

TORNION KAUPUNKI

TORNION MAAPOLIITTINEN OHJELMA 2014 – 2021



Tornion kaupunki / Kaavoitus ja mittaus 2014

20.8.2014

Teknisten palvelujen lautakunta 134 §, 27.8.2014

Kaupunginhallitus 259 §, 20.10.2014

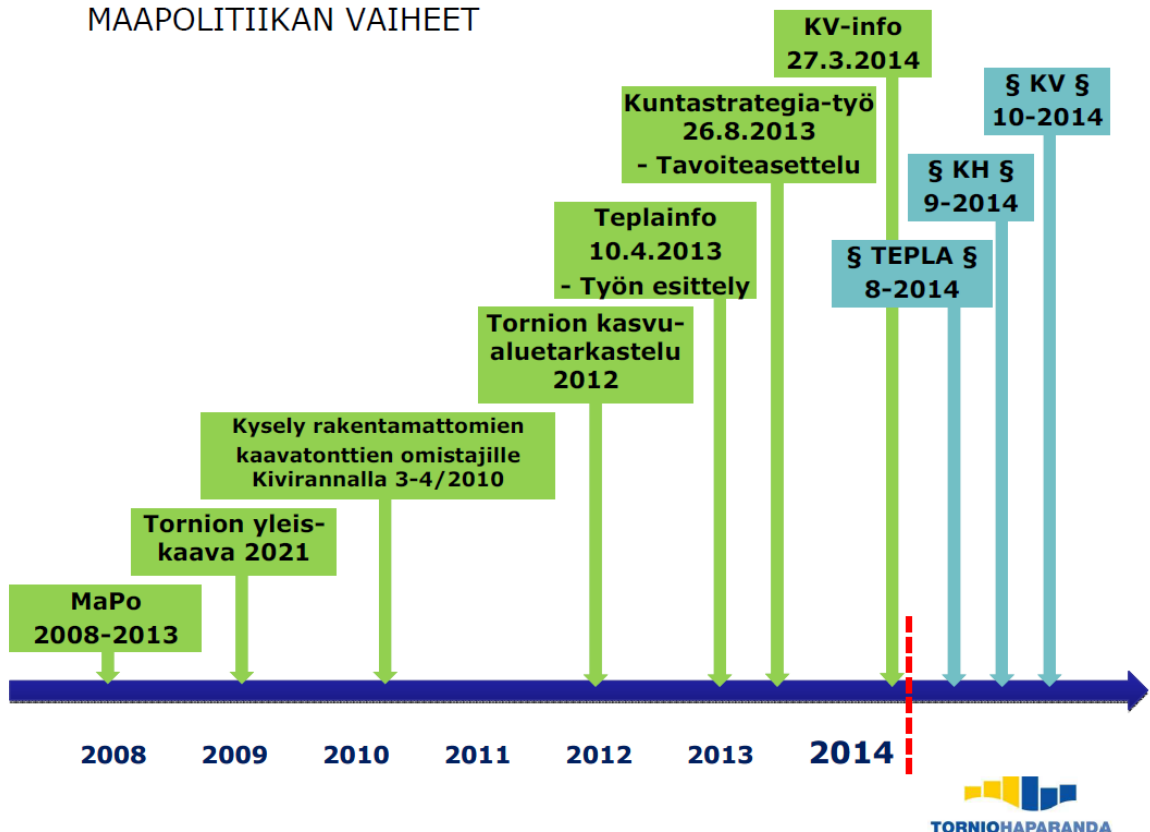
Kaupunginvaltuusto 73 §, 10.11.2014

1 ESIPUHE

Tornion kaupungin maapoliittisen ohjelman uudistaminen on tullut aiheelliseksi nykyisin voimassa olevan ohjelman vanhentuessa. Se on laadittu vuosille 2008 – 2012. Tuon jälkeen on Tornion kaupungin yleiskaava 2021 saanut lainvoiman tuoden uudet tavoitteet yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi. Uudet tavoitteet aiheuttavat tulevaisuudessa myös kustannuksia uusien alueiden rakentamisen myötä. Uudistettavassa ohjelmassa onkin pyritty kiinnittämään huomiota erityisesti kustannusten hallintaan sekä selkeiden toimintaperiaatteiden luomiseen maankäyttöpolitiikassa. Huomioon on otettu sekä kokonaan uusien alueiden toteuttaminen kuin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen tiivistäminen. Ohjelman laatimisen aikana on myös Tornion kaupunkistrategia uudistettu, mikä on antanut yleiskaavan lisäksi yleispiirteiset tavoitteet asumiselle, ympäristölle ja maankäytölle.

Ohjelmaa on alettu uudistamaan vuonna 2012 teettämällä kaupungin kasvualueista yhdyskuntataloudellinen tarkastelu. Työn aloittamisesta on pidetty esittely teknisten palveluiden lautakunnassa 10.4.2013. Samoihin aikoihin on myös alettu valmistelemaan Tornion kaupungin kuntastrategian uudistamista. Sen yhteydessä pidetyssä valtuustotilaisuudessa on pohdittu mm. asumisen ja ympäristön tilannetta ja tavoitteita sekä maapoliittisen ohjelman uudistamista. Alustavia tavoitteita ja periaatteita on esitelty valtuustoinfossa 27.3.2014, jonka jälkeen ohjelma on laadittu lopulliseen muotoonsa. Valmistuessaan ohjelman on tarkoitus kattaa yleiskaavan aikajänne eli vuoteen 2021 saakka. Ohjelman laadinnasta ovat vastanneet maankäyttöinsinööri Janne Vierelä, kaupunginarkkitehti Jarmo Lokio ja tekninen johtaja Markus Kannala.

MAAPOLITIIKAN VAIHEET



JOHDANTO

1.1 Maankäyttöpolitiikka ja maapolitiikka

Kuntien on huolehdittava alueellaan alueiden käytön suunnittelusta ja suunnitelmien toteuttamisesta eli yhdyskuntarakentamisesta. Asialla on merkittävä vaikutus kuntien elinympäristöjen muotoutumiseen, yhdyskuntarakentamisen ja alueiden käytön kustannuksiin sekä myös palvelujen järjestämisen kustannuksiin. Kustannukset koskevat niin kuntia, asuinalueiden asukkaitakin kuin alueilla toimivia yrityksiä. Huolellisella, oikea-aikaisella ja järjestelmällisellä maankäytön suunnittelulla ja toteuttamisella voidaan edesauttaa kustannusten hallintaa luoden samalla viihtyisiä elinympäristöjä. Tämän kokonaisuuden onnistumiseen vaikuttaa kunnan harjoittama maankäyttöpolitiikka joka tarkoittaa kaavoituksen ja maapolitiikan yhdessä muodostamaa kokonaisuutta. Myös hajarakentamista ohjaavat päätökset kuuluvat kunnan maankäyttöpolitiikkaan.

Maankäyttöpolitiikan päätavoitteena on varmistaa riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta eheässä yhdyskuntarakenteessa, jossa kunnan ja yksityisten toimijoiden on mahdollista järjestää asukkaiden ja yritysten tarvitsemat toimivat, laadukkaat ja kustannustehokkaat lähipalvelut.

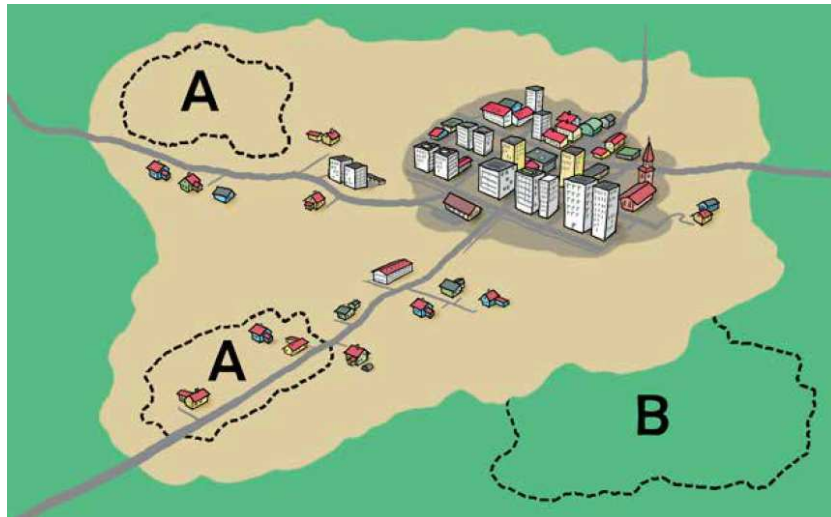
Käytännössä maankäyttöpolitiikka tarkoittaa, että yhdyskuntarakennetta suunnitellaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisilla kaavoilla, joista yleiskaavojen rooli on yhä korostuneempi, ja kaavoja toteutetaan maapoliittisin keinoin. Lähes kaikki kunnat ovatkin laatineet yleiskaavoja kehittämisen suuntaviivoiksi ja maapoliittisen ohjelman määrittämään toimintaperiaatteet ja keinot kaavojen toteuttamiseksi. Esimerkiksi maan hankkiminen yleiskaavassa osoitetulta uudelta kasvualueelta asemakaavan laatimiseksi on maapolitiikan toteuttamista.

Maankäyttöpolitiikka = Kunnan kaavoitus + maapolitiikka

Maapolitiikka = Maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet, toimintaperiaatteet sekä keinot

1.2 Maapoliittinen ohjelma

Maapoliittinen ohjelma on kunnan päättäjien hyväksymä julkinen asiakirja, josta ilmenee kunnan tavoitteet maankäyttöpolitiikassa ja keinot sekä toimintatavat, joita tavoitteisiin pääsemiseksi käytetään. Ohjelma voidaan käsittää työvälineeksi, jolla varmistetaan ja luodaan edellytykset suunnitella ja toteuttaa pitkäjänteisesti kaupungin maankäyttöä, rakentamista sekä muuta toimintaa. Yleispiirteiset tavoitteet on yleensä aseteltu jo yleiskaavoissa ja kaupungin strategioissa, joita voidaan maapoliittisessa ohjelmassa tarkentaa. Hyvin hoidetulla maapolitiikalla edistetään yleis- ja asemakaavojen tarkoituksenmukainen toteutuminen, maanomistajien yhdenvertainen kohtelu, kaupungille aiheutuvien investointien kannattavuus sekä kustannusten optimointi. Linjakas ja ennakoiva maapolitiikka luo edellytyksiä tarpeelliselle asuntotuotannolle ja elinkeinotoiminnalle ja ennalta ehkäisee ongelmia kuten esim. tonttivarannon ehtymistä tai vaikeuksia kaupungin maanhankinnassa.



