yhtenä taajamana ajatellaan usein myös Riihikalliota, joka sijaitsee näiden kolmen taajaman eteläpuolella, heti Tuusulan väylän ja Keravalle johtavan Tuusulan itäväylän risteuksen läheisyydessä. Tuusulan taajamista ainoastaan Jokelan taajaman halki kulkee junarata. Kuvasta 1 näkee Tuusulan loistavan sijainnin pääkaupunkiseudulla. Maapoliitikka ja siinä onnistuminen on Tuusulan kaltaisessa kasvukeskittymässä sen hallitun kehittymisen kannalta tärkeää. Maankäyttöratkaisuja ohjaavat tämän lisäksi myös elinkeino- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet, jolloin kokonaisuus nivoutuu osaksi yleistä kunnallispolitiikkaa. [2.]



Kuva 1. Pääkaupunkiseutu. Punainen nuoli osoittaa Tuusulaa.



Kuva 2. Tuusulan kolme taajamaa: Hyrylä, Kellokoski ja Jokela

Työssä tarkastellaan Tuusulan maapoliittisen ohjelman syntyhistoriaa ja tarkastellaan sen syntyyn vaikuttaneita tekijöitä. Tuusulassa on tällä hetkellä voimassa Maapoliittinen

ohjelma 2020, joka on valtuustossa hyväksytty 13.6.2011 § 68 ja 20.2.2013 siihen on tehty pieni tekninen tarkistus.

Maapoliittinen ohjelma on Tuusulassa pyritty uusimaan aina valtuustokausittain ja sen laatiminen on tehty yhteistyössä luottamushenkilöiden kanssa. Nykyistä ohjelmaa valmisteltaessa (2010—2011) oli kunnanhallituksen seminaarissa noussut esiin, että maapoliittisen ohjelman pitäisi olla yli valtuustokauden ulottuva ja sen pitää myös siten mahdollistaa jämäkän ja pitkäjänteisen maapolitiikan hoitamisen kunnassa. Näin ohjelman nimeksi tuli Tuusulan Maapoliittinen ohjelma 2020. [3; 4.]

Jo ohjelman valmistelu yksinään on pitkällistä. Siihen kohdistuu poliittisia intressejä sekä arvovalintoja. Kunnan tavoitteena on olla pitkällä aikavälillä luotettava yhdyskunnan kehittäjä suhteessa maanomistajiin ja maata omistamattomiin kuntalaisiin. Kun ohjelma on voimassa pitempään, sen myötä kunnan toiminnan ennakoitavuus ja tasapuolisuus pitkällä aikajänteellä vahvistuu ja maanomistajien kanssa mm. maakauppaneuvottelut ja maankäyttösopimuksista sopiminen saattavat helpottua.

Pitkäjänteinen ja johdonmukainen maapolitiikan hoito kunnassa on pohja hyvälle kuntataloudelle sekä joustavien liikenneyhteyksien ja toimivan palveluyhdyskunnan rakentamiselle. Ajat ja tarpeet kuitenkin muuttuvat ja aika-ajoin on hyvä arvioida, onko valittu suunta oikea. Tämän vuoksi myös Tuusulan maapoliittisen ohjelman 2020 toimivuutta on hyvä tarkastella määräajoin sekä selventää sen soveltamisen perusteita.

1.2 Työn tavoitteet ja rajaukset sekä tutkimuskysymykset

Tavoitteena on käydä läpi Tuusulan maapoliittisen ohjelman syntyhistoriaa sillä tarkkuudella kuin kunnan arkistoista löytyvistä päätöspöytäkirjamerkinnöistä on mahdollista selvittää. Tavoitteena on myös selventää maapoliittisen ohjelman tulkintaa ja avata sen sopimusten muodostumislogiikkaa selkeämmäksi. Maapoliittisen ohjelman eri soveltamiskohteita käydään esimerkkitapauksin läpi. Työ rajataan koskemaan ainoastaan maapoliittisen ohjelman, erityisesti sopimusmenettelyn, soveltamista ja syntyhistoriaa ja lisäksi tutkitaan, olisiko ohjelmassa Tuusulan kunnan olosuhteissa mahdollisuutta tai tarvetta niihin muutoksiin verrattuna muihin kuntiin. Tämän työn näkökulmana on enemmänkin maankäyttösopimuksilla kaavahankkeiden edistäminen, mutta myös muita maapoliittisen keinovalikoiman mahdollisuuksia käsitellään.

Näkökulmina on mm. kuntatalous, hankkeiden aikataulut ja eteneminen, maanomistajien sopimuskannustimet, pahimmat ongelmakohdat ja kiistakysymykset sopimuksissa.

Vaikka työ keskittyy tarkastelemaan lähinnä maapoliittisen ohjelman asemakaavojen edistämiseen keskittyviä toimia, maapoliittinen ohjelma itsessään sisältää myös maan luovuttamista ja tonttivarannon aktivoimiseen liittyviä periaatteita, mutta niihin ei tässä työssä tarkemmin syvennyttä.

1.3 Tutkimusaineisto ja –menetelmät

Tutkimus on tehty perustuen kirjallisuuteen ja Tuusulan kunnan päätösarkiston merkintöihin. Tutkimus voidaan luokitella kvalitatiiviseksi tutkimukseksi. Tuusulassa ei ole aiemmin tutkittu maapoliittisen ohjelman vaikuttavuutta ja sen mahdollisia muutostarpeita. Tutkimuksia lähikunnista, joissa vertaillaan eri maapolitiikan keinovalikoimia keskenään, on kyllä löydettävissä. Tämän tutkimuksen ohella selvitetään maapoliittisen ohjelman syntyhistoria ja sen vaikutukset voimassaolevaan Tuusulan maapoliittiseen ohjelmaan 2020. [5.]

1.4 Keskeiset käsitteet

Maankäyttöä kunnissa ja kaupungeissa ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki asetuksineen sekä monet ohjeet ja suositukset. Tässä työssä keskeisin tulokulma näihin aiheisiin on maapolitiikan ansiokkaan hoitamisen näkökulma.

1.4.1 Maapolitiikka ja siihen liittyvät veloitteet

Maapolitiikka ja sen hoitaminen tarkoittaa kunnan maaomaisuuden hallintaa [6]. Kullakin kunnalla on monopoli alueidensa maapolitiikan hoitoon, mutta sen on otettava huomioon erilaiset olosuhteet, veloitteet ja sopimukset, joihin kunta on sitoutunut.

Kunnan maapolitiikka on maankäyttö- ja rakennuslaissa [7] määritelty seuraavasti:

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (MRL 5 a §)

1.4.2 MAL-aiesopimus

Esimerkkinä tällaisesta sitoumuksesta mainittakoon Valtion ja Uudenmaan kuntien välinen MAL-sopimus. Maankäytön, liikenteen ja asumisen sopimukset (MAL) ovat sopimuksia, jotka valtio solmii suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Sopimuksilla tuetaan kaupunkiseudun kuntien sekä kuntien ja valtion yhteistyötä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamisessa. Tavoitteena on parantaa kaupunkiseutujen toimivuutta ja kilpailukykyä sekä kuntien tasapuolista kehittämistä. Sopimuksissa määritetään esimerkiksi tavoitteet lähivuosien maankäytön kehittämiselle ja asuntotuotannolle sekä liikenneverkon keskeiset kehittämishankkeet. Tämän sopimuksen velvoitteisiin on myös Tuusulan kunta sitoutunut. [8.]

1.4.3 Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Työssä viitataan usein Ara-hintaan, joka tarkoittaa valtion tukemassa asuntotuotannossa sovellettavaa enimmäistonttihintaa ja jonka Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus vuosittain päättää. Hinnat ovat määritelty alueittain useammassa hintaluokassa ja ilmoitettu euroa/kerrosneliömetri. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toiminta-ajatuksena on edistää kestävä ja kohtuuhintaista asumista. [9; 10.]

1.4.4 Raakamaa

Raakamaa on perinteisesti määritelty asemakaavoittamattomana maana, jonka käyttötarkoitus jollain aikajänteellä todennäköisesti muuttuu. Se, mihin suuntaan maan arvo muuttuu, on epävarmaa. Lakikieli ei tunne raakamaan käsitettä, mutta oikeuskäytännössä se tunnetaan. [11.]

2 Maankäytön suunnittelun kehitys

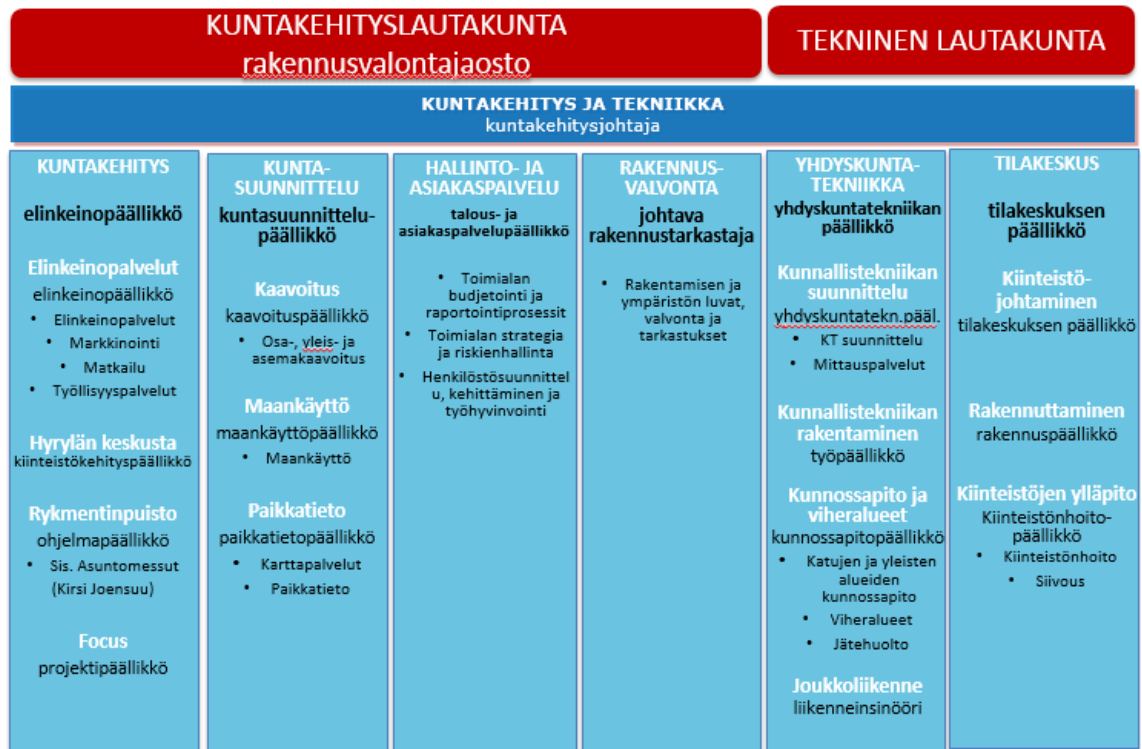
2.1 Tuusulan kunnan organisaatio vuonna 2017

Tuusulan kunnan strategiatyössä määriteltiin vuosille 2014—2017 seuraavat arvot: kestävästi kehittyvä, suunnitelmallinen, palveluhenkinen, luotettava ja kehitysmyönteinen (kuva 3). Tuusulan kunnassa työskentelee noin 1 800 henkilöä. Kunnassa ylintä valtaa käyttää valtuusto, ja se on delegoinut valtaansa kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille. Tuusulan kunnassa kuntakehityksen ja tekniikan toimialaa johtaa kuntakehitysjohtaja, ja tällä toimialalla on kaksi lautakuntaa päättämässä niille delegoiduista asioista, organisaatio 1.8.2017 kuvassa 4. Nämä ovat kuntakehityslautakunta, jonka osana on rakennusvalvontajaosto ja tekninen lautakunta. Kuntakehityslautakunnalle valmistellaan asioita kahdelta tulosalueelta, kuntakehityksen ja kuntasuunnittelun tulosalueilta. Kuntasuunnittelun tulosalueeseen kuuluvat kolme yksikköä, joita ovat kaavoitus, maankäyttö ja paikkatieto. Tuusulan kunta siirtyi pormestari-hallintomalliin 1.6.2017 alkaen. [1.]



Kuva 3. Tuusulan kunnan arvot kuntastrategiasta 2014—2017.

Kuntakehityksen ja tekniikan toimiala 1.8.2017



Kuva 4. Tuusulan kunnan Kuntakehityksen ja tekniikan toimialan organisaatio 1.8.2017

2.2 Tuusulan kunnan maankäytölliset erityispiirteet

Tuusulan kappeliseurakunta perustettiin vuonna 1643. Silloinen Suur-Tuusula oli nykyistä isompi. Silloin Tuusulaan kuuluivat Korso, Kerava ja Järvenpää. Vuonna 1924 Kerava erotettiin Tuusulasta kauppalaksi ja vuonna 1951 erotettiin Järvenpää omaksi kauppalaksi. Edelleen vuonna 1954 kolmen kunnan jakama taajama Jokela siirrettiin kokonaan Tuusulalle ja samana vuonna Korso liitettiin Helsingin maalaiskuntaan. [12; 13.]

Maatalous on ollut aiemmin Tuusulan pääelinkeino. Taajamien ulkopuolinen Tuusula on edelleen säilynyt melko maalaismaisena, vaikka kunta on kasvanut ja elinkeinorakenne on muuttunut. Nykyinen Tuusula on osa pääkaupunkiseudun metropolialuetta, ja sillä on kehityspaineita mm. väestönkasvun myötä.

Maapolitiikka on kehittynyt Tuusulassa kunnan historian, maanomistusolosuhteiden, lakimuutosten, kulttuuriperinteen, väestönkasvun ja kehittämispaineiden vuoksi

sellaiseksi kuin se nykyään tunnetaan. Erityspiirteenä, maankäytön näkökulmasta, Tuusulassa on se, että kunnalla ei ole ollut mittavia maaomistuksia, vaan yksityiset maanomistajat omistavat, tai ovat omistaneet, suurimman osan useista kehittämisen kannalta kriittisistä solmukohdista.

Hyrylän seudun kehittymiseen Etelä-Tuusulan keskuksena vaikutti venäläisen varuskunnan perustaminen 1850-luvulla. Hyrylässä oli toimiva varuskunta, joka muiden varuskuntakaupunkien ohella leimasi Tuusulan identiteettiä omistamalla noin 230 ha:n suuruiset varuskunta- ja harjoitusalueet aivan Hyrylän taajaman keskustassa. Varuskunta toimi Hyrylässä täysin aina vuoteen 2006 asti, jolloin puolustusvoimien päätös varuskunnan lakkauttamisesta toteutettiin. Sen jälkeen alkoi toimintojen alasajo ja viimeisimmät puolustusvoimien toiminnat, satunnaisia erillisiä maastoharjoituksia lukuun ottamatta, ovat poistuneet alueelta vuonna 2015. [13.]

Varuskunta ei ole ainut asia, jolla Tuusula erottuu naapurikunnista. Hyrylän lisäksi Tuusulassa on Kellokosken ja Jokelan taajamat, joilla kaikilla on väestönkasvun tuomia kehittämistarpeita. **Jokelan** kehitykseen vaikutti ratkaisevasti Suomen ensimmäisen rautatien avaaminen, vuonna 1862. Jokelan vahvuus on edelleen pääradan raideliikenne ja vanha tiilitehdasperinne, joka näkyy taajaman keskustassa mm. valtavina lampina, joista aikojen saatossa on kaivettu savea tiilitehtaan tarpeisiin. [13.]

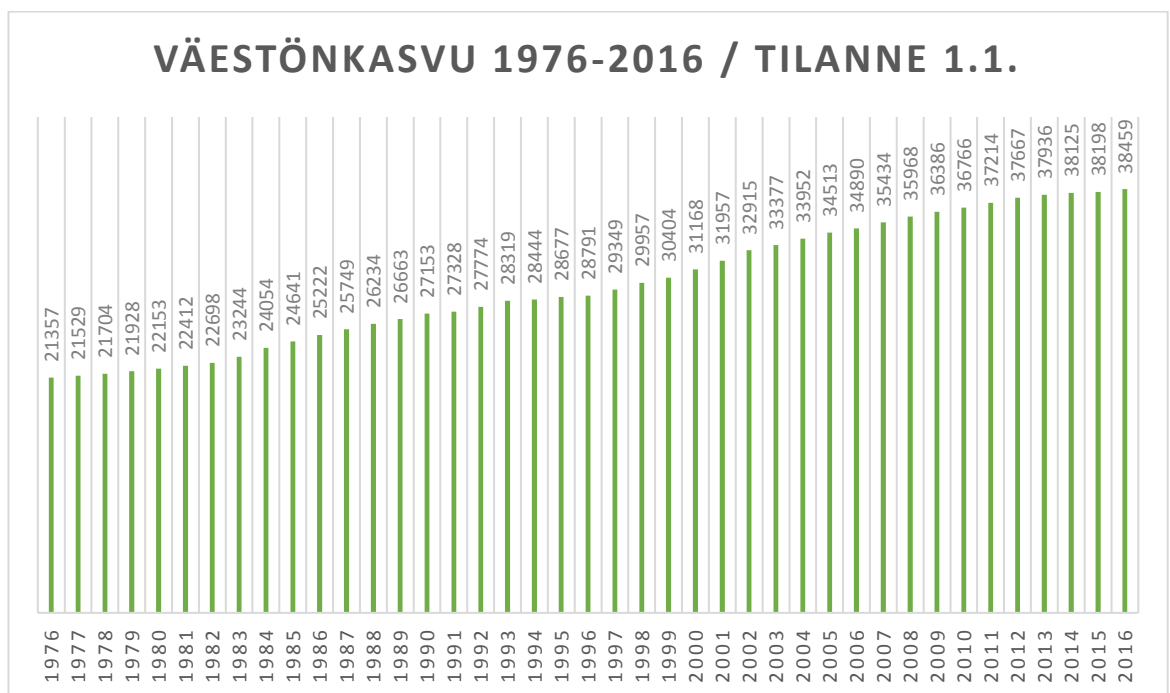
Kellokosken keskustassa on pitkän historian omaava ruukkialue, Tuusulan ensimmäinen merkittävä teollisuuslaitos, Kellokosken ruukki, jonka rakentaminen aloitettiin jo vuonna 1795 ja vasta vuonna 1979 sen toiminta loppui kokonaan. Ruukki sijaitsee sairaalan tavoin aivan keskustassa ja on osa Kellokosken kylän identiteettiä. Valitettavasti Ruukin alueen maapohja on pahoin pilaantunut, mikä vaikeuttaa alueen uudiskäytön suunnittelua. Kellokoskella on myös Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) iso, vuonna 1915 perustettu, perinteikäs psykiatrinen sairaala laajoine puistoalueineen, ja se sijaitsee aivan Kellokosken keskustan kyljessä. [13.]

Yhtenä erityispiirteenä Tuusulasta voisi vielä mainita sen vahvan kulttuuriperinteen. Tuusulanjärven taiteilijayhteisö eli ja vaikutti 1900-luvun taitteessa vahvasti alueella. Järvenpään puolella asui Aino (os. Järnefelt) ja Jean Sibelius, Eero Järnefelt perheineen sekä Juhani Aho ja Venny Soldan-Brofelt perheineen. Tuusulan puolella asui Maija ja Pekka Halonen perheineen ja Aleksis Kivi viime vuosinaan. J.H. Erkko, runoilija ja kirjailija hänkin, rakennutti rantatielle lähelle ihailemaansa kirjailijaa Aleksis Kiveä kodin, jota nimitetään Erkkolaksi. Tuusulan Rantatiellä sijaitsee myös Lotta Svärd-järjestön

maineikas Lottakoti-museo. Kun Tuusulasta ja sen kehityksestä puhutaan, on hyvä muistaa, että siihen vaikuttavat monet seikat. Eikä niistä vähiten historiallisen perinteen kunnioittaminen kaikessa maankäytön suunnittelussa. [13.]

