HAUKIPUTAAN KUNTA

Maapoliittinen ohjelma

2006

Maankäyttö
Markku Uusimaa
20.2.2006

Kunnanvaltuusto hyväksynyt 20.3.2006 § 17

SISÄLLYSLUETTELO

Sivu

Esipuhe 1

1 JOHDANTO 2

1.1 Yleistä 2
1.2 Oulun kaupunkiseudun rakenne 2
1.3 Kaupunkirakenteen hajanaisuuden vaikutukset 5
1.4 Maapoliittisen ohjelman tavoitteet 6

2 NYKYTILANNE 8

2.1 Kuntarakenne 8
2.2 Yhdyskuntarakenteen ohjaus 8
2.3 Yhdyskuntarakenteen hajautumisen syyt ja seuraukset 10
2.4 Tavoitteet viranomaistoiminnassa ja päätöksenteossa 10
2.5 Yhdyskuntarakenteen kehittämistoimenpiteet 11
2.6 Uudet mahdollisuudet ja keinot 11
2.7 Maankäytön tehostaminen 13
2.8 Maankäytön yleissuunnittelu ja yleiskaavoitus 13
2.9 Kunnan maanomistus 14
2.10 Maankäyttösopimukset 15
2.11 Maanluovutus 16

3 TAVOITTEET 18

3.1 Maanhankinta 18
Strategiset tavoitteet 18
3.2 Maankäytön yleissuunnittelu ja yleiskaavoitus 19
3.2.1 Seudun yleiskaava 19
3.2.2 Yleiskaavoitus 20
3.3 Maankäyttösopimukset 21
3.4 Kunta sopijaosapuolena 22
3.5 Maanluovutus 24
3.6 Maapolitiikan organisaatio 25

4 MAAPOLITIIKAN PERIAATTEET JA TOIMENPITEET 27

4.1 Maanhankinta 27
4.1.1 Vapaaehtoinen kauppa 27
4.1.2 Etuosto 28
4.1.3 Lunastus 28
4.1.4 Tonttien rakentumisen edistäminen 29

4.2 Maankäyttösopimukset 30
4.2.1 Kehittämiskorvaus 31

4.3 Maanluovutus 32
4.3.1 Tonttien luovutusperiaatteet 32
4.3.2 Tonttien luovutusmenettely ja hintataso 33

4.4 Maapolitiikan rahoitus 34
4.5 Yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat 34

5 YHTEENVETO 37

5.1 Ohjelman toteuttaminen 37
5.2 Ohjelman sitovuus ja keskeisimmät periaatteet 38

6 LÄHTEET 41

6.1 Kirjallisuus 41
6.2 Lainsäädäntö 43

LIITTEET

1. Oulun kaupunkiseutu
2. Seudun yleiskaava
3. Maanhankintatavoitteet 2006 – 2010
4. Yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat
5. Korotettu kiinteistövero
6. Tonttien luovutushinnat

Esipuhe

Maankäyttöpolitiikka eli maankäytön suunnittelu, maanhankinta ja –luovutus on yksi keskeinen kokonaisuus niistä toimenpiteistä, joilla ohjataan kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja rakentamista.

Maapoliittisella ohjelmalla ohjataan ja koordinoidaan Haukiputaan yhdyskuntarakennetta, ensisijaisesti kunnan omista lähtökohdista, mutta myös laajemmin koko Oulun kaupunkiseudun kehittämistavoitteiden näkökulmasta. Vaihtoehtoisilla maapoliittisilla toimenpiteillä tiivistetään ja eheytetään kuntarakennetta tukeutuen oleviin teknisen huollon verkostoihin ja yhdyskuntapalveluihin.

Tämä uusi maapoliittinen ohjelma 2006 pyrkii vastaamaan vuosikymmenen lopun maankäytön tavoitteisiin uusiutuneeseen lainsäädännön ohjaukseen ja mahdollisuuksiin tukeutuen. Muutoinkin kunnan maankäytön ohjaus on jossain määrin uudessa tilanteessa. Kuntien yhteinen yleiskaava on vahvistettu 18.2.2005.

Vuoden 2001 maapoliittisen ohjelman näkemykset seudullisista vaikutuksista kunnan maankäyttöön ovat toteutuneet. Kaupunkiseudun jatkuva voimakas kasvu on pakottamassa kunnat nopeuttamaan myös omaa maankäytön suunnittelua vastaamaan haasteeseen ja kysymykseen mihin, milloin ja miten paljon uutta rakennusmaata voidaan osoittaa seudulle muuttaville uusille asukkaille.

Maapoliittisia periaatteita on jo uudistettu kunnanvaltuuston ennakoivilla päätöksillä vuosina 2003 ja 2004 sekä tontinluovutusmenettelyä että maankäyttösopimusperiaatteita koskien. Kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjaon uudistaminen antaa uuden hyvän juridisen perustan aktiiviselle kunnan talouden kannalta hyvälle maapolitiikalle.

Ohjelman johdannossa on käsitelty laajemmin koko kaupunkiseudun rakennetta ja maapoliittista tilannetta. Tavoitteet on asetettu ensisijaisesti Haukiputaan kuntarakennetta eheyttäen. Käytännön toimenpiteet ovat osin vaihtoehtoisia maapolitiikkaa ohjaavia ja rajaavia.

Viranomaisvalmistelusta on vastannut maankäyttöinsinööri Markku Uusimaa apunaan maanmittausinsinööri Jarkko Meriläinen ja kiinteistösihteeri Pirjo Kurkela.

Asiantuntijatukea on saatu Suomen Kuntaliiton Maapolitiikan oppaasta ja Kuntaliiton maankäyttöinsinööri Matti Holopaisen kirjoituksista ja kommenteista.

Oulun kaupungingeodeetti Jaakko Mähönen on seudun keskeisimpänä maapolitiikan asiantuntijana ja vaikuttajana antanut arvokasta tukea Haukiputaan maapolitiikan suunnalle.

Kunnanhallitus nimesi 21.6.2005 viranhaltija- ja luottamushenkilötyöryhmän, joka teki lopullisen esityksen uudeksi maapoliittiseksi ohjelmaksi.

1 JOHDANTO

1.1 Yleistä

Suomalaiselle yhdyskuntarakenteelle ominaista on viime vuosikymmeninä ollut harvojen kaupunkiseutujen kasvu ja keskinäinen kilpailu. Suuremmilla kaupunkiseuduilla on vetovoimaa, joka tuo niihin uusia asukkaita ja työpaikkoja. Tämä myönteinen kehitys saattaa olla näennäistä ja riskejä sisältävää, elleivät tietyt avaintekijät tue yhdyskunnan menestystä. Paikalliset erityispiirteet huomioon ottaen yleispätevää strategiaa hyvälle yhdyskunnalle tuskin voidaan esittää, mutta yhdyskuntarakenteen hajanaisuuden ongelma on tunnustettu.

Yhdyskuntarakenteen hajautumisuhkaan, näkökulmana koko kaupunkiseutu, on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota. Useat taloudelliset tarkastelut ja vertailut hajautumisen kustannuksista koko yhteiskunnalle ovat osoittaneet olevan entistäkin enemmän tarvetta kuntien yhteistyöhön maankäytön suunnittelussa ja maapolitiikassa. Maankäyttöratkaisut ovat suorassa yhteydessä yhdyskuntarakenteeseen. Selkeitä vaihtoehtoja ja tilaa uusille asuinalueille kuntarakennetta tiivistäen ja hallitusti laajentaen on löydettävissä, mutta niiden toteutumisen varmistamiseen on vain yksi tie eli kunnan vahva maanomistus.

Seudullisen kuntien yhteisen yleiskaavan laatiminen rinnan uuden maakuntakaavan kanssa on tuonut uusia arviointiperiaatteita niin maapolitiikkaan kuin maankäytön yleissuunnitteluun. Seudulliset kasvumallit sekä alueiden käytön ja yhdyskunta-rakenteen tavoitteet heijastuvat vääjäämättä kuntien omaan yleiskaavoitukseen, kasvusuuntien valintaan ja väestön sijoittumiseen. Kuntien on kyettävä vastaamaan osaltaan seudun kasvutavoitteisiin.

1.2 Oulun kaupunkiseudun rakenne

Oulu on yksi Suomen merkittävimmistä kasvukeskuksista. Oulun kaupunkiseudun rakenne luo puitteet jokapäiväiselle elämälle myös ns. kaupungin kehyskunnissa, joihin Haukipudas lukeutuu. Kuntalaisten päivittäiset toiminnot tapahtuvat yksittäistä hallinnollista kuntaa laajemmalla kaupunkiseudulla, jonka rakenne kehittyy ja muuttuu jatkuvasti vaikuttaen jokaiseen asukkaaseen saakka. Kaupunkiseudun kehittäminen tasapainoisesti tehokkaasti toimivaksi kokonaisuudeksi on tärkeä taloudellinen tekijä. Kunnat ovat sidoksissa toisiinsa, eivätkä toiminnallisessa mielessä itsenäisiä. Kaupunkiseutua voidaan pitää yksittäistä kuntaa vahvempana lähtökohtana paikalliselle kehittämiselle.

Kehyskuntien ripeä kasvu on mahdollista vain keskuskaupungin menestyksen ja kehittymisen myötä. Haukiputaan vahvuus ja mahdollisuus on sijainti Oulun seudulla maisemallisia näkökohtia ja luonnonolosuhteita unohtamatta. Seudun vahvistetulla yleiskaavalla tulee olemaan kiistaton vaikutus myös Haukiputaan rakenteeseen ja kasvusuuntiin.

Vertailtaessa keskisuurten suomalaisten kaupunkiseutujen, Kuopio, Lahti, Jyväskylä ja Oulu, rakennetta, on voitu todeta Oulun olevan hajautunein (Halme 1995). Yleensäkin hajautuminen on voimakkainta nopeasti kasvavilla kaupunkiseuduilla, joissa kehyskunnista on tullut maan nopeimmin kasvavia alueita. Oulun seudun kasvu vuodesta 1990 on ollut n. 40 000 uutta asukasta (taulukko 1). Haukiputaan kasvu on ollut kaupunkiseudun keskiarvon mukaista. Näin nopea väestönkasvu on muuttanut ja hajauttanut yhdyskuntien rakennetta. Hajautumiskehitys on noudattanut muuttoliikemalleja sopien hyvin seutuistumiskehityksen raameihin. Mielikuva luonnonläheisestä asumisesta on vaikuttanut voimakkaasti asuntopaikan sijainnin valintaan. Maaseudulla syntynyt ikäluokka on pyrkinyt pois kaupungista maaseutumaiseen ympäristöön. Lähikunnat ovat tarjonneet mielikuvaa tonteista, jotka ovat luonnonläheisiä, väljiä ja rauhallisia.

Kilpailu suuremmilla tonteilla ja peruspalveluilla on ollut taloudellisesti helpompaa, koska kuntien ei ole tarvinnut tarjota kaikkia kulttuuri- ja liikuntapalveluita, jotka kaupungin järjestäminä ovat palvelleet laajasti myös ympäröivää maakuntaa.

Uusi sukupolvi eli nuoret ja taas eläkeikää lähestyvät asuvat mieluimmin ydinkeskustassa ja vastaavasti lapsiperheet ja keski-ikäiset tilavammissa asunnoissa pientaloissa. Tämä vääristää ympäristörakennetta ja luo paineita asutuksen hajautumiselle.

Oulun seudun kuntien yhteisen yleiskaavan I-vaiheessa kaupunkiseutu on keskuskaupungin eli Oulun ja kehyskuntien, Hailuoto, Haukipudas, Kempele, Kiiminki, Muhos ja Oulunsalo, muodostama kokonaisuus (liite 1). Myös muunlaisia rajauksia kaupunkiseudulle on esitetty. Kaupunkiseudun asukasluku v. 2005 on n. 188 000. Maltillinen vuoden 2020 väestötavoite on n. 222 000 (taulukko 1, kuva 1). Voimakkaan kasvun mallissa seutu kasvaa 300 000 asukkaan kaupunkiseuduksi.

Oulun kaupunkiseudun asutusrakenne on hajanainen laajeten sormimaisesti pääliikenneväylien suunnassa. Pohjoisen suunnan kasvu yli kuntarajan sijoittuu pääosin Haukiputaalle vanhan 4-tien suunnassa. Liikenneväylien ja tieverkoston kehittymisen myötä ovat etäisyydet ajallisesti pienentyneet, mutta maantieteellisesti laajentuneet kustannusetäisyyden pysyessä entisellään. Työpaikkarakenne sen sijaan on Oulun keskustapainotteinen.

Eteläpuolisten kuntien kasvu on viime vuosina entisestään voimistunut johtuen sijaintiedusta suhteessa lentokenttään ja Oulun keskustaan. Korkean teknologian yritysten toimitilojen sijoittuminen Oulunsaloon ja Kempeleeseen Lentokentäntien varteen, Air Town Oulu, on vetovoimatekijä uusille yrityksille. Tämä suuntaus osaltaan tukee eheyttämistavoitetta.

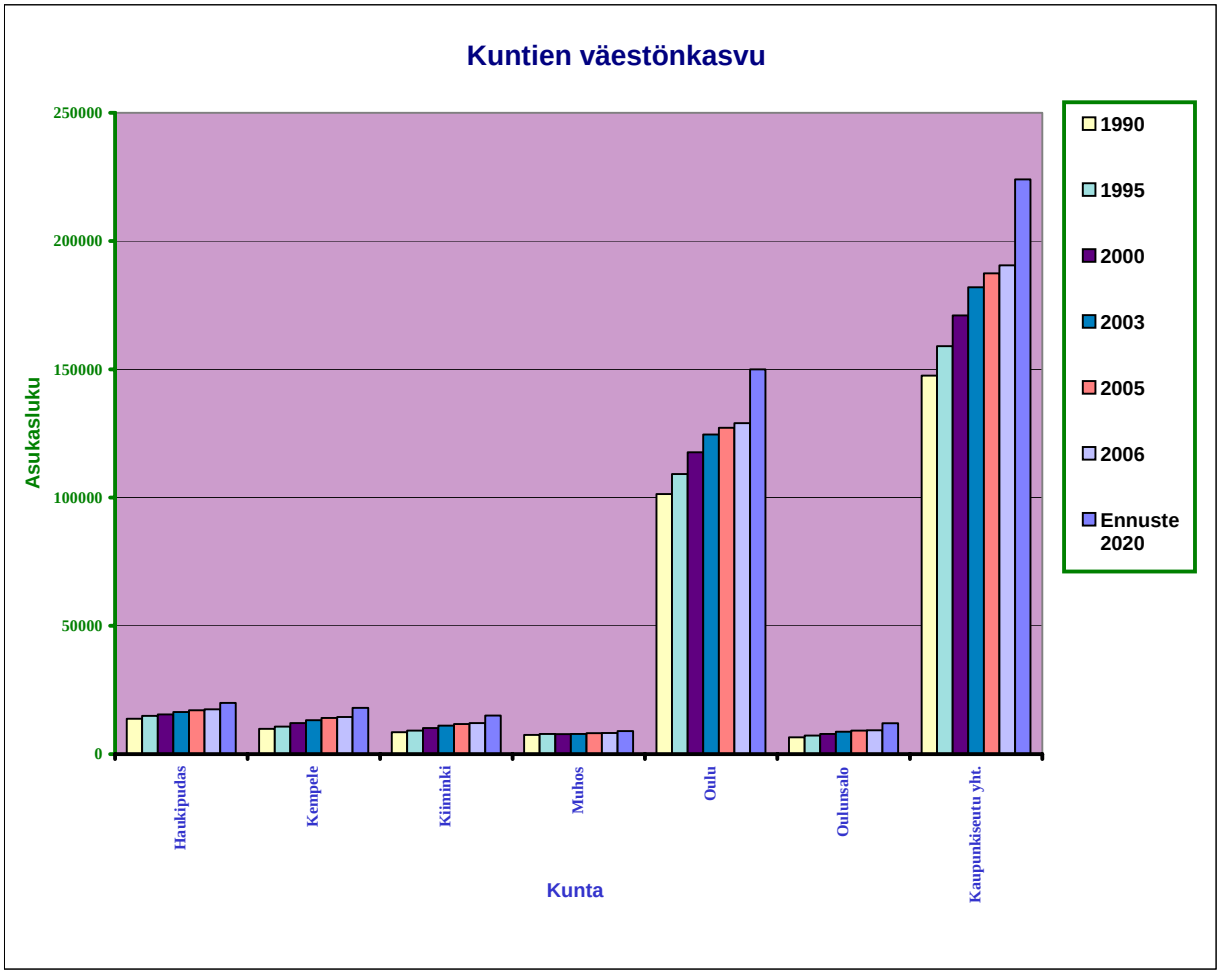
Oulun kaupunkiseudun kunnat 2006

6.2.2006/M.U.

Väkiluvun kehitys 1990 - 2006

Kunta	1990	1995	2000	2003	2005	2006	Muutos	Muutos %	Ennuste 2020
Haukipudas	13764	14871	15515	16400	17078	17408	3644	26,5	20000
Kempele	9807	10725	12081	13229	14030	14471	4664	47,6	18000
Kiiminki	8580	9225	10107	11113	11772	12112	3532	41,2	15000
Muhos	7517	7881	7798	7919	8201	8250	733	9,8	9000
Oulu	101379	109151	117642	124588	127175	128951	27572	27,2	150000
Oulunsalo	6538	7178	7859	8704	9173	9320	2782	42,6	12000
Kaupunkiseutu yht.	147585	159031	171002	181953	187429	190512	42927	29,1	224000

Taulukko 1



Kuva 1

1.3 Kaupunkirakenteen hajanaisuuden vaikutukset

Keskimääräisesti Suomen kaupungit ja kaupunkiseudut ovat harvaan asuttuja. Lähiöt ovat hajallaan laajojen välialueiden erottamina. Pinta-alallisesti luontoa on riittävästi, mutta se ei ole taannut viihtyvyyttä. Maankäyttö ei ole tehokasta eikä taloudellista. Hajautuminen aiheuttaa kustannuksia sekä yhteiskunnalle että yksittäiselle ihmiselle.

Liikenne ja sen myötä liikenneinvestoinnit lisääntyvät. Koulukuljetukset, vanhustenhuolto ja jätehuolto kallistuvat. Energian kulutus kasvaa maankäytön tehokkuuden laskiessa. Autokaupunkisuuntaus merkitsee liikennemäärien, autokannan ja polttoaineen kulutuksen kasvua. Autotiheys on huomattavasti korkeampi hajautuneilla kaupunkiseuduilla kuten myös polttoaineen myynti/asukas (Halme 1995). Siirtoverkostot hukkaavat energiaa. Autojen hankkimiskustannuksista ja polttoainemenoista kolmannes siirtyy kansantaloudellisesti Suomesta ulos.

Työpaikat ovat keskittyneet keskuskaupunkeihin, joiden työpaikkojen määrä kasvaa huomattavasti kehyskuntien työpaikkamääriä nopeammin. Tämä on johtanut kuntien hallinnollisten rajojen yli ulottuvaan lisääntyvään työpaikkaliikenteeseen eli pendelöintiin, joka on kasvanut ongelmaksi yhdyskuntien kehitykselle ja myös työssä kävijöille. Vapaa-aika vähentyy, mutta taloudellinen tekijä on niin työntekijän kuin yhteiskunnan kannalta merkittävin. Myös kaupan rakennemuutoksessa on kysymys sopeutumisesta liikkumisen ehdoilla tapahtuvaksi eli ostokäyttäytymistä leimaa autolla asiointi. Seutuyhteistyö merkitsee myös kaupan palveluverkon suunnittelua yhteistyönä yli kuntarajojen. Mikäli väestönkasvun edellyttämä lisärakentaminen sijoitetaan hallitusti yhdyskuntarakennetta täydentäen, kaupan sijoittuminen seuraa tätä kehitystä ja mitoittaa uusinvestoinnit sen mukaisiksi. Koko kaupunkiseutu on yksi markkina-alue, mikä suosii liikenteellisesti hyvin saavutettavia suuryksiköitä. Kuluttajan edun mukaista on monipuolinen, kaikkia väestöryhmiä palveleva, vaihtoehtoja tarjoava kaupan verkosto (Entercon Oy 1999). Valtaosa kaikista matkoista on kaupunkiseudun sisäistä.

Ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi on edistettävä omalla autolla tapahtuvan liikennöintitarpeen vähentämistä ja kevyen liikenteen sekä joukkoliikenteen käytön suosimista. Maankäyttö- ja rakennuslakiin on sisällytetty säännöksiä, joiden tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ohjata kaavoituksella vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista. Asemakaavan sisältövaatimuksena on palvelujen alueellisen saatavuuden turvaaminen.

Asukkaat eivät aina tiedosta etäisyyden aiheuttamia kustannuksia. Tontin hankkiminen kauempaa saattaa olla huomattavasti halvempaa. Kustannukset kertyvät vasta vuosien kuluessa pitkällä maksuajalla.

Kunnat voivat ensisijaisesti vaikuttaa omaan sisäiseen rakenteeseensa. Kunta ei menesty, jos sen yhdyskuntarakenne ei pitkällä aikavälillä ole taloudellinen. Sisäiset kustannukset kertyvät samoista tekijöistä kuin edellä seudun kohdalla on osoitettu. Oman kunnan taajamien vahvistaminen palvelee yleensä myös seudullista eheyttämistavoitetta. Yhdyskuntarakenteen tiivistäminen on aivan ensisijaista kunnan taloudellisen menestyksen kannalta. Mikäli hajautumista ei voida estää, tulee kaiken infrastruktuurin kustantaminen suhteettoman kalliiksi nykyisille ja tulevillekin sukupolville.

