

Maapoliittinen ohjelma VII, osa 1

1. MAAPOLITIikka

1.1. Maapoliittikka osana kaupungin kehittämistä

Maapoliittikalla tarkoitetaan niitä julkisen vallan toimenpiteitä, jotka liittyvät alueiden hankintaan, hallintaan ja luovutukseen.

Maapoliittikka palvelee kaupungin asukkaiden ja elinkeinoelämän etuja turvaamalla osaltaan edellytykset suunnitelmalliselle ja edulliselle rakentamiselle sekä terveellisen ja viihtyisän ympäristön luomiselle.

Maapoliittikan hoidossa tärkeimmät vaiheet ovat raakamaan hankinta ja rakennuskelpoisen tontin luovuttaminen. Maapoliittikka liittyy kiinteästi kaavoitukseen ja kunnallistekniikan toteuttamiseen. Maan hankinnasta tontin luovuttamiseen kuluva aika voi vaihdella parista vuodesta jopa vuosikymmeniin.

1.2. Maapoliittikan keskeiset tavoitteet ja keinot

Maapoliittiset keinot tulee valita hyväksytyistä tavoitteista lähtien. Keinojen pitää olla sekä tehokkaita että tavoitteisiin nähden oikeassa suhteessa. Tavoitteet vesittyvät, jos keinot ovat kelvottomia. Seuraavassa esitetään maapoliittikan tavoitteita ja keinoja yleisellä tasolla. Laajemmassa yhteydessä maapoliittikan tavoitteet voidaan puolestaan nähdä keinoina toteuttaa kaupunkitason tahtotilaa.

TAVOITTEET	KEINOT
<p><u>Riittävä tonttitarjonta</u> Kaupungilla on jatkuvasti tarjolla kiinnostavia tontteja asumiseen ja yrittämiseen.</p>	<p><u>Maanhankinta</u> Kaupungin kehittämiseksi tarvittava maa hankitaan oikeasta paikasta, oikeaan aikaan, kohtuulliseen hintaan ja maanomistajia tasapuolisesti kohdellen.</p>
<p><u>Kestävä kehitys</u> Alueiden hankinta, suunnittelu, rakentaminen ja luovutus sopeutetaan kaupungin taloudellisiin mahdollisuuksiin sekä terveellisen, turvallisen, energiatehokkaan ja viihtyisän elinympäristön vaatimuksiin.</p>	<p><u>Kaavoitus</u> Uudet asemakaavat laaditaan pääasiassa kaupungin omistamalle maalle. Kaavoitettujen tonttien varanto vastaa 3-5 vuoden rakentamistarvetta.</p>
<p><u>Vaikuttavuus markkinoihin</u> Omalla aktiivisella maapoliittikallaan kaupunki vakauttaa maakaupan yleisiä markkinoita.</p>	<p><u>Kunnallistekniikan rakentaminen</u> Kunnallistekniikan rakentaminen ajoitetaan tonttien luovutukseen nähden kustannustehokkaasti. Valmiin kunnallistekniikan piirissä on 1-2 vuoden tarvetta vastaava määrä tontteja. Tehokkaalla maapoliittikalla tuetaan kunnallistekniikan rahoitusta.</p> <p><u>Tonttien luovutus</u> Tonttien luovutusperusteilla edistetään laadukasta rakentamista ja vetovoimaisen kaupunkikuvan kehittämistä. Tonttien luovutushinnat ja -ehdot ovat valtakunnallisesti kilpailukykyiset ja alueellisesti houkuttelevat. Luovutusehdoilla estetään keinottelu kaupungin tonteilla.</p>

Maapolitiikan laadullisia ja määrällisiä tavoitteita sekä yksityiskohtaisempia keinoja tarkastellaan lähemmin erityisesti maanhankintaa ja maanluovutusta koskevissa luvuissa.

1.3. Maapoliittisen ohjelman rooli

Maapolitiikassa kuntalaisilla ei ole subjektiivisia oikeuksia. Päätöksenteossa on todellisia vaihtoehtoja, joiden välillä voidaan tehdä valintoja. Samalla kysymyksessä ovat usein suuret taloudelliset arvot.

Tällainen asetelma on omiaan koettelemaan hallinnon oikeusperiaatteita (tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus, luottamuksensuoja). Maapoliittisella ohjelmalla asetetaan maapolitiikan tavoitteita ja keinoja koskevat yhteiset pelisäännöt. Ohjelmaan sitoutuminen tukee toiminnan pitkäjänteisyyttä ja johdonmukaisuutta.

Maapoliittisten toimenpiteiden perusteeksi riittää yleensä, että ne ovat kaupunginvaltuuston vahvistaman ohjelman mukaisia. Ohjelmasta poikkeamisille on puolestaan oltava painavat syyt ja ne on perusteltava avoimesti ja huolellisesti.

