

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus

Arvio laista saaduista kokemuksista

HELSINKI 2005

*Julkaisu on saatavana myös Internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>*

*Suomen ympäristö 78 I
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Arno de la Chapelle*

*ISSN 1238-7312
ISBN 951-731-324-1 (nid.)
ISBN 951-731-325-X (PDF)*

Edita Prima Oy

Helsinki 2005

Esipuhe

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu lain voimaantulosta alkaen. Ympäristöministeriö julkaisi ensimmäisen arvion lain toimivuudesta jo vuonna 2001 ja laajemman arvion vuonna 2002. Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004. Ympäristöministeriö käynnisti seurannan seuraavan vaiheen keväällä 2004. Tarkoituksena oli koota kokemuksia ja arvioita lain toimivuudesta selvitysten, kyselyjen ja seminaarien muodossa sekä laatia niiden tuloksia yhteen kokoava arviointiraportti vuonna 2005 lain oltua voimassa viisi vuotta.

Kokemuksia ja arvioita on koottu ympäristöministeriön selvitysten ja kyselyjen lisäksi Suomen Kuntaliiton ja eräiden muiden tahojen suorittamista selvityksistä ja kyselyistä. Ympäristöministeriö on järjestänyt myös useita arviointia palvilleita seminaareja.

Tähän arviointiraporttiin on koottu seurannan keskeiset tulokset ja johtopäätökset. Samaan aikaan julkaistaan Suomen ympäristö -sarjassa seuraavat erilliset raportit suoritetuista selvityksistä: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (Suomen ympäristö 782), Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta (Suomen ympäristö 783) ja Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina – sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta (Suomen ympäristö 784). Alueellisille ympäristökeskuksille ja maakuntien liitoille tehtyjen kyselyjen tulokset julkaistaan ympäristöministeriön monistesarjassa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on pääosin toiminut lakia säädettäessä asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Lain nähdään edistäneen ympäristön ja rakentamisen laadun paranemista. Suunnittelun avoimuus on lisääntynyt. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän koetaan tarjoavan toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutilanteisiin sekä kasvukeskuksissa että muualla maassa. Rakentamisen uusien ohjausvälineiden arvioidaan antavan aikaisempaa parempia edellytyksiä rakentamisen hyvälle lopputulokselle.

Tällä hetkellä ei ole tarvetta merkittäviin lain tarkistuksiin. Lain toimivuudessa ja soveltamisessa havaittuihin ongelmiin voidaan pääosin puuttua ohjauksella ja toimintatapoja kehittämällä. Eräitä mahdollisia lain tarkistustarpeita tässä raportissa kuitenkin tuodaan esille. Tonttitarjonnasta käytyyn vilkkaaseen keskusteluun liittyy mm. ehdotus siitä, että erikseen selvitettäisiin mahdollisuuksia rajoittaa kaksinkertaista muutoksenhakua tuomioistuimiin.

Seurantatyötä on ohjannut ympäristöministeriön 26.4.2004 asettama ohjausryhmä. Sen puheenjohtajana on toiminut ylijohtaja Pekka Kangas ja jäseninä alue-suunnitteluneuvos Ulla Koski, hallitusneuvos Helena Korhonen, rakennusneuvos Matti Vatiola, kehittämisjohtaja Helena Säteri, rakennusneuvos Heikki Aho, kaikki ympäristöministeriöstä, sekä yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta.

Valmistelutyöstä on vastannut työryhmä, jonka puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Auvo Haapanala ja jäseninä yliarkkitehti Katri Tulkki, ylitarkastaja Matti Laitio, ympäristöneuvos Harri Pitkäranta ja rakennusvalvontainsinööri Jouni Vastamäki, kaikki ympäristöministeriöstä. Arviointiraportin laatimiseen on lisäksi osallistunut useita muita ympäristöministeriön asiantuntijoita.

Helsingissä 15.8.2005

Ylijohtaja

Pekka Kangas

Sisältö

Esipuhe	3
1 Johdanto	6
2 Lain toimivuuteen ja toimeenpanoon liittyviä aikaisempia kannanottoja	10
2.1 Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä hallitusohjelman kirjauksia	10
2.2 Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003	11
2.3 Rakennuspoliittinen ohjelma	12
2.4 Puurakentamisen edistämishjelma	13
2.5 Muita kannanottoja	13
3 Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä	15
3.1 Suunnitteluvälineiden toimivuus	15
3.2 Kaavoitusprosessin kesto	31
3.3 Kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutuminen	34
3.4 Kaupan säännösten toimivuus	46
3.5 Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen	52
3.6 Rantojen suunnittelu ja rakentaminen	59
3.7 Kansalliset kaupunkipuistot	68
4 Rakentamisen ohjaus ja lupajärjestelmä	70
4.1 Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus	70
4.2 Rakennussuunnitelmat ja suunnittelijoiden pätevyys	71
4.3 Rakennustyön aikainen valvonta	73
4.4 Lainsäädännön vaikutus pientalorakentamiseen	76
4.5 Viranomaisohjauksen toimivuus ja lupakäsittelyn sujuvuus	79
4.6 Uudet haasteet	80
5 Osallistuminen ja yhteistyö	83
5.1 Kuntien ja valtion tehtäväjako	83
5.2 Viranomaisneuvottelut	94
5.3 Osallistuminen kaavoituksessa	100
5.4 Kuntayhteistyö	110
5.5 Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö	113
6 Kaavoitusta palvelevat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit	115
6.1 Merkitys suunnitteluprosessissa	117
6.2 Kehittämishankkeita	121
7 Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen	123

8	<i>Muutoksenhaku</i>	<i>130</i>
8.1	Muutoksenhakujärjestelmä	130
8.2	Muutoksenhakujärjestelmän toimivuus	131
8.3	Muutoksenhakijat ja valitusperusteet	136
8.4	Maakuntakaavoja koskeva muutoksenhaku	144
9	<i>Voimavarat</i>	<i>145</i>
9.1	Kuntien kaavoitusresurssit	146
9.2	Aluearkkitehtitoiminta	149
9.3	Kuntien rakennusvalvontaresurssit	151
9.4	Maakuntien liitot	153
9.5	Valtion ympäristöhallinto	154
10	<i>Yhteenvedo ja johtopäätökset</i>	<i>155</i>
11	<i>Sammanfattning och slutsatser</i>	<i>160</i>
	<i>Lähdeluettelo</i>	<i>166</i>
	<i>Liite: Tietoja eräistä seurantaan palvelevista selvityksistä</i>	<i>170</i>
	<i>Kuvailulehdet</i>	<i>176</i>

Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja -asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Lain eräät vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista koskevat säännökset ovat olleet sovellettavina jo 1.3.1999 alkaen.

Lain keskeiset tavoitteet

Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998) annettiin elokuussa 1998. Esityksen mukaan tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestävästä kehityksestä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvarojen säästävään suuntaan.

Lain yleinen tavoite on määritelty 1 §:ssä. Tavoitesäännös korostaa edellytysten luomista hyvälle elinympäristölle ja kestävästä kehityksestä edistämistä sekä osallistumismahdollisuuksien, suunnittelun laadun ja vuorovaikutteisuuden, asiantuntemuksen monipuolisuuden sekä avoimen tiedottamisen turvaamista.

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet on määritelty lain 5 §:ssä ja rakentamisen ohjauksen tavoitteet 12 §:ssä.

Hallituksen esityksen mukaan lain keskeisimmät muutokset liittyivät seuraaviin neljään kysymykseen:

- Kaavojen sisältövaatimuksia koskevien säännösten uudistaminen ja niiden määrittely kunkin kaavamuodon tehtävien pohjalta.
- Kuntien päätösvallan lisääminen ja kuntien kaavoituksen ohjauksen ja valtion valvonnan keventäminen ja uudistaminen siten, että vahvistamismenettely poistuu kuntien kaavoista.
- Vuorovaikutuksen ja osallistumismahdollisuuksien kehittäminen.
- Muutoksenhakutien muuttuminen ympäristöhallinnosta hallintotuomioistuimiin.

Hallituksen esityksessä todettiin, että nämä kysymykset kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa ja siksi myös niihin liittyviä säännöksiä on syytä arvioida kokonaisuutena.

Kaavajärjestelmää ja rakentamisen muuta ohjausta pyrittiin lailla yksinkertaistamaan ja sovittamaan ohjaus aikaisempaa paremmin tarpeen mukaan. Eri kaavatasojen välistä tehtäväjakoa pyrittiin selkeyttämään.

Kuntalaisten ja kunnan välisen vuorovaikutuksen edistäminen ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen oli yksi lain keskeisistä tavoitteista. Samoin painotettiin viranomaisyhteistyötä suunnitteluprosessin kuluessa. Kuntien yhteistyön edellytyksiä parannettiin mm. mahdollisuudella kuntien yhteisen yleiskaavan laatimiseen.

Tietopohjan riittävyyden ja asiantuntemuksen monipuolisuuden merkitystä painotettiin mm. kaavaa laadittaessa tehtävien selvitysten ja vaikutusten arvioimisen merkitystä korostamalla. Myös kunnan käytössä olevalle asiantuntemukselle ja kaavoittajan pätevyydelle asetettiin uusia vaatimuksia.

Kuntien mahdollisuuksia palvelujen ja yhdyskuntarakenteen kehityksen ohjaamiseen parannettiin vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen ohjausta koskevilla uusilla säännöksillä. Aikaisempi taaja-asutuksen käsite korvattiin

uudella suunnittelutarvealueen käsitteellä. Kunnalle tuli myös mahdollisuus osoittaa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueita.

Maapolitiikan hoitamiseen ja kaavojen toteuttamiseen laki toi eräitä uusia keinoja ja lisää joustavuutta. Lunastusperusteita selkeytettiin. Lakiin otettiin maankäyttösopimuksia koskeva säännös sekä kunnan ja yksityisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön perustuvat säännökset kehittämisalueista. Kaavojen toteuttamista koskevia säännöksiä täydennettiin 1.7.2003 voimaan tulleilla uusilla säännöksillä asemakaavan toteuttamiskustannusten vastuunjaosta ja maankäyttösopimuksista.

Rakentamisen ohjauksessa laissa on painotettu rakentamisen laatua, elinkaarirajattelua ja korjausrakentamisen edistämistä. Rakentamisen valvonnan työnjako ja vastuukysymykset määriteltiin aikaisempaa selkeämmin siten, että rakennushankkeeseen ryhtyvällä on huolehtimisvelvollisuus rakentamisen hyvästä lopputuloksesta ja viranomaisvalvonta painottuu yleisen edun kannalta merkittäviin kysymyksiin.

Rakennushankkeessa toimivien kelpoisuusvaatimusten määrittelyllä ja uusien toimintatapojen käyttöönotolla pyrittiin edistämään rakentamisen laatuavoitteiden toteutumista. Uusia toimintatapoja ovat mm. aloituskokous, rakennustyön tarkastusasiakirja sekä rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje.

Seurantaa koskevat aikaisemmat kannanotot

Eduskunta edellytti hyväksyessään maankäyttö- ja rakennuslain, että uuden lainsäädännön toimivuutta seurataan kiinnittäen erityistä huomiota kansalaisten yhdenvertaisuuteen ja vaikutusmahdollisuuksiin, kaupan suuryksiköiden sijoittumiseen, kuntien väliseen yhteistoimintaan ja viranomaisten voimavaroihin (EV 248/1998).

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 38/1998) ja ympäristövaliokunnan mietintöön (YmVM 6/1998) sisältyi lisäksi eräitä lain toimivuuden seurantaa koskevia yksityiskohtaisempia kannanottoja.

Arvio lain toimivuudesta ensimmäisen vuoden aikana saaduista kokemuksista julkaistiin maaliskuussa 2001 (Ympäristöministeriö 2001). Laajempi arviointiraportti (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565) julkaistiin toukokuussa 2002 (Ympäristöministeriö 2002a). Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004 (476/2004).

Vuoden 2002 arviointiraportissa todettiin, että lain tavoitteiden toteutumisesta on tarpeen perusteellisemmin arvioida siinä vaiheessa, kun laki on ollut voimassa noin viisi vuotta.

Raporttiin sisältyi lisäksi eräitä kannanottoja aiheista, joiden osalta seurantaa on tarpeen jatkaa. Tällaisia kannanottoja olivat mm. seuraavat:

- Kaavojen sisällöllisten tavoitteiden ja rakentamisen laatua koskevien tavoitteiden toteutumista oli vaikea arvioida vain kahden vuoden kokemusten perusteella. Seurannan jatkaminen tältä osin on tarpeen.
- Osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien lain tavoitteiden toteutumisen seurantaa on tarpeen jatkaa.
- Selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävydestä on ollut erilaisia käsityksiä erityisesti kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten, mutta myös muiden osallisten kesken. Vaikka säännösten tarkistamiseen ei nähty tarvetta, painotettiin kehittämistyön tarpeellisuutta käsittelemään selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyteen, kohdistamiseen ja rajaamiseen liittyviä tekijöitä eri kaavatasoilla.
- Kuntien yhteistyön kehittämiseen on edelleen panostettava ja sen kehittymistä seurattava.

- Voimavarojen riittävyyteen kunnissa, maakuntien liitoissa, valtion ympäristöhallinnossa ja hallintotuomioistuimissa tulee jatkossa kiinnittää riittävää huomiota.
- Vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen toimivuuden seuranta on syytä jatkaa.
- Lain soveltamista rantojen poikkeamistoimivallan osalta on syytä edelleen seurata.
- Valitusherkkyyden mahdollisia muutoksia samoin kuin muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta muutoinkin on syytä seurata pidemmällä aikavälillä.

Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (30.11.2000) edellytettiin, että ympäristöministeriö seuraa päätöksen toimeenpanoa, arvioi päätöksen ajantasaisuutta ja huolehtii tarpeen vaatiessa päätöksen tarkistamisesta.

Lakiin tehtyjä tarkistuksia

Kaavojen toteuttamisen kustannusvastuun uudistaminen

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa kaavojen toteuttamisen kustannusvastuuseen liittyvät kysymykset jätettiin pääosin erikseen selvitettäväksi. Rakennuslain uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että mahdollisesti tarvittavat lakiesitykset annetaan erikseen. Eduskunta edellytti maankäyttö- ja rakennuslain hyväksyessään eräiden kaavojen toteuttamiseen liittyvien seikkojen tarkemman sääntelyn tarpeen selvittämistä ja mahdollisesti tarvittavien lakiehdotusten valmistelemista. Tämä selvitys- ja valmistelutyö suoritettiin kaavojen toteuttamistoimikunnassa, jonka mietintö (komiteamietintö 2002:2) valmistui alkuvuodesta 2002. Toimikunnan ehdotuksen pohjalta hallitus antoi 27.9.2002 eduskunnalle esityksen maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 167/2002).

Kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjaon uudistamista koskeva maankäyttö- ja rakennuslain muutos (222/2003) tuli voimaan 1.7.2003. Asemakaavasta merkittävää hyötyä saavilla maanomistajilla on velvollisuus osallistua kunnalle kaavan toteuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin pyritään ensisijaisesti sopimaan.

Maankäyttösopimusten suhdetta kaavoitukseen selvennettiin samalla niin, että kaavoituksen ensisijaisuus ja riippumattomuus suhteessa sopimukseen turvataan. Kaavojen sisällöstä ei voida sitovasti sopia eikä sopimusta muusta kuin kaavoituksen käynnistämisestä voida osapuolia sitovasti tehdä ennen kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtävillä oloa. Kaavoitusmenettelyn osallisten tiedonsaantia sopimuksista parannettiin samalla.

Jollei sopimusta maanomistajan osallistumisesta kustannuksiin synny, kunta voi periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi kehittämiskorvausta niiltä maanomistajilta, jotka saavat asemakaavasta merkittävää hyötyä.

Muita tarkistuksia

Lain toimivuuden seurannan pohjalta saatujen kokemusten perusteella lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004 (476/2004). Keskeisin muutoksista koski vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamista ohjaavien säännösten tarkistamista niin, että niitä sovelletaan myös olevien suuryksiköiden merkittävään laajentamiseen ja sellaisiin myymäläkeskittymiin, joilla on suuryksiköihin rinnastettavia vaikutuksia (58 §). Muut tarkistukset olivat vähäisiä, lähinnä teknisluonteisia lain toimivuutta parantavia täsmennyksiä.

Eduskunta hyväksyi 22.2.2005 lain viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005). Siinä yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslakiin hyväksyttiin eräitä vähäisiä muutoksia (202/2005). Ne tulivat voimaan 1.6.2005. Eräitä vähäisiä tarkistuksia on tehty myös maankäyttö- ja rakennusasetukseen (348/2005 ja 437/2005).

Laki rakennustuotteiden hyväksynnästä (230/2003) tuli voimaan 1.1.2004. Laissa säädetään rakennustuotteiden hyväksymisestä käytettäväksi rakentamiseen, hyväksyntään liittyvästä vaatimustenmukaisuuden osoittamisesta sekä niistä edellytyksistä, joilla hyväksymistehtäviä voivat suorittaa muut kuin viranomaiset. Tämän lain säätämisen yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain 148 §:ään tehtiin eräitä tarkistuksia (231/2003).

Seuranta palvelevat selvitykset

Kokemuksia ja arvioita maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta on seurannan yhteydessä koottu lukuisten selvitysten, kyselyjen ja seminaarien muodossa. Ympäristöministeriön selvitysten ja kyselyjen lisäksi tietoja on koottu eräiden muiden tahojen suorittamista selvityksistä ja kyselyistä.