1.4 Maapoliittisen ohjelman tavoitteet

Pitkäjänteisen ja kestävän maapolitiikan edellytyksenä on viranhaltijoiden ja päättäjien yhteisesti määrittelemien selkeiden tavoitteiden ja toimintaperiaatteiden hyväksyminen ja niihin sitoutuminen. Ohjelmalla luodaan linjaukset maapoliittisten välineiden käyttämiselle, mutta myös kaavoitukselle ja maankäytölle.

Kunnanvaltuusto hyväksyi v. 1992 ensimmäisen maapoliittisen ohjelman, joka oli tavallaan sopimus yhteisistä tavoitteista ja keinoista, joita pyritään toteuttamaan kunnan kehityksen turvaamiseksi. Se muodosti perustiedon ja ohjeen noudatettavaksi tapauskohtaisesti soveltaen moninaisissa maapoliittisissa tilanteissa. Toinen ohjelma hyväksyttiin vuonna 1996 ja sitä tarkentava painos vuonna 2001.

Tässä ohjelmassa uudistetaan maapolitiikan periaatteita ensisijaisesti vuoden 2003 maankäyttö- ja rakennuslain uusiin säännöksiin ja muuttuneeseen juridiseen toimintaympäristöön soveltuvaksi. Erityisesti maankäyttösopimuskäytäntö, sopimusehdot, toimintamalli ja maankäytön ohjauksen organisointi ovat tarkastelun kohteina.

Tonttien luovutusmenettelyä kehitetään monipuolisemmaksi vastaamaan paremmin kysynnän eri tasoihin ja tonttien hakijoiden intresseihin.

Haukiputaan kasvusuunnat määritellään ja rajataan uudelleen kunta- ja kaupunkirakennetta tiivistäen luonnollisilla kasvusuunnilla. Laajempien uusien alueiden hankintoja pyritään osin korvaamaan tukemalla jo kaavoitetun rakennusmaan käyttöönottoa rakentamiseen. Lisärakentaminen sijoitetaan ensisijaisesti rakennettujen alueiden sisälle tai kuitenkin olevia taajamia tukien.

Kaavoituksessa ja tonttien luovutuksessa panostetaan tasapainoiseen täydentävään väestökehitykseen sekä laadulliseen kasvuun ottaen huomioon asumispreferenssin muutokset kaupunkipainotteisemmaksi. Täydennysrakentamisella tuetaan peruskysyntää ja palveluiden säilyttämistä.

Tervettä kilpailua omakotirakentajista ja yrittäjistä tarvitaan ottaen kuitenkin huomioon toiminnallinen kokonaisuus ja korostaen kaupunkiseutua vahvistavia hyviä puolia. Kysymys jouduttaneen edelleen asettamaan toisin eli mistä voidaan osoittaa kasvuennusteita vastaavasti uutta rakennusmaata.

Kestävän kehityksen vaatimukset edellyttävät kokonaistaloudellisuutta ja tasapainoista rakennetta, joka aiheuttaa mahdollisimman vähän energian ja luonnonvarojen käyttöä. Tämä merkitsee eheyttävää vaihtoehtoa myös maapolitiikassa.

Maanhankinnan, maankäyttösopimusmenettelyn ja -periaatteiden sekä luovutusehtojen ja koko tonttipolitiikan on vastattava kokonaistavoitetta tiivistää kuntarakennetta kaupunkiseudun taloudellista kehittämistä tukien.

Maanhankintamäärärahojen palauttaminen vähintään tavoitetasolle, joka turvaa n. 30 ha:n vuosittaiset raakamaan hankinnat, on välttämätöntä pitkäjänteisen maapolitiikan tekemisen ja kasvua vastaavan tonttitarjonnan turvaamiseksi. Maankäytön yleissuunnittelun asemaa on vahvistettava. Ajantasainen yleiskaavoitus rinnan strategisen seu-

tuyleiskaavoituksen kanssa ohjaa parhaiten suunnitelmallista kehitystä, päätöksentekoa, kaavoitusta ja rakentamista.

Asuntoalueiden tonttien luovuttaminen osin myös ostotarjouksiin perustuen markkinatalouden periaatteilla asuntotuotannon määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteuttamiseksi on osoittautunut oikeaksi vaihtoehtoiseksi malliksi. Näin voidaan toteuttaa korkeatasoista asuntotuotantoa, joka tuo kuntaan myös hyvin maksukykyisiä uusia asukkaita. Tonttien luovutusmuotona voisi olla joillakin alueilla vain myynti, jolla tavoitellaan hyvää nettotulosta uusien maanhankintojen rahoittamiseksi.

Kunnan tulee kuitenkin pyrkiä pitämään asuinkustannukset kohtuullisina ja näin varottava kiihdyttämästä tonttien hinnannousua. Oulun kaupunkiseudulla tonttien hintataso on jo nyt kohtuuttoman korkea, eikä pienempituloisilla perheillä ole enää mahdollisuuksia rakentaa omakotitaloja.

Kuntatalouden näkökulma kasvun hallintaan, yhdyskuntarakenteen kustannustehokkuuteen ja laatuun on myös maapolitiikan lähtökohtana. Tavoitteena on ensisijaisesti Haukiputaan kunnan toimiva, tiivis ja taloudellinen rakenne osana kaupunkiseutua. Toimenpiteet painottuvat maapolitiikan osa-alueisiin seuraavasti:

1. Maanhankinnan tavoitteiden ja yhdyskuntarakenteen kasvusuuntien uudelleenarviointi käytettävissä olevan nopeasti supistuvan raakamaa- ja tonttireservin sekä väestötavoitteiden ja -ennusteiden puitteissa.

2. Maankäyttösopimuskäytännön vahvistaminen kaavataloudellisiin kokonaisvaikutuksiin perustuen sekä MRL:n säännöksiin ja Kuntaliiton ohjeistukseen tukeutuen kunnan ja yksityisten välisten kaavan toteuttamiskustannusten jakamiseksi oikeudenmukaisesti.

3. Maapolitiikan nettotuloksen parantaminen tonttipolitiikkaa väljentämällä, monimuotoisemmalla tonttitarjonnalla ja yhteistyösopimuksilla. Uusien asuinalueiden tonttien luovuttaminen vaihtoehtoisilla tonttipolitiikan keinoilla. Nopean kasvun asuntotuotannon määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteuttaminen kilpailukykyisesti kuntaan tulevia uusia maksukykyisiä asukkaita varten myymällä osa tonteista liiketaloudellisin tulostavoittein sijainti ja ympäristötekijät huomioon ottaen kysyntää vastaavalla hinnalla.

4. Kaavojen toteutumisen edistäminen ja kaavoitetun rakennusoikeuden käyttöönoton tukeminen tiedottamisella ja tonttipörssillä sekä kiinteistöverolain mahdollistaman korotetun veron käyttämisellä. Rakentamattomilta tonteilta peritään 3 %:n kiinteistövero.

5. Maankäytön yhteistyö yli kuntarajojen sekä aktiivinen seutuyleiskaavayhteistyö ja oman yleiskaavoituksen aseman vahvistaminen rinnan yhteisen yleiskaavan tavoitteiden ja rakennemallien kanssa niitä tarkentaen.

6. Kaikkien maapolitiikan keinojen käyttö mitään niistä pois rajaamatta.

2 NYKYTILANNE

2.1 Kuntarakenne

Oulun kaupunkiseutu on toiminnallisesti yhtenäinen palvelu-, asunto- ja työmarkkina-alue. Suunnittelutarve kasvaa useilla alueilla. Seudun kehyskunnista Haukipudas on elinkeinorakenteeltaan jalostusvaltainen ja työssäkäynti- ja asiointiosuuksien perusteella vähiten riippuvainen Oulusta joskin kuntarakenne on hajautunut (Rakenneanalyysi 1995). Sahapitäjän kasvua ovat ohjanneet ja kuntarakennetta hajauttaneet suursahat meren rannalla, Kiiminkijoki ja valtakunnan yksi tärkeimmistä pääliikenneväylistä eli 4-tie.

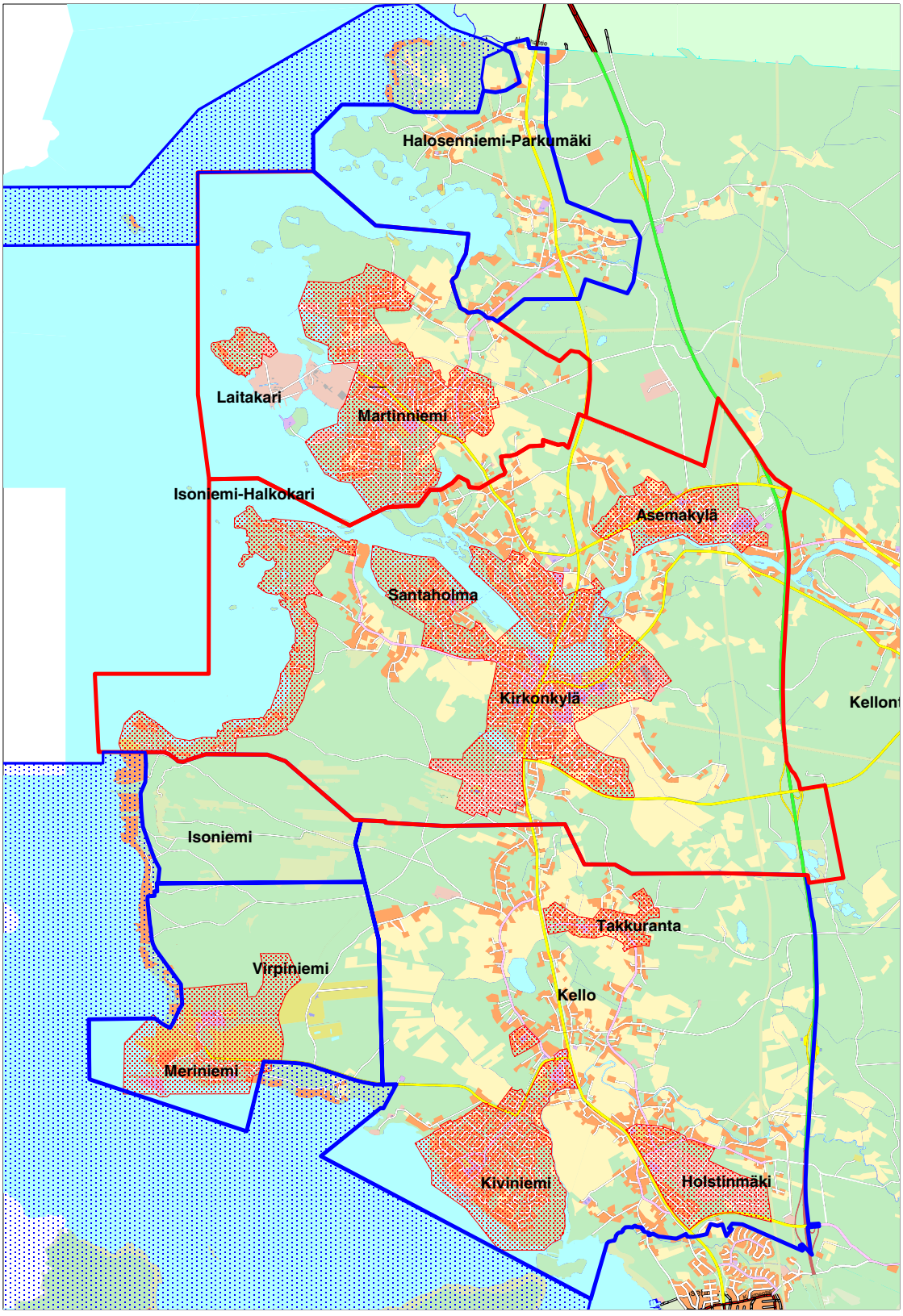
Tienvarsiasutus on vähitellen taajamoitunut ja levinnyt tasaisesti koko matkalle Oulusta Iihin. Suunnittelulla ei ole ajoissa kyetty estämään lieverakentamista, joka on ollut yleensä askeleen edellä kaavoitusta. Hajarakentamista kaava-alueiden ulkopuolelle on tuettu yksittäisin intressiperusteluin. Kaavoitetut taajamat sijoittuvat n. 80 km²:n alueelle. Tätä voidaan pitää rikkautena, mutta kysymys on myös suurista taloudellisista arvoista. Koko hajautumisen aiheuttama lisälasku verrattuna nykyistä tiiviimpään rakenteeseen on satoja miljoonia riippuen tarkastelujakson pituudesta. Kustannusten lisäksi myös viihtyvyystekijät on otettava huomioon, eikä Haukiputaalla ole enää varaa hajautumisen aiheuttamiin kustannuksiin kilpailussa tiiviimmin rakennettujen kuntien kanssa (kuva 2).

2.2 Yhdyskuntarakenteen ohjaus

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoite on kirjattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja se koetaan laajasti yhtenä tärkeimmistä yhdyskuntien kehittämistavoitteista.

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan yhdyskunnan, esim. kaupunkiseudun, fyysistä rakennetta käsittäen asunto-, työpaikka-, asiointi- ja virkistysalueiden ja niitä yhdistävän liikenteen ja teknisen huollon järjestelmien toiminnallisen kokonaisuuden. Yhdyskuntarakenne on hajautunut nopeasti kasvavilla alueilla ja sen hallinta on erityisen tärkeää suurilla vetovoimaisilla kasvavilla kaupunkiseuduilla (Yhdyskuntarakenteen kehittämisohjelma 2004).

Yleiskaava- ja asemakaava-alueet



Kuva 2

2.3 Yhdyskuntarakenteen hajautumisen syyt ja seuraukset

Viimeaikainen kehitys näyttää etenevän niin, etteivät kaupunkiseudut enää laajene, vaan rakentaminen suuntautuu hajarakentamisena jo aiemmin laajenneelle seudulle. Reuna-alueet pirstoutuvat eikä kaupungin ja maaseudun rajaa enää voi havaita. Kaupunkiseutujen reuna-alueille syntyy yhdyskuntarakenne, joka ei ole kaupunkimaista eikä maaseutumaista.

Kaupunkiseudun keskuskunnan kyky ottaa vastaan uusia asukkaita on saavuttanut rajansa ja paine siirtynyt kehyskuntiin ja vielä osin seuraavankin vyöhykkeen kuntiin. Tonttien tarjonnan puute on johtanut tonttien ja asuntojen hintojen nousuun keskeisimmillä alueilla lähes tavallisten keskituloistenkin perheiden tavoittamattomiin. Rakentamispaine purkautuu hajarakentamisena seudun reuna-alueilla ja jopa seudun ulkopuolella. Kehyskuntien kaavoituksen heikohko ajantasaisuus ja kasvun suhteen vähäinen tonttivaranto eivät tue toivotunlaista suunnitelmallista yhdyskuntarakenteen kasvukehitystä.

Hajautumista ilmenee myös työpaikka- ja palvelurakentamisena kehävyöhykkeelle hyvien liikenneyhteyksien varsille lähitaajamissa. Erityisesti kaupan suuryksiköiden sijoittumisella on merkitystä hajautumiskehityksessä. Asiakkaat ovat joutuneet sopeutumaan autolla tapahtuvaan asiointiin.

Työssäkäyntialueet ovat laajoja ja päivittäiseen työaikaiseen ja vapaa-ajan asiointiin kuluu paljon aikaa ja energiaa. Tämä merkitsee korkeita yhdyskuntien päivittäisestä toiminnasta aiheutuvia liikennekustannuksia sekä korkeita infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannuksia. Samalla aiheutetaan runsasta luonnonalueiden ja -varojen tuhlausta ja päästöjä. Julkisten palveluiden rakentaminen ja ylläpito on kallista. Yksityiset palvelut eivät saavuta toiminnan taloudellisuuden edellyttämää väestöpohjaa. Lopputuloksena on koko talouden heikompi kilpailukyky suhteessa eheään yhdyskuntarakenteeseen.

Yhdyskuntarakenteen hajanaisuuden kustannukset jakautuvat eri toimijoille niin, että niiden havaitseminen hajanaisuudesta johtuvaksi on vaikeaa. Lisäksi kustannukset syntyvät pitkällä aikajaksolla eli ensin rakennusten ja infrastruktuurin rakentamisen yhteydessä ja myöhemmin yhdyskunnan toiminnan kuluina. Kustannukset piiloutuvat eri toimijoiden lukuisiin kustannuseriin.

Hajanaisuuden ympäristöhaitat koituvat myös kaikille toimijoille ja tyypillistä on, että alkuperäistä haitan syytä tai vastuutahoa on vaikea tunnistaa. Materiaalin ja energian kulutuksen lisäys sekä päästöjen syntyminen ymmärretään harvoin yhdyskuntarakenteesta aiheutuvaksi.

2.4 Tavoitteet viranomaistoiminnassa ja päätöksenteossa

Hajautumisen syyt ja seuraukset ovat varsin laajalti maankäytön suunnittelun parissa ammatikseen työskentelevien tiedossa. Maankäytön päätöksenteossa taas eheytymisen tavoitteet eivät ammattilaisten pyrkimyksistä huolimatta useinkaan saavuta sitä painoarvoa, joka sillä taloudellisesti ja ekologisesti tulisi olla.

Yhdyskuntarakenteen eheyteen tähtäävät tavoitteet on kirjattu selkeästi maankäytön suunnittelua koskevaan normiohjaukseen. MRL mahdollistaa ohjauksen runsaan keinovalikoiman niin kaavoituksessa kuin lupaharkinnassakin. Merkittävä osa hajarakentamisesta perustuu suunnittelutarveharkintaan tai poikkeamispäätösharkintaan.

Lupien harkinnassa käytetään maankäytöllistä ja yhdyskuntarakenteellista harkintaa siinä, aiheuttaako luvan myöntäminen haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Poikkeaminen ei myöskään saa aiheuttaa haittaa kaavan toteuttamiselle eikä suunnittelutarveratkaisu haitallista yhdyskuntakehitystä. Kunnalla on siis varsin laajat mahdollisuudet ohjata tiivistyvää hajarakentamista. Kunnalla on kuitenkin oltava johdonmukainen linja ja kunnan on noudatettava maanomistajien tasapuolisen kohtelu periaatetta sekä perusteltava lain mukaisten lupaedellytysten olemassaolo tarpeeksi hyvin.

Ongelma ei ole yhdyskuntarakenteen ohjauksen keinojen puuttumisessa vaan niiden puutteellisessa käyttöönotossa. Nopean kasvun olosuhteissa yhdyskuntarakenteen ohjaukseen on resurssoitava alueidenkäytön suunnittelulla, ajanmukaisella kaavallisella valmiudella, hyvällä tonttivarannolla ja ajantasaisella maapoliittisella ohjelmalla. Onnistunut seudullinen yhteistyö yleiskaavoituksessa voi tukea kunnan omaa suunnittelua ja edistää näin suunnitelmallista kehitystä. Oikeusvaikutteiset yleiskaavat nopeuttavat yleensä asemakaavoitusta ja luovat pohjaa yksittäisille lupapäätöksille.

2.5 Yhdyskuntarakenteen kehittämistoimenpiteet

Kunnan oman ohjauksen onnistumisen perustana ei voida liikaa korostaa hyvän kaavallisen valmiuden ja tonttivarannon olemassaoloa. Tähän tavoitteeseen päästään vain useiden kehittämistoimenpiteiden onnistumisen summana. Maapolitiikka on kuitenkin yksi keskeisin kunnan omassa käytössä oleva väline, jolla voidaan aktivoida poliittista keskustelua ja päättää kunnan toimintalinjauksista. Aikaisempaa tiiviimmin maapolitiikka voidaan kytkeä kaavoitusvalintoihin koska uudet maapoliittiset välineet mahdollistavat myös yksityisen maan kaavoituksen kunnan kannalta edullisella tavalla.
Kunnan vastuu alueensa maankäytön ohjauksesta on ensisijaisinta, mutta resurssit riittämättömät. Tämä johtaa kaavoituksen resurssien kohdentamiseen kaikkein keskeisimpiin kysymyksiin ja tarpeellisempiin alueisiin.

Asuntotonttien riittävyys ja siihen liittyvä hintakehitys ovat kuitenkin keskeisiä tekijöitä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa.

Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatiminen nopeuttaa asemakaavoitusta ja luo myös pohjaa yksittäisille lupapäätöksille.

2.6 Uudet mahdollisuudet ja keinot

Uusina mahdollisuuksina ehdotettu mm. verotukselliset keinot asunnon ja työpaikan välisten matkojen vähennysoikeuksien poistamisesta tai rajoittamisesta ja MRL:n muuttamista niin, että suunnittelutarveratkaisujen lupaedellytyksiin lisätään palvelujen saatavuutta ja liikenteen järjestämistä koskeva kohta.

Päättäjien ajantasainen tietämys yhdyskuntarakenteen merkityksestä ja kunnallistalouden välisestä riippuvuudesta tulisi varmistaa ja tehdä selvitys yhdyskuntarakenteen ja kunnallistalouden välisistä riippuvuussuhteista. Myös vertaileva selvitys haja-asutusalueiden ja taajamassa sijaitsevien omakotitalossa asuvien kotitalouksien asunnon sijainnista johtuvista yksityistaloudellisista kustannuksista tulisi laatia.