2. MAANHANKINTA

2.1. Maanhankinta 1998–2007

Edellisen maapoliittisen ohjelman laatimisvaihetta seuranneena kymmenvuotiskautena 1998–2007 kaupunki on hankkinut maata 894 hehtaaria. Tästä on ollut raakamaata runsaat puolet eli keskimäärin 50 hehtaaria vuodessa. Maapoliittiseen ohjelmaan kirjattu tavoite on ollut 40 hehtaarin vuotuinen raakamaanhankinta. Maanhankintaan kaikkiaan on käytetty varoja vuosittain keskimäärin 1,4 miljoonaa euroa. Keskiarvoa vääristävät vuosi 2005, jolloin tehtiin Metso Oyj:n kanssa poikkeuksellinen 3,75 miljoonan euron kauppa, ja vuosi 2007, johon kasautui runsaasti erilaisia, mm. rakennuksia sisältäviä hankintoja (Sunniemen kartano, Pohjoisen Maa-Porin tulvareitti, raakamaan lunastus Tuorsniemessä).

Kaupungin maanhankinta vuosina 1998–2007

	sopimusten lkm	saatu maata ha	josta raakamaa- ta ha	menot 1000 €
1998	17	39	16	301
1999	14	2	0	461
2000	29	63	45	719
2001	22	56	14	476
2002	20	75	51	1.020
2003	26	76	52	962
2004	36	155	56	1.437
2005	30	61	56	4.267
2006	37	145	52	1.229
2007	26	222	160	3.364
Yhteensä	257	894	502	14.236

2.2. Mitä hankitaan

Porin kaupunki on ns. vanha kaupunki, joka on saanut perusmaaomaisuutensa lahjoitusmaana. Yhdyskuntakehityksen myötä kaupunki on erityisesti 1960-luvun lopulta lähtien hankkinut lisämaata. **Maata hankitaan ensisijaisesti asemakaavoitettujen alueiden laajentamista varten.**

2.2.1. Raakamaa

Raakamaalla tarkoitetaan pääasiassa rakentamatonta aluetta, jolla ei ole vielä asemakaavaa, mutta joka lähitulevaisuudessa on tarkoitus kaavoittaa suunnitelmalliseen yhdyskuntarakentamiseen.

Pitkjänteinen raakamaan hankinta on hyvin hoidetun maapolitiikan perusta. Maan hankkimisella kaupungin omistukseen ennen kaavoitusta saavutetaan monia etuja. Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu toteutuu muita vaihtoehtoja paremmin ja eturistiriidat ovat vähäisempiä. Kaavoituksen jälkeen myös kunnallistekniikan rakentaminen ja tonttien luovutus voidaan kaupungin ohjauksessa ajoittaa kustannustehokkaasti.

Raakamaan hankinta keskitetään yleiskaavoituksen osoittamille kasvusuunnille, jotka tulevat asemakaavoitettavaksi noin kymmenen vuoden kuluessa. Ensisijaisesti hankitaan maita nykyisten asemakaava-alueiden liepeiltä tai välialueilta. Huomioon otetaan myös kaupungin aikaisempi maanomistus alueella, koska se lyhentää todennäköistä asemakaavoitusaikataulua.

Maankäytön suunnittelussa on hyvä olla vaihtoehtoja. Riittävällä raakamaareservillä varmistetaan tarvittava liikkumavara kaavoitukselle ja kunnallistekniikan rakentamiselle sekä myös maanhankintatoimelle itselleen.

Raakamaa hankitaan pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin tai vaihdoin. Ne eivät aina toteudu tai ajoitu kaupungin toiveiden mukaisesti. Kaupungilla pitää olla valmius ostaa silloin, kun myyjällä on valmius myydä. Aktiiviset hankintatoimet on aloitettava noin kymmenen vuotta ennen tonttien ajateltua luovutusajankohtaa.

Asemakaavoitetun taajama-alueen laajentamistarve on kantakaupungin yleiskaavan selostuksen mukaan asumisen osalta noin 50 hehtaaria vuodessa ja yritysalueiden osalta muutama hehtaari vuodessa. Vuodesta 2002 lähtien vuotuinen raakamaan hankinta on ylittänyt 50 hehtaaria. Tämä taso on kyettävä säilyttämään. **Tonttitarjonnan turvaamiseksi raakamaita hankitaan vuosittain keskimäärin yli 50 hehtaaria.**

2.2.2. Vaihtomaa

Moni maanomistaja haluaa vaihtomaata vastineeksi omistamansa kiinteistön luovuttamisesta. Vaihtomaiden ostaminen on raakamaan hankintaan tähtäävä välivaihe.