2.3 Väestönkasvu

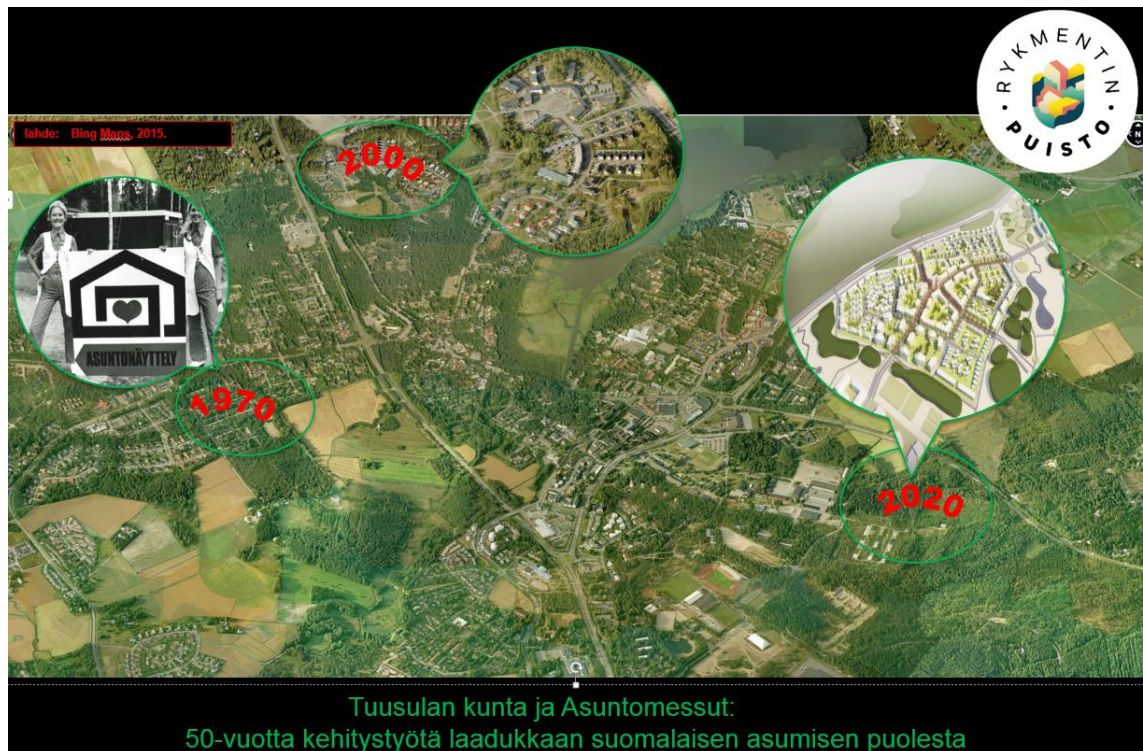
Tuusulan kunta on kasvanut vuosina 1976—2016 suhteellisen tasaisesti, keskimäärin noin 1,5 % vuodessa. Vuosittaisia vaihteluita on kuitenkin ja suurin vaihteluväli kasvuprosenteissa on vuoden 2014 0,2 %:sta vuosien 1999—2000 2,5—3,0 %:iin. Nimenomaan väestönkasvu on aiheuttanut kehyskunnissa maankäytön systemaattisen kehittämisen, pääkaupungin läheisyys aiheuttaa kasvupainetta. Kuvasta 5 on nähtävissä Tuusulan väestönkasvun tasaisuus, jossa on tasaisesti lähes kaksinkertaistettu asukasmäärä alueella vuosina 1976—2016.



Kuva 5. Väestönkasvu vuosina 1976—2016

Vuonna 2000 oli Tuusulassa edellisen kerran asuntomessut. Messuja edeltävänä vuonna Etelä-Tuusulassa kaavoitettiin tontteja selkeästi enemmän. Seuraavaa väestönkasvua mahdollistavaa nousua Tuusulassa odotetaan seuraavien messujen

läheisyyteen. Asuntomessut 2020 on päätetty järjestää Tuusulan Rykmentinpuiston alueella olevalla Puustellinmetsän asemakaava-alueella, ja messut ovat Tuusulan historiassa jo kolmannet. Tuusulassa on ennen vuoden 2020 tulevia asuntomessuja jo järjestetty kaksi kertaa historiallisia asuntomessuja (kuva 6). Vuonna 1970 järjestettiin Suomen ensimmäiset asuntomessut ja vuonna 2000 Tuusulassa järjestetyillä asuntomessuilla rikottiin messujen historiaan kaikkien aikojen kävijäennätys, jota ei ole sen jälkeenkään kyetty rikkomaan.

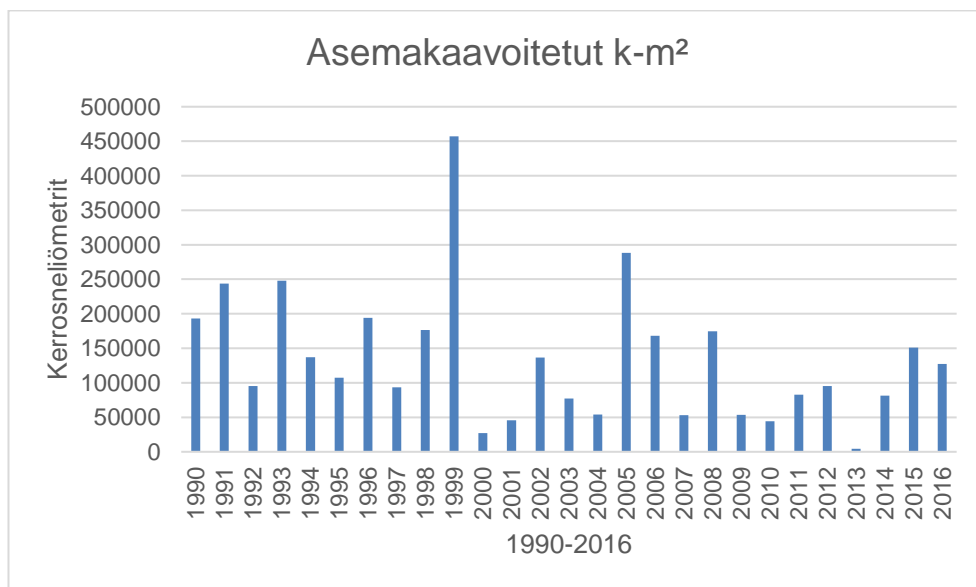


Kuva 6. Asuntomessujen sijainnit Tuusulassa vuosina 1970, 2000 ja 2020.

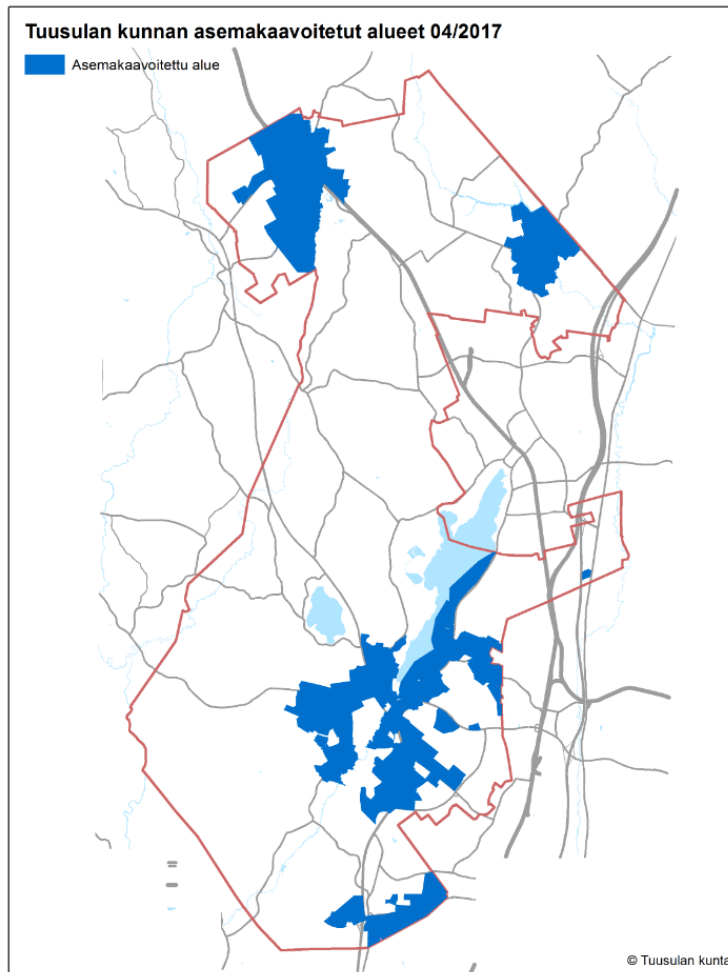
Valitettavasti Tuusulassa ei ole vuosittain tehty tilastoa asemakaavoitetusta alueesta, kuin vasta vuodesta 1990 lähtien. Ennen sitä, vuodesta 1964, alueille löytyy vain kumulatiivinen pinta-alan kasvu. Tarkastelemalla kuvia 5, 7 ja 8, joissa on näytetty väestönkasvu aikavälillä 1976—2016 (kuva 5), asemakaavoitettujen alueiden pinta-alat vuosina 1990—2016 (kuva 7) ja asemakaavoitettujen alueiden kerrosneliömetrit vuosina 1990—2016 (kuva 8) nähdään, miten kaavoittaminen mahdollistaa väestönkasvua ja päinvastoin. Kaikki Tuusulan lainvoimaiset asemakaava-alueet, tilanne 4/2017, näkyvät karttakuvassa numero 9.



Kuva 7. Tuusulan asemakaavoitettujen alueiden pinta-alat vuosina 1990—2016.



Kuva 8. Tuusulan asemakaavoitettujen alueiden kerrosneliömetrit vuosina 1990—2016.



Kuva 9. Tuusulan kunnan lainvoimaiset asemakaava-alueet, tilanne 4/2017

2.4 Lakien vaikutus

Rakentaminen ja maankäytön suunnittelu on ollut aina lain säätäjien ja valtiovallan tarkkailun alla. Sitä on säädelty laeilla ja asetuksilla jo pitkään. Laeilla on pyritty edesauttamaan kunnan maanhankintaa ja kuntien yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta yhteiseksi hyväksi. Laeilla on myös määritelty kunnille vastuu alueensa maapolitiikasta ja sen hoidosta. Seuraavissa luvuissa on lähdekirjallisuudesta etsitty hyviä huomioita lakien valmistelusta ja sen historiasta.

2.4.1 Asemakaavalaista rakennuslakiin (1932—1959)

Asemakaavalaki (AKL) tuli voimaan 12 vuoden valmistelun jälkeen 1.1.1932. Siihen liittyi asetuksen luontoinen rakennussääntö (RS), jonka mukaan kaupungit ja kunnat oli

järjestettävä ja rakennettava vahvistetun asemakaavan mukaan. Kaavaa oli vahvistettava sitä mukaa kuin kaupungin kehitys vaativat ja hallitus sekä maaherra olivat velvollisia valvomaan, että näin tehtiin. Asemakaavaa oli tehtävä kaupunkialueille riippumatta maanomistuksesta ja sen oli perustuttava tarkkaan karttaan. AKL:n mukaan maalaiskunnan taajaan asuttu alue sekä alue, jolle oli odotettavissa suurempaa rakennustoimintaa, voitiin vastaavasti järjestää rakennussuunnitelman avulla. Se oli laadittava siten, että siinä otetaan tyydyttävällä tavalla huomioon ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetyille rakentamiselle (AKL 58 §). [14.]

Rakennuslain ja -asetuksen valmistelu kesti 15 vuotta. Rakennuslaki ja -asetus tulivat voimaan 1.7.1959. Rakennuslain järjestelmään kuului viisi kaavaa: seutu-, yleis-, asema-, rakennus- ja rantakaava. Entiset rakennussuunnitelmat jäivät voimaan rakennuskaavoina ja kaavan laatimisohteet pysyivät lähes edellisen lain mukaisina. Rakennuslaissa uutta oli taaja-asutuksen määritelmä suunnittelemattoman taaja-asutuksen muodostamiskieltoineen (4, 5 ja 6 §). [14.]

Kun kunnat saivat kaavamonopolin vuonna 1966, alettiin tähdentää, että vain kunnan maata tulisi kaavoittaa. Kunnat pyrkivät hankkimaan maata, mutta kun eivät onnistuneetkaan nopeasti maakaupoissa niin kaavoitustyö hidastui ja tontteja ei tullut tarvetta vastaavasti markkinoille. Kun hyvistä tonteista tuli pula, niiden hinnat nousivat ja samalla se aiheutti osaltaan rakentamaan taajamien ulkopuolelle. [14.]

Rakennuslain sallima maan lunastaminen osoittautui kunnallispoliitikoille vaikeaksi: piti olla suosiollinen niin maan myyjille kuin sen ostajille. Yksityisen ja yleisen edun erottaminen kävi vaikeaksi. Pelkistetysti sanottuna oikeistolaiset vastustivat lunastusta periaatteellisista syistä ja vasemmistolaiset siksi, että se antaa maanomistajille liian hyvän hinnan. Maan ostaminen perustui vapaaehtoisin kaappoihin, eivätkä kunnat saaneet sitä hyvistä paikoista. Ostettiin maata, mistä satuttiin sitä saamaan, usein alavia tai soisia maita. Syntyi hajanaista, kallista ja osittain epäviihtyisää yhdyskuntarakennetta. Maan lunastamista yleisiä teitä varten pidettiin ymmärrettävänä, mutta yhdyskuntien rakentamista varten ei. [14.]

2.4.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki on tullut vuoden 2000 alussa voimaan, ja sen kokonaisuudistaminen oli ennen ko. ajankohtaa vireillä 30 vuotta. Lakia on muokattu

monin osin menneen viidentoista vuoden aikana, ja yhtenä uudistuksena vuoden 2016 alussa tuli lisäys kunnan maapolitiikan hoidosta, joka käytännön tasolla oli ollutkin jo toimintatapa vuosikymmeniä. Nyt ikään kuin haluttiin lailla vahvistaa vuosia vallalla ollut toimintatapa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL) [7] on määritelty, että kuntien on huolehdittava maapolitiikan hoidosta alueellaan. Kunnan maapolitiikka on laissa määritelty seuraavasti:

Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi (MRL 5 a §)

Edelleen laissa on kunnan tehtäväksi kirjattu:

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus (MRL 20§)

Täydennysrakentamista ja siihen liittyvää asemakaavoitusta harkittaessa maankäyttö- ja rakennuslaki antaa usein perusteen sen aloittamiseen:

Asemakaava on laadittava ja pidettävä ajan tasalla sitä mukaa kuin kunnan kehitys taikka maankäytön ohjaustarve sitä edellyttää. Maankäytön ohjaustarvetta arvioitaessa on otettava huomioon erityisesti asuntotuotannon tarve ja elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen (MRL 51§)

Maankäyttö- ja rakennuslaki on tällä hetkellä eniten rakentamista ja maankäytön suunnittelua ohjaava laki.

Ympäristöministeriö laati vuonna 2013 maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta arvioinnin [15.]. Siinä on mainittu maapolitiikasta ja kaavojen toteutumisesta mm. siten, että kunnilla on tutkitusti laissa annettu riittävästi keinoja taloudellisen maapolitiikan hoitoon. Asiasta on Ilari Hovila tehnyt väitöstutkimuksen [2], jossa todetaan, että lain osoittamilla välineillä kunnat voisivat tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin hoitaa maapolitiikkaansa. Jos kunnat eivät pysty tarjoamaan tarvittavaa määrää kohtuuhintaista

tonttituotantoa alueellaan, ei syy ole lain suomien keinojen puutteessa vaan poliittisessa tahtotilassa.

Toimintaympäristömme muutokset ja alueiden käytöltä vaadittavat valmiudet nopeaan muuntautumiskykyyn ovat kasvaneet. Siksi kuluvana vuonna ympäristöministeriö on käynnistänyt maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun. Tavoitteena on, että nykyisellä hallituskaudella muodostetaan selkeä näkemys uudistuksen periaatteista. Uudistetun lainsäädännön tavoitteena on olla valmis ensi vuosikymmenen alussa. [16.]

2.4.3 Pakkolunastuslaki ja lunastuslaki

Lunastuslain juuret ovat vuokra-alueiden lunastuksissa ja asutustoiminnan aloittamisessa. Tilaton väestö ja maanvuokraamiseen liittyvät ongelmat aiheuttivat levottomuutta 1900-luvun alkupuolen maaseudulla. Torpparilaista saavutettiin yksimielisyys jo ennen sisällissotaa ja se hyväksyttiin heinäkuussa 1918. Eduskunta hyväksyi lunastuslain 17. heinäkuuta 1918 äänin 104–2. Nuorsuomalaisten kansanedustaja K. E. Linna luonnehti maanomistajille raskasta lakia uhriksi ”vapaan Suomen yhteiskuntarakenteen saattamiseksi terveelle perustalle” Laki oli pakkolunastuslaki, joka kajosi ensimmäistä kertaa yksityiseen maanomistukseen. Pakkolunastus onkin jäänyt elämään terminä puhekieleen vielä meidän päiviimme saakka. [17.]

Lunastuslaki on määritelmä laille, jolla hankitaan yhteiskunnalle varallisuutta yleisen tarpeen sitä vaatiessa omistajalle maksettavaa täyttä korvausta vastaan (Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta, 603/1977).

Perustuslain 15.1 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, mutta perustuslaissa on omaisuudensuojan poikkeussäätelynä 15.2 §:n säännös, jonka mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Kuntien luottamushenkilöille on maan lunastaminen yleensä vaikeaa. Kuntaliiton kyselyssä kuntien maapolitiikan johtaville viranhaltijoille 82 % vastaajista katsoi, ettei lunastusta ole käytetty kunnassa niin paljon kuin kunnan kehittäminen olisi vaatinut. Lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättäminen vaikeutti yhdyskuntarakentamista 40 %:ssa vastauksia, ja joka viides vastaaja katsoi sen vaikeuttaneen yleiskaavan

toteutumista. Joka kolmas vastaajista oli sitä mieltä, että lunastusmahdollisuuden käyttämättä jättäminen on vaikuttanut raakamaahintoihin nostavasti. [15.]

2.4.4 Etuostolaki

Voimassa oleva laki kunnan etuosto-oikeudesta eli etuostolaki on tullut voimaan 1.10.1977. Se takaa kunnille oikeuden tulla alueellaan sijaitsevassa yli 5 000 m²:n kiinteistökaupassa ostajan sijaan. Pääkaupunkiseudun kaupungeissa, Helsinki, Espoo, Kauniainen ja Vantaa, pinta-alaraja on 3 000 m². [18.]

Tuusulassa etuostoa on käytetty muutamia kertoja, mutta samoin kuin lunastusmenettely, etuostokaan ei ole ollut poliittisesti helppoa, vaikka on astetta lunastusta lievempi menettely. Etuostosta päättää lain mukaisesti kunnanhallitus. Tuusulassa on etuostoa esitettäessä sitä koskevalla alueella oltava jonkintasoinen maankäytön suunnitelma, minkä vuoksi kunta pitää tärkeänä päästä ostajan sijasta hankkimaan kiinteistön kunnan omistukseen.

3 Maanpolitiikan kehitys Tuusulassa

Kuntien maapoliittisten ohjelmien valmisteluprosessit vaihtelevat kunnittain. Usein järjestetään yhteisseminaareja luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kanssa. Viranhaltijat ja luottamushenkilöt refleктоivat ohjelman sisällöstä ja suuntaviivoista keskenään.

3.1 Tuusulan kunnan maapoliittinen periaateohjelma 1986

Tuusulan maapoliittinen ohjelma on muodostunut 1980-luvun puolivälissä, jolloin kunnan asukasluku oli noin 25 000 ja asemakaavoitettuja alueita kunnassa oli noin 250 k-m².

Ensimmäisen ohjelman nimi oli maapoliittinen periaateohjelma, joka Tuusulan kunnassa hyväksyttiin valtuustossa 10.11.1986 (valtuusto 10.11.1986 § 292). Ohjelmaa laatimaan perustettiin kunnassa maanhankinta- ja luovutusryhmä (MHL), joka muodostui viranhaltijoista. Ohjelmaluonnosta laadittiin ja esiteltiin laajalti luottamushenkilöille yli vuoden ajan ennen sen lopullista hyväksymistä. Ohjelmasta pidettiin viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteinen seminaari ja siitä pyydettiin lausunnot

kaavoituslautakunnalta, suunnittelutoimikunnalta, elinkeinolautakunnalta ja rakennuslautakunnalta.

