

Anna-Leena Rintala

# Maankäyttösopimusten toteutuminen ja sopimusten seuranta Helsingin seudulla

Metropolia Ammattikorkeakoulu  
Insinööri (ylempi AMK)  
Maanmittaustekniikka  
Opinnäytetyö  
16.5.2016

Tekijä Otsikko  Sivumäärä Aika	Anna-Leena Rintala Maankäyttösopimusten toteutuminen ja sopimusten seuranta Helsingin seudulla 64 sivua + 2 liitettä 16.5.2016
Tutkinto	insinööri (ylempi AMK)
Koulutusohjelma	Maanmittaustekniikka
Ohjaajat	mittaus- ja kiinteistöpäällikkö Pekka Söyriä lehtori Reijo Aalto
<p>Tässä työssä tehdyn tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten maankäyttösopimukset toteutuvat ja miten niiden toteutumista seurataan Helsingin seudun kunnissa. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, mitkä ovat kuntien periaatteet maankäyttösopimuksen tekemiseen, miten maankäyttösopimukset yleisesti toimivat ja toteutuvat, mitä maankäyttösopimuksen toteutumista edistäviä sopimusehtoja sopimukseen kirjataan ja miten maankäyttösopimusten toteutumista seurataan. Tutkimus perustuu teemahaastatteluihin, joissa haastateltiin henkilöä tai henkilöitä, joiden tehtävänkuvaan maankäyttösopimukset kunnissa liittyvät. Haastattelut suoritettiin touko-kesäkuussa 2015.</p> <p>Tutkimuksessa selvisi, että maankäyttösopimukset koetaan toimivaksi välineeksi yksityisomistuksessa olevaa maata kaavoitettaessa – erityisesti kaavamuutosten yhteydessä. Vaikka maankäyttösopimuksilla koetaan olevan muun muassa kunnan rahoitusasemaa helpottava vaikutus, on lista sopimusten haasteista hyötyjä pidempi. Näkemykset siitä, kuinka hyvin maankäyttösopimukset toteutuvat, vaihtelivat kunnittain. Parhaiten asemakaavat vaikuttivat toteutuvan Espoossa ja Vantaalla. Maankäyttösopimukseen kirjataan toteutumista edistäviä ehtoja yleisesti melko vähän. Vakuudet kuuluvat kaikkien kuntien sopimukseen, mutta rakentamisen aikataulun, rakentamisvelvoitteen, sopimussakon ja ARA-tuotannon velvoitteen kirjaaminen on yleisesti vähäisempää. Kuntaa sitovia sopimusehtoja ei Helsingin seudulla juuri kirjata. Sopimusten seurantaan kunnat kaipaavat parempia työkaluja.</p> <p>Maankäyttösopimukset kuuluvat Helsingin seudun kuntien maapolitiikkaan ja useissa kunnissa on selkeä käytäntö siitä, miten sopimusten kanssa menetellään. Maankäyttösopimukset vaikuttavat toteutuvan hyvin, koska toteutumista tukevien sopimusvelvoitteiden käyttö on vähäistä. Maankäyttösopimusten toteutumiseen vaikuttanee Helsingin seudun vetovoi- masta ja korkeasta hintatasosta johtuva maanomistajan intressi hankkeiden toteuttamiseen.</p>	
Avainsanat	maapolitiikka, maankäyttö- ja rakennuslaki, kunnallistekniikka, asemakaavoitus, sopimukset, sopimusehdot

Author Title	Anna-Leena Rintala Implementation and monitoring of land use contracts in Helsinki region
Number of Pages Date	64 pages + 2 appendices 16 May 2016
Degree	Master of Engineering
Degree Programme	Land Surveying
Instructors	Pekka Söyriälä, Chief of Land Surveying and Real Estate Reijo Aalto, Senior lecturer
<p>In this final year project, the goal was to find out how the land use agreements are completed and monitored in the municipalities of the Helsinki region. The project aimed at finding out what the principles in the municipalities for land use agreements are, if the agreements serve their aim, how and with what contractual terms they are realized and how the implementation of agreements is followed up. The study is based on theme interviews of the people responsible for land use agreements in the municipalities. The interviews were performed during May and June 2015.</p> <p>The study showed that land use agreements are a useful tool for the planning, and modifying plans, of private land. However, despite the benefits, the agreements seem to have more challenges. The use of contractual terms is not common. Deposits are used in all municipalities, but other terms are rare. The follow-up tools need to be improved in most municipalities in the region. Most municipalities of the region need better tools to follow up the agreements.</p> <p>Land use agreements are a part of the land policy in the municipalities in the Helsinki region and many municipalities have a clear practice for using them. Land use agreements seemed to be realized well, because the use of contract terms is scarce. The attractiveness and high price level of the Helsinki region may affect the land owners' interest to realize land use agreements.</p>	
Keywords	land policy, the Act of Land Use and Building, infrastructure, detailed planning, contracts, contract terms

# Sisällys

## Lyhenteet

1	Johdanto	1
1.1	Tausta	1
1.2	Tavoitteet ja tutkimusongelmat	3
1.3	Tutkimusmenetelmät	4
2	Kunnan yhdyskuntarakenne	5
2.1	Yhdyskuntarakenteen muotoutuminen	5
2.1.1	Kaavoitus	6
2.1.2	Maapolitiikka	7
2.2	Kaavojen toteuttaminen	10
2.3	Helsingin seudun maapolitiikka	11
3	Asemakaavan kustannukset	13
3.1	Asemakaavoitusprosessi	13
3.2	Kaavan laatimisen kustannukset	14
3.3	Kaavan toteuttamisen kustannukset	14
4	Maankäytösopimus väline yksityisen maan kaavoittamiseen	16
4.1	Maankäytösopimuksen edellytykset	18
4.1.1	Yhdyskuntarakentamisen kustannukset asemakaava-alueella	18
4.1.2	Maanomistajan merkittävä hyöty asemakaavasta	19
4.1.3	Maanomistajien yhdenvertaisuus	20
4.2	Maankäytösopimus kaavan toteuttajana	22
4.3	Maankäytösopimus eri kaavoitustilanteessa	23
4.3.1	Maankäytösopimus ja ensimmäinen asemakaava	24
4.3.2	Maankäytösopimus ja asemakaavamuutos	24
4.4	Kehittämiskorvaus – vaihtoehto maankäytösopimukselle?	25
5	Sopimusprosessin suhde kaavoitusprosessiin	26
6	Mistä maankäytösopimuksissa sovitaan?	28
6.1	Sopimuskorvaukset ja alueluovutukset	29
6.2	Sopimusvakuudet	31
6.3	Rakentaminen	31

6.4	Sopimussakko	33
6.5	Maankäyttösopimukseen liittyvät riskit	33
7	Maankäyttösopimuksen toteutuminen	35
8	Maankäyttösopimukset Helsingin seudulla	36
8.1	Helsingin seutu	36
8.2	Maankäyttösopimus maapoliittisena keinona Helsingin seudun kunnissa	37
8.3	Sopimusneuvottelut	41
8.4	Maankäyttösopimusten toimivuus	43
8.5	Yhdyskuntarakentamisen velvoite	45
8.6	Maankäyttösopimukseen liittyvien asemakaavojen toteutuminen	46
8.7	Maankäyttösopimusten toteutumista edistävät sopimusvelvoitteet	48
8.7.1	Sopimuskorvaus ja vakuudet	48
8.7.2	Rakentamisvelvoite	49
8.7.3	Sopimussakko	50
8.7.4	ARA-velvoite	51
8.8	Kunnan velvoitteet maankäyttösopimuksissa	52
8.9	Kehittämisideoita toteutumisen edistämiseen	53
9	Maankäyttösopimusten toteutumisen seuranta Helsingin seudulla	55
9.1	Seurantaorganisaatio	55
9.2	Seurannan haasteet	56
9.3	Sopimusrikkomukset ja reagointi	57
9.4	Seurannan kehittäminen	57
10	Lopuksi	59
	Lähteet	62
	Liitteet	
	Liite 1. Haastattelukysymykset	
	Liite 2. Maankäyttösopimuksen muistilista	

# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Tyypillisesti maankäyttösopimukseen päädytään, koska

- kaavoitetaan yksityisessä omistuksessa olevaa maata ja kunnan on saatava rahoitus alueen kunnallistekniikkaan.
- yksityinen maanomistaja saa kaavasta hyötyä ja kunta tarvitsee rahaa kunnallistekniikan rakentamiseen.
- kaavoitetaan yksityistä maata.
- hanke tulee maanomistajan hakemuksesta.
- asemakaavamuutokset tulevat pääsääntöisesti maanomistajan aloitteesta ja kunnalla ei ole intressiä ostaa rakennettuja kiinteistöjä.
- kaavoitetaan yrityksen omistamaa maata yrityksen omiin tarpeisiin.
- rakennetun ympäristön keskelle rakennetaan uutta.

Näin vastaavat yhdeksän maapolitiikan ammattilaista kuudesta Helsingin seudun kunnasta tässä opinnäytetyössä tehtyyn tutkimukseen liittyvissä haastatteluissa.

Kunnat pyrkivät maankäyttöpolitiikan eli kaavoituksen ja maapolitiikan välinein luomaan toimivan ja kustannustehokkaan yhdyskuntarakenteen, josta hyötyvät sekä kunta että kuntalaiset. Toimivan maankäyttöpolitiikan seurauksena kunnat pystyvät tuottamaan tontteja niiden kysyntää vastaavasti oikeaan aikaan ja oikeasta paikasta. Perinteinen malli kuntien tonttituotantoon on hankkia raakamaata vapaaehtoisin kaupun yleiskaavan mukaisilta asemakaavoitettavilta alueilta, laatia alueelle asemakaava, suunnitella ja rakentaa kunnallistekniikka ja muut alueen vaatimat kunnalliset palvelut ja myydä alueelta tontteja asumisen ja liike-elämän tarpeisiin. Tällainen prosessi on merkittävä osa kuntien taloutta; raakamaan hankinta ja sen jalostaminen rakennettaviksi tonteiksi aiheuttavat kunnalle merkittäviä välittömiä kustannuksia ja valmiiden tonttien luovuttaminen on puolestaan kuntien merkittävä suora tulon lähde. Tonttituotannon välilliset tulot ja menot puolestaan realisoituvat verotuloina ja asukkaiden tarvitsemina palveluina. Kasvukeskuksissa suorat taloudelliset vaikutukset ovat suuremmat maan korkeamman arvon vuoksi.

Helsingin seudulla kuten myös monissa muissa kasvukeskuksissa tonttien (erityisesti kohtuuhintaisten) tarjonta ei vastaa niiden kysyntää. Kunnat kaavoittavat omille maille, mutta kaikilla kunnilla maanomistustilanne ei ole yhtä edullinen. Raakamaata hankittaessa kunnan ja yksityisen maanomistajan näkemykset maan arvosta eivät välttämättä kohtaa eikä vapaaehtoisia kauppoja synny, jolloin kunta joutuu miettimään muita vaihtoehtoja alueiden saamiseksi asemakaavoituksen piiriin. Tällaisessa tilanteessa ratkaisuna voi olla maankäyttö- ja rakennuslain mahdollistaman maankäyttösopimuksen tekeminen kunnan ja maanomistajan välille. Maankäyttösopimuksia voidaan tehdä jo ensimmäisen asemakaavan yhteydessä, mutta yleisesti ne katsotaan vielä toimivammaksi välineeksi jo asemakaavoitettuja alueita uudelleen kaavoitettaessa, jolloin kaavoitettava maa on yksityisessä omistuksessa ja mahdollisesti jo rakennettu, jolloin kunnalla ei ole intressiä hankkia maata itselleen tai intressi kaavoitushankkeeseen on puhtaasti maanomistajalähtöinen.

Maankäyttösopimusten tarkoituksena on saada maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tämä velvoite syntyy, mikäli laadittava asemakaava aiheuttaa merkittävää hyötyä maanomistajalle. Merkittävä hyöty on usein kunnissa määriteltä tietynä kynnyksenä asemakaavasta saatavan rakennusoikeuden määrästä ja kynnyksen ylittyminen velvoittaa maanomistajan sopimuskorvauksiin. Maankäyttösopimukseen voidaan kirjata maksettavien korvausten lisäksi myös muita maanomistajaa tai kuntaa sitouttavia kohtia, kuten toteuttamisen aikatauluun ja rakentamisen laatuun liittyviä velvoitteita sekä velvoitteiden laiminlyönnistä aiheutuvien sanktioiden toimeenpanoon liittyviä seikkoja. Maankäyttösopimusten perimmäinen tarkoitus on varmistaa kaavoitetavan alueen toteutuminen.

Maankäyttösopimus laaditaan usein yksityisen maanomistajan aloitteesta, mutta myös kunta voi olla aloitteen tekijä, jos asemakaavoituksen piiriin haluttava yksityisessä omistuksessa oleva alue sijaitsee yhdyskuntarakenteen kannalta merkittävällä alueella eikä kunnalla ole tarvetta tai mahdollisuutta hankkia alueita omistukseensa.

Maankäyttösopimuksen toteutumisella tarkoitetaan yleensä maankäyttösopimukseen liittyvän asemakaavan toteutumista maankäyttösopimuksen ehtojen mukaisesti. Lisäksi sopimuksessa voi olla velvoitteita muun muassa sopimuskorvausten vakuuksista tai sopimusalueeseen liittyvistä alueluovutuksista, joiden toteutuminen on niin ollen myös osa sopimuksen toteutumista. Maankäyttösopimuksen toteutumisesta vastaavat molemmat sopimusosapuolet niiden velvoitteiden osalta, jotka sopimukseen on kirjattu.

Yleisesti voidaan olettaa, että maanomistajan näkökulmasta sopimuksen toteutumista edistävät ennen kaikkea taloudelliset intressit. Maankäyttösopimusten toteutuminen voidaan varmistaa myös sopimukseen kirjattavien velvoitteiden avulla. Se, miten velvoitteita kirjataan, seurataan ja toimeenpannaan, on kunta- ja hankekohtaista.

Maankäyttösopimuksia on tutkittu vuosien saatossa monesta eri näkökulmasta. Idea tässä tuossa tehtävään tutkimukseen nousi Uudenmaan maapolitiikkaryhmästä. Ryhmän kanssa keskustellessa kävi selväksi, että maankäyttösopimukseen ja niiden laatimiseen liittyy paljon problematiikkaa ja selvitettävää. Aihe lopulta tarkentui Sipoon kunnan tarpeista selvittää, miten maankäyttösopimukset toimivat muissa kunnissa, sillä Sipoon kunnan näkökulmasta maankäyttösopimukset eivät ole toteutuneet aina kovin menestyksekkäästi.

## 1.2 Tavoitteet ja tutkimusongelmat

Tässä työssä käsitellään keskeisesti maankäyttösopimuksia, niiden toteutumista ja perehdytään niihin keinoihin, joita maankäyttösopimukseen voidaan kirjata edistämään sopimuksen toteutumista.

Tässä työssä tehdyn tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten maankäyttösopimukset toteutuvat Helsingin seudulla, millaisia maankäyttösopimuksen toteutumista edistäviä keinoja maankäyttösopimukseen kirjataan, miten niitä käytetään ja miten maankäyttösopimusten toteutumista seurataan?

Tässä tutkimuksessa tutkimusongelmat on määritetty seuraavasti:

- 1 Miten maankäyttösopimukset toimivat ja toteutuvat Helsingin seudulla?
- 2 Millaisia keinoja maankäyttösopimukseen kirjataan sopimusten toteutumiseksi Helsingin seudun kunnissa?
  - Miten nämä keinot toimivat?
  - Missä tilanteissa niitä käytetään?
- 3 Miten maankäyttösopimusten toteutumista seurataan?



### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimukseen on valittu Helsingin seudun 14 kunnasta 6 kuntaa, joissa kaikissa tehdään maankäyttösopimuksia. Tutkimukseen valitut kunnat ovat Kirkkonummi, Nurmijärvi, Espoo, Vantaa, Tuusula ja Sipoo. Tutkimukseen on pyritty valitsemaan erilaisia ja erikokoisia kuntia, joissa kaikissa laaditaan maankäyttösopimuksia joko ensimmäisten asemakaavojen tai asemakaavamuutosten yhteydessä. Haastattelut on suoritettu touko-kesäkuussa 2015.

Tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen, ja aineisto on kerätty teemahaastatteluihin perustuen. Kaikista tutkimukseen valituista kunnista haastatteluihin on osallistunut henkilö tai henkilöitä, joiden työnkuva liittyy läheisesti maankäyttösopimukseen, niiden laatimiseen ja seurantaan. Ennen haastatteluja haastateltaville toimitettiin kysymysrunko, jonka ympärille haastattelun teema rakentui. Kysymysrunko on esitetty liitteessä 1. Kysymysrunko on asiakokonaisuudeltaan laajempi kuin tässä tutkimuksessa halutaan selvittää, joten kaikki haastatteluissa esitetyt kysymykset, kuten täydennysrakentamiseen ja sopimusten kannattavuuteen liittyvät kysymykset ja niihin annetut vastaukset eivät päätyneet tämän tutkimuksen tuloksiin.

Ennen haastatteluja kunkin kunnan osalta on perehdytty Uudenmaan liiton tekemään selvitykseen, jossa tutkittu maapolitiikan välineiden käyttöä ja toimivuutta Uudenmaan kunnissa. Kyseinen selvitys on Uudenmaan liiton ja Uudenmaan maapolitiikkaryhmän sisäinen dokumentti.

## 2 Kunnan yhdyskuntarakenne

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan määritetyn alueen (esimerkiksi kunnan) väestöstä ja asumisesta, työpaikoista ja tuotantotoiminnasta, palveluiden ja vapaa-ajan alueista, liikenneväylistä ja teknisen huollon verkostosta koostuvaa kokonaisuutta ja toimintojen keskinäistä suhdetta. Kunta ohjaa yhdyskuntarakenteen kehittymistä kaavoituksen ja rakennuslupakäytännön keinoin. (Yhdyskuntarakenne 2014.)

Kunnan velvollisuutena on huolehtia maankäytön suunnittelusta alueellaan. Kunnan vastuulla on luoda toimiva ja kustannustehokas yhdyskuntarakenne, jossa riittää tontteja asumiseen ja elinkeinoelämän tarpeisiin, liikkuminen on toimivaa ja asukkaiden tarvitsemat palvelut löytyvät läheltä. Kunnan on kyettävä suunnittelemaan ja hallitsemaan tätä kokonaisuutta sekä tekemään kokonaisuuteen hallittuja muutoksia silloin, kun muuttunut ympäristö sitä edellyttää. (Kononen ym. 2009: 7.)

### 2.1 Yhdyskuntarakenteen muotoutuminen

Koko kuntaorganisaation yhteinen päämäärä on varmistaa kuntalaisten toimiva arki ja mahdollistaa yrityksille hyvät toimintaedellytykset. Kuntaorganisaation yhteinen päämäärä määritetään kunnan strategiassa. Kunnan maankäytön keskeiset linjaukset ratkaistaan puolestaan yleiskaavalla. Yleiskaava laaditaan tukemaan kunnan strategiaa. Kuntastrategia ja yleiskaava luovat perustan kunnan suunnittelulle ja ohjaamiselle sekä tonttituotannolle. (Kononen ym. 2009: 7–8.)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritetään kunnan tehtäviksi huolehtia alueiden käytön suunnittelusta eli kaavoituksesta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä 1.4.2015 voimaan tulleen lakimuutoksen mukaisesti myös maapolitiikan harjoittaminen. Maapolitiikka koostuu niistä keinoista, joilla kunta hankkii maata, luovuttaa tontteja ja edistää kaavoitusta. Kaikilla näillä lain määrittämällä tehtävillä kunta pystyy vaikuttamaan yhdyskuntarakentamisen muotoutumiseen alueellaan.

Edellytyksenä kunnan mahdollisuuteen kehittää alueitaan on, että kaavoitettavaa maata on saatavilla riittävästi kunnan kehityksen kannalta tärkeiltä alueilta. Pitkäjänteisellä ja oikein ajoitetulla maanhankinnalla mahdollistetaan riittävä raakamaavaranto (ts. kaavoit-

tamaton maa) turvaamaan kunnan kehityssuunnat. Tämä mahdollistaa asemakaavojen laatimisen kunnan omistamalle maalle oikeaan paikkaan ja oikeaan aikaan. Kunnan pitkäjänteinen ja oikein ajoitettu maanhankinta onkin hyvin hoidetun maapolitiikan perusta. (Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen 2006: 15.)

### 2.1.1 Kaavoitus

Maankäytön suunnittelun konkreettisia välineitä kunnissa ovat erilaiset kaavat. Kaikkea kaavoitusta ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden tarkoituksena on toimia kansallisena viitekehyksenä kaavoitukselle Suomessa. Suomen kaavahierarkiassa kaavoitus voidaan jakaa kolmeen eri tasoon: maakuntakaavoitukseen, yleiskaavoitukseen ja asemakaavoitukseen (kuva 1).



Kuva 1. Ote Uudenmaan maakuntakaavasta (lähde: [www.uudenmaanliitto.fi](http://www.uudenmaanliitto.fi)), Sipoon yleiskaavasta (lähde: [www.sipoo.fi](http://www.sipoo.fi)) ja Sipoon Nikkilän asemakaavayhdistelmästä (lähde: Sipoon kunta).

Ylinä Suomen kaavahierarkiassa ovat maakuntakaavat, jotka laaditaan maakuntien liitoissa koko maakunnan alueelle. Maakuntakaavassa osoitetaan yleispiirteisesti alueiden käytön periaatteet seudullisen kehittämisen näkökulmasta.

Toisena kaavahierarkiassa ovat kunnissa laadittavat yleiskaavat, joiden sisällön laatimista ohjaa edellä mainittu maakuntakaava. Yleiskaava on yleispiirteinen suunnitelma, jossa osoitetaan yhdyskunnan eri toimintojen sijoittuminen kunnan alueelle. Yleiskaava voidaan laatia joko koko kunnan tai pelkästään jonkin kunnan osan alueelle. Kunnat voivat laatia yleiskaavoja myös yhteisesti.