2.2.3. Yleiset alueet

Kaupungin tulee hankkia omistukseensa kadut, puistot yms. yleiset alueet sekä kaupungin tarpeisiin tarkoitetut yleisten rakennusten korttelialueet.

Katualueet kaupunki saa omistukseensa lain nojalla helposti. Muita yleisiä alueita hankitaan sitä mukaa, kun maanomistajat tarjoavat niitä kaupungille tai kun kaupungin tarve vaatii.

2.2.4. Muut alueet

Asemakaavoitetun rakennusmaan hankkiminen on poikkeuksellista. Hankinta voi olla perusteltua, jos vajavaisesti toteutuneen alueen käyttötarkoitus on muuttumassa olennaisesti.

Erityisalueita tarvitaan moniin teknisen huollon tarpeisiin. Tällaisia ovat mm. maanainesten ottamisen ja jätehuollon vaatimat alueet.

Kaupungilla on laajat alueet asukkaiden lähivirkistykseen ja retkeilyyn. Virkistysaluejärjestelmää kehitetään hankkimalla uusia alueita tarpeen mukaan.

Suojelualueiden hankkiminen kuuluu pääasiassa valtiolle. Erityisistä syistä kaupunki voi kuitenkin hankkia suojeltaviksi tarkoitettuja kohteita silloin, kun ne täydentävät suojelualueverkkoa tai niillä on merkitystä virkistys-, opetus- ja lähiluontokohteina.

2.3. Miten hankitaan

2.3.1. Kauppa

Vapaaehtoinen kauppa on pääasiallinen maanhankintakeino. Aloite kaupantekoon voi tulla joko maanomistajalta myyjänä tai kaupungilta ostajana.

2.3.2. Vaihto

Maanvaihto on niin ikään vapaaehtoinen maanhankintamuoto. Kaupunki suosii lähtökohtaisesti suoraa kauppaa. Maiden vaihtamista ehdottaa useimmiten maatilatalouden tuotantokapasiteetin säilyttämistä tavoitteleva osapuoli, joka on luovuttamassa maata kaupungille.

2.3.3. Maankäyttösopimus

Asemakaavoituksen yhteydessä voidaan maankäyttösopimuksilla hankkia kaupungin omistukseen lähinnä kaavaehdotuksessa osoitettuja yleisiä alueita. Maankäyttösopimuksia käsitellään tarkemmin jäljempänä 3. luvussa.

2.3.4. Katualueen siirtyminen kunnalle

Ensimmäisen asemakaavan mukaiset katualueet kaupunki saa omistukseensa yleisen alueen lohkomisella ja useimmiten korvauksetta. Katualueen siirtymisestä kunnalle säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 94 §:ssä, haltuunotosta lain 95 §:ssä, katualueen korvaamisesta lain 104 §:ssä sekä rakennusten, puiden, istutusten, laitteiden ja erityisen vahingon korvaamisesta lain 108 §:ssä.

2.3.5. Etuosto

Etuostolain 1 §:n mukaan kunnalla on etuosto-oikeus kunnassa sijaitsevan kiinteistön kaupassa. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamis-

ta sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten. Tarkoitussidonnaisuudesta seuraa, ettei etuosto-oikeutta voida käyttää esim. vaihtomaan hankkimiseen.

Lain 2 §:n mukaan etuosto-oikeudella tarkoitetaan kunnan oikeutta lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeuden käyttämisellä eli etuostolla kunta tulee ostajan sijaan kaupassa sovitulla ehdoilla.

Lain 5 ja 6 §:ssä on säädetty, milloin etuosto-oikeutta ei ole. Etuosto-oikeuden ulkopuolelle jäävät mm. enintään 5.000 m² käsittävät luovutukset, luovutukset eräiden lähisuku-laisten kesken sekä tilanteet, joissa etuostoa, huomioon ottaen ostajan ja myyjän välinen suhde, on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Etuoosto-oikeutta harkittaessa otetaan huomioon yleiskaavoituksen osoittamat kasvusuunnat. Etuosto-oikeutta käytetään, jos kaupan kohteen hankkiminen kaupungille on maapoliittisten tavoitteiden kannalta tarpeellista ja jos kauppahinta on hyväksyttävissä.

Etuoosto-oikeuden merkitys on vähäinen. Kohteet ovat sijainniltaan, laajuudeltaan, luovutusajankohdaltaan ja kauppahinnaltaan muiden sopimia ja kaupungin maanhankinnan kannalta siten sattumanvaraisia.

2.3.6. Lunastus

Lunastus tarkoittaa omaisuuden hankkimista yleiseen tarpeeseen hallintotoimin, laissa säädettyssä järjestyksessä ja lain nojalla määrättävää korvausta vastaan. Maapoliittinen lain-säädäntö tarjoaa kunnalle useita eri lunastusperusteita.