Ympäristöministeriön toimesta on mm. selvitetty maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Lisäksi on suoritettu laajat kyselyt alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta (AKSU) ja alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmien kokemuksista ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä. Ministeriö on myös yhteistyössä useiden kansalaisjärjestöjen kanssa selvittänyt kansalaisjärjestöjen kokemuksia osallistumisesta kaavoituksessa. Ministeriö on myös tehnyt kyselyjä alueellisille ympäristökeskuksille, maakuntien liitoille ja rakennustarkastajille.

Suomen Kuntaliitto on suorittanut useita kyselyjä kunnille. Ne ovat antaneet tietoja mm. tonttituotannon kitkatekijöistä ja maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta eri näkökulmista (esimerkiksi kaavoituksen kesto, kaavoitusresurssit, konsulttien käyttö ja kumppanuushankkeet) Kuntaliitto on myös tehnyt kyselyn kuntien, maakuntien liittojen ja alueellisten ympäristökeskusten kaavoitusasiantuntijoille maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksista ympäristön laatuun. Myös Kuntaliiton ja ympäristöministeriön yhteistyönä suoritettu maapolitiikan kysely ja laadittu tonttibarometri ovat antaneet tietoja seuranta varten. Seurannassa on myös voitu käyttää Kuntaliiton vuonna 2003 laatimia selvityksiä mm. kuntien arvioista alueellisten ympäristökeskusten toiminnasta, rakennusjärjestyksistä ja rakennusvalvontaan liittyvistä kysymyksistä.

Myös useiden muiden tahojen selvitykset ja kyselyt ovat tuottaneet tietoa lain toimivuudesta. Tällaisia ovat olleet mm. Museoviraston kysely museohallinnon edustajille sekä useiden kiinteistö- ja rakennusala edustavien järjestöjen kyselyt jäsenilleen (mm. RAKLI, ASRA, Rakennusteollisuus RT, Suomen Kiinteistöliitto, Suomen Arkkitehtiliitto, PRKK).

Ympäristöministeriö on seurannan kuluessa järjestänyt viisi seminaaria, joissa lain toimivuudesta saatuja kokemuksia on arvioitu eri näkökulmista. Laista saatuja kokemuksia ja selvitysten tuloksia on käsitelty myös useissa muissa tilaisuuksissa.

Liitteessä kuvataan tarkemmin eräitä keskeisiä selvityksiä ja kyselyjä.

Lain toimivuuteen ja toimeenpanoon liittyviä aikaisempia kannanottoja

2.1 Maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyviä hallitusohjelman kirjauksia

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan sisältyy useita maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanoon ja toimivuuteen liittyviä kannanottoja. Kannanotot liittyvät erityisesti maapolitiikkaan ja tonttien saatavuuteen, lupa- ja oikeussuojajärjestelmän toimivuuteen ja kehittämiseen sekä ympäristön ja rakentamisen laadun parantamiseen. Keskeisimmät niistä ovat seuraavat:

- Tonttien luovuttamista kaupunkimaisten pientaloalueiden rakentamiseksi niin vuokra- kuin omistusasunnoiksi edistetään yhteistoiminnassa kuntien kanssa muun muassa kaavoitusta uudistamalla. Edistetään täydennysrakentamista.
- Kuntia rohkaistaan käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi.
- Tehdään selvitys uusista mahdollisuuksista rakentamattoman, sekä kaavoitetun että kaavoittamattoman, maan rakennuskäyttöön saamiseksi.
- Huolehditaan siitä, että valtio maanomistajana tukee asuntopolitiikan yleisiä tavoitteita niin, että valtion maat ovat käytettävissä kohtuuhintaiseen asuntotuotantoon.
- Asunto- ja yhdyskuntarakentamisen tehostamiseksi valtio on valmis osallistumaan myös uudentyypisiin kehittämishankkeisiin. Osana seutuhallinnon kehittämistä Helsingin seudulla selvitetään myös kaavoitus-, maa- ja asuntopolitiikan tehostamismahdollisuudet. Vastaava yhteistoimintamalli voidaan ottaa käyttöön myös muissa kasvukeskuksissa. Lisäksi selvitetään, miten rakennuskustannusten muuta maata nopeampaa nousua voitaisiin hillitä Helsingin seudulla.
- Valtion asuntorahaston kunnallistekniikan perustamisrahoitukseen myönnettävillä avustuksilla edistetään pääkaupunkiseudun kuntien ja muiden kasvavien alueiden asuntotuotantoa ja uusien asuntoalueiden toteuttamista. Avustusten myöntäminen kytketään kuntien maanhankintaan ja alueisiin, joille rakennetaan valtion tukemaa asuntotuotantoa.
- Lupamenettelyä ja asioiden käsittelyä nopeutetaan sekä palvelun asiakaslähtöisyyttä vahvistetaan.
- Oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksien ja muihin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä. Hallintolainkäytön kehittämistä jatketaan ja valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.
- Ympäristökeskusten roolia asiantuntijana maakunnallisen kehittämistyön tukena edistetään.
- Kaupunkien ja asutuskeskusten ympäristön laatua parannetaan ottaen huomioon erityisesti lapset ja muut erityisryhmät. Tavoitteen saavuttamiseksi mm. edistetään lähiluonnon ja virkistysalueiden saavutettavuutta muun muassa edistämällä kaupunkipuistojen perustamista. Maankäytön suunnit-

telussa korostetaan arvokkaiden luonto- ja kulttuurimaisemien säilymistä edistäviä toimia.

- Edistetään rakentamisen laatua valtiovallan, elinkeinoelämän ja muiden alan toimijoiden kesken sekä rakennusalan pk-yritysten verkottumista. Edistetään puurakentamista erityisesti pientalotuotannossa.
- Kiinnitetään huomiota home- ja kosteusvaurioiden ennaltaehkäisemiseen ja kohennetaan homevaurioista kärsivien asemaa.

2.2 Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003

Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2003 on käsitelty maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanoa, erityisesti alueellisten ympäristökeskusten suorittamaa kuntien kaavoituksen ohjausta ja valvontaa. Kertomuksessa on käsitelty mm. kuntien ja ympäristökeskusten yhteistyön onnistumista sekä uusien ohjausmenetelmien ja muutoksenhakujärjestelmän toimivuutta. Kertomusosuutta varten tilintarkastajat olivat pyytäneet selvitykset ympäristöministeriöltä, kuudelta alueelliselta ympäristökeskukselta (Lounais-Suomi, Pirkanmaa, Uusimaa, Keski-Suomi, Kainuu ja Lappi), neljältä maakunnan liitolta (Uusimaa, Keski-Suomi, Satakunta ja Lappi), Suomen Kuntaliitolta ja oikeusministeriöltä.

Valtiontilintarkastajien kannanotto:

Kannanotossaan tilintarkastajat toteavat, että maankäyttö- ja rakennuslain voidaan yleisesti tarkastellen katsoa vaikuttaneen positiivisesti kuntien alueiden käytön ohjaukseen. Kokonaisuutena ympäristökeskusten antama asiantuntijapuu on kannanoton mukaan ilmeisesti lisääntynyt, ohjaus muuttunut aikaisemmaksi ja kuntien itsenäisyys kasvanut.

Tilintarkastajat viittaavat kannanotossaan Suomen Kuntaliiton vuosina 2001–2003 toteutetussa arviointihankkeessa esille nostettuihin yhteistyöhön liittyviin ongelmiin, joita Kuntaliitto oli tilintarkastajille toimitetussa selvityksessään pitänyt edelleen ajankohtaisina ja merkittävinä. Selvityksessä oli kiinnitetty huomiota mm. siihen, että ohjauksen onnistuneisuus ja yhteistyön sujuminen vaihtelee selvästi alueittain. Huonoimmillaan vallitsee molemminpuolinen epäluottamus eikä ohjauksella ole aina saatu aikaan toivottavaa lisäarvoa kuntien kaavoituksen valmisteluun.

Tilintarkastajien kannanoton muut keskeiset kohdat ovat seuraavat:

1. Koska ympäristökeskusten antamalla ohjauksella on selviä vaikutuksia kuntien resurssien kohdentumiseen, on ensiarvoisen tärkeää, että ohjaus on laadukasta ja tuo lisäarvoa kaavojen valmisteluun. Tämän arvioimiseksi tulisi saada huomattavasti nykyistä luotettavampi kuva valtion ohjauksen merkityksestä kuntakaavojen sisältöön.
2. Ennakko-ohjausta tehostamalla kaavoitusprosessin kesto on mahdollista nopeuttaa. Kaavoitusprosessiin osallistuvat tahot ovat tilintarkastajien mukaan nostaneet esille useampia tekijöitä, jotka ovat pitkittäneet prosessia ilman, että niillä olisi ollut myönteisiä vaikutuksia kaavan sisältöön.
3. Tilintarkastajat ovat pitäneet tärkeänä, että Kuntaliitto osaltaan etsii ratkaisumalleja, joilla kuntien kaavoitusresursseja saadaan lisättyä. Myös ympäristökeskusten virkamiesten asiantuntemuksessa, työotteessa ja asenteissa on nähty parantamisen varaa. Nämä ongelmat ovat heikentäneet mahdollisuuksia toteuttaa kuntien ja ympäristökeskusten vuorovaikutusta lain tarkoittamalla tavalla.
4. Viranomaisneuvottelujen onnistuneisuutta on heikentänyt merkittävästi mm. kiireestä tai neuvotteluaineiston myöhäisestä saapumisajankohdasta johtu-

va puutteellinen valmistautuminen ja se, etteivät kaikki viranomaiset ole osallistuneet neuvotteluihin lain edellyttämällä tavalla.

5. Kehittämistarpeita näyttää tilintarkastajien mukaan liittyvän myös viranomaisneuvottelujen ja kehittämiskeskustelujen sisältöön ja toteutukseen. Kehittämiskeskustelujen osalta tulisi mm. harkita, onko niitä tarpeellista järjestää pienissä kunnissa joka vuosi.
6. Kaavoituksessa vaadittaviin selvityksiin ja ympäristövaikutusten arviointiin näyttää vielä liittyvän runsaasti ongelmia ja epäselvyyksiä. Tilintarkastajat katsovat, että erityisesti selvitysten tarpeellisuuteen olisi kiinnitettävä huomiota, sillä selvitysten laatiminen on usein varsin työlästä ja kustannuksia aiheuttavaa.
7. On tärkeää, että kaavojen valmistelun ja sen ennako-ohjauksen kehittämisen avulla varmistettaisiin nykyistä paremmin kaavojen laatu, jolloin myös tarve valittamiseen vähenee. Valittaminen viivästyttää prosessia ja sillä voi olla eri osapuolille varsin kielteisiä vaikutuksia.
8. Valtiontilintarkastajat pitävät hyvänä, että kuntien kaavapäätösten muutoksenhaun nopeuttamiseksi on nyt ryhdytty selkeisiin toimenpiteisiin. Toimenpiteiden vaikutuksia tulee kuitenkin seurata riittävän aikaisessa vaiheessa.
9. Jotta saadaan kattavaa ja mahdollisimman objektiivista tietoa maankäyttö- ja rakennuslain täytäntöönpanossa ilmenneistä ongelmista ja ohjeistamisen lisäämistarpeista ympäristökeskusten toimintaan nähden, edellyttävät valtiontilintarkastajat ulkopuolisen toimijan asiasta suorittamaa arviointia.
10. Oikeusministeriö on todennut oikaisukehotusjärjestelmään liittyvän selviä kehittämistarpeita. Valtiontilintarkastajat pitävät tarkoituksenmukaisena, että muutoksenhaun kielteisten vaikutusten vähentämiseksi oikaisukehotuksen antamisesta saataisiin esim. seudullisesti merkittävässä kaavahankkeissa pyydettyä ennakkopäätös. Lisäksi tulisi pohtia, pitäisikö oikaisukehotuksen käsittelyn kuuden kuukauden määräaika lyhentää.

Alueellisten ympäristökeskusten toimintaa kuntien maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa ja sidosryhmien arvioita ympäristökeskusten toiminnasta käsitellään tässä raportissa erityisesti luvussa 5.

2.3 Rakennuspoliittinen ohjelma

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Kansallisesta rakennuspoliittisesta ohjelmasta 30.1.2003. Siinä määriteltiin kaikkiaan 23 toimintalinjausta, joilla pyritään yhdessä julkisen sektorin ja kiinteistö- ja rakennusalan kanssa:

- parempaan laatuun,
- parempaan elinkaari- ja ympäristöosaamiseen,
- parempaan kilpailuun ja tuottavuuteen,
- asuntojen rakentamiseen paremmin asukkaan ehdoin,
- joustavampaan kaavoitukseen ja toimivaan infrastruktuuriin sekä
- tehokkaampaan hallintoon ja kattavampaan yhteistyöhön.

Rakennuspoliittisen ohjelman seurantaryhmä, jossa eri hallinnonalojen ohella ovat olleet mukana myös kiinteistö- ja rakennusala edustavat järjestöt varsin kattavasti, on marraskuussa 2004 luovuttamassaan väliraportissa (Ympäristöministeriö 2005f) kirjannut runsaasti toimia ohjelman toteuttamiseksi. Kaksi vuotta on kuitenkin vielä lyhyt ajanjakso tarkastella ohjelman vaikutuksia ja useimmat linjaukset tarvitsevat pidemmän toteutusjakson. Vuoden 2005 alusta käynnistyneessä seurannan toisessa vaiheessa keskitytään erityisesti mittareiden kehittämiseen toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimiseksi sekä ministeriöiden ja hallinnonalojen väliseen yhteistoimintaan.

2.4 Puurakentamisen edistämishjelma

Valtioneuvosto teki 17.3.2005 periaatepäätöksen puun käytön ja puurakentamisen edistämisestä. Puurakentamisen edistämishjelman (Ympäristöministeriö 2005g) kokonaistavoitteena on edistää puun käyttöä asuinrakentamisessa Suomessa ja sen lähialueilla. Asuntopoliittisena tavoitteena on huolehtia kohtuuhintaisen ja asumistarpeita vastaavan asuntotuotannon riittävydestä.

Ohjelmassa määritellään kahdeksan tavoitetta puurakentamisen edistämiseksi:

- kaupunkimaisten pientalojen aluerakentaminen ja täydennysrakentaminen sekä näiden pilottihankkeet,
- uusien rahoitusratkaisujen kehittäminen aluerakentamiseen ja testaaminen kumppanuushankkeissa,
- viranomaisohjauksen tarkistaminen erityisesti palomääräysten ja kerrosalan laskennan osalta,
- puurakentamisen osaamistason nostaminen,
- puu- ja aluerakentamiseen liittyvä yhteistyö Suomen lähialueilla,
- rakennusliikkeiden ja rakennuttajien palveluiden kehittäminen pientalotuotannossa,
- omakotirakentajan ja kertarakennuttajan palveluiden kehittäminen sekä
- puun käytön edistäminen muussa rakentamisessa kuten kerrostaloissa, toimitilarakentamisessa, maatalousrakentamisessa, korjausrakentamisessa, sisustuksessa sekä piha- ja ympäristörakentamisessa.

Periaatepäätöksen mukaisesti ympäristöministeriö asettaa kesän 2005 aikana puurakentamisen edistämisen ohjelmakohtien seurantaryhmän, jonka tehtävänä on seurata valtioneuvoston linjaamien toimenpiteiden toteuttamisen edistymistä ja tehdä sitä koskevia aloitteita ja ehdotuksia. Toimikausi kestää hallituskauden loppuun.

2.5 Muita kannanottoja

Eduskunta on asuntokauppalain ja siihen liittyvien lakien muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 21/2005) käsittelyn yhteydessä edellyttänyt, että hallitus kuluttajansuojan turvaamiseksi ryhtyy selvittämään keinoja rakentamisen laadunvalvonnan parantamiseksi ja kuntien rakennusvalvonnan voimavarojen lisäämiseksi. Selvitys toimenpide-ehdotuksineen tulee antaa talousvaliokunnalle 31.12.2005 mennessä.

Suomen Kuntaliiton hallitus on 14.4.2005 hyväksynyt kannanoton, jossa käsitellään eräitä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta, tonttituotannon ongelmia ja maapolitiikkaa koskevia kysymyksiä.

Kannanotossa on kiinnitetty huomiota mm. valitusten käsittelyaikoihin ja käsittelyn nopeuttamiseen sekä jatkovalitusoikeuden luvanvaraistamiseen tai rajoittamiseen.

Kuntien ja museoviranomaisten välillä esiintyvistä ongelmista Kuntaliitto on ilmoittanut tekevänsä selvityksen vuoden 2005 aikana. Selvityksen perusteella pyritään yhteistyössä museoviranomaisten kanssa laatimaan ohjeistus kuntien ja museoviranomaisten yhteistyöstä kaavoituksessa.

Kuntaliitto esitti myös maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön muuttamista niin, että valtion viranomaisten kannanotot selvitys- ja arviointitarpeista on esitettävä jo kaavoituksen käynnistämisaikoina. Lisäselvitysvaatimusten esittäminen kaavoituksen edetessä tulisi olla mahdollista vain erityisen painavin perustein.

Kannanotossa Kuntaliitto myös ilmoitti käynnistävänsä yhdessä kuntien ja

konserniyhtiöiden kanssa projektin, jossa kuntien näkökulmasta kehitetään kuntien kaavoitusprosesseja. Myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömalleja kaavoituksessa ja sen toteuttamisessa selvitetään.