Seudullisen suunnitteluyhteistyön, liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisen, kaupallisen palvelurakenteen ohjauksen, eri kaavatasojen ja kuntien maapolitiikan tehostamisen merkitystä yhdyskuntarakenteen ohjauksessa on korostettu entisestään kuten myös kaavoitusprosessin loppuvaiheen nopeuttamista mm. valitusten käsittelyaikoja lyhentämällä enintään vuodeksi niin hallinto-oikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Hajarakentamisen ohjaus luottamusmiesten hyväksymillä lupaharkinnan linjauksilla sekä viranhaltijoiden laatimilla asiantuntevilla ja johdonmukaisilla suunnittelutarveratkaisuilla kunta voi ohjata asutuksen kehitystä haluamilleen alueille ja estää näin haitallista yhdyskuntakehitystä sekä tiiviin suunnittelemattoman asutuksen muodostumista maanomistajien tasapuolisen kohtelun rajoissa.

Seudulliselle maankäytön suunnittelulle sekä asunto-, maankäyttö- ja tonttipolitiikalle yhdyskuntarakenteen hajautumisen haaste on konkreettinen, mutta vaikea on tilanne myös koulu- ja päivähoitopalveluiden järjestämisessä kuin myös infrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpidossa. Kuntien on järjestettävä palvelut heti vaikka nettotuloa uusista asukkaista kertyy vasta vuosien jopa vuosikymmenen viiveellä. Ristiriitojen ja ongelmien ennakoimiseksi tätä on tarkasteltava kokonaisuutena osana kuntasuunnittelua ottaen huomioon maankäyttöratkaisuissa myös eri toimintojen tarpeet ja näkemykset.

Tontteja periaatteessa voitaisiin tuottaa riittävästi ja vaikuttaa asuntojen hintoihin ja asuinkustannuksiin. Ongelma on kuitenkin kaikkiaan aina seudullinen. Yhden kunnan järkevä ja tehokas maapolitiikka ja hyvä tonttivaranto voisi johtaa ko. kunnan vain entistä suurempiin vaikeuksiin. Hyvä tonttitarjonta voimistaisi kasvua entisestään. Kaikki muu palvelutuotanto joutuisi erityisiin vaikeuksiin. Välittömät vaikutukset koulu- ja päiväkotienpalvelujen lisäämiseen johtaisivat investointitarpeisiin, joihin ei pystyttäisi vastaamaan. Kaikki muukin palvelutuotanto olisi myöhemmin muutaman vuoden viiveellä riittämätöntä.

Maapolitiikassa taiteillaan narulla monessakin mielessä. Kunnallinen palvelutuotanto ei pysty vastaamaan tehokkaan maapolitiikan ja tonttituotannon haasteeseen, mutta tontteja pitäisi kuitenkin tarjota entistä enemmän. Tässä tilanteessa helposti erehdytään kuvittelemaan hajarakentaminen osaratkaisuksi, koska se ei aluksi näytä tuovan välittömiä velvoitteita kunnalle.

Kunnat heikossa taloustilanteessa korottavat kaavatonttien hintoja lähes markkinahintoja vastaavaksi ja toisaalta taas pitäisi pyrkiä pitämään maan hinta ja asumiskustannukset kohtuullisena.

Kunnan maanomistusta ja raakamaahankintoja pidetään tehokkaimpana maapolitiikkana, mutta yksittäistapauksissa vaaditaan maankäyttösopimusmenettelyä maanomistajan intressien turvaamiseksi. Sopimusharkinnan tulee kuitenkin perustua kaavataloudellisiin kokonaisvaikutuksiin kuntatalouden kannalta.

Tiivis ja monipuolinen yhteistyö yli kuntarajojen voi vastata tähän kasvun haasteeseen. Seudulliset palvelustrategiat ovat vielä vain papereita ja hallintomallit muodollisia vailla todellista valtaa. Käytännön toteutus tulee olemaan suurempi kynnys. Maankäytön suunnittelu ja maapolitiikka voi olla näyttämässä suuntaa myös muille sektoreille. Seudullisilla yhteisillä tietopankeilla ja yhteisellä konsultoinnilla voidaan tehostaa ja nopeuttaa myös kuntakohtaista yleiskaavoitusta ja saada vähäiset kaavoitusresurssit tehokkaammin käytetyksi. Maapolitiikan periaatteet voivat olla soveltuvin osin yhteisiä.

2.7 Maankäytön tehostaminen

Maapoliittinen lainsäädäntö tarjoaa kunnille monipuoliset ja tehokkaat keinot kunnan maanomistukseen perustuvan maapolitiikan harjoittamiseen. Hyvä raakamaareservi yleiskaavojen kasvusuunnilta hyvissä ajoin ennen asemakaavoitusta takaa riittävän ja kohtuuhintaisen tonttitarjonnan sekä mahdollisuuden kehittää yhdyskuntarakennetta edulliseen suuntaan.

Raakamaan hankinnassa, mutta myös rakentamattomien tonttien käyttöön saamisessa tulee käyttää täysimääräisesti lainsäädännön suomia monia mahdollisuuksia.

Kokonaisuudessaan onnistuminen maankäytössä edellyttää kaikkien osapuolten yhteistä tahtoa, osaamista ja asiantuntemusta, pitkäjänteisyyttä, johdonmukaisuutta, tasapuolisuutta ja riittäviä resursseja. Erityisen tärkeää on ymmärtää kaavoitusvalintojen ja luparatkaisujen taloudelliset vaikutukset sekä yhdyskuntarakenteen ja kunnallistalouden välinen riippuvuus.

Maapolitiikalla, kaavoituksella ja tehokkaalla liikelaitosmaisella tonttipolitiikalla tulee olemaan keskeinen osa kunnan selviämisessä taloudellisesta kriisistä.

2.8 Maankäytön yleissuunnittelu ja yleiskaavoitus

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava on vahvistettu 17.2.2005. Samalla on kumoutunut aiempi seutukaava. Oulun kaupunkiseutu on kaupunkimaisen kehittämisen aluetta, jossa Oulu toimii koko maakunnan veturina. Seudun kuntien yhteisen Oulun seudun yleiskaavan 2020 on Ympäristöministeriö vahvistanut 18.2.2005 eli ylikunnalliset kaavat ohjaavat kattavasti kuntien omaa kaavoitusta (liite 2). Kaupunkiseudulla katsotaan olevan erityistä tarvetta maankäytön suunnitteluyhteistyöhön. Yhteisen yleiskaavan toinen vaihe laajentaa kaavaa Limingan, Lumijoen ja Tyrnävän kuntiin ja tarkentaa mm. 4-tien eritasoliittymien maankäyttöä. Kaavassa suositellaan kasvun kohdistamista ensisijaisesti kuntakeskuksiin ja aluekeskuksiin.

Seudun yleiskaava on oikeusvaikutteinen ja yleensä korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyn yleiskaavan. Haukiputaalla voimaan jäi Merenrannikon ja saarten v. 2000 vahvistettu rantayleiskaava.

Kunnan omaa suunnittelua ohjaa taloussuunnitelma, jonka tavoitteita tukevat alueevaraukset osoitetaan yleiskaavalla. Kunnalla on MRL:n mukaan velvoite huolehtia yleiskaavan laatimisesta ja pitämisestä ajan tasalla. Tämä haaste on mittava.

Kirkonkylän osayleiskaava 2020 on hyväksytty kunnanvaltuustossa 14.6.2004 ja tämä taas oikeusvaikutteisena korvaa tältä osin seudun yleiskaavan. Vuonna 1978 laaditun Martinniemen osayleiskaavan 1985 uudistaminen on ensisijaisinta, mutta paineita on laajentaa yleiskaavoitusta kyläkeskuksiin eli ensisijaisesti Kiiminkijokivarteen.

Kunnanvaltuusto päätti vuodelta 1992 olevan Kellon osayleiskaavan 2010 osittaisesta uudistamisesta lähinnä Oulun kaupunkiin rajoittuvilta osiltaan. Kunta pyrkii laajentamaan maankäyttöään mm. Kellon eritasoliittymän itäpuolelle, koska tämä liittyy Oulun Ritaharjun alueen kaavoitukseen ja rakentumiseen vaiheittain kiinni Haukiputaan rajaan. Muutoinkin Kellon yleiskaavan uudistaminen olisi ajankohtaista. Aluevaraukset olivat liian laajoja ja ylimitoitettuja suhteessa 2010 kasvutavoitteisiin. Kaavaan sitoutuminen on ollut heikkoa mm. lupaharkinnassa eli tarvitaan oikeusvaikutteinen uusi yleiskaava.

Yleiskaavoitus on keskeisimmillä maanhankinta- ja rakentamisalueilla on joutunut toteamaan tapahtuneen eikä sillä ole voitu riittävästi ohjata ja rajoittaa hajarakentamista. Osayleiskaavoitus yleensä ei ole ehtinyt maanhankintojen tueksi. Kaikkien osayleiskaavojen uudistamisella ja niihin sitoutumalla saadaan maankäytön ohjaus hallintaan.

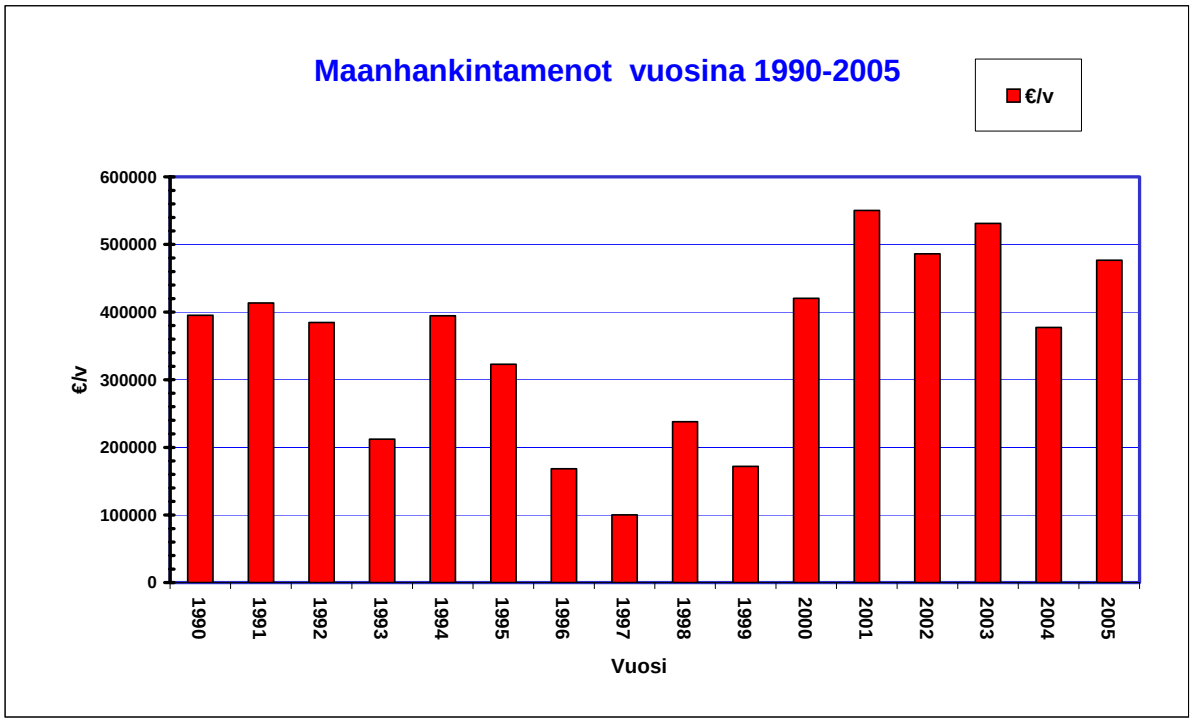
2.9 Kunnan maanomistus

Kaavoitettava raakamaareservi on enintään välttävän tasoinen. Kunnan kasvun turvaavat uudet alueet on saatu hankituksi yleensä aivan viime hetkillä eikä aikaa kaavoitukselle, kiinteistöjen muodostamiselle ja kunnallistekniikalle ole jäänyt riittävästi. Kasvusuuntien kaikkien kaavoituksen kannalta tärkeiden raakamaiden hankinnassa ei ole onnistuttu eikä ehkä vapaaehtoisiin kauppoihin tultane pääsemään. Lunastuslupia on haettu ja saatu ympäristöministeriöltä kolmeen kohteeseen. Santaholman, Kiviniemi Vaajatien ja Haapakangas 3 raakamaat on osin hankittu lunastamalla. Vaajatien osalta päädyttiin viime hetkillä vapaaehtoiseen kauppaan.

Uusien Kirkonkylän ja Kellon kasvusuuntien maanhankintoja jatketaan aktiivisesti. Virpiniemen kehittämisen kannalta muutamien keskeisten yksityismaiden ostamiselta ei voida välttyä. Martinniemen uusiin maanhankintoihin on myös varauduttava.

Kunnan kasvu jatkuu ennakoituakin voimakkaampana eikä tonttien kysynnän heikkenemisestä ole merkkiäkään, päinvastoin. Hinnat nousevat, samoin hakijamäärät. Maanhankintamäärärahoihin heijastuva kunnan erittäin heikko taloustilanne ei kuitenkaan tue tonttituotannon pitämistä edes nykytasolla (kuva 3).

Kaupunkiseudun kuntia vertailtaessa voidaan havaita raakamaan hinnan Haukiputaalla pysyneen vakaana. Maanhankintaan käytetyt määrärahat ovat kaupunkiseudulla olleet kasvussa eräitä yksittäisiä vuosia lukuun ottamatta. Tämä johtuu osin yksityismaiden kaavoituksen supistumisesta.



Kuva 3

2.10 Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksilla tarkoitetaan yksityisoikeudellisia sopimuksia, joilla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat asemakaavoituksen käynnistämisestä, kaavan toteuttamiseen liittyvistä osapuolten välisistä oikeuksista ja velvoitteista sekä kustannusten jakamisesta. Näillä pyritään edistämään kunnan suunnitelmallisen kehittämisen kannalta keskeisten yksityismaiden saamista kaavoitetuksi ja rakennetuksi oikeudenmukaisesti.

Kunnan kannalta edullisinta olisi maiden hankkiminen kunnan omistukseen jo ennen kaavoitusta, mutta se ei ole aina mahdollista eikä vanhoja alueita kaavoitettaessa edes järkevää. Tällaisilla alueilla on jo pitkään pyritty vapaaehtoisilla maankäyttösopimuksilla saamaan maanomistajat osallistumaan kaavoituksesta aiheutuviin kustannuksiin.

Maankäyttösopimukset mainitaan lainsäädännössä ensimmäistä kertaa Maankäyttö- ja rakennuslain 11 §:ssä. Lainkohdan mukaan maankäyttösopimukset eivät syrjäytä kaavoitukselle ko. laissa asetettuja tavoitteita tai sisältövaatimuksia. Sopimuksista on tiedotettava kaavoituskatsauksessa ja kaavan laatimisen yhteydessä (Hautamäki 1999).

Kaavojen toteuttamisvastuita uudistettiin lakimuutoksella v. 2003. Kaavasta merkittävästi hyötyä saavat maanomistajat velvoitettiin osallistumaan kunnalle aiheutuviin asemakaavojen toteuttamiskustannuksiin lain säätämissä rajoissa. Lakimuutos selkeyttää maaomistajan ja kunnan välistä vastuuta. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta on pyrittävä sopimaan kunnan ja maanomistajan välillä tehtävin maankäyttösopimuksin.

Ennen varsinaista asuin- ym. tilojen rakentamista on uusilla alueilla maaperää kunnostettava, huolehdittava kuivatuksesta, suunniteltava ja rakennettava kadut, puistot ja virkistysalueet ja hankittava näiden ja muiden julkisten palvelujen tarvitsemat maa-alueet kunnalle. Myös varsinaisesta kaavoituksesta on jo aiemmin kertynyt kustannuksia eli kustannuksina otetaan huomioon sekä arvioidut kaavan toteuttamisen kustannukset, että ennalta suoritetuista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset.

Kaava-aluetta palvelevina kustannuksina voidaan ottaa huomioon myös sen ulkopuolella toteutettavat toimenpiteet ja maanhankinnat, jotka merkittävässä määrin palvelevat kaava-aluetta. Tällaisia kustannuksia voivat olla esim. kokoojakadut, sillat, koulutontit ym. Kunta ja maanomistaja voivat näiden lisäksi sopia muistakin kaavan toteuttamiseen liittyvistä kustannuksista. Sovittaessa vesihuollon rakentamisesta tulee vesihuoltolaitoksen olla sopimuksessa osallisena.

Maankäyttösopimuksia käytetään vapaaehtoista maanhankintaa täydentävänä tai jossain erityistapauksissa korvaavana keinona. Sopimuksia arvioidaan aina kunnan näkökulmasta ottaen huomioon vaikutukset maapolitiikan hoitoon jatkossa. Maanomistajien keskinäinen tasapuolisuus ei saa vaarantua.

2.11 Maanluovutus

Asuntotonttipula on valtakunnan harvoissa kasvukeskuksissa yhä pahentunut. Sen myötä tonttien hinnat ovat Haukiputaallakin muutamana viime vuotena nousseet kaksinkertaiseksi. Kysyntä kohdistuu taajamien keskeisille, hyvien palvelujen alueille. Asuntotonttien tarjonnan lisäämiseksi on tehty mm. valtakunnallisia poliittisia veroluonteisia päätöksiä. Pulaa ei ole maasta eikä lainsäädännön antamista mahdollisuuksista ja keinoista tuottaa tontteja. Ongelmana ovatkin jatkuvan hinnannousun odotukseen luomat suuret taloudelliset intressit, jotka estävät järkevän kuntalaisten tarpeista lähtevän maapolitiikan toteuttamisen. Kunnan maanluovutuksella pyritään turvaamaan väkiluvun jatkuvan kasvun edellyttämä oikea-aikainen ja kohtuuhintainen tonttitarjonta. Luovutusmuotoina ovat vuokraus ja myynti.

Kunnassa pitkään noudatettua tonttien luovutusmenettelyä on jo v. 2004 uudistettu etsimällä joustavuutta ja vaihtoehtoja kokonaistaloudellisin perustein.

Teollisuus-, liike- ja rivi- sekä kerrostalotonttien luovutus on yleensä tapahtunut neuvottelumenettelyllä ja tapauskohtaisella harkinnalla. Keskitettyjä hakuaikoja on myös käytetty, jos varattavana on ollut useampia tontteja.

Haukiputaan rakentamattomien yksityisten omistamien omakotitalotonttien määrä on aivan liian suuri eikä uusia omakotitalotontteja yksityisten omistamille maille voitane kaavoittaa ilman sopimusta rakentamisvelvoitteesta ja osallistumisesta kaavoitus- ja kunnallisteknisiin kustannuksiin.

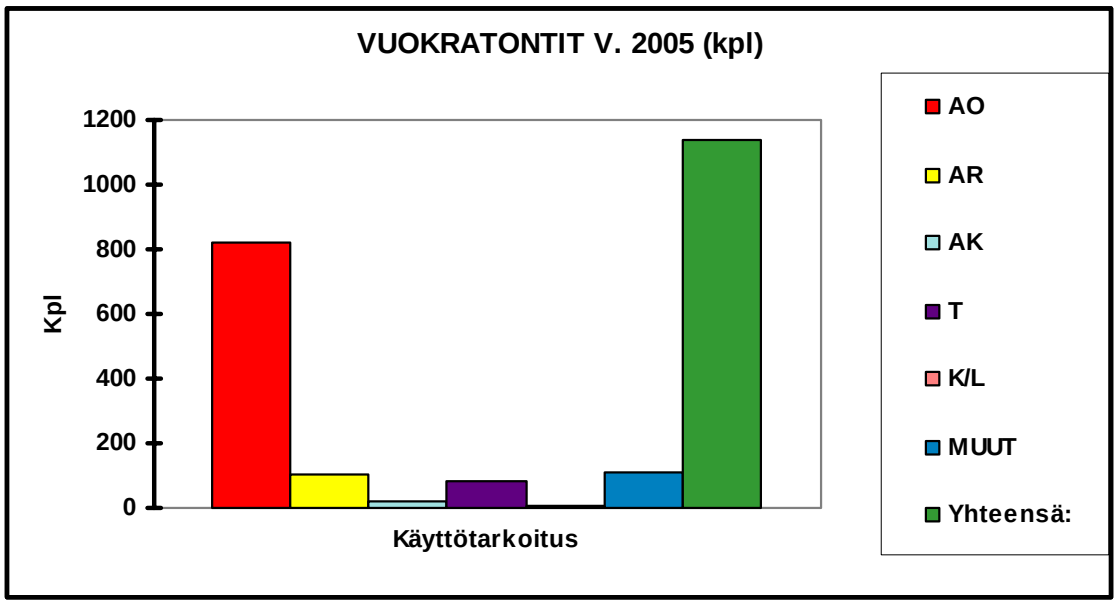
Rakentamattomille tonteille on määrätty korotettu 3 % kiinteistövero tavoitteena saada tontteja nopeammin myyntiin ja rakennettavaksi (liite 5).