Lunastusmahdollisuutta ei voida etukäteen sulkea pois maapoliittisesta keinovalikoimasta ilman, että toiminnan uskottavuus kärsisi. Lunastukseen turvaututaan kuitenkin vain poikkeustapauksissa. Lunastustarve voi syntyä, jos maanomistaja ei suostu myymään aluetta millään hinnalla tai vaatii alueesta kohtuutonta korvausta taikka jos kiinteistöjen omistussuhteet ovat epäselvät.

Lunastusta käytetään tarvittaessa, jos kunnan suunnitelmallinen kehittäminen toisaalta ja maanomistajien tasapuolinen kohtelu toisaalta sitä vaativat.

2.3.6.1. Rakennuspoliittinen lunastus

Ympäristöministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten (maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 1 momentti).

2.3.6.2. Yleiskaavaan perustuva lunastus

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka on yleiskaavassa osoitettu liikenneväyläksi, asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen ja jota tarvitaan kunnan suunnitelmanmukaiseen yhdyskuntakehitykseen, sekä alueen, joka on tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän laitokselle tai muihin näiden tarpeisiin. Asuntorakentamiseen tai siihen liittyvään yhdyskuntarakentamiseen lunastettavaan alueeseen voi sisältyä myös virkistys- ja suojelualuetta (maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n 3 momentti).

2.3.6.3. Asemakaavaan perustuva lunastus

Kunta saa asemakaava-alueella ilman erityistä lupaa lunastaa sellaisen yleisen alueen sekä sellaisen yleisen rakennuksen asemakaavan mukaisen tontin, joka asemakaavassa on tarkoitettu kunnan laitokselle tai kunnan muihin tarpeisiin (maankäyttö- ja rakennuslain 96 §). Näissä tapauksissa kunnalla on eräin rajoituksin myös lunastusvelvollisuus, jos maanomistaja niin vaatii (maankäyttö- ja rakennuslain 101 ja 102 §).

Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle luvan lunastaa rakennuskorttelin tai asemakaavaan sisältyvän muun alueen, jos sen lunastaminen on kaavan toteuttamisen kannalta perusteltua ja yleinen tarve sitä vaatii (maankäyttö- ja rakennuslain 100 §).

2.3.6.4. Rakentamiskehotukseen perustuva lunastus

Rakentamiskehotuksella tähdätään ensisijaisesti rakennetun kunnallistekniikan käyttöasteen nostamiseen sekä tonttitarjonnan lisäämiseen silloin, kun kaupungin oma tarjonta on riittämätöntä. Rakentamiskehotusta ja siihen perustuvaa lunastusta käsitellään tarkemmin jäljempänä 4. luvussa.

2.3.6.5. Tontin osan lunastus

Rakennuskelpoisen tontin muodostamiseksi tontin osan omistajalla on kiinteistönmuodostamislain 62 §:n mukaan oikeus lunastaa toiselle kuuluva alue tontista. Etuoikeus lunastukseen on arvokkaimman osan omistajalla. Kunnalla on lisäksi viimesijainen lunastusoikeus, jos kukaan omistajista ei ole pannut lunastusvaatimusta vireille vuoden kuluessa asemakaavan ja siihen sisältyvän tai erillisen tonttijaon voimaantulosta. Eräissä tapauksissa kunnalla voi olla myös lunastusvelvollisuus.

Tontin omistuksen yhtenäistämässä vapaaehtoiset kaupat ja tilusvaihdot ovat ensisijaisia tontin osan lunastukseen nähden. Kaupat ja vaihdot, joissa kaupunki on osapuolena, syntyvät yleensä kaupunginvaltuuston kaupunginosittain vahvistamin yksikköhinnoin. Joissain tapauksissa lunastus voi olla kauppa yksinkertaisempi menettely, vaikka osapuolet sopivatkin korvauksesta.

2.4. Hankittavan maan hinnoittelu

2.4.1. Raakamaan hinnoittelu

Käyvällä arvolla tarkoitetaan alueella tehtyjen kauppojen tilastollista keskiarvoa. Porissa kaupunki on lähes yksinomainen raakamaakauppojen tekijä. Tästä syystä käyvän arvon merkitystä raakamaan hinnoittelun perusteena voidaan kritisoida. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus johtaa kuitenkin toisaalta samansuuntaiseen hinnoitteluun.

Raakamaan hinnoittelussa odotusarvolla on keskeinen sija. Odotusarvolla tarkoitetaan arvoa, joka alueella katsotaan olevan sen takia, että sitä tulevaisuudessa voidaan käyttää tuottavammin. Odotusarvo on aina korkeampi kuin kyseisen maan nykyinen eli lähinnä maatalousmaan käyttöarvo.