Maapolitiikan osalta kannanotossa todetaan Kuntaliiton ohjaavan kuntia pitkäjänteiseen maapolitiikkaan ja monipuoliseen maapoliittisten välineiden käyttöön. Kannanotossa myös edellytetään valtion huolehtivan siitä, että valtion ja sen laitosten sekä kiinteistöyhtiön omistamia maita saadaan kohtuulliseen hintaan asuntotuotantoon.

Myös useat muut tahot ovat eri yhteyksissä esittäneet maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevia kannanottoja (mm. Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI, Suomen Kiinteistöliitto, Rakennusteollisuus RT, Suomen Kotiseutuliitto, Suomen Omakotiliitto, Suomen Luonnonsuojeluliitto, Viherympäristöliitto ja Valtakunnallinen vammaisneuvosto). Niissä on nostettu esiin mm. kaavoitusprosessien kestoon, valitusten käsittelyaikoihin ja valitusoikeuteen, asukkaiden osallistumismahdollisuuksien turvaamiseen sekä kaavoituksen ja rakentamiseen laatuun liittyviä kysymyksiä.

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmä

3

3.1 Suunnitteluvälineiden toimivuus

Päätelmiä:

1. Kaavoitusjärjestelmä on kehittynyt lain tavoitteiden suuntaisesti ja toimii kokonaisuudessaan melko hyvin. Se tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutilanteisiin.
2. Uudistuneet sisältövaatimukset ovat selkeyttäneet eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa.
3. Maakuntakaavat painottuvat seutukaavoja selkeämmin maakunnallisiin ja seudullisiin kysymyksiin.
4. Maakuntakaava on osoittautunut toimivaksi välineeksi alueiden käytön pitkän aikavälin kehittämistavoitteiden määrittelyssä. On kuitenkin myös tarpeen kehittää mm. vaihemaakuntakaavoitukseen perustuvia toimintamalleja, joiden avulla kaavajärjestelmän toimivuutta nopeaa reagointia vaativissa suunnittelukysymyksissä voidaan lisätä.
5. Yleiskaavoja on käytetty erilaisiin suunnittelutarpeisiin, mutta niiden mahdollisuuksia voitaisiin käyttää nykyistäkin monipuolisemmin hyväksi.
6. Poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut lisäävät suunnittelujärjestelmän joustavuutta. Niitä käytetään kuitenkin myös sellaisissa tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen.
7. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet ensivaiheessa erityisesti maakuntakaavojen tavoitteenasetteluun ja sisältöön. Jossain määrin ongelmia on liittynyt valtakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden yhteen sovittamiseen.
8. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen on kytkeytynyt osaksi valtion viranomaisten toimintaa vaihtelevasti.

Keskeiset välineet

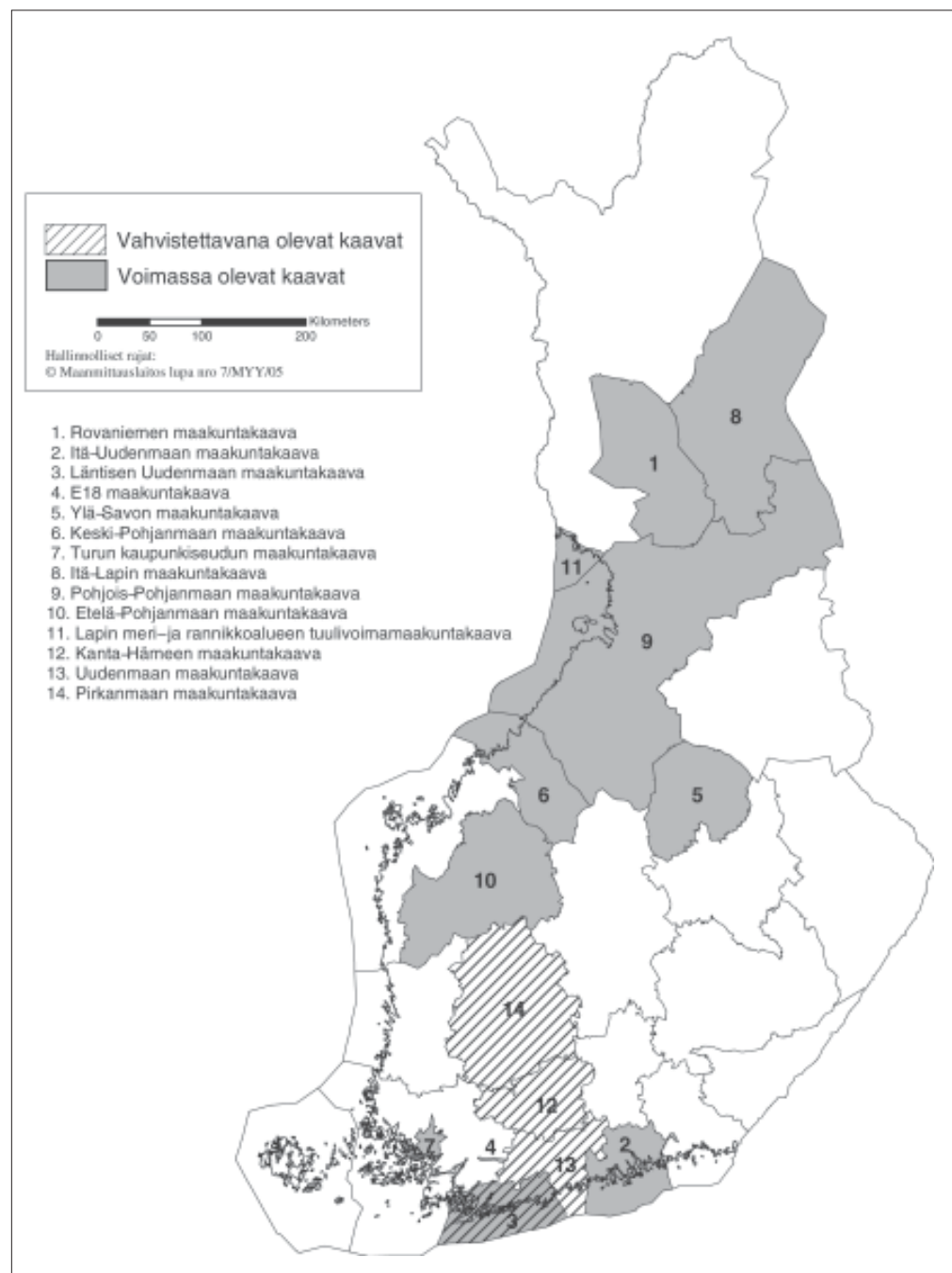
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen keskeisiä tavoitteita olivat eri kaavatasojen välisen tehtäväjaon selkeyttäminen ja kaavojen sisältövaatimusten uudistaminen vastaamaan lain yleisiä tavoitteita. Kaavajärjestelmään kuuluvat maakuntakaava sekä yleiskaava ja asemakaava. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Kaavajärjestelmää täydentävät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden toteuttamista tulee alueiden käytön suunnittelussa ja myös valtion viranomaisten toimenpitein edistää.

Maakuntakaava korvaa aikaisemman seutukaavan ja siinä ratkaistaan maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävät alueidenkäyttökysymykset. Maakuntakaavaa koskevissa säännöksissä korostetaan maakuntakaavan yleispiirteisyyttä sekä valtakunnallisia ja maakunnallisia tarpeita. Kuntien yleispiirteisen suunnittelun muotona on edelleen yleiskaava, jota voidaan käyttää sekä koko kunnan alueidenkäytön suunnitteluun että kunnan jonkin osa-alueen alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamiseen. Asemakaavan tehtävänä on puolestaan lähiympäris-

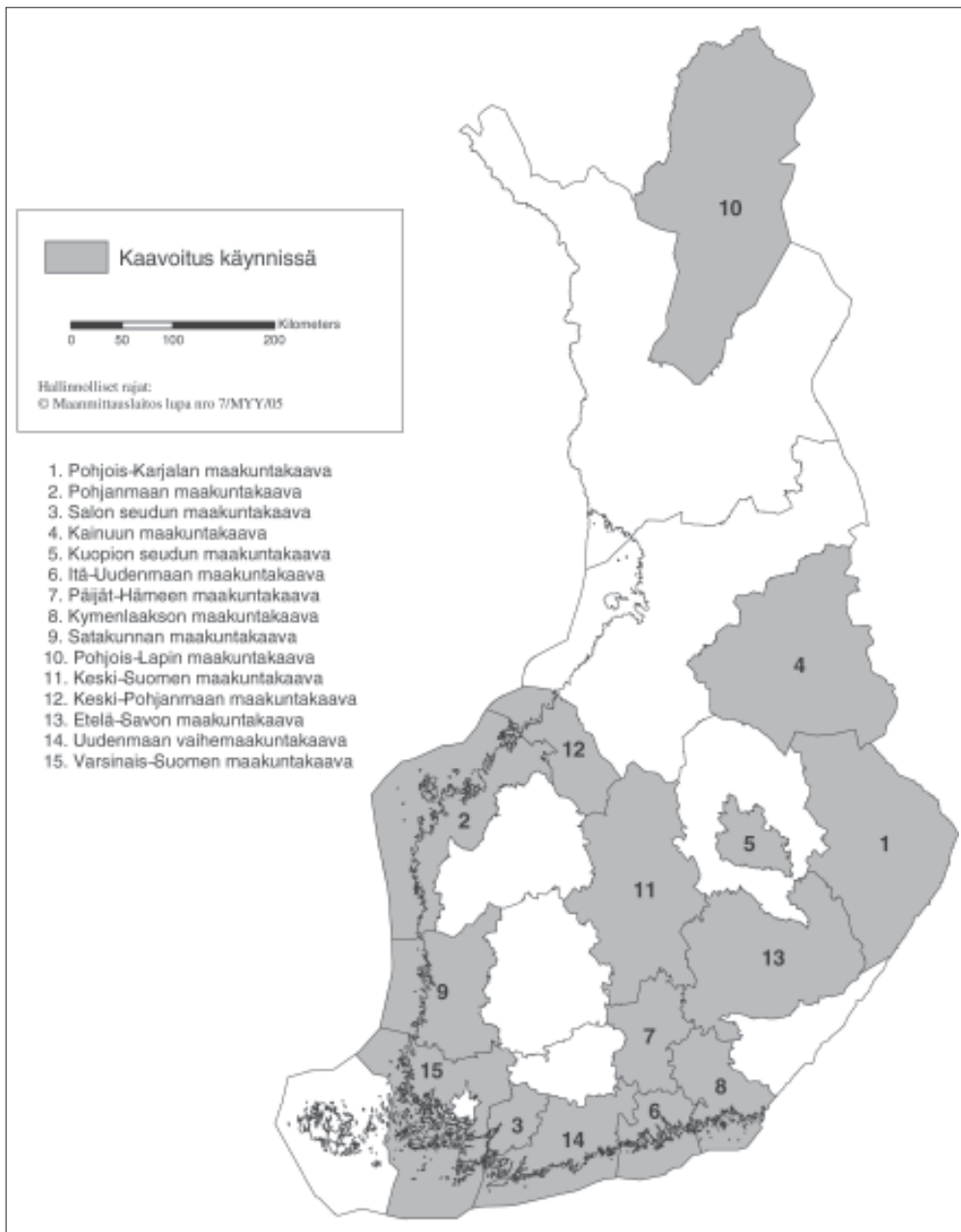
tön suunnittelu ja alueidenkäytön yksityiskohtaisen järjestämisen ohjaaminen. Rantakaavaa uusi kaavajärjestelmä ei tunne, mutta maanomistaja voi edelleen laatia maalleen pääasiassa loma-asutusta ohjaavan ranta-asemakaavan.

Kaavoitustilanteen kehittyminen

Maakuntakaavoitus on käynnistynyt ripeästi. 20.6.2005 oli voimassa 11 ja ympäristöministeriössä vahvistettavana kolme maakuntakaavaa. Maakuntakaava oli saatu valmiiksi tai sen laadinta oli vireillä 18 maakunnan liitossa. Useimmissa maakunnissa kaavaa laaditaan kokonaismaakuntakaavana. Kolmessa maakunnassa edetään pääsääntöisesti seutukunnittaisen valmistelun pohjalta. Myös muutamia laajuudeltaan eriasteisia vaihemaakuntakaavoja on laadittu tai laadittavana.



Kuva 1. Voimassa ja vahvistettavana olevat maakuntakaavat 17.6.2005 (Lähde: Ympäristöministeriö).

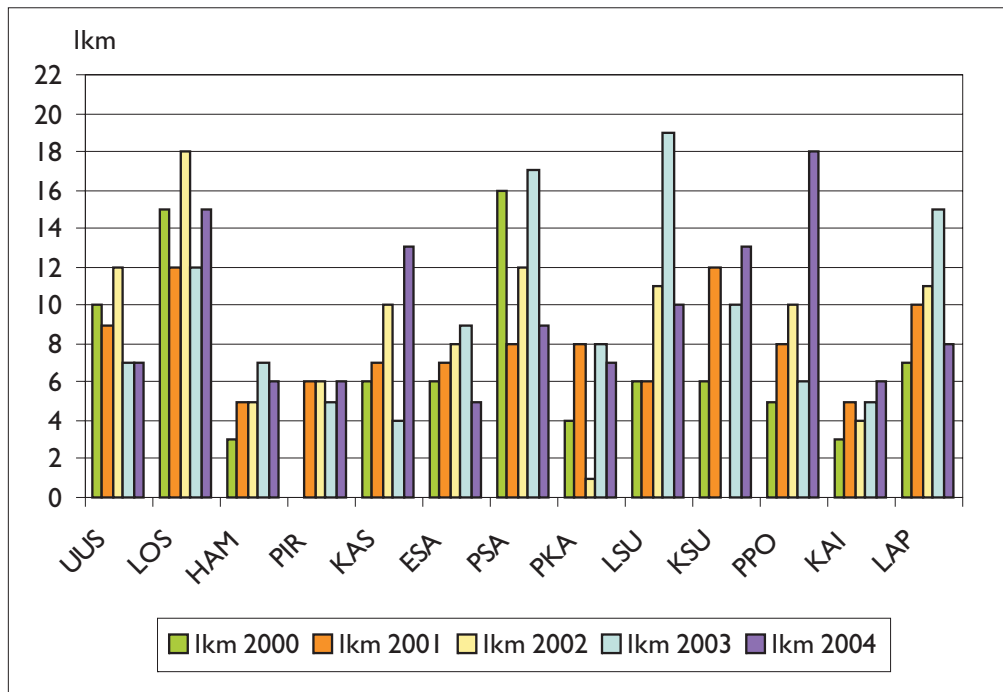


Kuva 2. Laadittavana olevat maakuntakaavat 17.6.2005 (Lähde: Ympäristöministeriö).

Seuraavassa esitettävät yleiskaava- ja asemakaavatilannetta koskevat tiedot on poimittu kaavoituksen seuranta (KATSE) -tietokannasta (ympäristötiedon hallintajärjestelmä HERTTA/Kaavoituksen seuranta KATSE, vuosiraportti 2003).

Yleiskaavoja (vanhan rakennuslain aikana vahvistettuja sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia) oli vuoden 2003 lopussa joko kokonaan tai osittain voimassa lähes tuhat. Näiden yleiskaavojen yhteispinta-ala on yli 5 766 000 hehtaaria, mikä on noin 15 % Manner-Suomen kuntien pinta-alasta. Yleiskaavojen alueellinen kattavuus vaihtelee kunnittain ja noin sadassa kunnassa ei ole lainkaan oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Valtaosa maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana vuosina 2000–2003 valmistuneista 422 yleiskaavasta on oikeusvaikutteisia.

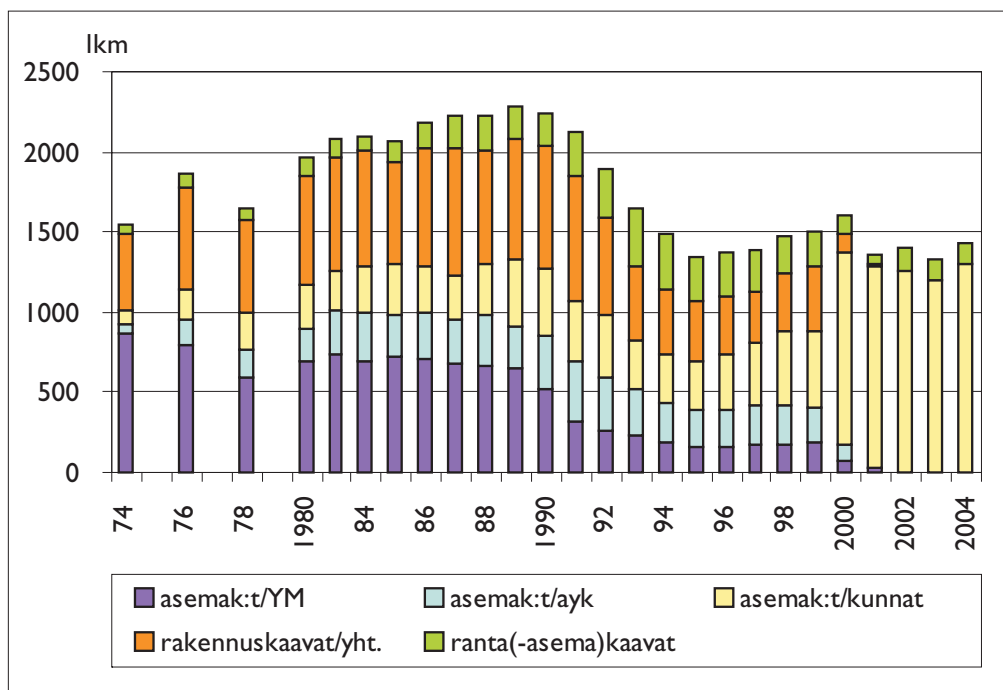
Vuonna 2003 hyväksyttiin 124 yleiskaavaa. Hyväksyttyjen yleiskaavojen pinta-ala oli yhteensä 428 000 hehtaaria, mutta luvusta puuttuvat vajaan parinkymmen pienen kunnan tiedot. Lähes kaikki kaavat olivat oikeusvaikutteisia osayleiskaavoja – Helsinki ainoana hyväksyi koko kunnan yleiskaavan. Yleiskaavoitustilannetta yhteisten yleiskaavojen osalta on selvitetty luvussa 5.4.