Vuosikymmenien aikana on kunnalle kertynyt mittava vuokratonttiomaisuus (taulukko 3, kuva 4). Kunnan maanvuokratulot ovat v. 2005 n. 0,88 milj. € ja myyntitulot n. 0,90 milj. €. Vuokrausvaihtoehto on kunnalle pidemmällä ajalla kokonaistaloudellisesti edullisin. Tällaisen jatkuvan vuosittaisen tulon kerääminen tonttien myynnillä ei olisi mahdollista. Vuokratuotto on turvannut maapolitiikan jatkuvuuden suhdanteista riippumatta. Ostovaihtoehto on ollut kaikilla omakotitalotonteilla rakentajien valittavissa.

Vuokratut tontit:

Käyttötarkoitus	Kpl	Ha
AO	819	95,88
AR	101	39,78
AK	19	6,35
T	81	31,43
K/L	10	3,19
MUUT	110	192,40
Yhteensä:	**1139**	**369,03**

Taulukko 3



Kuva 4

3 TAVOITTEET

3.1 Maanhankinta

Strategiset tavoitteet

Maapolitiikalla on keskeinen merkitys kunnan yhdyskuntarakenteen kehittämisessä. Toimenpiteet tällä hallinnonalalla vaikuttavat merkittävällä tavalla kunnan ja kuntalaisten toimintaan, kunnan kehitykseen ja mahdollisuuksiin turvata asukkaille tarpeelliset palvelut sekä luoda elinkeinoelämälle toimintaedellytykset. Hyvä ympäristö on yksi kunnan tärkeimmistä imagon luojista ja kilpailutekijöistä.

Toiminta-ajatuksena on kuntarakennetta tiivistäen varmistaa kunnan kehittämiseksi, viihtyisän elinympäristön luomiseksi, yleisen asuntotuotannon turvaamiseksi ja muun suunnitelmallisen rakentamisen edistämiseksi tarvittavan maan saaminen käyttöön oikeaan aikaan oikeasta paikasta kohtuulliseen hintaan.

Edellisen, vuoden 2001, maapoliittisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti on raakamaita hankittu aktiivisesti, mutta määrällisesti ei ole päästy etenemään ohjelman aikataulussa. Raakamaavaranto ei ole kasvanut suunnitelmakaudella.

Maanhankinnat tulisi tehdä jo 5 - 10 vuotta ennen alueiden käyttöönottoa. Näin varmistetaan kaavoitukselle, kunnallistekniikan suunnittelulle ja rakentamiselle, kiinteistöjen muodostukselle ja tonttien luovutukselle riittävästi aikaa. Ajoissa suoritetuilla maanhankinnoilla estetään kaavoituksen lähestymisen tai edistymisen myötä tapahtuva arvonnousu.

Maanhankinnat suunnataan eheyttämään kuntarakennetta osana kaupunkiseutua. Tonttien markkinoinnissa on voitu todeta, että hyvien palvelujen tuntumassa, julkisen liikenteen reittien ja koulujen läheisyydessä sijaitsevat tontit ovat aina kysyttyjä ja tulevat rakennetuiksi.

Maan perusarvona voidaan pitää sen arvoa maa- ja metsätaloudessa. Kaavoitettujen alueiden lähietäisyydellä olevalla maalla on yleensä korkeampi ns. odotusarvo vaikka maata käytettäisiin maatilatalouteen tai se olisi kokonaan käyttämättömänä. Maan hinta on sitä korkeampi, mitä lähempänä ajallisesti tuleva kaavoitus on. Raakamaalla tarkoitetaan tällaista kaavoittamatonta maata, jonka kaavoitusta harkitaan tai sitä on yleiskaavassa jo edellytetty.

Maan hinnoittelussa noudatetaan johdonmukaisesti vakiintunutta hintatasoa. Lunastuksen välttämiseksi on muutama maakauppa tehty jopa hieman ”ylihintaan” lähestyvän kaavoituksen ja keskeisen sijainnin vuoksi.

Sitoutuminen tonttien osoittamiseen kaavoituksessa myyjän pidättämille mailleon osoittautunut ongelmalliseksi. Tontit eivät rakennu kohtuullisessa ajassa. Kunnallistekniikan investoinnit jäävät vuosiksi yksityisten omistaman maan arvonnousun takeeksi. Tätä menettelyä tulee käyttää erittäin harkiten ja rakentamisvelvoitteesta kattavasti sopimalla.

Maanomistajien ja kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu painottuu myös maapolitiikassa. Yksittäisissä maakaupoissa ja maankäyttösopimuksissa tulee johdonmukaisella hinnoittelulla ja sopimusehdoilla varmistaa, etteivät maanomistajat joudu eriarvoiseen asemaan. Neuvottelut paikallisten perusmaanomistajien kanssa ovat luottamuksellisia tunnetasolla käytäviä, mutta sijoittajien ja ammattirakentajien kohdalla voidaan keskittyä vain taloudellisiin kysymyksiin.

Oulun kaupunkiseudun keskimääräinen raakamaahinta on miltei valtakunnallisen keskiarvon mukainen. Lunastustoimikunnan käyttämät hintamallit ovat vakauttaneet raakamaahintatasoa ja osoittaneet lunastusvaihtoehdon olevan turvallinen sekä kunnan, että maanomistajan kannalta. Muutamilla lunastustoimituksilla on saatu kunnan hintatasolle vahvistusta ja tukea kunnan johdonmukaiselle raakamaan hinnoittelulle.

Raakamaan hinta on paikkakuntakohtainen eikä muiden kuntien hintoja voida sellaisenaan käyttää. Neuvottelutilanteen jatkuminen pitkään, jopa yli 15 vuotta, on kohtuutonta niin kunnan kuin maanomistajankin kannalta. Hintaerimielisyydet ja ”oikea hinta” tulee tällöin ratkaista lunastustoimituksella.

3.2 Maankäytön yleissuunnittelu ja yleiskaavoitus

Kunnat ovat taas kerran uusien haasteiden edessä. On etsittävä paikallisia ja alueellisia sopeutumis- ja kehittämisstrategioita. Yleiskaavoitus toimii kuntien suunnittelussa keskeisenä kehittämisvälineenä. Maankäytön suunnittelu edellyttää myös seudullista tarkastelua, mutta kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta näkökulma on lähempänä asuinaluetasoa. Kuntien yleiskaavat on usein ylimitoitettu. Tarvitaan kaupunkiseudullista yleiskaavoitusta, jolla vahvistetaan kuntien keskinäiset maankäyttöratkaisut.

MRL:n määrittelemän ylikunnallisen yleiskaavayhteistyön tarve korostuu ensisijaisesti kuntien raja-alueilla, joilla on tarvetta sopia toiminnallisesta yhteistyöstä kunnallisteknisset investoinnit puolin ja toisin huomioon ottaen. Tämän ohella tarvitaan ylikunnallista strategista koko seudun kehityksen kannalta tärkeiden alueiden käytön suunnittelua.

3.2.1 Seudun yleiskaava

Kuntayhteistyön lisääminen on ollut valtiovallan tavoitteena jo vuosikymmenen ajan. Muuttovoittoinen Oulun seutukunta on yksi toiminnallinen kaupunkiseutu, jonka alueiden käytön ja toimintojen yhteensovittamiseksi tarvitaan tällaista seutuyleiskaavoitusta. Kunnat pyrkivät itsekeskeisesti varautumaan maankäytössä kaikkeen mahdolliseen ottamatta riittävästi huomioon seudullisia yhteistyömahdollisuuksia. Seutuyleiskaavoituksessa voidaan paremmin vertailla vaihtoehtoisia aluevarauksia ja ratkaisuja, jotka palvelevat koko kaupunkiseutua, mutta sijoittuvat yksittäisten kuntien alueilla toiminnallisesti ympäristö- ja sijaintitekijät hyödyntäen. Kaikkien seudun kuntien ei tarvitse varautua kaikkeen, vaan resursseja säästäen seudulliset palvelut turvataan kaikille kunnille.

Yhteisessä yleiskaavaprosessissa kunnat ovat joutuneet harkitsemaan omaa yhdyskuntarakennettaan osana seudullista kehitystä. Yleiskaava menettää merkitystään jos

kunnat jatkavat laajamittaista suunnittelematonta hajarakentamista yksittäisin suunnittelutarveratkaisuin tai jopa suoraan rakennusluvilla.

Yhteistyötä rajoittavia tekijöitä ovat edelleen perinteinen kilpailuasetelma, vanhat asenteet ja toimintatavat. Yhteisessä yleiskaavatyössä on kuitenkin onnistuttu kohtuullisen hyvin, vaikka kuntien erilaisten näkemysten ja kulttuurien yhteen sovittamien on tuottanut myös ristiriitoja. Oulun kaupungin asenne on muuttunut seutumyönteisemmäksi eli kaupungilla on todellinen halu kehittää seutua strategisesti ja kantaa vastuuta koko seudun tulevaisuudesta. Yksittäisiä eturistiriitoja ei kuitenkaan voida välttää ja erityisesti kilpailu kauppapaikoista tuntuu jatkuvan. Kaupan kysymyksiä on selvitetty useissa raporteissa. Erityisesti päätien eli E75-tien eritasoristeyksien maankäytössä on ilmennyt erimielisyyksiä, jotka pyritään ratkaisemaan ao. kuntien kesken tarkemmalla yhteisellä suunnittelulla.

Yhteinen yleiskaava on muuta kunnan omaa kaavajärjestelmää täydentävä ja osin korvaava mahdollisuus erityisesti kaupunkiseutujen kehittämiseen ja kuntayhteistyön tukemiseen. Seudullisesti yleiskaavoilla toteutetaan ja tarkennetaan maakuntakaavan aluevarauksia, joista voidaan perustellusti poiketa maakuntakaavan periaatetta kuitenkaan sivuuttamatta tai sen toteuttamista vaikeuttamatta. Tällainen mahdollisuus parantaa seutuyleiskaavan soveltuvuutta ohjaamaan kaupunkiseudun kehitystä nopeasti muuttuvissa olosuhteissa.

3.2.2 Yleiskaavoitus

Kaikkea kunnan suunnittelua ohjaa taloussuunnitelma, jonka mukaisia tavoitteita tukevat aluevaraukset osoitetaan yleiskaavalla ja osayleiskaavoilla. Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §).

Yleiskaavan hyväksyy aina kunnanvaltuusto ja pääsääntöisesti se on oikeusvaikutteinen, ellei toisin tapauskohtaisesti päätetä. Asemakaavaa oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle laadittaessa ei enää tarvita selvityksiä kaavan suhteesta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ja maakuntakaavaan. Yleiskaavoituksella pyritään yleispiirteisesti erittelemään asumiseen, elinkeinotoimintaan, palveluihin, virkistykseen, liikenteeseen ja muihin tarpeisiin käytettävät alueet sen hetkisten näkemysten mukaisesti. Perinteisen aluevarauspainotteisuuden ohella yleiskaavaa pitäisi käyttää strategisena suunnittelun välineenä laatimalla ne yleispiirteisemmiksi.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä yhdyskuntarakenteellisten ratkaisujen vaikutuksiin ja sopeutumiseen seudulliseen suunnitteluun.

Kuntasuunnittelun sektorisuunnitelmana maapoliittinen ohjelma määrittelee yleiskaavoitukseen tukeutuen pitkän tähtäimen tavoitteet ja toteuttamisperiaatteet.

Osayleiskaavojen tavoitteet eri osissa kuntaa ovat erilaisia. Haja-asutusalueille, joille rakentamispaineiden johdosta muodostuu taaja-asutusta, ei yksityiskohtainen kaavoitus aina kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista. Näillä alueilla osayleiskaavasta pyritään luomaan perusta MRL:n 137 §:n suunnittelutarveratkaisuille ja rakentamisen ohjaamiselle ympäristövaikutukset huomioon ottaen.

Oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan sisältyy maakunta- tai seutuyleiskaavasta riippumatonta ratkaisuvaltaa ja tukea ohjata rakentamista yksittäisistä intresseistä riippumatta.

Kirkonkylän - Asemakylän alueella osayleiskaavalla pyritään taajamarakenteen tiivistämiseen ja hallittuun laajenemiseen seutuyleiskaavan tavoitteita tukien. Yhdyskuntarakenteen hajoamisen estämiseksi kunta pyrkii hankkimaan maata sieltä, minne yhdyskunnan laajeneminen yleiskaavassa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Kasvualueita vertailtaessa on tarkasteltu luonnon ja ympäristöolosuhteiden lisäksi kaavan toteuttamisen kokonaiskustannuksia suhteessa asunto- ja asukasmääriin. Aluevaraukset tehtiin tavoitevuodelle 2020, joten niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä.

Martinniemen ja Kellon osayleiskaavojen uudistaminen ja mahdolliset kyläkeskuskaavat tuovat uutta näkemystä ja mahdollisuuksia hallitumpaan maankäytön ohjaukseen.

Osayleiskaavojen uudistaminen on mittava vuosikymmenen haaste koko suunnittelujärjestelmälle. Yleiskaavoitustyön tulee olla jatkuvaa seurantaa niin, että yleiskaavat ovat ajantasaisia valtuustokausittain. Tällöin yleiskaavat ovat luottamuselinten tahdonilmaisuja, joilla on keskeinen ohjaava merkitys kunnan maapolitiikalle, asemakaavoitukselle ja rakentamiselle.

3.3 Maankäyttösopimukset

Maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksilla. MRL:n muutoksella 1.7.2003 selvennettiin maakäyttösopimuksen suhdetta kaavoitukseen. Kaavojen sisällöstä ei voida sopia ja toteuttamisestakin vasta sen jälkeen, kun kaava on ollut julkisesti nähtävillä (MRL, luku 12 a).

Haukiputaan maapoliittisen ohjelman maankäyttösopimusten periaatteet ovat olleet oikean suuntaisia, mutta eivät kustannusvelvoitteiltaan läheskään riittäviä. Maapoliittisia linjauksia on jouduttu tarkistamaan. Myös uusi laki korostaa sopimusmenettelyn ensisijaisuutta eli maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin on pyrittävä sopimaan.

Maankäyttösopimusmenettelyä suhteessa kaavoitukseen on nyt lakimuutoksella täsmennetty. Kaavoituksen ensisijaisuus ja riippumattomuus halutaan turvata niin, että maankäyttösopimuksia ei voida osapuolia sitovasti tehdä ennen kuin kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Lisäksi sopimuksista tulee tiedottaa kaavan laatimisen yhteydessä ja mahdollisesti ennakkoon jo osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa.

Maankäyttösopimusten sopimusmenettely ja sopimusehdot muutettiin kunnanvaltuuston päätöksellä v. 2004 vastaamaan uuden v. 2003 voimaan tulleen lain tavoitteita ja tarkentunutta säätelyä. Sopimuskynnystä ei vapaaehtoisessa sopimisessa ole lainkaan, mutta käytännössä yhden omakotitalotontin hanke tuskin luo sopimuspaineita. Korvausten taso nousee selvästi. Lisäksi kaikkia maanomistajia, riippumatta siitä onko paikallinen perinteinen maanomistaja tai äskettäin maansa hankkinut esim. rakennusliike, on kohdeltava tasapuolisesti samalla tavalla. Sopimusmenettelyä ei ole rajattu miltään osin vaan kehittämiskorvausperiaatteita laajemminkin voidaan asioista sopia. Kunnan on tiedettävä ja tarvittaessa perusteltava ne kustannukset, joista sovitaan. On

pidettävä selkeästi erillään sopimusmenettely ja kehittämiskorvausvaihtoehto, joka kuitenkin on syytä ottaa käyttöön, koska kaikissa tapauksissa ei ehkä sopimukseen päästä.

Maankäyttösopimuksilla varmistetaan maankäyttö kunnan tavoitteiden mukaisesti, leikataan osa arvonnoususta kunnalle käytettäväksi kaavan toteuttamiskustannuksiin, edistetään tehtyjen investointien tehokasta hyödyntämistä, varmistetaan toteuttamisaikataulu sekä maanomistajien tasavertainen kohtelu.

Maanhankintakeinona maankäyttösopimusmenettelyä ei voida käyttää, koska se johtaa vääjäämättä kilpailuun raakamaamarkkinoilla ja hintojen nousuun. Kunnan maanomistus antaa paremmat mahdollisuudet suunnitella ja rakentaa yhdyskuntaa sitoutumatta sopimuksiin. Maareservi lisää vaihtoehtoja parantaen neuvotteluasemaa myös kaavoitussopimusmenettelyssä. Sen sijaan muutettaessa kaavaa tai haluttaessa edistää kuntarakenteen kannalta tärkeiden keskeisten yksityismaiden rakentamista, sopimusmenettely voi toimia. Kunnan voimavarat eivät riitä kaikkien rakennettavaksi tulevien alueiden hankintaan. Sopimuksiin tulee tällöin ottaa ankarat taloudelliset sanktiot eli sopimussakko ja vakuudet.

Kirkonkylän osayleiskaavan mukaisten asemakaavan ulkopuolelle jäävien AP-3 asuntoalueiden sopimusehtoja on tarkennettava. Maanomistajien sitoutuminen sopimuksiin on osin ollut heikkoa ja kunnallistekniset työt on tehty korkeintaan välttävällä laatutasolla. Tiet ovat jääneet keskeneräisiksi eikä ympäristörakentamisen laatutasoon ole kiinnitetty mitään huomiota. Lupien myöntäminen tulee sitoa kunnallisteknisiin velvoitteisiin ja vakuuksia korottaa. Saatujen kokemusten perusteella tämän mallin kokeilun jatkamista yleiskaavoituksessa tulee harkita uudelleen.

Loma- ja matkailurakentamisessa maanomistajalla tulee pääasiallinen kustannusvastuu, vaikka hankkeet toteutetaan asemakaavoituksella. Toisena osapuolena yleensä olevan kiinteistöyhtiön tulostavoitetta ei voida tukea verovaroilla, mutta kunta voi olla osaltaan maanomistajana kustannusvastuussa luovuttamansa rakennusoikeuden suhteessa. Virpiniemen Meriniemi-projektin kokemukset olivat myönteisiä niin taloudellisena kuin tonttipoliittisena arviona. Kunnan ohjaus ja osallistuminen kaikissa vaiheissa osoittautui välttämättömäksi ja lisäsi hankkeen yleistä uskottavuutta. Kuntakeskuksen maankäytön tehokkuutta, palveluiden ja ympäristöviihtyvyyden parantamistavoitteita tukevien kehittämishankkeiden maankäyttösopimuksissa on muistettava kilpailutilanne. Kohtuutonta etua ei tulisi antaa yksittäiselle sopijaosapuolelle.

Maankäyttösopimuksia arvioidaan tapauskohtaisesti aina kunnan näkökulmasta ja osana koko maankäytön keinovalikoimaa.

3.4 Kunta sopijaosapuolena

Maapolitiikan periaatteissa korostetaan sopimusten ensisijaisuutta kaavojen toteuttamisvastuita jaettaessa kunnan ja maanomistajan kesken. Vapaaehtoisuuteen perustuvalla asioiden hoidolla on suotuisa vaikutus kunnan maapolitiikkaan. Kunnan rooli tasavertaisena sopijaosapuolena ja julkisen vallan käyttäjänä on jossain määrin ristiriitainen. Julkisyhteisön etu ja kuntaorganisaation intressi voivat olla myös toisiaan poissulkevia (Kokkinen 2002).

Maapolitiikka on osin myös julkisen vallan käyttöä, mutta yksittäisissä sopimusneuvotteluissa kunta sopijaosapuolena ei ole julkisen vallan käyttäjä. Yleisesti kuitenkin rinnastetaan kunta sopijanakin julkiseen valtaan ja otaksutaan kunnan aina olevan joustava ja kohtuullinen kaikille vaatimuksille ja toiveille. Kunta koetaan yliluotettavaksi sopimuskumppaniksi, jonka rahojen tuhlaaminen ei ole poissa keneltäkään.

Maapolitiikasta vastaava viranhaltija on vaikeassa tilanteessa huolehtiessaan kuntalaisten eduista neuvotteluissa. Neuvottelun toisena osapuolena on yksityistä etuaan tinkimättä ajava taho kunnan edustajan pyrkiessä ajamaan veronmaksajien etua yrittäen torjua ylimitoitetut vaatimukset, joiden hyväksyminen toisi lisälaskua kaikille täysin ”syyttömille” kuntalaisille. Tätä ei ymmärretä. Uskotaan vain, että kyllä kunnalla on varaa maksaa eikä se ole poissa keneltäkään.

Kuntaorganisaation kokonaisedun valvominen neuvottelussa juristien avustaman yksityisen osapuolen kanssa nykyisten avoimuusvaatimusten paineessa on joskus kohtuuttoman raskasta. Viranhaltija ei voi tässä ristiriitaisten intressien keskellä neuvotella käyttäen kaikkea osaamistaan.

Sopimusneuvotteluissa onnistumiseen vaikuttavat ratkaisevasti henkilöiden ominaisuudet eli neuvottelutaito, rohkeus, luovuus, hallittu riskinottokyky, entisten toimintamallien kyseenalaistaminen ja oman toiminnan rehtiys. Asiantuntemuksen merkitys korostuu kokonaisuuden kannalta edullisten ja lainmukaisten sopimusten laatimisessa. Tarvitaan sekä taitoa, että tietoa Tieto luo yhdessä kokemuksen kanssa korkeatasoisen ammattitaidon kunnan sopimustoimintaan. Luottamus hankitaan vuosien työllä, mutta voidaan menettää yhdellä sopimuksella. Henkilöiden on päästävä sopimukseen. Organisaatiot eivät neuvottele. Yhteisillä intresseillä luodaan onnistumisen henki.