Odotusarvon kannalta ratkaisevaa on, millä todennäköisyydellä ja missä ajassa alue saatetaan kaavoituksella rakentamisen piiriin. Mitä enemmän kaupungilla on vaihtoehtoisia kasvusuuntia, sitä pienempiä ovat odotusarvot.

Raakamaan hinnoitteluun vaikuttavat sijainnin ohella mm. alueen yleinen sopivuus rakentamiseen, maan nykyinen käyttöarvo, puuston arvo ja mahdolliset rasitteet.

2.4.2. Yleisten alueiden hinnoittelu

Katu-, liikenne-, puisto- ja virkistysalueet pyritään saamaan raakamaan hinnalla. Yleisten rakennusten korttelialueet hinnoitellaan viereisten asuntoalueiden hinnan mukaan. Asemakaavan muutoksella muodostetun yleisen alueen hinta määräytyy useissa tapauksissa alueen aiemman käyttötarkoituksen perusteella.

2.4.3. Myyjän veroetu

Mm. kuntien maanhankintaa tuetaan verotuksellisesti siten, että myyjänä olevan luonnollisen henkilön saama luovutusvoitto on osittain verovapaa. Jos kiinteä omaisuus nimittäin luovutetaan valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle, luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennetään vähintään 80 prosenttia (tuloverolain 49 §). Muissa luovutuksissa vastaava vähennys on 20 prosenttia tai, jos luovutettu omaisuus on ollut luovuttajalla vähintään 10 vuoden ajan, 40 prosenttia luovutushinnasta.

Veroedun ensisijaisena tarkoituksena on lisätä omistajan myyntihalukkuutta eikä sillä siten lähtökohtaisesti ole hinnoitteluvaikutusta. Tarjoustilanteessa myyjän veroetu tuottaa kuitenkin kaupungille kilpailuetua yksityiseen ostajaan nähden.

Etuostolla kunnan katsotaan tulleen luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan kaupante kohetkellä. Myyjä saa siten hyväkseen edellä kerrotun veroedun. Tämä on omiaan lieventämään niitä kielteisiä piirteitä, joita myös myyjäpuolet kokevat etuostossa olevan.

2.5. Maanhankinnan päätöksenteko

Luottamuselinten ja viranhaltijoitten toimivalta ratkaistaan johtosäännöillä ja erillisillä delegointipäätöksillä. Maanhankintaan ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista.

2.5.1. Kaupat ja vaihdot

Vapaaehtoisissa oikeustoimissa toimivaltaa jaetaan euromääräisin hankintarajoin.

Tekninen lautakunta ratkaisee enintään 100.000 euron arvoisten ja kaupunginhallitus enintään 250.000 euron arvoisten maa-alueiden hankkimista koskevat asiat. Vaihdon yhteydessä tekninen lautakunta ja kaupunginhallitus päättävät myös maa-alueiden luovutuksesta, mikäli vaihtoarvo ei ylitä mainittuja euromääriä. Samoja hankintarajoja noudatetaan myös kiinteistön käyttötarkoitusta palvelevien rakennusten ja laitteiden hankkimisessa ja vaihdossa.

2.5.2. Etuosto

Etuostolain 21 §:n mukaan kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan kunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa kunnanhallitus. Saman lainkohdan mukaan kunnan-

hallitus voi päätöksestään ilmenevässä laajuudessa siirtää sen ratkaisemisen, ettei kunta käytä etuosto-oikeuttaan, määräämänsä viranhaltijan tehtäväksi.

Etuoosto-oikeuden käyttämättä jättäminen perustuu lähes aina rutiininomaiseen toteutumukseen, että kaupunki ei tarvitse luovutettua, usein jo rakennettua kiinteistöä yhdyskuntarakentamiseen eikä virkistys- tai suojelualueeksi. Tarvittaessa kannanotot varmistetaan kaupunkisuunnittelun lausunnolla. Asiat ovat toisinaan myös kiireellisiä mm. ostajan vakuustarpeen vuoksi, joten ratkaisuväliltä on tältä osin syytä siirtää suoraan viranhaltijalle.

Kaupunginhallitus päättää siitä, käytetäänkö etuosto-oikeutta vai ei. Sen ratkaisemisen, että kaupunki ei käytä etuosto-oikeuttaan, kaupunginhallitus voi siirtää määräämänsä viranhaltijan tehtäväksi.

2.5.3. Lunastukset

Lunastusluvan hakemisesta päättää kaupunginvaltuusto.

Asemakaavaan perustuvan lunastuksen hakemisesta päättää kaupunginhallitus.

Tontin osan lunastusvaatimuksen vireillepanosta päättää tekninen lautakunta tai viranhaltija, jolle lautakunta on siirtänyt ratkaisuvaltansa.