Kuva 1: Havainnekuva yhdyskuntarakenteen laajentumisesta

2 LÄHTÖKOHDAT

2.1 Lähtökohdat Torniossa

Torniossa maankäyttöpolitiikan ehkä tärkeimmän lähtökohdan muodostaa v. 2010 lainvoimaiseksi tullut Tornion yleiskaava 2021. Siinä osoitetaan mm. uudet asemakaavoitettavat asuinalueet, yritysalueet, kylämäisen rakentamisen alueet ilman tarvetta asemakaavoitukseen sekä virkistysalueet.

Tornion kaupungilla on v. 2008 laadittu maapoliittinen ohjelma vuosille 2008 – 2012. Se määrittää kaupungin toimintaperiaatteet maankäyttöpolitiikassa ja on ensimmäinen laatuaan Tornion kaupungissa. Tämä maapoliittinen ohjelma tähtää vuosille 2014 – 2021 ja ohjelmassa painotetaan erityisesti uusien kasvualueiden toteuttamista taloudellisesti järkevällä tavalla riittävän ja monipuolisen tonttitarjonnan saavuttamiseksi.

2.2 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää säännökset rakentamisen yleisistä edellytyksistä ja määrittää ne juridiset raamit joiden mukaan tulee kuntien kaavoituksessa ja maapolitiikassa toimia. Laki sisältää mm. maapoliittiset keinot ja niiden käyttämisen edellytykset. Etuosto ja lunastus ovat esimerkiksi tällaisia. Maankäyttö- ja rakennuslaki asettaa myös tavoitteita rakentamisen ja maankäyttöpolitiikan suhteen. Tavoitteena on luoda terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, joka on sosiaalisesti toimiva ja jossa eri väestöryhmien tarpeet on otettu huomioon.

Lisäksi lain tavoitteena on

- järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että ne luovat edellytykset hyvälle elinympäristölle
- edistää ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä
- turvata kansalaisille osallistumismahdollisuus asioiden valmistelussa
- turvata suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen.

2.3 Tornion kaupunkistrategia

Tornion kaupunkistrategia 2014 – 2017 on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 25.11.2013. Ohjelma määrittää yleisellä tasolla Tornion kaupungin tavoitteet ja konkreettiset kärkitoimenpiteet tuleville vuosille. Maapoliittisen ohjelman ja sitä myöten maapoliittisten toimien tuleekin tukea näiden tavoitteiden toteutumista.

Strategian mukaan Tornion kaupungin visio 2021 on seuraava: ” **Tornio on lähialueensa vetovoimaisin asuin-, palvelu- ja työssäkäyntikeskus, joka muodostaa yhdessä Ruotsin Haaparannan kanssa rajattomien palveluiden kansainvälisen kaksoiskaupungin keskellä Perämerenkaarta ja Barentsin aluetta.**”

Kaupungin arvoissa korostetaan kestävää kehitystä siten, että Tornion kaupungin toiminta perustuu ekologisesti, sosiaalisesti kulttuurisesti ja taloudellisesti kestäväälle pohjalle. Lisäksi Tornion kaupungin toiminta-ajatus kiteytetään seuraavasti:

Tornion kaupunki edistää kuntalaistensa hyvinvointia

- 1) kehittämällä asuin- ja elinympäristön hyvää laatua kestäväällä tavalla
- 2) järjestämällä asiakaslähtöisesti tarvittavat ja riittävät peruspalvelut sekä
- 3) luomalla edellytykset kansainvälisesti kilpailukykyiselle osaamis- ja elinkeinoympäristölle

Strategian asuminen ja ympäristö –osio koskettaa erityisesti maankäyttöä ja maapolitiikkaa. Asumisen ja ympäristön osalta tavoitteena on: ”**Viihtyisän ja vetovoimaisen asuin- ja elinympäristön Tornio.**” Strategiset tavoitteet asumisen ja ympäristön osalta on asetettu seuraavanlaisesti vuosille 2014 – 2017:

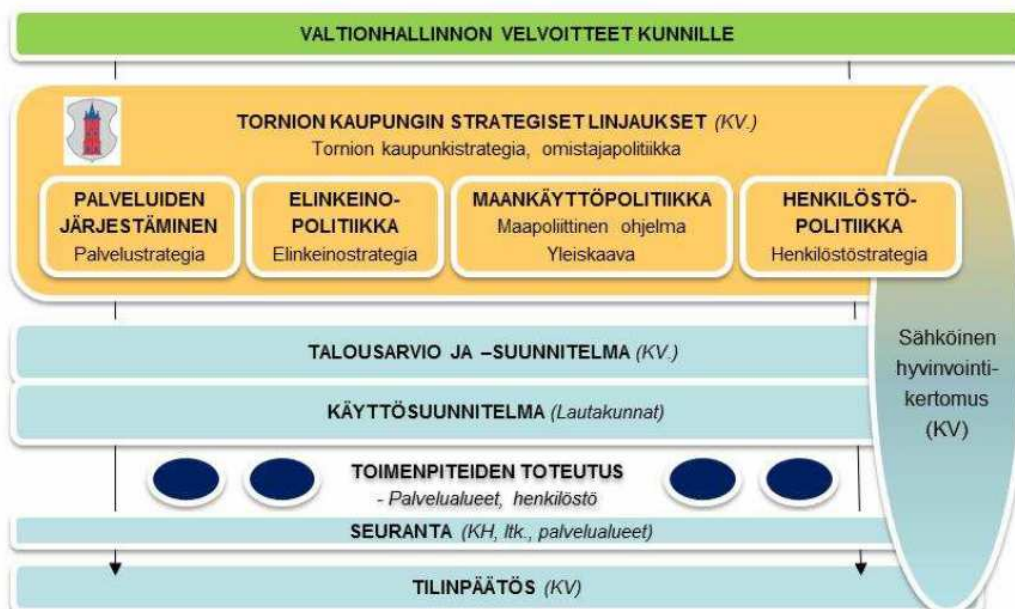
- Turvallinen, terveellinen ja viihtyisä asuin- ja elinympäristö
- Onnistunut maankäyttöpolitiikka (maapolitiikka + kaavoitus)
- Elävä, yhteinen ja esteetön kaupunkikeskusta
- Kestävät ympäristö- ja energiaratkaisut

Uudesta kuntastrategiasta pidettiin 26.8.2013 valtuustoseminaari, jossa kaupungin päättäjät saivat kommentoida ja esittää ajatuksiaan strategiaan liittyen. Yhtenä teemana oli asuminen ja ympäristö sekä uuden maa-

poliittisen ohjelman laatiminen. Tilaisuuden jälkeen ajatusten perusteella Strategiaan kirjattiin kärkitoimenpiteet vuosille 2014 - 2017.

Maapolitiikan osalta toimenpiteinä ovat seuraavat:

- **Tornion yleiskaavaan ja kasvualueiden yhdyskuntatalousselvitykseen perustuva aikataulutettu maapolitiittinen ohjelma.**
- **Monipuolinen tonttipolitiikka koko kaupungin alueella**



Kuva 2: Tornion kaupungin strategisen ja operatiivisen johtamisen ja toteutuksen periaatteet

2.4 Tornion palvelustrategia

Tornion palvelustrategian on kaupunginvaltuusto hyväksynyt 18.6.2012. Strategiassa on esitetty tavoitteet ja toimenpiteet Tornion kuntapalveluiden kehittämiseksi sekä kaupunkitasolla että palvelualueittain. Suoria maankäyttöön liittyviä tavoitteita ei strategiasta löydy, mutta sen kehittämislinjauksista voidaan vetää johtopäätöksiä millaista maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan tulisi olla, jotta kehittämislinjauksille olisi yhdyskuntarakenteellisesti tarkasteltuna hyvät edellytykset. Maankäyttöpoliitikalla voidaan esimerkiksi vaikuttaa siihen, millaiset edellytykset kaupungilla on järjestää alueille perus- ja muita palveluita. Lisäksi onnistuneella maankäyttöpoliitikalla voidaan edistää strategian kehittämislinjausten mukaisesti kustannustietoisuutta kaupungin oman palvelutuotannon tehostamiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Kestävän kehityksen periaatteet on myös huomioitu ja strategiassa todetaankin, että Tornion palveluverkkoa kehitetään kestävän alue-, yhdyskunta- ja palvelurakenteen periaatteiden mukaisesti. Maapolitiikan, tonttien myynnin ja vuokrauksen osalta toimenpiteiden suhteen strategiassa todetaan, että toimitaan maapolitiittisen ohjelman mukaisesti ja toimenpiteet linjataan nyt uudistettavassa ohjelmassa.

2.5 Tornion elinkeinostrategia

Tornion elinkeinostrategian on kaupunginvaltuusto hyväksynyt 28.5.2012. Elinkeinojen kehittämisestä vastaa Tornion kaupungissa Team Botnia Oy. Maankäyttöpoliitikalla pyritään tukemaan elinkeinoelämän edellytyksiä strategioiden mukaisesti. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi riittävän ja monipuolisen yritystonttivarannon ylläpitämistä sekä riittävää maanhankintaa uusien alueiden kaavoittamiseksi tulevaisuudessa. Aiemman elinkeinostrategian 2005 tavoitteena on ollut maankäytön suunnitelmien toteutumisen edistäminen. Tältä osin on tavoitteeseen päästy mm. Kromilaakson yritysalueen avaamisen kohdalla. Nykyisen elinkeinostrategian mukaan kaupunkistrategian visio ja arvot tarkoittavat seuraavaa: **"Tornion kaupunki on yhteistyökykyinen, kasvun mahdollistama kumppani elinkeinoelämälle. Tornio on lähialueensa vetovoimaisin asuin-, palvelu-, logistinen ja työssäkäyntikeskus, joka yhdessä Ruotsin Haaparannan kanssa muodostaa rajattomien palvelujen kansainvälisen kaksoiskaupungin keskellä Perämeren kaarta ja Barentsin aluetta. Tornio houkuttelee yrityksiä, opiskelijoita ja työvoimaa."** Strategian mukaan kaupungin tehtävänä on varmistaa riittävä sekä soveltuva kaavoitus ja maankäyttö paikkakunnalle sijoittumista

suunnittelevien yritysten tarpeisiin. Lisäksi strategiassa on korostettu yritysten toiminnallisten edellytysten varmistamista ja Kyläjoen logistiikkakeskuksen ja matkakeskushankkeiden toteuttamista. Jotta tavoitteisiin päästään, edellyttää se toimenpiteitä myös maankäytön suunnittelun ja maapolitiikan saralla.