Kolmantena ja rakentamista tarkimmin ohjaavana kaavana kaavahierarkiassa ovat kuntien laatimat asemakaavat. Laadittu yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta. Asemakaava

laaditaan yleensä aluekohtaisesti esimerkiksi uudelle asuinalueelle tai työpaikka-alueelle. Lisäksi jo asemakaavoitettuja alueita voidaan kaavoittaa uudelleen. Tällöin puhutaan kaavamutoksesta. Asemakaavassa määritetään alueen tonttien ulottuvuus ja niiden käyttötarkoitus sekä alueen katu- ja puistoalueet. Lisäksi asemakaavassa voidaan määrittää rakentamista tarkemmin ohjaavia seikkoja, kuten rakennusten sijainti, enimmäiskoko tai kerrosten määrä. Vaikka asemakaavojen laatiminen kuuluu kunnan vastuulle ja kunnat pääasiassa laativat asemakaavoja omistamilleen maille, voivat yksityiset maanomistajat tehdä kuntaan kaavoitusaloitteen omien maidensa asemakaavoittamisesta ja näin myös yksityisiä maita voidaan ottaa asemakaavoituksen piiriin.

### 2.1.2 Maapolitiikka

Maapolitiikalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla kunta hankkii maata ja luovuttaa tontteja sekä edistää kaavojen toteutumista. Maapolitiikan keskeinen tavoite on Virtasen (2000: 7) mukaan edistää kaavoituksen toteutumista, mutta maapolitiikalla tuetaan myös sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi maapolitiikalla, erityisesti onnistuneella sellaisella, on merkittävä positiivinen vaikutus kuntatalouteen. (Virtanen 2000: 109.)

Maapolitiikan tavoitteisiin vaikuttavat Virtasen mukaan kunnan poliittisten arvostusten ja asenteiden lisäksi lainsäädäntö, kunnan nykyiset maanomistusolot, maan tarve eri tarkoituksiin, kaavatilanne ja yleinen markkinatilanne.

Virtanen kuvaa maapolitiikan tavoitteeksi

- järkevän ja suunnitelmallisen yhdyskuntakehityksen turvaamisen
- maanhankinnan pitämisen sopivaksi katsotulla tasolla
- maan ansiottoman arvonnousun perimisen yhteiskunnalle
- maakeinottelun estämisen
- yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamisen ja
- maapolitiikan taustatekijöiden, kuten asenteiden ja lainsäädännön kehittämisen.

Kaikki nämä tavoitteet tähtäävät yhdessä maahan liittyvien ongelmien, kuten korkean hintatason ja vaikean saatavuuden eliminoimiseen kunnan kehittämässä. (Virtanen 2000: 48–49.)

Kunnan asettamien maapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi lainsäädäntö tarjoaa kunnille laajan keinovalikoiman. Koska keinojen kirjo on laaja, osa keinoista on enemmän hyödyllisempiä ja tehokkaampia kuin toiset, eivätkä kaikki keinot ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaisia. Kunnan maapoliittiset tavoitteet määrittävät hyvin pitkälti kunnassa käytettävät maapoliittiset keinot. (Virtanen 2000: 53–54.) Kunnan maapoliittiset tavoitteet määritetään kunnan maapoliittisessa ohjelmassa.

Hyödyllisiksi olemassa oleviksi maapoliittisiksi keinoiksi Virtanen (2000: 56–60) määrittelee seuraavat keinot:

- Ostot ja vaihdot vapailla markkinoilla
- Tehokas maapoliittinen organisaatio
- Kunnan kaavamonopoli
- Tonttien luovuttaminen vuokraamalla
- Rakentamiskehotus rakentamattomille tonteille
- Rakennuskiellot ja –rajoitukset
- Tehokas lunastusmenettely
- Katumaan ilmaislouvutusvelvollisuus
- Kunnan maapoliittinen ohjelma
- Arvonleikkaus lunastuksen yhteydessä
- Maankäytösopimukset
- Maanvuokran etukäteisperiminen ja jatkuva maanvuokra
- Kohtuullisten maareservien hankinta
- Toimiva tietopalvelu maa-asioissa
- Tehokas kiinteistötoimi kaavojen toteuttamisen tukena
- Tiedotus ja valistus kunnan maapolitiikasta
- Verohelpotus kunnalle maata myytäessä

Maapolitiikan keinoilla pyritään muun muassa kunnan maanhankinnan edistämiseen, kaavoituksen ja kaavan toteutuksen helpottamiseen, ansiottoman arvonnousun saamiseen kunnalle, yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttamiseen ja maakeinottelun estämiseen (Virtanen 2000: 53–54). Maanhankintaa voidaan edistää kunnissa muun muassa vapaaehtoisilla kaupoilla, etuosto-oikeuden käyttämisellä tai lunastamalla maata. Kaavan toteuttamista voidaan edistää rakentamiskehotuksen käyttämisellä tai rakentamattoman rakennuspaikan korotetulla kiinteistöverolla. Maanomistajan asemakaavasta saama ansioton arvonnousu voidaan periä kunnalle kehittämiskorvauksella tai maankäyttösopimuskorvauksin. Yhdenvertaisuusperiaate toteutuu lähes automaattisesti, jos kunnissa maapolitiikka on johdonmukaista ja sovittuja periaatteita noudatetaan.

Maapolitiikan unohtaminen voi johtaa kaavoitushankkeen toteutumisongelmiin; Kunnan kannalta tarpeellisia maa-alueita ei saada suunniteltuun käyttöön oikeasta paikasta oikea-aikaisesti kunnan kannalta järkevään hintaan. Toteutumisongelmia ovat käytännössä hyväksytyin suunnitelman toteutumatta jääminen joko osittain tai kokonaan. Kunta joutuu ”pattitilanteeseen”, kun yksityinen maanomistaja ei luovu maa-alueistaan vapaaehtoisin kaupun tai vaatii kunnan näkökulmasta kohtuutonta hintaa. Tällaisessa tapauksessa lain tarjoamien maapoliittisten keinojen käyttämättä jättämisen seurauksena kaava voi jäädä toteutumatta. Ongelmia voi myös syntyä, jos kaavan laatija epähuomiossa unohtaa kaavan maapoliittiset ja kiinteistötekniset seikat. Tästä voi seurata kaavahankkeen viivästyminen tai jopa keskeytyminen. Kaavan hidas toteutuminen voi aiheuttaa kunnalle merkittäviä taloudellisia menetyksiä vajaan käyttöisestä kunnallistekniikasta. Tällaiset taloudelliset menetykset johtuvat huonosta maapolitiikan hoidosta. Virtasen mukaan näitä ongelmia ei synny, jos kunta kaavoittaisi ainoastaan omistamiaan maita, jolloin kunnallistekniikka voidaan toteuttaa järjestelmällisesti ja tontit rakentuvat. Virtanen näkee myös maapolitiikasta aiheutuvien ongelmien liittyvän pitkälti kunnallisiin päätöksentekijöihin. Lainsäädännön mahdollistamat maapoliittiset keinot jätetään käyttämättä, jolloin maanomistajien etu asetetaan kunnan ja asuntoa tarvitsevien edelle. (Virtanen 2003: 76–77.)

Virtasen (2000: 35) mukaan kaavoituksen ja maapolitiikan suhde toisiinsa on symbioottinen. Siinä missä maapolitiikka ja sen mahdollistamat keinot edistävät kaavoituksen toteutumista, kaavoituksella on puolestaan maanhintaa korottava vaikutus, mikä on maapoliittisesta näkökulmasta tärkeää. Hyvin hoidettuna kaavoitus ja maapolitiikka tukevat toisiaan, mutta huonosti hoidettuna vaikutus niiden vaikutus toisiinsa voi olla negatiivinen.

## 2.2 Kaavojen toteuttaminen

Asemakaavalla luodaan mahdollisuus tietyn alueen rakentamiseen kaavassa määritellyllä tavalla. Kun alueen suunnitelma on valmis, vaikuttaa alueen toteutumiseen ja toteutumisaikatauluun monet tekijät.

Maapoliittiset keinot ovat väline kaavojen toteuttamiseen. Kaavan toteuttamisella tarkoitetaan raakamaan hankintaa, asemakaavoitusta, kiinteistöjen muodostamista, tonttien luovutusta, tonttien, katujen ja muiden yleisten alueiden rakentamista sekä alueen palvelujen toteuttamista. Rakennustoimintaan osoitettujen kortteleiden toteuttaminen on maanomistajan tehtävä, mutta muilta osin kaavan toteuttaminen ja siitä aiheutuvat kustannukset ovat yleensä kunnan vastuulla (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 476). Asemakaavan toteutuminen on tarpeiden ketju, jossa alueen tonttien rakentuminen edellyttää valmista kunnallistekniikkaa sekä alueelle muuttavia asukkaita, jotka puolestaan luovat tarpeen palveluiden tuottamiselle (Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen 2006: 15).

Kaavojen toteutumisen aikatauluun vaikuttavat maanhankinnan ja mahdollisten maankäyttösopimusneuvottelujen kesto, asemakaavan laatimisprosessin kesto, kunnallistekniikan rakentamisen aikataulu, tonttien luovutusaikataulu, tonttien rakentumisaikataulu ja palveluiden rakentumisaikataulu. Kaikkien näiden osatekijöiden aikatauluihin vaikuttaa olennaisesti yleinen markkinatilanne ja siitä johtuva tonttien kysyntä. Kaavojen toteutumista voidaan edistää tonttien rakentamisen osalta rakentamisveloitteen kirjaamisella luovutuskirjoihin ja rakentamisaikataulun määrittämisellä maankäyttösopimuksiin. (Rinkinen 2007: 33–35.)

Toteutumattomat kaavat tai yksinkertaisimmin ilmaistuna rakentamattomat tontit aiheuttavat kunnalle ylimääräisiä kustannuksia. Tyhjiä tontteja palveleva kunnallistekniikka on vajaakäytöllä ja tyhjät tontit pakottavat kuntaa laajentamaan taajamaa uusien tonttien tuottamiseksi. Samalla yhdyskuntarakenne hajautuu. Syynä toteutumattomiin kaavoihin on usein maanomistajien haluttomuus luovuttaa tontteja. Maanomistajien myyntihalukkuuden lisäämiseen laki mahdollistaa kunnalle maapoliittisten keinojen käyttämisen kaavojen toteutumiseksi. Kaavojen toteuttamista ei voida kuitenkaan vauhdittaa edes maapoliittisin keinoin, ellei tonteille ole kysyntää. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 499.)

Lähes kaikilla maapoliittisilla keinoilla on paikkansa kaavojen toteuttajana. Vapaaehtoisten kauppojen lisäksi lainsäädäntö tarjoaa maapoliittisia keinoja (lunastus ja etuosto),

joilla kunta voi hankkia kaavoitettavan maan itselleen kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Maankäyttösopimukset ja kehittämiskorvaus puolestaan mahdollistavat kunnan kehittämisen näkökulmasta tärkeiden yksityisessä omistuksessa olevien maiden kaavoittamisen ja maanomistajan osallistumisen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Katualueen ilmaisuovutusvelvollisuus ja asemakaavaan perustuva lunastaminen puolestaan mahdollistavat yleisten alueiden hankkimisen kunnalle yhdyskuntarakentamista varten. Rakentamattomien tonttien ongelmaa voidaan yrittää maapoliittisesti ratkoa rakentamiskehotusta käyttämällä. Helsingin seudulla myös korotetun kiinteistöveron käyttö voi lisätä maanomistajien tontinmyyntihalukkuutta.

### 2.3 Helsingin seudun maapolitiikka

Kasvukeskuksissa, kuten Helsingin seudulla tonttitarjonta ei riitä vastaamaan suurta kysyntää. Kaavoitus on pitkäjänteinen prosessi, kun taas yleiset talouden suhdanteet voivat puolestaan liikkua ennalta arvaamattoman nopeasti. Tonttien matka suunnittelupöydältä valmiiksi rakennettaviksi tonteiksi on pitkä ja uusien alueiden valmistuminen voi kestää jopa vuosia. Ilman olemassa olevaa monipuolista tonttivarantoa tai vähintäänkin raakamaavarantoa kunnat eivät pysty vastaamaan omalla tonttitarjonnallaan ajan mukaiseen kysyntään. Tonttitarjonnan niukkuus vaikuttaa tonttien ja sitä kautta asuntojen hintoihin. Hintojen lisäksi tonttimaan niukkuudella on negatiivista vaikutusta kasvukeskusten yhdyskuntarakenteeseen. Kohtuuhintaisen tonttimaan puute hajauttavat yhdyskuntarakennetta ja laajentavat työssäkäyntialuetta, kun asunnonostajat siirtyvät etsimään asuntoa etäämmälle edullisempien asuntojen perässä. (Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen 2006: 14–15.)

Takalo-Eskolan tutkimuksessa (2005: 47) tuli esiin, että vapaaehtoista maanhankintaa ja maankäyttösopimuksia on käytetty yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi pääkaupunkiseudulla. Kunnat myös katsovat, että näillä keinoilla on ollut eniten vaikutusta kunnan luovuttamien tonttien määrään. Tutkimuksessa tuli myös esiin, että ensimmäiset asemakaavat toteutuvat pääkaupunkiseudulla muuta Suomea paremmin ja että maankäyttösopimukset ovat olleet pääkaupunkiseudulla käytetyin maapoliittinen keino kaavojen toteutumisen edistämiseen. Kunnat kuitenkin kokevat, että maankäyttösopimuksilla ei ole ollut tonttien hintatasoa hillitsevää vaikutusta tonttien kovasta kysynnästä johtuen. Rakenta-



miskehotuksen ja korotetun kiinteistöveron käyttö ei Takalo-Eskolan tutkimuksen mukaan ei vaikuttanut kunnan luovuttamien tonttien määrään tai hintatasoon pääkaupunkiseudulla. (Takalo-Eskola 2005: 47.)

Pääkaupunkiseutu on Suomen nopeimmin kasvavaa aluetta. Pääkaupunkiseudulla tonttien niukkuus ja kalleus ovat vaikuttaneet ihmisten ja rakentajien siirtymiseen osittain edullisempien hintojen ja monipuolisemman tonttitarjonnan perässä kehyskuntiin. Sama ilmiö on ollut nähtävissä muissakin kasvukeskuksissa. Ympäristöministeriön raportin (2006) mukaan tonttien niukkuus ja kalleus ovat ongelma jo koko Helsingin seudulla. Tonttivarantoa löytyy, mutta se ei välttämättä sijaitse kysynnän kannalta kilpailukykyisellä alueella tai asemakaavoitetut tontit ovat yksityisessä omistuksessa eivätkä tule myyntiin. (Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen 2006: 16.)

Pääkaupunkiseudulla on erityisasema maapoliittisessa lainsäädännössä etuostolaissa ja kiinteistöverolaissa sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa. Tällä erityisasemalla on myös osittain vaikutusta kaavojen toteutumiseen. Etuostolaissa etuoston edellytyksiä on lievennetty pääkaupunkiseudun osalta. Kiinteistöverolaissa puolestaan mahdollistetaan korotetun kiinteistöveron periminen rakentamattomilta rakennuspaikoilta Helsingin seudun kunnissa. Muualla Suomessa ei tällaista erityisasemaa ole. Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaissa pääkaupunkiseudun kuntia veloitetaan yhteisen yleiskaavan laatimiseen. Pääkaupunkiseutu ja siihen liittyvät erityiskysymykset on myös tunnistettu valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, jotka ohjaavat kaavoitusta valtakunnan tasolla. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa pääkaupunkiseutua käsitellään omana kokonaisuutenaan, jolle on asetettu omat tavoitteet. (Hovila 2011: 15–25.)

Helsingin seudulla kunnat sekä harjoittavat perinteistä maapoliitikkaa että tekevät maankäytösopimuksia kunnasta riippuen. Myös etuosto-oikeutta käytetään maanhankinnassa suurimmassa osassa kunnista. Raakamaan lunastusta on hyödyntänyt melkein puolet kunnista Helsingin seudulla. Kehittämiskorvausta ei ole käytetty maankäytösopimuksen sijaan lainkaan. Tontteja luovutetaan Helsingin seudun kunnissa myymällä sekä vuokraamalla. Korotettu kiinteistövero on käytössä kaikissa kunnissa, mutta veron suuruudessa on vaihtelua. Rakentamiskehotusta on käytetty muutamassa kunnassa. (Selvitys maapoliitiikan keinojen käytöstä 2016.)

### 3 Asemakaavan kustannukset

Kuten jo aiemmin todettiin, asemakaavalla tarkoitetaan yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnitelmaa, jossa rakentamista ohjataan yleiskaavaa yksityiskohtaisemmin ja asemakaavan laatii kunta. Asemakaavoitus ja kaavan toteutuminen on prosessina hyvin pitkä ja siihen vaikuttavat suunnitteluvaiheen ja toteutusvaiheen monet osittain kunnasta riippumattomat osatekijät. Asemakaavahankkeen läpivienti edellyttää kunnissa ammattitaitoisen henkilöstön huomattavaa työpanosta, vuorovaikutusta maanomistajien, kuntalaisten ja muiden tahojen kanssa sekä asemakaavan hyväksymiseen liittyvää poliittista käsittelyä ja päätöksentekoa.

#### 3.1 Asemakaavoitusprosessi

Asemakaavan laatiminen on pitkä ja monivaiheinen suunnitteluprosessi, jolle Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä -asetus määräävät raamit. Kaavan laatimisprosessissa on hanke- ja kuntakohtaisia eroja, mutta pääpiirteissään asemakaavoitusprosessi on esitetty kuvassa 2. Tiedottaminen ja osallistuminen kuuluvat vahvasti jokaiseen asemakaavaproessin vaiheeseen.



Kuva 2. Asemakaavoitusprosessin vaiheet

Asemakaavan laatimisen ensimmäinen vaihe on aloitusvaihe, jossa ilmoitetaan kuulutuksella kaavan vireilletulosta ja laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Aloitusvaiheen jälkeen laaditaan asemakaavaluonnos, joka käsitellään kunnan luottamuselimissä. Asemakaavaluonnoksen jälkeen laaditaan asemakaavaehdotus, jossa huomioidaan luonnoksesta saadut mielipiteet. Myös asemakaavaehdotus käsitellään luottamuselimissä. Ehdotuksesta saadut muistutukset huomioidaan täydennettäessä asemakaavakarttaa ja muita asiakirjoja lopullista asemakaavaa varten. Täydennetty asemakaava hyväksytään lautakunnassa, kunnanhallituksessa tai kunnanvaltuustossa kunnan hallintosäännön mukaisesti.

### 3.2 Kaavan laatimisen kustannukset

Kaavan laatimisen kustannukset syntyvät suunnittelutyöstä ja suunnitteluun tarvittavien aineistojen ja selvitysten hankkimisesta. Lisäksi kaavan laatimisesta aiheutuu hallinnollisia kustannuksia tiedottamisesta ja asemakaavan käsittelystä kunnallisissa luottamuselimissä. Kunta voi laatia asemakaavan omana työnään tai tilata asemakaavan laatimisen konsulttityönä.

Asemakaavan laatimisen kustannukset kohdistuvat yleensä kunnalle. Mikäli kunta laatii asemakaavan yksityisen maanomistajan maalle, voi kunta sopia maanomistajan kanssa maanomistajan osallistumisesta kaavan laatimisen kustannuksiin. Kaavan laatimisen kustannuksista voidaan sopia kaavoituksen käynnistämissopimuksessa, joka tehdään ennen kaavatyön aloittamista.

Asemakaavan laatimiseen liittyviä kustannuksia ovat muun muassa seuraavat:

- Kaavan pohjakartan laatiminen
- Asemakaavan laatimisen ja käsittelyn kustannukset
- Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämien tai hankkeen toteuttamisen edellyttämien selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kustannukset (Muistilista 2003.).

### 3.3 Kaavan toteuttamisen kustannukset

Asemakaavaratkaisulla voidaan vaikuttaa merkittävästi kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Asemakaava-alueen rakentaminen kaavassa määrättyjen käyttötarkoitusten ja määräysten mukaisesti on kunnan ja asemakaava-alueen tontinomistajien vastuulla.

Laki velvoittaa kuntaa rakentamaan asemakaava-alueen yleiset alueet. Lisäksi laki velvoittaa kuntaa järjestämään kuntalaisille sosiaali-, kulttuuri- ja opetus- sekä teknisiä palveluita (Kunnan lakisääteiset tehtävät 2015). Kunnan näkökulmasta kaavojen toteuttamisen kustannukset koostuvat kunnallistekniikan rakentamisesta sekä alueen asukkaiden tarvitsemien palveluiden tuottamisesta. Käytännössä tämä tarkoittaa katujen, puis-

tojen ja julkisten palveluiden tilojen rakentamista. Kunnille yleisten alueiden rakentamisesta syntyvät kustannukset rahoitetaan pääasiassa yleisellä kunnallisverolla (Komitean mietintö 2002:2).

Haapanalan (2003) mukaan kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset ja palveluiden tuottaminen uusille asukkaille ovat suurin este riittävän tonttitarjonnan luomiselle kasvavilla alueilla. Riittävä tonttitarjonta mahdollistaa Haapanalan mukaan kohtuuhintaisen asuntotuotannon.