Korvauksista, jotka liittyvät katualueen siirtymiseen kunnalle, päättää tekninen lautakunta tai viranhaltija, jolle lautakunta on siirtänyt ratkaisuvaltansa. Jos korvauksista ei sovita, lunastusmenettelyn vireillepanosta päättää tekninen lautakunta.

3. MAANKÄYTTÖSOPIMUKSET JA KEHITTÄMISKORVAUKSET

3.1. Uusi lainsäädäntö

Maankäyttö- ja rakennuslaki tuli voimaan 1.1.2000. Lakiin lisättiin 1.7.2003 lukien uusi 12 a luku. Se koskee kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista.

Uusilla säännöksillä luotiin järjestelmä, jossa kaavasta merkittävää hyötyä saava maanomistaja osallistuu kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensimmäisessä kustannuksiin osallistumisesta sovitaan kunnan ja maanomistajan kesken maankäyttösopimuksella. Toissijaisesti kunta voi periä määräämänsä kehittämiskorvausta niiltä maanomistajilta, jotka saavat kaavasta merkittävää hyötyä ja joiden kanssa kustannusten korvaamisesta ei ole päästy sopimukseen.

3.2. Kehittämiskorvaukset

Kehittämiskorvaus on kunnallinen julkisoikeudellinen maksu. Korvauksen perusteet, määrääminen ja periminen on laissa säännelty yksityiskohtaisesti.

Kehittämiskorvauksen määrä perustuu toiselta puolen kunnalle koituviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin ja toiselta puolen asemakaavan maanomistajalle tuottamaan tontin arvonnousuun.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyt kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Tällaisia kustannuksia ovat:

- kaava-alueella ja sen ulkopuolellakin sijaitsevien kaava-alueita palvelevien katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden hankinta-, suunnittelu- ja rakentamiskustannukset
- kaava-alueita merkittävässä määrin palvelevien yleisten rakennusten tonttien maanhankintakustannukset
- kaava-alueen maaperän kunnostamisesta ja meluntorjunnasta aiheutuvat kustannukset
- kaavoituskustannukset

Kunta voi periä maanomistajalta rakennusoikeuden, rakennusoikeuden lisäyksen tai käyttömahdollisuuden muutoksen aiheuttamaan arvonnousuun suhteutetun osuuden yhdyskuntarakentamisen kustannuksista. Arvonnousua käytetään kustannusvastuun osittelussa eri maanomistajien välillä. Kehittämiskorvausta määrättäessä otetaan huomioon vähennyksenä tontin omistajalta aikaisemman kaavan perusteella perityt korvaukset.

Asemakaavan toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista voidaan periä enintään 60 % asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. Tontin arvonnousu määritellään noudattaen soveltuvin osin, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa säädetään korvauksen perusteista.

Kehittämiskorvaus voidaan periä vasta, kun tontti on rakennettavissa ja sille on haettu rakennuslupa taikka maanomistaja on myynyt tontin.

Kunnan on pyrittävä toteuttamaan ne toimenpiteet, joiden kustannukset on otettu huomioon kehittämiskorvausta määrättäessä, viimeistään 10 vuoden kuluessa siitä, kun kehittämiskorvauksen määräämistä koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Kehittämiskorvausmenettely on hyvin raskas. Sen käyttöala on kapea, koska yleensä muut maapoliittiset keinot ovat tehokkaampia. **Jos menettelyyn joudutaan, siinä tulee tavoitella lain mahdollistamaa enimmäiskorvausta.**

Kehittämiskorvausta ei saa määrätä maanomistajalle, jonka omistamille maille osoitetaan rakennusoikeutta vain asuntorakentamiseen eikä rakennusoikeuden tai rakennusoikeuden lisäyksen määrä ylitä 500 kerros-m². Kunta voi päättää kunnassa tai tietyllä kaava-alueella sovellettavasta korkeammasta rajasta. **Tällä perusteella säännöksen jyrkkää rajaa on syytä pehmentää porrastamalla korvausprosentti (P) niin, että se nousee lineaarisesti 0:sta 60:een asuntorakennusoikeuden (A) lisääntyessä välillä 500–1.000 m²:**

$$P = \frac{A - 500}{500} \times 60$$

3.3. Maankäyttösopimukset

Maankäyttö- ja rakennuslain 91 b §:n mukaan kunta voi tehdä kaavoitukseen ja kaavojen toteutukseen liittyviä sopimuksia eli maankäyttösopimuksia.

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen maankäytön muuttamiseen liittyvistä ta-

voitteista ja näiden muutosten toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä velvoitteista.