2.6 Tornion yleiskaava 2021

Tärkeimpänä lähtökohtana yhdyskuntarakenteen kehittämisessä on oikeusvaikutteinen yleiskaava. Se määrittää mille alueille kuntien maapolitiikka ja kaavoitus kohdentuu. Tornion yleiskaavan on kaupunginvaltuusto hyväksynyt 14.12.2009 ja lainvoimaiseksi se on kokonaisuudessaan tullut 16.12.2010. Yleiskaava ohjaa kaupungin yhdyskuntarakenteen, maankäytön ja liikenneverkon kehittymistä määritellen aluevaraukset mm. asumisen kasvusuunnille, teollisuus- ja yritysalueille, virkistysalueille sekä liikenneyhteyksille. Se toimii lähtökohtana maapolitiikan kuten esim. maanhankinnan toteuttamiselle ja muodostaa yhdessä maapolitiittisen ohjelman kanssa Tornion kaupungin maankäyttöpolitiikan päälinjaukset.

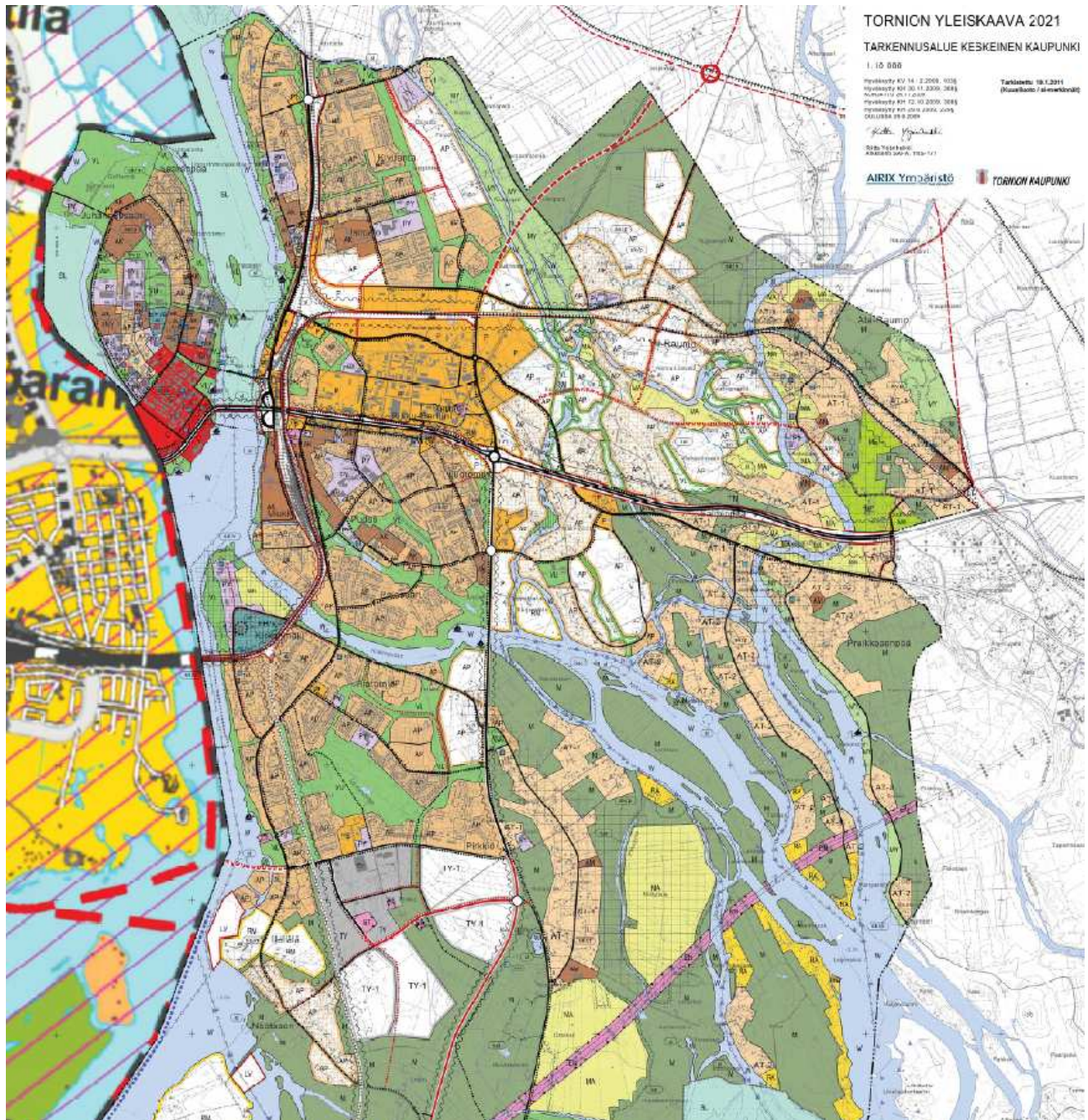
Yleiskaavan mitoituksen pohjana oli asumisväljyyden kasvu ja kaupungin tavoiteltu, noin 1000 asukkaan väestönkasvu vuoteen 2021. Kaava laadittiin vuorovaikutteisena prosessina, jonka aikana asukkaat, luottamushenkilöt, viranomaiset ja muut osapuolet ovat neuvottelujen, seminaarien kuulemistilaisuuksien ja kyläkierrosten myötä ovat osallistuneet kaupungin maankäytön suunnitteluun. Prosessin aikana laadittiin alustavien maankäyttövaihtoehtojen pohjalta kaupungin kehityskuva, jonka kaupunginvaltuusto hyväksyi 25.6.2007. Kehitystavoitteena oli, että yhdyskuntarakennetta kehitetään taloudelliseksi ja tehokkaaksi mm. seuraavin periaattein:

- **Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät ratkaisut vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen**
- **Kunnan talouden pitämiseksi hallinnassa on tärkeää ohjata yhdyskunnan kasvu tukeutumaan jo rakennettuihin alueisiin**
- **Uuden rakennettavan alueen sijainti olevien verkostojen läheisyydessä säästää rakentamis- ja ylläpitokustannuksissa ja liikkumiskustannuksissa vuosikymmenien ajan**
- **Hyvät kevyen liikenteen verkostot ja joukkoliikenneyhteydet sekä lähipalvelut kuten koulut ja päiväkodit jalankulkuetäisyydellä eivät ole mahdollisia, jos yhdyskuntarakenne on hajanainen**

Lisäksi kaupungin maankäytön perusperiaatteisiin kuuluu kehityskuvan mukaan, että asemakaava-alueen piiriin kuuluvaa keskusta-aluetta täydennetään ja laajennetaan.

Kehityskuvan periaatteiden mukaan on laadittu varsinainen yleiskaava linjauksella, että **nykyisiä rakennettuja ja kunnallistekniikan piirissä olevia alueita hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti eli yhdyskuntarakennetta eheyttään**. Tällöin jo rakennettu infrastruktuuri voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Uusia asemakaavoitettavia alueita on osoitettu yhteensä n. 600 ha, jotka pääosin sijoittuvat keskeisen kaupunkialueen välittömään läheisyyteen. Alueita on selvästi ylimitoitettu, mutta yleiskaavassa varaudutaan myös 2020-luvun lopun kaavoitustarpeisiin. Yhdyskuntarakenteen suunnittelussa on pidetty tärkeänä edellytysten luomista mm. joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimivuudelle, lähipalveluiden säilymiselle ja yksityisten palvelujen toimivuudelle. **Kuntatalouden kannalta on myös pidetty tärkeänä ohjata yhdyskuntarakenteen kasvu tukeutumaan jo rakennettuihin alueisiin**. Uudet asemakaavoitettavat alueet sijaitsevat pääosin noin 3-5 km:n etäisyydellä keskustasta, joten liikkuminen on mahdollista myös ilman autoa.

Yritysalueiden osalta merkittävimpiä aluevarauksina yleiskaavassa ovat Kyläjoen logistiikkakeskuksen alue sekä Kromilaakson laajentumisalue nykyisen yritysalueen eteläpuolella.