Ensimmäisessä maapolitiikan periaateohjelmassa Tuusulan kunnan maapolitiikan tavoitteet oli määritelty seuraavasti [19]:

- hyvän yhdyskuntarakenteen aikaansaaminen
- kunnan asunto- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden edistäminen
- hyvien lähtökohtien luominen kaavoitukselle
- kaavoituksen toteutumisen edistäminen
- maan hintatason pitäminen kohtuullisena
- kunnan toimenpitein aikaansaadun maan arvonnousun saaminen kunnalle
- yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen
- maakeinottelun estäminen.

Nämä tavoitteet ovat aivan valideja edelleenkin, ja edelleen kuntien on hyvä pyrkiä samoihin päämääriin. Ohjelmasta annetuista lausunnoista on poimittavissa aivan samoja huolia kuin nykyäänkin aina maapolitiikasta puhuttaessa nousee esiin: raakamaan hankinta sekä sen tavat ja keinot, kaavoitussopimusten laatimiseen ryhtymisen määrittelyt ja ettei kaavan sisältöä saa ohjata sopimuksilla. Lisäksi kaivataan seurantaa luovutusehtojen noudattamisesta, maaperätutkimuksia ja taloudellista seurantaa maanhankinnasta ja luovuttamisesta.

3.2 Kaavoitettujen alueiden kaavamuutokset

Kunnanhallitus on vuonna 1989 tehnyt päätöksen (kunnanhallitus 28.3.1989 § 253) koskien tilanteita, joissa maankäyttö sopimuksia tulee tehtäväksi ja olisi paikallaan tehdä tapauskohtaista harkintaa, kuten yleisen edun tai kunnalle erityisen merkityksen kyseessä ollessa. Päätöksen esittelytekstissä on todettu alla olevan mukaisesti. [19.]

Kunnanhallitus 28.3.1989 § 253:

Maankäyttö sopimuksissa kiinteistön omistaja suorittaa kunnalle korvausta kaavamuutoksen tai poikkeamisluvan aiheuttamasta arvonnoususta seuraavien yleisperiaatteiden mukaisesti:

1. Korvaus perustuu rakennus- tai asemakaavan taikka niihin rinnastettavien poikkeuslupien tuottamaa kiinteistön arvonnousuun. Arvonnousu lasketaan rakennusoikeuden ja käyttötarkoituksen muutosten perusteella.

2. Korvauksen suuruus määritellään seuraavasti:

- Kaavamuutoksen tai poikkeuslupan tuottaman hyödyn laskentaperusteena on rakennusoikeuden kohtuullinen käypä hintataso
- Kiinteistönomistajan hyödyksi luetaan noin 200 k-m²:n rakennusoikeuden lisäyksen tuottama arvonnousu. Tämän rajan ylittävä hyöty jaetaan tasan kiinteistönomistajan ja kunnan kesken jäljempänä mainituin poikkeuksin.
- Olemassa olevan tuotantolaitoksen lisärakentamisessa kiinteistönomistajan korvattava osuus on kuudennes arvonnoususta siltä osin kuin arvonnousu ylittää em. rakennusoikeusmäärän tuottaman hyödyn

3. Korvaus peritään ensisijaisesti maa-alueina, toissijaisesti raha- tai muuna suorituksena.

4. Maankäyttösopimusta ei vaadita

- kaavamuutosten tai poikkeuslupien yhteydessä rakennusoikeuden lisäyksestä riippumatta, kun kaavamuutos tai poikkeuslupa sallii enintään yhden kahden perheen omakotitalon lisärakentamisen
- kun rakennuslain mukainen ilmaisuusvelvollisuus on suurempi kuin sopimuskäytännön mukainen korvaus
- kun rakennusoikeuden kasvu on alle 200 k-m² tai arvonnousu muodostuu muutoin vähäiseksi

5. Näiden yleisperiaatteiden soveltamisessa tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa.

Tämä päätös oli askel nykyisen maapoliittisen ohjelman muodostumiseksi. Varmasti tuolloin oli huomattu, että maanomistajien kannustaminen täydennysrakentamiseen on

äärimmäisen vaikeaa, jos pienestäkin arvonnoususta kunta on saamassa maankäyttösopimuskorvausta. Sopimuksiin ei ole ollut helppoa päästä juuri tästä syystä. Siksi oli varmasti välttämätöntä päättää esimerkiksi tuosta alle 200 k-m²:n vähäisestä arvonnoususta. Huomattava on kuitenkin, että tämän päätöksen on tehnyt kunnanhallitus, eikä kunnanvaltuusto.

3.3 Maapoliittiset tavoitteet ja keinot Tuusulan kunnassa 1999

Vuonna 1999 käytiin vilkas keskustelu kunnanvaltuustossa maapoliitikasta [20]. Tuusulan kunnan asukasmäärä oli tuolloin noin 30 200 henkilöä. Kokousmuistioiden mukaan eriäviä mielipiteitä uuteen maapoliittiset tavoitteet ja keinot Tuusulassa päätökseen tuli mm. siitä, että sopimuskynnys laukeaa jo 50 k-m²:n arvonnoususta entisen 200 k-m²:n sijaan. Valtuustoryhmien neuvotteluissa päästiin kuitenkin alla esitettyyn kompromissiin 100 k-m²:n sopimuskynnysrajasta.

Valtuusto 15.3.1999

Tuusulan maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet [19] ovat:

1. mahdollisimman taloudellisen ja toimivan yhdyskuntarakenteen syntyminen, hyvän ympäristön tuottaminen kestävän kehityksen periaatteita noudattamalla sekä kaavoituksen ja sen toteuttamisen edistäminen, maan hintatason pitäminen kohtuullisena, yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen sekä yhteiskunnan toimin aikaansaadun maan arvonnousun saaminen kunnalle ja maakeinottelun estäminen.
2. ylläpitää raakamaavarantoa siten, että kunnalla on jatkuvasti noin 10 vuoden rakentamisen tarvetta vastaava määrä maata Hyrylässä, Jokelassa ja Kellokoskella kaavoitettavaksi asunto- ja työpaikkarakentamiseen sekä Maantiekylässä työpaikkarakentamiseen.
3. hankkia kaavoitusta varten raakamaata vapaaehtoisilla kaupoilla, vaihdoilla ja lunastuksilla sekä mahdollisuuksien mukaan käyttää etuosto-oikeuttaan ja vähäisissä tapauksissa ja kaavamutostilanteissa tehdä kaavoitussopimuksia.

4. noudattaa maankäyttösopimuksissa periaatetta, jonka mukaan ennen kaavaluonnoksen hyväksymistä yksityiselle maalle tai viimeistään kunnanhallituskäsittelyn yhteydessä tulee kunnanhallituksen hyväksyä sopimus, jossa tulee sopia rakennusoikeuden määrästä ja korvauksen suuruudesta sekä alueen toteuttamisesta, rakentamisen määrästä ja ajoittumisesta. Maankäyttösopimuksessa korvauksen yhtenä osana on, että yleiset alueet, tiet ja puistot luovutetaan kunnalle vapaana kiinnityksistä ja muista rasituksista. Rakennusoikeudenlaatu ja määrä sekä mahdollisesti asuntotuotantomuoto sovitaan siten, että ne tukevat kunnan asunto- ja elinkeino-ohjelmia. Liittymismaksut peritään rakentamisen yhteydessä.

Maanomistaja on velvollinen korvaamaan ensisijaisesti puolet saamastaan rakennusoikeuden arvosta tai vähintään alueen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset täysimääräisenä kunnalle. Mikäli kaavamuutos on vähäinen tai lisärakennusoikeus ei ylitä 100 k-m² eikä muutoksesta aiheudu käyttötarkoituksen muuttamisesta aiheutuvaa arvonnousua peritään vain kaavoituksen tekemisestä aiheutuneet kustannukset.

5. huolehtia siitä, että kunnalla on vuosittain tarjottavanaan väestö-, asunto- ja elinkeino-ohjelmaa vastaavat määrät tontteja ja rakennuspaikkoja luovutettavaksi asunto- ja työpaikkarakentamiseen kaikissa keskuksissa palvelujen kannalta taloudellisilla paikoilla.

6. että luovutettavien tonttien ja rakennuspaikkojen hinnoittelu perustuu kohtuullisiin käypiin hintoihin, jotka valtuusto vuosittain vahvistaa.

7. aktivoida kunnallistekniikan piirissä olevien kaavoitettujen, vajaasti rakennettujen tonttien ja rakennuspaikkojen omistajia rakentamaan tai myymään tonttejaan.

Valtuusto päätti yksimielisesti kohdista 1—7 ja päätti lisäksi, että mahdollisista tapauskohtaisista poikkeamista päättää valtuusto ja että maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet käsitellään valtuustokausittain kauden puolivälissä.

3.4 Maapoliittiset tavoitteet ja keinot Tuusulan kunnassa 2003

Maankäyttö- ja rakennuslakia muutettiin siten, että maanomistajaa voitiin 1.7.2003 lähtien velvoittaa osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Lain mukaan kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa ja maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti. (MRL 91 a §)

Vuonna 2003, jolloin kunnassa oli asukkaita noin 35 500 henkilöä, jatkettiin aiemman maapoliittisten tavoitteiden ja periaatteiden viitoittamalla tiellä. Maapoliittisten tavoitteiden ja keinojen päämääränä on vahvemmin nähtävissä tavoite yhdyskuntarakenteen tiivistämisestä ja maankäytön tehostamisesta jo rakennetuilla alueilla.

Tavoitteet olivat lyhennettynä seuraavat [19]:

- Taloudellinen ja toimiva yhdyskuntarakenne, hintatasot kohtuulliset, yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen ja arvonnousun leikkaaminen.
- Raakamaavarannon ylläpitäminen 10 vuoden tarvetta vastaavan määrän tasolla.
- Ensisijaisesti pyritään vapaaehtoiisiin kauppoihin ja kunnan kokonaisuutta tarkasteltaessa maankäyttösopimukset ovat mahdollisia.
- Maankäyttösopimusten periaatteita ovat mm. yleiset alueet korvauksetta kunnalle, arvonmääritys käyvän markkinoilla vallitsevan hintatason mukaan, alle 100 k-m²:n lisärakennusoikeudesta ei sopimuskorvausta pääsääntöisesti peritä.
- Kunnalla on tarjota asuin- ja työpaikkatontteja palvelujen kannalta tarkoituksenmukaisilta paikoilta kaikissa Tuusulan keskittymissä.
- Tonttihinnoittelu perustuu käypiin hintoihin ja omakotitonttien osalta hintoihin, jotka valtuusto vuosittain vahvistaa.
- Kunnallistekniikan piirissä olevien kaavoitettujen, vajaasti rakennettujen tonttien omistajien aktivointi rakentamaan tai myymään tonttejaan.
- Mahdollisista tapauskohtaisista poikkeamista em. periaatteista päättää valtuusto. Maapoliittiset tavoitteet ja keinot käsitellään valtuustokausittain kauden puolivälissä.

3.5 Maapoliittinen ohjelma 2007

Vuonna 2007 edellistä kunnanvaltuuston päättämää vuoden 2003 ohjelmaa päivitettiin, ja siihen ei tullut mitään isompaa muutosta. Kunnan asukasluku oli tuolloin 35 500.

3.6 Maapoliittinen ohjelma 2011

Voimassa oleva Tuusulan kunnan maapoliittinen ohjelma 2020 on hyväksytty valtuustossa 13.6.2011 § 67 ja 20.2.2013 siihen on tehty tekninen tarkistus. Vuonna 2011 kunnan asukasluku oli noin 37 500 henkilöä. Maapoliittista ohjelmaa pidetään ohjenuorana hankittaessa kaavoitettavaa maata yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin ja silloin kun maanomistajien kanssa tehdään maankäyttösopimuksia kaavoitushankkeiden yhteydessä. Tuusulan kunnan maapoliittiseen ohjelman keinovalikoimissa on kaikki lain suomat mahdollisuudet.

Kuntaliiton suosituksen mukaan maapoliittinen ohjelma olisi hyvä käydä aina valtuustokauden alussa uusien päättäjien kanssa läpi ja tarvittaessa päivittää.

Kunnan maapolitiikan keinovalikoima on lueteltu maapoliittisen ohjelman lopussa [19]:

1. Maan hankkiminen

- Vapaaehtoinen maanhankinta kiinteistökaupalla tai vaihdolla
- Kunnan etuosto-oikeus
- Katualueen ilmaisluovutus
- Kunnan lunastusoikeus
- Kunnan lunastusvelvollisuus

2. Maan luovuttaminen

- Tontin myynti
- Tontin vuokraus

3. Maankäytön kehittäminen

- Maankäyttösopimus
- Kehittämiskorvaus
- Kehittämisalumenettely
- Rakennusmaan järjestely
- Haja-asutusalueen maankäytön ohjaus taaja-asutuksen läheisyydessä

4. Tonttivarannon aktivointi

- Rakentamiskehotus
- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero
- Rakentamisvelvollisuudet sopimusten ja tontinluovutuksen yhteydessä.

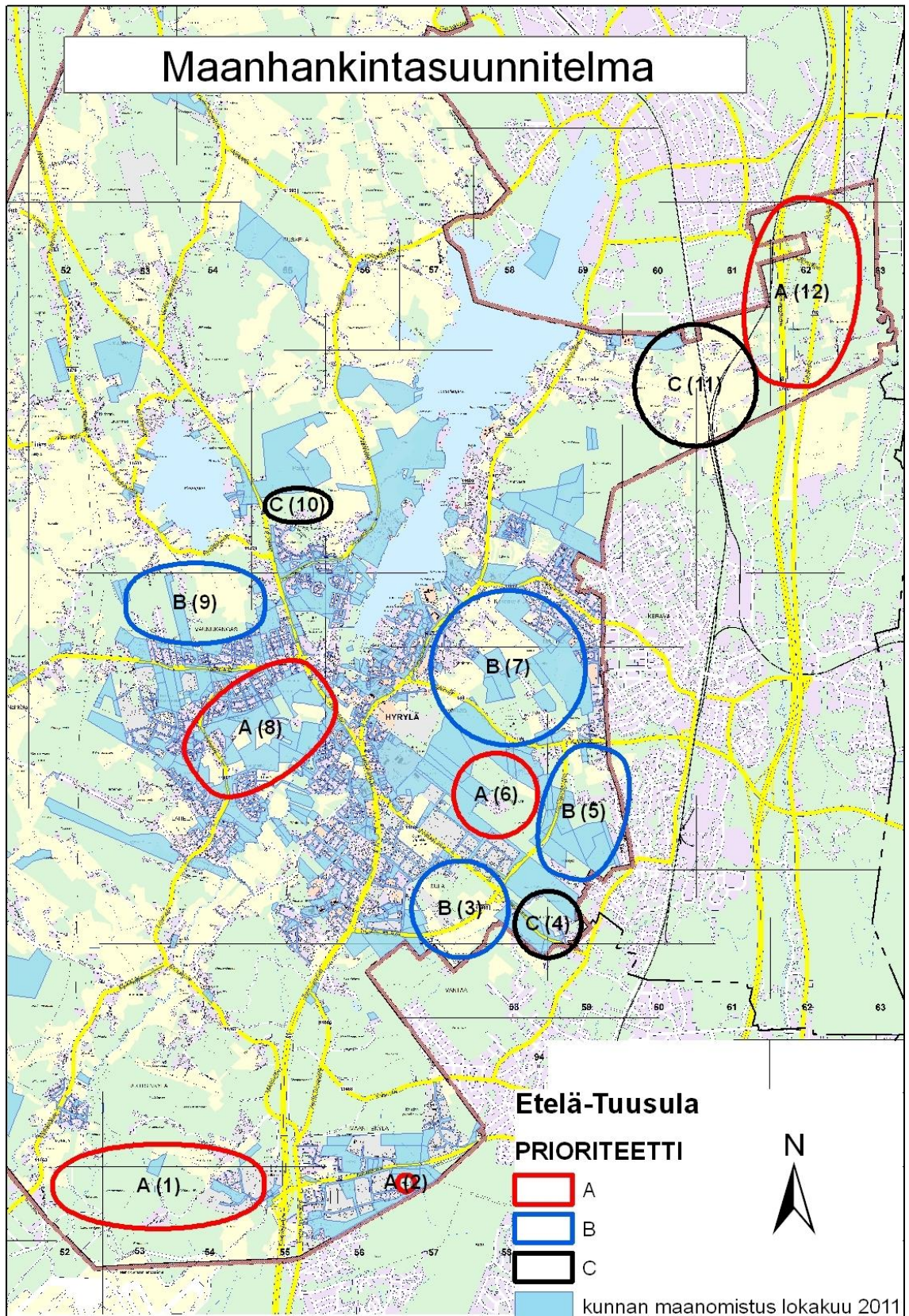
3.7 Maanhankintasuunnitelma

Heti maapoliittisen ohjelman 2020 hyväksymisen jälkeen tuotiin päätöksentekoon, vuoden 2012 alussa, maanhankintasuunnitelma (kuvat 10—12), jonka tavoitteena oli entisestään jämäköittää maankäyttöpolitiikan suuntaviivoja kunnassa ja päivittää jo vanhentunutta edellistä suunnitelmaa vuodelta 2005. Siinä määriteltiin alueet, joilta kunnan kasvusuuntien mukaisesti olisi järkevä kasvattaa raakamaareserviä ja millä hinnalla. Maanhankintasuunnitelmaa oli tarkoitus päivittää aina aika-ajoin, mutta maanhankinta on pitkäjänteistä työtä, eikä sille ole tarvetta edes valtuustokausittain päivittää.

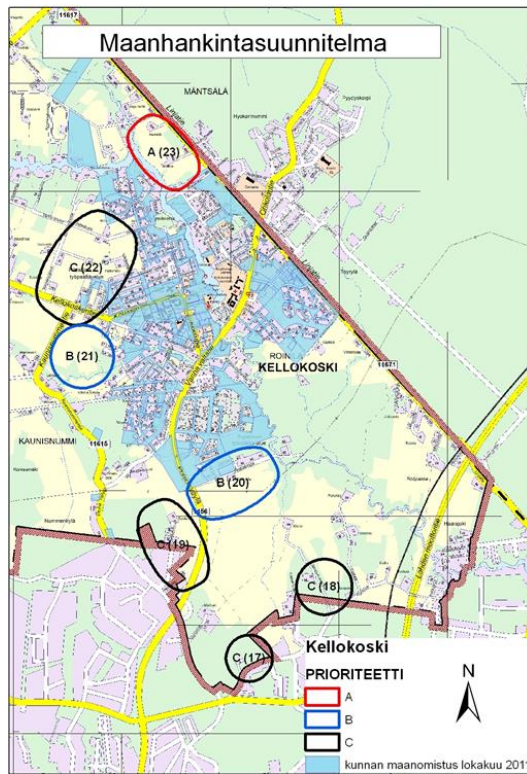
Miksi tällainen suunnitelma koettiin tarpeelliseksi, johtui osaksi siitä, että tehtiin maanhankinnan menettelytavat ja yhteisesti sovitut ja noudatettavat pelisäännöt näkyviksi. Näiden pelisääntöjen toivottiin antavan kunnasta uskottavan ja luotettavan kuvan neuvottelukumppaneiden suuntaan. Lisäksi haluttiin vahvistaa maanomistajien usko siihen, että kunta kohtelee heitä tasapuolisesti ja maan hinnoittelu on johdonmukaista. Maan hinnoittelua jopa joillain alueilla tarkoitushakuisesti nostettiin selkeästi naapurikuntia korkeammalle ja toivottiin sen herättävän maanomistajissa halukkuutta myydä kunnalle maataan hanakammin. Joiltain osin se onnistui, mutta toisaalta jätti maanomistajat miettimään ja odottamaan, josko kunta edelleen nostaisi

raakamaan odotusarvostustaan, eikä kauppoja syntynyt. Kauppojen syntymättömyydestä on tietenkin kunnan kannettava päävastuu, koska ellei mitään ”perälautaa” eli lunastusta olla valmiita käyttämään, on maanomistajalta aivan odotettua käytöstä jäädä odottamaan maan arvon edelleen nousua, ellei pakottavaa tarvetta myynnille ole.