Kuva 3. Kuntien vuosina 2000–2004 hyväksymien yleiskaavojen määrät ympäristökeskuksittain (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seuranta).

Asemakaavoitetun alueen kokonaispinta-ala oli vuoden 2003 lopussa yli 585 000 hehtaaria, mikä vastaa 1,5 prosenttia Manner-Suomen pinta-alasta. Eniten asemakaavoitettua aluetta on Uudellamaalla. Vähintään neljäsosa kunnan pinta-alasta on asemakaavoitettu 15 kunnassa. Tilastoluvuista puuttuu joidenkin yksittäisten kaavojen ja pienehköjen kuntien kaavojen pinta-aloja.

Vuonna 2003 kunnat hyväksyivät yhteensä 1 335 asema- ja ranta-asemakaavaa. Näiden vuoden aikana hyväksytyjen kaavojen yhteispinta-ala oli 15 000 hehtaaria. Pinta-alatilastosta puuttuu kuitenkin Pirkanmaan ympäristökeskuksen alue ja joitakin yksittäisiä kaavoja muualta.

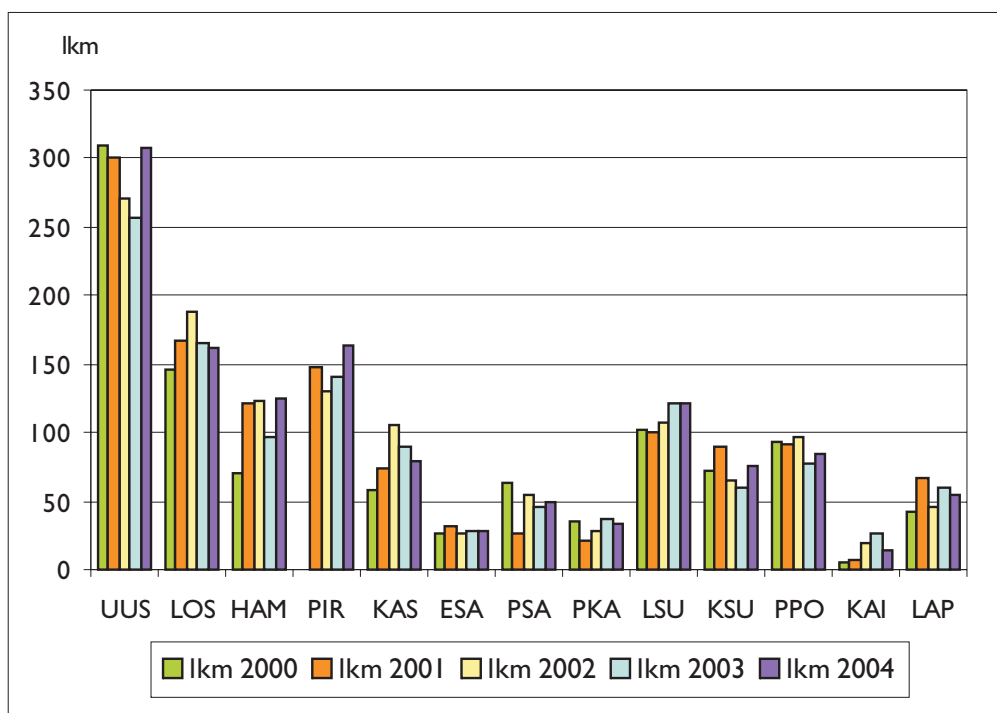


Kuva 4. Vuosina 1974–2004 vahvistetut ja hyväksytyt asema-, rakennus- ja rantakaavat (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seuranta).

Asemakaavojen (poisluettuna ranta-asemakaavat) kokonaispinta-ala oli vuoden 2003 lopussa noin 381 100 hehtaaria. Tämä on hieman yli prosentti Manner-Suomen pinta-alasta, Uudellamaalla osuus on viisi prosenttia. Tilastoluvusta puuttuu yksittäisten kaavojen ja pienehköjen kuntien kaavojen pinta-aloja.

Vuonna 2003 näitä asemakaavoja hyväksyttiin kunnissa yli 1 200. Suurimmista kaupungeissa Helsingissä, Tampereella, Espoossa, Vantaalla ja Turussa valmistui jokaisessa yli 30 kaavaa. Eniten asemakaavoitettiin Uudellamaalla. Kaavojen pinta-ala oli yhteensä 10 700 hehtaaria, mutta luvusta puuttuvat Pirkanmaan ympäristökeskuksen alue ja joitakin yksittäisiä kaavoja muualta.

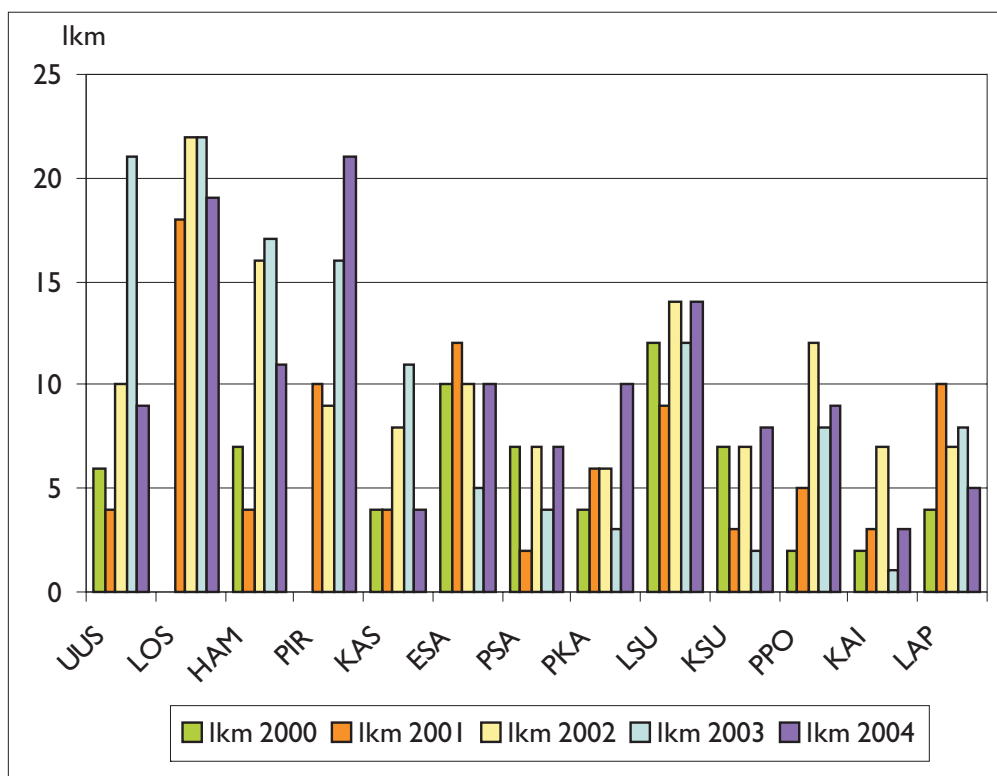
Asemakaavojen aluevarauksista ja muusta sisällöstä kerätään tietoja seurantalomakkeilla, mutta ne kattavat vain puolet kuntien vuonna 2003 hyväksymistä asemakaavoista. Näiden tietojen mukaan eniten pinta-alaa asemakaavoitettiin asumiseen, virkistykseen, teollisuuteen ja liikenteelle.



Kuva 5. Kuntien vuosina 2000–2004 hyväksymien muiden asemakaavojen kuin ranta-asemakaavojen määrät ympäristökeskuksittain (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seuranta).

Vuoden 2003 lopussa oli voimassa 3 750 ranta-asemakaavaa ja niiden yhteispinta-ala oli 204 000 hehtaaria. Suhteellisesti eniten ranta-asemakaavoitettua aluetta on Hämeessä, Etelä-Savossa ja Pirkanmaalla. Lähes 300 kunnassa oli ranta-asemakaava ja enimmillään niiden osuus kunnan pinta-alasta on 5 %. Eniten ranta-asemakaavaa on Kuusamossa.

Vuonna 2003 kunnat hyväksyivät 130 ranta-asemakaavaa, joista yli 20 sekä Lounais-Suomen että Uudenmaan ympäristökeskusten alueille. Eniten pinta-alaa ranta-asemakaavoissa oli Pirkanmaan ympäristökeskuksen toimialueella ja kunnista Kuusamossa, jossa hyväksyttiin 450 hehtaaria ranta-asemakaavoja. Ranta-asemakaavoitus väheni vuoteen 2002 verrattuna. Ranta-asemakaavojen sisällöstä ei toistaiseksi ole luotettavia tietoja, koska seurantalomakkeita on toimitettu ympäristöhallinnolle vain osasta kaavoja.



Kuva 6. Kuntien vuosina 2000–2004 hyväksymien ranta-asemakaavojen määrät ympäristökeskuksittain (Ympäristötiedon hallintajärjestelmä Hertta/Kaavoituksen seuranta).

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrän kehittyminen

Kunnissa tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrä on vuodesta 2000 lähtien kehittynyt seuraavasti:

	2000 *	2001*	2002	2003	2004
suunnittelutarveratkaisut	1666	2119	2397	2653	2872
poikkeamispäätökset	1971	2253	2511	2911	3058

* Tiedot perustuvat kunnista alueellisille ympäristökeskuksille tiedoksi toimitettujen päätösten määriin. Vuosien 2000 ja 2001 luvut eivät ole myöhempien vuosien kanssa täysin vertailukelpoisia, koska silloin ratkaistiin poikkeamisia vielä myös rakennuslain toimivaltajaon mukaisesti.

Vuodesta 2002 vuoteen 2004 kunnissa tehtyjen suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten määrä on kasvanut noin 20 %.

Alueellisissa ympäristökeskuksissa ratkaistujen poikkeamisasioiden määrän kehitys vuodesta 2001 ilmenee seuraavasta taulukosta:

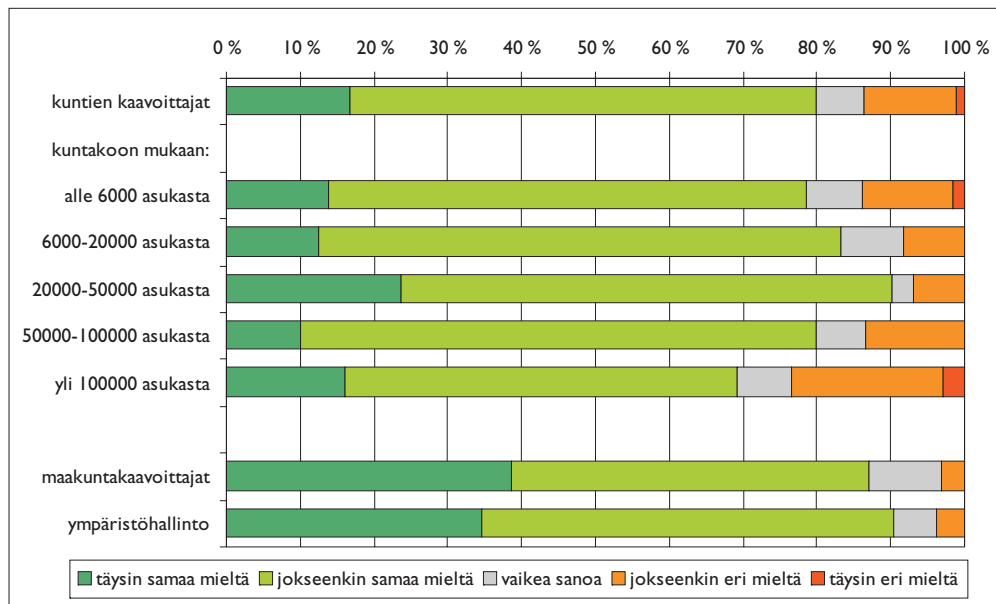
	2001	2002	2003	2004
poikkeamispäätöksiä yhteensä	3808	3582	3471	3038
rantapoikkeamisia	*	3237	3066	2616
muita poikkeamisia		345	405	422

* Vuoden 2001 tiedoissa poikkeamispäätöksiä ei ole jaettu rantapoikkeamisiin ja muihin poikkeamisiin

Vuodesta 2001 ympäristökeskuksissa ratkaistujen poikkeamisasioiden määrä on vähentynyt noin 800 eli yli 20 %. Vuodesta 2002 vuoteen 2004 ympäristökeskuksissa ratkaistujen poikkeamisasioiden määrä on vähentynyt yli 500. Ratkaistujen rantapoikkeamisten määrä on vuodesta 2002 vuoteen 2004 vähentynyt tätä enemmän eli noin 600 (noin 20 %). Merkittävin tähän vaikuttanut tekijä on ollut rantayleiskaavojen määrän huomattava lisääntyminen. Rantarakentamisesta on tämän vuoksi aikaisempaa suurempi osa suuntautunut kaavoitetulle alueelle, jolloin rakentamisen edellytyksiä ei ole tarvinnut ratkaista ympäristökeskuksen poikkeamispäätöksellä. Rantayleiskaavatilanteen kehitystä käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 3.6.

Kaavajärjestelmän toimivuus

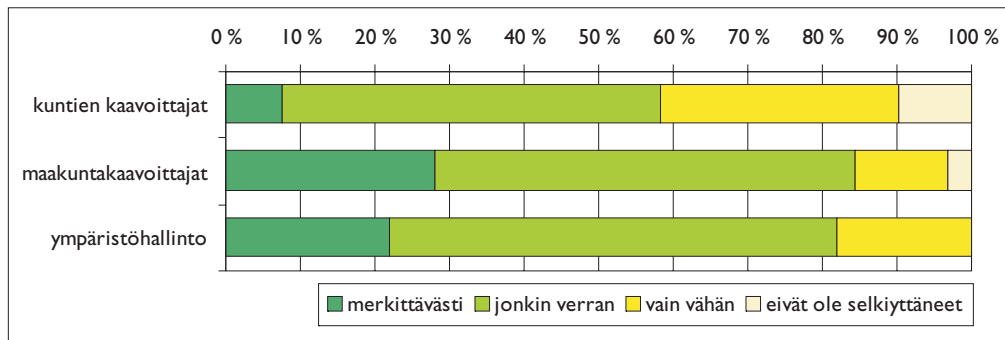
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta selvitettiin AKSU -selvityksessä (Puustinen–Hirvonen 2005). Selvityksen keskeisiä teemoja olivat eri kaavatasojen roolit, kaavatasojen välisen työnjaon ja kaavojen keskinäisen ohjaussuhteen toimivuus sekä kaavajärjestelmän toimivuus ja käyttö erilaisissa tilanteissa. Selvitys toteutettiin laajana kyselytutkimuksena kaavoitukseen osallistuville asiantuntijoille. Sen perusteella voidaan todeta, että nykyiseen kaavoitusjärjestelmään oltiin kokonaisuudessaan melko tyytyväisiä.



Kuva 7. Vastaukset väitteeseen: "Nykyinen kaavajärjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja -tilanteisiin" (Puustinen–Hirvonen 2005).

Noin neljä viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että kaavajärjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja -tilanteisiin. Selvityksen tuloksena voidaan todeta myös se, että kuntakaavoittajien vastausten erot kunnan koon (asukasluvun) tai väestönkehityksen perusteella olivat pieniä. Järjestelmän toimivuudessa ei siten löytynyt suuria eroja erityyppisissä kunnissa. Myöskään erot kuntakaavoittajien, maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastausten välillä eivät olleet suuria.

Myös eri kaavatasojen roolin nähtiin selkeytyneen uuden lain myötä.



Kuva 8. Vastaukset kysymykseen: "Ovatko uudistuneet sisältövaatimukset selkeyttäneet eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa?" (Puustinen-Hirvonen 2005).

Erityisesti maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinto, mutta myös enemmistö kuntakaavoittajista oli sitä mieltä, että uudistuneet sisältövaatimukset ovat selkeyttäneet eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa ainakin jonkin verran. Tulos on samansuuntainen tai jopa myönteisempi järjestelmän selkeytymisen näkökulmasta kuin Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa vuodelta 2002 (Suomen Kuntaliitto 2002).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleispiirteiset kaavat ohjaavat yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Ohjausvaikutus ei aina toimi laissa tarkoitetulla tavalla, jos kaavatasoja puuttuu tai olemassa olevat kaavat ovat vanhentuneita. Yhteistyötä eri kaavatasojen välillä pidettiin AKSU -selvityksen perusteella tärkeänä ja rinnakkain edenneet eri kaavatasojen kaavat ovat useimmissa tilanteissa hyödyttäneet ja tukeneet toisiaan. On voitu hyödyntää esimerkiksi yhteistä tietopohjaa, perusselvityksiä tai paikkatietojärjestelmää.