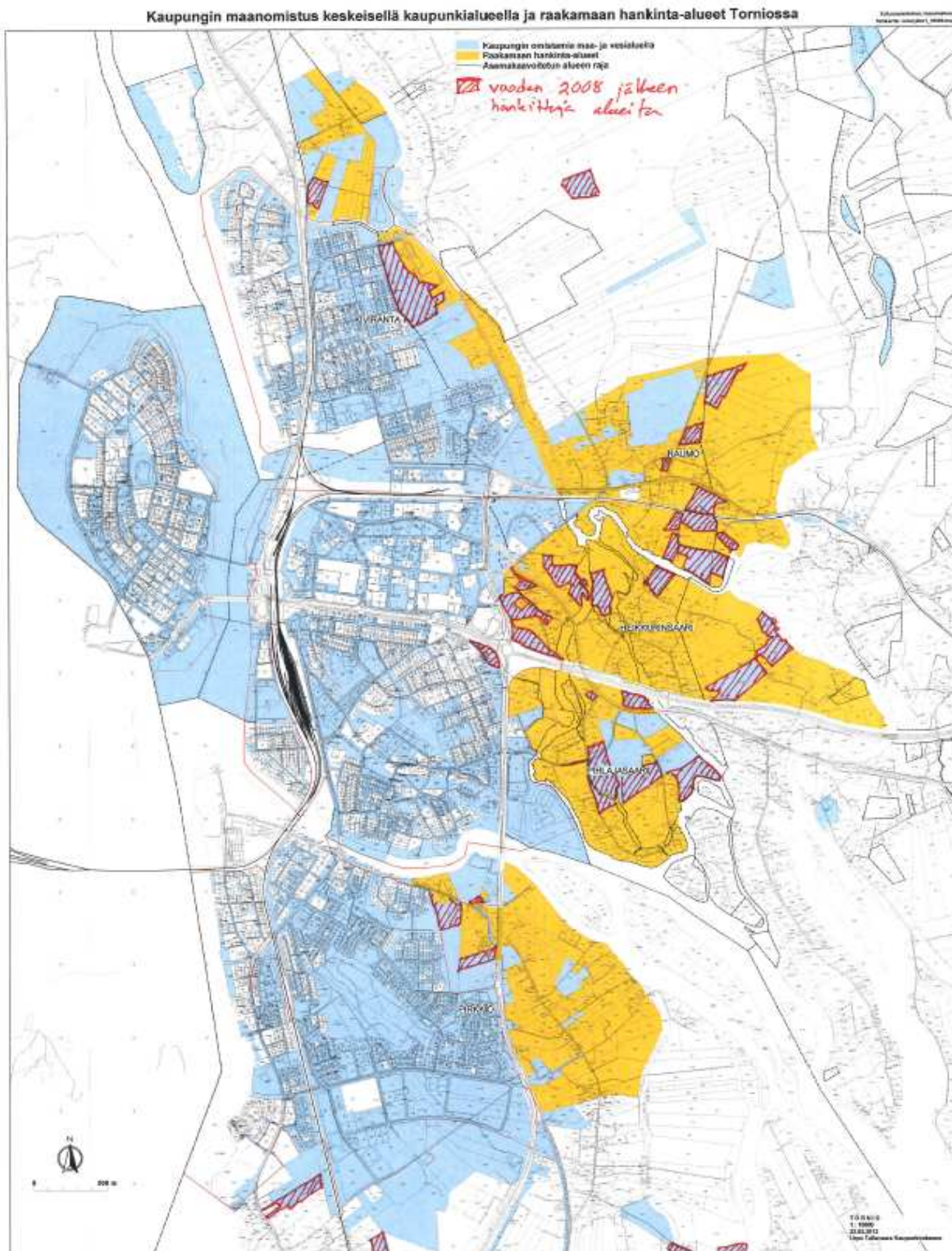
Kuva 3: Ote Tornion kaupungin yleiskaavasta 2021, keskeinen kaupunkialue

2.7 Maanomistus

Maankäyttöpolitiikassa kaupungille on suurinta merkitystä maa-alueilla, jotka se itse omistaa asemakaava-alueilla tai yleiskaavassa yhdyskuntarakenteen kehittämisen kannalta tärkeitä alueita tai virkistykseen osoitetuilta alueilla. Kaupunki omistaa myös laajoja metsätalousalueita. Niitä käytetään lähinnä metsälain ja yleisten metsänhoitosuosituksen perusteella eikä niihin kohdisteta varsinaisia maapolitiittisia toimenpiteitä. Niitä saatetaan joissain tapauksissa käyttää esim. vaihtomaina hankittaessa raakamaata kaupungin omistukseen. Kaupungin maanomistuksen lähtötilanne on kuvattu lähinnä raakamaavarannon ja tonttivarannon osalta. Raakamaaksi kutsutaan aluetta, joka hankitaan asemakaavoitusta varten.

Raakamaavarannon osalta kaupunki omistaa jo suuren osan lähitulevaisuuden asemakaavoitettavilta alueilta. Alueilta ei ole kuitenkaan saatu kaikkia maa-alueita kaupungin omistukseen neuvotteluista huolimatta, niin että kokonaisvaltaiselle asemakaavoitukselle olisi edellytyksiä. Raakamaavaranto onkin hiukan niukentunut uusien laajojen asemakaavojen laatimisen myötä (Ainolanvainio, Kivirannan itäosa). **Jotta kaupungin maankäyttöpolitiikalla voidaan tukea yleiskaavan ja muiden ylemmän tason strategioiden tavoitteisiin**

pääsemistä, on tärkeää saada raakamaa-alueet asemakaavoitettavilta alueilta kaupungin omistukseen jo hyvissä ajoin ennen asemakaavoitusta.



Kuva 4: Kaupungin maanhankinnan tilannetta

Asuinpientalotonttien osalta kaupungin tonttivaranto on vuosi vuodelta niukentunut keskeisellä kaupunkialueella. Tilannetta helpotti Kivirannan itäosan asemakaavan hyväksyminen, jossa osoitettiin uusi iso asuinalue Keroputaan sairaalan ja Raustin asuinalueen väliin. Valmiin kunnallistekniikan piirissä kaupungilla on kuitenkin vain 20 kpl asuinpientalotonttia (kesäkuu 2014) keskeisellä kaupunkialueella. Luku on aivan liian vähän, etenkin rakentamisen lisääntyessä. Lisäksi tonttitarjonta kaipaasi monipuolistamista. Kaupungilla on kyllä

myös Puuluodossa, Arpelassa ja Karungissa tarjolla asemakaavoitettuja omakotitontteja, mutta toistaiseksi suurin kysyntä on kohdistunut keskeisen kaupunkialueen lähistölle.

Kerrostalotontteja kaupungilla on tällä hetkellä rakentamattomana Suensaarella ja mantereen puolella yhteensä alle 10 kpl. Osasta tonteista käydään neuvotteluja niiden rakentamisesta. Uusia tontteja pyritään saamaan tarjottavaksi, kun nyt vapaana olevista keskeisimmät on rakennettu. Uusia alueita ovat mm. vanhan linja-autoaseman alue sekä Miukinranta kevyen liikenteen sillan ja Miukin välisellä alueella.

Yritystonttien osalta tilanne on hyvä. Kaupungilla on Kromilaaksossa Pirkkiössä tarjolla runsaasti tontteja ympäristöhäiriötä tuottamattomaan teollisuustoimintaan. Alueelta voidaan lohkoa ja luovuttaa yritysten tarpeiden mukaan erikokoisia tontteja. Torpin suunnalla tilanne oli pitkään se, että kaupungilla ei ollut riittävää tonttitarjontaa kysynnästä huolimatta. Vuonna 2014 kaupunki hankki Senaatti Kiinteistöiltä laajat rakentamattomat tonttialueet Torpin Rinnakkaiskadun varrelta ja tontteja onkin alettu jo rakentamaan.

Kaupungin alueella on myös yksityisessä omistuksessa olevia rakentamattomia pientalotontteja yli 200 kpl (v. 2014), joista pääosa sijoittuu keskeiselle kaupunkialueelle. Muutamia kerrostalotonttejaakin löytyy mm. Suensaaren alueelta. Näillä tonteilla on yhdyskuntatalouteen ja asuinympäristöön keskeinen merkitys. Yhdyskuntatalouden kannalta kaupunki on tehnyt ”tyhjien” tonttien osalta turhia investointeja rakentaessaan niille valmiin kunnallistekniikan tai joissain tapauksissa jopa uusinut sitä. Alueet, joilla sijaitsee paljon rakentamattomia tontteja näyttävät usein myös keskeneräisiltä. Tärkeää olisikin saada rakentamattomat tontit rakentamisen piiriin. Tämä helpottaisi myös paineita uusien alueiden toteuttamisesta, kun tontteja saataisiin rakentajille tarjolle valmiin yhdyskuntarakenteen sisältä.

2.8 Maapoliittinen ohjelma 2008 - 2012

Tornion maapoliittinen ohjelma 2008 – 2012 on Torniossa ensimmäinen laatuaan ja sen on kaupunginvaltuusto hyväksynyt 28.4.2008. Siinä on kerrottu ytimekkäästi kaupungin maapoliitiikasta Torniossa, tonttitarpeesta, kasvusuunnista ja toteutuskeinoista. Tavoitteet ohjelmassa on esitetty seuraavanlaisesti:

1. Maapoliitiikan tehtävänä on edistää yleiskaavan mukaisen yhdyskuntarakenteen kehitystä.
2. Yhdyskuntarakennetta kehitetään hankkimalla maata oikeasta paikasta oikeaan aikaan.
3. Tonttien tuotantokustannukset katetaan tonttien luovutuksista saatavilla tuloilla.
4. Onnistuneella maapoliitiikalla kaupunki pitää yllä riittävää asuntorakentamisen ja yritystoiminnan sekä palvelujen tarvitsemää tonttitarjontaa.
5. Kaupunki eheyttää yhdyskuntarakennetta maapoliittisin keinoin.
6. Kaupunki varmistaa että kaavoitetut tontit sekä rakennettu kunnallistekniikka ja katuverkosto tulevat ajallaan käyttöön.
7. Kaupunki pitää tonttien hinnat kohtuullisella tasolla.

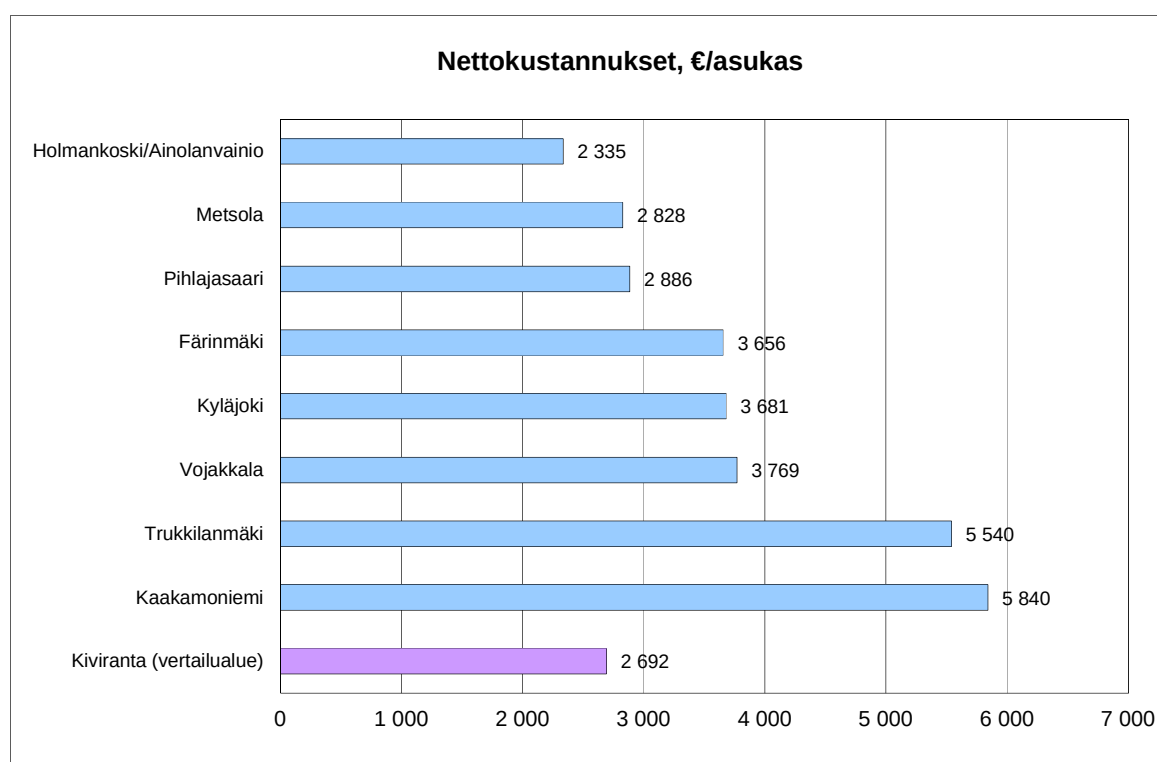
Ohjelman visiona on, että Tornion kaupunki tarjoaa asukkailleen monipuoliset ja viihtyisät asumisvaihtoehdot. Kaupunki turvaa elinkeinoelämän hyvät toimintaedellytykset ja kilpailukyvyn. Kehittymiselle ja kasvuille luo perustan aktiivinen maa- ja kaavoituspolitiikka. Maapoliitiikan tavoitteet tukevat Tornion kaupungin visiota ja toiminta-ajatusta.