Yleisen hallinnon oikeusnormit sisältyvät mm. Suomen perustuslakiin, kuntalakiin, lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja vuoden 2004 alusta voimaan tulleeseen hallintolakiin. Yhdenvertaisuus, hallinnon julkisuus, hyvän hallinnon perusteet ja harkintavallan käytön ja palvelun periaatteet koskevat myös maapolitiikkaa. Näistä erityisesti yhdenvertaisuus edellyttää tasapuolisuutta ja johdonmukaisuutta. Vaarana on, että yhdessä neuvottelussa luvattu myönnytys voidaan tulkita seuraavan neuvottelun minimitasoksi.

Osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä voi olla myös varjopuolensa. Yksityisiä etuja voidaan ajaa keinoja kaihtamatta. Oma taloudellinen hyöty naamioidaan mm. kaavavalituksissa maankäytön perusteluihin. Julkisuus niin maanhankintojen kuin sopimustenkin neuvotteluvaiheessa saattaa olla vahingollista.

Kunnan tulosvastuuta korostettaessa vaarana on yksiköiden tulosvastuun ensisijaisuus. Yleisestä edusta huolehtiminen voi unohtua taloudellisten arvojen, tonttien luovutustavoitteiden ja maaomaisuuden tuottovaatimusten paineessa.

Kunnan nopea kasvu on tuonut jatkuvan kiireen. Maanhankinnan, kaavoituksen, kunnallistekniikan, kiinteistönmuodostuksen ja tontinluovutuksen on onnistuttava saumattomasti. Kunnan neuvotteluasema voi heikentyä jos ei voida huolehtia riittävästä raakamaanhankinnasta.

Maapolitiikassa on oltava lupa kokeilla uusia malleja, jotka voivat johtaa joskus myös epäonnistumiseen. Rohkeus kokeilla ja etsiä uusia vaihtoehtoja voi tuottaa myös menestystä. Julkinen valta ei kuitenkaan saa olla ostettavissa eikä valitusoikeus olla neuvottelun kohteena.

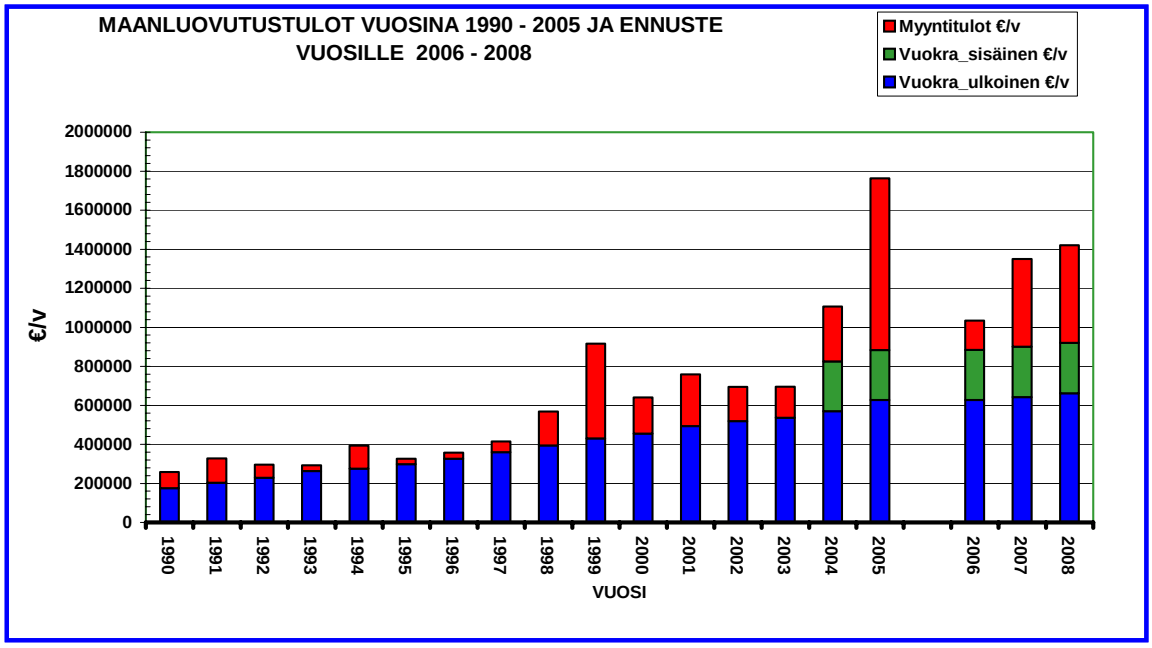
3.5 Maanluovutus

Tonttien luovutusmenettelyyn tarvitaan joustavuutta ja vaihtoehtoja vaikka vuokrausvaihtoehto on kokonaistaloudellisesti kunnalle tuottoisin. Kunnan maapolitiikan yksi vahvuus on mittava vuokratonttiomaisuus ja jatkuva kasvava tuotto. Tätä edelleen vahvistamalla luodaan pohjaa myös tulevien vuosikymmenien tonttipolitiikalle. Ostovaihtoehto on kaikilla omakotitalotonteilla jatkuvasti rakentajien valittavissa.

Yksittäisten tonttien luovutusehdoissa ja hinnoissa tulee olla harkintavaltaa suuntaan tai toiseen. Sijainti, maaperä ym. olosuhteet vaihtelevat suuresti samallakin alueella. Parhaat tontit ovat paljonkin perushintoja arvokkaammat ja huonoimmat tontit päinvastoin ylihinnoiteltuja. Joustavalla hinnoittelulla tasoitetaan kysyntää.

Tonttien luovuttaminen arvonnalla määrätyin ennakkokriteerein ja myynti tarjousten perusteella on osoittautunut toimivaksi. Myyntituloja on kertynyt aiempaa enemmän, mutta myös tonttireservi on pienentynyt entisestään (taulukko 4).

Varausmaksun perimisellä katetaan osin varausajalta menetettyä vuokratuloa. Varauksen peruuntuminen aiheuttaa yleensä kunnalle varausmaksua suuremman menetyksen.



Taulukko 4

Tonttien kysyntään voidaan vastata nykyistä paremmin pitämällä kohtuullista tarjousten perusteella myytävien tonttien reserviä rinnan vuokrausluovutusmuodon kanssa.

Haukipudas tarjoaa varteenotettavan vaihtoehdon Oulun kaupunkiseudulla asunnon rakentamista tai hankkimista suunnittelevalle tai yritystä perustavalle. Tonttien luovutuksella kunta pyrkii vaikuttamaan siihen missä rakennetaan, milloin rakennetaan ja mitä rakennetaan. Yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä ja hajautumisen estämisessä kunnan tonttipolitiikalla on keskeinen osuus. Onnistuneella tonttipolitiikalla eli tonttien määrillä ja -hinnoilla voidaan rajoittaa myös asumiskustannusten nousua.

Teollisuustonttireservi määrällisesti on Holstinmäen kaavan laajennuksen myötä erittäin hyvä. Annalankankaan teollisuustontit on yhtä isoa kunnan tarpeisiin varattua korttelia lukuun ottamatta luovutettu. Tonttireservin parantaminen Kirkonkylällä olisi jo ajankohtaista maanhankinnalla ja kaavan laajennuksella. Liikenteellisesti molemmat teollisuusalueet ovat Oulun seudun parhaita. Holstinmäki kaupungin rajalla käsittää tavallaan Oulun pohjoisen teollisuusalueen, joka on varteenotettava vaihtoehto kaupunkiseudulle sijoittuvalle yritykselle.

Martinniemen teollisuustonttireservi turvataan osoittamalla vanhojen sahateollisuusalueiden (Laitakari) puhdistus- ja siivoustöiden jälkeen uusiokäyttöä ja uutta rakennusoikeutta.

Holstinmäen ympäristöprojektilla pyritään lisäämään alueen vetovoimaisuutta suunnittelemalla ja toteuttamalla ympäristön viihtyisyyttä ja toimivuutta parantavia hankkeita yhteistyössä alueen yrittäjien kanssa. Teollisuus- ja varastoalueen ilme muuttuu vähitellen yrityspuiston suuntaan.

Yritystonttien luovutuspäätöksissä kiinnitetään erityistä huomiota elinkeino- ja työvoimapoliittisiin näkökohtiin.

3.6 Maapolitiikan organisaatio

Maapolitiikasta, maankäytön suunnittelusta ja maaomaisuudesta vastaa maankäyttötoimi, joka vuoteen 2005 saakka on kuulunut teknisiin palveluihin. Kunnanhallitus päätti 23.5.2005 maapolitiikan ja maankäytön yleissuunnittelun sijoittamisesta suoraan kunnanhallituksen alaisuuteen vuoden 2006 alusta lukien. Päätös liittyy strategisen suunnittelun tehostamiseen ja hallinnon rakenteellisiin uudistuksiin.

Maapolitiikalla ja kaavoituksella ohjataan yhdyskuntarakenteen kehitystä haluttuun suuntaan. Maankäytön linjaukset eli maankäyttöpolitiikka on kunnan omaa strategiaa ja vaikuttaa keskeisesti kunnan menestymiseen. Siksi on tärkeää, että toimitaan pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti maankäyttöön liittyvissä asioissa. Maapolitiikka on yksi avaintekijä kunnan menestymisessä. Maankäyttö on hallinnollinen tukipalvelu, joka osin viranomaistoimintana luo kaikille hallintokunnille edellytyksiä tuottaa palvelujaan.

Nykyinen toimintamalli vastaa jo organisaation tarkistamistavoitetta. Kunnanhallitus päättää maapolitiikasta ja kaavoituksesta. Maankäytön suunnittelu on osa kuntasuunnittelua ja osa kunnan toimintoja koordinoivaa hallintopalvelua. Kunnanhallitus päättikin

28.11.2005 siirtää koko maankäyttötoimen osaksi hallintopalveluja. Seuraavassa vaiheessa tonttipalveluiden sekä kartta- ja mittauspalveluiden kehittäminen tonttilaitokseksi, joko nettoyksikkönä tai liikelaitoksena, vastaisi osaltaan rakenteellisten uudistusten tavoitetta.

Kunnanvaltuusto määrää maapolitiikan suunnan hyväksyessään maapoliittisen ohjelman, yleiskaavat, vuosittaiset määrärahat ja tonttien luovutusehdot. Luottamushenkilöiden asenne maapolitiikkaan on ollut johdonmukaisuutta, suunnitelmallisuutta ja tasapuolisuutta tukeva ja hyväksyttyihin periaatteisiin sitoutuva.

4 MAAPOLITIIKAN PERIAATTEET JA TOIMENPITEET

Kunnan maapolitiikka ja kaavoitus muodostavat kokonaisuuden, joka kuntasuunnitteluun tukeutuen osaltaan varmistaa strategisen suunnittelun onnistumisen. Tällä ns. maankäyttöpolitiikalla ohjataan kunnan eri toimintojen tarvitsemat maankäyttöratkaisut. Maapoliittinen ohjelma tällaisessa kuntakoossa linjaa osin myös kaavoituksen periaatteita ja muodostuu maapolitiikkaa laajemmin kantaa ottavaksi maankäytön tavoiteohjelmaksi.

Maapolitiikan johdonmukaisuus, lainsäädännön mahdollisuudet, maapolitiikan määritellyt perusperiaatteet ja hyvän hallinnon käytäntö varmistavat kunnan tavoitteiden toteutumisen hankalissakin tilanteissa.

4.1 Maanhankinta

4.1.1 Vapaaehtoinen kauppa

Maanhankintaan on varattu viime vuosina yhä vähemmän määrärahoja. On helppo ennustaa Haukiputaan kaltaiseen kasvukeskuksen kehyskuntaan pulaa raakamaasta ja ennen pitkää luovutettavista tonteista. Vapaaehtoista maanhankintaa kunnan kaavoitusmonopolin keskeisenä toteutuskeinona, ei voida korvata. Maanhankinnan on oltava tavoitteellista niin sijainnin, ajoituksen kuin hankintamenetelmienkin suhteen. Aktiivisen raakamaahankinnan peruslähtökohtana on edelleen vapaaehtoinen kauppa suunnitellusti johdonmukaisella kohtuullisella hinnalla riittävän ajoissa.

Raakamaan hankintatavoite seuraavan viisivuotiskauden aikana on n. 250 ha. Tästä n. 45 ha on Virpiniemen ulkoilu- ja virkistyskeskuksen kehittämiseen liittyvää maanhankintaa. Merkittävimmät maanhankintatarpeet sijaitseva Kirkonkylän yleiskaavan mukaisilla kasvusuunnilla Keiskan ja Holma-Haapajärven alueilla. Kellon Kiviniemen kasvusuunta samoin kuin uuden E75-tien risteysalueet on hankittava kunnan omistukseen ennen kaavoitusta. Annalankankaan ja Ukonkaivoksen teollisuusalueiden laajentamisen maanhankinnat ajoittunevat osin vielä tälle vuosikymmenelle (liite 3).

Maanhankintatavoitteet määritellään periaatteessa jo osayleiskaavoituksella ja voidaan suunnitella etukäteen jopa rajauksina kartoilla. Tällä ei käytännön kauppatilanteissa ole todettu olevan vaikutusta hintaan tai kauppojen onnistumiseen. Yleiskaavojen uudistamisella tarkennetaan kasvutavoitteita ja -suuntia ohjaamaan vuoden 2010 jälkeisiä maanhankintoja.

Kaavojen toteuttamisen mahdollistavat yhteiskäyttöalueiden ja virkistysalueiden maanhankinnat vievät osan määrärahoista.

Talousarviossa pitäisi osoittaa vuosittain vähintään 30 ha:n raakamaahankintoja vastaava määräraha vapaaehtoiseen maanhankintaan ja mahdollisiin lunastuksiin. Kaavojen mukaisten puistojen ostaminen vapaaehtoisella kaupalla on toimituskustannukset huomioon ottaen edullisempaa kuin lunastus. Viime vuosien määrärahoilla ei maanhankintatavoite toteudu eikä raakamaareserviä voida turvata eikä virkistysalueita laajentaa. Tonttituotanto vaikeutuu ratkaisevasti vuoden 2008 jälkeen, jos nykyinen kasvu jatkuu.

Maanhankintaa jatketaan suunnitelmallisesti, määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti antamalla kuitenkin maanomistajille aikaa sopeutua myyntiajatukseen. Maanhankintaprosessi kestää neuvottelujen aloittamisesta keskimäärin n. 0,5 - 1,5 vuotta, mutta joskus poikkeuksellisesti jopa vuosikymmenen.

Maanhankinnoissa tulee olla vaihtoehtoisia alueita ja liikkumavaraa kohtuullisen hintatason ylläpitämiseksi. Neuvotteluille, sopeutumiselle ja tarvittaessa lunastusmenettelylle on varattava aikaa. Tonttituotannon jatkuvuuden ja kohtuullisen tonttireservin turvaamiseksi on maanhankintoja aikaistettava niin, että kaavat saataisiin hyväksytyksi pari vuotta ennen rakentamista. Tonttien luovuttamista niin määrällisesti kuin sijainniltaan tarkoituksenmukaisesti voidaan ohjata tehokkaasti vain hyvällä tonttireservillä.

4.1.2 Etuosto

Etuostolain muutos v. 1990 lisäsi kunnan mahdollisuuksia hankkia etuosto-oikeutta käyttäen myös raakamaata. Etuosto-oikeus laajeni eräin rajoituksin v. 2005 koskemaan myös kauppoja, joissa valtio on myyjänä. Etuostolaki ja sen käyttäminen lisäävät maanomistajien myyntitarjouksia kunnalle ja halua tulla neuvottelemaan jo ennakkoon kunnan kanssa edistäen näin vapaaehtoisia kauppoja. Kunta on vain neljä kertaa käyttänyt etuosto-oikeutta, mutta jo näillä päätöksillä on viestitetty valmius tarvittaessa puuttua yksityisten välisiin kauppoihin ja toteuttaa johdonmukaista maapolitiikkaa.

Etuosto-oikeutta käytetään edelleen vapaaehtoisen maanhankinnan tukemiseksi yksittäistapauksissa kunnanhallituksen päätöksellä.

4.1.3 Lunastus

Kunnan suunnitelmallisen rakentamisen mahdollistamiseksi maata on saatava käyttöön oikeasta paikasta oikeaan aikaan käyvällä raakamaahinnalla. Maanhankinnoissa johdonmukaisesti noudatetuista periaatteista ei yksittäisissä tapauksissa voida luopua eikä pitkän tähtäyksen tavoitetta vaarantaa. Siksi on oltava valmius myös lunastuksen käyttämiseen, mikäli vapaaehtoiseen kauppaan ei päästä eli neuvottelut eivät johda tulokseen ja kysymyksessä on kunnan kehittämisen kannalta strategisesti tärkeiden alueiden saaminen rakentamiseen. Yleisellä mielipiteellä on oltava käsitys kunnan valmiudesta käyttää lunastusta tarvittaessa ja uskottavuuden nimissä sitä joskus on myös käytettävä.

Maankäyttö- ja rakennuslain perusteella kunta voi saada luvan lunastaa maata erilaisiin yhdyskuntarakentamisen tarkoituksiin. Ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle lunastusluvan. Raakamaan lunastaminen edellyttää aktiivista maapolitiikkaa, kohtuullisen ajantasaista yleiskaavoitusta ja muutoinkin suunnitelmallista maapolitiikkaa.

MRL:ssa on lunastuslupasäännöksiä yksinkertaistettu. 99 §:n 1 ja 3 momentit soveltuvat raakamaiden lunastuksiin.

Lunastuslupien käsittely ympäristöministeriössä on nopeutunut ja yleensä perustellut hakemukset on hyväksytty ja lunastuslupa myönnetty. Hintataso määrätään lunastus-

lain mukaisessa toimituksessa, josta tietysti osapuolet voivat valittaa maaoikeuteen. Alueella, jolla kunta on vapaaehtoisella kaupalla saanut ostetuksi laajoja maa-alueita, ei hintataso lunastuksessa voine nousta kovinkaan paljon vapaaehtoisten kauppojen hintatasoa korkeammaksi. Kaavoituspäätöksen jälkeen tehdyt raakamaakaupat eivät ole vertailukelpoisia lunastushinnan määrittelemisessä, jos lunastetaan raakamaata ennen kaavoituspäätöstä. Yleiskaavan käyttötarkoitus ja ennakoitavissa oleva kaavoituksen odotusaika vaikuttavat osaltaan hintaan.

Lunastusluvan hakeminen edellyttää toimintasäännön mukaan kunnanhallituksen tapauskohtaista päätöstä, joka on valmisteleva ratkaisu eikä siitä voi valittaa. Luvan myöntämisen perusteena on yleinen tarve, josta hakemuksessa on esitettävä selvitykset.

Raakamaan hankintoihin on uusilla kasvusuunnilla kolme (3) kertaa haettu ja saatu lunastuslupa.

Mikäli keskeisten kunnan suunnitelmallisen rakentamisen kannalta tärkeiden alueiden saamisessa rakennettavaksi ei onnistuta, käytetään maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettyjä keinoja kunnan maapolitiikan tavoitteen turvaamiseksi. Aktiivisella maanhankinnalla, johdonmukaisilla periaatteilla ja ajantasaisella yleiskaavoituksella kunta voi vaikuttaa maan hintaan mahdollisia lunastustilanteita silmälläpitäen.

4.1.4 Tonttien rakentumisen edistäminen

Tonttituotantoprosessi on monivaiheinen ja aikaa vievä. Kunnan tonttien tarjonta ei vastaa kysyntää. Yksityiset omistavat v. 2005 Haukiputaalla n. 250 rakentamatonta omakotitalotonttia. Jokainen rakentamaton tontti aiheuttaa kunnalle jatkuvasti taloudellista tappiota käyttämättömänä kunnallisteknisenä investointina. Liittymismaksuja ja kulutusmaksuja ei saada perityksi. Kaavat eivät toteudu ja kuntakuva on näiltä osin keskeneräisen näköinen ja tonttipula jatkuu.

Kunnan oman tonttitarjonnan rajallisuus ja tonttien erinomainen kysyntä eivät välttämättä johda yksityisten omistamien tonttien rakentumiseen.

Yksityisten omistamien tonttien rakentumista on edistetty mm. ylläpitämällä tonttipörssiä ja sitä kautta julkistamalla kattavat tiedot rakentamattomista tonteista ja jopa suoraan kunnan internetsivujen kautta. Muutoinkin yksityisten välisiä tonttikauppoja on tuettu asiantuntijapalveluilla.

Rakentamiskehotus on lievä puuttuminen maanomistajan oikeuksiin ja voi olla ärsyke tontin myyntiin. Ennakkotieto mahdollisesta rakentamiskehotuksesta saattaa jo riittää ja tavoite näin täyttyä.

Korotetun kiinteistöveron käyttöönotto on osoittautunut tehokkaaksi keinoksi edistää tonttien käyttöönottoa. Kunnanvaltuusto päätti jo v. 2000 määrätä rakentamattomille asuntotarkoitukseen kaavoitetuille kunnallistekniikan piirissä oleville tonteille korotetun kiinteistöveron, jota viime vuosina on peritty 3 %:n mukaisesti (liite 5). Vuosittainen vero muistuttaa rakentamattomasta tontista eli on toistuva ”rakentamiskehotus” kunnes rakentaminen käynnistyy.