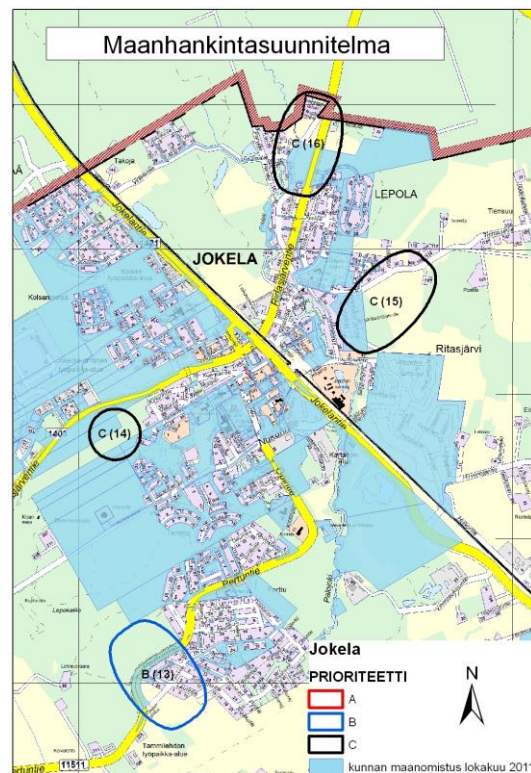
Maanhankintasuunnitelman liitteenä oli ”hinnoittelukartta”, jonka kunnanhallitus poisti suunnitelmasta. Siitä ehdittiin kuitenkin jo uutisoimaan paikallislehdessä, että Tuusula nostaa raakamaansa hintaa. Pääsääntöisesti kunnan hinnoittelu perustuu kunnan maksamiin hintoihin vastaavilla alueilla. Kunnan korkein ostohinta on maakauppaneuvotteluissa lähes poikkeuksetta maanomistajien tavoitteena, huolimatta maa-alueiden tulevaisuuden maankäytön suunnitelmista. Kunnan maanomistustilanne ja vuoden 2012 maanhankintatavoitteet luokiteltiin erilaisilla prioriteeteilla. A-luokassa oli mahdollisimman nopeasti hankittavat alueet ja luokittelu eteni C-luokkaan asti. [21; 22.]



Kuva 10. Maanhankintasuunnitelma, Etelä-Tuusula



Kuva 11. Maanhankintasuunnitelma, Kellokoski



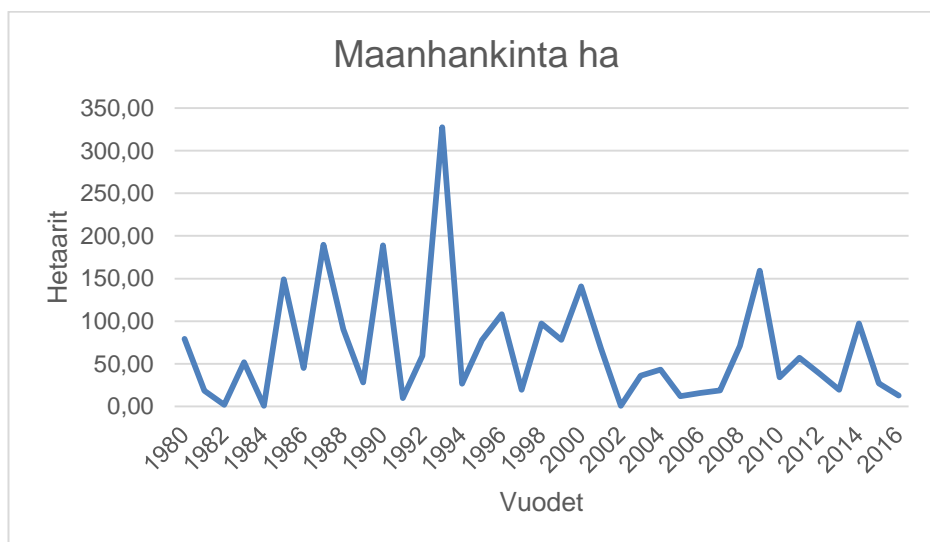
Kuva 12. Maanhankintasuunnitelma, Jokela

Koska maanhankintasuunnitelman mukaisia kaikkia maa-alueita ei ole vielä hankittu kunnalle ja toisaalta kasvusuunnat eivät ole edellisestä maanhankintasuunnitelmasta muuttuneet, ei ole nähty valtavaa painetta suunnitelman päivittämiseen. Lisäksi ohjenuorana maanhankinnassa on katsottu vuosittain tehtävää usealle tulevalle vuodelle tähtäävää kaavoitussuunnitelmaa, jonka perusteella on hyvä arvioida myös mistä maata kannattaa tuleviksi vuosiksi hankkia. Kahden suunnitelman päällekkäisyyden vuoksi se on koettu valmistelussa turhaksi.

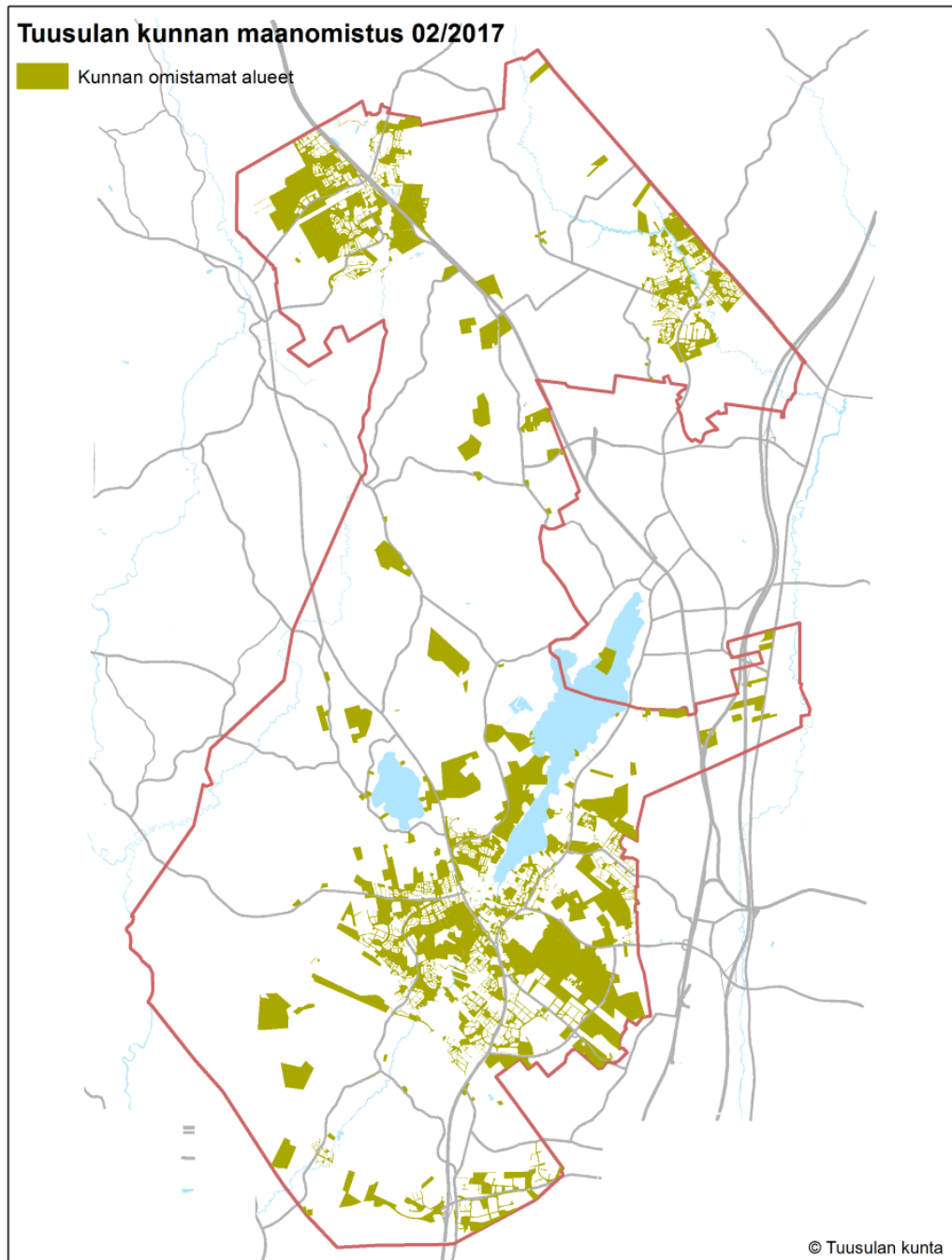
Parhaillaan on Tuusulan kunnassa yleiskaava 2040 laatimistyö koko kunnan alueella meneillään. Yleiskaavaehdotus on ensimmäistä kertaa alkuvuonna 2017 lautakuntakäsittelyssä. Sen kasvuennusteet ja tulevaisuuden näkymät eri asuntotuotantomuodoissaan ohjaavat tulevaa maankäytön suunnittelua ja maanhankintaa tulevaisuudessa.

3.8 Nykytilanne 2017

Kunnalla on maanomistusta tällä hetkellä yhteensä noin 29 km² eli 29 000 000 m². Aktiivista maanhankintaa tehdään jatkuvasti (kuva 13) ja omistusta pyritään laajentamaan edelleen aktiivisesti (kuva 14) Tuusulan kasvukeskuksissa, valtuuston päättämiin suuntiin. Maapoliittinen ohjelma 2020 on voimassa ja maanhankintasuunnitelma vuodelta 2012 on myös voimassa. Kummankaan asiakirjan muuttamiseen tai päivittämiseen ei ole nähty olevan erityistä tarvetta.



Kuva 13. Tuusulan kunnan maanomistuksen kehitys vuosina 1980—2016



Kuva 14. Tuusulan kunnan maanomistus vuonna 2017

4 Maapoliittisen ohjelman soveltaminen

4.1 Päälähtökohdat

4.1.1 Tuusulan kunnan maapoliitiikka

Tuusulan kunnan maapoliitiikkaa ohjaa kunnan laajentumis- ja kasvustrategia, jonka luottamushenkilöt määrittelevät. Lisäksi maakuntatasoinen kaavoitus- ja liikennesuunnittelu ohjaavat maankäyttöä. Kunnan työkaluna ovat maapoliittinen ohjelma ja maanhankintasuunnitelma. Maanhankintasuunnitelma taas on laadittu kunnan kasvusuuntien perusteella, joita ohjataan kaavoituksen avulla. Maakuntakaavoitus ja yleiskaavoitus ohjaavat eniten maanhankinnan suuntia ja asemakaavoituksen yhteydessä toteutetaan kunnan maapoliittisen ohjelman sopimusperiaatteita. Myös tontinluovutus ja vuokraaminen on kunnanvaltuustossa määrätty tapahtuvan maapoliittisen ohjelman mukaisesti.

Maanhankinnassa pyritään aina ensisijaisesti vapaaehtoiisiin kaappoihin, eikä lunastusta ole laajemmin käytetty. Tämä on osaltaan aiheuttanut Tuusulan raakamaahankinnan hintatasojen kohoamista verrattuna mm. naapurikuntiin. Jos hintataso pysyy nykyisellä tasolla, pystytään yhdyskuntaa pääsääntöisesti rakentamaan niin, että sen tuotto kattaa rakentamisen menot. Kaavatalouden merkitys on vuosien varrella koko ajan vain kasvanut, koska niin maan hankintahinnat kuin rakentamisen kustannukset ovat jatkuvasti nousseet. Tietenkin yleinen hintatason nousu on aiheuttanut myös tontinmyyntihintojen nousua. Maanhankinnan merkitys ensimmäisen asemakaavan suunnittelualueilla on tärkeä. Kun kunta asemakaavoittaa pääsääntöisesti omaa maataan on kaavoitusprosessi jouhevampi ja kunnalle laskennallinen hyöty parempi.

Tuusulan kunnassa ei ole lunastettu maata kuin yhden kerran sen historiassa 1990-luvulla. Silloin lunastusmenettely aiheutti pitkäksi ajanjaksoksi mielipahaa niin päättäjien välille kuin päättäjien ja viranhaltijoiden välille. Sen kerran jälkeen Tuusulassa on vältetty lunastusta yhtenä maapoliitiikan tekemisen vaihtoehtona, vaikka sen nykyinen maapoliittinen ohjelma salliikin. Poliittiset valtasuhteet luonnollisesti vaikuttavat lunastuksen läpimenemiseen päätöksentekokelemissä. Lunastusta ei myöskään tehty silloin, kun Hyrylän varuskunta-alue lakkautettiin, vaan maat osin ostettiin valtiolta ja osin sovittiin maankäyttösopimusalueesta, jossa jäisi valtiolle vielä osa alueen arvonnoususta. Järvenpää käytti lunastusmenettelyä omassa kaupungissaan, kun neuvottelut valtion kanssa eivät edenneet. Vieläkin osa Tuusulan kuntalaisista

muistuttaa siitä, kuinka Järvenpää toimi oikein, kun lunasti valtiolta maat. Maanomistajat kuitenkin yleisesti vastustavat lunastusmenettelyä, koska ajattelevat jäävänsä lunastusmenettelyn hinnanmuodostuksessa tappiolle. Näin vaikka lunastusprosessissa aina arvostetaan maat niiden käypään markkinahintaan. Kunta peilaa ostotarjousta tehtäessä hintatasoa omiin tekemiinsä kauppoihin nähden, ajatellen pääsääntöisesti tasapuolisuutta. Lunastustoimikunta taas saattaa arvottaa maita laajemmalla otannalla, esimerkiksi ottamalla vertailukauppoja naapurikunnista yksityisten tekemistä kaupoista. Vaikka kunta on usein ainoa toimija, joka maksaa maanomistajalle raakamaahintaa, eli selkeästi maa- ja metsätalousmaata korkeamman hinnan maan odotusarvon vuoksi, saattaa joskus lunastustoimikunta päättää maan korvaussummaksi jopa enemmän kuin kunta olisi neuvotteluteitse ollut valmis maksamaan.

Maakauppaneuvotteluissa se, että kunta ei käytä lunastusoikeuttaan, pitkittää neuvotteluita ja jättää maanomistajat odottamaan aina vain suurempaa tarjousta, koska mitään perälautaa neuvotteluille ei ole. Lunastusmenettelyn mahdollisuus maapoliittisen ohjelman keinovalikoimassa on kuitenkin tärkeä mainita.

Aina ei raakamaanhankinnassa onnistuta toivotulla tavalla, vaikka ohjelmassa pyritäänkin rakennettuja kiinteistöjä lukuun ottamatta kaikki maat hankkimaan kunnan omistukseen ennen asemakaavoittamisen aloittamista. Tällaisessa tilanteessa usein kaavahanke jää odottamaan maanhankintaa. Kunnassa on esimerkkitapaus, jossa kymmenen vuotta neuvoteltiin maakaupoista, raakamaan hintaa nostettiin vuosien saatossa lähes puolella eikä kauppoja saatu aikaiseksi. Myös sopimusmallia mietittiin ilman molempia taloudellisesti tyydyttävää lopputulosta. Lopulta päätettiin esittää kunnanhallitukselle lunastusta, joka jätti sen pöydälle siksi ajaksi kunnes vapaaehtoiisiin kauppoihin päästiin. Maanomistaja myi työpaikka-alueeksi kaavoitettavan alueen kunnalle, Tuusulan silloisten vastaavien alueiden raakamaahinnaksi korkealla hinnalla, 6 euroa/m², ja valitettavasti tunki myyvänsä alueet nurkkaan ajettuna ja pakotettuna, koska lunastusta oli edes esitetty käytettäväksi. Ellei raakamaakaupoissa onnistuta, on työpaikka-alueilla mahdollista myös sopimusmenettely, mutta puhtaasti asuntorakentamiseen tarkoitetut alueet on maapoliittisen ohjelman mukaan pyrittävä hankkimaan raakamaana kunnalle.

4.1.2 Tuusulan kunnan sopimusmenettely

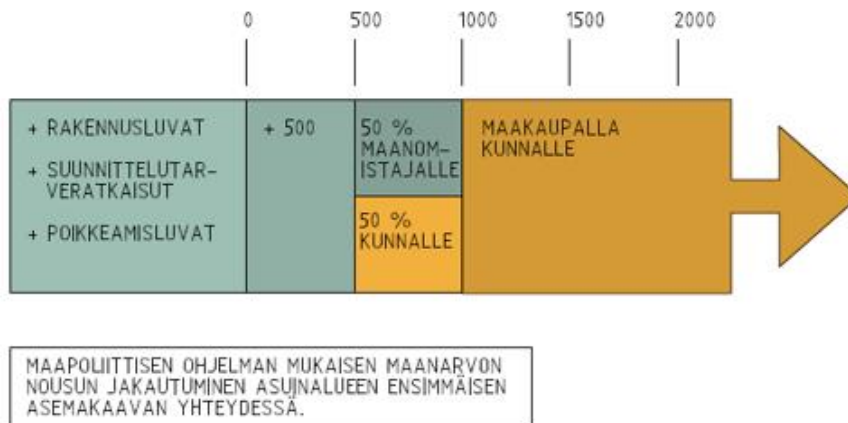
Tuusulan kunnassa on ollut aina vallalla sopimisen perinne. Kunnassa on ollut yksittäisiä virkamiehiä tai lakimiehiä, jotka ovat neuvotelleet sopimuksia monenlaisissa muissakin asioissa kuin pelkästään maankäyttösopimuksia tai maakauppoja koskien. Sopimukset ovat saattaneet sisältää elementtejä, joita myöhempien vaihtuneiden viranhaltijoiden on ollut vaikea joko tulkita, ymmärtää tai voida lain mukaisesti toteuttaa. Onneksi Tuusulassa on tässä suhteessa sopimusmenettely vakiintunut ja yhtenäistynyt 2010 -luvulla. [4.]

4.2 Maankäyttösopimukset

Maapoliittinen ohjelma on lähes välttämätön ohjevalikoima sopimuksia tehtäessä, jotta tasapuolisuus ja samat kriteerit sopimusmenettelyissä ovat mahdollisia. Kuntien maapoliitikasta riippuen ohjelmien sisältö vaihtelee.

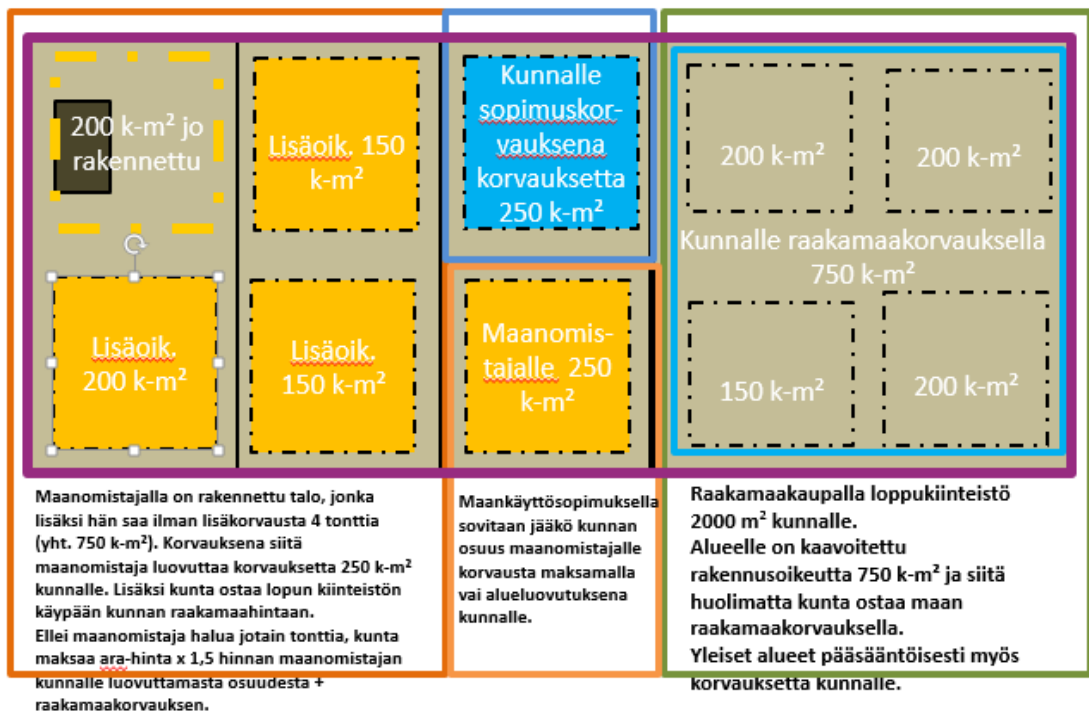
4.2.1 Tuusulan ensimmäisen asemakaavan mukaiset asuntoalueet

Kaaviosta (kuva 15 ja 16) näkee, miten ensimmäisen asemakaavan alueella voidaan, jo rakennetulla kiinteistöllä, tehdä sopimuksia. Maanomistajan kaikki aiemmin rakennus- tai poikkeusluvilla rakentamat rakennukset luetaan saavutetuksi eduksi, ja sen päälle maanomistaja saa lisärakennusoikeutta 500 k-m² ilman, että kunnan kanssa tarvitsee lainkaan laatia maankäyttösopimusta. Kun 500 k-m²:n sopimuskyynnys ylittyy, laaditaan maankäyttösopimus kunnan ja maanomistajan välille.