Ohjelma on siis laadittu tavoitevuosille 2008 – 2012. Toimintaympäristö on ohjelman laatimisen jälkeen muuttunut, joten ohjelmaa on syytä tämänkin puolesta päivittää. Tornion yleiskaava 2021 on mm. tullut tämän jälkeen voimaan. Oleellisin vaikutus tällä on kaupungin maanhankinta-alueeseen. Ohjelman 2008 – 2012 määrittelemään maanhankinta-alueeseen sisältyy myös alueita, joita ei ole yleiskaavassa osoitettu asemakaavoitettaviksi. Näiltä osin ei maanhankintaa ole luonnollisestikaan pyritty toteuttamaan. Nykyisen ohjelman esitetyt tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja yleisesti hyväksi tunnustettuja periaatteita maapoliitiikan toteuttamiseen. Kuitenkaan maapoliitiikkaa ei ole saatu ihan toivotulla tavalla toteutettua. Esimerkiksi ohjelmassa mainitut kaupungin raakamaa- ja tonttivarantojen niukkuus ei ole juurikaan parantunut tavoiteaikana. Lisäksi alueiden tavoitteellinen toteuttaminen yhdyskuntatalouden kannalta kaipaa lisähuomiota. Ohjelma on kuitenkin hyvä lähtökohta uuden ohjelman laatimiselle, jossa on tarkoitus esittää konkreettisempia tavoitteita ja toimenpiteitä sekä ohjeellinen alueiden toteuttamisen ajoitus ja järjestys.

2.9 Tornion kaupungin kasvualueiden yhdyskuntatalousselvitys

Kuten aiemmin on tullut jo mainittua, yleiskaava määrittää yhdyskuntarakentamisen kasvusuunnat Tornion kaupungissa. Yleiskaavassa kasvualueita on osoitettu vähintäänkin riittävästi tavoitevuoteen verrattuna. Toisaalta kaavassa on tällä tavoin haluttu valmistautua myös pidemmälle, aina 2020 –luvun lopunkin tarpeisiin. Yleiskaava ei kuitenkaan kerro, missä järjestyksessä alueita tulisi toteuttaa, joten vuonna 2011 päätettiin teettää asiasta erillinen asiantuntijaselvitys. Vuonna 2012 valmistui Finnish Consulting Group Oy:n tekemänä Tornion kaupungin yhdyskuntatalousselvitys. Teknisten palvelujen lautakunta hyväksyi 15.2.2012 § 30 selvityksen käytön Tornion maapoliittisen ohjelman tausta-aineistona.

Selvityksessä vertailtiin kahdeksan yleiskaavan kasvualueen käyttöönoton vaikutuksia kaupungin ja asukkaiden talouteen sekä liikkumisesta aiheutuviin kasvihuonepäästöihin. Vertailuun otettiin mukaan viisi jo etukäteen potentiaalisinta kasvualuetta keskeiseltä kaupunkialueelta (Metsola, Färinmäki, Trukkilanmäki, Pihlajasaari ja Holmankoski/Ainolanvainio) sekä kolme hiukan ulompaa (Kaakamoniemi, Vojakkala, Kyläjoki). Lisäksi selvitettiin vertailualueena olevan Kivirannan asuinalueen rakentamattomien tonttien käyttöönoton vastaavat vaikutukset.



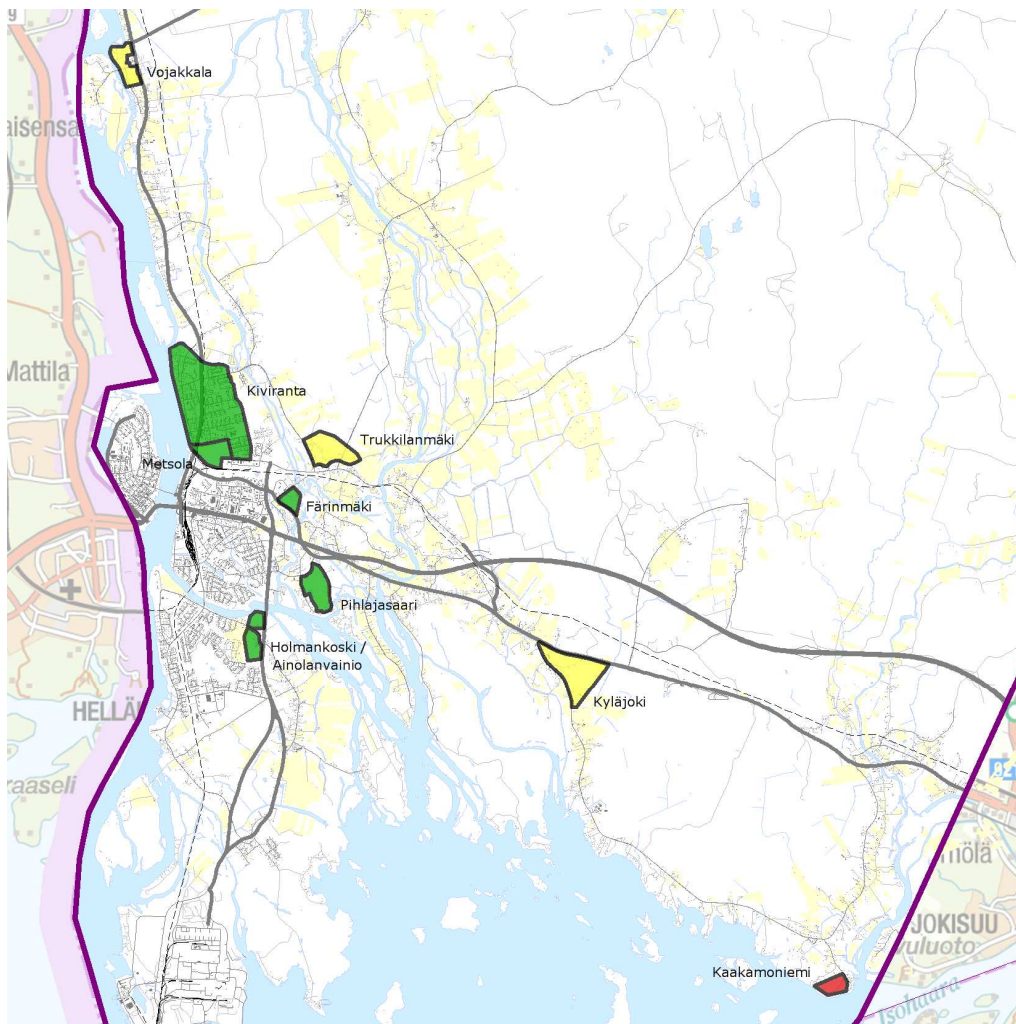
Kuva 5: Tarkastelualueiden arvioitut nettokustannukset kaupungille, €/asukas

Ensisijaisena tarkoituksena selvityksessä oli tuottaa kustannustietoutta eri alueiden toteuttamisesta ja käytöstä johtuen, joka puolestaan antaa suuntaa siitä, missä järjestyksessä alueita olisi hyvä toteuttaa. Kustannuskysymykset eivät yksistään kuitenkaan määrää alueiden toteuttamista, vaan tulisi pyrkiä siihen, että kaupungilla olisi jatkuvasti riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta viihtyisillä ja kysytyillä alueilla, joihin pystytään tarjoamaan myös kunnalliset palvelut kustannustehokkaasti ja joista ovat myös muut palvelut saavutettavissa. Alueiden toteuttamisen tarkempaa aikaa harkittaessa tulee vielä erikseen huomioida esimerkiksi kunnallisten palveluiden resurssit.

Yhdyskuntatalousselvityksen tarkoituksena oli antaa suuntaa siitä, mille alueille maanhankinta ja kaavoitus tulee ensisijaisesti keskittää tulevana vuosina. Yleiskaava määrittää strategisen näkemyksen yhdyskuntarakenteesta, mutta sen rinnalla tarvitaan mahdollisuutta ohjata maankäyttöä halutulla tavalla, halutuilla alueilla ja halutulla aikataululla. Asialla on suurta merkitystä, sillä uusia asuinalueiden toteuttaminen vaikuttaa suuresti elinympäristöön ja kaupungin talouteen pitkälle tulevaisuuteen.