Korotetun kiinteistöveron käyttöä jatketaan toistaiseksi.

4.2 Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimukset ovat osa maapolitiikkaa ja yksi keino ohjata yhdyskuntarakentamista ensisijaisesti kaavamuutoksissa keskeisillä alueilla ja vähäisissä tiivistävissä täydennysrakentamishankkeissa. Sopimuksilla edistetään yksityisten maiden käyttöönottoa tavoitteena kaavan toteuttamiskustannusten oikeudenmukainen jakaminen yksityisen maanomistajan ja kunnan kesken.

Yksityisten omistamia maita kaavoitettaessa käytetään maankäyttösopimusmenettelyä ensisijaisesti käyttötarkoituksen muutostilanteissa. Maankäyttösopimuksilla ei pyritä toteuttamaan uusia kasvualueita. Ennen kaavoitusta ja sen alkuvaiheessa kaavoitusta aloitettaessa sovitaan vain kaavoituksen käynnistämisestä, siihen liittyvien kustannusten jakamisesta ja aikataulusta. Sopimus ei välttämättä johda asemakaavan hyväksymiseen.

Varsinainen maankäyttösopimus kaavan toteuttamisesta ja esisopimus maankäytöstä ja alueluovutuksista tehdään vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos- tai ehdotus on ollut nähtävillä ja siitä on saatu palautetta. Kaavan sisällöstä ei kuitenkaan voida silloinkaan sopia sitovasti eli sopimukset ovat kaavan suhteen ehdollisia. Lopullinen sopimus ja siihen liittyvät tilusjärjestely tehdään sen jälkeen, kun kaava on hyväksytty (MRL 91b).

Oikeustoimilain (228/29) säännökset ohjaavat sopimusten laatimista ja niiden sisältöä, joka ei saa olla maanomistajan kannalta kohtuuton (§ 36).

Kunnanvaltuusto on 26.4.2004 § 36 hyväksyessään maapoliittisen ohjelman tarkistamisen periaatteet päättänyt myös maankäyttösopimusten keskeisistä sopimusehdoista maankäyttö ja rakennuslain vuoden 2003 muutokseen perustuen. Sopimusten sisältö vaihtelee riippuen kaavoitettavasta alueesta, omistussuhteista, rakennusoikeudesta ja kaavamerkinnöistä, mutta sopimusehtojen tulee olla maanomistajia kohtaan tasapuolisia ja sopimusten tulee olla myös kunnan kannalta taloudellisesti perusteltuja.

1. Sopimuskynnystä ei määritellä. Tapauskohtainen harkinta suhteessa siihen hyötyyn, joka maanomistajalle kaavasta tai kaavamuutoksesta arvioidaan koituvan.

2. Tiet, puistot ja yleiset alueet luovutetaan kunnalle korvauksetta edellyttäen, että kaavassa osoitetaan maanomistajalle rakennusoikeutta.

3. Kartoitus- ja kaavoituskustannukset korvataan kokonaan.

4. Rakennusoikeuden tai lisärakennusoikeuden aiheuttamat kunnallistekniset kustannukset korvataan tapauskohtaisesti kustannuslaskelmiin perustuen suhteessa arvioon arvonnoususta tai kunnalle keskimäärin vastaavasta hankkeesta aiheutuvista kustannuksista. Vesihuollon rakentamisesta ja maksuista sovittaessa on osallisena kuultava kunnan vesilaitosta.

5. Rakentamisvelvollisuus ja rakentamattoman alueen edelleen luovutus määritellään vakuuksin ja sopimussakoin.

6. Maankäyttösopimuksiin liittyvistä maa-alueiden luovutuksista tehdään erilliset esisopimukset.

7. Maankäyttösopimus sitovana tehdään vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut nähtävillä.

8. Sopimuskumppaneita kohdellaan tasapuolisesti yhdenvertaisuus ja oikeussuoja huomioon ottaen.

Maankäyttösopimukset ovat yksi keino hoitaa kunnan maapolitiikkaa, mutta ne eivät sovellu vaihtoehdoksi maanhankinnoille. Raakamaan hankintoihin liittyviä kauppaa edistäviä sopimuksia maanomistajalle jäävästä tai osoitettavasta rakennusoikeudesta harkitaan tapauskohtaisesti tasapuolisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Kunnan tulee hankkia edelleenkin tärkeimmät rakentamiseen tarvittavat alueet omistukseensa jo ennen kaavoitusta. Ylihintaan ostettuja raakamaa-alueita koskevia sopimuksia ei tehdä.

Maankäyttösopimuksia arvioidaan kunnan näkökulmasta. Raakamaiden hankinta ei saa sopimuksilla vaikeutua. Myös maanomistajien keskinäisestä tasapuolisuudesta tulee huolehtia.

4.2.1 Kehittämiskorvaus

Asemakaavan toteuttamisvastuita koskevan maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun säännösten mukaan kunta voi periä merkittävää hyötyä kaavasta saavilta maanomistajilta korvausta yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseksi. Tämä vuoden 2003 lakiuudistus luo kunnille paremmat edellytykset ylläpitää riittävää tonttitarjontaa lisärahoitusmahdollisuudella kaavojen toteuttamiskustannuksiin. Perintäkynnys 500 k-m² ja arvonnousun enimmäismäärä on määritelty MRL 12 a luvussa.

Tältä osin on kysymys periaatteellisesta kannanotosta, jonka toimeenpano **edellyttää kaavakohtaista päätöstä.**

Kehittämiskorvauksen tonttikohtaisen määräämisen mahdollistamiseksi uusissa asemakaavoissa, joissa kehittämiskorvausta aiotaan periä, osoitetaan tonttijako sitovana.

Perintä ei kuitenkaan ole mahdollista jos kaavassa on maanomistajan omistamalle alueelle osoitettu rakennusoikeutta vain asuinrakentamiseen eikä sen määrä ylitä 500 k-m2. Tavallinen yksittäinen omakotitalotontti jää yleensä kehittämiskorvauksen ulkopuolelle.

Kehittämiskorvaus määräytyy kunnalle aiheutuvien kustannusten mukaan, mutta se ei saa olla enempää kuin 60 % kaavan tuomasta arvonnoususta.

Lakia voidaan soveltaa myös kaavaa muutettaessa, jos rakennusoikeus lisääntyy yli 500 k-m2. Tällöin kustannukset arvioidaan kaavan hyväksymishetken tasoisina (MRL § 91c). Kehittämiskorvauksen jakoperusteena on kiinteistöjen arvonnousu.

Kunta ei voi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan vapauttaa yksittäistä maanomistajaa osallistumisesta kaavan toteuttamiskustannuksiin, jos muutkin maanomistajat osallistuvat kustannuksiin maankäyttösopimuksella tai kehittämiskorvauksena.

Kehittämiskorvausmenettely on varsin monivaiheinen maapoliittista keinovalikoimaa täydentävä mahdollisuus, mutta aina ensisijaisesti on pyrittävä maankäyttösopimukseen. Lain soveltamisesta ja tulkinnasta ei ole vielä ennakkotapauksia. Ongelmana on monimutkainen ja valitusherkkä prosessi sekä vaikea laskentatapa.

Maankäyttösopimusten toissijaisena vaihtoehtona **harkitaan kehittämiskorvausmenettelyä** tilanteissa, joissa ei päästä yksimielisyyteen maankäyttösopimuksesta ja kaavan tuoma hyöty maanomistajalle on merkittävä.

4.3 Maanluovutus

4.3.1 Tonttien luovutusperiaatteet

Kunnan osuus asunto- ja työpaikkarakentamisen tontinluovuttajana on merkittävä. Maanluovutus käytännössä on enimmäkseen kaavoitettujen tonttien vuokrausta ja myyntiä yksityisille rakentajille. Vuokrausta ja myyntiä käytetään vaihtoehtoisesti alueittain tapauskohtaisesti harkiten. Vuokraus kasvattaa kunnan maaomaisuuden tuottavuutta pitkällä aikajänteellä. Arvonnousu jää kokonaan kunnalle. Kuntaliitto on varauksetta tukenut vuokrausmenettelyn maapolitiikkaan tuomaa jatkuvuutta ja suhdanteista riippumatonta tulokehitystä. Vuokraoikeus on pysyvä, lähes omistusoikeuteen verrattava.

Ostovaihtoehto on käytettävissä kaikilla omakotitalotonteilla joko kiinteään hintaan tai tarjousten perusteella.

Omakotitalotonttien kaavan mukaisia lisäalueita luovutettaessa ostajalle aiheutuu kaupasta lohkomis- ym. kustannuksia, jotka vähäisten lisäalueiden kohdalla muodostuvat suhteellisen suuriksi. Tällaisissa tapauksissa voidaan lisäalueen perushintaa alentaa enintään 1/3:lla.

Rivi- ja kerrostalotonttien luovutuksessa tapauskohtainen harkinta on osoittautunut toimivimmaksi. Suunnitteluun, rakentamisen laatuun ja asuntotuotannon monipuolisuuteen tulee voida vaikuttaa vertailemalla rakentajia, aiempia hankkeita ja pääsuunnittelijoita. Varauspäätöstä varten voidaan pyytää hakijalta jo alustavat suunnitelmat tontin käytöstä ja rakentamisen aikataulusta. Tontin saamisen kynnys on rakennuslupamenettelyä tehokkaampi keino vaikuttaa alueiden viihtyisyyteen ja julkisivukysymyksiin. Tasapuolisuus rakennusliikkeiden kesken kunnalta saatujen tonttien osalta on myös otettava huomioon.

Rivi- ja kerrostalotonttien ostohalukkuus on aika vähäistä. Pienempien rakennusliikkeiden mielestä rakennusoikeuteen perustuva myyntihinta on liian korkea ja vuokrarasitus voidaan siirtää perustettavalle yhtiölle ja edelleen tuleville asukkaille.

Lomarakennustonttien myynnistä saatujen kokemusten jälkeen jatkuva tarjousmenet-

tely on joustavin ja toimivin. Myyntituloja kertyy tasaisesti ja alue markkinoituu asiakkaiden kautta. Kauppakirjan ehdoilla voidaan estää sijoitustarkoituksessa keinottelu ja asettaa rakentamisvelvoite sopimussakkoineen.

Kunnanvaltuusto on viimeksi 20.12.2003 § 107 päättänyt tonttien luovutusperiaatteista niitä vielä 8.11.2004 § 93 tarkentaen. Päätöksiä joudutaan myös tulevina vuosina tarkastelemaan uudelleen eikä maapolitiikassa ole syytä kirjata yksityiskohtaisempia periaatteita, menettelyä ja luovutusehtoja sitovina.

4.3.2 Tonttien luovutusmenettely ja hintataso

Omakotitalotonttien myynnissä ja vuokrauksessa noudatetaan tavanomaisia kaupunkien ja kuntien käyttämiä ja Kuntaliiton suosittelemia luovutusehtoja. Vuokrauksen ohjeellinen osuus on keskimäärin 2/3 ja myynnin 1/3, mutta tästä tavoitteesta voidaan tarvittaessa poiketa. Tontteja myydään sekä tarjousmenettelyllä, että kiinteällä hinnalla.

Varausmaksua peritään korvaamaan puolen vuoden varausajan vuokratulon menetys. Vuokran perinnän aloittamisajankohdan määrittelyllä varausmaksun määrä suhteessa tontin vuosivuokraan ja varausaikaan saadaan oikeudenmukaiseksi. Varausmaksu määritellään käyttötarkoituksittain suhteessa vuosivuokraan ja peritään myös lyhyiltä muodollisilta varausajoilta. Tontit ilmoitetaan haettavaksi joko loppusyksystä tai heti alkuvuodesta niin, että rakentajalle jää riittävästi aikaa suunnitteluun ja lupamenettelyyn. Hakuaikoja joudutaan ajoittamaan myös kunnallistekniikan rakentamisen kannalta. Yksittäisiä luovuttamatta jääneitä tai peruttuja tontteja myydään tapauskohtaisella harkinnalla käyvällä hintatasolla.

Tonttien perushinta lasketaan maapinta-alan mukaan ja vuosivuokra on 6 %. Tonttien hakijoiden ennakkokarsinta, arvontamenettely, kuntakonsernin kiintiö ja muut luovutuskriteerit sekä perushinnat sovitetaan ja päätetään tarvittaessa aluekohtaisesti.

Rivi- ja kerrostalotonttien varauksissa ei voida määritellä kovin tarkkoja luovutuskriteereitä. Neuvottelumenettely on yleensä toimivin, joskin keskitettyjä hakuaikoja käytetään useamman tontin varauksissa. Hankkeen laatutekijät, soveltuvuus tontille, rakentamisen tehokkuus, toteutusaikataulu, asuntotyyppi ym. tekijät vaikuttavat rakentajan valinnassa. Myös aikaisemmat kokemukset toteuttajan sitoutumisesta asetettuihin tavoitteisiin ovat merkittävästi valintaan vaikuttavia. Tonttien perushinnat määräytyvät rakennusoikeuden mukaan ja vuosivuokra on 6 %.

Teollisuus- ja liiketontit pääsääntöisesti vuokrataan, mutta annetaan myös mahdollisuus lunastaa tontti omaksi, kun se on tullut rakennetuksi. Käytäntö on vaihteleva eikä hakuaikoja ilmoiteta erikseen. Vapaista toteista tiedotetaan jatkuvasti. Tontinluovutus on kaksivaiheinen. Ensin tehdään varauspäätös, jonka perusteella yrittäjä laatii suunnitelmansa tontin käytöstä. Jos hanke näyttää toteuttamiskelpoiselta niin toiminnallisesti kuin taloudellisestikin, tehdään vuokrauspäätös.

Hakemus on vapaamuotoinen. Selvitykset yrityksestä, hankkeesta ja tontin käytöstä nopeuttavat varauspäätöksen tekemistä.

Teollisuustonttien hintataso on määritelty seudullisin hinnoitteluperustein sijainti ja etäi-

syydet huomioon ottaen. Vuokra peritään 8 %:n mukaan.

Tonttien myyntitulot ovat kasvaneet seudullisen tonttipulan heijastuessa myös kunnan hintatasoon. Tontteja on myyty aiempaa enemmän ja myös tarjoustontit ovat tuoneet ainakin ohimenevästi lisätuloja. Vuokratulojen kertymä on tasaisempaa ja paremmin ennakoitavissa.

Kunnan johdonmukaista kohtuuhintaista asuntotuotantoa tukeva tonttipolitiikka otetaan huomioon myös luovutushintatasosta päätettäessä. Kunnan hintatason tulee olla selkeästi korkeimpia markkinahintoja alempi.

4.4 Maapolitiikan rahoitus

Kunnan taloudellisen tilanteen kiristymisen myötä ei lähivuosina lisärahoitusta myöskään maanhankintoihin saada. Raakamaareservi ei lisäänny edes nykyisillä keskimääräisellä raakamaan hinnoilla. Rahoitusta tulee arvioida uudella toimintamallilla. Maanluovutustulojen kasvu, maanomistajien vastuu kaavojen toteuttamisesta ja uudet maankäyttösopimusperiaatteet muodostavat riittävän tulopohjan jopa liikelaitosmaiseen toimintaan tai ainakin nettoyksikkömalliin. Kunnan maaomaisuus on valtava pääoma, jota on kartutettu usean sukupolven ajan. Tämän pääoman tuottavuudelle voidaan asettaa selkeitä tuottovaatimuksia. Tontinluovutustuloilla ja sopimusperusteisilla maksuilla on katettava myös osin niitä palvelevan kaavoituksen, kaavateiden rakentamisen, puistojen ym. ympäristörakentamisen kustannukset, mutta myös asetettu tuottovaatimus.

Maapolitiikan on sopeuduttava uuteen ajatteluun, jolla parannetaan maaomaisuuden tuottavuutta ja turvataan yhdyskuntatekniikan rakentamisen ja maanhankinnan rahoitus.

Tonttilaitoksen perustamisesta, organisaatiosta, henkilöstöstä ja tehtävänimikkeistä, toimintojen ohjaamisesta ja delegoinnista sekä taloushallinnosta laaditaan erillinen malli vuoden 2006 aikana.

4.5 Yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat

Kunta vastaa alueensa maankäytöstä. Tämä periaate antaa vastuuta ja velvollisuuksia, mutta myös oikeuksia. Kunnalla on ”kaavoitusmonopoli”, jolla voidaan vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen. Suunnitelmallisuus ja selkeä näkemys kuntarakenteen laajenemisesta ja tiivistymisestä lisäävät johdonmukaisuutta ja sitoutumista yhteiseen toimintalinjaan. Kasvusuuntien osoittaminen on osaltaan maankäytön tavoitteen asettamista ennakoivana viestinä tulevasta yhdyskuntarakenteesta niin yleiskaavoitukselle ja maanhankinnoille kuin myös palveluvelvoitteista vastaaville hallintokunnille.
Kasvusuuntien rajaukset ovat suuntaa antavia eikä numerointi osoita aikataulua tai toteuttamisen kiireellisyyttä (liite 4).

Alue **Käyttötarkoitus**

1. Haapakangas 3 Asunto

Kirkonkylän uusi laaja asuinalue, jonka toteuttaminen on varmistettu kattavasti niin maanhankinnoilla kuin asemakaavalla Etäisyys keskustan palveluihin sekä hyvä liikenteellinen sijainti puoltavat rakentamista tälle alueelle.

2. Kellon keskusta Asunto

Liikenteellisesti hyvä sijainti. Rakentaminen tiivistää kuntarakennetta, tukee peruskysyntää ja palveluiden säilyttämistä. Koulukeskus ja kaupalliset palvelut ovat lähietäisyydellä. Erinomainen paikallisliikenneyhteys Oulun työpaikka-alueille. Kunnallisteknisen valmius erittäin hyvä. Raakamaat hankitaan ennen kaavoitusta.

3. Virpiniemi Virkistys/asunto

Seudullisen ulkoilu- ja virkistyskeskuksen kehittäminen edellyttää uutta lomarakennusoikeutta sekä mahdollisuuksia matkailua palvelevalle yritystoiminnalle.

Pysyvän asumisen mahdollisuutta jollakin alueella Virpiniemessä harkitaan ja pyritään edistämään kaavaratkaisuilla. Muutamia vielä yksityisten omistamia palstoja pyritään hankkimaan kunnan omistukseen.

4. Holma-Haapajärvi Asunto

Kirkonkylän länsipuolen keskustan palveluihin tukeutuva osayleiskaavan mukainen laaja kasvusuunta. Lisämaanhankinnat ovat perusteltuja. Liikenteellisesti ja yhdyskuntarakenteellisesti hyvä sijainti. Maanhankintoja jatketaan. Länsipuolen kouluhanke aikaistaa kaavoituksen aloittamista.

5. Asemakylä Liittotie Teollisuus

Ohikulkutien liikenteeseen tukeutuvalle teollisuudelle ja yritystoiminnalle osoitetaan uutta rakennusoikeutta aiempaan teollisuusalueeseen liittyen. Kunta omistaa koko alueen. Kunnallisteknisesti edullinen ja erityisen hyvä liikenteellinen sijainti.

6. Martinniemi Vahtola Asunto

Uudella tonttitarjonnalla Martinniemi on vaihtoehto uusille asukkaille hyvien joukkoliikenneyhteyksien ja erinomaisen maantieteellisen sijainnin asuinalueena. Sijainti koulun ja peruspalvelujen vieressä tiivistää asutusta. Kunta omistaa suurimman osan alueesta.

7. Kiviniemi Hätälä Asunto

Kiviniemen ensisijaisin Kellon osayleiskaavan kasvusuunta. Kunnallisteknisesti edullinen ja maapohjaltaan erittäin rakennuskelpoinen. Virpiniemi ja meri lisäävät tämän suunnan vetovoimaa. Raakamaat hankitaan kunnan omistukseen ennen kaavoitusta.

8. Keiska-Muurakorpi Liike/asunto

Soveltuu sekä liike- että asuinrakentamiseen. Hyvä liikenneverkko ja kohtuullinen palvelutaso. Kirkonkylän osayleiskaavan pohjoinen kasvusuunta. Maanhankintoja jatketaan toissijaisesti.

9. Asemakylä Sipilän alue Asunto

Uuden ohikulkutien myötä Asemakylän tonteilla on kysyntää. Peruspalvelut ja hyvät yhteydet kuntakeskukseen tukevat kaavan laajentamista tälle kunnan pitkään omistamalle alueelle. Koulu ja peruspalvelut riittävät kylän laajentumiselle tähän suuntaan.

10. Annalankangas Liike/teollisuus

Teollisuustonttireservin lisääminen Kirkonkylällä on mahdollista Annalankankaan kaavaa laajentamalla. Raakamaata on hankittava n. 10 ha. Alueen tieverkko ja olevat verkostot tukevat rakentamista. Uusi rakennusoikeus monipuolistaisi Annalankankaan yritystoimintaa.

11. Haukiharju Liike/matkailu

Kirkonkylän osayleiskaavan mukainen liikennehakuisten palvelujen ja yritystoiminnan sekä matkailupalvelujen alue, jolla tulee olemaan myös kaupallista kysyntää. Käyttöönotto edellyttää kunnallisteknisiä investointeja, mutta maanhankinnat ovat ensisijaisimpia.