Kunnallistekniikan rakentamisen ja palveluiden tuottamisen lisäksi kustannuksia voi tuottaa alueella sijaitsevan pilaantuneen maan puhdistaminen, yhdyskuntateknisten johtojen, kuten sähköjohtojen sekä vesi- ja viemärijohtojen siirtäminen tai mahdolliset asemakaava- tai asemakaavamuuotosalueella sijaitsevien rakennusten purkukustannukset. Pilaantuneen maan puhdistamisvastuu kuuluu ensisijaisesti sille taholle, jonka toimesta maa on pilaantunut ja toissijaisesti maanomistajalle. Pilaantuneen maaperän puhdistamisesta voi aiheutua suuriakin kustannuksia alueen saattamiseksi rakentamiskelpoiseen kuntoon. Rakennettavat yhdyskuntatekniset johdot ja niiden vaatima tila tulisi huomioida kaavaa laatiessa. On kuitenkin mahdollista, että asemakaavoitettavalla alueella sijaitsee jo valmiiksi yhdyskuntateknisiä johtoja ja laitteita (erityisesti kaavamuuoksissa) eikä järkevän kaavaratkaisun aikaansaamiseksi niiden nykyistä sijaintia voida huomioida kaavaratkaisussa. Tällöin johdot ja laitteet on siirrettävä ennen rakentamistöiden aloittamista. Johtojen ja laitteiden siirrosta syntyvistä kustannuksista vastaa ensi kädessä maanomistaja, ellei muuta sovita.

#### 4 Maankäyttösopimus väline yksityisen maan kaavoittamiseen

Kunnan raakamaan hankintaa ja hankitun maan asemakaavoittamista myytäviksi tontteiksi pidetään yleisesti perinteisenä kunnan harjoittamana maapolitiikkana. Tällöin kunta saa kaiken asemakaavan tuoman arvonnousun itselleen ja pystyy näin kattamaan tonttimyynnillä alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Tällaisen perinteisen maapolitiikan harjoittamiseen tarjoaa maapoliittinen lainsäädäntö riittävät keinot. Maanhankintaan perustuvan maapolitiikan lisäksi kunta voi laatia asemakaavoja myös yksityisen omistamalle maalle maankäyttösopimuksin. (Keskinen 2010.)

Yleisesti ollaan sitä mieltä, että kunnan kannalta on järkevintä laatia asemakaava aina omalle maalleen. Tällöin kunta saa asemakaavasta aiheutuneen arvonnousun kokonaan itselleen. Tarve maankäyttösopimukselle nousee esiin usein silloin, kun kunnalla ei ole raakamaavarantoa eikä vapaaehtoiset kaupat kuulu kunnan maapoliittisiin keinoihin tai maanhankintaneuvottelut yksityisen maanomistajan kanssa eivät ole päätyneet kunnan näkökulmasta edulliseen ratkaisuun. Maankäyttösopimuksen tekeminen on myös hyvin perusteltua sellaisella asemakaavoitettavalla alueella, jolla sijaitsee rakennettuja kiinteistöjä, joita kunnan ei ole tarkoituksenmukaista hankkia omistukseensa. Maankäyttösopimusten katsotaan yleisesti toimivan parhaiten kaavamuutoshankkeissa, joissa yksityinen maanomistaja on halukas kehittämään omistamaansa kiinteistöä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa asemakaavan laatimisen yksityisessä omistuksessa olevalle maalle siten, että maanomistajan on osallistuttava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin saadessaan kaavasta merkittävää hyötyä. Yksityisomistuksessa olevaa maata kaavoitettaessa pätevät kuitenkin samat tavoitteet kuin kaikkea kaavoitusta yleensä: käyttäjien tarpeita palvelevan elin- ja toimintaympäristön luominen sekä yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuus. Yksityisen maan kaavoittamisesta ja kaavojen toteuttamisesta laaditaan kunnan ja maanomistajan välille maankäyttösopimus, jossa määritetään osapuolien oikeudet ja velvollisuudet ja joka perustuu molempien osapuolten sopimushalukkuuteen. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 11.)

Yksityisomistuksessa olevaa maata voidaan kaavoittaa

- vähäisissä kaavamuutoksissa, joissa maanomistajan saama hyöty on vähäinen ja maanomistajan kustannukset ovat kiinteitä taksoja

- kaavamuutostilanteissa, joissa kunnalla ei ole intressiä hankkia maata itselleen ja kaavamuutos tuo maanomistajalle lisää rakennusoikeutta
- laadittaessa ensimmäistä asemakaavaa alueelle, jossa on kunnan maanomistuksen lisäksi vähän yksityistä omistusta ja kaavalla on tarkoitus muodostaa järkeviä yhdyskuntasuunnittelun kokonaisuuksia
- ensimmäisen asemakaavan laatimiseksi kunnan kehityksen kannalta vähän merkityksellisillä alueilla
- ensimmäisen asemakaavan laatimiseksi tärkeää hanketta varten tai
- ensimmäisen asemakaavan laatimiseksi kunnan kehittämisen näkökulmasta tärkeille alueille. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 19–20.)

Aloite kaavoitushankkeesta yksityisen maalle voi tulla sekä maanomistajalta että kunnalta. Kunnan kaavoittaessa yksityisessä omistuksessa olevaa maata on ensisijaisesti päästävä asiasta sopimukseen maanomistajan kanssa. Sopiminen tarkoittaa sitä, että maanomistaja vapaaehtoisesti osallistuu lainmukaisesti ja kunnan asettamiin velvoitteisiin asemakaavan toteuttamisessa. Mikäli tällaiseen sopimukseen ei päästä, tarjoaa lainsäädäntö ”pakkokeinona” kehittämiskorvauksen määräämisen kaavoitettavan alueen maanomistajalle. Kehittämiskorvaus on kuitenkin toissijainen keino ja sitä voidaan käyttää ainoastaan, jos maankäytösopimusta ei saada neuvoteltua.

Kuntien syyt maankäytösopimuksen käyttöön ovat Takalo-Eskolan (2005) mukaan seuraavat:

- Yksityinen taho osallistetaan sopimusalueen ja sen lähiympäristön kunnallistekniikan kustannuksiin.
- Maankäytösopimuksia tehdään yhä enemmän kaavamuutoshankkeisiin liittyen kaupunkien keskusta-alueilla.
- Liike-elämän ja kiinteistöjen omistajat haluavat vaikuttaa omistamiensa kiinteistöjen maankäyttöön. (Takalo-Eskola 2005: 23–24.)

Maankäytösopimuksen tarkoituksena on varmistaa kohdealueen toteutuminen. Lisäksi sopimuksella halutaan varmistaa, että alue rakentuu halutussa aikataulussa ja että kunnalliset palvelut ovat saatavilla. (Takalo-Eskola 2005: 22.)

Kunnan intressissä on kaavoitetun alueen rakentumisen nopea käynnistyminen, jotta sen vastuulla oleva kunnallistekniikan rakentaminen olisi järkevää. Yksityisen maalle

kaavoittaminen ja maanomistajan osallistuminen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin maankäyttösopimuksella vapauttavat kunnan maanhankintaan varattua pääomaa, jakavat kaavan toteuttamisen riskiä kunnan ja maanomistajan välillä sekä nopeuttavat kaavan toteutumista vähentämällä rakentamatta jääviä rakennuspaikkoja. (Rintamäki 2007: 31.)

#### 4.1 Maankäyttösopimuksen edellytykset

Maankäyttösopimus on sopimusvapauteen perustuva sopimus ja se laaditaan sopimusosapuolten yhteisestä tahdosta. Maankäyttösopimus voidaan tehdä, jos kaavahanke aiheuttaa kunnalle yhdyskuntarakentamisen kustannuksia ja maanomistaja saa kaavasta merkittävää hyötyä. Kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä ensisijaisesti sopimaan maanomistajan kanssa. Maankäyttösopimuksista neuvotellaan kaavatyön edetessä ja maankäyttösopimuksista tulee tiedottaa yhdessä asemakaavan kanssa. Sellaisia osapuolia, jotka eivät ole tottuneet maankäyttösopimuskäytäntöihin ja sopimuksen tuomiin oikeuksiin ja velvoitteisiin, tulee informoida maankäyttösopimukseen liittyvistä periaatteista heti neuvottelujen alkuvaiheessa, jotta sopimusvapaus varmistuu. (Takalo-Eskola 2005: 22–23.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrää, että maanomistaja on velvollinen osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mikäli hänelle aiheutuu merkittävää hyötyä. Mitä yhdyskuntarakentamisen kustannukset oikein ovat ja mitä tarkoitetaan merkittävällä hyödyllä? Entä miten voidaan varmistaa maankäyttö- ja rakennuslain vaatimus maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta?

##### 4.1.1 Yhdyskuntarakentamisen kustannukset asemakaava-alueella

Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.9.1999/132) velvoittaa asemakaavoitettavan maan maanomistajia osallistumaan yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin, mikäli asemakaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Lisäksi laissa sanotaan, että kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan maanomistajan kanssa ja että kaikkia maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiksi käsitellään

"...sekä kaava-alueella että sen ulkopuolella sijaitsevien kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset sekä maanhankintakustannukset kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten rakentamiseksi siltä osin kuin ne palvelevat kaava-alueita. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kunnalle kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja kaava-alueen välttämättömästä meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset sekä kunnalle aiheutuvat kaavoituskustannukset,..."

"...kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannusten tulee olla alueen luonteeseen ja olosuhteisiin nähden kohtuullisia."

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksista suljetaan ulkopuolelle vesihuollon ja viemäroinnin sekä sähkö-, kaukolämpö- ja televerkkojen rakentamisesta aiheutuvat kustannukset, sillä ne peritään asiakkaalta perinteisesti liittymis- ja käyttömaksuina. (Rintamäki 2007: 5.)

#### 4.1.2 Maanomistajan merkittävä hyöty asemakaavasta

Mitä on merkittävä hyöty, jonka perusteella sopimus on lain mukaan tehtävä? Millä merkittävää hyötyä mitataan? Maankäytösopimus voidaan laatia aina yksityistä maata kaavoitettaessa. Vaikka lain määräämä merkittävä hyöty ei tulisikaan kyseeseen maanomistajan osallistumiseksi yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, niin sopimusosapuolilla voi kuitenkin olla tarvetta sopia muista alueen toteuttamiseen liittyvistä seikoista.

Merkittävän hyödyn kynnyksenä, jonka ylityksestä maanomistajan on osallistuttava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, käytetään usein kerrosneliö- tai europerusteista rajaa. Merkittävä hyöty syntyy yleensä asemakaavan tuoman rakennusoikeuden lisääntymisen tai käyttötarkoituksen muutoksen aiheuttamasta kiinteistön arvonnoususta. Kynnys maankäytösopimuksen laatimiselle voi olla myös jotain muuta kuin euroja tai kerrosneliömetrejä. Maankäytösopimus voidaan laatia esimerkiksi maisemakuvallisesti tärkeää kaavahanketta varten, jossa toteuttajalle asetetaan sopimuksella erityisiä vaatimuksia alueen toteuttamiselle. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 20–21.)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa puhutaan ainoastaan merkittävästä hyödystä, jonka perusteella kustannuksiin on osallistuttava. Siksi kuntien tulee määrittää, mitä sopimuskyynnys käytännössä tarkoittaa. Kehittämiskorvausta, joka on sopimisen jälkeen toissijai-



nen keino, määrättäessä maankäyttö- ja rakennuslaissa on asetettu 500 lisäkerrosneliömetrin kynnysarvo. Tämä tarkoittaa, että kaikki ne maanomistajat, jotka saavat asemakaavasta enemmän kuin 500 kerrosneliometriä uutta rakennusoikeutta voidaan määrätä kehittämiskorvauksen piiriin. Maankäyttösopimuksen kynnysarvona kunta voi kuitenkin käyttää tätä arvoa pienempää tai suurempaa kynnystä sopimuksille tai kynnyksenä voi olla jokin muu hyödyn määre. Kunta voi myös käyttää yhtä kynnysarvoa asuinalueella ja toista yritysalueita kaavoittaessa. Maankäyttösopimus voidaan tehdä myös kynnysarvosta huolimatta, jos hankkeessa on tarvetta sopia esimerkiksi asemakaavan toteuttamisesta ja aikataulusta. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 21.)

#### 4.1.3 Maanomistajien yhdenvertaisuus

Maankäyttö- ja rakennuslaki määrää kuntaa kohtelemaan maanomistajia yhdenvertaisesti velvoittaessaan maanomistajia osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tasapuolista kohtelua sekä johdonmukaista asioiden valmistelua ja päätöksentekoa. Maanomistajia tulee kohdella samalla tavalla samanlaisessa tilanteessa saman kaava-alueen sisällä. Lisäksi maanomistajia on kohdeltava samalla tavalla vastaavanlaisia alueita kaavoittaessa. Myös maankäyttösopimusten tekemiseen liittyy yhdenvertaisuusperiaate; Kaikkia maanomistajia, joiden kanssa laaditaan kunnassa maankäyttösopimus, on kohdeltava yhdenvertaisesti. Yhdyskuntarakentamisen kustannusten kohdentaminen maankäyttösopimuksin maanomistajille tulee tehdä samoin periaattein eri alueilla, mikäli olosuhteet ovat samanlaiset. Niissä kunnissa, joissa käytetään kehittämiskorvausta, tulisi kustannusten perimisessä noudattaa samoja periaatteita, joita noudatetaan maankäyttösopimuksissa. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 479–480.)

Maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyy kuitenkin osittain kunnasta riippumattonta problematiikkaa. Maankäyttösopimuksilla ei päästä kaava-alueen maanomistajien tasapuoliseen kohteluun, mikäli kaikki maanomistajat eivät halua tehdä maankäyttösopimusta ja tällöin osa voi saada hyödyn ilmaiseksi (Hallituksen esitys 167/2002). Suomen kuntaliiton maapolitiikan verkko-oppaan (Lainsäädännöllinen näkökulma 2011) mukaan yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen tarkoittaa kuitenkin myös sitä, että kunta ei voi myöntää yksittäiselle maanomistajalle vapautusta osallistumisesta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, jos muut asemakaava-alueen maanomistajat osallistuvat kustannuksiin maankäyttösopimuksin tai kehittämiskorvauksen kautta. Näin ollen sopimukseen on päästävä kaikkien merkittävää hyötyä saavien maanomistajien kanssa

tai muutoin on määrättävä kehittämiskorvaus. Mikäli kehittämiskorvausta ei voida käyttää, joutuu kunta pohtimaan muita keinoja kyseisten kiinteistöjen kohdalla. Sopimusmenettelyn ja kehittämiskorvausmenettelyn tulee perustua samoihin periaatteisiin. Tällöin yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti riippumatta siitä, osallistuuko maanomistaja kustannuksiin maankäyttösopimuksen vai kehittämiskorvauksen kautta.

Yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen on kunnan näkökulmasta tärkeää, sillä maankäyttösopimuksia ja kaavoja koskevat päätökset ovat julkisia. Kaikkia maanomistajia tulee koskea samat periaatteet, vaikka kyseessä onkin yksityisoikeudellinen sopimus. Asemakaavan tulee perustua laadukkaaseen yhdyskuntasuunnitteluun eikä asemakaavan sisältöä voida määrittää pelkästään maanomistajan intressien mukaan. Asemakaava-alueella sijaitsevat kiinteistöt ovat ainutlaatuisia ja kaavaratkaisu voi asettaa maanomistajat heidän omasta näkökulmastaan eriarvoiseen asemaan; Toiset saavat enemmän puistoa ja toiset tontteja. Tonttien ainutlaatuisuudesta johtuen maanomistajien yhdenvertaisella kohtelulla ei voida kuitenkaan tarkoittaa samanlaista kohtelua. (Julkunen & Marttinen 2015.) Maanomistajat ajautuvat pakosti eriarvoiseen asemaan maan ainutlaatuisuudesta johtuen ei pelkästään tietyn asemakaava-alueen sisällä vaan koko kunnan yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. Koska kunnilla on alueellaan kaavoitusmonopoli, kunnat myös määrittävät yhdyskuntarakenteen kehittymissuunnat; Mitä alueita kaavoitetaan ja mihin tarkoitukseen alueita kaavoitetaan? Kaikki kunnan maanomistajat eivät voi tällöin olla yhdenvertaisessa asemassa oman maansa asemakaavoittamiseen. (Kauppinen 2015.)

Rintamäki toteaa artikkelissaan (Maankäyttö 4/2004), että yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen ja valvonta on vaikeaa, koska maankäyttösopimusten sisältö ja sopimusperusteet voivat vaihdella. Maankäyttösopimuksessa kun voidaan sopia muustakin kuin yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritetty yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen voidaankin katsoa koskevan lähinnä maanomistajien yhdenvertaista asemaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumisesta, sillä muutoin sopimussisältöä ei ole laissa määritetty tai rajoitettu.

#### 4.2 Maankäyttösopimus kaavan toteuttajana

Maankäyttösopimuksen toteutuminen voidaan yhdistää melko vahvasti kaavan toteutumiseen, sillä kaavan toteutumisen taloudellisten edellytysten varmistaminen on maankäyttösopimuksen pääasiallinen tavoite. Maankäyttösopimuksen perusteena onkin velvoittaa maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta laki ei rajoita sopimasta myös muista seikoista kuin yhdyskuntarakentamisen kustannuksista.

Perinteisessä maapolitiikan harjoittamisessa on kunnan kannalta monia kaavan toteutumiseen liittyviä etuja. Kunta pystyy määrittelemään alueen toteutumisaikataulun, tonttien luovutusaikataulun, rakentamisen laatutason ja tonttien hintatason. Maankäyttösopimuksella kaavoitettavilla yksityisessä omistuksessa olevilla mailla kunnan vaikutusmahdollisuudet kaavan toteutumiseen ovat vähäisemmät, ellei maankäyttösopimuksessa määritetä ehtoja alueen toteuttamiselle.

Kun asemakaava laaditaan pientaloalueelle maankäyttösopimuksin, yksittäisten omakotirakentajien kanssa tehtyihin sopimukseen ei ole välttämättä tarvetta kirjata muita asemakaavan toteuttamiseen liittyviä seikkoja kuin toteuttamisen aikataulu. Muutoin rakentamista ohjaa asemakaava ja rakentamistapaohje. Yritystoimintaan tarkoitetuilla kaava-alueilla tai sellaisilla kaava-alueilla, joilla on paljon yhtiömuotoista asuntorakentamista, sopimukseen voi olla tarvetta kirjata enemmän ja tarkemmin toteuttamiseen liittyviä seikkoja. Sopimukseen voidaan kirjata esimerkiksi asuntotuotantoon liittyviä tavoitteita, kuten vuokra- tai asumisoikeusasuntotuotannon määrä tai ARA-tuotannon ja vapaarahoitettujen tuotannon osuudet. Tarkimmillaan sopimukseen voidaan kirjata kohtia rakennusten ja pihojen tarkemmasta toteuttamisesta suunnitellun taajamakuvan mukaisesti. Sopimukseen voidaan kirjata myös alueen toteuttamiseen liittyviä ympäristönäkökohtia, kuten melusuojaukseen ja pohjaveden suojaukseen liittyviä seikkoja. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 22–23.)

Perinteisesti sopimukseen kirjatut veloitteet kirjataan sitomaan ainoastaan maanomistajaa, mutta myös kunnalle voidaan kirjata sopimukseen veloitteita, jotka voivat liittyä esimerkiksi katujen, kevyen liikenteen väylien ja puistojen rakentamisen laatuun ja aikatauluun. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 23.)

Yleensä kaavan toteuttamista nopeuttavat maanomistajan taloudelliset intressit, mutta toteuttamista voidaan edistää myös sopimukseen kirjattujen ehtojen kautta, joilla voidaan varmistaa alueen rakentuminen halutussa aikataulussa. Velvoitteet voidaan kirjata joustavasti ja tarvittaessa voidaan käyttää velvoitteiden osalta tilannekohtaista harkintaa. (Rintamäki 2007: 31–32.)

#### 4.3 Maankäyttösopimus eri kaavoitustilanteessa

Kuten jo edellä todettiin, että kunnan laatiessa kaavan yksityisen maalle ja yksityisen maanomistajan saadessa asemakaavasta merkittävää hyötyä, on maanomistajan osallistuttava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Osallistumisesta sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksella.

Maankäyttösopimuksella tarkoitetaan kunnan ja maanomistajan välisiä sopimuksia, jossa osapuolet keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksesta sekä niistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista, jotka kaavan toteuttamiseen liittyy. Tällaisia velvoitteita sopimuskorvausten maksamisen lisäksi voivat olla asuntotuotannon laatuun ja määrään sekä kaava-alueen rakentamisaikatauluun liittyvät tavoitteet. Lisäksi voidaan sopia maanomistajan asuntotuotannon hallintamuodon jakautumisesta ja maanomistajan osallistumisesta alueen vaatimisen julkisten palvelujen (esim. koulut ja päiväkodit) toteuttamiseen. (Maankäyttösopimukset 2012.)

Ensisijaisesti maanomistajan maksettavaksi tulevat sopimuskorvaukset on kohdennettava yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa muunkin kuin kustannusperusteisen mallin kustannuksiin osallistumisesta. Sopimuskorvaus voi perustua myös asemakaavan tuottamaan arvonnousuun. Maankäyttösopimus voidaan tehdä sitovasti vasta, kun asemakaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä. (Maankäyttösopimukset 2012.)

Maankäyttösopimuksella ei voida sopia sitovasti asemakaavan sisällöstä eikä maankäyttösopimus syrjäytä lain mukaista kaavoitusmenettelyä. Maankäyttösopimukset neuvotellaan ja laaditaan yleensä alueen asemakaavoituksen kanssa rinta rintaan, mutta ne laaditaan ehdollisina, jolloin sopimuksen vaikutukset syntyvät vain, jos asemakaava tulee voimaan. (Maankäyttösopimukset 2012.)

Maankäyttösopimuksista on kunnalle useita etuja. Maankäyttösopimus mahdollistaa yksityisen maan kaavoittamisen ja sitouttaa maanomistajan osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Tällöin kunnalta vapautuu pääomaa, koska sitä ei tarvitse sitoa maanhankintaan. Samalla jaetaan riski kaavan toteuttamisesta eikä vastuu ole yksin kunnan harteilla. Maankäyttösopimukseen kirjattujen ehtojen kautta voidaan vähentää myös alueen rakentamatta jääneiden tonttien määrää ja varmistaa kunnallistekniikan rakentuminen ajoissa. Sekä kunnan että maanomistajan näkökulmasta maankäyttösopimuksessa on myös etuna se, että kaavoitusprosessi on yleensä nopeampi, koska hankkeella on molempien sopimusosapuolien tuki. Maankäyttösopimus ja sen sisältämät velvoitteet ovat osapuolten määriteltävissä. (Rintamäki 2007: 31–32.)