Selvityksessä parhaiten menestyneitä alueita kaupungintalouden, asukkaiden talouden, ilmastovaikutusten ja laatu-tekijöiden suhteen olivat Metsola, Färinmäki, Pihlajasaari, Holmankoski/Ainolanvainio sekä vertailu-alue Kiviranta. Näiden alueiden toteuttamista ennen muita alueita voidaan pitää perusteltuna. Lisäksi tulisi

huomioida seikka, että tulevaisuudessa yhä merkittävämmäksi tekijäksi nousee liikkumisen hinta. Liikkuminen on kallista jo nyt, mutta henkilöautolla liikkumisesta tulee todennäköisesti yhä kalliimpaa - pitkät asiointi- ja työmatkat voivat muodostua tulevaisuudessa taloudelliseksi rasitteeksi. Etäällä olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta olevien alueiden houkuttelevuutta saattaa heikentää myös se, että liikkumisen kallistuessa asuntojen kysyntä ja samalla niiden arvo voi laskea. Myös hyvän palvelutason - kaupallisten ja julkisten palvelujen läheisyyden - merkitys korostuu entistä enemmän liikkumisen kallistuessa ja väestön vanhetessa. Tämän ohjelman toimenpiteet –luvussa aikataulutetaan ja priorisoidaan uusien kasvualueiden maanhankinta ja määritellään myös tavoitevuodet niiden asemakaavoittamiselle ja toteuttamiselle.



Kuva 6: Selvityksen mukaan ensisijaisesti toteutettavat alueet

2.10 Väestö

Tornio oli vuoden 2012 lopussa Lapin toiseksi suurin kaupunki 22 489 asukkaallaan, mutta 30.9.2013 asukasluku oli enää 22 361 (1-9/2013: -128 as.). Tornion väkiluvun ennustetaan kasvavan Tilastokeskuksen väestöennusteen (2012) mukaan vuoteen 2021 mennessä 583 henkilöllä (23 072 as.). Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa vuodesta 2011 vuoteen 2021 mennessä lähes 45 % (+1661 hlöä). Syntyneiden määrän ennakoita pysyvän nykytasolla myös tulevana vuosikymmeninä (n. 270-280/v.). Väestöllinen huoltosuhde (=alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotta täyttäneiden määrän suhde 15-64 -vuotiaiden määrään) oli Torniossa vuonna 2011 52,9 ja 2020 sen ennakoita olevan 68,9 ja 2030 jo 77,3. Tornion merkittävimmät väestölliset haasteet liittyvätkin väestön ikääntymiseen ja negatiiviseen muuttotaseeseen kuntien välisessä muuttoliikkeessä. Kaupungin sisäisessä muuttoliikkeessä väestö keskittyy jatkossakin pääasiassa keskeiselle kaupunkialueelle ja suurimpiin kyläkeskuksiin. Uusien pientalovaltaisten asuinalueiden tarpeellisuus ei siis niinkään perustu väkiluvun kasvuun vaan asumisväljyyden kasvuun. Em. seikkojen valossa uusien pientalovaltaisten asuinalueiden kaavoituksessa tulisi osoittaa riittävästi myös rivitalotontteja ja tarjota mahdollisuuksia myös uudentyyppisille hankkeille esim. kytketyille tai erillistaloin toteutetuille asuintalomuodoille.

3 TAVOITTEET

Maapoliittisessa ohjelmassa kunta päättää maapolitiikan strategiset tavoitteensa, toimintaperiaatteensa sekä tarpeen mukaan käytettävät keinot yhdyskuntarakenteen toteuttamiseksi. Yleisesti maapoliittisen ohjelman tavoitteena on luoda pitkäjänteiset ja ennalta sovitut linjaukset maapolitiikan harjoittamiseen. Kuntalaisen kannalta tärkeitä tavoitteita ovat kunnan toiminnan ennustettavuus sekä tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu maapolitiikan toimissa. Nämä samat yleiset tavoitteet pätevät myös Torniossa. Nykyiset lähtökohdat huomioiden on tässä ohjelmassa vuosille 2014 – 2021 nostettu esiin seuraavat tavoitteet, jotka tulisi erityisesti maapolitiikan toimissa huomioida ja joilla katsotaan voivan edesauttaa Tornion kaupungin yleiskaavan ja kaupunkistrategian tavoitteita.

Monipuolisen, riittävän ja kohtuuhintaisen tonttituotannon vakiinnuttaminen

Kasvusuuntien toteuttaminen yhdyskuntataloudellisesti järkevästi ja oikea-aikaisesti

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu

Kaupungin ennakoitu toiminta maapolitiikan toteuttajana

Tornion kaupungin kilpailukyvyyn turvaaminen tarjoten houkuttelevia asuin- ja yritysalueita

Valmiin kunnallistekniikan äärellä olevien tonttien rakentamisen edistäminen

4 TOIMENPITEET 2014 - 2021

4.1 Maanhankinta

Maanhankinta kaupungin yleiskaavan mukaisilta kasvusuunnilta on ensisijainen edellytys yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi haluttuun eli yleiskaavassa osoitettuun tarkoitukseen. Ilman maanhankintaa ei ole mahdollista lisätä ja monipuolistaa kaupungin tonttitarjontaa tai ajoittaa asemakaavoitettujen tonttien toteutumista. Peruslähtökohtana on Tornion yleiskaavassa 2021 asemakaavoitettavaksi tarkoitettujen maa-alueiden hankkiminen kaupungin omistukseen ennen niiden asemakaavoitusta. Tämä tukee myös maanomistajien tasapuolista kohtelua. Asemakaavoituksen jälkeen tonttien luovutuksista saatavat tulot voidaan käyttää kaavan toteuttamisesta kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Tornion kaupungin oma riittävä tonttivaranto ja tonttien luovutus antavat myös mahdollisuuden vaikuttaa tonttien sekä asumisen ja yrittämisen hintatasoon sekä julkisten palvelujen kysynnän ja tarjonnan tasapainoon. Lisäksi raakamaan hankinnalla voidaan asemakaavoituksessa varmistaa laajojen riittävien ja oikein sijoittuneiden virkistysalueiden toteuttaminen. Raakamaan hankinta pyritään tekemään ajoissa, vuosia ennen alueiden varsinaista asemakaavoitusta. Tällä hetkellä tilanne ei niin ole, vaan viimeisimmistä maakaupoista neuvotellaan jopa alueiden asemakaavoituksen ollessa jo laadittavana. Tällöin tulee helposti paineita raakamaan hinnan korottamiseksi. Se ei ole kuitenkaan oikea tapa ratkaista asiaa, koska raakamaan hinnan tulee olla tasapuolinen maanomistajia kohtaan eikä korottaminen myöskään luonnollisesti edesauta ensimmäisten kauppojen syntymistä seuraavilla uusilla maanhankinta-alueilla. Raakamaan hinta tällä hetkellä Torniossa on valtakunnallisesti tarkastellen kaupungin kannalta kohtuullisella tasolla suhteessa tonttien hintoihin. Tonteista saatavilla myyntituloilla on tarkoitus kattaa tonttituotannon kustannukset. Esimerkiksi Oulun seudulla raakamaan hinnat ovat likimain samalla tasolla, mutta valmiiden tonttien hinnat ovat 3 – 5 -kertaiset Tornion hintoihin nähden. Juurikaan korkeampia hintoja ei voida raakamaista tarjota, koska se aiheuttaisi tonttien hintojen nousun liian korkeaksi seudulliseen hintatasoon nähden. Perussääntönä maanhankinnassa on ”Oikeaan aikaan oikeasta paikasta oikeaan hintaan”.

Maanhankinta on edellytyksenä yhdyskuntarakenteen suunnitelmalliselle toteuttamiselle. Jos se ei onnistu oikein, ei myöskään suunniteltu yhdyskuntarakenne toteudu aiotulla tavalla eikä suunnitellussa aika-aulussa. Lainsäädäntö tukee kuntien pitkäjänteistä maanhankintaa mahdollistamalla useat eri keinot sen toteuttamiseksi. Asia on siis todettu merkittäväksi tekijäksi valtakunnallisestikin. Maanhankinnan toteuttamiseksi tuleekin olla em. maapoliittiset keinot tarvittaessa käytettävissä, kuitenkin ns. lievemmän keinon periaatetta käyttäen eli ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Raakamaan hankkimiseksi vapaaehtoisten kauppojen lisäksi kunnilla on käytössä etuosto-oikeus ja lunastusoikeus.



Kuva 7: Suunnitelmallisesti toteutettua ja toteutumassa olevaa yhdyskuntarakennetta (Ainolanvainio).

Etuoostossa kunnalla on mahdollisuus tulla ostajan sijaan, tietyin edellytyksin, sellaisten alueiden kaupoissa, jotka ovat tarpeen yhdyskuntarakentamista varten. Etuosto perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan ja sen käyttö Torniossa edellyttää kaupunginhallituksen päätöstä asiasta. Etuoostossa kunnan on korvattava ostajalle kauppasumman lisäksi kaupan johdosta syntyneet kustannukset. Kauppa siis syntyy, mutta kunta tulee kaupassa alkuperäisen ostajan sijaan. Etuoston käytössä tulee harkittavaksi alueen tarpeellisuuden lisäksi myös hintataso. Etuoston kautta tapahtuva maanhankinta on sattumanvaraista maanhankintaa, mutta sitä on tärkeää käyttää, jos edellytykset siihen täyttyvät. Torniossa etuosto-oikeutta on käytetty harvoin, viimeksi vuonna 2011.

Vapaaehtoisen kaupan esteenä on lähes aina erilainen käsitys maan hinnasta. Maankäyttö- ja rakennuslain 99 §:n mukaan asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. Lunastusluvan saaminen edellyttää aktiivista maapolitiikkaa ja osoittamista, että kauppoihin on pyritty pääsemään vapaaehtoisin keinoin. Lunastuksessa raakamaasta maksetaan puolueettoman lunastustoimikunnan määräämä käypä hinta, joka perustuu alueella tehtyihin vertailukelpoisiin maa-kauppoihin. Jo tietoisuus kunnan valmiudesta käyttää lunastusta johtaa usein vapaaehtoisin kauppoihin. Lunastuksen käyttäminen tai valmius siihen turvaa myös sen, että maanomistajia ei saateta eriarvoiseen asemaan maksetun hinnan suhteen. Ilman valmiutta lunastukseen voivat pahimmassa tapauksessa kaupungin muut alueelle tehdyt maanhankintainvestoinnit olla turhia, koska ei saada riittävää asemakaavoitettavaksi soveltuvaa aluetta kaupungin omistukseen. Tällöin joudutaan ehkä harkitsemaan jonkin toisen, mahdollisesti kauempana palveluista sijaitsevan ja yhdyskuntataloudellisesti kalliimman alueen käyttöönottoa. Asialla on täten merkittävät taloudelliset seuraukset niin kaupungille kuin tuleville asukkaille. Lisäksi uusien, riittävän houkuttelevien asuinalueiden käyttöönotto viivästyy, olemassa oleva tonttivaranto ehtyy ja on uhka, että rakentajat siirtyvät toisaalle. Mikäli kauppoihin ei muutoin päästä, oikein ajoitettuna lunastus turvaa alueiden suunnitellun käyttöönoton. Lunastuksen käyttämisestä ja sen valmiudesta on hyviä esimerkkejä mm. Oulun seudulta. Sitä on kuitenkin käytetty sielläkin suhteellisen harvoin, koska kauppvoja on saatu toteutettua hyvin vapaaehtoisin keinoin. Myös raakamaan hintataso on saatu pidettyä vakaana ja tasapuolisena maanomistajille. Lunastus edellyttää muutoinkin aina tapauskohtaista harkintaa ja erillistä päätöstä luvan hakemisesta. Lunastuksen käyttämisestä päättää kaupunginhallitus. Tornion kaupungissa ei lunastusta ole toistaiseksi käytetty.