12. Holstinmäki, Kellonväylä Kaupallinen

Kunnanhallitus on päättänyt laajentaa Kellon osayleiskaavaa Kellon eritasoliittymän itäpuolelle. Ritaharjun laajeneminen kohti kuntarajaa tuo vetovoimaa ja paineita tämän alueen maankäytölle. Seudun yleiskaavassa yhteissuunnittelualuetta Oulun kaupungin kanssa. Maanomistustilanne ongelmallinen.

13. Ukonkaivos Yrityspuisto

Kirkonkylän osayleiskaavan mittavin työpaikka-aluevaraus, jolle on osoitettu mm. uusi tieyhteys Haukiväylältä. Toteutumisen aikataulua ei voi ennakoida. Tavoitteena yrityspuistomainen toteuttaminen.

14. Häyrysenniemi Asunto

Mahdollinen Martinniemen osayleiskaavan mukainen potentiaalinen reservialue, jonka toteutuminen ratkaistaan yleiskaavalla. Oulun seudun pohjoisen suunnan tulevaisuuden asuinalue, jonka käyttöönotto ajankohtaista vasta sen jälkeen, kun Martinniemen yhdyskuntarakennetta on muilta osin tiivistetty. Maantieteellisesti vetovoimainen sijainti meren tuntumassa.

5. YHTEENVETO

5.1 Ohjelman toteuttaminen

Oulun kaupunkiseudun visiona on mm. olla pohjoisen Euroopan osaamiskeskittymänä innovatiivinen ja yhteistyökykyinen liiketoimintaympäristö. Paikallisella tasolla Oulun kaupunkiseudulla kuntien rajat eivät saa olla ylittämättömiä. Kunnat ovat liian pieniä kaavoitusyksiköitä tai kokonaisuuksia. Maankäytön suunnittelun seudullinen vahvistuminen kuntien yhteisen yleiskaavan ohjaamana johtanee myös tiiviimpään maapolitiikan yhteistyöhön. Maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan periaatteet ovat yhteisiä. Kuntien asema neuvotteluosapuolena vahvistuu, maanomistajien tasapuolisen kohtelu varmistuu, epäterve kilpailu vähenee, maan hintataso pysyy kohtuullisena ja päätöksenteko ohjautuu yksittäisistä intresseistä riippumattomaksi.

Seudullisista omakotitonttikysynnän selvityksistä, markkinatilanteesta ja kuntien kasvuennusteista voidaan jo nyt ennakoida tulevia ongelmia. Kuntiin jätettyjen tonttihakemusten määrä on moninkertainen tonttitarjontaan nähden. Tämä kysyntä kertaantuu lähivuosina ja suuntautuu myös kaavoittamattomille haja-asutusalueille. Kysymys ei ole siitä mikä kunta saa alueelleen uutta väestöä ja rakentamista. Alueiden käyttöä ja yhdyskuntarakenteen tavoitteita ja ratkaisuperiaatteita määriteltäessä ongelmana tulee olemaan kysymys siitä, mihin ja miten riittävät aluevaraukset voidaan osoittaa, edes maltillisen kasvun mallissa. Kaikkien kuntien on otettava kunkin osaltaan vastuuta seudun kasvusta kohtuullisella tonttitarjonnalla.

Haukiputaan maankäyttöratkaisuja ohjaavana kunnanvaltuuston hyväksymänä julkisena asiakirjana maapoliittinen ohjelma on sopimus ja sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja keinoihin, joita pyritään toteuttamaan kunnan suunnitelmallisen alueiden käytön ja kehityksen turvaamiseksi. Haukiputaan kunnan maapolitiikan hoitoon osallistuville luottamushenkilöille ja viranhaltijoille ohjelma-asiakirja muodostaa perustiedon ja ohjeen, jota tapauskohtaisesti sovelletaan moninaisissa käytännön maapoliittisissa tilanteissa. Ohjelmasta yleensä ja sen keskeisistä tavoitteista, keinoista, vaikutuksista ja toteutumisesta tiedotetaan myös asukkaille, maanomistajille ja yrityksille.

Vastuu ympäristöstä ja alueensa suunnitelmallisesta rakentumisesta on kunnalla. Kaavoituksen ja maankäyttösopimusten keinoilla on ohjattava kohtuuttomia arvonnousuja ja varmistettava kaavojen toteutuminen. Tonttien luovutushinnoilla katetaan kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kaavoituksessa ja rakentamisessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota sijaintiin ja etäisyyksiin. Erilliset pientaloalueet tai sattuman-varainen hajarakentaminen kaukana palveluista eivät ole taloudellisten mittarien mukaan järkeviä edes talojen rakentajille. Kuntarakenteen tiivistämistavoitteista huolimatta uusien nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen liittyvien ja sitä tukevien laajentumisalueiden käyttöönotolta ei voida välttyä.

Seudullinen maankäytön ohjaus antaa tukea paikalliselle arvioinnille ja yleiskaavatyölle, jonka ajantasaisuus on välttämätöntä myös maapoliittisille ratkaisuille. Kuntarakennetta voidaan tiivistää myös edistämällä jo pääosin rakennettujen kaava-alueiden toteutumista.

Kunnalla on halutessaan erittäin paljon maapoliittisia keinoja vaikuttaa alueensa rakentamiseen ja kaikkeen maankäyttöön. Lainsäädäntö on kehittynyt yhä myönteisempään suuntaan uusimpien MRL:n säännösten voimaantultua.

Kaavoituksella luodaan maanomistajille taloudellista hyötyä. Maankäyttösopimuksilla ja kustannusten jakamisella koituvien hyötyjen suhteessa, saadaan yksityiset tahot mu-

kaan kaavaprosessin maksajiksi. Sopimuksille on entistä vahvemmat perusteet. Maanomistajien laillinen velvoite osallistua kaavan toteuttamiskustannuksiin selkeyttää sopimuskäytäntöä, joka väistämättä tulee olemaan osa tavanomaista kaavoituskäytäntöä.

Kunnan lisääntyneeseen itsenäiseen kaavoitus- ja lupapäätösvaltaan liittyy kuitenkin vastuu maasta ja yhdyskuntarakenteesta tuleville sukupolville. Kestävän kehityksen sisältönä voidaan pitää vaatimusta ekologisten, taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten huomioon ottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa. Yhteistä näille on mahdollisimman vähäinen energian ja luonnonvarojen käyttö ja mahdollisimman pienet haitalliset päästöt ja jätteet. Tämä periaate on MRL:n keskeisenä tavoitteena järjestettäessä alueiden käyttöä ja rakentamista.

Rakennetulla ympäristöllä ja luonnolla on oltava kestävä suhde. Ympäristö on säilytettävä elinkelpoisena, sillä mitä tapahtuu maalle ja luonnolle, tapahtuu ennen pitkään myös ihmiselle. Maapolitiikka liittyy kiinteästi kaikkeen kunnan kehittämistä ohjaavaan suunnitteluun tavoitteena luoda kestävä, toteuttamiskelpoinen, tasapainoinen, sosiaalisesti oikeudenmukainen, turvallinen ja kaikkia asukasryhmiä palveleva kunta.

Yksittäiset kunnat pyrkivät edelleenkin kehittämään kaikkia toimintojaan ja varautumaan maankäytössä kaikkeen mahdolliseen. Laajemman taloudellisen ja toiminnallisen aluekokonaisuuden kehittäminen on tuloksellisempaa. Toistaiseksi vapaaehtoisuuteen perustuvassa kuntien yhteistyössä jokaisella kunnalla tulee olla oma roolinsa, joka lähtee kunnan omista lähtökohdista ja tarpeista. Yhteistyö muodostuu kestäväksi vain mikäli mukana olevat kunnat kokevat saavansa myönteisiä tuloksia ainakin pidemmällä aikavälillä tai osallistumisen ulkopuolelle jäämisestä aiheutuu selviä haittoja.

Maankäytön suunnitteluun liittyvät yhteiset tietopankit, kartastot ja konsultointi toisivat jo taloudellistakin säästöä, mutta sitäkin merkittävämpi tavoite on seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja taloudellisuuden parantuminen

Kunnan maankäyttöpolitiikalla tuetaan koko kaupunkiseudun alueiden käyttöä ja rakentamista omista paikallisista arvoistaan, ympäristötekijöistään ja kehittämisstrategiastaan luopumatta arvioimalla yksittäisten maankäyttöratkaisujen vaikutusta myös seudullisesti.

5.2 Ohjelman sitovuus ja keskeisimmät periaatteet

Asetetut tavoitteet, määritellyt toimenpiteet ja periaatteet edellyttävät valmiutta toimeenpanna ohjelmaa myös käytännön hankkeita käynnistettäessä ja toteutettaessa. Yksityiskohtaisempi menettely, sopimusehdot, ohjeet, luovutushinnat, tonttien hakuajat, harkintakriteerit ym. on määritelty ja tarkennetaan jatkossakin valtuuston ja kunnanhallituksen erillispäätöksin.

Koko maankäytön osalta tiivistetysti pyritään seuraavaan:

1. Noudatetaan käytännön tilanteissa, neuvotteluissa ja sopimuksissa johdonmukaista, pitkäjänteistä, tasapuolista ja yhdenvertaista maapolitiikkaa.

2. Hyväksytään uudet tarkistetut maankäytön kasvusuunnat kunta- ja kaupunkiseuturakennetta tiivistäen kevyttä ja joukkoliikennettä sekä muita verkostoja tukeville alueille. Lisärakentaminen ohjataan ensisijaisesti, kaavatalous ja ympäristövaikutukset arvioiden, olevia taajamia ja palveluja tukien.

3. Kunnan maankäyttöä ohjataan yleiskaavoituksella koko Oulun kaupunkiseudun kuntien yhteisen yleiskaavan kehittämistavoitteet huomioon ottaen. Kaavoituksessa ja rakentamisessa erityistä huomiota kiinnitetään luonto- ja ympäristökysymyksiin, sijaintiin ja etäisyyksiin ottaen huomioon kaupunkiseudun pohjoisen vyöhykkeen asutusrakenteen laajeneminen sormimaisesti pääliikenneväylien suunnassa.

   Tutkitaan seutuyleiskaavatyön kokemusten jälkeen yleiskaavoitusprosessin käytännön työn keskittämismahdollisuuksia koko kaupunkiseudulla tukeutuen yhteiseen tietopankkiin, kartastoihin ja konsultointiin.

4. Maapolitiikan määrälliset tavoitteet mitoitetaan todellisen ennakoidun väestötavoitteen mukaiseksi niin maanhankinnassa, kaavoituksessa kuin tontinluovutuksessa. Ensisijaisesti tuetaan keskeneräisten kaavoitettujen taajamien rakentamista valmiiksi.

5. Yksityisten omistamia maita kaavoitetaan maankäyttösopimusperiaatteiden mukaisesti, mikäli se muutoin on kunnan suunnitelmallisen rakentamisen kannalta perusteltua. Maankäyttösopimusten tulee olla kunnalle taloudellisesti perusteltuja.

   Uusilla kasvusuunnilla ei sopimusmenettelyä käytetä, vaan kunta hankkii raakamaat omistukseensa ennen kaavoitusta.

   Asemakaavojen ulkopuolelle jäävien asuntoalueiden AP-3 maankäyttösopimusperiaatteita tarkennetaan. Lupien myöntäminen sidotaan kunnallisteknisiin velvoitteisiin ja vakuuksia korotetaan.

6. Tontinluovutusperiaatteita ja menettelyä väljennetään joustavammaksi. Keskitetyistä hakuajoista joustetaan eli tontteja voidaan luovuttaa tapauskohtaisesti harkiten kunnan edun mukaisesti. Nopean kasvun asuntotuotantotarpeisiin ja tonttien ajoittaiseen korkeaan kysyntään pyritään vastaamaan lisäämällä myyntivaihtoehtoa omakotitalotonttien luovutuksessa. Sijainti- ja ympäristötekijät tukevat joillakin alueilla tonttien myyntiä kysyntää vastaavalla hinnalla, jolloin kuntaan muuttaa myös uusia asukkaita, joilla ei olisi mahdollisuutta saada kunnalta vuokratonttia. Tällä käyvän hinnan tonttireservillä vastataan pikaiseen kysyntään, joka ei jää odottamaan hakuaikoja tai pitkiä neuvotteluja yksityisten tonteista.

Tontinluovutusmäärillä ja hinnoilla pyritään myös hillitsemään asumiskustannusten nousua.

7. Rivi- ja kerrostalotonttien luovutusmenettely kehitetään asuntotuotannon moniarvoisuuden ja viihtyisyyden parantamiseksi keskustan palveluihin tukeutuvilla kiinnostavimmilla alueilla. Suunnitteluun, rakentamisen laatuun ja asuntotuotannon monipuolisuuteen pyritään vaikuttamaan vertailemalla rakentajia, aiempia hankkeita ja pääsuunnittelijoita.

   Uusien kauppapaikkojen tontit pyritään kilpailuttamaan.

8. Kasvusuuntien raakamaat hankitaan kunnan omistukseen hyvissä ajoin ennen kaavoitusta ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Lunastusmenettelyä käytetään maapolitiikan keinona, jos tavanomaisella hintatasoilla ja ehdoilla ei päästä vapaaehtoiseen kauppaan.

9. Maapolitiikan nettotulosta parannetaan maankäyttösopimuksilla sekä markkinatalouden periaatteilla toteutettavilla uusilla kuntarakennetta tiivistävillä asuntoalueilla ja käyvän hinnan tonttireservillä.

10. Kuntarakennetta tiivistämällä säästetään kunnallisteknisissä investoinneissa. Yhdyskuntarakennetta laajennetaan vain hyvin kehittyneiden julkisen liikenteen yhteyksien varteen ja rakennettujen verkostojen vaikutuspiiriin. Yksityisten omistamien tonttien rakentamista nopeutetaan rakentamattomien tonttien korotetulla kiinteistöverolla, tonttipörssillä ja tukemalla yksityisten välisiä tonttikauppoja.

11. Maanhankintoja ja uusia kasvusuuntia harkittaessa tehdään yleiskaavatyön perusselvitysvaiheessa kaavataloudellinen vertailu kaikkien tarvittavien palveluiden perustamis- ja käyttökustannuksista.

12. Maaomaisuuden pääoman tuoton parantamiseksi pyritään toimintamalliin, jossa maapolitiikan perustavoitteet saavutetaan aiempaa taloudellisemmin. Koko maaomaisuuden hallinta ja tonttituotanto tulee keskittää tonttilaitokseksi tai nettoyksiköksi. Tonttilaitoksella on palveluyksikön luonne, mutta sen tulee vastata maaomaisuuden tuottavuudesta omistajan eli kunnanvaltuuston asettamin nettotulostavoittein.

13. Maapolitiikalla, kaavoituksella ja tehokkaalla liikelaitosmaisella tonttituotannolla tuetaan kunnan selviytymistä taloudellisesta kriisistä.

6. LÄHTEET

6.1 Kirjallisuus

1. Eerolainen Jussi (1990). Maankäyttösopimukset. Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto.

2. Eerolainen Jussi, Hatunen Sampo, Hurmeranta Jyrki, Linkola Timo (1992). Lunastamisen pelisäännöt. Suomen Kaupunkiliitto, Suomen Kunnallisliitto.

3. Eduskunnan oikeusasiamies (1994). Vastaus maanomistajan valitukseen Oulun kaupungin kaavoitussopimusta koskevassa asiassa.

4. Halme Timo (1994). Kaupungin sisäinen rakenne. Kaupunkirakenteen hajautuminen, työmatkaliikenne ja ydinkeskustan toiminnallisen rakenteen muutos. Oulun yliopiston maantieteen laitos.

5. Haukiputaan kunta, TVL Oulun piiri, Suunnittelukolmio (1988). Haukiputaan Kirkonkylän tieverkkosuunnitelma 2010.

6. Huntus Kari (1995). Asumisunelma haja-asutuksessa maksaa miljoonia. Kuntalehti 7/95.

7. Karessuo Leena (1994). Kuntien oikeus periä maksuja ja korvauksia maankäyttöpäätöksistä. Suomen Kuntaliitto. Luentomoniste 27.9.1994.

8. Kniivilä Kati (1993). Kuntien maankäyttösopimukset ja viimeaikaisen suhdannetilanteen vaikutus niihin. Suomen Kuntaliitto.

9. Kopra Pekka (1992). Haja-asutusalueen rakentamisen ja asumisen kustannukset. Ympäristöministeriön selvitys 6/92. Valtion painatuskeskus.

10. Lahti Pekka (1994). Miksi kaupunkiseutu menestyy ja onko suomalainen yhdyskuntarakenne kilpailukykyinen. VTT Yhdyskuntatekniikka

11. Oulun kaupunki, maapoliittinen työryhmä (1991). Maapoliittinen ohjelma.

12. Oulun kaupunkiseudun maapoliittinen työryhmä (1995). Tilannekatsaus.

13. Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliitto (1992). Oulun seudun maapoliittinen ohjelma. Julkaisu B 70.

14. Suunnittelukolmio Oy (1992). Oulun seudun liikenne 2010. Oulun kaupunki, Oulun tiepiiri, Oulun yliopisto, Pohjois-Pohjanmaan seutukaavaliitto.

15. Sippola Tanja (1992). Toteutumattomat kaavat käyvät kunnille kalliiksi. Kaavoitus ja rakentaminen 3/92.

16. Eerolainen Jussi (1995). Tonttilaitos, liiketaloudellinen näkökulma kunnan maaomaisuuteen, Suomen Kuntaliitto/Efektia Palvelu Oy

17. Turunen Timo, Halme Timo, Räisänen Satu (1995). Oulun seudun yhdyskuntarakenneanalyysi. Pohjois-Pohjanmaan liitto.

18. Virtanen Pekka V (1995). Maankäytön perusteista. Otatieto Oy.

19. Vartiainen Perttu, Taavitsainen Hannu (1995). Väestö keskittyy tiivistyviin kaupunkeihin. Kuntalehti 13/95.

20. Hautamäki Jyrki (1999). Vuosina 1995 - 1998 kasvukeskuksissa solmitut maankäyttösopimukset. Suomen Kuntaliitto.

21. Halme Timo (1999). Palveluverkkoinventointi ja alakeskusten luokittelu Oulun seudulla. Lyyli- raporttisarja 17.

22. Kaupan palveluverkon rakenne ja kehityssuunnat, Oulun kaupunkiseutu, väliraportti 1.11.1999, Entrecon Oy.

23. Miettilä Asko (1999). Oulu ja Oulun seudun asuntomarkkinat 1990-luvulla, Oululseutu sarja N:o 10.

24. Leväinen Kari I (2000). Sisäisestä maanvuokrasta kunnissa, Suomen Kuntaliitto

25. Kokkinen Jukka (2002). Dominium imperiumin kahleissa.

26. Oulun kaupunki, tekninen keskus, tontti- ja asumispalvelut (2003). Oulun kaupungin maapoliittinen ohjelma 2003

27. Haukiputaan kunta (2005). Kunnalliskertomus ja tilastokirja 2004.

28. Haukiputaan kunta (2004). Kuntasuunnitelma 2005 - 2007.

29. Oulun seutu (2004). Oulun seudun yleiskaava 2020

30. Ympäristöministeriö (2004). Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kehittämisohjelma.

31. Suomen Kuntaliitto ja Ympäristöministeriö (2004). Asumisen ja yrittämisen edellytykset kuntoon – tietoa maapolitiikasta kuntien päättäjille