Yleisesti maankäyttösopimusta pidetään toimivana maapolitiikan keinona asemakaavamuutosten yhteydessä. Maankäyttösopimus voidaan solmia myös ensimmäistä asemakaavaa laatiessa, mutta tällaisessa tapauksessa keinon toimivuudesta on monenlaisia mielipiteitä sekä puolesta että vastaan.

#### 4.3.1 Maankäyttösopimus ja ensimmäinen asemakaava

Alueen ensimmäisen asemakaavan toteuttamisesta aiheutuu kunnalle merkittäviä kustannuksia alueen vaatimien palvelujen ja kunnallistekniikan rakentamisesta. Yksityisen maalle kaavoitettaessa kunnat saavat maankäyttösopimusten mukaisina sopimuskorvauksina yleensä noin 40–60 % asemakaavasta aiheutuvasta maan arvonnoususta. Sopimuskorvaukset maksetaan yleensä rahakorvauksena tai maa-alueina. (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille 2009: 11.)

Sopimuskorvaukset eivät yleensä riitä kattamaan kaavan toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia kunnalle ensimmäisen asemakaavan osalta. Käytännössä sopimuskorvaukset kattavat kunnalle aiheutuvat kustannukset ainoastaan pienillä asemakaava-alueilla, jotka sijaitsevat valmiin kunnallistekniikan ja valmiiden kunnallisten palveluiden piirissä. (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille 2009: 11.)

#### 4.3.2 Maankäyttösopimus ja asemakaavamuutos

Alueen käyttötarkoitusta tai rakennusoikeutta muuttavasta asemakaavamuutoksesta aiheutuvat kustannukset ovat kunnalle selvästi ensimmäistä asemakaavaa alhaisemmat,

sillä usein alue sijaitsee valmiin kunnallistekniikan piirissä. Asemakaavamuutoksista voi kuitenkin aiheutua kunnalle kustannuksia kunnallistekniikan uudistamisesta, johtosiirroista, pysäköintiratkaisuista sekä lähipalvelujen rakentamisesta. (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille 2009: 11.)

Kaavamuutosalueella sijaitsevien rakennettujen tonttien hankkiminen kunnalle ei ole useinkaan tarkoituksenmukaista. Maankäyttösopimus onkin toimiva muoto kaavamuutosalueilla yksityisen maata kaavoitettaessa. (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille 2009: 11.)

#### 4.4 Kehittämiskorvaus – vaihtoehto maankäyttösopimukselle?

Mikäli kunta ja maanomistaja eivät pääse sopimukseen kaavoitettavan alueen yhdyskuntarakentamisen kustannusten jaosta maankäyttösopimuksen muodossa, voi kunta periä maanomistajalta kehittämiskorvausta yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumiseksi. Tällöin maankäyttösopimus korvataan hallinnollisella kehittämiskorvauspäätöksellä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 475.)

Kuten maankäyttösopimus myös kehittämiskorvauksen periminen edellyttää maanomistajalle syntyvää merkittävää hyötyä. Lisäksi kunnan on pystyttävä todentamaan, että maankäyttösopimusneuvotteluja on käyty ja ne ovat epäonnistuneet. Kehittämiskorvausta ei voi rinnastaa maankäyttösopimukseen, sillä kehittämiskorvauksessa on kyse ainoastaan yhdyskuntarakentamisen kustannusten perimisestä maanomistajalta rahoitettavana eikä kehittämiskorvausta perittäessä maanomistajalle voida asettaa mitään velvoitteita esimerkiksi rakentamiseen liittyen. Kehittämiskorvauksen periminen edellyttää asemakaavassa sitovaa tonttijakoa, mikä rajoittaa korvauksen perimistä alueesta ja kunnasta riippuen. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 24.)

Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa kehittämiskorvauksen perimiselle tiettyjä edellytyksiä ja rajoitteita. Asemakaavan on tuotava maanomistajalle arvonnousua, joka määritellään yli 500 kerrosneliömetrin lisärakennusoikeutena. Jos maanomistajan saama lisärakennusoikeus jää alle edellä mainitun kehittämiskorvausta ei voida määrätä maksettavaksi. Kehittämiskorvauksen perimisen kynnyksen lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki määrittää enimmäismäärän kehittämiskorvaukselle. Kunta voi periä kehittämiskorvauksena enintään 60 prosenttia asemakaavasta aiheutuvasta tontin arvonnoususta.

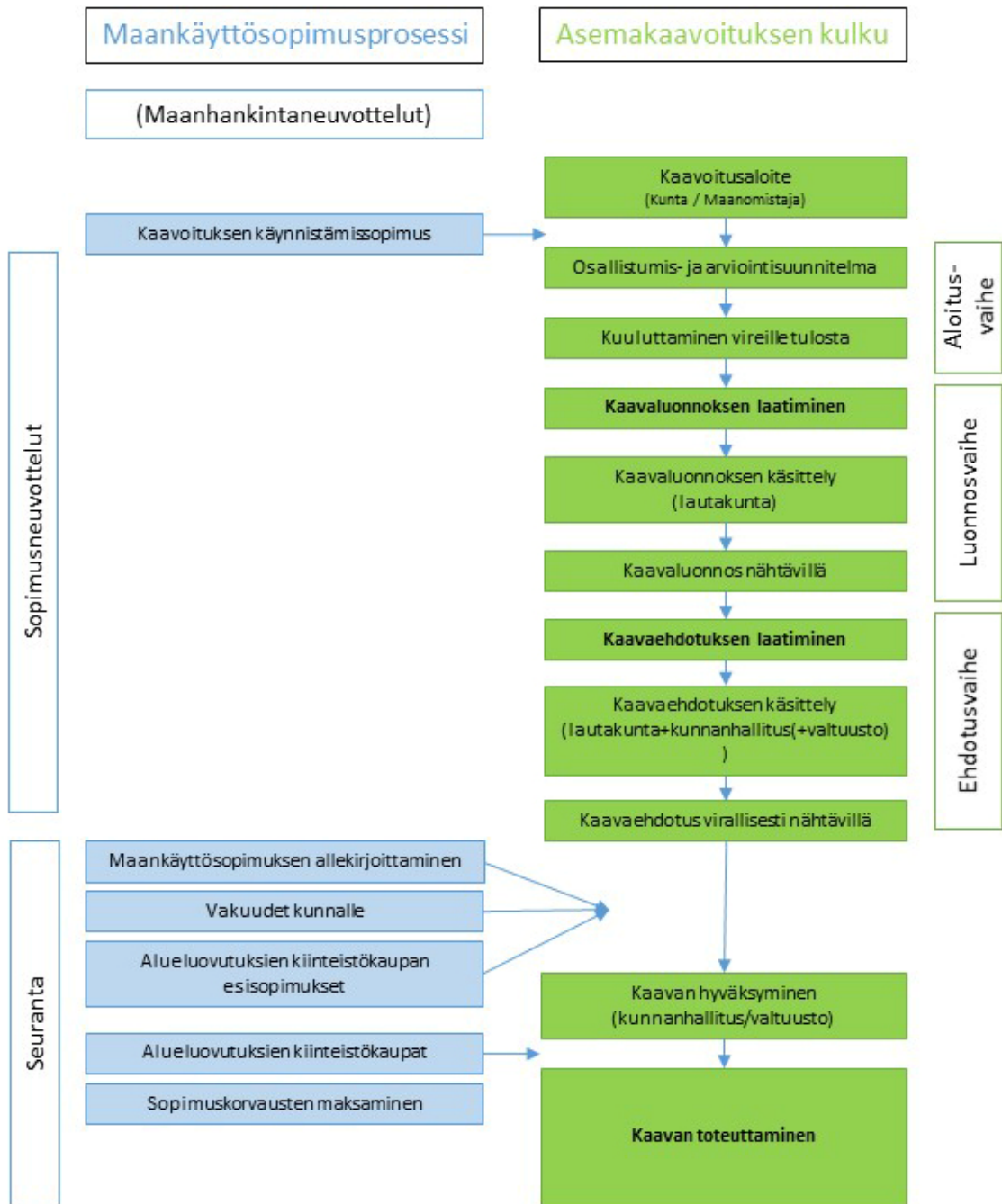
## 5 Sopimusprosessin suhde kaavoitusprosessiin

On yleistä, että erityisesti ensimmäisen asemakaavan hankkeissa maankäyttösopimuksen tekemistä ovat edeltäneet pitkään jatkuneet neuvottelut kunnan ja maanomistajan välillä maan hankkimisesta kunnalle vapaaehtoisin kaupoin. Kun kunta ei neuvottelujen lopputuloksena ole onnistunut ostamaan maata itselleen kunnan kannalta edullisin ehdoin, voidaan päätyä maankäyttösopimuksen tekemiseen alueen asemakaavoittamiseksi.

Kunnan sopimustoiminnasta huolimatta kaavoitus on kunnassa itsenäinen ja ensisijainen prosessi, jolla pyritään toimivaan yhdyskuntarakenteeseen. Asemakaavan sisällön määräävät kunnan yleispiirteisemmän kaavan (yleiskaava) maankäytölliset tavoitteet sekä laissa asetetut sisältövaatimukset ja menettelytoimenpiteet. (Maankäyttösopimukset 2012.)

Maankäyttösopimuksilla varaudutaan valmisteilla olevan kaavan toteuttamiseen ja toteuttamiskustannusten kattamiseen. Tämän vuoksi sopimusneuvotteluja käydään maanomistajien kanssa yhtä aikaa kaavasunnittelun kanssa ja neuvotteluissa ennakoidaan kaavaprosessin lopputuloksena syntyvää asemakaavaa. Maankäyttösopimukset laaditaan kuitenkin ehdollisina siten, että sopimus ja sen sisältämät velvoitteet astuvat voimaan vasta silloin, kun kaava tulee lainvoimaiseksi. Maankäyttö- ja rakennuslaki määrää, että sopimus voidaan allekirjoittaa vasta, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 487). Maankäyttösopimus tulee kuitenkin aina allekirjoittaa ennen kaavan hyväksymistä.

Kaavoitusprosessin ja sopimusprosessin vaiheet ja niiden onnistuminen vaikuttavat puolin ja toisin molempien prosessien etenemiseen. Kaavoitusprosessin ja sopimusprosessin suhdetta on kuvattu kuvassa 3. Hitaasti etenevät sopimusneuvottelut hidastavat kaavoitusta ja hitaasti etenevä kaavoitus puolestaan viivyttää maankäyttösopimuksen tekemistä. Yksityisen maata kaavoitettaessa kunnan on syytä huolehtia, että maanomistaja vastaa yksityisen maan kaavoituksesta syntyvistä kustannuksista, vaikka hanke ei lopulta toteutuisikaan. Näistä kustannuksista kunta ja maanomistaja voivat sopia kaavoituksen käynnistämissopimuksella, joka tehdään ennen kaavatyön aloittamista. Käynnistämissopimuksessa sovitaan kaavoituksen aloittamisesta ja maanomistajan osallistumisesta kaavan laatimisesta, käsittelystä sekä selvitysten ja vaikutusten arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin.



Kuva 3. Maankäyttösopimus osana kaavoitusprosessia



## 6 Mistä maankäyttösopimuksissa sovitaan?

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa maankäyttösopimusten käyttämisen yksityisen maata kaavoitettaessa, mutta ei määrää maankäyttösopimusten sisältöä. Laissa ainoastaan varmistetaan kaavoituksen itsenäinen ja ensisijainen asema suhteessa sopimusmenettelyyn lausumalla, että maankäyttösopimuksissa ei voida sitovasti sopia kaavojen sisällöstä. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 474.)

Mistä maankäyttösopimuksessa sitten sovitaan ja millaisia oikeuksia ja velvoitteita kirjaataan sopimusosapuolille? Perinteisessä maankäyttösopimusmallissa kunta sitoutuu laatimaan sopimusalueelle tietynlaisen asemakaavan tai kaavan, joka sisältää sovitun määrän rakennusoikeutta. Maanomistaja taas sitoutuu luovuttamaan kunnalle korvauksetta kaikki yleiset alueet ja osan kaavoitettavasta alueesta. Maanomistaja voi sitoutua myös kustantamaan alueen sisäisen kunnallistekniikan ja rakentamaan rakennuksia kunnalle kunnallisia palveluja varten. Maanomistaja voi myös sitoutua sopimuksessa määritettyyn aikatauluun kaavan toteuttamisesta. Lisäksi sopimukseen voidaan kirjata osapuolten maksusuorituksiin liittyviä kohtia ja menettelytapa, jolla sopimuksesta aiheutuvat erimielisyydet ratkaistaan (Virtanen 2000: 86). Sopimuksessa voidaan myös sitouttaa maanomistaja osallistumaan alueen ulkopuolisen kunnallistekniikan rakentamisen kustannuksiin siltä osin kuin ne palvelevat kaava-aluetta.

Maankäyttösopimusten sisältö määrittyy aina hankkeen luonteen mukaan, mutta yleisesti maankäyttösopimuksissa sovitaan kaavoituksesta, kaavoituskustannuksista, sopimusalueen rakentamisesta ja rakentamisaikataulusta, kaavan toteuttamiseen liittyvistä alueluovutuksista, yhdyskuntatekniikan rakentamisesta ja sen kustannuksista sekä sopimuksen voimaantulosta ja sopimuksen purkuedellytyksistä sekä sopimussakoista. (Hallituksen esitys 167/2002.)

Kuntaliiton mukaan sopimuksissa voidaan sopia esimerkiksi seuraavista asioista ja velvoitteista:

- Sopimusosapuolet
- Sopimusalueen määrittäminen
- Sopimuksen tarkoitus
- Alueiden luovuttaminen/vaihtaminen

- Alueen ominaisuuksiin liittyvät vastuut (esim. pilaantuneen maaperän puhdistaminen)
- Kunnallistekniikan sekä yleisten alueiden rakentaminen ja kunnossapito
- Alueen muu rakentaminen, rakentamistapa ja –aikataulu
- Rakennettaviin tiloihin liittyvät seikat
- Kilpailuttaminen ja laadunhallinta
- Markkinointiyhteistyö
- Toteutuksen aikataulu
- Kaavan toteuttamiseen liittyvät maksut ja korvaukset
- Sopimusvakuudet
- Sopimuksen voimaantulo ja sitovuus
- Sopimuksen tarkistaminen ja päättyminen. (Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä 2008: 35.)

Suomen Kuntaliitto on laatinut Maankäyttösopimuksen muistilistan tueksi kunnille maankäyttösopimuksen laatimiseksi. Muistilista on esitetty tässä työssä liitteessä 2.

### 6.1 Sopimuskorvaukset ja alueluovutukset

Maankäyttö- ja rakennuslaissa puhutaan merkittävästä hyödyistä, jonka perusteella maanomistajan on osallistuttava kustannuksiin. Kunnat määrittelevät itse sopimuskynnyksen, jossa katsovat merkittävän hyödyn toteutuvan. Useasti sopimuskynnys määritetään kerrosneliömetreinä, joita maanomistaja saa asemakaavasta. Merkittävän hyödyn kynnyksenä voidaan käyttää muun muassa kehittämiskorvauksessa sovellettavaa 500 kerrosneliömetrin lisärakennusoikeutta. Mikäli sopimuskorvaus lasketaan kaavan aiheuttaman lisärakennusoikeuden tuomasta arvonnoususta (euroa), perivät kunnat aiheutuneesta arvonnoususta tietyn prosenttiosuuden sopimuskorvauksina.

Kun sopimuskynnys ylittyy, on ratkaistava, miten maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin? Pääsääntöisesti sopimuskorvauksena maksetaan kunnalle rahallinen korvaus tai luovutetaan maa-alueita. Millä tavoin korvausten suuruus

maanomistajalle sopimukseen lasketaan? Tähän on kolme vaihtoehtoa. Kaikkien maanomistajien osalta on kuitenkin toimittava samoin periaattein yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Korvausten määrä voidaan laskea jollain seuraavista tavoista:

- yhdyskuntarakentamisesta syntyvien välittömien kustannusten määrästä
- kaava-alueen välittömistä yhdyskuntarakentamisen kustannuksista sekä jyvitetystä osuudesta laajemman alueen yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin tai palvelurakentamisen kustannuksista tai
- prosenttiosuutena lisääntyvästä rakennusoikeudesta.

Kaikkien laskutapojen yhteys yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin on voitava osoittaa. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 21–22.)

Maankäytösopimukseen liittyvä sopimuskorvausten suuruus riippuu kunnan sopimuskynnyksestä, yksittäisen maanomistajan omistaman maa-alueen määrästä kaava-alueella, kaavaratkaisusta, asemakaavan tuottamasta arvonnoususta ja ennen kaikkea yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Jos sopimuskumppani veloitetaan rakentamaan asemakaava-alueen yhdyskuntatekniikka, vaikuttaa tämä myös suuresti sopimuskorvauksen määrään. Sopimuskorvauksena voidaan ottaa vastaan rahaa, maata asemakaava-alueelta tai raakamaata muilta alueilta. Helsingin seudun kunnissa kaikki edellä mainitut ovat mahdollisia vaihtoehtoja korvausten suorittamiseksi. Toiset kunnat pitävät ensisijaisena korvausmuotona rahaa ja toiset maata. Korvausmuoto vaihtelee myös kaavahankkeen luonteen mukaan. Korvausten muotoon vaikuttavat myös kunnan tahto ja maanomistajan maksukyky.

Sopimuskorvauksilla pyritään kattamaan alueen yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvat kustannukset. Maanomistajat osallistuvat kustannuksiin asemakaavasta saatavan hyödyn suhteessa. Korvauksia määrittävän viranhaltijan näkökulmasta työtä helpottaa, jos korvauksia lähestytään arvonnousun kautta eikä osuutena yhdyskuntarakentamisen suorista kustannuksista. Arvonnousun kautta sopimuskorvaus lasketaan kunkin maanomistajan osalta tiettyinä prosenttiosuutena maan arvonnoususta. (Kauppinen 2015.)

Yksityisessä omistuksessa olevalle maalle kaavoitetut katualueet ja yleiset alueet on perusteltua luovuttaa kunnalle maa-aluekorvauksena (Kunnan maapoliittinen ohjelma

2007: 21). Asemakaava-alueen tontit eivät ole kunnan kannalta järkevä sopimuskorvauksen muoto, mutta ARA:n tukemaa asumistuotantoa varten kaavoitetut tontit voi olla perusteltua ottaa kunnalle sopimuskorvauksena.

Vaikka alueen yhdyskuntarakentamisen kustannukset peritään yleensä osana alueen arvonnoususta, on esimerkiksi Vantaalla määritelty muulla kuin asuntoalueilla taksa ulkoisen ja sisäisen kunnallistekniikan rakentamisen korvaukselle. Tällöin voidaan sopimusosapuolen kanssa välittömästi sopia mitä rakennetaan ja missä aikataulussa, kun rahoitus yhdyskuntarakentamiseen saadaan heti taksan muodossa. (Vähä-Piikkiö 2015.)

## 6.2 Sopimusvakuudet

Kielitoimiston sanakirjan mukaan vakuudella tarkoitetaan panttia, joka toimii vakuutena jonkin taloudellisen veloitteen täyttämiseksi. Maankäyttösopimuksissa vakuus asetetaan sopimuskorvauksia varten. Vakuutena voidaan luovuttaa kunnan nimiin tehty rahatalletus, kunnalle luovutettu omavelkainen pankkitakaus tai kiinteistökiinnitys. (Muistilista 2003.)

Kun vakuudet kirjataan maankäyttösopimukseen sopimuskorvausten maksamisen varmistamiseksi, minimoi kunta omat riskinsä hankkeessa, jos sopimuskorvaukset jäävät osapuolelta maksamatta. Vakuudet luovutetaan yleensä sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ja ne palautetaan, kun sopimuskorvaukset on kokonaisuudessaan maksettu. Mikäli sopimuskorvauksia ei makseta sovitusti, pitää kunta vakuudet itsellään. Vakuudet on hyvä kirjata kaikkiin sopimukseen, mutta sellaisissa sopimuksissa, joissa sopimuskorvaukset maksetaan rahakorvauksena, ne ovat erityisen tärkeitä. Niissä sopimuksissa, joissa sopimuskorvauksina toimivat alueluovutukset, kiinteistökaupan esisopimuksen allekirjoittaminen maankäyttösopimuksen yhteydessä voi toimia yhtäläisenä vakuutena.

## 6.3 Rakentaminen

Vaikka maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa kuntaa huolehtimaan asemakaava-alueen yhdyskuntatekniikan rakentamisesta, voidaan maankäyttösopimuksella siirtää yhdyskuntatekniikan suunnittelu ja rakentaminen maanomistajan vastuulle. Lisäksi maanomistajaa voidaan velvoittaa rakentamaan alueelle julkisten palveluiden tiloja. Ottaessaan

nämä velvoitteet vastuulleen, maanomistaja välttyy sopimuskorvauksilta, ainakin suurilta osin. Tällaista vastuun siirtämistä ei voida pitää yleisesti suositeltavana, sillä kaavan toteututtua valmis kunnallistekniikka jää kunnan hoitoon ja vastuulle. Lisäksi tällaiseen toimintatapaan liittyy haasteita hankintalain näkökulmasta. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 499.)

Maankäyttösopimukseen on suositeltavaa kirjata alueen toteuttamisen aikataulu. Aikataulu voidaan määrittää tietyinä päivämäärinä tai sitoa alueen kunnallistekniikan tai palveluiden valmistumiseen. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 23.)