Vapaaehtoiset kaupat on Tornion kaupungin ensisijainen keino maanhankinnalle. Se on myös tehokain ja merkittävin keino, joilla maa-alueita hankitaan kaupungin omistukseen. **Maata hankitaan yleiskaa- van mukaisilta kasvusuunnilta hyvissä ajoin ennen alueiden asemakaavoitusta ja kaupoissa nouda-**

tetaan kohtuullista, perusteiltaan yhtenäistä ja vakaata hintatasoa. Mikäli neuvotteluin ei päästä kohtuullisessa ajassa kaupunkia tyydyttävään ratkaisuun maanomistajia tasapuolisesti kohtelevalla hintatasolla, harkitaan lunastusluvan hakemista. Tämä edellyttää aktiivisia neuvotteluja ja eri vaihtoehtojen läpikäyntiä. Maanhankintaa pyritään toteuttamaan siis ns. lievemmän keinon periaatteella. Kaupungin johdonmukaisilla ja ennakoituilla toimintatavoilla ja vakaalla hintatasolla pidetään yllä maanomistajien luottamus kaupungin asemaan luotettavana ja tasapuolisena neuvottelukumppanina. Etuosto pidetään myös jatkossa kaupungin keinovalikoimassa. Sen käyttö perustuu tapauskohtaiseen harkintaa ja päätökseen, mikäli edellytykset sille täyttyvät. Pääsääntöisesti lausuntoja etuosto-oikeuden käyttämisestä ennen varsinaista kiinteistökauppaa ei anneta, koska se ei edesauta kaupungin maanhankintaa ja voi myös johtaa hintakeinotteluun.

4.2 Maankäyttösopimukset

Maankäyttösopimuksilla veloitetaan maanomistaja osallistumaan asemakaavoituksesta tai asemakaavan muuttamisen johdosta aiheutuviin tai jo aiheutuneisiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin. Maankäyttösopimuksen tekeminen on vapaaehtoista toimintaa eikä kaupunki voi yksipuolisesti sanella sopimusehtoja. Maanomistajalla on kuitenkin maankäyttö- ja rakennuslain mukaan velvollisuus osallistua kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin, mikäli kaavasta aiheutuu maanomistajalle merkittävää hyötyä. Tornion kaupungin uusilla kasvusuunnilla rakentamattomilla alueilla maankäyttösopimuksia ei ole kokemusten mukaan mielekästä käyttää, koska kaavoituksella osoitettavat tontit tulevat pääsääntöisesti yksityiseen omistukseen, eikä tällöin saada lisättyä kaupungin tonttitarjontaa. Lisäksi maankäyttösopimusten käyttö näillä alueilla vaarantaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun. Sopimusmenettely myös hidastaa kaavojen laatimista viivästyttäen samalla alueiden rakentamista. Lisäksi yksityisten tonttien rakentuminen jää monesti epävarmaksi ja vajaasti toteutuneena alueet tahtovat jäädä keskeneräisen näköiseksi. Toiminta on tällöin myös taloudellisesti epäedullista, koska rakennettua kunnallistekniikkaa ei saada täysimääräisesti käyttöön. Kustannuksia tulee lisää tällöin myös uusien alueiden ennen aikaisten toteuttamisten vuoksi. **Maankäyttösopimukset soveltuvat pääsääntöisesti kaavamuutostilanteisiin ja keskusta-alueille sekä tarvittaessa palvelukylien asemakaavoitettavaksi merkityille alueille.** Niitä voidaan käyttää myös osittain rakennetuilla alueilla, usein varsinkin yhdistettynä raakamaakauppoihin, joilla maankäyttösopimukset toimivat maanhankintaa täydentävänä keinona. Näin käytettynä maankäyttösopimusmenettely tulee kuitenkin olla tasapuolinen verrattuina raakamaakauppoihin.

4.3 Tonttien rakentumisen edistäminen

Asemakaavoituksen kautta osoitettavien tonttien tarkoitus on tuottaa esim. asuintontteja asuntotuotannon ja tavallisten rakentajien tarpeisiin. Tavoite on, että asemakaavalla suunniteltu yhdyskuntarakenne rakennettuihin tontteineen toteutuu kohtuullisessa ajassa. Tornion kaupungissa on yksityisessä omistuksessa olevia rakentamattomia pientalotontteja yli 200 kpl (2014). Lukumääräisesti se on paljon Tornion kaupungin kokoon nähden. Suurin osa näistä rakentamattomista tonteista sijoittuu vanhoille 1980 – 1990 –luvulla kaavoitetuille alueille ja valtaosaan tonteista on jo rakennettu kunnallistekniikka valmiiksi.

Kaava-alueiden ns. vajaan rakentaminen luo palveluiden vajaakäyttöä ja aikaistaa uusien alueiden kaavoitusta ja käyttöönottoa luoden uusille alueille ennen aikaisia investointitarpeita. Kaava-alueiden toteuttaminen on aiheuttanut kunnallistekniikan rakentamisen myötä aikoinaan merkittäviä kustannuksia ja joillekin alueille on kunnallistekniikkaa jouduttu myös jo uusimaan. Nämä kustannukset jäävät kaupungille ylimääräisiksi ja turhiksi kuluiksi, ellei kunnallistekniikan ja sen lähetyvillä olevia tontteja saada rakennetuiksi. Lisäksi vajaasti rakennetut alueet jäävät jäsentymättömän ja keskeneräisen oloiksi. Myös alueellisten palveluiden parantumiselle on paremmat mahdollisuudet suunnitellusti ja kokonaan toteutuneilla alueilla, esim. joukkoliikenne, lähikaupat. Yksityisellä tonttitarjonnalla on myös oma merkityksensä tonttimarkkinoiden monipuolistajana.

Torniossa on koitettu vauhdittaa rakentamattomien tonttien rakentumista ottamalla käyttöön niiden osalta korotettu kiinteistövero. Sillä ei kuitenkaan ole ollut mainittavaa vaikutusta, sillä vuosien 2010-2014 aikana on yksityisiä tontteja myyty vain kuusi kpl. Siksi on tarpeen harkita myös rakentamiskehotusten käyttöönottoa. **Rakentamiskehotuksilla edistetään asemakaavojen toteutumista. Tarkoitus ei ole hankkia yksityisten omistamia tontteja kaupungin omistukseen, vaan saada tontit rakennetuiksi.** Maanomistajalle kehotus merkitsee, että hänen tai jonkun muun on rakennettava tontti lähivuosien aikana. Myynti on täysin vapaata ja omistaja saa tontistaan käyvän markkinahinnan. Mikäli tonttia ei rakenneta kehotuksen edellyttämällä tavalla kolmen vuoden kuluessa kehotuksen antamisesta, kaupunki voi lunastaa tontin. Tällöin tontista määrätään lunastustoimituksessa tontin käypää arvoa vastaava korvaus. Tämänkin jälkeen on mahdollista

tehdä rakentamista todella aikovan maanomistajan kanssa rakentamissopimus, mikäli korvauksia ei ole ehditty maksaa.

Kehotusmenettelyn käyttöönottoa harkittaessa tulee ottaa huomioon myös vallitseva markkinatilanne. Kaikkia tontteja ei voida ottaa kerrallaan kehotuksen piiriin, vaan vaihteittain. Kehotuksella ei saa vaikuttaa epäterveellä tavalla tonttien hintatasoon eikä kunta saa antaa kehotuksia, jos kaavan toteutukselle ei ole markkinoilla edellytyksiä. Tavoitteena tulisi olla, että sekä prosessin aikana rakentuvat kohdetontit että kunnan koko tonttitarjonta vastaisivat toisiaan. Kuntaliiton mukaan kehoitusprosessien aikana rakennetaan yleensä noin puolet kohdetonteista ja lopuista tonteista edelleen puolet rakennetaan tai niiden rakentamisesta sovietaan lunastusprosessin aikana. Näin siis vain pieni osa alkuperäisistä kohdetonteista jää lopulta kuntien lunastettaviksi.

Rakentamiskehoitusmenettely on mittava prosessi ja niiden mahdollinen antaminen on harkittava tarkkaan mm. ajankohdan ja markkinoiden mukaan. Asia on kuitenkin otettava harkintaan lähivuosina. Rakentamiskehoitusmenettelyä on pohjoisessa käyttäneet ainakin Rovaniemen ja Kajaanin kaupungit.



Kuva 8: Vajaasti rakennettua vanhaa asemakaava-aluetta (Kirkonmäki).

4.4 Maanluovutus

Yleisesti tontteja tulisi olla tarjonnassa koko ajan noin kahden vuoden tarpeisiin. Tornion kaupungissa se tarkoittaa sitä, että uusia tontteja tulisi saada tarjolle vuosittain 20 – 30 kappaletta. Kiivaimpina rakentamisvuosina Torniossa on rakennettu noin 30 asemakaavatontille. Tarjonta tulee olla myös monipuolista eli tontteja tulee olla tarjolla vuosittain riittävästi ainakin kahdella suunnalla keskeistä kaupunkialuetta. Suurilla kasvualueilla, kuten Kiviranta, Ainolanvainio, Pihlajasaari, Trukkilanmäki turvataan tonttimäärät. Pienemmillä alueilla kuten Färimäki ja Metsola tai keskeisen kaupunkialueen ulkopuolella lisätään monipuolisuutta ja varmistetaan julkisten palvelujen kysynnän ja tarjonnan tasapaino (koulu ja päiväkotit).