32. Nella Kukkonen (2005). Oulun seudun omakotitonttikysyntä 20052009

33. Ympäristöministeriö ja Kuntaliitto (2005). Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet

6.2. Lainsäädäntö

1. Etuostolaki (608/77)

2. Lunastuslaki (603/77).

3. Oikeustoimilaki (228/29)

4. Maanvuokralaki (258/65)

5. Tuloverolaki (1535/92)

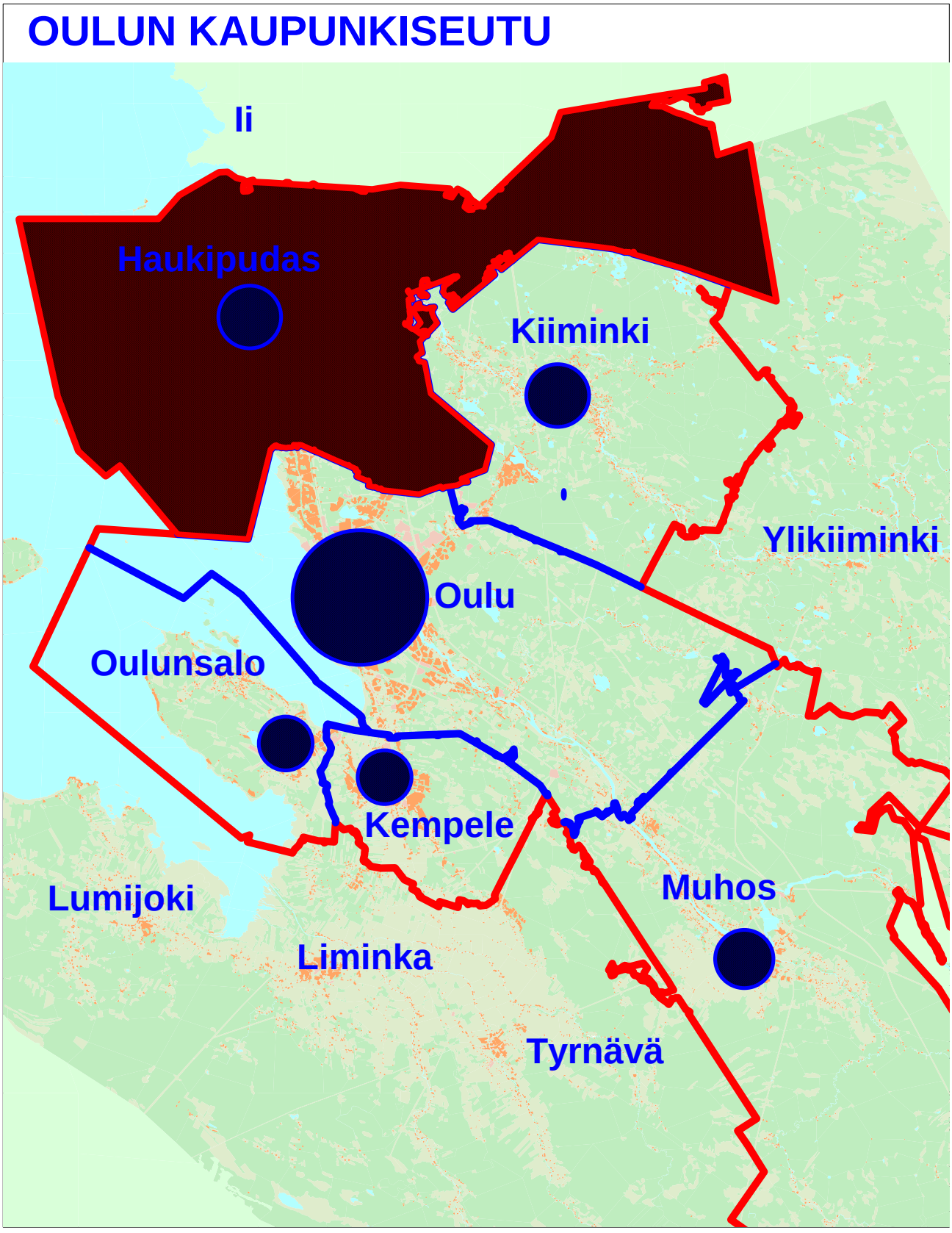
6. Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/99)

7. Kiinteistöverolain muutos (1026/99)

8. Maankäyttö- ja rakennuslain muutos (222/2003)

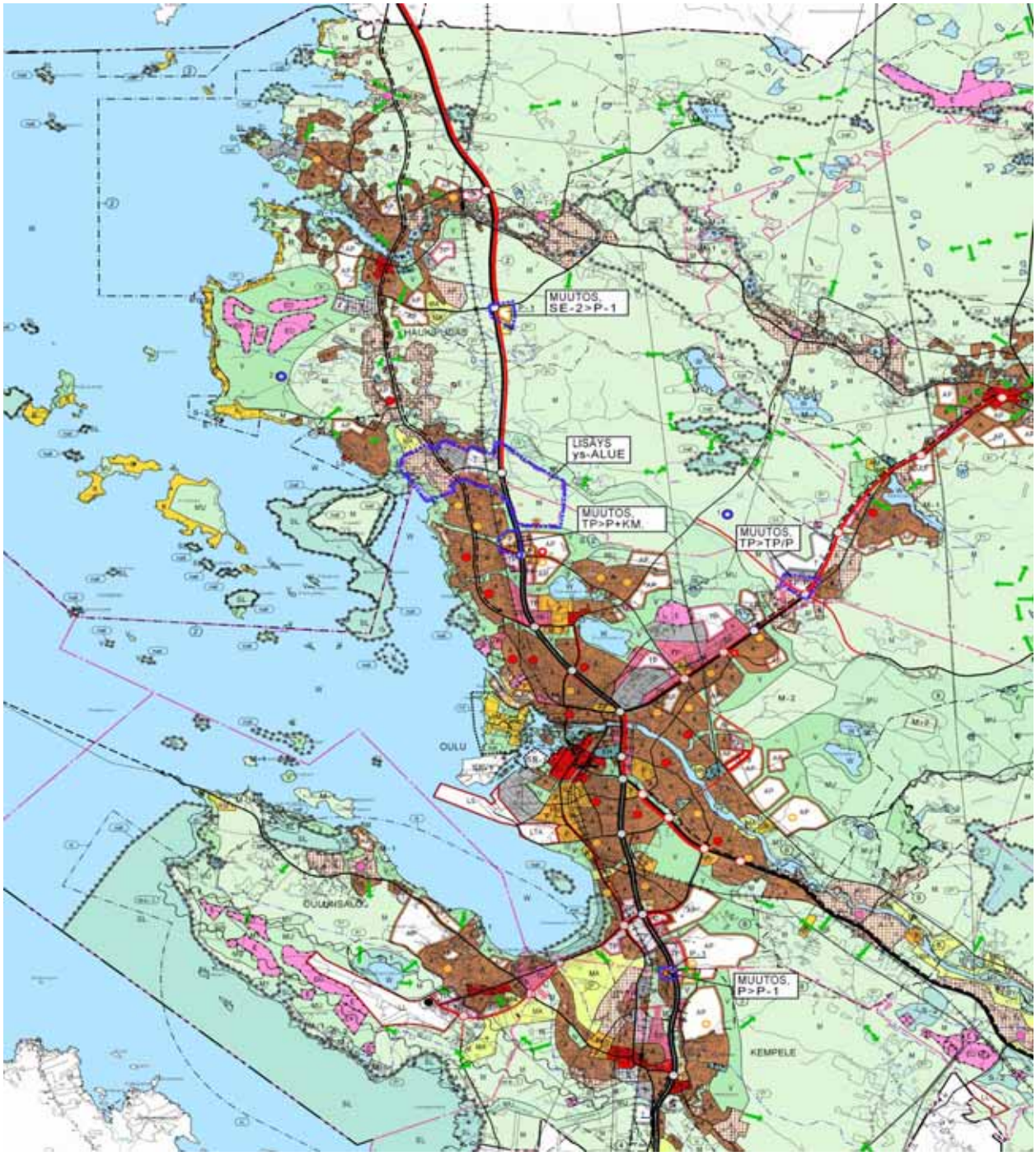
9. Etuostolain muutos (471/2005)

Liite 1

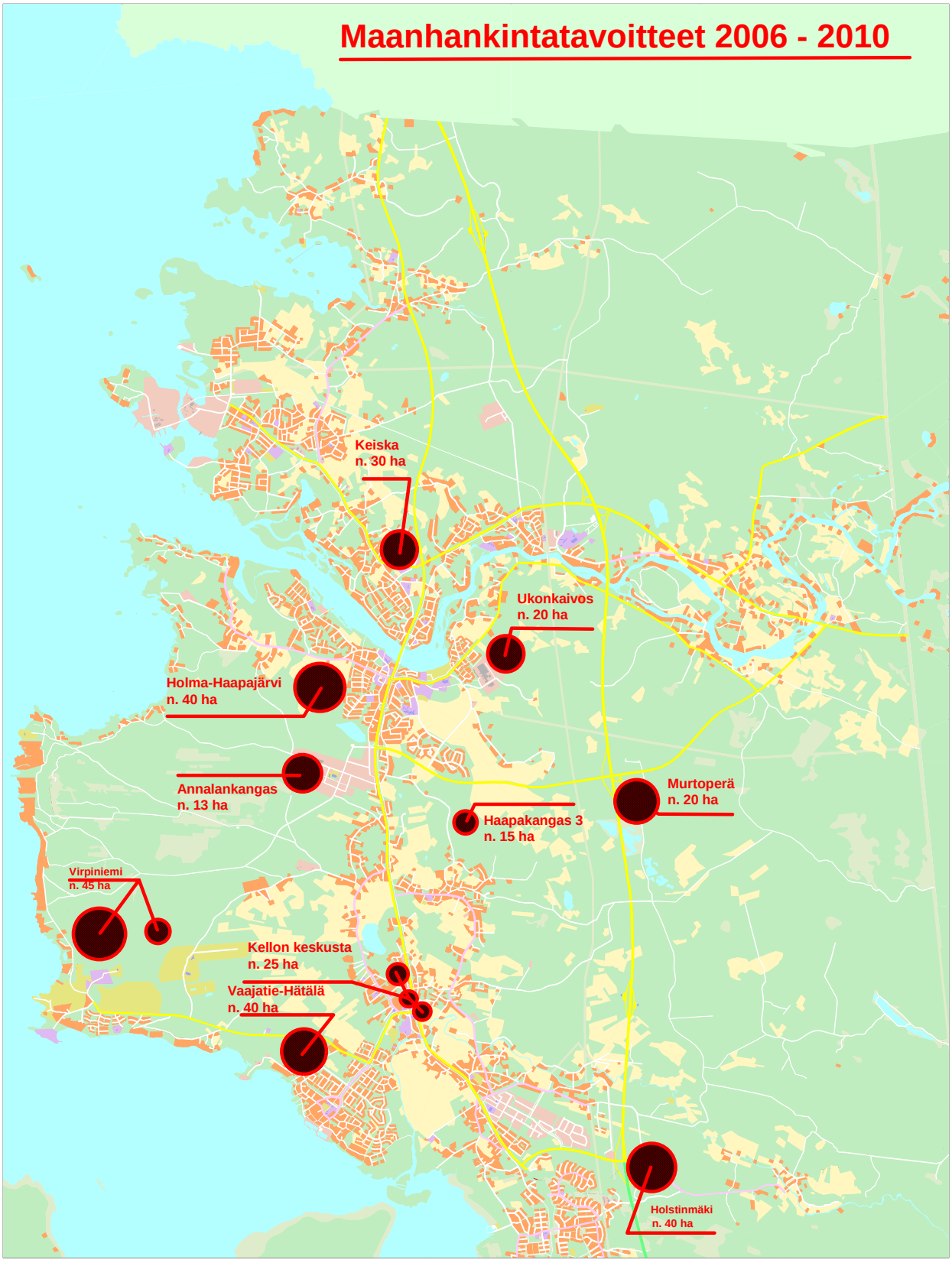

OULUN KAUPUNKISEUTU
Ii
Haukipudas
Kiiminki
Ylikiiminki
Oulu
Oulunsalo
Kempele
Lumijoki
Muhos
Liminka
Tyrnävä

Liite 2

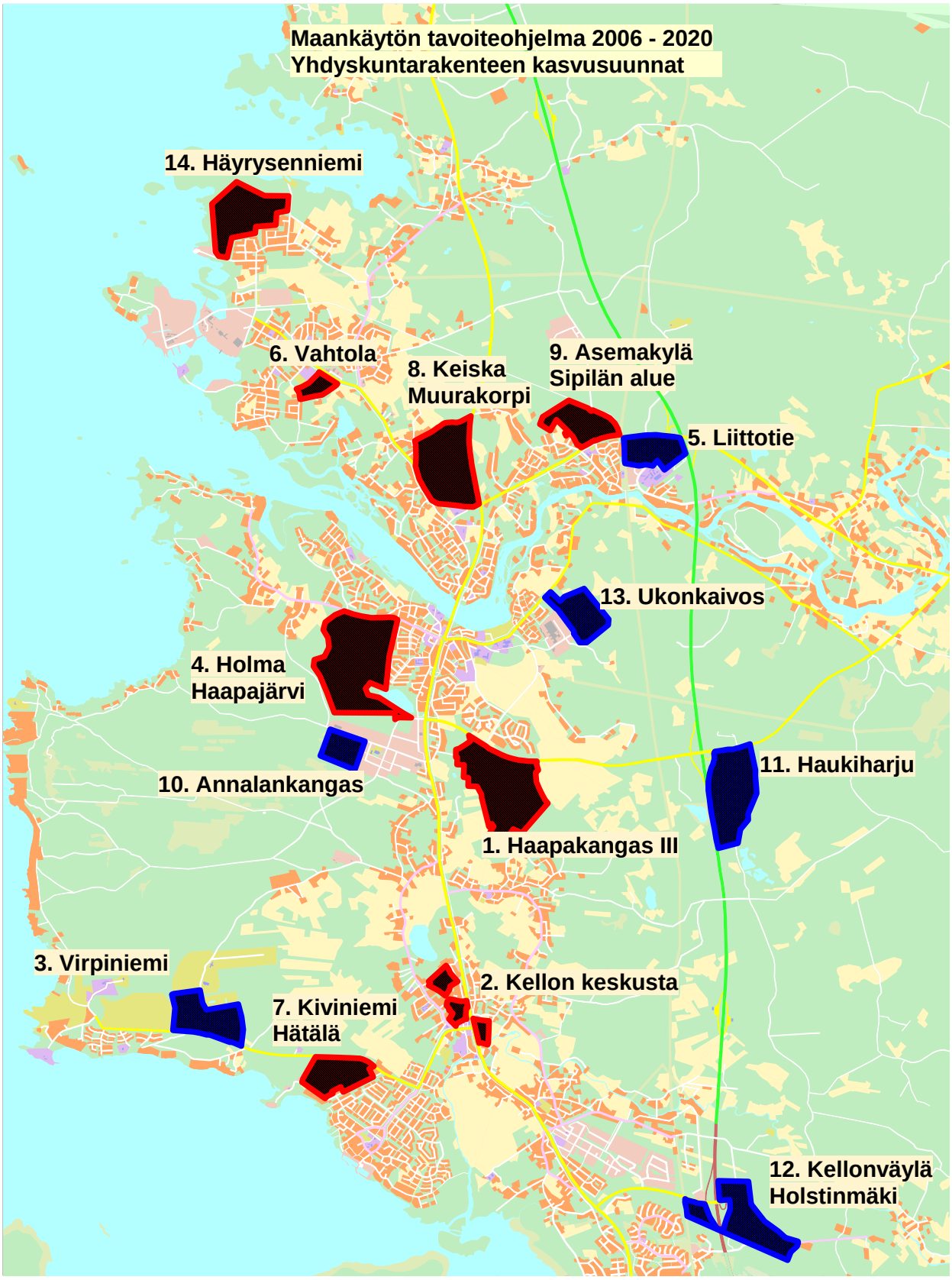
Seudun yleiskaava



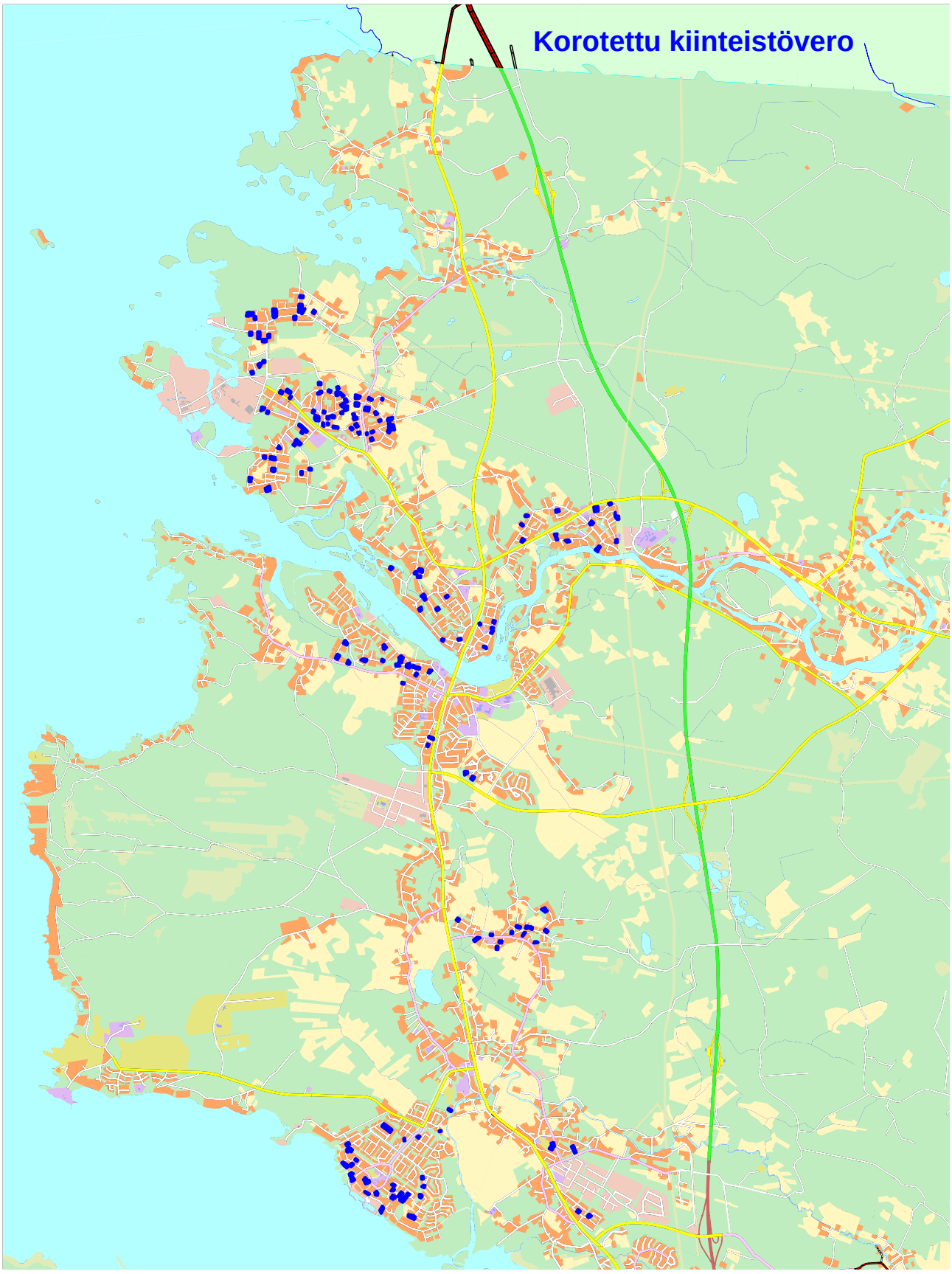
Liite 3


Maanhankintatavoitteet 2006 - 2010
Keiska
n. 30 ha
Ukonkaivos
n. 20 ha
Holma-Haapajärvi
n. 40 ha
Annalankangas
n. 13 ha
Murtoperä
n. 20 ha
Haapakangas 3
n. 15 ha
Virpiniemi
n. 45 ha
Kellon keskusta
n. 25 ha
Vaajatie-Hätälä
n. 40 ha
Holstinmäki
n. 40 ha

Liite 4


Maankäytön tavoiteohjelma 2006 - 2020
Yhdyskuntarakenteen kasvusuunnat
14. Häyrysenniemi
6. Vahtola
8. Keiska
Muurakorpi
9. Asemakylä
Sipilän alue
5. Liittotie
13. Ukonkaivos
4. Holma
Haapajärvi
10. Annalankangas
11. Haukiharju
1. Haapakangas III
3. Virpiniemi
2. Kellon keskusta
7. Kiviniemi
Hätälä
12. Kellonväylä
Holstinmäki

Liite 5



HAUKIPUTAAN KUNTA				
Maankäyttö				
Tonttipalvelut				
Tonttien luovutushinnat				
Maapoliittinen ohjelma 2006				
Perusindeksi	**1400**			
Luovutusindeksi	**1612**		**Kv 20.12.2003 § 107**	
I. Asuntotontit			**Kh 29.11.2004 § 385**	
			Kh 19.12.2005 § 458	
Vuosivuokra	**6 %**		**Kv 20.3.2006 § 17**	
Omakotitalotontit		**Perushinta**	**Luovutushinta**	**Vuosivuokra**
Alue		**€/m²**	**€/m²**	**€/m²**
Martinniemi		6,60	**7,60**	0,46
Asemakylä		11,00	**12,67**	0,76
Siikasaari		13,20	**15,20**	0,91
Niemeläntörmä		12,10	**13,93**	0,84
Simppula		11,00	**12,67**	0,76
Holma-Haapajärvi		11,00	**12,67**	0,76
Ukonkaivos		11,00	**12,67**	0,76
Santaholma		14,30	**16,47**	0,99
Haapakangas		12,70	**14,62**	0,88
Kiviniemi		13,80	**15,89**	0,95
Kiviniemi Vaajatie		17,61	**20,28**	1,22
Holstinmäki		12,70	**14,62**	0,88
Tapauskohtainen harkinta 5-30 %				
Vapaasti myytävät omakotitontit = tai > 1.3 * luovutushinta				
Rivi- ja kerrostalotontit				
Alue		**€/k-m²**	**€/k-m2**	**€/k-m²**
Martinniemi		42,10	**48,48**	2,91
Muut alueet		70,00	**80,60**	4,84
Aravatontit		36,20	**41,68**	2,50
II.Liiketontit				
Vuosivuokra	**5 %**			
Alue		**€/k-m2**	**€/k-m2**	**€/k-m2**
Kirkonkylän keskusta		80,70	**92,92**	5,58
Muut alueet		67,30	**77,49**	4,65
III.Teollisuustontit				
Vuosivuokra	**8 %**			
Alue		**€/m²**	**€/m²**	**€/m²**
Martinniemi		3,40	**3,91**	0,31
Asemakylä		5,00	**5,76**	0,46
Annalankangas		5,50	**6,33**	0,51
Holstinmäki		6,00	**6,91**	0,55
Asuin- ja teollisuustontit		7,70	**8,87**	0,53
Vuosivuokra	**6 %**			
IV.Muuntamo- ja keskustontit				
Vuosivuokra	**5 %**			
Alue		**€/m²**	**€/m²**	**€/m²**
Kaikki alueet		4,00	**4,61**	0,28