Maankäyttösopimukseen voidaan kirjata rakentamisvelvoite varmistamaan kaava-alueen toteutumista ja tonttien rakentamista. Tontin omistajalla on oikeus rakentaa tontti kaavan osoittamalla tavalla, mutta välitöntä velvollisuutta hänellä ei ole tontin rakentamiseen ilman rakentamisvelvoitteen kirjaamista. On olemassa myös muita lakiin kirjattuja maapoliittisia keinoja, joilla rakentamista voidaan vauhdittaa, ellei rakentamisvelvoitetta ole sopimukseen kirjattu. (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 477.)

Maakeinottelun estämiseksi rakentamisvelvoitteen kirjaaminen on erittäin perusteltua. Tällöin maanomistaja ei pysty pantaamaan rakentamattomia tontteja pitkään tonttien hinnan nostamiseksi. Tällöin alueen kunnallistekniikka ei ole myöskään vajaakäytöllä ja kunnallisille palveluille on riittävästi tarvitsijoita. Myös muulle alueen rakentamiselle voi olla tarkoituksenmukaista asettaa rakentamisaikataulu. Mikäli kunta edellyttää alueelle tiettyä rakentamisen laatutasoa, tulee laatutaso kirjata sopimusasiakirjoihin hyvin yksityiskohtaisesti, jotta sopimusosapuoli ei tingi laatutasosta tavoitellessaan suurempaa voittoa hankkeessa. (Eerolainen 2005.)

Kunta voi edellyttää sopimuksella myös asuntotuotannon määrään ja laatuun liittyviä seikkoja. Tyypillisiä esimerkkejä tästä on vuokra-asuntotuotannon, ARA-tuotannon ja vaaparahoitteisen asuntotuotannon osuus kaavahankkeesta. Asuntorakentamisen määrän ja laadun velvoitteet voidaan kirjata sitoviksi tai suuntaa antaviksi. (Kunnan maapoliittinen ohjelma 2007: 23.)

Vaikka kuntaan luotetaan yleisesti sopimusosapuolena eikä kunnille juurikaan kirjata velvoitteita, voi sopimusosapuoli kuitenkin haluta sitouttaa kunnan yhdyskuntarakenteen laatuun liittyvillä seikoilla, jotka lisäävät alueen houkuttelevuutta. Tällaiset sopimusehdot voivat liittyä esimerkiksi puistojen ja kevyenliikenteen väylien rakentamiseen (Kunnan

maapoliittinen ohjelma 2007: 23). Mikäli alueen kunnallistekniikan rakentaminen on sopimuksessa määritetty kunnan velvollisuudeksi, voidaan myös kunnalle asettaa rakentamisaikataulu.

#### 6.4 Sopimussakko

Kielitoimiston sanakirja (2016) määrittelee sopimussakon hyvitykseksi, jonka sopimusosapuoli sitoutuu maksamaan toiselle sopimusosapuolelle, ellei kykene täyttämään tiettyä sopimusvelvoitetta.

Mikäli maankäyttösopimukseen asetetaan osapuolille sopimusvelvoitteita, kuten rakentamisvelvoite tai muu rakentamisen aikataulu, tulee sopimusvelvoitteiden rikkomisen sanktioksi asettaa sopimukseen sopimussakko. Sopimussakolla varmistetaan velvoitteiden toteutuminen. Ilman sopimussakkoa ei voida varmistua velvoitteiden toteutumisesta.

Sopimussakkoa käytetään pääasiassa rakentamisvelvoitteen toteutumiseksi kunnan luovuttamien kiinteistöjen luovutuskirjoissa. Myös maankäyttösopimuksissa rakentamisvelvoite voidaan sanktioida sopimussakolla. Lisäksi sopimussakkoa voidaan käyttää muun sopimuksessa määritetyn aikataulun varmistamiseksi tai esimerkiksi sopimusosapuolen ilmoitusvelvollisuuden varmistamiseksi. Sopimussakkona käytetään yleensä jotain tiettyä euromäärää ja se voi olla sidoksissa esimerkiksi sopimuskorvausten määrään.

#### 6.5 Maankäyttösopimukseen liittyvät riskit

Vaikka maankäyttösopimusosapuolilla olisi yhteinen tahtotila saada hanketta eteenpäin, voi hankkeen edetessä ilmetä osapuolten välille näkemyseroja, ja näistä eroista voi aiheutua hankkeen toteutumiselle suuria ongelmia.

Suomen kuntaliiton julkaisussa Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä (2008: 35) esitetään maankäyttösopimukseen liittyviä riskejä. Riskit liittyvät pääasiallisesti sopimussisältöön, mutta myös sopimusosapuoliin ja heidän toimintaansa. Sopimushankkeessa sopimusosapuolilla on tai ainakin pitäisi olla yhteinen näkemys hankkeen tavoitetilasta. Maankäyttösopimuksen sisältö onkin hyvä tarkentaa siten, että se tukee mahdollisimman hyvin hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Sopimosapuolten etujen turvaamiseksi, riskien välttämiseksi ja sopimuksen toteutumisen varmistamiseksi maankäyttösopimukseen voidaan asettaa erilaisia sopimusehtoja. Sopimusehdot löysivät tiensä maankäyttösopimukseen 1990-luvun alun taloudellisen laman seurauksena. Maankäyttösopimukseen on sittemmin lisätty kohtia sopimussakoista, vakuuksista ja erimielisyyksien ratkaisemisesta sopimosapuolen maksuvaikeuksista ja konkurseista johtuen (Jääskeläinen & Syrjänen 2010: 484).

Mikäli sopimosapuoli rikkoo sopimukseen kirjattuja ehtoja, on kunnan ryhdyttävä sopimuksen mukaisiin toimenpiteisiin esimerkiksi sopimussakon perimiseksi. Mikäli sopimussakon perimisessä joustetaan, vaikeuttaa tämä jatkossa sakon perimisen yhdenmukaisuutta ja asettaa yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen kyseenalaiseksi. Mikäli sopimukseen ei kirjata sopimosapuolia sitovia ehtoja eikä määritetä rakentamisaikataulua, saattaa hankkeen toteutuminen viivästyä ja pahimmillaan hanke voi jäädä toteutumatta, jos aika ajaa hankkeen ohi.

## 7 Maankäyttösopimuksen toteutuminen

Maankäyttösopimuksen perimmäinen tarkoitus on saada merkittävää hyötyä saava yksityinen maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Sopimukseen voidaan tämän lisäksi kirjata eri osapuolten oikeuksia ja velvoitteita. Jos molemmat osapuolet täyttävät omat sopimuksen mukaiset velvoitteensa, voidaan katsoa maankäyttösopimus toteutuneeksi.

Virtanen kehottaa kirjassaan *Kunnan maapolitiikka (2000)* sopimusten teon huolellisuuteen. Virtasen mukaan sopimukseen voi liittyä ennalta arvaamattomia ongelmia. Kunnan kannalta on ongelmallista, jos toinen osapuoli jättää sopimusvelvoitteet täyttämättä. Sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisestä voi aiheutua pitkään selvittelytyö ja siten hankkeen viivästyminen. Maankäyttösopimukseen onkin syytä kirjata kohdat kunnalle asetettavasta vakuudesta ja sopimussakosta sopimuksen toteutumisen varmistamiseksi. (Virtanen 2000: 88.)

Maankäyttösopimukseen pääsemiseen ja sen toteutumiseen yksityisen maata kaavoitettaessa vaikuttaa eniten maanomistajan ja kunnan yhteinen intressi alueen toteuttamisesta. Kunnan intressissä on alueen ympäristön ja rakennusten laadukas rakentaminen. Rakentajat puolestaan pyrkivät mahdollisimman suuren voittoon, mikä saattaa vaikuttaa alueen laatutasoon. On myös mahdollista, että maanomistajan intressissä ei olekaan alueen rakentaminen, vaan maanomistaja haluaa maksimoida kaavan tuoman maan arvon nousun. Tämä voi johtaa maakeinotteluun tontteja panttaamalla tontin hinnan nostamiseksi. Mikäli maanomistajan ja kunnan intressit hankkeessa poikkeavat toisistaan jo lähtömetreillä, on syytä pohtia maankäyttösopimuksen soveltuvuutta alueen kaavoittamiseksi. (Eerolainen 2005.)

Hyvin laadittu maankäyttösopimus, johon kirjataan kummankin osapuolen tavoitteet ja velvoitteet ja johon kummatkin osapuolet ovat sitoutuneita mahdollistaa kunnan näkökulmasta yksityisen maan asemakaavoittamisen sekä laadukkaan rakentamisen ja eheän yhdyskuntarakenteen muodostamisen maanomistussuhteista riippumatta.



## 8 Maankäyttösopimukset Helsingin seudulla

### 8.1 Helsingin seutu

Helsingin seutu käsittää 14 kunta: 4 pääkaupunkiseudun kuntaa ja 10 kehyskuntaa (KUUMA-kunnat). Tässä työssä tehtyyn tutkimukseen haastateltiin Helsingin seudun kunnista kuutta kuntaa, jossa kaikissa maankäyttösopimukset kuuluvat käytettäviin maapoliittisiin keinoihin. Tutkimuksessa mukana olleita kuntia ovat Espoo, Kirkkonummi, Nurmijärvi, Sipoo, Tuusula ja Vantaa (kuva 4).



Kuva 4. Tutkimukseen osallistuneet Helsingin seudun kunnat

## 8.2 Maankäyttösopimus maapoliittisena keinona Helsingin seudun kunnissa

Tähän tutkimukseen osallistuneiden kuuden Helsingin seudun kunnan linjaukset siitä, milloin maankäyttösopimusta käytetään, vaihtelevat, mutta paljon yhteisiä piirteitäkin löytyy. Linjaukset maankäyttösopimuksen käyttöön on määritetty pääsääntöisesti kuntien maapoliittisessa ohjelmassa.

Kunnilla on erilaisia linjauksia siitä, mitä tarkoitetaan merkittävällä hyödyllä ja käytännöt vaihtelevat kunnissa usein riippuen siitä, onko kyseessä 1. asemakaava vai asemakaavamuutos, mutta useimmin merkittävä hyöty on määritetty lisäkerrosneliömetreinä.

Maankäyttösopimuksella tehtävään kaavahankkeeseen aloitteita tekee kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa sekä kunta että maanomistaja, mutta Espoossa, Siipossa ja Tuusulassa yksityiset maanomistajat ovat muita kuntia aloitteellisempia. Maankäyttösopimuksella tehtävien kaavahankkeiden vuosittainen määrä vaihtelee kunnittain ollen Espoossa ja Vantaalla muuta aluetta huomattavasti suurempi. Tätä selittää pääkaupunkiseudun vetovoimaisuus kehyskuntiin verrattuna ja suurempi rakentamisen volyyymi.

### Espoo

Espoon linjan maankäyttösopimuksen käyttöön on määrittänyt kaupunginhallitus erillisellä päätöksellä. Espoossa maankäyttösopimus tehdään aina, kun maanomistaja saa merkittävää hyötyä. Maanomistaja osallistuu hyödyn suhteessa kunnallistekniikan rakentamiseen. Luottamuselimissä ei ole päätetty mitään europerusteista rajaa, mutta virkamieskäytäntönä merkittävän hyödyn raja on ollut 300 000 euroa. Asuntorakentamisessa käytetään lisäksi rakennusoikeuden määrää, joka on 500 k-m<sup>2</sup> ja vanhoilla pientaloalueilla ensimmäisen asemakaavan yhteydessä 700 k-m<sup>2</sup>. Maankäyttösopimuksia tehdään sekä 1. asemakaavan että kaavamuutoksien yhteydessä. Espoossa maankäyttösopimukseen liittyvät asemakaavat sisältävät usein myös kaupungin omistamaa maata.

Espoossa raha on ehdottoman ensisijainen sopimuskorvauksen muoto, mutta täydentävänä korvauksena voidaan ottaa vastaan myös maata. Yleiset alueet ostetaan kohtuuhinnalla maanomistajien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi. Sopimuskorvauksen määrä on arvonnoususta 40–60 % hankkeesta riippuen.

Espoossa on maankäyttösopimuksia sisältäviä kaavahankkeita vuosittain 10–20 kappaletta. Yksi hanke voi sisältää useita sopimuksia. Erityisen aloitteellisia kaavahankkeisiin ovat yksityiset maanomistajat. (Julkunen & Marttinen 2015.)

Tässä tutkimuksessa tehdyn haastattelun jälkeen Espoossa on hyväksytty uudet maanhankinnan ja -luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet. Valtuusto hyväksyi periaatteet 9.11.2015. (Julkunen 2016.)

### Kirkkonummi

Kirkkonummella maankäyttösopimuksen suuntalinjat on määritetty maapoliittisessa ohjelmassa. Linja maankäyttösopimuksen käyttämiselle on selkeä, sillä kunnassa on periaate, että aina yksityisen maata kaavoitettaessa voidaan käyttää maankäyttösopimusta. Samat ehdot pätevät sekä ensimmäisessä asemakaavassa että kaavamuuoksessa. Jos maanomistaja saa kaavasta taloudellista hyötyä, tehdään sopimus aina. Ensimmäisen asemakaavan yhteydessä maanomistaja saa 700 k-m<sup>2</sup> ilmaiseksi ja suuremmasta rakennusoikeuden määrästä on tehtävä maankäyttösopimus. Käytännössä vähempikin rakennusoikeuden määrä on edellyttänyt Kirkkonummella maankäyttösopimuksen laatimisen, ja joissain hankkeissa rajaksi on määritetty yksi tontti, jonka maanomistaja saa ”ilmaiseksi” ilman sopimusta. Tällainen käytäntö on esimerkiksi alueilla, joilla maanomistus on pirstaloitunut ja usea maanomistaja saa kaavassa kaksi tonttia. Omakotitaloalueilla sijaitsevilla kaavamuuoksissa rakennusoikeuden lisääntyessä korvaukseksi on riittänyt yleisen alueen luovutus. Mikäli hyöty on ollut merkittävää, pätevät samat ehdot kuin ensimmäisen asemakaavan osalta.

Sopimuskorvaukset ovat ensimmäisen asemakaavan osalta rahakorvaus ja yleisen alueen luovuttaminen. Enimmäkseen korvaukset ovat olleet rahapainotteisia. Korvauksena ei oteta vastaan raakamaata tai kaava-alueen tontteja. Raakamaa voi olla mahdollinen korvausmuoto tulevaisuudessa. Sopimuskorvauksena peritään kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset, kuitenkin enintään 60 % arvonnoususta.

Kirkkonummella on maankäyttösopimuksia sisältäviä kaavahankkeita muutamia vuosittain. Aloitteellisia tällaisille hankkeille ovat sekä kunta että yksityiset maanomistajat. (Kauppinen 2015.)

## Nurmijärvi

Nurmijärvellä maankäytösopimuksen suuntaviivat on kirjattu maapoliittiseen ohjelmaan. Maankäytösopimukseen päädytään aina, kun alueelle rakennetaan kunnallistekniikkaa. Linja Nurmijärvellä ei kuitenkaan ole täysin selkeä. Sopimuksissa yleiset alueet luovutetaan maksutta kunnalle. Yritysalueet kaavoitetaan Nurmijärvellä aina kunnan omistamalle maalle.

Sopimuskorvausten tulee kattaa aina vähintään kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset. Sekä ensimmäisten asemakaavojen että asemakaavamuutoksien osalta hyöty otetaan huomioon kokonaisuudessaan ja arvonleikkaus lasketaan kokonaisyhdystä. Kunta leikkaa arvonnoususta ensimmäisissä asemakaavoissa 55–60 % ja kaavamuu-  
tosten osalta 50 %. Kehittämiskorvauksen määrittämisen osalta Nurmijärvellä käytetään 500 k-m<sup>2</sup>:n kynnyksiä, mutta kehittämiskorvausmenettelyä ei ole kunnassa käytetty. Sopimuskorvaukset Nurmijärvellä maksetaan yleisimmin maana, joka on kaava-alueen tontteja tai raakamaata. Yksityisten henkilöiden sopimuskorvaukset ovat yleensä maata sopimusalueelta. Pienissä kohteissa korvaukset ovat rahakorvauksia, jos kyseessä on esimerkiksi yhtiömuotoisen maanomistajan kaavahanke.

Nurmijärvellä on vuosittain muutamia maankäytösopimuksia edellyttäviä kaavahankkeita. Keskimäärin yhteen hankkeeseen sisältyy 2–3 sopimuskumppania. Sekä kunta että maanomistajat ovat aloitteellisia sopimuksia edellyttävissä kaavahankkeissa. (Alatalo & Kujala 2015.)

## Sipoo

Sipoon kunnassa maankäytösopimusten suuntalinjat on määritetty maapoliittisessa ohjelmassa. Maankäytösopimuksia sisältäviä asemakaavoja laaditaan ensimmäisen asemakaavan yhteydessä pääasiassa yritystoiminnalle suunnatuille alueille. Asemakaavamuutosten yhteydessä maankäytösopimus laaditaan, jos kaavasta saatava rakennus-  
oikeus ylittää 500 k-m<sup>2</sup>. Maankäytösopimuksia laaditaan ja tullaan jatkossa laatimaan myös sellaisten hankkeiden yhteydessä, joissa yksityisessä omistuksessa olevilla kiinteistöillä sijaitsee rakennuksia.

Sopimuskorvauksina peritään yleisesti 50 % arvonnoususta asemakaavamuutosten yhteydessä. Sopimuskorvaukset otetaan vastaan rahakorvauksena tai maana.

Sipoossa maankäyttösopimuksia edellyttäviä kaavahankkeita käynnistyy noin yksi vuodessa ja erityisen aktiivisia aloitteen tekijöitä hankkeisiin ovat yksityiset maanomistajat, mutta kunta voi myös tarvittaessa esittää sopimusta. (Söyriä 2015.)

### Tuusula

Tuusulassa maankäyttösopimus on kirjattu maapoliittiseen ohjelmaan yhtenä maapoliittisena keinona. Ensimmäisen asemakaavan yhteydessä maankäyttösopimus laaditaan, mikäli yksityisen omistamat rakennetut kiinteistöt on tarkoituksenmukaista ottaa kaavaan. Maankäyttösopimus laaditaan aina, kun ensimmäinen asemakaava tuottaa yksityiselle maanomistajalle jo rakennettujen rakennusten lisäksi rakennusoikeutta yli 500 k-m<sup>2</sup>. Yksityinen maanomistaja saa sopimuksella korvauksetta enintään 750 k-m<sup>2</sup> lisärakennusoikeutta jo rakentamiensa kerrosneliömetrien lisäksi ja luovuttaa kunnalle 250 k-m<sup>2</sup> korvauksetta. Loppuosan kiinteistöstä maanomistaja myy kunnalle raakamaan hintaan. Sopimuskaavoissa on usein sekä kunnan että yksityisen maanomistusta. Kaava-  
muutoshankkeissa kunta perii sopimuskorvauksena 50 % arvonnoususta. (Hämäläinen & Kantola 2015.)

Tuusulassa maankäyttösopimuksen yhteydessä laaditaan lähes aina kaavoituksen käynnistämissopimus, johon on uutena kohtana kirjattu käynnistämissopimuksen voimassaoloaika. Käynnistämissopimukset ovat voimassa 5–6 vuotta. (Hämäläinen & Kantola 2015.)

Sopimuskorvauksena otetaan vastaan ensisijaisesti maata ja toissijaisesti rahaa. (Hämäläinen & Kantola 2015.)

Tuusulassa maankäyttösopimuksia sisältäviä hankkeita on vuosittain 5–10 kappaletta (Hämäläinen 2016). Hankkeisiin aloitteellisia ovat sekä kunta että yksityiset maanomistajat. (Hämäläinen & Kantola 2015.)

### Vantaa

Vantaan maapoliittisessa ohjelmassa määritetään suuntaviivat maankäyttösopimuksille. Yksityisen maanomistajan kanssa tehdään ensisijaisesti maankäyttösopimus ja toissijaisesti peritään kehittämiskorvaus. Maankäyttösopimus vaaditaan kaavahankkeessa, jossa maanomistajalle aiheutuu merkittävää hyötyä ja rakennusoikeutta tulee kaavassa

maanomistajalle yli 500 k-m<sup>2</sup>. Vantaan kaupungin uusi maapoliittinen linjaus on, että kaupunki ei enää laadi maankäyttösopimuksia ensimmäisen asemakaavan yhteydessä muutoin kuin poikkeustapauksissa. Kaupungilla on linja, että se laatii ensimmäiset asemakaavat ainoastaan omalle maalleen. Asemakaavamuuotosten yhteydessä on voimassa 500 k-m<sup>2</sup>:n raja, jonka ylitys edellyttää sopimuksen.

Vantaa kaupungissa tehdään edelleen aikaisemmin tehtyihin yhteistyösopimukseen liittyviä hankkeiden toteuttamissopimuksia. Yhteistyösopimuksia ei ole Vantaalla tehty vuoden 2010 jälkeen.

Vantaan maapoliittisten linjausten (Maapoliittiset linjaukset 2014) mukaan maanomistaja maksaa sopimuskorvauksena enimmillään 50 % kaavoituksen tuomasta arvonnoususta. Asuntotonttien osalta korvaus on kuitenkin aina 50 % arvonnoususta, poikkeuksena asunto-osakeyhtiöiden omistamat tontit tietyin edellytyksin.

Sopimuskorvauksena otetaan vastaan rahaa, tontteja ja muuta maata. Maata otetaan yleensä vastaan kaupungin omasta halusta, mutta valtaosa korvauksista maksetaan rahana. Korvaukset määritellään tapauskohtaisesti. Yleiset alueet luovutetaan sopimuksella korvauksetta kaupungille.

Vantaalla käynnistyy vuosittain kymmeniä hankkeita, jotka edellyttävät maankäyttösopimuksia. Aloitteellisia ovat sekä kaupunki että yksityiset maanomistajat. (Vähä-Piikkiö 2015.)