Maakuntakaavat osana kaavajärjestelmää

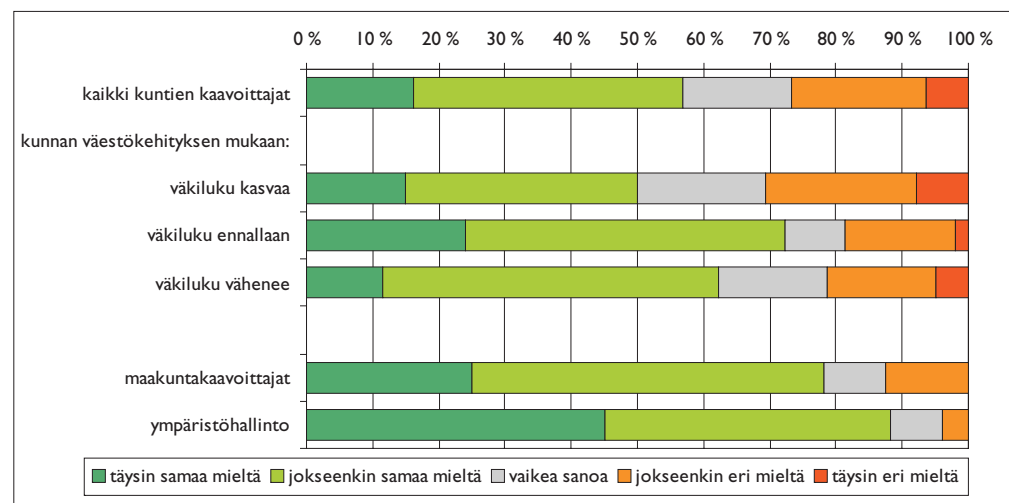
Maakuntakaavojen katsottiin AKSU-selvityksen mukaan keskittyvän aiempaa seutukaavaa selkeämmin alueellisiin ja seudullisiin kysymyksiin, joten tavoite siitä, että maakuntakaava antaisi kuntakaavoitukselle aiempaa suuremman liikumavaran kunnan sisäisissä maankäyttökysymyksissä näyttäisi olevan toteutumassa. Yksityiskohtaisemmin maakuntakaavan sisällöllisten tavoitteiden toteutumista tarkastellaan luvussa 3.3.

Enemmistö vastaajista oli myös sitä mieltä, että yleis- ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin maankäyttökysymyksiin, koska maakuntakaavassa on jo ratkaistu laajemmat kysymykset. Yleiskaavoittajat, suuret kaupungit ja ympäristöhallinto olivat väitteestä kuitenkin melko yleisesti myös eri mieltä. Samaan asiaan liittyen melko paljon kannatusta erityisesti ympäristöhallinnon, mutta myös kuntien kaavoittajien piirissä sai väite, jonka mukaan maakuntakaavassa on sivuutettu vaikeiden kysymysten ratkaisuja.

mistö, yli 80 % vastaajista oli samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset kunnan kaavoitukseen ovat selkeät. Selvästi pienempi joukko, mutta kuitenkin enemmistö – noin 60 % vastaajista – kannatti myös sitä, että maakuntakaavan oikeusvaikutukset viranomaisten alueiden käyttöä koskevaan suunnitteluun ovat selkeät. Yksityiseen maanomistajaan kohdistuvien oikeusvaikutusten osalta vastaava käsitys oli hieman yli 30 %:lla vastaajista. Vastaajien mielipiteet jakautuivat melko selvästi kahtia sen suhteen, miten hyvin alueiden käyttöä suunnittelevien viranomaisten katsottiin tuntevan maakuntakaavan oikeusvaikutuksia. Hieman yli 30 % vastaajista oli samaa mieltä siitä, että viranomaiset tuntevat maakuntakaavan oikeusvaikutukset hyvin ja lähes yhtä suuri osuus oli väitteestä eri mieltä.

Yleiskaavat osana kaavajärjestelmää

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana laaditut yleiskaavat ovat olleet pääasiassa oikeusvaikutteisia. Yleiskaavoitusta käytetään kunnissa erityyppisissä tilanteissa koko kunnan yleispiirteisestä strategisesta suunnittelusta aina yksityiskohtaiseen suoraan rakentamista ohjaavaan suunnitteluun. Tästä huolimatta varsin runsaasti kannatusta AKSU -selvityksessä sai väite, jonka mukaan yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei käytetä riittävästi hyväksi erilaisissa suunnittelutilanteissa. Erityisesti maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinto, mutta myös enemmistö kuntakaavoittajista oli tällä kannalla.



Kuva 11. Vastaukset väitteeseen: "Yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei käytetä riittävästi hyväksi erilaisissa suunnittelutilanteissa" (Puustinen-Hirvonen 2005).

Osittain tätä selittää se, että lähes puolet kuntakaavoittajista piti oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatimista aivan liian hankalana. Samansuuntaisia vastauksia saatiin myös kysymykseen, jossa tiedusteltiin syitä muiden maankäyttösuunnitelmien kuin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen käyttämiseen alueidenkäytön ohjauksessa. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi kaavarunkoja, joilla joissakin tilanteissa korvataan erityisesti yleiskaavoitusta. Yleisimmäksi syyksi mainittiin se, että juridisen kaavan laatiminen on näissä tilanteissa katsottu liian raskaaksi ohjaustarpeeseen nähden.

Kuntaliiton laatukyselyssä (Laine ym. 2005b), joka kohdistettiin kokeneille kaava-asiantuntijoille kunnissa, maakunnan liitoissa ja ympäristökeskuksissa, yli 70 % kuntavastaajista toi esille, että taajamia koskevien yleiskaavojen yksityiskohtaisuus on lisääntynyt. Näiden osayleiskaavojen yksityiskohtaistuminen koetaan usein ongelmana: kaavat vanhenevat nopeasti ja syntyy resursseja vaativaa korjaustarvetta. Rantoja ja kyläalueita koskevissa osayleiskaavoissa yksityis-

kohtaisuus nähdään myönteisenä, koska näiden yleiskaavojen tarkoitus on ohjata suoraan rakentamista.

Yhteisen yleiskaavan avulla voidaan edistää seudullista maankäytön suunnittelua ja kuntayhteistyötä. Lain mukaan kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien yhteisen muun toimielimen valmisteltavaksi ja hyväksyttäväksi. Tällä hetkellä vahvistetuissa ja vireillä olevissa yhteisissä yleiskaavoissa on päädytty viimeksi mainittuun ratkaisuun.

Yhteisen yleiskaavan asema kaavajärjestelmässä on aiheuttanut keskustelua. Maankäyttö- ja rakennuslain perusteluissa on todettu, että maakuntakaava on normaalin oikeusvaikutuksensa mukaisesti ohjeena kunnan omaa yleiskaavaa laadittaessa, mutta lisäksi on katsottava, että kunnan yleiskaavassa on riittävästi otettu huomioon sen sopeutuminen yhteisen yleiskaavan osoittaman laajemman alueen käyttöön. Kysymyksiä on noussut esille erityisesti silloin, kun yhteisellä yleiskaavalla tähdätään strategiseen suunnitteluun, jossa yleensä korostuvat yhdyskuntien rakenteelliset kysymykset ja seudullisesti merkittävien hankkeiden sijoittaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 48 §:n mukaista mahdollisuutta perustellusta syystä laatia yhteinen yleiskaava maakuntakaavan ohjauksesta poikkeavaksi ei laaja-alaisissa yhteisissä yleiskaavoissa ole käytetty. Kaavat laaditaan yhteisymmärryksessä maakunnan liiton kanssa ja useimmiten myös hyvässä yhteistyössä.

Lain tarkoittamien yhteisten yleiskaavojen ohella on kunnissa runsaasti vireillä myös sellaista yhteistä yleiskaavoitusta, jossa kunnat hyväksyvät omat kaavaosuutensa erikseen. Kuntien yhteisiä yleiskaavoja käsitellään myös luvussa 5.4.

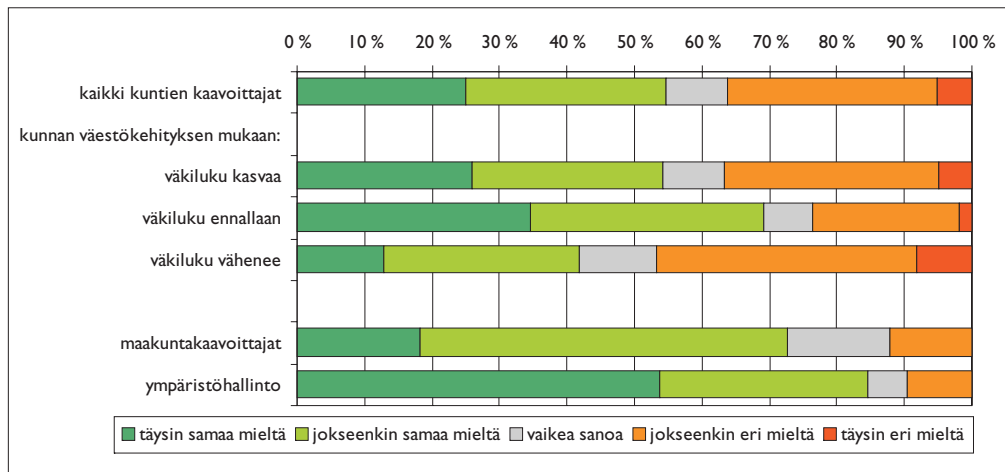
Asemakaavat osana kaavajärjestelmää

Asemakaavojen osalta Kuntaliiton laatukyselyyn (Laine ym. 2005b) vastanneet asiantuntijat eivät osanneet sanoa, onko asemakaavojen yksityiskohtaisuus lisääntynyt vai vähentynyt. Asian arviointi onkin vaikeaa, koska kaavatilanteet ja niiden ohjaukselle asettamat vaatimukset ovat erilaisia. Väljempi asemakaava tarjoaa enemmän joustomahdollisuuksia toteutusvaiheessa, mutta se ei välttämättä ohjaa ympäristön rakentumista asetettujen tavoitteiden mukaiseksi.

Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n ym. pääasiassa rakennuttajille ja rakennusurakoitsijoille suunnatussa kyselyssä maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta (RAKLI ym. 2005) tuotiin esille, että laadittuja kaavoja ei pidetä riittävän joustavina ja myös kaavamääräyksiä pidettiin rakennusten suunnittelu- ja lupaprosessin kannalta tarkkuudeltaan ja ohjaavuudeltaan yleensä liian yksityiskohtaisina.

Kaava- ja lupajärjestelmän välinen suhde

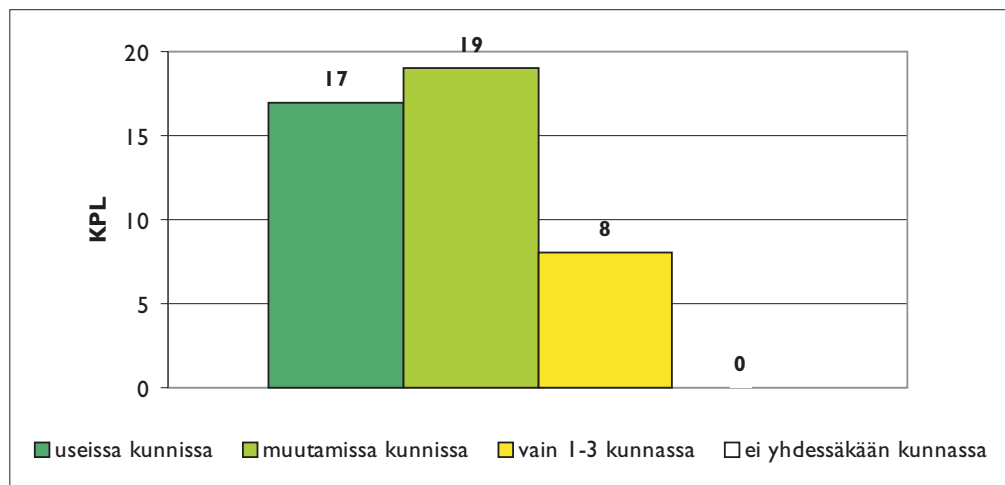
AKSU -selvityksessä käsiteltiin myös kaava- ja lupajärjestelmän välistä suhdetta. Tällä tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa yksittäisen rakennushankkeen toteuttamisedellytysten harkintaan käytetään joko suunnittelutarveratkaisua tai poikkeamispäätöstä kaavoitusmenettelyn sijasta.



Kuva 12. Vastaukset väitteeseen: "Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen" (Puustinen–Hirvonen 2005).

Kaikkien vastaajaryhmien enemmistö oli sitä mieltä, että poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liian usein sellaisissa tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen. Erityisesti tällä kannalla olivat ympäristöhallinto ja maakuntakaavoittajat, mutta myös yli puolet kuntakaavoittajista.

Tätä asiaa selvitettiin tarkemmin myös alueellisille ympäristökeskuksille kohdistetussa kyselyssä (Ympäristöministeriö 2005a). Ympäristökeskusten alueidenkäytön ohjauksessa toimivien henkilöiden havainnot tällaisesta menettelystä ovat selvästi lisääntyneet vuodesta 2002 (Ympäristöministeriö 2002a).



Kuva 13. Lupajärjestelmän käyttö rakennushankkeiden toteuttamiseksi tilanteissa, joissa alueellisten ympäristökeskusten mielestä olisi tullut käyttää kaavoitusta (Ympäristöministeriö 2005a).

Ympäristökeskusten näkemykset myös menettelyn vaikutuksista ovat kehittyneet kielteisempään suuntaan verrattuna vuoden 2002 tilanteeseen. Yli 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että tällä menettelyllä on vaikeutettu alueiden käytön suunnitelmallista järjestämistä (vuonna 2002 alle 40 %) ja vain joka viides vastaaja katsoi, ettei sillä ole ollut suurempaa merkitystä tältä kannalta (vuonna 2002 joka kolmas vastaaja).

Useissa vastauksissa kuitenkin korostui tälläkin hetkellä näkemys, että kunnan ja ympäristökeskuksen välillä ei ole selkeää erimielisyyttä siitä, mitä asioita tulee ratkaista kaavoituksella ja mitä suorilla luvilla. Lupajärjestelmän käyttöä ympäristökeskuksen mielestä kiistanalaisissa tilanteissa on useimmiten perusteltu hankkeiden kiireellisyydellä. Keskustelu kaavoituksesta tai lupajärjestel-

mästä hankkeiden toteuttamisedellytyksenä on liittynyt yleisimmin asuinrakentamiseen asemakaavan lievealueilla, ranta-alueiden uudisrakentamiseen tai asemakaavassa osoitetun rakennusoikeuden ylittämiseen. Vaikutuksiltaan merkittävä rakentaminen asemakaava-alueiden ulkopuolella ei tässä kyselyssä noussut esille yhtä paljon kuin vuoden 2002 tilanteessa.

Selvitettäessä rakennusluvien kohdentumista eräiden kaupunkiseutujen¹⁾ alueilla vuosina 2000–2003 (Helminen–Mäenpää 2005) voitiin havaita, että eri kaupunkiseutujen välillä on melko suuria eroja sen suhteen, miten suuri osa rakennusluvista sijoittuu yhtäältä kaavoitustilanteen ja toisaalta taajamamuodostuksen kannalta eri tyyppisille alueille.

Vuosina 2000–2003 myönnettyistä rakennusluvista vajaa 60 % sijoittui tarkastelluilla kaupunkiseuduilla asemakaavoitetuille alueille. Vastaava osuus asuinrakennusten luvista oli noin 75 % ja asuntojen lukumäärän mukaan laskettuna noin 90 %.