Kuva 15. Ensimmäisen asemakaavan mukaisen arvonnousun jako, esimerkkikaavio 1.

Esimerkki maankäyttösopimuksen korvauksesta, kun maanomistaja omistaa 5000 m² rakennetun kiinteistön, jolle kaavoitettu lisärakennusoikeutta 1750 k-m²



Kuva 16. Ensimmäisen asemakaavan mukaisen arvonnousun jako, esimerkkikaavio 2.

4.2.2 Asuntorakentamiseen hankittavat maa-alueet

Maan arvo ja arvostus ovat viime vuosina nousseet huomattavasti muuta hintatasoa voimakkaammin. Rakennusmaan kysyntä on samalla muuttunut määrällisestä laatupainotteiseksi. Tätä kautta kunnan tontinluovutukseen sisältyy asunto- ja yritysoliittisten tavoitteiden lisäksi entistä enemmän taloudellista merkitystä. [23.]

Kunnan maanhankinnan hinnat rakentuvat osin aiemman hintatason, markkinahintojen, kaavatilanteen ja tarpeen mukaan. Kunta maksaa raakamaasta (ks. 1.4.4.) korkeampaa hintaa sen odotusarvon vuoksi. Mitä lähempänä ajateltu alueen kaavoittaminen ja kehittäminen on, sitä kalliimpaa on maaneliön hinta. Hintaan vaikuttaa mm. sijainti, maapohjan laatu ja sen rakennettavuus, mahdolliset purettavat rakennukset, alueen aiempi käyttötarkoitus, onko maaperä mahdollisesti pilaantunut, luonnonsuojeluarvot ja alueen suunniteltu loppukäyttötarkoitus.

4.2.3 Sopimusmenettely asemakaavoitetulla maalla

Maapoliittisessa ohjelmassa on määritelty, millä periaatteilla jo asemakaavoitetun maan maankäyttösopimukset tehdään. Lähtökohtaisesti asemakaavan muutosalueilla kunta leikkaa puolet arvonnoususta, mutta kuitenkin vähintään kunnallistekniikan kustannukset. Purkamiskustannuksia ja mahdollisia muita tontin kuntoonpanokustannuksia voidaan huomioida arvonnousua alentavina tekijöinä.

4.2.4 Asemakaavan muutosalue

Tuusulan kunta koostuu pääosin omakotitaloalueista, joita on rakennettu ja asemakaavoitettu jo vuosikymmeniä. Aikojen kuluessa ihmisten tarpeet ovat muuttuneet ja palveluverkkoja on tarkasteltu siten, että täydennysrakentamisella pyritään samojen palveluiden vajaakäyttöä karsimaan ja jo rakennetun infrastruktuurin käyttöastetta nostamaan korkeaksi.

Tuusulan maapoliittinen ohjelma toimii asemakaavan muutosalueilla siten, että maanomistajaa veloitetaan asemakaavan muutoksen tuomasta arvonnoususta puolella. Toisaalta on myös mainittu, että vähintään kunnallistekniikan kustannukset on saatava kunnalle velottua. Täydennysrakennuskohteissa useimmiten käytetään sopimuskorvauksen määräytymisperusteena puolta arvonnoususta. Rahakorvaus on mahdollista luovuttaa myös maana, jos se on tarkoituksenmukaista.

Arvonnousun määrittely Tuusulassa on perustunut Ara-hinnoitteluun, joka määritellään kuntakohtaisesti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksessa joka vuosi. Ara-hintoja on totuttu pitämään käypää hintatasoa alhaisempana, koska se on hinnoitteluperusteena kehitetty juuri tuetun asuntorakentamisen porkkanaksi. Tuettua asumismuotoa rakentavat yhtiöt saavat ostaa Ara-hinnalla tontin, ja ennen vuotta 2016 ne ovat sitoutuneet pitämään tuotannon tuetun asumisen yksikkönä 40 vuotta. Tähän on syksyllä 2016 tullut lakimuutos, jolla aika voi olla jopa vain 10 vuotta. Tämä on tuomassa ns. kovan rahan rakentajat myös Ara-hintaisten tonttien ostajaehdokkaiisiin. Ainakaan toistaiseksi Tuusulassa ei ole luovutettu tontteja 10 vuoden tuotantoon.

Arvonnousua määriteltäessä on hintatasona Tuusulassa pidetty asemakaavoitetun alueen käyttötarkoituksen mukaista Ara-hintaa korotettuna 50 %:lla. Ellei käyttötarkoituksenmukaista hintaa ole ollut saatavilla, on teetetty hinta-arviointi puolueettomalla taholla. Tarvittaessa hinta-arvio on teetetty jopa useilla toimijoilla.

Puolueettomilla hinta-arvioilla voidaan todistetusti esittää, että esimerkiksi kiellettyä yritystukea ei ole käytetty. Harmillista vain on se, että kunnissa voidaan omanakin työnä selvittää vertailukauppojen tilanne aivan samoin kuin ulkopuoliset konsultitkin. Tilaamalla arvio asiaan vihkiytyneeltä konsultilta siirretään arviointivastuu rahakorvauksella heille. Vaihtoehto olisi käyvän hinnan määrittäminen esimerkiksi tarjouskilpailulla. Maankäytösopimusneuvotteluissa voidaan usein käyttää puolueetonta hinta-arviota käyvän hinnan määrittämiseksi, ellei vapaalla tarjouskilpailulla määräytynyttä hintaa ole käytettävissä, ja se on perustellusti käytettävissä kunnan maankäytösopimuksen hintatasona.

4.2.5 Työpaikka-alueet

Työpaikka-alueiden kaavoittamiseksi voidaan hankkia maa ennen asemakaavoittamista raakamaana tai tehdä maankäytösopimuksia. Maankäytösopimusta tehdessä on kuitenkin huomioitava kunnallistekniikan ja maan rakennettavuuskuntoon saamisen kaikki kustannukset. Maapoliittisen ohjelman mukaan sopimuskorvauksen tulee lähtökohtaisesti kattaa vähintään ko. asemakaavoituksesta aiheutuvat kunnallistekniikan kustannukset, sisältäen vesihuollon rakentamisen. Työpaikka-alueilla on kuitenkin maapoliittisen ohjelman mukaan sallittua lähtökohtaisesti tehdä rakentamattomallakin alueella maankäytösopimuksia maanomistajien kanssa edellyttäen, että se on kunnan kannalta taloudellisesti perusteltavissa.

4.2.6 Kunnan tavoitteiden mukaiset kaavoitushankkeet

Kunta päättää, mille alueille se kaavoittaa uusia asuntoalueita tai mitä alueita se haluaa täydennysrakentaa. Usein saattaa olla tilanne, jossa jo rakennetuille alueille on ensimmäisessä asemakaavassa määrätty tehokkuus esimerkiksi $e = 0,1$ tai $0,15$. Koska maan valmistus on lopetettu ja rakennettua infrastruktuuria halutaan tehokkaammin hyödyntää, ovat aluetehokkuudetkin kaavoituksessa korkeampia. Nykykriteerein tarkasteltuna em. tehokkuusluku asuntoalueilla on liian alhainen, josta syystä nykykaavoissa lähes miniminä voidaan pitää $e = 0,2$ lukua. Tehokkuuden nosto saattaa muutosalueilla nostaa yksityisen omistaman kiinteistön arvoa jonkin verran, mutta asukkaalla ei ole mitään intressiä maksaa lähes toteuttamiskelvottomasta rakennusoikeudesta kunnalle sopimuskorvausta.

Lähtökohtana tulee olla arvioitaessa kaavoituksen kokonaistaloudellisuutta, aina kunnan kokonaisuutena. Maapoliittisen ohjelman olisi taivuttava erityistilanteissa siihen, että se mahdollistaa tapauskohtaisen kokonaishyötytarkastelun. Ei ole mitään mieltä pyrkiä perimään asemakaava-alueen sisääntuloväylän halkaisevalta kiinteistöltä sopimuskorvausta, jonka summa on vain muutamia tuhansia euroja, jos maanomistaja ei saa sopimuskorvaukselleen hyödynnettävissä olevaa tuottoa. Selvää on, että sopimusneuvottelutilanne tästä lähtökohdasta on kunnan kannalta heikko ja samalla kunnan riskinä on, että joudutaan jättämään miljoonien kaavahanke toteuttamatta, koska sopimukseen ei ole päästy. Kaikissa tapauksissa on aina kuitenkin huolehdittava maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta, joka edellyttää, että kaikilla sopimuskumppaneilla samantapaisessa tilanteessa on yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet.

Tuusulan kunnan maapoliittisessa ohjelmassa olikin aina vuoden 2008 versioon asti selvästi lausuttu, että 100 k-m^2 ylittävä rakennusoikeus oli sekä ensimmäisen asemakaavan että muutosasemakaavan alueella sopimustarpeen laukaisevana kynnyksenä. Vuoden 2011 uudistuksessa sopimuskynnystä nostettiin ensimmäisen asemakaavan alueilla, mutta asemakaavan muutostilanteisiin jäi kirjaus puolen arvonnousun perimisestä kunnalle, joka ei ota suoraan huomioon edellisessä kappaleessa kuvattua tilannetta, jossa maanomistajan kiinteistön arvonnousu on hyvin vähäinen. Uskoakseni vähäisestä arvonnoususta mainitsematta jättäminen ei ole kuitenkaan ollut varsinaisena tarkoituksena.

4.2.7 Maanomistajan aloitteesta tehtävät kaavoitushankkeet

Ennen voimassaolevan maapoliittisen ohjelman hyväksymistä maanomistajat myivät asemakaavan luonnosvaiheessa, luonnosvaiheen asemakaavan mukaisia määräaloja tuleville asuntorakentajille. Sen jälkeen maanomistaja myi loput kiinteistöstään kunnalle. Maapoliittisen ohjelman valmistelussa otettiin huomioon, että ellei kunta hanki em. määräaloja omistukseensa ja maankäytösopimusneuvottelut olisi jostain syystä käytävä, ei 500 k-m²:n sopimuskynnystä käytetä. Näitä määräaloja varten on maapoliittiseen ohjelmaan kirjattu, että asemakaavoituksen mukanaan tuoma hyöty jaetaan puoliksi kunnan ja maanomistajan kesken. Kirjauksella pyrittiin ehkäisemään maakeinottelua.

Yksi tapa hoitaa yksityistä etua palvelevia asemakaavoitushankkeita on nk. hankekaavoitus. Hankekaavassa on yleensä kyseessä muutoskaavatilanne ja maanomistajan aloitteesta halutaan omistamaansa kiinteistöä kehittää asemakaavoittamalla. Nämäkin hankkeet vaativat kunnan hyväksymän asemakaavoituksen käynnistämissopimuksen. Kunta ohjaa asemakaavoitusta, mutta maanomistaja on palkannut kustannuksellaan asemakaavakonsultin ja suunnittelijan. Maankäytösopimus tehdään normaalisti asemakaavoituksen edetessä. Hankekaavoituksesta on tullut suositumpaa, kun kunnan omat resurssit eivät ole riittäneet kaavoittamaan pääsääntöisesti yksityistä etua palvelevia asemakaavamuutoksia.

5 Case-tarkastelu Tuusulan asemakaavoitushankealueilla

5.1 Lahelanpelto II

Lahelanpelto II -asemakaava-alue on ensimmäinen alue, jolla on käytetty vuonna 2011 hyväksyttyä maapoliittista ohjelmaa ja ensimmäisen asemakaavan laskentaperiaatetta, jossa maanomistaja saa 500 k-m² asemakaavalla tulevaa lisärakennusoikeutta jo rakentamiensa rakennusten ja saamiensa lainvoimaisten rakennuslupien lisäksi.

Lahelanpelto II -alueella on tehty maankäyttösopimuksia yhteensä seitsemän. Kuvassa 17 olevaan taulukkoon on kerätty kaikista em. sopimuksista yhteenvedotiedot. Kiinteistöjen, joita sopimukset ovat koskeneet, yhteispinta-ala on noin 47 500 m². Niiltä alueilta kunta on sopimuksen osana saanut yhteensä noin 20 100 m² alueita, joista noin 14 100 m² on katualueita, kaava-alueen ulkopuolisia raakamaa-alueita noin 6 000 m² sekä lisäksi ovat 15 700 m² suuruiset maa-alueet, joille asemakaavan myötä tulee rakennusoikeutta noin 4 380 k-m². Kunta on saanut em. maa-alueet sopimuksilla maksamalla korvausta maanomistajille noin 57 600 €, ja vastaavasti maanomistajat maksavat saamastaan lisärakennusoikeudesta sopimuskorvausta kunnalle yhteensä noin 236 300 €. Maanomistajat ovat saaneet jo rakentamiensa rakennusten lisäksi lisärakennusoikeutta omistukseensa yhteensä noin 5 100 k-m² maksamalla em. sopimuskorvauksen ja luovuttamalla sovitut maa-alueet. Koko asemakaava-alueen koko on noin 41 ha, josta kunta omistaa suurimman osan.

Lahelanpelto II, asemakaava-alue	m ²	€	k-m ²
Maanomistajien omistamat maat yhteensä:	47 500		
Maanomistajien sopimuskorvaukset yhteensä:		236 300	
Maanomistajille lisärakennusoikeutta yhteensä:			5 100
Kunnalle siirtyvät katualueet ja raakamaa-alueet:	20 100		
Kunnan maksamat sopimuskorvaukset:		57 600	
Kunnalle sopimuksilla siirtyneet tonttimaat:	15 700		4 380
Maanomistajille yhteensä:	11 700		5 100
Kunnalle yhteensä:	35 800	178 700	4 380

Kuva 17. Lahelanpelto II -nimisen asemakaava-alueen toteutuneet alueluovutukset ja sopimuskorvaukset taulukkomuodossa

Laskelma osoittaa, että maanomistajille asemakaavan sopimusalueilta tuleva laskennallinen hyöty on noin 48 % ja kunnalle vastaavasti 52 % kaikesta uudesta lisärakennusoikeudesta ko. alueella. Pyrkimys siihen, että kunta perii kuntalaisiltaan noin 50 % arvonnoususta, toteutui asemakaava-alueella hyvin ja on maankäyttö- ja rakennuslain § 91 f, kehittämiskorvausta määritettäessä, sallitun 60 %:n ylärajan alla selvästi. Se, miksi suhde on hieman kunnan hyväksi, johtunee siitä, että joillakin kiinteistöillä ei ollut, poikkeuksellisesti, rakennuksia lainkaan ja näin ei rakennusoikeutta niistä lukeutunut maanomistajan hyväksi.

Laskelmaa tarkasteltaessa tällä asemakaava-alueella on kuitenkin huomattava, että myös sopimuskumppanikiinteistöjen pinta-alat olivat sopimusperiaatteille optimaaliset. Kiinteistö, jolle asemakaavoittamalla voidaan osoittaa noin 1000—2000 k-m² lisärakennusoikeutta, on optimaalinen sopimuskumppani maanomistajan näkökulmasta. Maapoliittisen ohjelman johtoajatukseksi onkin ollut, että pienehköt rakennettujen kiinteistöjen omistajat saataisiin mukaan asemakaavaan ilman, että kunnan olisi niitä ensin ostettava. Laajat raakamaa-alueet on joka tapauksessa ajateltu hankittavaksi kunnalle, eikä sopimusmenettelyyn olisi niillä aihetta.

5.2 Linjapuisto II

Linjapuisto II -niminen asemakaava-alue on ensimmäinen sellainen alue, jolla on paljon pieniä asemakaavan mukaisia tontteja, tehokkuudella $e = 0,15$. Uudella asemakaavalla on tarkoitus muuttaa aluetta tehokkaampaan suuntaan ja osin korjata asemakaavan ajanmukaisuutta jo nyt poikkeusluvilla rakennetun rakennuskannan mukaiseksi.

Aiemmin luvussa 4.2.6 on kerrottu, millainen ongelma sopimuksen laatimisessa voi muutoskaava-alueilla syntyä. Tulkittaessa maapoliittista ohjelmaa tiukasti nykyisen linjauksen mukaisesti ja pidättämällä kunnalle puolet arvonnoususta on kunnalla vaikeuksia päästä ensinnäkin sopimukseen maanomistajan kanssa, ja toiseksi valtavan työn tekemisen ja sopimuksen päätöksenviemisen ansiosta kunnalle maksettavien sopimuskorvausten vaikuttavuus olisi yhteensä vain noin 100 000 euroa. Maanomistajat eivät pysty hyödyntämään lisärakennusoikeuttaan joko lainkaan, tai ainoastaan purkamalla vanhoja rakennuksia. Joissain tapauksissa uusi kaava toteuttaa jo aiemmillä poikkeusluvilla myönnettyä rakentamisen määrää. Tarkoituksenmukaista onkin ajatella asemakaavan etenemistä puhtaasti kunnan edun näkökulmasta. Kunnan edun mukaista on, että arvonnousu jo rakennetuilla alueilla sen ollessa 1—100 k-m² ja kunnan

aloitteesta käynnistetty kaavoitusohjelma, että maanomistajille hanke on vähäinen eikä näin ollen vaadi sopimuksia lainkaan maanomistajien kanssa. Normaalin asemakaavahankkeen mukainen tiedottaminen toteutuu ja oikaisuvaatimusmahdollisuudet maanomistajilla ovat luonnollisesti käytettävissä. Näin on järkevä toimia, jotta saadaan asemakaava valmistumaan nopeammin ja kunnan maille kaavoitetut tontit nopeammin myyntiin alueelta.

5.3 Sula

Sulan alueelle Tuusulassa on suunniteltu työpaikka-alueita jo 1980-luvun alusta lähtien. Alueen maat ovat pääosin yksityisessä omistuksessa. Vapaaehtoisin kauppoin ei ole kaikilta osin päästy tai edes pyritty. Lunastusmenettelyä ei ole haluttu käyttää, ja koska sopiminen on ollut maapoliittisen ohjelman mukaan lähtökohtaisesti mahdollista, on alueella tehty maankäytön sopimuksia.

Alueen isoimman osan omistavat maanomistajat sopivat kunnan kanssa vuonna 2010 aiesopimuksen, jossa sovittiin maanomistajien omalla kustannuksellaan rakentavan alueen kunnallistekniikan ja saattavan tontit myyntikuntoon omalla alueellaan. Tällöin kunta tietenkin valvoo kunnallistekniikan rakentamista, koska se tullaan luovuttamaan kunnalle sen valmistuttua. Maanomistajat eivät sopimuksessa sovitun mukaisesti maksa kunnalle kehittämiskorvausta alueestaan, vaan kuittaavat sen tällä tavoin rakentamalla. Sopimuksen mukaan asemakaavoituksen kustannuksista maanomistaja kustantaa myös puolet.

Alueella on muitakin maanomistajia, jotka osallistuvat omalta osaltaan rakentamisen kustannuksiin. Asemakaavoituksen käynnistämissopimukset on alueella solmittu lähes kaikkien maanomistajien kanssa, ja asemakaavaluonnos on tulossa keväällä 2017 lautakuntakäsittelyyn. Maankäyttösopimuksia aletaan neuvotella, kun on tiedossa kaavaehdotuksen laajuus ja kunnallistekniikan kustannusarvio.