Pääsääntöisesti asuintonteissa sekä myynti että vuokraus ovat mahdollisia. Kaupunginvaltuusto vahvistaa alueiden hinnat kaupunginosittain ja teknisten palveluiden lautakunta päättää luovutusmenettelystä alueittain. Yleensä tonteille määrätään hakuaika, jonka jälkeen tontit luovutetaan. Päällekkäisissä hauissa valinta suoritetaan arvonnalla. Joissain tapauksissa tontit voidaan myös myydä / vuokrata tarjouskilpailun kautta. Tekninen johtaja tekee tonttien luovutus päätökset haku- ja valintamenettelyn jälkeen.

Teollisuustonttien hinnoille on voimassa kaupunginvaltuuston vahvistama aluekohtainen hinnoittelu pl. Torpin alue, joiden viimeisten tontinluovutusten suhteen noudatetaan alueelle vakiintunutta hinnoittelua. Vapaat tontit ovat vapaasti haettavissa ympäri vuoden.

Liike- ja kerrostalotontit ovat ns. avoimessa hinnoittelussa eli kaupunginhallitus päättää tapauskohtaisesti vuokra- tai myyntihinnan päättäessään tontinluovutuksesta. Hinnat määritellään aiempien luovutusten perusteella. Tarvittaessa luovutuksissa käytetään ulkopuolista arviointia tai tarjouskilpailua.

Harkintaan tulee ottaa myös uusien luovutusmenettelyiden käyttö, esim. tontinluovutuskilpailut. Näin voitaisiin menetellä merkittävimmissä uusissa kohteissa esim. painotettaessa rakentamisen laatua. Kaupunginhallitus päättää menettelytavoista hankekohtaisesti.

4.5 Kasvusuuntien toteuttaminen

Tornion kaupungin uudet kasvusuunnat on määritelty yleiskaavassa ja uusista kasvusuunnista on valmistunut vuonna 2011 yhdyskuntatalousselvitys niiden toteuttamisesta. **Maanhankinta ja kaavoitus tulee suunnata lähivuosina ensisijaisesti selvityksessä esiin nousseille alueille.** Näitä alueita ovat Metsola, Färinmäki, Pihlajasaari, Holmankoski/Ainolanvainio ja vertailualue Kiviranta (ks. kuva 9. sivulla 16) sekä myöhemmässä vaiheessa Trukkilanmäki ja Kyläjoki. Tonttien luovutus alueilta tulee tehdä vaiheittain ja osittain päällekkäin, jotta pidetään tonttitarjonta monipuolisena ja turvataan julkisten palveluiden kysynnän ja tarjonnan tasapaino (koulut, päiväkodit). Alustavasti alueet toteutettaisiin vuosina 2014 – 2021. Aikataulu on tässä vaiheessa tavoitteellinen, koska rakentamiseen vaikuttaa eniten talouden yleinen kehitys sekä tonttien kysyntä ja tarjonta. Alueiden toteuttamiseen on kuitenkin varauduttava, koska ne kuitenkin joka tapauksessa jossain vaiheessa tulevat rakennettavaksi. Aikataulu ohjaa tässä vaiheessa eniten maanhankintaa eli mille alueille lähivuosina maanhankinta suunnataan. Asemakaavojen laadinnasta alueille ja kunnallistekniikan rakentamisesta päätetään erikseen tarpeen mukaan ja niistä ilmoitetaan vuosittain kaavoituskatsauksen yhteydessä.

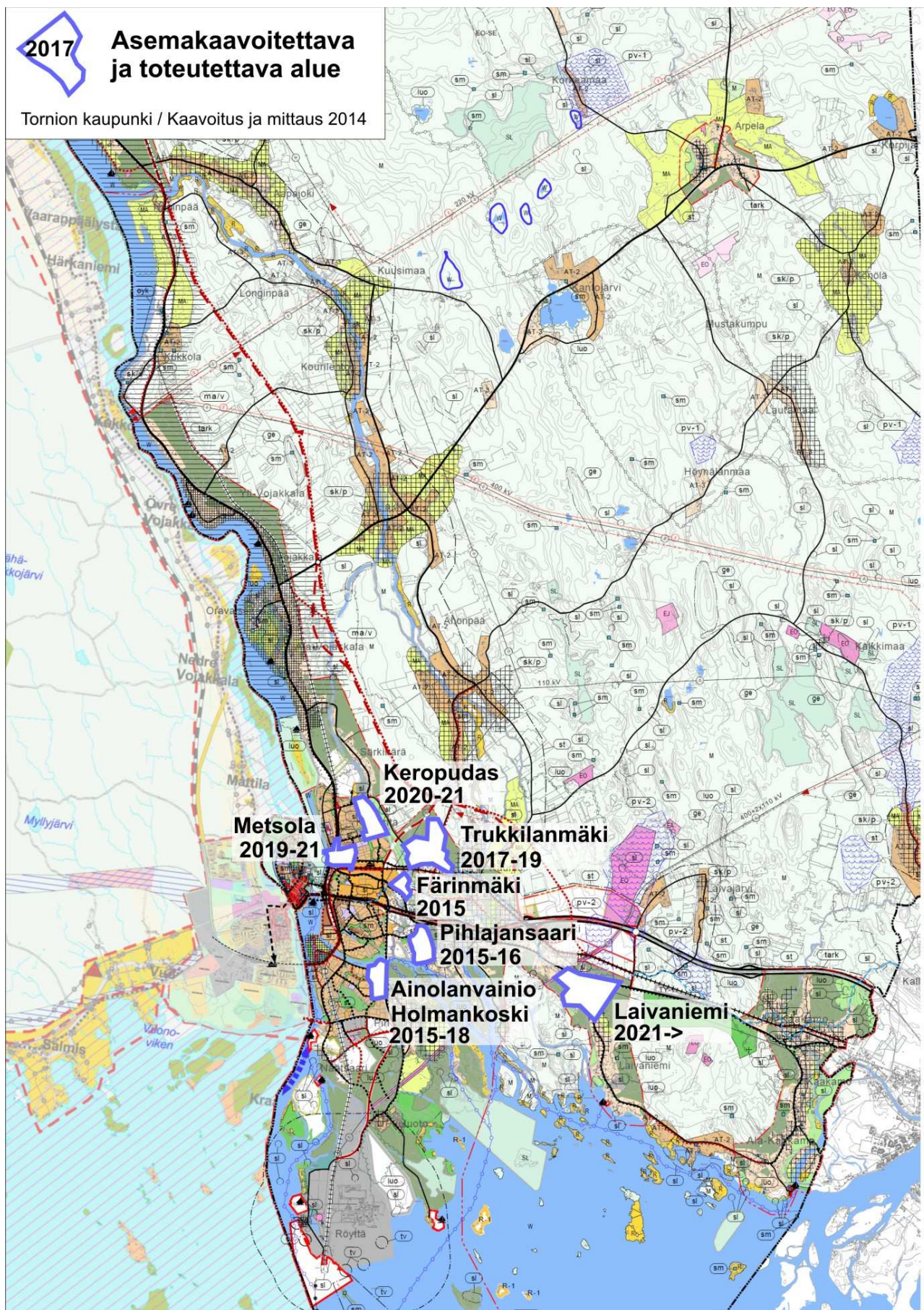
5 YHTEENVETO

Tornion kaupungin maanhankintaa toteutetaan siten, että uusien kasvusuuntien toteuttaminen on yhdyskuntataloudellisesti järkevää ja oikea-aikaista sekä mahdollista tavoitteellisen aikataulun mukaan (ks. kuva 9 seuraavalla sivulla). Tavoitteena on monipuolisen, riittävän ja kohtuuhintaisen tonttituotannon vakiinnuttaminen ja Tornion kaupungin kilpailukyvyyn turvaaminen tarjoamalla houkuttelevia asuin- ja yritysalueita.

Lähtökohtana on, että kaupunki hankkii ennen asemakaavoitusta rakentamattomat alueet omistukseensa. Maanhankinnassa noudatetaan ns. lievemmän keinon periaatetta eli tärkein ja ensisijainen keino ovat vapaaehtoiset kaupat.

Maata hankitaan yleiskaavan mukaisilta kasvusuunnilta hyvissä ajoin ennen alueiden asemakaavoitusta ja kaupoissa noudatetaan kohtuullista, perusteiltaan yhtenäistä ja vakaata hintatasoa.

Mikäli maanhankinnassa ei päästä kohtuullisessa ajassa kaupunkia tyydyttävään ratkaisuun maanomistajia tasapuolisesti kohtelevalla hintatasolla, harkitaan lunastuslupan hakemista. Tämä edellyttää aktiivisia neuvotteluja ja eri vaihtoehtojen läpikäyntiä. Kaupungin johdonmukaisilla ja ennakoiduilla toimintatavoilla ja vakaalla hintatasolla pidetään yllä maanomistajien luottamus kaupungin asemaan luotettavana ja tasapuolisena neuvottelukumppanina. Etuostoa pidetään myös jatkossa kaupungin keinovalikoimassa. Maankäyttösovimuksia käytetään pääsääntöisesti kaavamuutostilanteissa sekä myös osittain rakennetuilla alueilla, maanhankintaa täydentävänä keinona.



Kuva 9: Alueiden toteuttamisjärjestys, koko kaupunki.



Kuva 10: Alueiden toteuttamisjärjestys, keskeinen kaupunkialue

Valmiin kunnallistekniikan äärellä olevien rakentamattomien tai vajaakäytössä olevien tonttien rakentumista edistetään. Tavoitteena on saada kunnallistekniikan piirissä ja lähettyvillä olevat tontit rakennettavaksi, jotta niihin panostettu kunnallistekniikka saadaan käyttöön.

Rakentumista edistetään korotetulla kiinteistöverolla. Rakentamiskehoitusmenettelyn käyttö tulee myös ottaa harkintaan ja selvitettäväksi. Tonttien rakentumista edistetään myös auttamalla tonttien markkinoinnissa esim. tonttipörssin kautta.