### 8.3 Sopimusneuvottelut

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa maankäyttösopimuksen tekemisen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kaikissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa maankäyttösopimuksen allekirjoittaminen on osa kaavan ehdotusvaihetta ja maankäyttösopimus allekirjoitetaan pääsääntöisesti ennen kuin kaava hyväksytään kunnanhallituksessa tai valtuustossa. Joissain kunnissa sopimukset kulkevat samassa hyväksymiskäsittelyssä asemakaavan kanssa.

Maankäyttösopimusta ovat usein edeltäneet pitkätkin maanhankintaneuvottelut, jotka muuttuvat maanomistajan myyntihaluttomuuden tai kunnan kannalta kohtuuttomien hintavaatimusten seurauksena maankäyttösopimusneuvotteluiksi. Joskus neuvottelut voivat venyä niin pitkiksi, että ajan kuluessa koko hanke ei ole enää kunnan tai maanomistajan näkökulmasta ajankohtainen.

Sopimusneuvottelut sujuvat nopeammin maanomistaja-aloitteisissa kaavamuutoshankkeissa, mutta ensimmäisen asemakaavan hankkeissa neuvottelut kaikkine vaiheineen voivat venyä pitkiksi – varsinkin, jos maanomistajia on paljon.

Vaikka maankäyttösopimuksilla katsotaan olevan kaavojen toteutumista edistävä vaikutus, voivat sopimusneuvottelut myös hidastaa kaavaprosessia. Mitä aikaisemmassa kaavaprosessin vaiheessa neuvottelut aloitetaan ja sopimusperiaatteet ovat maanomistajan tiedossa, sitä vähemmän vaikutusta sopimusneuvotteluilla on kaavahankkeen kestoon.

Tutkimukseen osallistuneissa kunnissa koetaan, että sellaiset maanomistajat, jotka ovat itse hankkeen takana, ovat sitoutuneita viemään sopimusprosessin loppuun sujuvasti. Rakennusliikkeet ovat tottuneet maankäyttösopimusikäntöihin, mutta yksityishenkilöiden kanssa maankäyttösopimusprosessi koetaan työläämmäksi. Ongelmia ja viivästyksiä sopimusneuvotteluissa syntyy silloin, kun suhdanteet heilahtelevat. Kaavaprosessi voi olla myös hyvin pitkä, jolloin kaavaratkaisu saattaa muuttua kesken prosessin. Pahimmillaan nämä estävät sopimuksen syntymisen. Maanomistajat saattavat myös vetäytyä hankkeesta, kun heille selviää sopimusvelvoitteet ja sopimuksen todelliset taloudelliset vaikutukset. Yksityisen maanomistajan voi olla vaikea ymmärtää yhdyskuntaraken- tamisen kalleus ja suureksi koetut sopimuskorvaukset voivat aiheuttaa petetyksi tulemi- sen tunnetta. Maankäyttösopimusten periaatteiden läpikäyminen sopimusosapuolen kanssa on syytä tehdä heti prosessin alkumetreillä, jotta sopimusosapuoli tietää, mihin sopimuksella sitoutuu. Oman haasteensa neuvotteluihin tuo se, että sopimuskorvauksia ei voida määrittää kovinkaan tarkasti prosessin alkuvaiheessa, koska kaavan sisällöstä voidaan varmistua vasta kaavaprosessin loppuvaiheessa.

Neuvotteluissa kohdataan monenlaisia ongelmia, jotka liittyvät kahden eri osapuolen in- tressien yhteensovittamiseen. Mikäli sopimusneuvottelut vaikeutuvat, jätetään kaava usein odottamaan, että neuvotteluissa päästään eteenpäin. Näin toimitaan myös Helsin- gin seudulla. Pattitilanne voidaan ratkaista jättämällä maanomistaja asemakaavan ulko-

puolelle tai olla kaavoittamatta maanomistajalle lisää rakennusoikeutta, jotta asemakaava saadaan eteenpäin ilman maankäyttösopimusta. Tällaisissa ratkaisuissa tulee kuitenkin varmistaa, että järkevä yhdyskuntasuunnittelu toteutuu ratkaisuista huolimatta ja muussa tapauksessa kunnan on ryhdyttävä muihin toimiin näiden kiinteistöjen asemakaavoittamiseksi.

#### 8.4 Maankäyttösopimusten toimivuus

Tässä työssä tehdyn tutkimuksen perusteella maankäyttösopimukset koetaan suhteellisen toimivaksi välineeksi Helsingin seudulla maapolitiikan hoidossa, vaikka moni kunta toteaaakin, että kunnan talouden näkökulmasta perinteiseen maapolitiikkaan verrattuna maankäyttösopimukset eivät ole välttämättä yhtä järkevä ratkaisu.

Tutkimuksessa nousi selkeästi esille kolme eri seikkaa maankäyttösopimusten hyödyistä. Ensinnäkin niiden katsotaan helpottavan kunnan rahoitusasemaa, koska kunnan ei tarvitse sitoa rahaa alueen infran rakentamiseen vaan raha kunnallistekniikan rakentamiseen saadaan sopimusosapuolelta/-puolilta. Toiseksi maankäyttösopimuksella katsotaan olevan kaavahanketta edistävä vaikutus. Yhtäältä maankäyttösopimus on keino viedä hanketta kokonaisuudessaan eteenpäin ja loppuun saakka, ja toisaalta kaavahanke kokonaisuudessaan voi olla nopeampi, varsinkin, jos hankkeen takana ovat yksityisen maanomistajan omat intressit. Maankäyttösopimukseen liittyvät hankkeet toteutuvat nopeammin usein siksi, että maanomistaja palkkaa omat suunnittelijat ja selvittäjät laatimaan kaavaa, jolloin asemakaava saadaan aikaiseksi nopeammin kuin kunnan toteuttamana. Lisäksi hankkeiden katsotaan nopeutuvan silloin, kun kyseessä on yrityksen omaa toimintaa varten yrityksen omalle maalle laadittava asemakaava tai sen muutos. Sopimukset koetaan tarpeelliseksi välineeksi kaavan saattamiseksi eteenpäin, sillä maanomistajat usein vastustavat kaavahanketta, elleivät saa siitä itse taloudellista hyötyä. Niissä kunnissa, joissa sopimuskorvaukset ohjataan suoraan asemakaava-alueen kunnallistekniikan rakentamiseen, katsotaan, että tällaisella toimintatavalla voidaan edistää alueen kunnallistekniikan valmistumista. Myös kunnallistekniikan rakentamisen liittämällä osaksi sopimuskorvauksia voidaan katsoa olevan kaavahankkeen toteutumista edistävä vaikutus. Laki julkisista hankinnoista kuitenkin rajoittaa kunnallistekniikan rakentamisen velvollisuuden siirtämistä sopimusosapuolelle, mutta joissain tapauksissa se voi olla perusteltua. Kolmanneksi maankäyttösopimusten katsotaan olevan erityisen



hyödyllisiä kaavamuutoshankkeissa, joissa erityinen intressi hankkeen toteuttamiseen on nimenomaan yksityisellä maanomistajalla.

Vaikka maankäyttö sopimukset mielletään toimivaksi keinoksi yksityisen maan kaavoittamiseen, vaikuttaa kuitenkin siltä, että lista sopimusten ongelmista on hyötyjä suurempi ja hajanaisempi (taulukko 1). Helsingin seudun kunnista saatujen vastausten perusteella näyttäisi siltä, että maankäyttö sopimusten suurimmat ongelmat liittyvät kunnan vaikutusmahdollisuuksien rajoittumiseen kaavan toteutumisessa sekä sopimusosapuolen käsitteeseen maankäyttö sopimuksista, sopimushaluttomuuteen ja sitoutumattomuuteen. Kunnissa koetaan, että maankäyttö sopimushankkeissa kunta ei pysty vaikuttamaan asunto- tuotannon määrään ja laatuun ja tonttien luovutushintaan – ainakaan samassa määrin kuin omalle maalle kaavoitettaessa. Koska kunta ei voi määrittää tonttien luovutusaikataulua, on palveluiden rakentamisen ajoittaminen haasteellista. Maankäyttö sopimushankkeiden katsotaan myös kaventavan kunnan investointien suunnittelua, koska maankäyttö sopimushankkeet on toteutettava sovituksessa aikataulussa ja sopimushankkeet on huomioitava kunnan budjetissa, vaikka korvaukset perittäisiin kunnallistekniikan rakentamisen mukaan. Kunnat kokevat, että maanomistajan ymmärrys kaavan sisällöstä, sopimuskorvausten määrästä ja yhdyskuntarakentamisen todellisista kustannuksista on maankäyttö sopimuksen merkittävä ongelma-kohta, joka vaikeuttaa neuvotteluja ja pahimmillaan estää alueen asemakaavoittamisen. Mikäli kaavahankkeeseen liittyy useita maanomistajia ja täten useita sopimuskumppaneita, on kaikkien maanomistajien kanssa vaikeaa löytää yhteisymmärrys. Lisäksi maankäyttö sopimusten toimivuutta kyseenalaistettiin alueilla, joille on myönnetty poikkeusluvin hajarakennusoikeutta. Tällaisilla alueilla sopimuskorvausten ei koeta kattavan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia, koska rakennusoikeutta alueella on jo käytetty eikä tällaisten maanomistajien kohdalla sopimus- kynnys ylitä ja kunta ei saa sopimuskorvauksia yhdyskuntarakentamiseen.

Yksityisen maan kaavoittamiseen ja kustannuksista sopimiseen liittyy myös eräs maanomistajien yhdenvertaiseen kohteluun liittyvä ongelma. Maankäyttö sopimus on vapaaehtoinen sopimus ja jos sopimukseen ei päästä voidaan määrätä kehittämiskorvaus. Kehittämiskorvaus edellyttää kuitenkin sitovaa tonttijakoa, jota kaikissa kunnissa ei käytetä. Tällöin kehittämiskorvausta ei voida periä ja maanomistajia ei voida tällöin tasavertaisesti velvoittaa yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin.

Taulukko 1. Maankäytösopimusten hyödyt ja ongelmat

Hyödyt	Ongelmat
Kunnan rahoitusaseman helpottuminen Kaavahanketta edistävä vaikutus Toimivuus kaavamuutoshankkeissa	Haja-asutusalueiden kaavoitus Maanomistajan ymmärtämättömyys Maanomistajien yhteisymmärryksen puute Maanomistajan liian optimistinen käsitys hankkeesta Kaavoitusprosessin hidastaminen Vaikutus kunnan investointien suunnitteluun Kunnan heikompi vaikutusmahdollisuus asuntotuotantoon, tonttien hintaan ja luovutukseen palvelurakentamisen ajoittaminen Tonttien hidas rakentuminen Maanomistajan sitoutumattomuus Aikataulun venyminen Maanomistajien innottomuus sitoa rahaa etupainotteisesti

### 8.5 Yhdyskuntarakentamisen velvoite

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on määrätty kunnan velvollisuudeksi toteuttaa asema-kaava-alueen yleiset alueet. Yleisten alueiden kuten katujen, torien, liikennealueiden tai virkistysalueiden toteuttaminen voidaan maankäytösopimuksella siirtää kunnalta toiselle sopimusosapuolelle.

Tutkimuksesta selviää, että Helsingin seudun kuntien tekemissä maankäytösopimuksissa alueen infran rakentaa pääsääntöisesti aina kunta. Aikaisemmin Sipoossa, Vantaalla ja Kirkkonummella on laadittu sopimuksia, joissa sopimusosapuoli on vastannut yhdyskuntarakentamisesta. Myös Tuusulassa on kokemusta maanomistajan rakentamasta alueen infrasta yhden yritysalueen osalta. Tällaisissa hankkeissa ongelmia on kuitenkin syntynyt joissain kunnissa rakentamisen laatutasossa. Lisäksi nykyinen hankintalainsäädäntö tuo omat hankaluutensa kilpailuttamisen osalta, mikäli kunta siirtää omia velvoitteitaan toiselle sopimusosapuolelle. Kirkkonummen kunnassa on siirretty so-

pimuksella maanomistajan rakennettavaksi myös julkisten palveluiden tiloja. Kokemukset tästä ovat positiivisia, mutta Kirkkonummella kuitenkin katsotaan, että läpinäkyvyyden ja palvelurakentamisen aikatauluvelvoitteen kannalta on parempi, jos kunta itse rakentaa tilat ja perii ne korvauksina maanomistajilta.

## 8.6 Maankäytösopimuksiin liittyvien asemakaavojen toteutuminen

Maankäytösopimuksiin liittyvät asemakaavahankkeet toteutuvat Espoossa ja Vantaalla paremmin kuin muissa tutkimukseen osallistuneissa kunnissa. Tätä selittää pääkaupunkiseudun vetovoima kehyskuntiin verrattuna. Heikoimmin maankäytösopimuksiin liittyvät asemakaavat koettiin toteutuvan Sipoossa.

Kuten jo aiemmin todettiin maankäytösopimukset soveltuvat käytettäväksi sekä ensimmäisen asemakaavan yhteydessä että kaavamuutoksissa. Tutkimukseen osallistuneissa Helsingin seudun kunnissa yhdytään yleiseen mielipiteeseen siitä, että maankäytösopimukset soveltuvat paremmin kaavamuutoshankkeisiin. Vantaalla ja Kirkkonummella koetaan asemakaavojen toteutuvan yhtä hyvin sekä ensimmäisen asemakaavan hankkeissa että kaavamuutoshankkeissa. Kunnat ovat myös melko yksimielisiä siitä, että maanomistajan intressit vaikuttavan suuresti siihen toteutuuko asemakaava.

Tässä tutkimuksessa nousi esiin erityisesti neljä seikkaa, jotka vaikuttavat maankäytösopimuksiin liittyvien asemakaavojen toteutumiseen (kuva 5). Helsingin seudun kuntien mukaan yleinen markkinatilanne ja sen muutokset ovat suurin haaste ja este maankäytösopimuksiin liittyvien asemakaavojen toteutumiselle. Yleisen markkinatilanteen muutokset voivat olla hyvinkin nopeita. Markkinatilanteen nopeat muutokset ja kaavaprosessin hitaus voivat yhdessä johtaa tilanteeseen, jossa rakennettavissa oleva alue ei olekaan enää tarkoituksenmukainen toteuttaa, jos esimerkiksi tonttikauppa ei käy. Sekä maankäytösopimuksen että asemakaava-alueen toteutumiseen vaikuttaa myös kaavaprosessin hitaus. Kaavaprosessin hitauteen voivat vaikuttaa useat tekijät, mutta asemakaavan toteutumisen erääksi suureksi haasteeksi kunnat mainitsevat erityisesti asemakaavavalitukset. Myös maanomistajien haluttomuus myydä tontteja asemakaavoitetulta alueelta koettiin kaavan toteutumista hidastavana seikkana monessa kunnassa. Suurin syy maanomistajien myyntihaluttomuuteen lienee maanomistajan halu pantata tontteja paremman myyntihinnan toivossa. Syy tonttien toteutumattomuuteen ei kuitenkaan ole

aina maanomistajan, vaan yleinen huono taloustilanne voi aiheuttaa sen, että tonteille ei löydy ostajia.



Kuva 5. Maankäytösopimukseen liittyvien asemakaavojen toteutumisen yleisimmät haasteet

Muita tässä tutkimuksessa ilmenneitä maankäytösopimukseen liittyvien asemakaavojen toteutumista hidastavia tekijöitä ovat

- maanomistajan ahneus
- pankkien rahoituskuviot pientalorakentajille
- maanomistajan epärealistiset käsitykset hankkeesta
- maankäytösopimustekniikan hitaus ja
- kuntien yhdistymiskehitys.

Pahimmassa tapauksessa yksityisen maalle toteutettu asemakaavahanke voi jäädä toteutumatta. Kunnissa ei ole selkeää prosessia sille, miten tällaiset kesken jääneet hankkeet lopetetaan. Mikäli hanke ei toteudu maanomistajista riippuvista syistä ja hanke on kunnan näkökulmasta merkittävä, voi kunta päätyä hankkimaan alueen itselleen. Näin menetellään kuitenkin äärimmäisen harvoin.

## 8.7 Maankäyttösopimusten toteutumista edistävät sopimusvelvoitteet

Tässä työssä tehdyssä tutkimuksessa pyrittiin selvittämään, millaisia maankäyttösopimusten toteutumista edistäviä sopimusvelvoitteita sopimuksiin kunnissa kirjataan ja miten nämä sopimusvelvoitteet ovat toimineet. Tutkimuksessa keskityttiin tutkimaan sopimusvelvoitteita vakuuksien, rakentamisvelvoitteen, sopimussakon ja ARA-tuetun asuntotuotannon määrän osalta. Sopimusten sisältö velvoitteiden osalta on kunta- ja hankekohtaista.

### 8.7.1 Sopimuskorvaus ja vakuudet

Maankäyttösopimukseen kirjattavalla vakuudella pyritään varmistamaan sopimuskorvausten maksaminen kunnalle. Vakuudet saattavat olla hyvinkin lyhytaikaisia, sillä ne palautetaan maanomistajalle, kun korvaukset on kokonaisuudessaan maksettu.

Sopimuskorvauksien muodon ensisijaisuus vaihtelee kunnittain. Espoossa, Kirkkonummella ja Vantaalla sopimuskorvaukset ovat rahapainotteisia, mutta korvauksia voi tapauskohtaisesti suorittaa myös maaluovutuksina. Nurmijärvellä ja Tuusulassa sopimuskorvaukset ovat pääasiassa maaluovutuksia. Sipoossa otetaan vastaan sekä maa- että rahakorvauksia, eikä Sipoossa ole selkeää käytäntöä sopimusten vähyydestä johtuen.

Kaikki tutkimukseen osallistuvat kunnat kirjaavat maankäyttösopimukseen kohdan vakuuksista. Osa kunnista ei kuitenkaan vaadi vakuuksia sopimuksissa, joissa kunnalle maksettavat korvaukset ovat pieniä. Esimerkiksi Espoossa pientaloalueilla alle 2 500 euron sopimuksissa vakuuksia ei kirjata. Vantaalla vakuuksia ei myöskään vaadita veroja kerääviltä organisaatiolta. Vakuudeksi otetaan vastaan pankkitakauksia ja kiinteistökiinnityksiä. Mikäli sopimuskorvaus suoritetaan maaluovutuksena, myös kiinteistökaupan esisopimus on katsottu riittäväksi vakuudeksi. Kunnissa vakuudet otetaan vastaan pääasiassa maankäyttösopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä.

Helsingin seudun kunnissa vakuuksia pidetään erittäin toimivana ja erittäin tärkeänä keinona varmistamaan, että kunta saa sopimosapuolelta sopimuksen mukaiset korvaukset. Kunnissa koetaan, että vakuudet toimivat riittävänä pelotteena ja niiden kirjaaminen on erittäin tarpeellista suurissa hankkeissa. Missään tutkimukseen osallistuneista kunnista vakuudet eivät ole jääneet kunnalle.

Vaikka vakuuksien käyttö on Helsingin seudulla jo melko vakiintunut käytäntö maankäytösopimuksissa, koetaan vakuuksien käytössä olevan myös ongelmia ja kehitettävää. Yritykset ovat tottuneet vakuuksiin, mutta yksityishenkilölle ne voivat tuottaa haasteita. Pankkitakaukset ovat kalliita ja yksityishenkilöt voivat harvoin laittaa kiinnityksiä parhaalle etusijalle. Kiinteistökiinnitysten katsotaan olevan haasteellisia suurilla alueilla. Koska kiinnitykset kohdistuvat asemakaavoitettuun maahan ja mahdollisesti kaavan mukaisiin tontteihin, ne teettävät lisätyötä tontteja myytäessä. Vakuuksien käyttöä voidaan kehittää myös kirjaamalla kunnan maapoliittiseen ohjelmaan periaate siitä, kuinka pienissä hankkeissa vakuutta ei tarvita.

### 8.7.2 Rakentamisvelvoite

Rakentamisvelvoitetta ei kirjata kuntien laatimiin maankäytösopimuksiin säännönmukaisesti Helsingin seudulla, mutta kunnan myymien tonttien luovutuskirjassa rakentamisvelvoite usein mainitaan. Maankäytösopimuksissa rakentamisvelvoitetta kuitenkin käytetään usein merkittävien kaavahankkeiden yhteydessä. Rakentamisvelvoitteen kirjaamiseen saattaa myös vaikuttaa asuntopoliittinen paine. Kirkkonummella on 2000-luvulla myös rajoitettu sopimuksissa rakentamista kunnan kasvun hillitsemiseksi.

Sipoossa ja Nurmijärvellä rakentamisvelvoitetta ei kirjata sopimuksiin. Sipoossa kuitenkin kirjataan toteuttamisaikataulu. Espoossa, Kirkkonummella ja Vantaalla rakentamisvelvoitetta voidaan käyttää tapauskohtaisesti. Kirkkonummella koetaan, että suuret maankäytösopimuskorvaukset toimivat hyvänä kannustimena alueen rakentamiselle. Tutkimuksen kuudesta kunnasta rakentamisvelvoitetta käyttää maankäytösopimuksissa säännönmukaisimmin Tuusula, jossa rakentamisvelvoite kirjataan erityisesti silloin, kun kaavamuuotos on syntynyt maanomistajan aloitteesta. Kaikissa tapauksissa ei Tuusulassa kuitenkaan rakentamisvelvoitetta kirjata. Esimerkiksi yksityisten maanomistajien pihatonteille rakentamisvelvoitetta ei kirjata. Tuusulassa rakentamisvelvoitteen käyttöä harkitaan aina tapauskohtaisesti ja sen käyttöä voidaan kohtuullistaa esimerkiksi taantuman aikana. Helsingin seudun kunnissa rakentamisvelvoiteaika on yleensä 2–5 vuotta kunnasta ja tontin käyttötarkoituksesta riippuen.