Menettely vaikuttaa nopealla vilkaisulla yksinkertaiselta, mutta siinä on muutamia asioita, jotka on otettava huomioon. Maanomistaja lupaa osallistua oman maansa kunnallistekniikan rakentamiskustannuksiin. Ongelmia voi aiheuttaa tulkinta siitä, miksi on osallistuttava myös omistamansa maa-alueen ulkopuolella olevan kunnallistekniikan kustannuksiin. Tällaisia asioita ovat mm. hulevesialtaiden ja puisto- ja katuverkoston sijoittuminen alueella, joka palvelee niin yksittäisen maanomistajan etua kuin muidenkin

alueen maanomistajien etua. Niiden sijainti sellaisenaan vie rakennusoikeutta jonkin maanomistajan maalta ja ne, joiden maalla ne eivät sijaitse, eivät ehkä mielellään osallistuisi niiden rakentamisen kustannuksiinkaan, vaikka rakentaminen palvelee kaikkia maanomistajia.

Kunnallistekniikan rakentamista on tarkasteltava kokonaisuutena. Hulevesialtaat vedenjohtamisväylineen ja liikenneverkko on nähtävä kokonaisuutena ja jyvitetävä kunkin maanomistajan maksettavaksi tasapuolisin periaattein. Perusteltavimmaksi jakoosuudeksi voisi tulkita olevan kustannusten jako saadun hyödyn perusteella, eli käytännössä kunkin maanomistajan maalle tulevien rakennusoikeuksien suhteessa. Ennen sopimusten laadintaa olisi ihanteellista, jos kunnallistekniikan kustannukset olisivat määritelty tarkkaan, mutta arviointi voi aina sisältää riskejä joko maanomistajan tai kunnan näkökulmasta.

6 Maapoliittisen ohjelman päivittäminen

6.1 Mahdollisuudet

Maapoliittisen ohjelman päivittämisen valmistelu vie aikaa, ja jos sen päälinjat ovat kohdallaan, sitä ei ehkä ole tarvetta edes tehdä. Päätaivoitteena on laatia se uuden valtuuston kanssa yhteistyössä. Uusi valtuusto aloitti työskentelynsä 1.6.2017. Koska nykyinen ohjelma on laadittu kestävänsä vuoteen 2020, olisi loogista, jos ohjelman päivityksen valmistelu aloitettaisiin noin 1—2 vuotta ennen ko. ajankohtaa ja sen kesto ulotettaisiin kestävänsä jälleen esimerkiksi vuoteen 2030. Tällöin pitkäjänteinen ja suunnitelmallinen maapolitiikan hoito olisi mahdollista.

Maankäytön suunnittelu on pitkäjänteistä ja hidasta työtä. Kunta voi viestiä pitkäjänteisellä maapoliittisella ohjelmalla ja maapolitiikan suunnittelulla olevansa läpinäkyvä, luotettava, tasapuolinen, taloudellinen ja kauaskantoisella maankäytön suunnittelulla olevansa kuntalaistensa luottamuksen arvoinen. Siten kunta vahvistaa olevansa sopimuskumppanina tasapuolinen ja luotettava. Yhä enemmän asioiden valmistelussa ollaan menossa kuntalaisia osallistavaan työskentelyyn. Erilaisia työpajoja ja kuntalaisiltoja on järjestetty liittyen maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen. Maapoliittisen ohjelman valmistelussa ei, ainakaan aikaisemmissa valmisteluissa, ole kuntalaisiltoja järjestetty. Aikojen muuttuessa ei ole poissuljettua myös kuntalaisten

mielipiteiden kuuleminen, mutta se edellyttää laajaa tiedottamista maapoliittisista periaatteista. Sosiaalisessa mediassa ruoditaan kunnan tekemiä sopimuksia ja peräänkuulutetaan tasapuolisuutta. Keskustelun käyminen ja avoimuus käsiteltävistä asioista on aina hyvä asia. Välillä voi huomata, että kun kaikki faktat eivät ole tiedossa ja valmisteluun ei syystä tai toisesta luoteta, voi keskustelu kääntyä hyvääkin asiaa vastaan.

6.2 Uhat

Maapoliittisen ohjelman kokonaan uudelleen laatiminen tai sen periaatteiden muuttaminen on aina hankalaa siihen kohdistuvien poliittisten intohimojen vuoksi. Tuusulan maapoliittinen ohjelma sisältää kaikki lain suomat keinot maapolitiikan tehostamiseksi. Lakien näkökulmasta nykyinen Tuusulan maapoliittinen ohjelma on jo hyvä, eikä se tarvitse stilisointia lukuun ottamatta suurempaa päivitystä. Aiemmin on ollut pyrkimys valtuustokausittain päivittää maapoliittista ohjelmaa, mutta 2011 valittu tie pidemmän aikaa voimassa olevaan Maapoliittiseen ohjelmaan 2020 on askel oikeaan suuntaan. Tärkeintä on, että ohjelmaa noudatetaan käytännön työssä.

6.3 Mahdolliset päivitystarpeet / kehitysehdotukset

Tuusulan maapoliittinen ohjelma on nyky muodossaan pääsääntöisesti hyvä. Se sallii ottaa käyttöön kaikki maapoliittiset lain sallimat keinot ja sen johtoajatuksena on kunnan etu. Kulmakivinä on omalle maalle kaavoittaminen, raakamaan hintatason hillintä, sovituin pelisäännöin maankäytösopimusten käyttäminen ja käyttämättä jättäminen kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta. Kunnallistekniikan kustannusten laskeminen on olennainen osa maapolitiikan hoitoa. Tarkennustarpeita on esimerkiksi pienen lisärakennusoikeuden salliminen kunnan aloitteesta lähteneissä kaavoitushankkeissa, joissa maanomistaja ei pysty hyödyntämään täysin lisärakennusoikeuttaan tai sille ei ole lähtökohtaisesti mitään tarvetta. Sopiva kynnys on noin 1—100 k-m²:n suuruisen lisärakennusoikeuden salliminen asemakaavan muutosalueilla ilman sopimuskynnyksen laukeamista. Tämä on täysin maapoliittisen ohjelman nykyhengen ja toimintatavan mukaista.

Toinen asia, josta olisi analyysi kunnan alueella hyvä tehdä, on tontinvuokrauksen hinnoitteluprosentin määrittely. Tuusulan nykyinen vuokrausprosentti on 8 % tontin

myyntihinnasta. Se on naapurikuntiin verrattuna selkeästi suurempi. Esimerkiksi Järvenpäässä ja Keravalla vastaava luku on 4 %. Koska maan myyntihinnat ovat viime vuosina nousseet, on vuosivuokra 8 % myyntihinnasta suhteellisen korkea.

Tuusulan poliittinen valinta on ollut mieluummin myydä kuin vuokrata maitaan, toisin kuin esimerkiksi Helsingissä. Poliittisesta valinnastaan huolimatta Tuusulassa on hyvä harkita vuokraushinnan laskua, jotta se säilyttää kilpailukykyä vetovoimaisena kuntana tulla asumaan ja rakentamaan.

Kolmantena asiana, jota kunnan pitäisi miettiä maapolitiikan hoidossaan, on kiinteistöveroprosentin suuruus. Tuusulan kunnassa ei sovelleta ylintä lain sallimaa verotusprosenttia vaan minimiä siitä. Maapoliittisessa ohjelmassa on kerrottu, että yhtenä keinona maankäytön tehostamisessa on korotettu kiinteistövero, mutta myös Tuusulan yleinen kiinteistöveroprosentti on naapurikuntia alhaisempi. Moneen muuhun tehostamisen ja säästämisen keinoon verrattuna kiinteistöveroprosentin nosto olisi kunnalle vaikuttavuudeltaan huomattavasti suurin yksittäinen taloudellinen ansaintakeino. Alla ovat korostettuna Tuusulan käyttämät arvot.

Kunta päättää veroprosentit vuosittain seuraavissa rajoissa:

- yleinen kiinteistöveroprosentti **0,93—1,80**
- vakituisten asuinrakennusten veroprosentti **0,41—0,90**
- muiden asuinrakennusten veroprosentti **0,93—1,80**
- rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti 2,00—6,00. Pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on vähintään 3,0 prosenttiyksikköä yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, kuitenkin enintään 6,00 prosenttia. **Tuusulassa prosentti on 3,93.**

Vuonna 2017 Tuusula käyttää kiinteistöveroprosentteinaan minimirajoja, jotka laki sallii. Kaikkia em. kiinteistöveroja olisi kunnan, niin halutessaan, mahdollista nostaa. Tämä päätös on kuitenkin poliittinen tahtotila ja toisaalta voi olla myös kunnan vetovoimatekijä. Kiinteistöverolle on kuitenkin nostopainetta tulevan maakuntaudistuksen myötä, ja monissa kunnissa on aloitettu esimerkiksi kartoittamaan aktiivisesti luvattomia

rakennuksia haja-asutusalueilta, jotta kaikki mahdollinen rakennettu kiinteistöomaisuus saataisiin verotuksen piiriin. Lisäksi lähes vuosittain valtio nostaa verotuksen alarajoja, ja sillä ”pakottaa” kunnat nostamaan kiinteistöverojaan.

7 Johtopäätökset

Maapoliittisen ohjelman laatiminen ja päivittäminen on lähes kaikissa kunnissa herkkä asia. Sopimuskynnysten ja periaatteiden muutokset lähtevät yleensä tarpeesta saada joitain asioita, usein joko maanhankintaa tai kaavoitusta, kunnassa eteenpäin. Yleensä asia, jota maapolitiikalla pyritään edesauttamaan, on raakamaan hankinta ja sopimusten syntyminen. Tuusulassa esteeksi em. asioiden eteenpäin saamiseksi ei niinkään tule maapoliittinen ohjelma tai sen sallimat keinot vaan sen tulkinta. Maapoliittista ohjelmaa ei voida kirjoittaa täysin kattavaksi kaikkiin tilanteisiin sopivaksi, vaan sen on sisällettävä kuhunkin tilanteeseen erilaista tulkintamahdollisuutta. Ongelma tulee silloin, kun maanomistajat tulkitsevat sitä omalla tavallaan ja kunta omallaan. Maapoliittisen ohjelman tulkintavara on hyvä asia, koska myös tapaukset, joissa sitä käytetään, ovat hyvin erilaisia. Ongelmalliseksi sen tulkinnan tekee se, että yleisesti kunnan tulkintaan ei luoteta ja uskotaan, että eri maanomistajille kunta tulkitsee asioita eri tavalla. Osittain tämä johtuu Tuusulan maapolitiikan toteuttamisen perinteestä, joka on värikäs. Monella maanomistajalla on oma tarinansa kerrottavana siitä, miten aiempina vuosina on käytetty kyseenalaisia, ”tarkoitus pyhittää keinot” -tapoja, niin kunnan kuin joskus maanomistajienkin etujen eteenpäin viemiseksi.

Edelleenkin kunnassa tehdään sopimuksia, jotka eivät istu nykymuotoiseen maapoliittiseen ohjelmaan. Päätökset, jotka joskus on tehty, on saatettava loppuun ja pyrittävä tulevaisuudessa korjaamaan mahdollisesti aiempina vuosina tehdyt virhearvioinnit. Toisaalta saattaa olla kohteita, joissa kunnan kokonaisetua ajatellen ei ole perusteltua pitää jääräpäisesti kiinni maapoliittisen ohjelman periaatteista, vaan kunnanvaltuusto voi päättää myös toisenlaisesta menettelystä. Näissäkin tapauksissa periaatteiden on oltava läpinäkyviä, mahdollisimman tasapuolisia ja kunnan edun mukaisesti hyvin perusteltavissa.

Tuusulan kunnanvaltuusto ja siihen valitut henkilöt voivat päättää kaikesta maapolitiikan hoidosta sekä siitä miten ja missä sen keinoja kohdennetaan. Valtuusto voi päättää tai halutessaan delegoida antamiensa valtuuksien puitteissa: Tuusulan maapoliittisen ohjelman ja lain sallimien keinojen käytöstä, raakamaahankintojen taloudellisuudesta

esim. maaperän rakennettavuudesta, kunnan tonttien vuokraus- ja luovutushinnoista, kiinteistöveroprosenteista ja kunnan maiden kaavoittamisen nostamisesta etusijalle. Kaikissa päätöksissä on lisäksi huomioitava maanomistajien tasapuolinen kohtelu.

Luottamus Tuusulan kuntaan ja sen tasapuolisuuteen maapolitiikan hoidossaan kyseenalaistetaan edelleen. Epäluottamusta ei saada hälvennettyä kuin vahvistamalla luottamusta kuntaan määrätietoisella maapoliittisella toiminnalla, tasapuolisuudella raakamaan hankinnassa ja hinnoittelussa sekä johdonmukaisesti perustelluilla päätöksillä niitä koskien. Maapoliittisen ohjelman puitteissa on hyvä olla myös mahdollisuus tulkintoihin perustelluista syistä. Tasapuolisuus voi olla maanomistajan näkökulmasta hankalaa ymmärtää, jos maapoliittisen ohjelman periaatteista poiketaan, olkoon se kuinka perusteltua hyvänsä. Muistettava kuitenkin on, että kun kyseessä ovat maa-alueet, kahta samanlaista ei ole olemassa ja sen lisäksi myös kunnan kehittämisen tavoitteet voivat jakaa mielipiteitä.

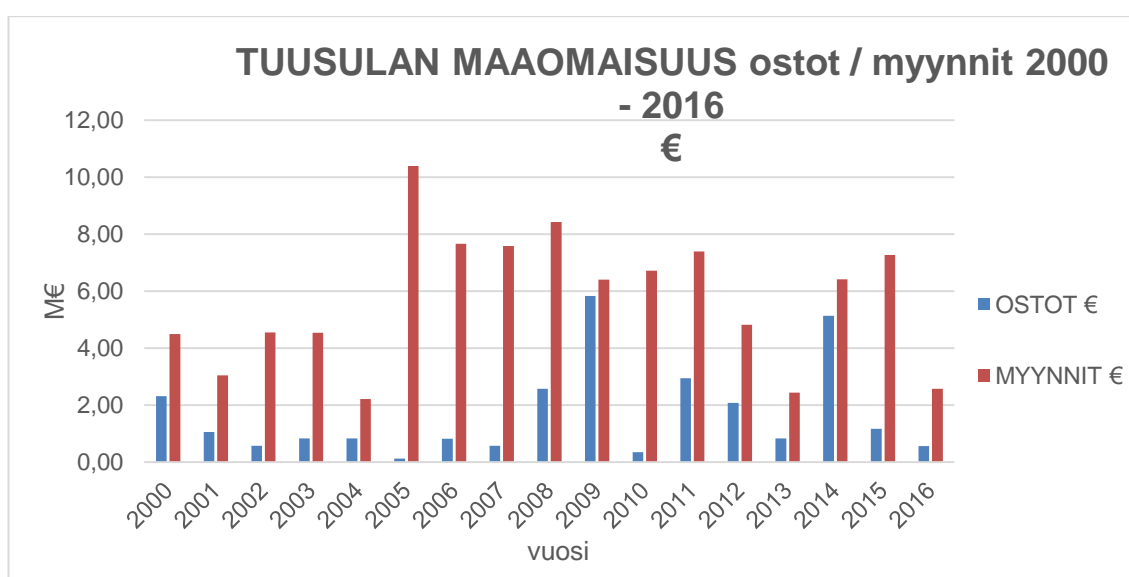
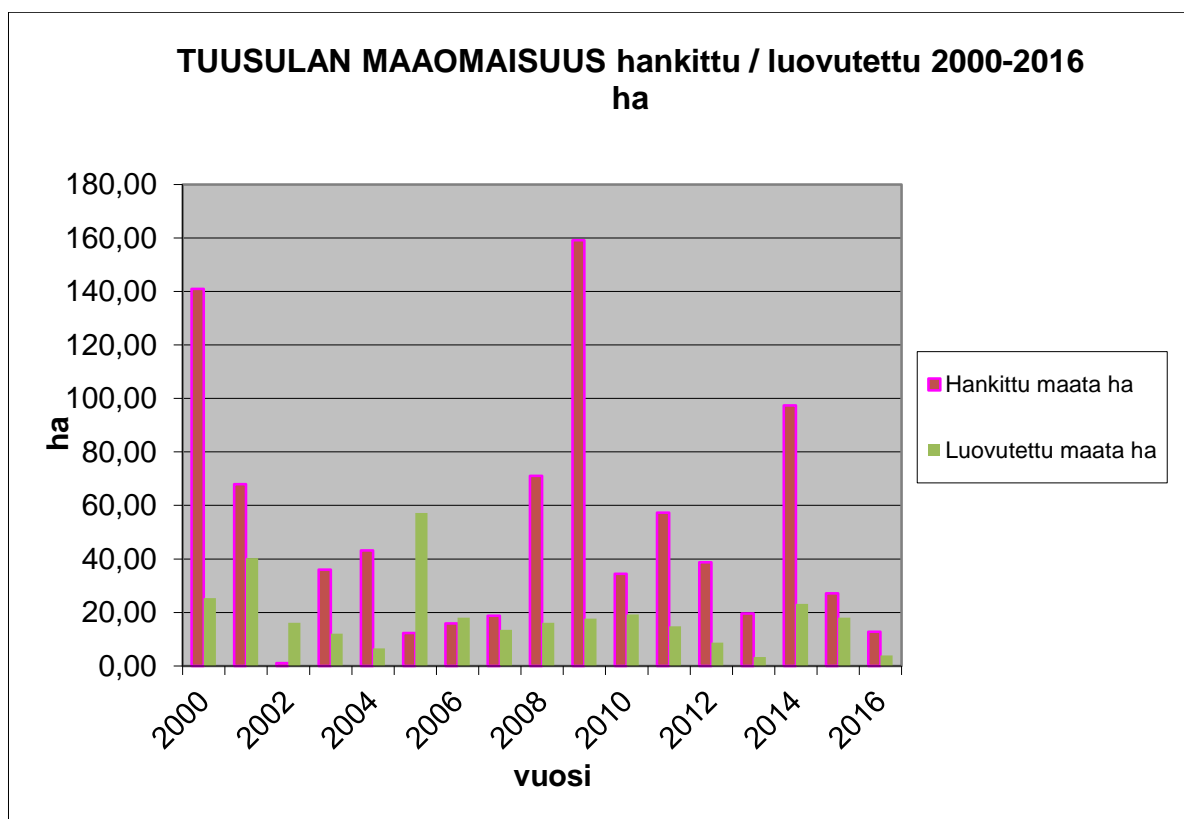
Kunnanvaltuuston on tarvittaessa oltava valmis käyttämään kaikkia maapolitiikan sallimia keinoja, kuten mm. lunastusta, etuostoa, korotettua kiinteistöveroä ja rakentamiskehotusta, tasapuolisesti ja samoilla pelisäännöillä. Kunnan on johdonmukaisesti sekä luotettavasti edistettävä kunnan kannalta tärkeiden hankkeiden etenemistä ja priorisoitava niitä. Tuusulan maapoliittinen ohjelma 2020 on edelleen toimiva ja nykymuodossaan tukee näitä hyvän maapolitiikan hoitamisen päämääriä.