Tilanteet, joissa maankäyttösopimuksia tehdään, ovat yksilöllisiä. Kaavamaisella sopimusmallilla ei ole niissä käyttöä. Voidaan kuitenkin luetella aihealueita, jotka ovat sopimuksen kohteena toistuvasti:

- yleisiksi alueiksi tulevien maiden saaminen kaupungille
- tontinosien vaihdot
- rasitteet
- kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvien kustannusten jako

Maankäyttösopimus voidaan osapuolia sitovasti tehdä vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Ennen kaavoitusprosessia voidaan sopia vain kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista. Maankäyttösopimuksessa ei voida sopia kaavan sisällöstä. Tyypillisen ehdon mukaan sopimus ei tule voimaan, ellei siinä tarkoitettua kaavaa hyväksyttyä.

Kunnalle koituvia yhdyskuntarakentamisen kustannuksia jaettaessa otetaan huomioon toiselta puolen kustannusten määrä ja toiselta puolen asemakaavan maanomistajalle tuottama tontin arvonnousu. Maanomistaja osallistuu kustannuksiin yleensä maksamalla rahakorvauksen tai luovuttamalla kunnalle maata. Korvaus on sopimusperusteisenakin maankäyttö- ja rakennuslain nojalla perittävä julkisoikeudellinen maksu, josta ei suoriteta arvonlisäveroa.

Yhdyskuntarakentamisen kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut hyväksytyyn kaavan toteuttamisen edellyttämät kustannukset että kaavan toteuttamiseksi ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kehittämiskorvaussäännöksissä lueteltujen kustannuslajien lisäksi sopimusmenettelyssä voidaan mukaan laskea esim. vesihuollon suunnittelu ja rakentaminen.

Asemakaavan maanomistajalle tuottama tontin arvonnousu voi perustua sekä rakennusoikeuden määrään että laadullisiin tekijöihin.

Kiinteistöjen arvonnousu heijastaa osittain kaavojen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia. Kasvukeskuksissa tonttien arvot voivat olla moninkertaisia suhteessa kunnallistekniikan kustannuksiin. Porin oloissa tilanne on toisenlainen. **Maanomistajalta perittävän korvauksen laskentaperusteena voidaan laajalti käyttää kaavoitettavan rakennusoikeuden lisääntyvää arvoa, koska näin laskettava korvaus ei yleensä ylitä kunnalle aiheutuvia kaavan toteuttamiskustannuksia. Ehdoton yläraja korvauksille on aina kunnalle aiheutuvat asemakaavan toteuttamiskustannukset.**

Maanomistajia on kohdeltava tasapuolisesti. Edellä esitetyn mukaisesti kehittämiskorvausmenettelyssä tavoitellaan lain mahdollistamaa enimmäiskorvausta, joka on 60 % asemakaavasta johtuvasta tontin arvonnoususta. **Sitä korvaustasoa pidetään tasapuolisuussyistä lähtökohtana myös sopimusmenettelyssä. Huomioon kuitenkin otetaan, että kehittämiskorvauksesta poiketen sopimuskorvaus peritään yleensä heti sopimuksessa tarkoitetun asemakaavan vahvistuttua.**

3.4. Maanhankinta, maankäyttösopimus ja kehittämiskorvaus vaihtoehtoina

Uudet asemakaavat laaditaan pääasiassa kaupungin omistamalle maalle. Näin kaupunki pystyy parhaiten ohjaamaan yhdyskuntarakennetta sekä laadullisesti että ajallisesti. Jos kaavoitettavaksi tulevalla alueella on yksityisen omistamaa maata, kaupunki pyrkii hankkimaan maan omistukseensa ennen kaavoitusta.

Ensimmäisen asemakaavoituksen piiriin yksityisen omistamaa maata tulee lähinnä silloin, kun pienehköjä yksityisiä maita kaavoitetaan muutenkin laajemman kaavoituksen yhteydessä. **Tarvittaessa pyritään tekemään maankäyttösopimus, jossa kaupunki saa omistukseensa vähintään yleiset alueet kuten kadut ja puistot. Sopimuskokonaisuudessa otetaan huomioon kaupungin tarkoitus saada osa kaavoituksen tuottamasta yksityisen maan arvonnoususta korvaukseksi kaupungille yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvista kustannuksista.**

Asemakaavaa muutettaessa yksityisen omistama maa on kaavoituksen kohteena yleisemmin. Muutos voi tulla vireille yksityisen maanomistajan tai kaupungin aloitteesta. **Tällöinkin tehtävissä maankäyttösopimuksissa kaupungin tavoite on saada maanomistaja osallistumaan hankkeesta kaupungille koituviin kustannuksiin.**

Maankäyttösopimuksella ja kunnan määräämällä kehittämiskorvauksella pyritään lähtökohtaisesti samaan taloudelliseen lopputulokseen. Maankäyttösopimuksilla voidaan osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista sopia kehittämiskorvausta koskevien säännösten rajoittamatta ja siis laajemmin. Jos sopimukseen ei päästä, maanomistajan osallistuminen kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin jää määrällisesti ja ajallisesti epävarmaksi. Tällöin kehittämiskorvauksen määrääminen ei ole ainoa eikä edes todennäköinen vaihtoehto. Kysymykseen saattavat nimittäin tulla myös kaavoituksesta luopuminen, ellei kaavoitustarve ole välitön, tai lunastus.