Rakentamisvelvoitteen puuttuminen sopimuksista voi johtaa hankkeen toteutumisen viivästymiseen tai toteutumatta jäämiseen, kuten Vantaalla on käynyt muutamissa hankkeissa. Tällaisen tilanteen estämiseksi tulee alueen toteutuminen varmistaa maankäytösopimuksen ehdoin.

Rakentamisvelvoitteita sopimukseen kirjaavat kunnat perivät sopimussakon rakentamisvelvoitteen laiminlyönnistä. Myös Sipoossa sopimussakko on kirjattu sopimukseen, joissa rakentamiselle on määritetty aikataulu. Mikäli aikatauluvelvoitetta ei pystytä pitämään, sitä voidaan jatkaa neuvotellen. Sopimussakko voidaan suorittaa myös alueen muuna rakentamisena kompensationsa kunnalle aikataulun venymisestä.

### 8.7.3 Sopimussakko

Sopimussakolla pyritään varmistamaan sopimukseen kirjattujen velvoitteiden täyttyminen. Yleisesti sopimussakko yhdistetään rakentamisvelvoitteeseen, mutta sopimussakko voidaan yhdistää myös muihin sopimusvelvoitteisiin.

Sopimussakkoja kirjataan maankäyttösopimukseen Helsingin seudulla hyvin vähän. Kiinteistöjen luovutuskirjoissa käyttö on yleisempää. Neljässä kunnassa maankäyttösopimukseen ei kirjata sopimussakkoa. Espoossa sopimussakko voidaan kirjata maanomistajan vaihtumisen ilmoitusvelvollisuutta varten. Tällöin sopimussakko on 10 000–50 000 euroa. Tuusulassa sopimussakko kirjataan rakentamisvelvoitetta tai muuta ehtoa kuten edelleenluovutusta varten. Tuusulassa sopimussakkona käytetään kaksinkertaista sopimuskorvausta eli koko asemakaavan tuomaa arvonnousua. Tuusulassa rakentamisvelvoitteeseen liittyvää sopimussakkoa voidaan myös porrastaa.

Niissä kunnissa, joissa sopimussakko on käytössä, koetaan, että sopimussakolla on paikkansa sopimuksissa varmistamaan velvoitteiden toteutuminen. Sopimussakko toimii hyvänä pelotteena ja auttaa sopimusosapuolia muistamaan velvoitteensa. Tuusulassa koetaan, että rakentamisvelvoitteen kova sopimussakko varmistaa hyvin sen, että sopimus pidetään. Sopimussakon toimivuudesta kunnissa kertoo myös se, että sopimussakkoa ei ole koskaan jouduttu perimään. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että sopimussakkoon liittyvät velvoitteet olisi aina hoidettu sovitusti, vaan on mahdollista, että kunnat ovat neuvottelujen seurauksena joustaneet sopimussakon perinnässä syystä tai toisesta.

Sopimussakko on tarpeellinen silloin, kun sopimukseen kirjataan velvoitteita. Kunnat pitävät sopimussakkoa selkeänä sopimuksen toteutumisen edistäjänä ja kokevat, että sen käytössä ei ole juurikaan kehitettävää. Kaksi kuntaa kuitenkin oli sitä mieltä, että kunnan tulisi jatkossa harkita sopimussakon käyttöä joissain hankkeissa.

#### 8.7.4 ARA-velvoite

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) vastaa valtion asuntopolitiikan toimeenpanosta ja pyrkii edistämään kohtuuhintaista asumista erilaisilla valtion myöntämällä rakentamisen tukimuodoilla (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 2013). Helsingin seudun kunnat ovat allekirjoittaneet valtion kanssa MAL-aiesopimuksen vuosille 2012–2015, jossa määritellään myös alueen asuntotuotannon tavoitteet. Tavoitteissa on huomioitu myös ARA-tuotannon määrä.

Helsingin seudun kunnilla ei ole säännönmukaista linjaa, miten ARA-tuotanto eli Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tukemaa asuntotuotanto kirjataan sopimukseen eikä selkeää prosentuaalista osuutta kaava-alueiden ARA-tuotannolle. Tämä johtuu siitä, että kaikissa kaavahankkeissa ARA-tuotanto ei ole mahdollista. Yleensä ARA-tuotannon velvoitteet kirjataan sopimukseen sellaisissa merkittävässä kaavahankkeissa, jotka mahdollistavat suuremman määrän yhtiömuotoista rakentamista. ARA-tuotannon määrät tutkitaan aina hankekohtaisesti. ARA-tuotannon velvoite voidaan huomioida sopimuskorvauksessa, sillä ARA-tuotantoon osoitettujen tonttien myyntihinta on vapaarahoitteisia tontteja alhaisempi. Kuntien näkemys kuitenkin on, että ARA-tuotannon toteutumisen kannalta on selkeämpää, jos ARA-tontit päätyvät sopimuskorvauksina kunnalle ja kunta luovuttaa ne edelleen ARA-kohteita rakentaville tahoille.

Helsingin seudun kunnista Espoossa maankäytösopimukseen kirjataan ARA-tuotannon velvoitteeksi 20–25 % asuntotuotannosta ARA-tuotantoon soveltuvilla alueilla. Espoossa toteutumista ei seurata, mutta kaupunki on saanut ARA-tuotantoa kaikkiin haluamiinsa hankkeisiin. Kirkkonummella muutamiin uusimpiin maankäytösopimukseen on kirjattu 15–20 %:n ARA-tuotannon velvoite. ARA-velvoite on toteutunut Kirkkonummella yhdessä hankkeessa. Nurmijärvellä velvoitetta ei kirjata vaan ARA-tuotanto rakennetaan kunnalle korvauksina tuleville tonteille. Sipoossa ARA-velvoitetta ei kirjata maankäytösopimukseen vaan hankeyhteistyösopimukseen. Tuusulassa ARA-velvoite on kirjattu yhdessä hankkeessa, jossa on määritetty vuokratuotannon maksimimääräksi 38 %. Minimiä ei sopimuksessa määritetty. Käytännössä ARA-tuotannon määrä jäi Tuusulassa sovittua pienemmäksi. Vantaalla ARA-velvoite kirjataan aluekohtaisesti. Vantaalla kaupunki vastaa ARA-tuotannon rakentamisesta. ARA-tuotanto on toteutunut Vantaalla ja sopimukseen kirjataan sopimussanktiona lisäkorvaukset, mikäli ARA-tuotantoa ei rakenneta.



Haasteita ARA-tuotannon toteuttamisen kirjaamiseen maankäyttösopimukseen tuovat yksityisen maanomistajan mahdollisuus ja halu toteuttaa ARA-kohteita. Maanomistajat usein haluavat omaisuudestaan maksimaalisen tuoton ja yksityiset rakennuttajat usein katsovat, että vapaarahoitteinen asuntotuotanto on tuottoisampaa. Lisäksi maanomistajat kokevat, että ARA-tuotannolla on hankkeen imagoa heikentävä vaikutus.

## 8.8 Kunnan velvoitteet maankäyttösopimuksissa

Kunnan velvollisuutena asemakaava-alueilla on yleisten alueiden toteuttaminen ilman erillistä kirjaamista sopimukseen, sillä maankäyttö- ja rakennuslaki niin velvoittaa. Kunnalle voidaan kirjata sopimukseen myös muita velvoitteita. Tässä työssä tehdyn tutkimuksen perusteella näitä kirjataan käytännössä hyvin vähän. Taulukossa 2 on esitetty sopimusosapuolien velvoitteita.

Tutkimukseen osallistuvissa kunnissa kunnille asetetaan velvoite ainoastaan kunnallistekniikan rakentamisesta. Aikataulu kirjataan sitovasti yhden kunnan sopimuksissa, muissa väljemmin. Kunnallistekniikan aikataulu voidaan sopia sellaisissa hankkeissa, joissa aikataulu on tiedossa. Kaavamutoshankkeissa kunnallistekniikka on helpommin saatavilla, joten hankkeen toteuttaminen on helpompaa. Kuntien kannalta haastetta tuo hankkeiden budjetointi ja se, että kunnat eivät voi lupautua kaavan toteuttamiseen ennen lainvoimaista asemakaavaa. Hankkeiden toteutus on myös huomioitava kuntien investiohjelmassa hyvissä ajoin. Tämän vuoksi kunnat kirjaavatkin kunnallistekniikan rakentamiseen liittyvät velvoitteet hyvin väljästi sopimukseen. Aikataulun lisäksi maankäyttösopimukseen voidaan kirjata ehtoja kunnalle maanvaihoista. Vaikka Helsingin seudulla kunnille kirjataan sopimuksissa joitain velvoitteita, ei kunnille vaadita kuitenkaan sanktioita sopimusvelvoitteiden vakuudeksi.

Sopimuksen toteutumista voi helpottaa, mikäli sopimuksissa mainitaan mitä kunnallistekniikkaa alueelle rakennetaan ja millaisessa aikataulussa kunnallistekniikka rakennetaan. Vantaalla sopimukseen kirjataan 18 kuukauden rakentamisaika sopimuksen voimaantulosta. Kun tieto kunnallistekniikan rakentamisesta on saatavilla jo hankkeen alkuvaiheessa, voi maanomistaja tarkastella, mitä hänellä on oikeasti mahdollista rakentaa.

Kunnat ovat hoitaneet velvoitteensa sopimusten mukaisesti eikä kunnille ole siten tullut seuraamuksia sopimusehtojen laiminlyönnistä. Vaikka kunnille ei ole juurikaan asetettu sopimuksissa aikatauluvelvoitteita, on kunnissa kuitenkin onnistuttu kohdistamaan sopimuskorvaukset kunkin alueen toteuttamiseen kohtuullisessa ajassa. Keskimäärin kuntaan luotetaan sopimuskumppanina eikä kunnalta vaadita sopimuksissa kovinkaan paljoa.

Taulukko 2. Sopimusosapuolten veloitteet maankäyttö Sopimuksissa

<b>Kunnan veloitteet</b>	<b>Maanomistajan veloitteet</b>
Kunnallistekniikan rakentaminen ja mahdollinen aikataulu	Vakuudet
Maanvaihdot	Sopimuskorvaukset
	Rakentamisvelvoite
	Rakentamisen laatu
	Edelleenluovutuskielto
	Ilmoitusvelvollisuus

## 8.9 Kehittämisideoita toteutumisen edistämiseen

Helsingin seudun kunnissa maankäyttö Sopimusprosessit toimivat keskimäärin melko hyvin ja sopimukseen liittyvät asemakaavat toteutuvat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Tässä työssä tehdyssä tutkimuksessa selvitettiin myös kuntien kehittämisideoita maankäyttö Sopimusten toteutumisen edistämiseksi. Kunnissa heräsi toteutumisen edistämiseen seuraavia kehittämisajatuksia:

- Kunta voisi hyödyntää suhteitaan rakennusliikkeisiin informoimalla rakennusliikkeitä ja yhtiömuotoista kaavamutoshankkeen maanomistajaa yhteistyömahdollisuuksista esimerkiksi täydennysrakentamiskohteissa.
- Tiukkojen ehtojen kirjaaminen sopimukseen suurille rakennusliikkeille, joihin voidaan tarpeen mukaan tehdä helpotuksia.
- Sopimukseen ehto, jonka mukaan kunta voi lunastaa alueen, jos hanke ei toteudu.
- Sopimuskorvaukset etupainotteiseksi tonttien rakentumisen edistämiseksi.
- Rakentamisvelvoitteen käyttöönotto.
- Maapoliittisen ohjelman päivittäminen.

- Porkkanoita täydennysrakentamiseen.
- Maapoliittisen ohjelman selkeät pelisäännöt ja niiden yhdenmukainen noudattaminen.
- Sopimusmenettelyn selkeät ja yhdenmukaiset pelisäännöt.
- Sopimukseen kirjataan aikataulu ja sopimussakko. Sopimussakko lankeaa, jos aikataulu ei pidä.
- Toteutumista voitaisiin edistää myös esimerkiksi vapauttamalla sopimusosapuoli osittain korvauksista, mikäli hanke toteutetaan sovitussa aikataulussa.
- Sopimusosapuolen taustojen huolellisempi selvittäminen, jotta kunta voi varmistua, että osapuolella on realistiset mahdollisuudet toteuttaa hanke.
- Sopimuskyynnyksen nostaminen voi helpottaa asemakaavaprosessin läpivientiä.

## 9 Maankäyttösopimusten toteutumisen seuranta Helsingin seudulla

Maankäyttösopimus allekirjoitetaan usein juuri ennen asemakaavan hyväksymistä kunnanhallituksessa tai valtuustossa. Kun asemakaava saa lainvoiman, astuu sopimus sen sisältämine ehtoineen voimaan. Mitä tapahtuu tämän jälkeen ja kenen vastuulle sopimuksen toteuttamisen seuranta kunnissa vierii?

Tutkimukseen osallistuneista kunnista Espoossa ja Vantaalla vaikuttaa olevan selkeää toimintatapa sopimusten seurannasta ja tehtävänjaosta sekä toimiva prosessi ja järjestelmä, jolla hallita seuranta. Muissa kunnissa seuranta on enemmän tai vähemmän systemaattista ja seurantajärjestelmänä toimii pääosin virkamiesmuisti.

### 9.1 Seurantaorganisaatio

Maankäyttösopimuksen seurantaan vaikuttavia tekijöitä ovat sopimukseen kirjattujen ehtojen määrä ja vaikuttavuus sekä hankkeen pituus.

Sopimusten toteutumiseen liittyviä seurattavia asioita ovat muun muassa seuraavat:

- Sopimuksen allekirjoittaminen
- Vakuuden asettaminen ja voimassapito
- Asemakaavan lainvoimaistuminen
- Sopimuskorvausten maksaminen ja alueluovutukset
- Vakuuden palauttaminen
- Kunnallistekniikan rakentaminen ja aikataulu
- Johtojen siirtäminen
- Luovuttaminen kolmannelle
- Rakentamisvelvollisuus ja aikataulu
- Sopimuksen päättäminen

Maankäyttösopimusten seuranta voidaan katsoa jakautuvan karkeasti kahteen eri osaan, joiden seurannasta huolehtivat yleensä kuntaorganisaation eri osat. Seurannasta

ja sopimuksen toteuttamisesta huolehtii maankäyttösopimusta valmisteleva organisaation osa, kunnes asemakaava on lainvoimainen ja sopimusehdot astuvat voimaan. Tämän jälkeen seurantavastuu siirtyy kunnallistekniikan rakentamisesta vastaavalle organisaation osalle. Tällainen selkeä kahtiajako toimii ainakin Espoon ja Vantaan organisaatioissa. Sopimusten seurantaan, erityisesti sopimuskorvausten maksamisen ja muiden kunnan kannalta merkittävien velvoitteiden osalta, voivat osallistua myös kunnan juristit tai taloushallinnon henkilöt. Lisäksi monissa kunnissa perustetaan suuria hankkeita varten seurantaryhmä, joka koostuu sopimusosapuolten edustajista. Seurantaryhmä seuraa hankkeen etenemistä kokoontuen säännöllisesti, kunnes alue on rakennettu. Seurantaryhmien koetaan helpottavan sopimusten seuranta kunnissa.

## 9.2 Seurannan haasteet

Maankäyttösopimusprosessi ja sopimuksen toteuttaminen voi olla hyvin pitkä prosessi kaikkine osineen ja osatekijöineen. Espoossa ja Vantaalla, jossa seurantamenettely vaikuttaa olevan muita kuntia selkeämpi, esiintyy seurannan haasteita vähemmän kuin muissa kunnissa.

Seurannan haasteeksi koetaan hyvän seurantatyökalun puuttuminen. Suurissa hankkeissa seuranta helpottaa seurantaryhmän toiminta, mutta pienemmissä hankkeissa suuri ongelma on seurannan muistinvaraisuus ja seurannan vastuun henkilöityminen. Lisäksi tiedonkulun heikkous kaavan lainvoimaistumisesta sekä alueen kunnallistekniikan rakentamisesta ja sen tilasta koetaan joissain kunnissa haasteeksi. Seurannan henkilöityminen tuo erityisiä haasteita henkilöstön vaihtumisen yhteydessä. Lisäksi sopimuskorvausten perinnässä koetaan joissain kunnissa olevan haasteita. Sopimuskorvaukset voidaan tulouttaa kunnallistekniikan rakentamisen mukaan, jolloin rakentamisen tilan pitäisi olla selvillä ja tiedon kulkea hyvin korvausten perimiseksi. Perinnälle tuovat haastetta myös pitkälle aikavälille ulottuvien hankkeiden maksujen periminen. Myös sopimuksen päättämiseen katsotaan liittyvän ongelmia: kunnassa ei ole selkeää käytäntöä sille, miten sopimus katsotaan toteutuneeksi ja päättyneeksi. Henkilöstöressurssien puutteen katsotaan myös aiheuttavan haasteita sopimusten seurannassa. Tuusulassa, jossa sopimuksissa kirjataan myös rakentamisvelvoite, koetaan rakentamisvelvoitteen kirjaamisen aiheuttavan lisätyötä sopimusten seurantaan. Rakennusten rakentamisen seurannan koetaankin olevan myös yksi haaste sopimusten seurannassa. Suuremmissa orga-

nisaatioissa pohditaan kenen vastuulle tällainen seuranta kuuluisi, ja pienemmissä organisaatioissa painitaan rakentamisen seurantaan vaadittavien resurssien puutteen kanssa.

Niissä kunnissa ja hankkeissa, joissa sopimuskorvauksiin liittyy kunnallistekniikan rakentamisen etenemisen mukainen maksusuorite, saadaan käynnissä olevista hankkeista tietoa maksujen osalta ainakin kerran vuodessa tilinpäätöksen yhteydessä. Niissä hankkeissa, joissa sopimuskorvaukset ovat maa-alueuovutuksia, ei vastaavanlaista yhteenvedoa ole, koska sopimukseen liittyvät kiinteistöluovutukset tehdään yleensä heti asema-kaavan tultua lainvoimaiseksi.

### 9.3 Sopimusrikkomukset ja reagointi

Sopimukseen liittyvät sopimusrikkeet liittyvät yleisimmin sopimuskorvausten maksuihin, erityisesti korvausten maksamatta jättämiseen. Maksuongelmiin pyritään löytämään ratkaisu neuvottelemalla. Yleensä neuvottelujen lopputuloksena sovitellaan maksuaikataulua uudelleen ja joissain kunnissa rahakorvaus on voitu muuttaa tapauskohtaisesti maa-aluekorvaukseksi, jos rahamaksun suorittamisessa on ollut maanomistajalla haasteita.

Mikäli sopimukseen kirjataan muita veloitteita, mutta niiden laiminlyönnistä ei kirjata sopimussakkoa, kunnan mahdollisuus sitouttaa sopimusosapuoli velvoitteisiin on melko pieni ellei osapuolella ole omaa intressiä niiden toteuttamiseen. Sanktioimattomien velvoitteiden toteuttamista voidaan lähteä hakemaan epäonnistuneiden neuvottelujen jälkeen ainoastaan oikeusteitse.

Kunnat vaikuttavat olevan hyvin joustavia ja neuvottelukykyisiä sopimuksen toteutumisen edistämiseksi. Sopimuksen toteutuminen on kuitenkin myös kunnan intressissä, varsinkin sopimuskorvausten maksamisen, mutta myös alueen rakentumisen osalta.

### 9.4 Seurannan kehittäminen

Maankäyttö sopimusten seurannalla on Helsingin seudulla monet kasvot ja seurantaprosessi poikkeaa organisaatiosta ja hankkeesta riippuen. Espoossa ja Vantaalla seurannan kehittämiseksi ei nähdä yhtä paljon tarvetta kuin muissa kunnissa. Tämä johtunee

toimivasta seurantamenettelystä. Muissa kunnissa selkeästi suurin kehittämiskohde olisi maankäyttösopimusten seurantaan soveltuvan järjestelmän käyttöönotto. Kunnissa peräänkuulutetaan järjestelmää, jolla voidaan helposti seurata hankkeen aikataulua ja sopimusvelvoitteita. Järjestelmään kaivattaisiin myös automaattisia hälytyksiä, jotka ilmoittaisivat, kun hankkeessa on edetty tilaan, joka edellyttää toimenpiteitä. Kehittämistä kaivattaisiin myös hankkeiden historiatietojen löydettävyyteen ja jatkuvuuden säilyttämiseen, johon ratkaisuna voisi juurikin olla parempi seurantajärjestelmä. Myös resurssien lisääminen maankäyttösopimusten seurantaan koettiin yhdessä kunnassa kehittämisen kohteeksi. Lisäksi muita kehittämistä vaativia kohtia sopimusten seurannassa koettiin olevan asuinrakentamisen toteutumisen seuranta sekä velvoitteiden seurannasta aiheutuvan käsityön korvaaminen automatisoinnilla.

## 10 Lopuksi

Maankäyttösopimukset kuuluvat Helsingin seudun kuntien maapolitiikkaan. Toisissa kunnissa niillä on suurempi merkitys yhdyskuntarakenteen muodostajana ja eheyttäjänä kuin toisissa. Maankäyttösopimusten käyttöön vaikuttavat niin kunnan maanomistustilanne kuin kunnan maapoliittiset linjaukset ja kuntien vuosittaiseen sopimusten määrään vaikuttavat erityisesti yleinen markkinatilanne ja kunnan vetovoima rakentamisen näkökulmasta.

Maankäyttösopimusten toimivuus välineenä kaavoittaa yksityisessä omistuksessa olevaa maata tunnustetaan kunnissa erityisesti asemakaavamuutoshankkeissa. Ensimmäisen asemakaavan yhteydessä maankäyttösopimuksilla on myös oma paikkansa, mutta tällaisten sopimusten tekemiseen ja toteuttamiseen liittyy huomattavasti enemmän haasteita. Myös sopimusprosessi ja sopimuksen toteutuminen on kaavamuutoshankkeita hitaampaa.