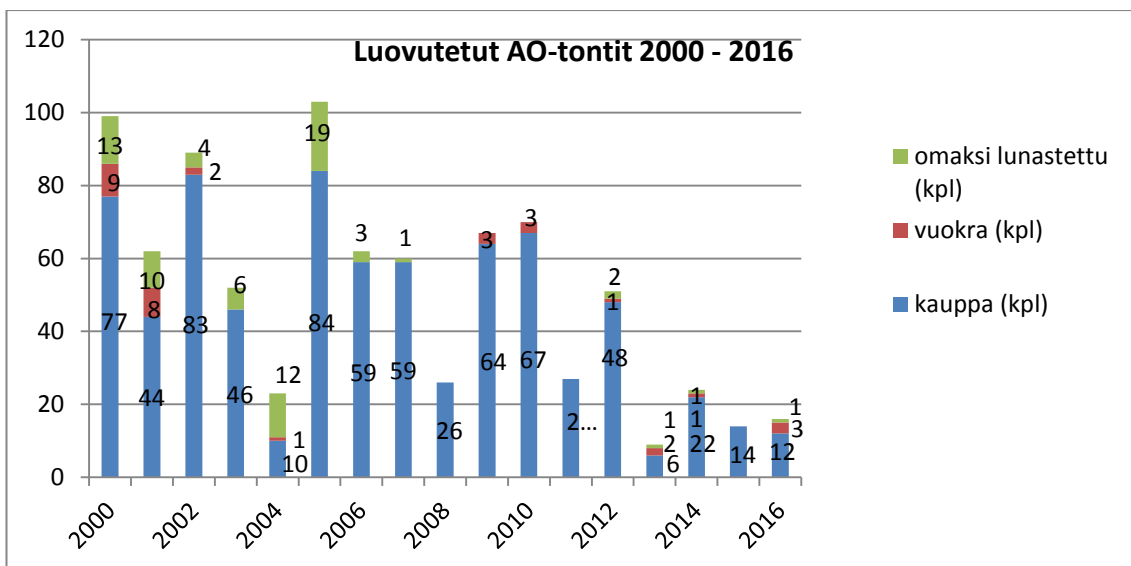
Lähteet

- 1 Tuusulan kuntastrategia. 2014—2017. Tuusula. <www.tuusula.fi/tuusula-tietoa> Luettu 4.2.2017
- 2 Hovila, Ilari. 2013. Kunnan maapolitiikka: oikeudelliset ohjauskeinot. Verkkojulkaisu. Lapin yliopisto. <https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61700/Hovila_Ilari_ActaE129_11.11.pdfA.pdf?sequence=4> Luettu 4.8.2016
- 3 Valjakka, Jukka. 2017. Radan kunnossapitoyksikön päällikkö, Liikennevirasto. Kiinteistöinsinöörinä Tuusulassa vuosina 2010—2012. Keskustelut vuosina 2011—2012 ja keskustelu 24.3.2017.
- 4 Haukkasalo, Hannu. 2017. Kunnanjohtaja Pornainen. Kuntakehitysjohtaja Tuusulassa vuosina 2010—2016. Keskustelut vuosina 2012—2016 ja sähköpostikirjeenvaihto 2.—3.5.2017.
- 5 Hannikainen Marja-Liisa. 2012. Raakamaan lunastamisen ja maankäytösopimuksen vertailu Keravan kaupungin kannalta. Opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu.
- 6 Tuusulan maapoliittinen ohjelma 2020. 2011. Tuusulan kunta.
- 7 Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
- 8 Ympäristöministeriö: MAL-aiesopimus. 2016. Verkkojulkaisu <http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Maankayton_suunnittelun_ohjaus/Maankayton_iikenteen_ja_asumisen_aiesopimukset> Luettu 31.1.2017
- 9 Aran strategia 2016—2020. Versio 22.8.2016. Verkkojulkaisu. Ara. <http://www.ara.fi/fi-FI/ARAn_esittely/Toimintaajatus_arvot_ja_visio> Luettu 20.3.2017.
- 10 Kehyskuntien tonttihinnat. 2016. Verkkojulkaisu. Ara. <[http://www.ara.fi/fi-FI/Rahoitus/Tukien_ehdot_ja_suositukset/Tonttihinnat/EtelaSuomi/Paakaupunkiseudun_lahialue/Kehyskuntien_tonttihinnat\(29381\)](http://www.ara.fi/fi-FI/Rahoitus/Tukien_ehdot_ja_suositukset/Tonttihinnat/EtelaSuomi/Paakaupunkiseudun_lahialue/Kehyskuntien_tonttihinnat(29381))> Luettu 3.12.2016.
- 11 Peltola, Väänänen, Hiironen ja Eronen. 2009. Raakamaan hinta. Julkaisu MML/109/2009. Verkkojulkaisu. Maanmittauslaitos. <http://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/Nro_109_raakamaan_hinta.pdf> Luettu 12.2.2017.
- 12 Minun Korsoni historia. Verkkojulkaisu. Minun Korsoni. <<https://www.korso.info/historia/>> Luettu 15.4.2017

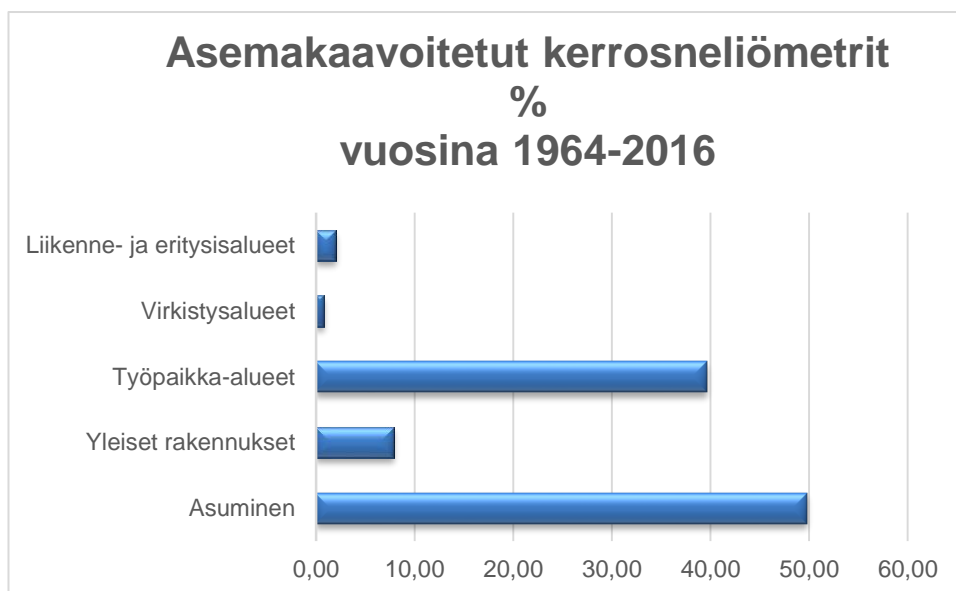
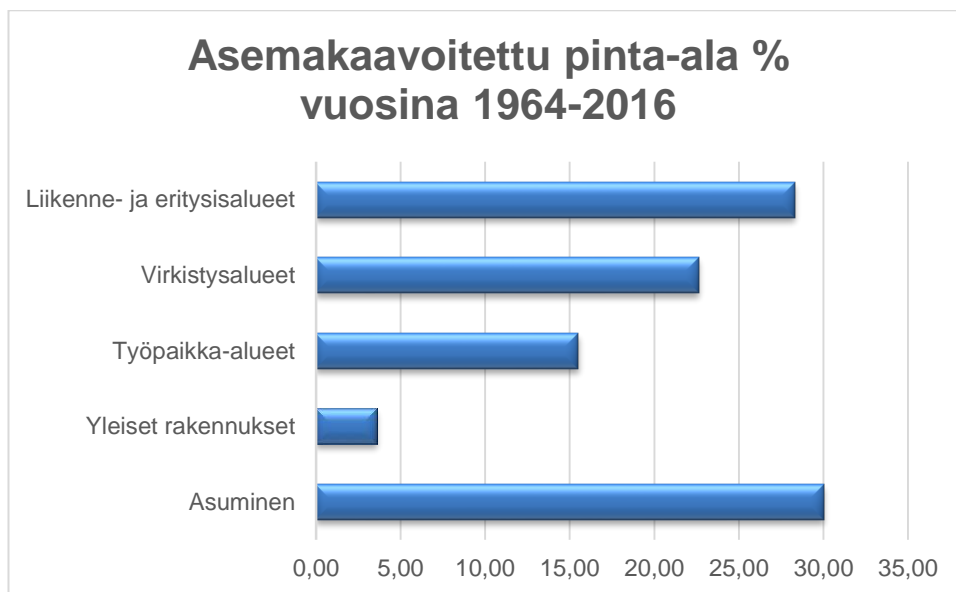
- 13 Tuusulan kunnan historia. Verkkojulkaisu. Virtuaali-Tuusula.
<http://www.virtuaalituusula.fi/kohde.tmp?siivu_id=100;id=39;p=7;k=39> Luettu 15.3.2017
- 14 Littow, Paavo. 2006. Kaavoitus ennen Maankäyttö- ja rakennuslakia. Maankäyttö, 4/2006, s. 22—24.
- 15 Arviointi Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. 2014. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. < [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/SY_12014_Arviointi_maankaytto_ja_rakennu\(28185\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Julkaisut/SY_12014_Arviointi_maankaytto_ja_rakennu(28185))> Luettu 10.11.2016.
- 16 Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. 2017. Verkkojulkaisu. Ympäristöministeriö. < http://www.ym.fi/fi-FI/Maankaytto_ja_rakentaminen/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Maankayton_ja_rakentamisen_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Maankaytto_ja_rakennuslain_uudistus> Luettu 10.4.2017.
- 17 Suomen itsenäisyyden tekijät ja vaiheet. 2017. Verkkojulkaisu. Helsingin suomalainen klubi/ Edita Publishing Oy. <http://itsenaisyyys100.fi/>. <http://itsenaisyyys100.fi/torpparien-ja-tilattomien-tyytymattomyys-ei-sytyttanyt-sisallissotaa/>>. Luettu 4.5.2017.
- 18 Etuostolaki 5.8.1977/608
- 19 Kunnanvaltuuston ja hallituksen päätökset. 1986—2012. Tuusulan kunta. Päätösarkisto.
- 20 Hämäläinen, Jorma. 2017. Suomen Lehtiyhtymän entinen toimitusjohtaja, eläkkeellä, Tuusula. Kaupunginjohtaja Tuusulassa vuosina 1993—2001. Puhelinkeskustelu 28.4.2017.
- 21 Maanhankintasuunnitelma. 2012. Tuusulan kunta.
- 22 Santavuori, Heikki. 2011. Tuusula valmis nostamaan ostamansa maan hintaa. Verkkojulkaisu. Keski-Uusimaa sanomalehti 3.5.2011. <<http://www.keski-uusimaa.fi/artikkeli/83666-hintakartta-kertoo-raakamaan-hinnan>> Luettu 11.11.2016
- 23 Maankäytön periaatteet. Verkkojulkaisu. Savonlinnan kaupunki, tekninen virasto, maankäyttö. <http://www.savonlinna.fi/filebank/518-maankayton_periaatteet.pdf>. Luettu 15.3.2017.

Maaomaisuuden tilastot vuosilta 2000—2016





Asemakaavoituksen tilastot vuosilta 1964—2016



Tuusulan kunnan
MAAPOLIITTINEN OHJELMA 2020
(Valtuusto 13.6.2011 § 67)
(Tekninen korjaus kohdan 4.3. kappaleeseen 8 20.2.2013)

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	3
2. Lähtökohdat.....	3
2.1. Kuntastrategia.....	3
2.2. Tonttituotantoprosessi ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset.....	4
3. Maapoliittiset tavoitteet.....	4
3.1. Yleiset tavoitteet.....	4
3.2. Erityiset tavoitteet ja tehtävät.....	4
3.2.1. Keskusta-alueet.....	4
3.2.2. Asuntoalueet.....	5
3.2.3. Työpaikka-alueet.....	5
3.2.4. Rakentamiselta vapaaksi jäävät alueet ja liikenteelle varattavat alueet.....	6
4. Maapoliittiset keinot.....	6
4.1. Raakamaan hankinta.....	6
4.2. Asemakaavoitettujen alueiden hankinta.....	7
4.3. Maankäytön kehittäminen maankäyttösopimuksilla.....	7
4.4. Keinojen käyttäminen tavoitteissa nimetyillä alueilla.....	8
4.4.1. Keskusta-alueet.....	8
4.4.2. Asuntoalueet.....	8
4.4.3. Työpaikka-alueet.....	9
4.5. Maan luovuttaminen.....	9
4.5.1. Tavoitteet ja aikataulu.....	9
4.5.2. Erillispientalotonttien luovuttaminen.....	9
4.5.3. Tuottajamuotoisten tonttien luovuttaminen.....	10
4.5.4. Työpaikkatonttien luovuttaminen.....	10
4.6. Asemakaavojen toteutumisen edistäminen.....	10
5. Valmistelu ja päätöksenteko.....	10
6. Maapoliittisen ohjelman seuranta.....	11
LIITTEET.....	11

1. Johdanto

Kunnalle kuuluu maapolitiikan harjoittaminen alueellaan. Maapolitiikalla tarkoitetaan kunnan maanhankintaa ja luovutusta sekä maankäytön kehittämistä. Maapolitiikan ja kaavoituksen yhteinen tavoite on ohjata yhdyskuntarakenteen kehitystä toivottuun suuntaan sekä huolehtia siitä, että maata on oikeana ajankohtana saatavissa kohtuuhintaan sopivilta paikoilta eri käyttötarkoituksia varten.

Tuusulan kunnanvaltuusto on edellisen kerran päättänyt 10.12.2007 § 166 maapoliittisista tavoitteista ja keinoista Tuusulan kunnassa. Kunnan maapoliittisia tavoitteita ja keinoja on sovittu tarkistettavan valtuustokauden puolen välin jälkeen vuonna 2011. Kunta on tarkistanut kuntastrategiaa ja siihen sisältyvää visiotaan vuoden 2010 talousarvion laadinnan yhteydessä, jolloin on perusteltua, että myös maapoliittista ohjelmaa täydennetään kuntastrategian toteutumista tukevaksi.

Maapoliittinen ohjelma on työkalu kuntastrategian toteuttamiseksi, joten kytkennät strategiaan on nyt perusteltua tuoda aiempaa selkeämmin esille. Lisäksi on syytä esittää reunaehdot maapoliittisten toimenpiteiden käyttämiseksi, jotta strategian mukaiset tavoitteet saavutetaan.

2. Lähtökohdat

2.1. Kuntastrategia

Maapoliittinen ohjelma määrittää ne keinot, joita tarvitaan kuntastrategian toteuttamiseen. Kuntastrategiassa kunta määrittää toiminnalleen vision, määrittelee kriittiset menestystekijät sekä asettaa tavoitteet toiminnalleen. Tuusulan kuntastrategian mukaan Tuusulan visio 2020 on seuraava:

- Tuusula on hallitusti kasvava, viihtyisä, perheitä tukeva ja turvallinen kunta Helsingin seudulla. Tuusulan kuntamaisema vesistöineen perustuu kehittyvien keskusten ja vireän maaseudun vuorovaikutukseen.
- Tuusulan ylivoimatekijöitä ovat kulttuuri, erinomainen sijainti ja toimiva liikenneverkko, pientalovaltaisuus, laadukas ympäristö, hyvät palvelut, seudullinen yhteistyö, elinkeinoelämän toimintaedellytykset ja vahva talous.

Kuntastrategiassa määritetty 9. kriittinen menestystekijä on kunnan kehitystä tukeva maapolitiikka ja yhdyskuntasuunnittelu. Väestön ja työpaikkamäärien sekä liikenteen kasvun hallinta ja toisaalta hyvän ympäristön rakentamisen ja säilyttämisen tavoitteet asettavat erityisiä vaatimuksia maankäytön suunnittelulle. Kytkennät kuntatalouden kehitykseen ovat niin ikään kiinteät. Maanhankinnan, kaavoituksen ja rakentamisen kokonaisprosessien hallinta varmistaa edellytykset hyvän ja kokonaistaloudellisesti toimivan yhdyskuntarakenteen syntyminen ja säilymiseen.

Maapoliittisessa ohjelmassa tulee konkretisoida keinot, joiden avulla Tuusulan kunnanvaltuuston asettamat tavoitteet mm. väestönkasvua ja työpaikkaomavaraisuutta koskien voidaan saavuttaa. Asetetut kasvutavoitteet edellyttävät lisääntyvää panostusta raakamaan hankintaan ja maankäytösopimusperiaatteiden selkeyttämiseen. Toisaalta maapoliittisen ohjelman tarkastuksen tulee myös sisältää keinot, joilla useat keskeytyneet kaavahankkeet saadaan vietyä päätökseen.

Maapolitiikan tulee olla linjakasta, maanomistajia tasapuolisesti kohtelevaa sekä pitkäjänteistä. Tavoitteellisen maapolitiikan hoitaminen edellyttää sovittujen maapoliittisten periaatteiden sisäistämistä ja noudattamista koko kuntaorganisaatiossa.

2.2. Tonttituotantoprosessi ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset

Maapolitiikka, kaavoitus ja kaavojen toteuttamistoimet muodostavat yhteisen kokonaisuuden. Kyse on tonttituotantoprosessista. Kaavoituksella tarkoitetaan maa-alueiden käytön suunnittelua. Kaavojen toteuttamisella tarkoitetaan edellytysten luomista kaavoitetun maa-alueen käyttöönottamiseksi. Edellytysten luominen käsittää kiinteistönmuodostuksen, yleisten alueiden hankinnan ja käyttööntokuntoon saattamisen, vesihuollon, katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden rakentamisen sekä kunnalle kuuluvan palvelutarjonnan toimintaedellytysten varmistamisen, kuten kunnalle osoitettujen yleisten rakennusten tonttien hankinnan ja rakentamisen. Nämä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset tulee pystyä kattamaan liittymismaksuin, kunnalle tontinmyynnistä saatavilla tuloilla sekä maankäyttösopimusmaksuilla. Lisäksi kaavojen toteuttamistoimina pidetään kaavojen toteutumisen varmistamiseen ja edistämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Kunnan maapolitiikalla taataan edellytykset tonttituotantoprosessin toimivuudelle, oikea-aikaisuudelle ja kustannustehokkuudelle.

3. Maapoliittiset tavoitteet

3.1. Yleiset tavoitteet

Maapoliittisen ohjelman tavoitteena on:

- Mahdollisimman taloudellisen ja toimivan yhdyskuntarakenteen syntyminen
- Hyvän ympäristön tuottaminen kestävän kehityksen periaatetta noudattamalla
- Kaavoituksen ja sen toteuttamisen edistäminen
- Maan hintatason pitäminen kohtuullisena
- Yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen
- Kunnan toimenpitein aikaansaadun arvonnousun leikkaaminen kunnalle asemakaavoituksesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi
- Toimia työkaluna, jolla kuntavetoisesti toteutetaan pitkäjänteistä ja suunnitelmallista maapolitiikkaa

3.2. Erityiset tavoitteet ja tehtävät

3.2.1. Keskusta-alueet

Keskusta-alueilla tarkoitetaan Hyrylän, Riihikallion, Jokelan ja Kellokosken ydinkeskustoja.

Tavoite:

Keskustojen kehittäminen on Tuusulan kuntastrategian 3. kriittinen menestystekijä. Kehittämällä keskusten ydinkeskustoja niiden omista lähtökohdista voidaan vaikuttaa kaupallisten palvelujen kehittämisedellytyksiin, kunnan sisäisen ja ulospäin suuntautuvan liikenteen sujuvuuteen sekä keskusta-alueiden ja sen myötä taajamien toimivuuteen ja viihtyvyyteen.

Tehtävät:

- 1) Varmistaa maankäytön kehittäminen yleissuunnitelmien ja osayleiskaavojen pohjalta kuntastrategian tavoitteen mukaisesti.
- 2) Varmistaa, että asemakaavojen mukaiset yleiset alueet ja tarpeellisten yleisten rakennusten tontit on hankittu kunnan omistukseen.

3.2.2. Asuntoalueet

Asuntoalueet ovat ydinkeskusta-alueiden ulkopuolisia, pääasiassa asumiseen tarkoitettuja alueita.

Tavoite:

Laadukas ja monipuolinen asuminen on Tuusulan kuntastrategian 2. kriittinen menestystekijä. Tuusulan asunto-ohjelman perusteella asuntorakentamisen määrä pysyy jatkossakin korkealla tasolla.

Tehtävät:

- 1) Keskittää uusien asuntoalueiden ensimmäisen asemakaavan laatiminen ensisijaisesti kunnan omistamalle maalle. Mahdollisuus käyttää kaikkia maapoliittisia keinoja on edellytyksenä sille, että kunnan hallintaan saadaan kasvutavoitteiden edellyttämä raakamaavaranto. Yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta perustelluilla paikoilla voidaan kunnan omistaman maan yhteydessä kaavoittaa yksityisen omistamaa maata maapoliittisen ohjelman kohdassa 4.4.2. esitetyllä tavalla. Vuotuinen raakamaan tarve pientaloasumiseen on noin 15 - 20 hehtaaria. Kunnalla on tällöin tarjottavanaan riittävä ja kohtuuhintainen tonttitarjonta, joka vastaa kunnan kasvutavoitteisiin perustuvan asuntorakentamisen tarpeita. Asukkaiden keskeiset lähipalvelut järjestetään kustannustehokkaasti ja asiakkaiden tarpeita vastaavasti. Kunnallistekniset verkostot toteutetaan ja otetaan käyttöön kustannustehokkaasti.
- 2) Kehittää asemakaavan muutoksilla olemassa olevia alueita, jotka eivät ole toteutuneet voimassa olevan asemakaavan mukaisesti tai joiden asemakaava on vanhentunut, taikka asemakaavan muuttaminen perustuu yleiskaavaan. Maankäyttö on tehokasta eikä maata tuhjata. Aiemmin tehdyt toteutumattomat kaavaratkaisut voidaan korjata ja toteuttaa.
- 3) Tiivistää olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta siten, että olemassa oleva kaavoittamattomien taaja-asutusalueiden asutus saadaan kunnallisteknisten verkostojen piiriin ja että kunnallistekniikka voidaan rakentaa kustannustehokkaasti. Pirstoutunut yhdyskuntarakenne eheytyy ja kestävä kehityksen tavoitteet toteutuvat.