3.5. Päätöksenteko maankäyttösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevissa asioissa

Maankäyttösopimus käsitellään yhdessä asemakaavan kanssa. Kaupungin puolelta maankäyttösopimukset valmistelee teknisen palvelukeskuksen tonttitoimi vuorovaikutteisesti kaupunkisuunnittelun kanssa. Tekninen lautakunta käsittelee sopimusasian samalla, kun se antaa lausunnon asemakaavaehdotuksesta. Kaupunginhallitus hyväksyy johtosääntönsä mukaan sellaisen asemakaavan, joka ei ole vaikutukseltaan merkittävä, sekä sellaiseen asemakaavaan liittyvän maankäyttösopimuksen. Muut asemakaavat ja maankäyttösopimukset hyväksyy kaupunginvaltuusto.

Kaupungin puolesta maankäyttösopimuksen hyväksyy sama toimielin, jolla on valta ratkaista kyseisen asemakaavan hyväksyminen.

Kehittämiskorvauksen määräämisestä päättää kaupunginvaltuusto.

4. ERÄÄT MUUT MAAPOLIITTISET KEINOT

4.1. Rakentamiskehotus

Jos tonttia ei ole rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti, kunta voi antaa tontin omistajalle ja haltijalle rakentamiskehotuksen. Jollei tonttia ole sen jälkeen rakennettu kolmen vuoden kuluessa, kunnalla on oikeus ilman erityistä lupaa lunastaa tontti. Tarkemmat säännökset rakentamiskehotuksesta ja siihen perustuvasta lunastuksesta ovat maankäyttö- ja rakennuslain 97 §:ssä.

Oikein kohdistettu rakentamiskehotusmenettely edistää asemakaavojen toteutumista, nostaa kunnallistekniikan käyttöastetta ja lisää tonttitarjontaa. **Keinoa voidaan käyttää alueellisesti siellä, missä tonteilla on kysyntää mutta kunnan oma tarjonta vähäistä.**

Rakentamiskehotuksen antamisesta päättää kaupunginvaltuusto.

4.2. Korotettu kiinteistövero

Kiinteistöverolain 12 a §:n mukaan kunnanvaltuusto on vuoden 2001 alusta lukien voinut määrätä korotetun kiinteistöveron asuntotarkoitukseen kaavoitetulle rakentamattomalle rakennuskelpoiselle rakennuspaikalle. Näin erikseen määrättävä veroprosentti on vähintään 1,00 ja enintään 3,00. Yleiseksi kiinteistöveroprosentiksi on määrättävä vähintään 0,50 ja enintään 1,00.

Porissa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa on sovellettu vuoden 2002 alusta 1,00 %:n suuruisena. Vastaavasti yleinen kiinteistöveroprosentti on ollut 0,61 vuodesta 2000. Korotetun kiinteistöveron perimiselle on niin monta edellytystä, että sen kohteeksi on joutunut vain vähän rakennuspaikkoja. Yleisen kiinteistöveron ylittävä tuotto on jäänyt hyvin vaatimattomaksi.

Maapolitiikan kannalta korotettu kiinteistövero on tarkoituksenmukainen keino, jos kunnassa on rakennuspaikoista kysyntää, jota kunnan oma tarjonta ei tyydytä. Keino on kuitenkin siinä mielessä sokea, että sitä ei voida käyttää alueellisesti. Porin oloissa keinoon maapoliittinen merkitys on kokonaisuutena vähäinen ja osittain epäoikeudenmukainen kohdistuessaan myös alueille, joilla rakennuspaikat eivät käy kaupaksi.

4.3. Kehittämisalueet

Säännökset kehittämisalumenettelystä ovat maankäyttö- ja rakennuslain 15 luvussa. Kysymyksessä on uusi väline erityisesti rakennettujen alueiden uudistamiseen.

Kunta voi nimetä kehittämisalueeksi rajatun alueen, jolla erityiset kehittämis- tai toteuttamistoimenpiteet ovat tarpeen. Tällaisen alueen toteuttamisvastuu voidaan osoittaa alueen kehittämistä varten muodostetun yhteisön tehtäväksi. Myös poikkeavat kiinteistöjärjestelyt ja kunnan etuosto-oikeuden laajentaminen ovat mahdollisia.

Kehittämisalumenettelystä ei ole juurikaan kokemuksia koko maassa. Useimmissa tapauksissa haluttuun tavoitteeseen päästään maankäyttösopimuksilla.