Tarkasteltujen kaupunkiseutujen taajaan rakennetuista alueista keskimäärin noin 60 % oli asemakaavoitettu. Vuosina 2000–2003 myönnettyt asuinrakennusten rakennusluvut jakautuivat kaavoitustilanteen ja taajamamuodostuksen kannalta eri tyyppisille alueille seuraavasti:

	osuus asuinrakennusten rakennusluvista	kaupunkiseutuseutu- kohtainen vaihtelu
Asemakaavoitetut alueet	73 %	43–75 %
Asemakaavoittamaton taajama	8 %	4–14 %
Asemakaavoittamaton haja-asutus	18 %	16–46 %

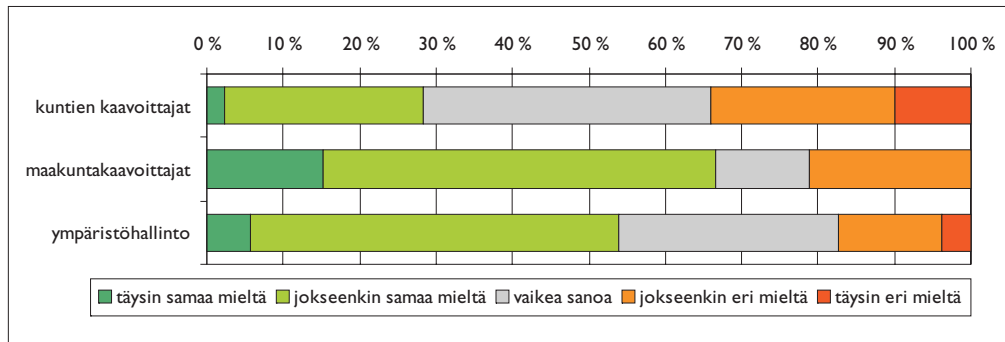
Vaikka asemakaavojen ohjausvaikutus edellä olevien tietojen perusteella näyttäisikin ulottuvan vain hieman yli puoleen kaikista rakennusluvista, on viime vuosien asuntorakentaminen kuitenkin valtaosin sijoittunut asemakaavoitetuille alueille. Kaupunkiseudut, joilla asemakaavoittamattomille alueille sijoittuvan taajajasutuksen ja asuntorakentamisen osuus on suurimmillaan, näyttäisivät olevan sellaisia, joilla huomattava osa rakentamisesta ohjautuu keskustaajamaa ympäristöön kuntiin.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

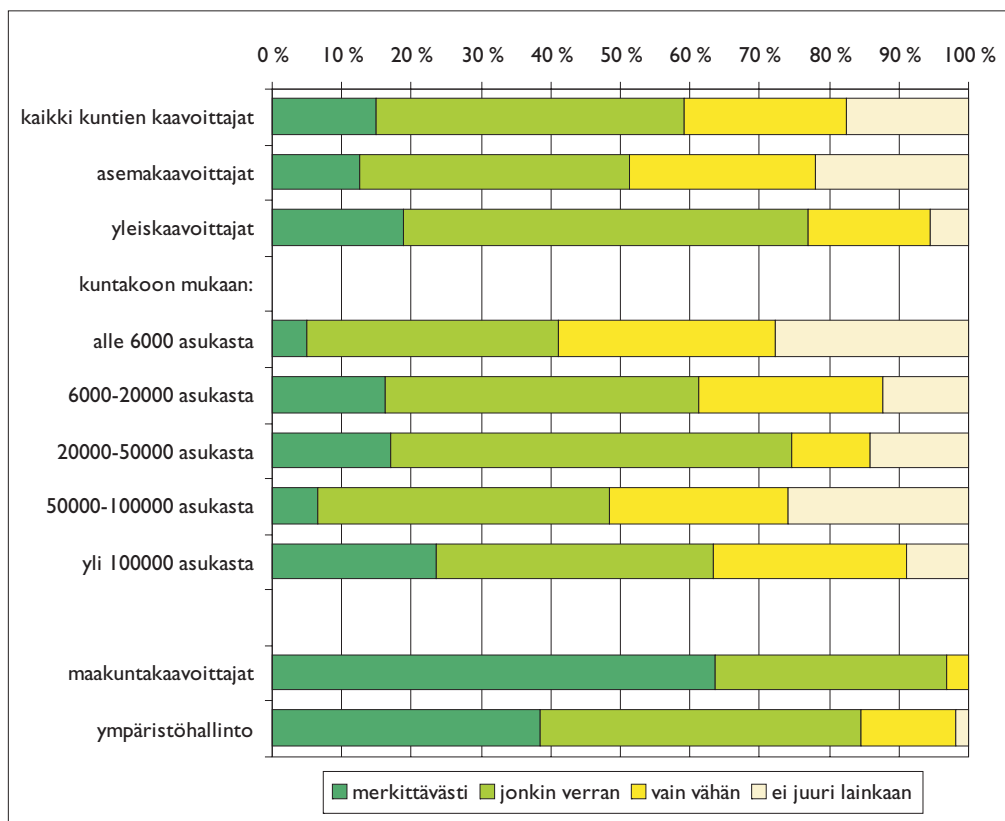
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukainen uusi alueidenkäytön ohjausväline, jonka tarkoituksena on linjata valtakunnallisesti merkittäviä alueiden käytön suunnittelua koskevia kysymyksiä. Tavoitteet ovat osa MRL:n ratkaisua, jolla valtion kaavaohjauksen painopistettä on siirretty jälkikäteisestä, kaavojen vahvistusmenettelyyn nojautuvasta kontrollista kaavoituksen ennakko-ohjauksen suuntaan. Valtioneuvosto päätti tavoitteista marraskuussa 2000. Tavoitteiden valmisteluun liittyi eduskunnalle annettu selonteko. Valtioneuvostolle antamassaan yksimielisessä vastauksessa eduskunta piti tavoitteita perusteltuina ja piti tärkeänä, että valtioneuvosto hyväksyy tavoitteet. Eduskunnan yksimielisyys tässä asiassa on osaltaan ollut edistämässä tavoitteiden toteuttamista maakunnan suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa.

¹⁾ Tarkastellut kaupunkiseudut: Helsingin, Oulun, Lahden, Kuopion, Lappeenrannan, Rovaniemen, Kajaanin ja Forssan työssäkäyntialueet.

Ensikokemusten valossa näyttää siltä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet laissa tarkoitetulla tavalla. AKSU-selvityksen mukaan varsinkin maakuntakaavoittajat ja myös ympäristöhallinnon edustajat kokevat, että tavoitteet ovat auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin, parantaneet kaavojen laatua sekä selkeyttäneet sisältövaatimusten tulkintaa. Tarkoituksensa mukaisesti tavoitteet ovat välittömimmin vaikuttaneet maakuntakaavoitukseen mutta myös suoraan varsinkin suurimpien kuntien laaja-alaisiin kaavoihin.



Kuva 14. Vastaukset väitteeseen: "Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin" (Puustinen-Hirvonen 2005).

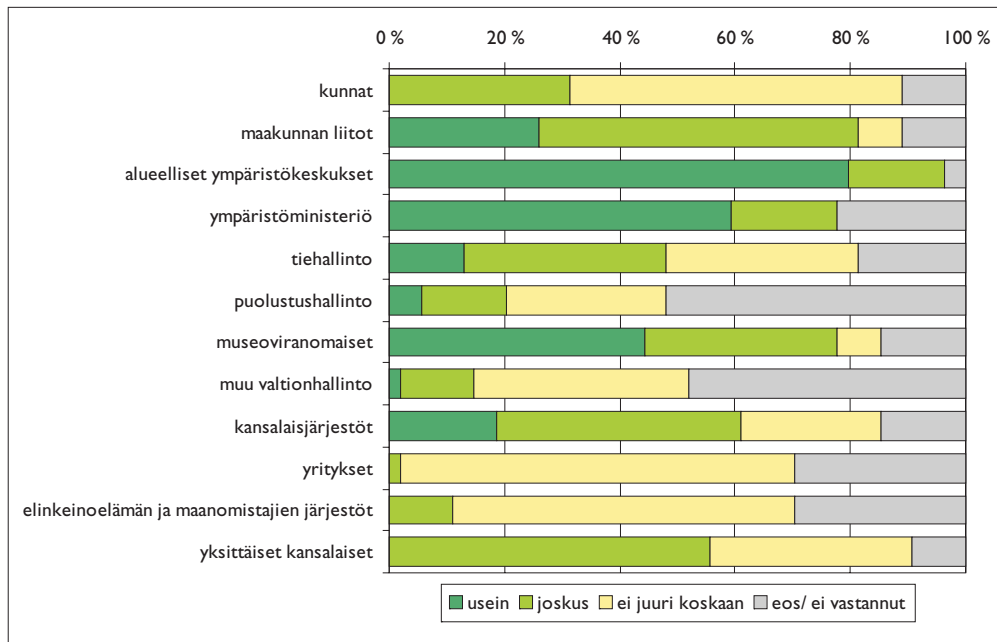


Kuva 15. Vastaukset kysymykseen: "Missä määrin kokemuksesi mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat olleet esillä kaavoituksessa työskentelyalueellasi?" (Puustinen-Hirvonen 2005).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat AKSU-selvityksen mukaan vaikuttaneet kaavoituksessa eniten heti alkuvaiheessa tavoitteita asetettaessa ja yhteen sovitettaessa.

Tavoitteiden toteutumisen kannalta kaavaohjauksen, erityisesti viranomaisneuvottelujen rooli on ollut keskeinen. AKSU-selvityksen mukaan ympäristöhallinnon edustajat kokevat valtakunnallisten tavoitteiden olevan hyvä ja tehokas työväline nostaa tärkeitä asioita esille myös yleisemmin esimerkiksi kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskusteluissa.

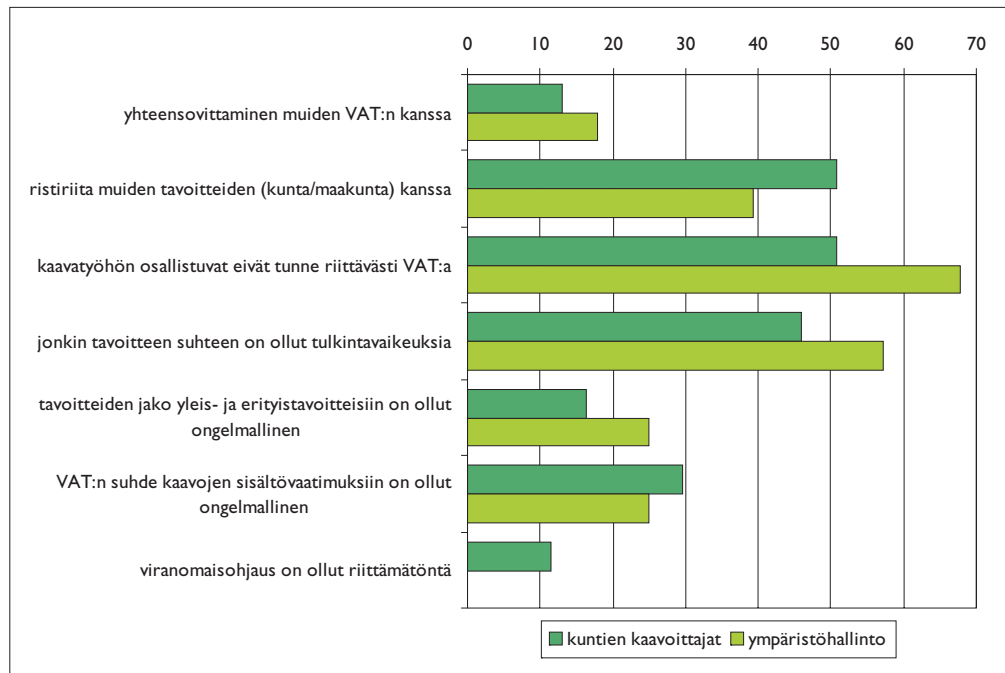
Myös muut valtionhallinnon tahot, erityisesti museoviranomaiset ja jossain määrin tie- ja puolustushallinto ovat vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin edistääkseen omien hallinnonalakohtaisten tavoitteidensa toteutumista kaavoituksessa.



Kuva 16. Vastaukset kysymykseen: "Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin?" Ympäristöhallinnon vastaukset (Puustinen–Hirvonen 2005).

Maakuntakaavoista tehdyissä valituksissa tai ministeriöiden maakuntakaavasta antamissa lausunnoissa valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on vedottu mm. puolustushallinnon aluetarpeiden osalta. Kiistanalaisia maakuntakaavaratkaisuja on myös jätetty vahvistamatta tavoitteiden vastaisena.

AKSU-selvityksen mukaan suurin osa kaavoittajista ei ole kokenut merkittäviä ongelmia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa. Niissä tapauksissa, joissa ongelmia on kohdattu, ne ovat aiheutuneet lähinnä valtakunnallisten ja seudullisten tai paikallisten tavoitteiden yhteen sovittamisesta tai siitä, ettei kaavatyöhön osallistuvien katsota tuntevan riittävästi valtakunnallisten tavoitteiden sisältöä ja niiden velvoittavuutta. Kaavoituksessa on kohdattu myös tulkintavaikeuksia joidenkin yksittäisten tavoitteiden suhteen. Tällaisina mainitaan lähinnä kulttuuriympäristöä ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevat tavoitteet.



Kuva 17. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittyviä ongelmia (Puustinen-Hirvonen 2005).

Kaavoituksen ohella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää valtion viranomaisten toiminnassa. Kaavoitusta vastaavaa ohjausmenettelyä ja jälkikäteistä kontrollia ei tietenkään ole olemassa, joten kysymys on viranomaisten omasta aktiivisuudesta ja yhteistyömenettelyjen toimivuudesta.

Ympäristöministeriön selvityksen "Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina" (Paldanius-Tallskog 2003) mukaan eri hallinnonalojen toiminnan vaikutukset alueidenkäyttöön ja siten mahdollisuudet tavoitteiden edistämiseen ovat hyvin erilaiset. Kysymys voi olla omasta alueidenkäytöstä tai sitten välillisestä vaikuttamisesta muiden alueidenkäyttöön sektorikohtaisten ohjelmien ja suunnitelmien, tukien, lupien, kehittämistoiminnan tai esimerkiksi lausunnonannon kautta.

Ympäristöministeriö on käynyt alkuvuodesta 2005 valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamistilannetta koskevat neuvottelut asian kannalta keskeisten ministeriöiden kanssa. Neuvottelujen pohjalta voidaan todeta, ettei merkittäviä ristiriitoja eri hallinnonalojen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välillä ole olemassa. Tavoitteiden aktiivinen edistäminen kuitenkin vaihtelee hallinnonaloittain ja on yleensä vasta alkuvaiheessa. Eniten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet niillä hallinnonaloilla, joilla toiminnan alueidenkäytölliset kytkennät ovat kiinteimmät kuten esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla.

3.2 Kaavoitusprosessin kesto

Päätelmiä:

1. Kaavoitusprosessiin kohdistuu erilaisia odotuksia. Toisaalta kaavoitukselta odotetaan nopeutta ja tehokkuutta tonttituotannon välineenä ja rakentamisedellytysten luomisessa. Toisaalta kaavoitus nähdään merkittävänä elinympäristöön vaikuttavana tekijänä. Tällöin korostetaan selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävyyttä ja monipuolista vuorovaikutusta ja hyväksytään se, että tämä vaatii aikaa.
2. Varsinkin kunnissa ja maakuntien liitoissa on arvioitu, että kaavoitusprosessin keston ennakoitavuus on heikentynyt. Tämän katsotaan liittyvän lähinnä selvitysten määrän ja vuorovaikutuksen lisääntymiseen.
3. Maakuntakaavaprosessien keston mediaani on vahvistuskäsittely mukaan lukien ollut neljä ja puoli vuotta. Sisällöltään ja alueellisesti suppea-alaisissa vaihemaakuntakaavoissa on päästy kokonaiskestoltaan puolentoista vuoden prosesseihin.
4. Asemakaavoituksen kesto eri kuntien välillä ja sisällä vaihtelee. Erojen taustoja on syytä selvittää tarkemmin, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua ja toisaalta levittää hyviä käytäntöjä. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton tulisi käynnistää asiaa koskeva yhteinen selvitystyö.

Kaavoituksen ristiriidat ja kaavoitusprosessien kesto ovat eri yhteyksissä nousseet esille varsinkin kasvukuntien asuntorakentamisen ja muun rakentamisen ongelmina. Tonttituotannon ongelmia selvittäneen Kuntaliiton tutkimuksen (Laine 2004) mukaan kaavoituksen ristiriidat mainittiin merkittävimpana tonttituotantoprosessin kitkatekijänä (ks. tarkemmin luku 7).

Maankäyttö- ja rakennuslailla saatettiin ennalta arvioiden ajatella olevan kaavoituksen keston erilaisia vaikutuksia. Toisaalta voitiin arvioida, että yleiskaavoituksen merkityksen korostuminen, aikaisempaa selkeämpi tehtäväjako eri kaavatasojen kesken ja kuntakaavojen vahvistusmenettelyn poistaminen vaikuttavat kaavoitusta nopeuttavasti. Myös kansalaisten lisääntyvien osallistumismahdollisuuksien arvioitiin edistävän ristiriitojen ratkaisemista jo kaavoitusprosessin kuluessa, jolloin valitusten määrä ja niiden kaavoituksen kestoa pidentävä vaikutus vähenisivät. Toisaalta esitettiin myös arvioita, joiden mukaan osallistumisen ja vuorovaikutuksen korostuminen samoin kuin kaavan laadintaan liittyvät lisääntyneet selvitystarpeet hidastaisivat kaavoitusta. Lain valmisteluun liittyvässä keskustelussa todettiin myös se, että lainsäädännön uudistamisesta riippumatta kaavoituksen suuntautuminen yhä enemmän yhdyskuntien täydennysrakentamiseen jo rakennetuille alueille tai niiden tuntumaan lisää ristiriitojen mahdollisuutta ja saattaa siten vaikuttaa kaavoitusta hidastavasti.

Maakuntakaavaprosessien kestosta

Kesäkuuhun 2005 mennessä on maakuntien liittovaltuustoissa hyväksytty 14 maakuntakaavaa, joista kymmenen laadinta oli käynnistynyt maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen. Maakuntakaavaproessin kesto aloitusvaiheen viranomaisneuvottelusta kaavan hyväksymiseen on vaihdellut lyhimmillään hieman yli 8 kuukaudesta pisimmillään noin 50 kuukauteen. Maakuntakaavan laadintaproessin keston mediaani on 38 kk.