3.2.3. Työpaikka-alueet

Työpaikka-alueella tarkoitetaan keskusta-alueiden ulkopuolisia, pääasiassa työntekoon tarkoitettuja alueita.

Tavoite:

Työpaikkaomavaraisuuden nostaminen on Tuusulan kuntastrategian 6. kriittinen menestystekijä. Kunnan strategisena tavoitteena on vähintään 100 %:n työpaikkaomavaraisuus. Tavoitetilanteessa vuonna 2025 kunnassa on 51 000 asukasta ja 26 000 työpaikkaa.

Tehtävät:

Tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan vähintään 300 hehtaaria uutta työpaikkatonttimaata työpaikka-alueilta. Tämän lisäksi keskusta- ja asuntoalueiden kaavoituksessa on osoitettava riittävät liike- ja palvelurakennusten varaukset. Vaihtoehtoisten ratkaisujen tarjoamiseksi todellinen kaavoitustarve on näin huomattavasti laskennallista tarvetta suurempi. Kaavoitettavien työpaikka-alueiden tarve on vuositasolla noin 20 - 30 hehtaaria.

3.2.4. Rakentamiselta vapaaksi jäävät alueet ja liikenteelle varattavat alueet

Rakentamiselta vapaaksi jäävillä alueilla tarkoitetaan mm. pelto- ja metsäalueita, suojeltavia luontoalueita sekä virkistys- ja liikunta-alueita. Liikenteelle varattavilla alueilla tarkoitetaan liikenneväyliä ja niiden suojavyöhykkeitä.

Tavoite:

Ympäristö ja liikenne on Tuusulan kuntastrategian 4. kriittinen menestystekijä. Maankäytön suunnittelu on hyvän ympäristön säilyttämisen ja kehittämisen peruslähtökohta. Ympäristöllä viitataan sekä luonnon- että kulttuuriympäristöön. Maapolitiikan tulee omalta osaltaan tukea maankäytön suunnittelua siten, että vision 2020 mukaisesti Tuusulan kuntamaisema vesistöineen perustuu kehittyvien keskustojen ja vireän maaseudun vuorovaikutukseen ja että kestävä kehityksen periaatteita noudatetaan.

Tehtävät:

Maapolitiikan tulee

- 1) varmistaa riittävät yhtenäiset rakentamiselta vapaat alueet maaseutumaisuuden ja suojeltavien luontokohteiden säilyttämiseksi sekä asukkaiden virkistys- ja liikunta-alueiksi viheraluestrategiaa tukien
- 2) mahdollistaa liikenneratkaisut kestävä kehityksen periaatteita tukeviksi.

4. Maapoliittiset keinot

4.1. Raakamaan hankinta

Kunnan tavoitteena on pitää yllä raakamaavarantoa, joka vastaa alueittain kymmenen vuoden kaavoitustarvetta. Raakamaata hankitaan ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupun. Lisäksi maata voidaan hankkia vaihtamalla, käyttämällä etuosto-oikeutta sekä lunastamalla. Kunnan maanhankinta priorisoidaan maanhankintasuunnitelmassa, joka sisältää periaatteet alueiden hinnoittelusta. Maanhankintasuunnitelmaa tarkistetaan vuosittain kaavoitussuunnitelmaan liittyen. Kunnan kehittämisen kannalta tärkeillä alueilla voidaan käyttää lunastuslupaan perustuvaa maan lunastusta, mikäli vapaaehtoisin kauppoihin ei päästä maanhankintasuunnitelman mukaisessa aikataulussa. Kunta voi luovuttaa tontteja tai rakennusoikeutta osana raakamaan kauppahintaa.

Kunnan asettamien, omakoti- ja yritystonttien tuotantoon liittyvien, kasvutavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on, että kunta saa vuosittain hankittua raakamaata noin 25 – 35 hehtaaria. Mainittuihin käyttötarkoituksiin raakamaata on vuosina 2005 – 2010 saatu hankittua keskimäärin n. 27 hehtaaria vuodessa. Osa hankitusta raakamaasta on saatavissa asemakaavoituksen piiriin vasta usean vuoden kuluttua. Kunnan kasvutavoitteet edellyttävät siten aiempaa tehokkaampaa raakamaan hankintaa.

4.2. Asemakaavoitettujen alueiden hankinta

Ensimmäisessä asemakaavassa yleiseksi osoitetut alueet ja kunnan tarkoituksiin varatut yleisten rakennusten korttelialueet pyritään ensisijaisesti hankkimaan kunnan omistukseen vapaaehtoisin kaupoin. Ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet hankitaan kunnan omistukseen katualueen lohkomisella, mikäli vapaaehtoisiin kauppoihin ei päästä taikka alueiden hankkiminen lohkomalla on tarkoituksenmukaista. Ensimmäisen asemakaavan mukaisten katualueiden osalta huomioidaan maankäyttö- ja rakennuslain 104 ja 213 §:ien mukainen ilmaislouutusvelvollisuus niin vapaaehtoisissa kaupoissa kuin katualuekorvaustakin määrättäessä.

Muut yksityisen maanomistajan omistuksessa olevat yleiset alueet ja kunnalle osoitetut yleisten rakennusten korttelialueet pyritään hankkimaan kunnan omistukseen vapaaehtoisin kaupoin.

Mikäli vapaaehtoisiin kauppoihin ei yleisten alueiden hankinnassa päästä, kunta voi käyttää maankäyttö- ja rakennuslain 96 §:n mukaista kunnan lunastusoikeutta asemakaava-alueella.

4.3. Maankäytön kehittäminen maankäyttösopimuksilla

Kunta voi tehdä maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaisia maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimuksissa noudatetaan kaavatyön salliessa periaatetta, jonka mukaan ensin kunnanhallitus hyväksyy kaavoituksen käynnistämissopimuksen, jossa sovitaan kaavoitustyön tavoitteista ja aikataulusta, jotka sovitaan kunnan kasvutavoitteisiin.

Käynnistämissopimuksessa sovitaan ne keskeiset periaatteet, joilla sitova maankäyttösopimus kaavaehdotusvaiheessa tullaan laatimaan. Tällaisia periaatteita voivat olla mm. sopimusalueeseen sisältyvän raakamaaosuuden tai rakennusoikeuden hinnoittelu.

Varsinainen osapuolia sitova maankäyttösopimus tulee kunnanhallituksen hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun kaavaluonnos on ollut nähtävillä ja palaute on lautakunnassa käsitelty. Kaavaehdotus asetetaan nähtäville vasta, kun sopimus on hyväksytty.

Maankäyttösopimuksessa tulee sopia kaavan aiheuttaman yhdyskuntarakentamisen kustannuksista, niiden jaosta ja toteutusaikataulusta. Sopimuksen kannattavuus kunnan kannalta tulee perustella ottaen huomioon edellä kuvatut kannattavuuteen vaikuttavat osatekijät. Maankäyttösopimuksen yhteydessä sovitaan raakamaa-alueiden hankkimisesta kunnalle. Maankäyttösopimuksessa korvausten yhtenä osana on, että yleiset alueet luovutetaan pääsääntöisesti korvauksetta kunnalle vapaana kiinnityksistä ja vastaavista rasituksista. Mikäli korvaamista on pidettävä kohtuullisena yleisten alueiden pinta-alaan taikka sopimukseen nähden, voidaan alueista maksaa korvaus maankäyttö- ja rakennuslain 104 §:n mukaisen ilmaislouutusvelvollisuuden ylittävältä osalta. Rakennusoikeuden laatu ja määrä sekä mahdollisesti asuntotuotantomuoto sovitaan siten, että ne tukevat kunnan asunto- ja elinkeinostrategian toteutumista. Kunnallistekniikan rakentaminen ja alueen toteutus aikataulutetaan. Kunnallistekniikan rakentamisesta vastaa kunta. Liittymismaksut peritään rakentamisen yhteydessä.

Korvauksena kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista maanomistaja on velvollinen korvaamaan pääsääntöisesti puolet saamastaan lisärakennusoikeuden tai käyttötarkoituksen muutoksen arvosta, kuitenkin vähintään ne kustannukset, jotka kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuu.

Asemakaavan muutosalueilla korvauksen perusteena on ko. asemakaavoituksesta syntyvä arvon muutos.

Ensimmäisen asemakaavan alueilla korvauksen perusteena oleva lisärakennusoikeus lasketaan siten, että asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden määrästä vähennetään 500 k-m² sekä olemassa olevan rakennetun luparakennuksen tai lainvoimaisen, voimassaolevan suunnittelutarveratkaisun taikka poikkeamisluvan mukainen rakentamisen määrä.

Lisärakennusoikeuden arvo määritetään kulloinkin voimassa olevaan ARA-hintaan sitoen siten, että se on 1,5 x ARA-hinta ja ydinkeskusta-alueella hintaa korotetaan 15 % eli hinta on 1,725 x ARA-hinta. Korvaus suoritetaan rakennusoikeuden luovutuksena. Mikäli korvausta ei maankäytöllisistä tai muista perustelluista syistä ole mahdollista suorittaa rakennusoikeuden luovutuksena, korvaus voidaan suorittaa rahana.

Mikäli kaava on vaikutuksiltaan vähäinen ja rakennusoikeuden lisäys ei ylitä 500 k-m² eikä muutoksesta aiheudu kaavasta aiheutuvaa arvonnousua peritään vain kaavamutoksen tekemisestä aiheutuvat välittömät kustannukset. Sopimuskorvausta voidaan periä myös sellaisissa tilanteissa, joissa kaavassa osoitettu rakennusoikeuden lisäys on vähemmän kuin 500 k-m². Sopimuskorvauksen periminen on perusteltua, mikäli kunnalle syntyy alueen toteuttamiseen liittyviä velvoitteita ja kaava on laadittu pääasiassa maanomistajan aloitteesta.

Ennen tämän maapoliittisen ohjelman hyväksymistä muodostetuilla, asuinpientalokäyttöön tarkoitetuilla, määräaloilla asemakaavoituksen mukanaan tuoma hyöty jaetaan kokonaisuudessaan puoliksi kunnan ja maanomistajan kesken.

Ennen nyt kyseessä olevan maapoliittisen ohjelman hyväksymistä käynnistyneissä kaavahankkeissa voidaan soveltaa jo laadittujen sopimusten periaatteita tai niitä maapoliittisia periaatteita, jotka ovat olleet hankkeita käynnistettäessä voimassa. Edellä mainitun kaltaisissa kaavahankkeissa voidaan myös soveltaa nyt kyseessä olevan maapoliittisen ohjelman mukaisia uusia sopimusperiaatteita, mikäli ratkaisu edesauttaa kaavahankkeen etenemistä ja on kunnan edun kannalta perusteltavissa.

4.4. Keinojen käyttäminen tavoitteissa nimetyillä alueilla

4.4.1. Keskusta-alueet

- 1) Keskusta-alueilla kyse on asemakaavan muuttamisesta, jolloin yksityisten maanomistajien kanssa tehdään pääsääntöisesti kaavoituksen käynnistämissopimukset sekä kaavoituksen edetessä maankäyttösopimukset. Kunnan omistamaa maata kehitetään samoista lähtökohdista.
- 2) Yleiset alueet ja tarpeelliset yleisten rakennusten korttelialueet hankintaan kunnan omistukseen.

4.4.2. Asuntoalueet

- 1a) Rakentamattomilla ensimmäisen asemakaavan alueilla asemakaavoitusta ei käynnistetä ennen kuin kaavoitettavat alueet on hankittu pääosin kunnan omistukseen.

1b) Ensimmäisen asemakaavan alueilla kunnan ja yksityisen maanomistajan välillä voidaan tehdä maankäyttösopimus siten, että sopimuksen kohteena olevan alueen rakennusoikeus on korkeintaan 1000 k-m² (+ olemassa olevan rakennetun luparakennuksen tai lainvoimaisen, voimassaolevan suunnittelutarveratkaisun taikka poikkeamisluvan mukainen rakentamisen määrä) jos:

- I. Kyseessä on kunnan omistamaan maahan rajoittuva, yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta perusteltu pienehkö alue;
- II. Kyseessä on kunnan omistamaan maahan rajoittuva, rakennettu hajarakennuspaikka;
- III. Kyseessä on vanha, rakennettu taaja-asutusalue.

Rakennetuilla alueilla, olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta eheyttävissä kaavahankkeissa, tulee hanketta arvioida teknis-taloudellisen kannattavuustarkastelun perusteella. Tällaisissa hankkeissa sopimuskorvausten tulee kattaa vähintään ne kustannukset, jotka kunnalle syntyvät kaava-alueen palvelevan yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

2) Asemakaavan muutosalueilla yksityisten maanomistajien kanssa tehdään kaavoituksen käynnistämissopimukset sekä kaavoituksen edetessä maankäyttösopimukset.

4.4.3. Työpaikka-alueet

Työpaikka-alueiden kaavoittamiseksi voidaan hankkia maata taikka tehdä maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimusten tulee perustua riittäviin selvityksiin kunnallistekniikan kustannuksista. Sopimuskorvauksen tulee kattaa vähintään ko. asemakaavoituksesta aiheutuvat kunnallistekniikan kustannukset, sisältäen vesihuollon rakentamisen.

4.5. Maan luovuttaminen

4.5.1. Tavoitteet ja aikataulu

Tavoitteena on, että kunnalla on hallitun kasvun periaatetta noudattamalla vuosittain tarjottavanaan kuntastrategiaa ja talous- ja toimintasuunnitelmaa vastaavat määrät tontteja ja rakennuspaikkoja luovutettavaksi asunto- ja työpaikkarakentamiseen kaikissa keskuksissa palvelujen kannalta tarkoituksenmukaisilla ja taloudellisesti edullisilla paikoilla. Luovutusaikataulussa otetaan huomioon kaavan lainvoimaisuus, kunnallistekniikan rakentamis-aikataulu, valtuuston hyväksymä asunto-ohjelma sekä kulloinkin käytettävissä olevat resurssit. Luovutusaikataulu esitetään erillisessä tontinluovutussuunnitelmassa.

4.5.2. Erillispientalotonttien luovuttaminen

Kunnanhallitus määrittelee erillispientalotonttien luovutuskriteerit.

Luovutettavien vapaarahoitteisten erillispientalotonttien (AO-tontit) hinnoittelu perustuu valtuuston vuosittain talousarvion laadinnan yhteydessä vahvistamiin luovutushintoihin. Vuokraamalla luovutettavien tonttien vuosivuokra on 8 prosenttia luovutushinnasta sidottuna vuokrasopimuksen allekirjoittamispäivänä tiedossa olevaan elinkustannusindeksin pistelukuun.

4.5.3. Tuottajamuotoisten tonttien luovuttaminen

Rakennetun ympäristön laatua pidetään tärkeänä tavoitteena. Siksi tonttien luovutuskriteeriksi on hintakilpailun sijasta asetettu suunnittelun ja rakentamisen taso sekä vaatimus lopputuloksen korkeasta laadusta. Sen varmistamiseksi tontin varaajalta edellytetään alustavaa suunnitelmaa tontin rakentamiseksi ja selvitystä toteuttamisaikataulusta. Luovutusvalmiit tontit ilmoitetaan myytäväksi kunnan www-sivuilla.

Luovutettavien vapaarahoitteisten tuottajamuotoisten tonttien (A-, AP-, AR- ja AK-tontit) hinnoittelu perustuu valtuuston vahvistamiin luovutushintoihin, jotka on sidottu kulloinkin voimassa oleviin ARA-hintoihin. Tämän lisäksi voidaan hintoihin lisätä keskeisestä sijainnista johtuva 0-15 prosentin korotus. Vuokraamalla luovutettavien vapaarahoitteisten tonttien vuosivuokra on 8 prosenttia luovutushinnasta sidottuna vuokrasopimuksen allekirjoittamispäivänä tiedossa olevaan elinkustannusindeksin pistelukuun.

Valtion lainoittamaan asuntotuotantoon varatut tontit luovutetaan vuosittain vahvistettavilla ARA-hinnoilla mahdolliset lisäehdot huomioiden. Vuokraamalla valtion lainoittamaan asuntotuotantoon luovutettavien tonttien vuosivuokra on 5 prosenttia luovutushinnasta sidottuna vuokrasopimuksen allekirjoittamispäivänä tiedossa olevaan elinkustannusindeksin pistelukuun.

LPA-tontit/tontin osat, jotka on asemakaavassa osoitettu myytävää/vuokrattavaa tonttia varten, luovutetaan vastikkeetta.

4.5.4. Työpaikkatonttien luovuttaminen

Työpaikkatonttien hinnat määräytyvät sijainnin, rakennettavuuden ja toiminnan laadun mukaan. Vuokraamalla luovutettavien tonttien vuosivuokra on 8 prosenttia luovutushinnasta sidottuna vuokrasopimuksen allekirjoittamispäivänä tiedossa olevaan elinkustannusindeksin pistelukuun.

4.6. Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Kunnallistekniikan piirissä olevien, kaavoitettujen, vajaasti rakennettujen tonttien ja rakennuspaikkojen omistajia aktivoidaan rakentamaan ja myymään tonttejaan. Tarvittaessa kunta voi käynnistää rakentamiskehutusmenettelyn. Tontinluovutusten ja maankäyttösopimusten yhtenä osana on rakentamisvelvollisuuksista sopiminen.

5. Valmistelu ja päätöksenteko

Maapoliittisessa ohjelmassa esitettyjen keinojen käyttämisen, lukuun ottamatta työpaikkatonttien luovutusta, valmistelee maankäyttö- ja karttapalvelut. Työpaikkatonttien luovutukset valmistelee yritys- ja kehittämisspalvelut yhdessä maankäyttö- ja karttapalveluiden kanssa. Maanhankintasuunnitelman ja tontinluovutussuunnitelman valmistelee maankäyttö- ja karttapalvelut. Toimenpiteet ja suunnitelmat käsitellään kuntakehitysryhmässä.

Valtuuston päätösvaltaa delegoidaan seuraavasti:

Kunnanhallitus päättää:

- maapoliittisen ohjelman mukaisen kaavoituksen käynnistämissopimuksen ja maankäyttösopimuksen hyväksymisestä

- kiinteän omaisuuden hankkimisesta yksittäisessä kaupassa vuosittain talousarvion yhteydessä määriteltävien toimivaltuuksien mukaisesti
- kiinteän omaisuuden myyntiä/luovutusta yksittäisessä kaupassa vuosittain talous-arvion yhteydessä määriteltävien toimivaltuuksien mukaisesti
- pitkäaikaisesta (> 5 vuotta) maanvuokrauksesta

Kunnanjohtajan ja kiinteistöinsinöörin päätösvalta on määritelty hallintosäännössä.

6. Maapoliittisen ohjelman seuranta

Kuntakehitys seuraa ja raportoi maapoliittisen ohjelman toimivuutta osavuosisikatsausten ja tilinpäätösten yhteydessä.

LIITTEET

Liite 1. Kunnan maapolitiikan keinovalikoima

LIITE 1

KUNNAN MAAPOLITIIKAN KEINOVALIKOIMA

1. Maan hankkiminen

- Vapaaehtoinen maanhankinta kiinteistökaupalla tai vaihdolla
- Kunnan etuosto-oikeus
- Katualueen ilmaisluovutus
- Kunnan lunastusoikeus
- Kunnan lunastusvelvollisuus

2. Maan luovuttaminen

- Tontin myynti
- Tontin vuokraus

3. Maankäytön kehittäminen

- Maankäyttösopimus
- Kehittämiskorvaus
- Kehittämisalumenettely
- Rakennusmaan järjestely
- Haja-asutusalueen maankäytön ohjaus taaja-asutuksen läheisyydessä

4. Tonttivarannon aktivointi

- Rakentamiskehotus
- Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero
- Rakentamisvelvollisuudet sopimusten ja tontinluovutuksen yhteydessä