Helsingin seudulla, kuten muissakin kasvukeskuksissa tonteille on kysyntää, yleensä tarjontaa enemmän. Suuri kysyntä nostaa tonttien hintoja, ja näin ollen yksityiset maanomistajat ovat kiinnostuneita oman maaomaisuutensa kehittämisestä rakennettaviksi tonteiksi tai lisäämään jo rakennettujen tonttien rakennettavuutta. Intressi yksityisen maan kaavoittamiseen voi olla myös kunnalla, jos kunta tarvitsee alueen asemakaavoituksen piiriin kunnan maanomistuksen ollessa alueella heikko, eikä kunta pysty hankkimaan aluetta vapaaehtoisin kaupoin. Kunnalla voi olla myös intressi liittää kaava-alueeseen rakennettu kiinteistö, jota ei ole tarkoituksenmukaista hankkia kunnan omistukseen.

Helsingin seudun kunnat kokevat, että maankäyttösopimusten suurin hyöty liittyy kunnan rahoitusaseman helpottamiseen, kun rahoitus alueen yhdyskuntarakentamiseen saadaan asemakaavasta merkittävää hyötyä saavilta sopimusosapuolilta. Kunnat ovat kuitenkin sitä mieltä, että maankäyttösopimukset eivät ole kunnan talouden kannalta ns. perinteiseen maapolitiikkaan verrattuna yhtä hyvä vaihtoehto. Perinteisellä maapolitiikan harjoittamisella kunta saa omistamalleen raakamaalle laaditun asemakaavan aiheuttaman arvonnousun kokonaan itselleen ja tonttimyynnin tuloilla pystytään rahoittamaan asemakaava-alueen yleisten alueiden ja rakennusten toteuttaminen. Maankäyttösopimuksella kunta saa asemakaavan tuottamasta arvonnoususta itselleen sopimuskor-



vauksin enimmillään 60 % ja kaikki maanomistajat eivät välttämättä edes päädy sopimuskorvausten piiriin, jos merkittävä hyöty ei ylity. Merkittävänä hyötynä kunnissa käytetään yleensä tiettyä asemakaavan tuottamaa lisäkerrosneliömetrimäärää. Helsingin seudulla käytetään yleensä 500 k-m<sup>2</sup>:n kynnyistä, jonka ylittyessä sopimus on tehtävä.

Maankäyttösopimuksella veloitetaan asemakaavasta merkittävää hyötyä saava maanomistaja osallistumaan yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maanomistaja osallistuu yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sopimuskorvauksella rahakorvauksena tai maa-alueuovutuksena. Sopimuskorvaukset ja niiden maksamiseen liittyvät seikat kirjataan sopimukseen. Lisäksi sopimukseen voidaan kirjata sopimuksen ja asemakaavan toteutumisen varmistamiseen liittyviä kohtia. Vakuuksien kirjaaminen sopimukseen sopimuskorvausten maksamisen varmistamiseksi koetaan kunnissa erittäin tärkeänä, ja kaikki kunnat kirjaavat niitä sopimuksiinsa. Vakuudet koetaan erityisen tärkeänä sopimuksissa, joissa sopimuskorvaus suoritetaan rahana. Mikäli maa-alueuovutukset toimivat sopimuskorvauksina, voi vakuuden korvata kiinteistökaupan esisopimuksella. Rakentamisveloitetta käytetään Helsingin seudun kuntien sopimuksissa vähän, mutta kunnan luovuttamien tonttien luovutuskirjoissa käyttö on yleistä. Sopimussakkoja kirjataan maankäyttösopimukseen myös melko vähän. Sopimussakolla pyritään varmistamaan sopimusveloitteiden, kuten rakentamisveloitteen, ilmoitusvelvollisuuden tai edelleenluovutuskiellon toteutuminen. Sopimussakkoja ei ole kunnissa juuri peritty, mikä osoittaa, että ne ovat paikallaan sopimuksissa ja auttavat osapuolia muistamaan veloitteensa. Kunnat pyrkivät vaikuttamaan maankäyttösopimuksella myös rakennettavan alueen asuntotuotannon laatuun ja määrään. Kunnat kirjaavat sopimukseen ARA-tuetun asuntotuotannon veloitteen sellaisilla alueilla, joissa sen toteuttaminen on mahdollista. Kaikki kunnat eivät ARA-tuotantoa sopimuksissa vaadi. Kunnilla on velvoite yhdyskuntarakentamiseen, vaikka sitä ei sopimukseen kirjattaisikaan. Sopimukseen voidaan kirjata myös kunnan vastuulla olevaan rakentamiseen liittyviä seikkoja, kuten esimerkiksi kunnallistekniikan rakentamisen aikataulu. Kunnissa tällaisten sitovien aikataulujen kirjaaminen on budjetoinnin vuoksi melko haasteellista. Kuntia sitovia kohtia kirjataan sopimukseen hyvin vähän ja kuntiin luotetaan sopimuskumppanina yleisesti hyvin.

Sopimukseen kirjattavilla velvoitteilla varmistetaan alueen toteutuminen, tonttien rakentavuus ja tonttien rakentuminen sekä kunnan että maanomistajan edun näkökulmasta. Maankäyttösopimuksen ja asemakaavan toteutumista edistää parhaiten molempien sopimusosapuolten yhteinen intressi hankkeen toteuttamiseksi.

Maankäyttösopimusprosessi on kaavaprosessin vaiheisiin sidoksissa oleva prosessi ja molemmilla on vaikutusta toisiinsa niin hyvässä kuin pahassa. Maankäyttösopimus allekirjoitetaan yleensä juuri ennen asemakaavan hyväksymistä, ja sopimus ehtoineen astuu voimaan asemakaavan saatua lainvoiman. Kun sopimus astuu voimaan, käynnistyvät samalla sopimuksen mukaiset toimenpiteet, joiden toteutumista on kunnissa seurattava. Pitkälle ulottuvissa sopimuksissa seuranta voi olla erityisen haasteellista. Kunnissa sopimusvelvoitteiden toteutumista seuraavat sopimuksia laativat virkamiehet. Tämän lisäksi sopimuksen toteutumisen seurantaan osallistuvat kunnallistekniikan rakentamisesta vastaavat virkamiehet. Suurissa hankkeissa sopimuksien seuranta varten perustetaan erilliset seurantaryhmät, joiden toiminta helpottaa suuresti toteutumisen seuranta. Suuremmissa kuntaorganisaatioissa seuranta on Helsingin seudulla toimivaa, mutta pienimmissä kunnissa haasteita seurannalle aiheuttavat vähäiset resurssit, sopimusten seurannan muistinvaraisuus ja toimivan seurantajärjestelmän puuttuminen. Kun sopimusrikkettä havaitaan, kunnat ovat valmiita neuvottelemaan ratkaisun löytämiseksi ja sopimusehtoihin voidaan tehdä muutoksia hankkeen eteenpäin viemiseksi.

Vaikka maankäyttösopimukset ovat työläitä ja toisinaan pitkiäkin prosesseja, käytetään niitä Helsingin seudulla välineenä kaavojen toteuttamiseen. Kunnilla vaikuttaisi kuitenkin olevan suurempi intressi harjoittaa ns. perinteistä maapolitiikkaa, mutta kaikki hankkeet eivät etene tätä tietä, vaan tällaisten alueiden asemakaavoittamiseksi tarvitaan muita välineitä, kuten maankäyttösopimusta.

## Lähteet

Alastalo Mika. Kujala Hannu. 2015. Nurmijärven kunta. Haastattelu: 4.6.2015.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. 2013. ARA toimeenpanee valtion asuntopoliitiikkaa. <[http://www.ara.fi/fi-FI/ARAn\\_esittely](http://www.ara.fi/fi-FI/ARAn_esittely)> Luettu 5.4.2016.

Eerolainen Jussi. 2005. Maankäyttösopimukset – aitoa kumppanuutta? Maankäyttö 4/2005. <[http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk405/mk405\\_876\\_eerolainen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk405/mk405_876_eerolainen.pdf)> Luettu 27.1.2016. s. 12–14.

Haapanala Auvo. 2003. Kaavojen toteuttamiskustannusten asemakaavasta merkittävästi hyötyvät maanomistajat osallistumaan kustannuksiin. Maankäyttö 1/2003. <[http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk103/mk103\\_175\\_haapanala.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk103/mk103_175_haapanala.pdf)> Luettu 26.1.2016. s. 22–24.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 167/2002. <<https://www.edilex.fi/he/20020167>> Luettu 14.12.2015.

Hovila Ilari. 2011. Pääkaupunkiseudun erityistarpeet maapolitiikan oikeudellisena perusteluina. Ympäristöjuridiikka 2/2011. s. 8–39.

Hämäläinen Päivi. 2016. Tuusulan kunta. Sähköpostitiedoksianto 26.4.2016.

Hämäläinen Päivi. Kantola Jukka. 2015. Tuusulan kunta. Haastattelu 26.5.2015.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. 2008. Helsinki. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. <[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=272](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=272)> Luettu 20.1.2016.

Julkunen Hilikka. 2016. Espoon kaupunki. Sähköpostitiedoksianto 18.4.2016.

Julkunen Hilikka. Marttinen Janne. 2015. Espoon kaupunki. Haastattelu 3.6.2015.

Jääskeläinen Lauri. Syrjänen Olavi. 2010. Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Helsinki. Rakennustieto Oy.

Kauppinen Anna-Kaisa. 2015. Kirkkonummen kunta. Haastattelu 28.5.2015.

Keskinen, Mikko. 2010. Maapolitiikan ratkaisulla merkittävä vaikutus kuntatalouteen. Maankäyttö 1/2010. s. 21–23.

Kielitoimiston sanakirja. 2016. Verkkodokumentti. Kotimaisten kielten tutkimuskeskus. <<http://www.kielitoimistonsanakirja.fi/>> Luettu 7.2.2016.

Komitean mietintö 2002:2. Kaavojen toteuttamistoimikunnan mietintö. Helsinki. Ympäristöministeriö.

Kononen Aarno. Laine Ritva. Rinkinen Kristiina. 2009. Yhteensovittaan tontteja ja palveluita. Suomen kuntaliitto.

Kunnan lakisääteiset tehtävät. 2015. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. <<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/kunnan-tehtavat/lakisaateiset-tehtavat/Sivut/default.aspx>> Luettu 26.1.2016.

Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. 2007. Verkkodokumentti. Uudenmaan liitto. <[http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan\\_maapoliittinen\\_ohjelma\\_-\\_valmistelijan\\_kasikirja](http://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maapoliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja)> Luettu 10.10.2015.

Lainsäädännöllinen näkökulma. 2011. Maapolitiikan opas. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. <[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/lainsaadannollinen-nakokulma.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/lainsaadannollinen-nakokulma.aspx)> Luettu 10.9.2015.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. <<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>> Luettu 3.9.2015

Maankäytösopimukset. 2012. Maapolitiikan opas. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. <[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/maankayttosopimukset.aspx)> Luettu 10.9.2015.

Maapoliittiset linjaukset kaavoitusta, maanhankintaa ja maanluovutusta koskien. 2014. Vantaan kaupunki. Yrityspalvelut. Verkkodokumentti. <[http://www.vantaa.fi/instance/data/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaawwwstructure/113623\\_Mapo\\_2015\\_web.pdf](http://www.vantaa.fi/instance/data/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaaawwwstructure/113623_Mapo_2015_web.pdf)> Luettu 5.4.2016.

Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. 2009. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. <[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=293](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=293)> Luettu 14.11.2015.

Muistilista asemakaavoituksen käynnistämissopimuksen laatimisen yhteydessä käsiteltävistä ja mahdollisesti sovittavista asioista. 2003. Verkkodokumentti. Suomen kuntaliitto. Maapolitiikan työryhmä. <[http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan\\_opas/Sivut/asiakirjoja.aspx](http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/verkko-opaat/maapolitiikan_opas/Sivut/asiakirjoja.aspx)> Luettu 26.1.2016.

Rinkinen Kristiina. 2007. Asemakaavoituksen keston voi vaikuttaa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Suomen kuntaliitto. <[http://shop.kunnat.net/product\\_details.php?p=2956](http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2956)> Luettu 6.2.2016.

Rintamäki, Vesa. 2007. Maankäytösopimus. Katalyytti maapolitiikassa, kaavojen toteuttamisessa ja kuntataloudessa. Helsinki. Edita Publishing Oy.

Rintamäki Vesa. 2004. Verkkodokumentti. Maankäyttösopimus – maapolitiikkaa ja kaavoitusta samassa paketissa. Maankäyttö 4/2004. <[http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk404/mk404\\_65\\_rintamaki.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk404/mk404_65_rintamaki.pdf)> s. 12–16. Luettu 26.1.2016.

Selvitys maapolitiikan keinojen käytöstä ja toimivuudesta Uudenmaan kunnissa. 2016. Käsikirjoitus, Rinkinen Kristiina. Uudenmaan liitto.

Söyriä Pekka. 2015. Sipoon kunta. Haastattelu 7.5.2015.

Takalo-Eskola Tapio. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki. Ympäristöministeriö.

Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. 2006. Tonttitarjontatyöryhmän mietintö. Verkkodokumentti. Ympäristöministeriö. <[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41716/YMra\\_1\\_2006.pdf?sequence=1](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/41716/YMra_1_2006.pdf?sequence=1)> Luettu 26.1.2016.

Virtanen, Pekka. 2000. Kunnan maapolitiikka. Helsinki. Rakennustieto Oy

Virtanen, Pekka. 2003. Yhdyskuntasuunnittelun haasteita. Helsinki. Rakennustieto Oy.

Vähä-Piikkiö Armi. 2015. Vantaan kaupunki. Haastattelu 3.6.2015.

Yhdyskuntarakenne. 2014. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu. Verkkodokumentti. <[http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto\\_ja\\_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne](http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne)> Luettu: 23.12.2015.

## Haastattelukysymykset

### Maankäyttösopimusten käyttäminen

- Onko maankäyttösopimus ja sen käyttö mahdollistettu kunnan maapoliittisessa ohjelmassa?
- Onko kunnalla selkeä linja missä tapauksessa maankäyttösopimusta käytetään ja missä ei? Mitkä linjat ovat?
- Tyypillisesti maankäyttösopimukseen päädytään, koska...?
- Onko aloitteen tekijänä yleensä kunta vai maanomistaja? Missä tilanteessa?

### Maankäyttösopimusten sopimustekniikka

- Missä kaavavaiheessa sopimus yleensä allekirjoitetaan?
- Onko maanomistajien sitoutuneisuus sopimuksen allekirjoittamiseen erilainen eri kaavavaiheissa?
- Kariutuvatko tai vaikeutuvatko sopimusneuvottelut usein kesken kaavaprosessin ja jos kariutuvat tai vaikeutuvat niin mistä syystä? Mitä tapahtuu aloitetulle kaavahankkeelle?

### Maankäyttösopimusten toimivuus

- Toimivatko maankäyttösopimukset? Kokemukset yleisesti.
- Mikä hyöty maankäyttösopimuksesta on kaavahankkeelle? Onko kaavahanke saatu esimerkiksi toteutettua sujuvammin?
- Mitkä ovat maankäyttösopimusten ongelmakohtia?
- Mitä ja miten maankäyttösopimuksissa yleensä sovitaan infran suunnittelusta ja toteutuksesta sekä julkisten palveluiden tilojen rakentamisesta?

### Maankäyttösopimusten toteutuminen (alueen rakentuminen)

- Ovatko sopimushankkeet toteutuneet sovitusti? Aikataulussa? Laadullisesti? Yleisesti.
- Toteutuvatko sopimukset paremmin 1. asemakaavan vai asemakaavamuutoksen yhteydessä?
- Mitkä tekijät haittaavat/estävät sopimusten toteutumista?
- Vakuudet
  - o Onko vakuuksia kirjattu/käytetty sopimuksissa? Mitä vakuuksia? Miksi ei?
  - o Onko niiden tarkoitusperä tuottanut tulosta?
  - o Missä kaavavaiheessa vakuudet otetaan vastaan?
  - o Onko tapauksia, jossa ne ovat jääneet kunnalle?
  - o Onko vakuuksien käyttämisessä kehittämistä?
- Sopimussakko
  - o Onko kirjattu/peritty sopimussakkoa? Millainen on sopimussakko?
  - o Missä tilanteessa niitä kirjataan ja peritään?
  - o Sopimussakon suuruus?
  - o Ovatko ne toimineet?
  - o Onko sopimussakon käytössä kehittämistä?
- Rakentamisvelvoite
  - o Onko käytetty? Millaisia?

- Mitä tapahtuu, jos velvoitetta ei noudateta?
- ARA-velvoitteet
  - Onko sopimukseen kirjattu ARA-velvoitetta?
  - Onko ARA-tuotanto toteutunut sovitusti?
  - Mitä haasteita on ARA-velvoitteen käyttämisessä?
- Täydennysrakentaminen
  - Toimiiko maankäyttö sopimus täydennysrakentamisen edistämiseen?
  - Mitä keinoja sopimuksissa käytetään täydennysrakentamisen edistämiseksi? Kannusteet? Edullisemmat maankäyttömaksut?
- Kunnan velvoitteet
  - Mitä velvoitteita kunnalle yleensä kirjataan sopimukseen? (Kaavan aikataulu, kunnallistekniikan aikataulu?)
  - Onko kunta onnistunut täyttämään velvoitteensa sovitusti?
  - Mitä seuraamuksia kunnalle on tullut velvoitteiden laiminlyömisestä?
- Mihin suuntaan nykyistä kunnassa käytettävää sopimusmallia tulisi muuttaa, jotta se edesauttaisi paremmin sopimusten toteutumista?

### **Maankäyttö sopimusten toteutumisen seuranta**

- Seurataanko kunnassanne sopimusten toteutumista? Millaisella menetelmällä? Mitä seurataan? Kuka huolehtii seurannasta?
- Mitkä ovat toteutumisen seurannan suurimmat haasteet?
- Miten reagoidaan, jos havaitaan, että sopimus ei ole toteutunut sovitusti?
- Jon selviää, että maankäyttö sopimusta ei pystytä siihen asetetuilla ehdoilla noudattamaan ja päädytään neuvotteluihin toisen osapuolen kanssa. Onko tällainen toimintatapa? Käykö näin usein ja mitä neuvotteluilla tyypillisesti sovitaan?
- Miten maankäyttö sopimusten seurantaa tulisi kehittää kunnassanne?

### **Maankäyttö sopimusten kannattavuus**

- Koetteko maankäyttö sopimukset taloudellisesti kannattavina?
- Onko maankäyttö sopimusten käyttö joissain tapauksissa sopimusten taloudellista kannattavuutta merkittävämpi kaavahankkeen eteenpäin saamiseksi?

### **Kehittämisideoita toteutumisen edistämiseksi**

## Maankäyttösopimuksen muistilista, Kuntaliitto

### MUISTILISTA MAANKÄYTTÖSOPIMUKSEN LAATIMISEN YHTEYDESSÄ KÄSITELTÄVISTÄ JA MAHDOLLISESTI SOVITTAVISTA ASIOISTA

maapolitiikan työryhmä

Suomen Kuntaliitto

6.6.2003

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

#### SOPIJAPUOLET

xxx kunta

yhteystiedot...

jäljempänä tässä sopimuksessa "Kunta"

xxx maanomistajana

yhteystiedot...

jäljempänä tässä sopimuksessa "Maanomistaja".

#### SOPIMUSALUE

Sopimus koskee seuraavia kiinteistöjä:

xxx tila RN:o xxx kylässä, pinta-ala noin xxx ha.

xxx tontti nro xxx kaupunginosassa, pinta-ala xxx m<sup>2</sup>

,jäljempänä tässä sopimuksessa "Sopimusalue".

Sopimusalueen kokonaispinta-ala on noin xxx ha.

Sopimusalue on rajattu punaisella tämän sopimuksen liitekartassa xxx.



## SOPIMUSALUEEN NYKYINEN KAAVOITUSTILANNE

Sopimusalueella on voimassa seuraavat kaavat:

.....

## LÄHTÖKOHDAT

- viittaus: asemakaavan laatimista koskeva sopimus

.....

## SOPIMUKSEN TARKOITUS

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

## ALUEIDEN LUOVUTTAMINEN JA/TAI VAIHTAMINEN

Tähän maankäyttösopimukseen liittyvä maa-alueiden luovutusta koskeva kiinteistökaupan esisopimus allekirjoitetaan yhtä aikaa tämän sopimuksen allekirjoittamisen kanssa.

## MAHDOLLINEN PILAANTUNUT MAAPERÄ

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

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

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

## KUNNALLISTEKNIIKAN SEKÄ YLEISTEN ALUEIDEN RAKENTAMINEN JA KUNNOSAPITO

### Kadut ja muut yleiset alueet

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

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

### Vesi- ja jätevesihuollon järjestäminen

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

### Johtojen ja laitteiden siirtäminen

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

- tarvittavat rasitteet

### Autopaikkojen järjestäminen

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

- tarvittavat rasitteet

### Kilpailuttaminen

- laki julkisista hankinnoista [linkki Anteron tekstiin]

## KORTTELIEEN RAKENTAMINEN, RAKENTAMISTAPA JA –AIKATAULU

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

- Kaupunginosa/kortteli/tontti
- Toteutusmäärä(km<sup>2</sup>/ % rakennusoikeudesta)
- Aikataulu (mennessä)

.....

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

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

#### MUUT KORVAUKSET

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

#### RAKENTAMATTOMAN MAAN EDELLEENLUOVUTUS

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

#### VAKUUDET

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

#### SOPIMUSSAKKO

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

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

- sopimussakko rahakorvausten lisäksi maa-alueluovutuksina (kiinteistöluovutuksen esisopimus)

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

#### SOPIMUKSEN VOIMAANTULO JA SITOVUUS, SEKÄ RAUKEAMINEN

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

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

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

#### SOPIMUKSEN PÄÄTTYMINEN

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

#### ERIMIELISYYKSIEN RATKAISEMINEN

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

Päiväys ...  
Allekirjoitukset