Kaavaproessin kesto näyttää olevan sitä pidempi mitä laaja-alaisemmasta ja suunnittelutehtävältään monitahoisemmasta maakuntakaavasta on kysymys. Lyhimmat valmisteluajat ovat koskeneet vaihemaakuntakaavoja, joiden sisällöt ovat olleet sekä alueellisesti että suunnittelutehtävän sisällön osalta suppeasti rajattuja. Kaavaproessin keston ovat vaikuttaneet myös maakunnan liitossa

käytettävissä olevat resurssit sekä jo valmiina olevien perusselvitysten ajantasaisuus, laatu ja määrä. On myös havaittavissa, että kaavaprosessiin käytetyn ajan määrällä on useimmiten selvä positiivinen vaikutus kaavatyön laadukkuuteen.

Heinäkuuhun 2005 mennessä ympäristöministeriö on vahvistanut 11 maakuntakaavaa. Kaavojen vahvistuskäsittely on kestänyt noin seitsemästä kuukaudesta 19 kuukauteen mediaanin ollessa 16 kuukautta. Neljän jatkovalituskaavan osalta käsittelyajat korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat olleet keskimäärin noin vuosi.

Kokonaisuudessaan tähänastisten maakuntakaavaprosessien kesto kaavan aloitusneuvottelusta ympäristöministeriön vahvistamispäätökseen on ollut keskimäärin noin neljä ja puoli vuotta (mediaani). Joissakin suppea-alaisissa vaihe-
maakuntakaavoissa on kuitenkin päästy kokonaiskestoltaan puolentoista vuoden prosesseihin.

Asemakaavaprosessien kestosta

Tonttituotannon ongelmia selvittäneessä Kuntaliiton tutkimuksessa vuosina 2000–2001 (Arola 2001) selvitettiin asuntotuotannon kannalta tärkeiden asemakaavojen kaavaprosessien kestoja kasvukunnissa. Tutkimusajankohta huomioon ottaen pääosa näistä kaavoista oli sellaisia, joiden laatiminen oli käynnistynyt jo ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa. Tutkimuksen mukaan asemakaavaprosessin kesto alusta kaavan hyväksymiseen oli kasvuseutujen kunnissa keskimäärin hieman alle kaksi vuotta.

Eräiden kasvukeskuskuntien asemakaavojen laadinnan kestoja on tutkittu myös 1990-luvun puolivälissä (Wesamaa 1998). Tutkittujen asema- ja rakennuskaavojen varsinainen suunnitteluvaihe kunnassa kesti mediaanien avulla tarkasteltuna keskimäärin 47 viikkoa ja kunnallinen hallintokäsittely 43 viikkoa. Kaavakohtaiset erot olivat kuitenkin suuria. Kaavan vahvistuskäsittelyn kestoajaksi oli vastaavasti keskimäärin 26 viikkoa (tässä ei ole eritelty valituskaavoja muista kaavoista).

Edellä mainittujen tutkimusten perusteella näyttää siltä, että merkittävien asemakaavojen laatiminen ja käsittely prosessin alusta kaavan hyväksymiseen kesti kasvukunnissa sekä 1990-luvun puolivälissä että 2000-luvun alussa keskimäärin hieman alle kaksi vuotta.

Suomen ympäristökeskuksessa on selvitetty kuntien vuonna 2004 hyväksymien asemakaavojen prosessin kestoja. Aineistona on käytetty kuntien ja konsulttien ympäristöhallinnolle toimittamia asemakaavojen seurantalomakkeita, joista on laskettu kunkin kaavan vireilletulopäivämäärän ja hyväksymispäivämäärän välinen aika. Aineisto käsittää yhteensä 1161 asemakaavaa, joka on noin 80 % kunnissa vuonna 2004 hyväksytyistä asemakaavoista (hyväksyttyjä asemakaavoja yhteensä 1428; sisältää myös ranta-asemakaavat).

Selvityksen mukaan vuonna 2004 kaikkien hyväksyttyjen asemakaavojen prosessin keston mediaani oli 9 kuukautta. Kuntakohtaisesti mediaani vaihteli noin 2 kuukaudesta noin 50 kuukauteen. Kunnissa, joissa mediaani oli pienin (lyhin) kuten myös kunnissa, joissa mediaani oli suurin (pisin), kaavojen lukumäärä oli kuitenkin hyvin vähäinen.

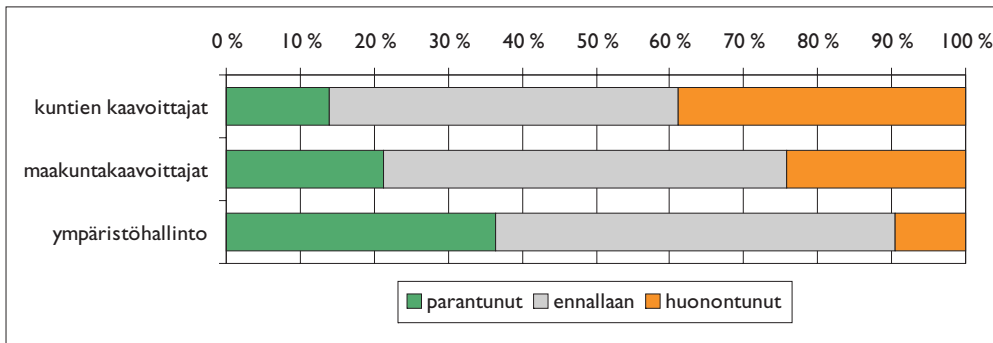
Asemakaavojen prosessien kesto vaihteli huomattavasti myös 10 suurimman kaupungin kesken. Kymmenestä suurimmasta kaupungista kahdessa kuntakohtainen mediaani vuonna 2004 oli neljä kuukautta. Pisimmillään kuntakohtainen mediaani suurimmissa kaupungeissa oli 25 kuukautta (hyväksyttyjä kaavoja yhteensä 36).

Asemakaavaprosessien keston suurten vaihtelujen taustoja on syytä selvittää tarkemmin, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua ja toisaalta levittää hyviä käytäntöjä. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton tulisi käynnistää asiaa koskeva yhteinen selvitystyö.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei voida tässä vaiheessa arvioida asemakaavaprosessin keston mahdollisia muutoksia maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen. Vuoden 2004 aineisto käsittää pääosan sen vuoden kuluessa hyväksytyistä asemakaavoista koko maasta. Niissä aikaisemmissa selvityksissä, joihin edellä viitattiin, oli puolestaan kysymys kasvuseutujen kuntien merkittävistä kaavoista. Selvitysten tulokset eivät siten ole suoraan vertailukelpoisia.

Kaavavalitusten käsittelyaikoja käsitellään luvussa 8.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta selvittäneessä AKSU-selvityksessä kysyttiin myös vastaajien käsitystä siitä, miten maankäyttö- ja rakennuslaki on vaikuttanut kaavaprosessien aikataulun ennakoitavuuteen.



Kuva 18. Vastaukset kysymykseen: "Miten MRL on vaikuttanut kaavaprosessien aikataulun ennakoitavuuteen?" (Puustinen–Hirvonen 2005).

Kuntien kaavoittajista vajaat 40 % katsoi, että aikataulun ennakoitavuus on huonontunut. Maakuntakaavoittajista noin neljännes katsoi ennakoitavuuden huonontuneen. Noin puolet kaikista kaavoittajista katsoi ennakoitavuuden pysyneen ennallaan. Vähemmistö kuntien (noin 15 %) ja maakuntien (yli 20 %) kaavoittajista katsoi ennakoitavuuden parantuneen uuden lain myötä. Ympäristöhallinnon vastaajista puolestaan kolmannes katsoi aikataulun ennakoitavuuden parantuneen, noin puolet katsoi sen pysyneen ennallaan ja vain 10 % katsoi ennakoitavuuden huonontuneen MRL:n myötä.

AKSU-projektiin liittyneissä asiantuntijatilaisuuksissa esitettyjen arvioiden mukaan ennakoitavuuden huonontuminen liittyy lähinnä selvitysten määrän ja vuorovaikutuksen lisääntymiseen.

Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliiton RAKLI ry:n ym. kyselyn (RAKLI 2005) vastaajista noin 80 % katsoi, että MRL:n vaatimukset osallistumisesta ja osallisten suuri lukumäärä pidentävät kaavaprosessia liikaa ja että kaavojen valmistelu ja päätöksenteko kunnissa ei ole riittävän nopeaa. Kyselyn vastaajat edustivat lähinnä rakennuttajia ja rakennusurakoitsijoita.

Kaavoitusprosessiin liittyy keskenään ristiriitaisia odotuksia, jotka vaikuttavat myös arvioihin prosessien kestosta. Toisaalta kaavoitus nähdään tonttituotannon välineenä, jolloin tarve prosessien nopeuteen ja keston ennakoitavuuteen korostuu. Toisaalta kaavoitus nähdään merkittävänä elinympäristöön vaikuttavana tekijänä. Tällöin korostetaan selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävyyttä ja monipuolista vuorovaikutusta ja hyväksytään se, että tämä vaatii aikaa. MRL:n toimivuuden arviointiseminaarissa 14.4.2005 suoritetussa kyselyssä kysyttiin myös osanottajien arviota siitä, pidetäänkö yhdyskuntarakentamiseen liittyvien prosessien hitautta ongelmana. Mielipiteet jakaantuivat lähes tasan siten, että hieman alle puolet piti prosessien hitautta ongelmana ja hieman yli puolet vastaajista katsoi, että prosessien hitaus ei ole ongelma (Ympäristöministeriö 2005c).

3.3 Kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutuminen

Tässä luvussa on kuvattu kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutumista yleisellä tasolla. Kaupan, kulttuuriympäristön ja rantojen osalta tilannetta on kuvattu tarkemmin omissa luvuissaan.

Päätelmiä:

1. Ympäristössä on havaittavissa muutosta parempaan maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadittujen kaavojen seurauksena. Kaavojen ja ympäristön laadun parantumiseen vaikuttavat suunnittelussa käytetty asiantuntemus, erilaisten näkökulmien esille tuleminen sekä suunnittelun tietopohja.
2. Myönteinen kehitys liittyy erityisesti rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön huomioon ottamiseen, ympäristön terveellisuuden varmistamiseen sekä liikenteen järjestämiseen.
3. Yhdyskuntarakenteeseen ja palvelujen saatavuuteen liittyvissä kysymyksissä ei vastavaa myönteistä muutosta ole havaittavissa.
4. Kaavojen ajantasaistamiseen, keskustojen kehittämiseen ja täydennysrakentamiskohteisiin olisi ilmeisesti tarpeen suunnata nykyistä suurempi osa kuntakaavoituksen resursseista.
5. Asukkaiden tyytyväisyys asuinalueen viihtyisyyteen, luonnonympäristöön, puistoihin ja virkistysalueisiin sekä palveluihin on jonkin verran lisääntynyt. Asuinalueiden väliset erot ovat kuitenkin kasvaneet. Huonompaan suuntaan ovat kehittyneet liikenteen melusta johtuvat häiriöt ja lasten liikenneturvallisuus.
6. Maakuntakaavojen yleispiirteisyys ja seutukaavoja väljemmät taajamarajaukset joustavoittavat kaavajärjestelmää, mutta voivat samalla antaa tarpeettomasti tilaa yhdyskuntarakenteen hajautumiselle.
7. Maakuntakaavojen virkistysaluevarauksissa ei ole havaittavissa merkittävää vähentymistä seutukaavoihin verrattuna. Osa seutukaavojen virkistysalueista on kuitenkin korvautunut ohjausvaikutukseltaan väljemmillä virkistykseen kohde- ja reittimerkinnöillä tai ulkoilupainotteisilla maa- ja metsätalousalueiden merkinnöillä.
8. Yleiskaavoituksessa painottuvat rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö sekä kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottaminen.
9. Asemakaavoituksessa painottuvat eniten rakennetun ympäristön arvot. Muita tärkeitä sisältökysymyksiä ovat luonnonympäristöön, elinympäristön terveellisyyteen ja viihtyisyyteen sekä liikenteen järjestämiseen liittyvät asiat.

Keskeiset säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain yleinen tavoite on määritelty lain 1 §:ssä. Sen mukaisesti alueiden käyttö ja rakentaminen tulee järjestää niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Tavoitteena korostetaan myös jokaisen osallistumismahdollisuuden turvaamista asioiden valmisteluun, suunnittelun laatua ja vuorovaikutteisuutta, asiantuntemuksen monipuolisuutta sekä avointa tiedottamista käsiteltävinä olevissa asioissa.

Alueiden käytön suunnittelun osalta lain yleistä tavoitetta on täsmennetty 5 §:ssä. Siinä on kuvattu tarkemmin ne asiat, joita kaavoituksessa tulee edistää.

Kunkin kaavatasen osalta tästä on johdettu sisältövaatimukset, joissa painottuvat eri kaavatasolle ominaiset kysymykset. Maakuntakaavassa korostuvat alue- ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvät asiat ja yleiskaavassa yhdyskuntarakenteen rinnalla elinympäristön laatuun liittyvät tekijät. Asemakaavan sisältövaatimukset painottavat erityisesti elinympäristön laatuun liittyviä näkökohtia. Kaikissa kaavamuodoissa sisältövaatimukseen kuuluu maiseman, luonnonarvojen sekä kulttuuriympäristön arvojen vaaliminen.

Sisältövaatimusten ohella kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat kaavoitusmenettelyyn ja vuorovaikutukseen sekä tarvittaviin selvityksiin liittyvät säännökset.

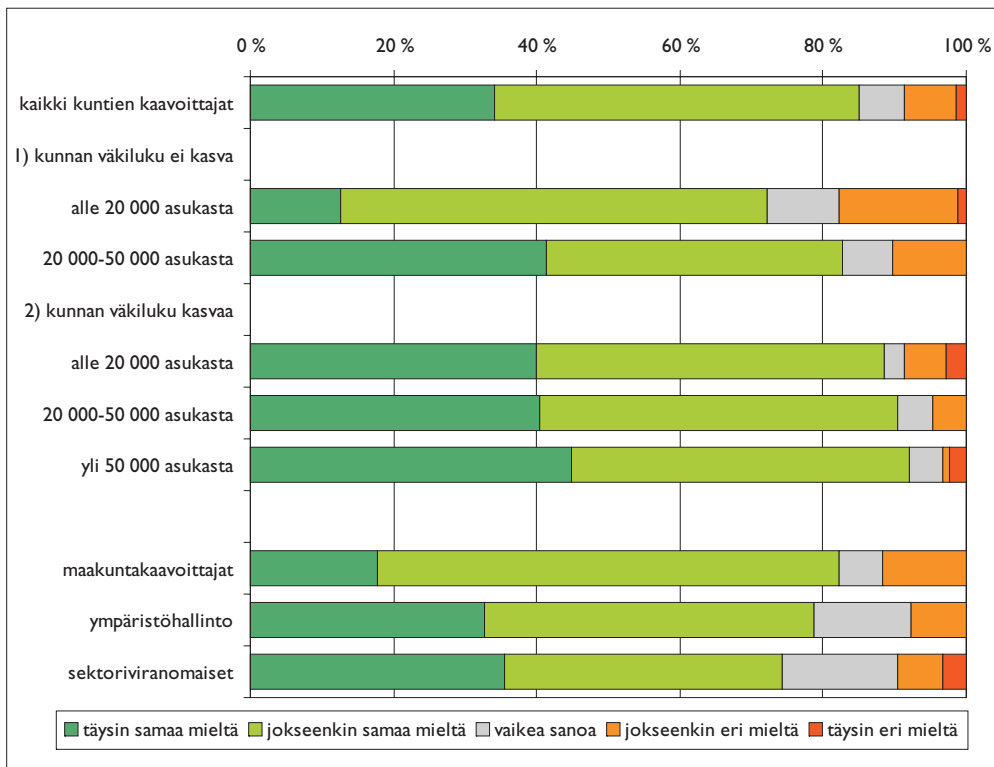
Johtopäätökset arviointiraportissa 2002

Edellistä arviota maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta (Ympäristöministeriö 2002a) koottaessa todettiin, että kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutumista oli siinä vaiheessa vielä vaikea arvioida. Raportissa tuotiin kuitenkin esille, että tarkentuneet sisältövaatimukset olivat osaltaan jäsentäneet kaavoista käytävää keskustelua ja nostaneet esiin keskeisiä sisältökysymyksiä. Sisältökysymyksistä rakennetun ympäristön arvoihin sekä luonnon monimuotoisuuteen ja muihin luonnonarvoihin liittyvät kysymykset olivat olleet runsaasti esillä kaavoja koskevissa viranomaisneuvotteluissa.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen liittyvät kaavoitusprosessit nostettiin esille kehittämistä vaativana asiana. Yhdyskuntarakenteeseen liittyvään tutkimus- ja kehittämistyöhön kaivattiin lisää panostamista.

Kaavoitus vaikuttaa alueiden kehittymiseen

AKSU -selvityksen (Puustinen–Hirvonen 2005) perusteella kaavoituksen nähdään vaikuttavan merkittävästi alueiden kehitykseen.



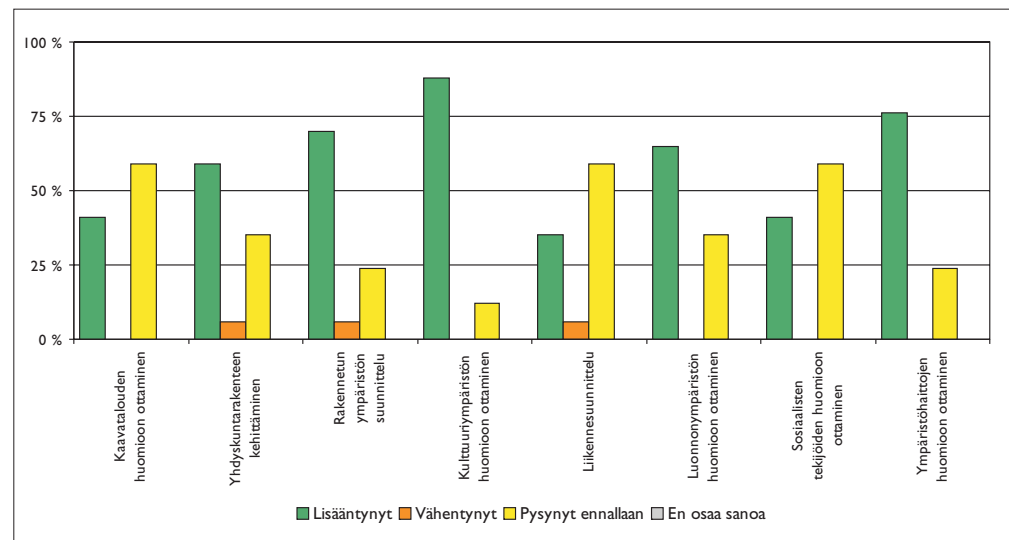
Kuva 19. Vastaukset väitteeseen: "Kaavoitus vaikuttaa merkittävästi työskentelyalueen kehitykseen" (Puustinen–Hirvonen 2005).

Selvä enemmistö eli noin 80 % kaikista vastaajista oli tätä mieltä. Suurimman kannatuksen väite sai suurissa kaupungeissa työskentelevien kaavoittajien parissa ja niillä alueilla, joilla kunnan väkiluku kasvaa. Erot eri vastaajaryhmien välillä olivat kuitenkin pieniä.

Tavoitteiden toteutuminen kiinni monesta asiasta

Kuntaliitto on selvittänyt ns. laatukyselyssä, miten maankäyttö- ja rakennuslaki näyttää vaikuttaneen ympäristön laatuun (Laine ym. 2005b). Kysely osoitettiin kokeneille kaavoitusasiantuntijoille kunnissa, maakunnan liitoissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa eri puolilla Suomea. Kyselyn lähtökohtana oli selvittää, miten edellytykset tuottaa laadukasta ympäristöä ovat kehittyneet ja tältä pohjalta vastaajien käsityksiä siitä, mitkä asiat ovat vaikuttamassa ympäristön laatuun.

Asiantuntemuksen käyttö kaavoituksessa näyttää kyselyn perusteella lisääntyneen niin kunnissa kuin maakuntien liitoissakin. Seuraavassa kuntien näkemykset asiantuntemuksen käytön kehittymisestä.



Kuva 20. Kuntien näkemykset siitä, miten asiantuntemuksen käyttö on kehittynyt viime vuosina eri asioissa kunnan kaavatyoässä (Laine ym. 2005b).

Erityisesti asiantuntemuksen käyttö on lisääntynyt kulttuuri- ja luonnonympäristön sekä ympäristöhaittojen huomioon ottamisessa. Oma ongelmansa on asiantuntemuksen saatavuus: monilta alueilta ei löydy lainkaan esimerkiksi kaavatalouteen, yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, liikennesuunnitteluun tai sosiaalisten tekijöiden huomioon ottamiseen liittyvää asiantuntemusta.

Käytännössä ongelmia kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisessa voi aiheutua siitä, että jotkin sisältövaatimukset korostuvat kaavoitusprosessissa huomattavasti muita enemmän. Yli 60 % kuntien ja maakunnan liittojen vastaajista ja myös enemmistö ympäristökeskusten vastaajista oli sitä mieltä, että olennaiset kysymykset nousevat yleensä esiin tasapainoisesti nykyisissä kaavoitusprosesseissa. Vaikka kokonaisarvio oli myönteinen, myös ongelmia nostettiin esiin. Maakuntakaavoissa ja yleiskaavoissa erityisesti yhdyskuntarakenne ja kaavatalous näyttävät saavan liian vähän huomiota. Tähän kysymykseen palataan tarkemmin myöhemmin. Asemakaavoituksessa taas kaupunkikuva, visuaalinen kaupunkiympäristö ja arkkitehtuuri tuntuvat jäävän jalkoihin. Sisältöön liittyvistä kysymyksistä erityisesti luonnonsuojeluun liittyvien asioiden katsottiin korostuvan liikaa siten, että ne peittävät alleen muita tavoitteita. Tätä mieltä oli 69 % kuntavastaajista ja 43 % maakunnan liittojen vastaajista. Kaavaratkaisu-

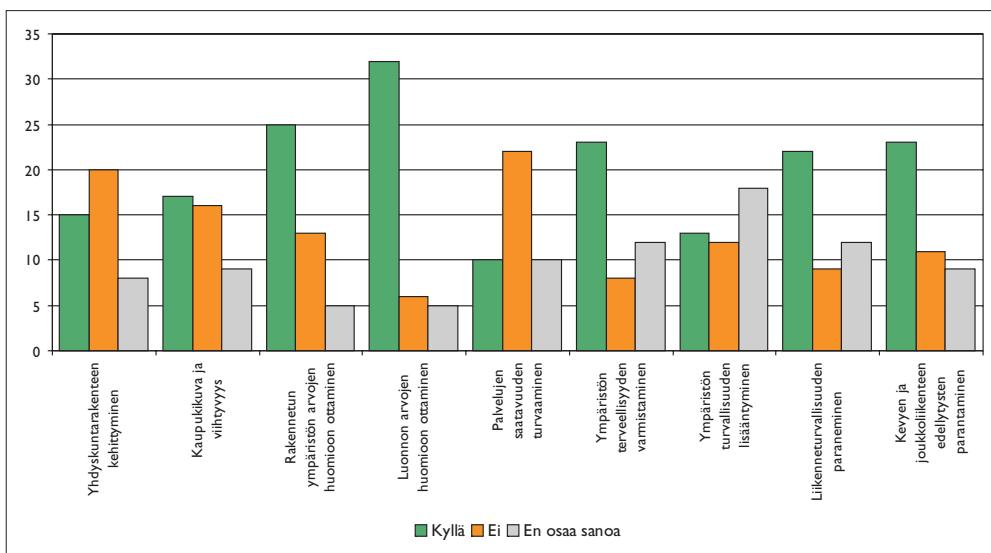
jen sisällön mainitaan myös jäävän menettelytapojen ja selvitysten varjoon.

Kaavojen valmistelussa on tehtävien valintojen ja päätösten tietopohjalla aiempaa merkittävämpi rooli. Laadukkaampi tieto lisää myös tehtävien päätösten laatua. Osallistumisen seurauksena kaavoituksessa nousee esille useampia näkökulmia. Kyselyyn vastanneista enemmistö näki, että päätöksenteko perustuu nykyisin aiempaa havaittavammalla tavalla laadittuihin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Erityisesti selvitysten mutta myös vaikutusten arviointien katsotaan vaikuttaneen myös ympäristön laatuun monissa kysymyksissä. Tämä tukee myös muista kyselyistä saatuja tuloksia. Selvityksiä ja vaikutusten arviointia käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutuminen on viime kädessä kiinni kaavojen toteutumisesta: vain toteutuvat kaavat tuottavat haluttua ympäristöä. Usein väitetään, että erilaisten vaihtoehtojen tarkastelu ja vaikutusten arviointi auttavat eri tahoja paremmin hyväksymään tehdyt valinnat perustelujen parantuessa. Kyselyyn vastanneista erityisesti maakunnan liitot mutta myös yli puolet kuntien vastaajista oli sitä mieltä, että vaihtoehtojen arviointi ja vertailu kaavoitusprosessien aikana on tehnyt luottamushenkilöille helpommaksi hyväksyä tehdyt ratkaisut ja sitoutua niihin. Sen sijaan kyselyyn vastanneet asiantuntijat arvioivat, että alueen asukkaisiin ja alueille rakentaviin vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen vertailu ei ole vaikuttanut kovinkaan paljon tai ainakin vaikutusta on ollut hankala arvioida. Alueellisten ympäristökeskusten edustajat näkevät sitoutumisen kaikkien ryhmien osalta paljon valoisampana kuin kunnat.

Myönteisiä ympäristömuutoksia nähtävissä – yhdyskuntarakenne ja palvelujen saavutettavuus kompastuskiviä

Kuntaliiton laatukyselyssä (Laine ym. 2005b) selvitettiin kokeneiden kaavoitusasiantuntijoiden käsityksiä siitä, voiko ympäristössä nähdä maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadittujen kaavojen seurauksena muutosta parempaan eräissä hyvän ympäristön kannalta keskeisissä asioissa.



Kuva 21. Eri vastaajaryhmien (kunnat, maakunnan liitot ja ympäristökeskukset) yhteenlaskettu näkemys siitä, voiko ympäristössä nähdä maankäyttö- ja rakennuslain aikana laadittujen kaavojen seurauksena muutosta parempaan esitetyissä asioissa (Laine ym. 2005b).

Vastausten perusteella voidaan todeta, että muutosta parempaan havaitaan monissa kysymyksissä. Erityisesti rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön huomioon ottamisessa sekä ympäristön terveellisyyden, liikenneturvallisuuden ja kevyt- sekä joukkoliikenteen edellytysten parantamisessa nähdään tapahtuneen myönteistä kehitystä. Sen sijaan yhdyskuntarakenteen kehitymi-

sessä ja palvelujen saatavuuden turvaamisessa tilanne nähdään selvästi kielteisempänä.

Vaikka yhdyskuntarakenteeseen ja palvelujen saatavuuteen liittyvät kysymykset ovat painokkaasti esillä maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelua koskeissa tavoitteissa, eri kaavojen sisältövaatimuksissa sekä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa, tämä ei näytä välittyvän käytäntöön ja muutosta parempaan näissä kysymyksissä ei ympäristössä ole toivotulla tavalla nähtävissä.

Ympäristöministeriö seuraa asukasbarometrin avulla asuinympäristöjen laatua ja asumistyytyväisyyttä yli 10 000 asukkaan taajamissa. Barometri on toteutettu vuosina 1998 ja 2004. Tällä aikajänteellä ei voida tehdä päätelmiä MRL:n aikana laadittujen kaavojen vaikutuksista elinympäristöön. Asukasbarometri kertoo kuitenkin asuinympäristöjen kehityksen suunnasta suhteessa alueiden käytön suunnittelun tavoitteisiin.

Kaikista vastaajista 95 % oli tyytyväisiä asuinalueensa viihtyisyyteen. Yli 90 % oli tyytyväisiä asuinalueen luonnonympäristöön ja kasvillisuuteen, rauhallisuuteen sekä ilman laatuun ja puhtauteen. Viiden vuoden aikana tyytyväisyys asuinalueen viihtyisyyteen ja luonnonympäristöön oli jonkin verran lisääntynyt. Häiriötekijäksi osoittautui liikenteen melu.

Pääosa vastaajista piti omaa asuinuutta miellyttävänä liikkumisympäristönä. Silti lasten liikenneturvallisuuden koettiin heikentyneen selvästi. 27 % vastaajista katsoi, ettei 7-vuotias lapsi voi liikkua asuinalueella turvallisesti ilman saattajaa. Viisi vuotta aikaisemmin tätä mieltä oli vain 22 % vastaajista.

Tyytyväisyys asuinalueen päivähoito- ja peruskoulupalveluihin oli lisääntynyt, vaikka näiden palvelujen tarjonta asuinalueella oli hienoisesti vähentynyt. Sen sijaan tyytyväisyys joukkoliikennepalveluihin oli vähentynyt. Tyytyväisyys ruokakauppapalveluihin oli lisääntynyt jonkin verran, mutta palvelujen tarjonnassa ja tyytyväisyydessä oli suuria asuinaluekohtaisia eroja. Tätä on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.4.

Yli 90% vastaajista oli tyytyväisiä asuinalueen puistoihin ja virkistysalueisiin. Tyytyväisyys oli jonkin verran lisääntynyt viiden vuoden aikana. Tyytyväisyys urheilu- ja pallokenttiin sekä lasten leikkipaikkoihin ei yltänyt samalle tasolle, mutta oli sekin lisääntynyt.

Yksi asukasbarometrin havainnoista on, että eri kokoisissa taajamissa ja eri tyyppisillä alueilla sijaitsevien asuinalueiden välillä on suuria eroja ja että erot kasvavat. Tämä koskee mm. ruokakauppapalveluja, joukkoliikenteen palveluja sekä auton käyttöä työ- ja kauppamatkoilla. Tämä tarkoittaa, että elinympäristöä koskevat tavoitteet toteutuvat eri tavoin eri kokoisissa taajamissa ja erityyppisillä alueilla sijaitsevilla asuinalueilla.

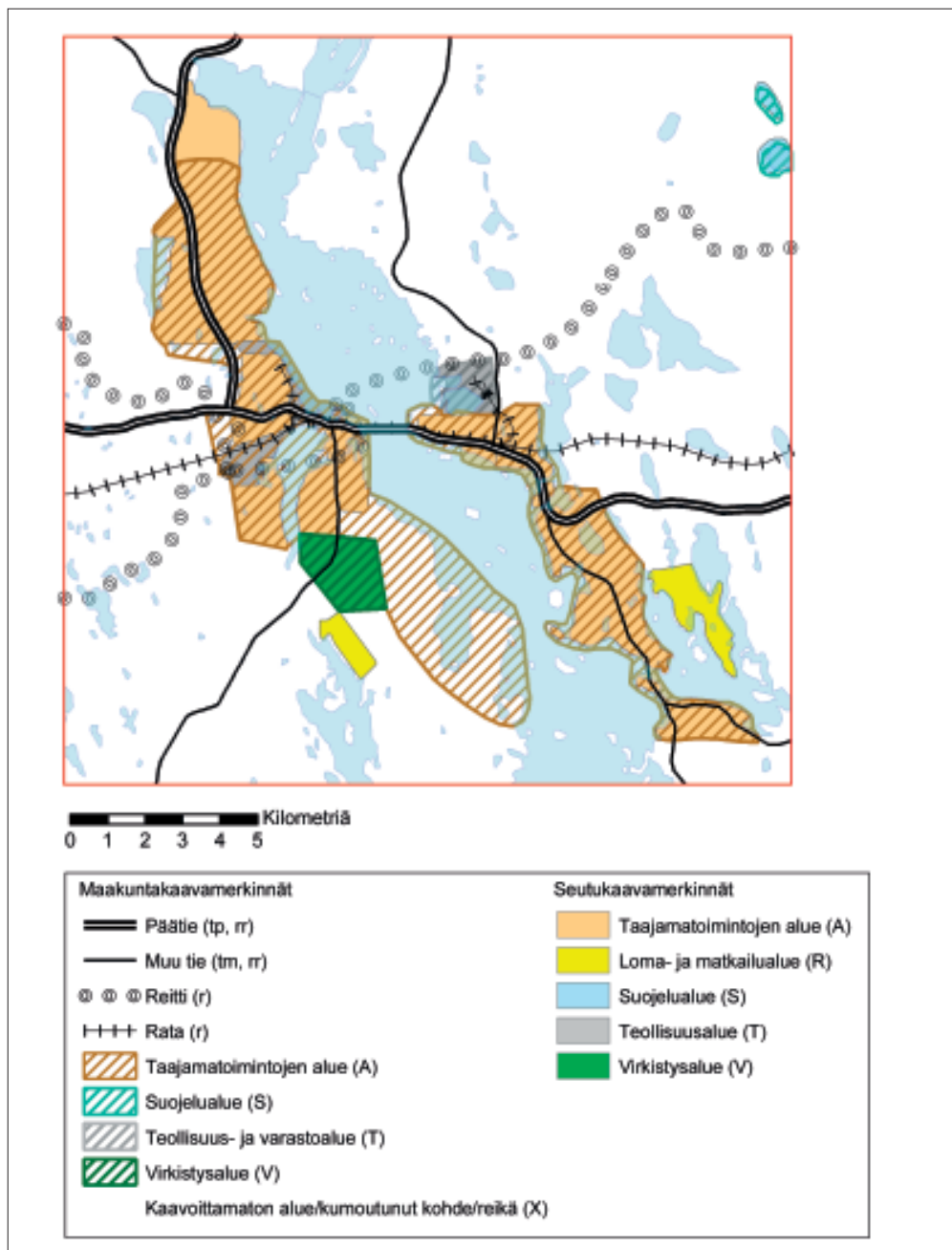
Asukasbarometri nostaa esiin koetun turvattomuuden eri väestöryhmiä erottavana tekijänä. Vanhukset ja naiset pelkäävät ja rajoittavat sen vuoksi liikkumistaan asuinalueella selvästi muita väestöryhmiä enemmän. Eniten pelkäävät vanhuskotitalouksiin kuuluvat. Heistä noin 30 % vastasi kokevansa pelkoa liikkua illalla kello 22 jälkeen asuinalueellaan. Pelontunteiden kokeminen oli kuitenkin hieman vähentynyt viidessä vuodessa. Turvattomuus rajoittaa myös lasten liikkumista. Huolestuttava kehityspiirre on, että lasten koettu liikenneturvallisuus oli viiden vuoden aikana selvästi heikentynyt.

Maakuntakaavat seutukaavoja yleispiirteisempiä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavajärjestelmässä maakuntakaavan tehtävänä on valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten ratkaiseminen. Maakuntakaavassa ei sen sijaan tulisi puuttua sellaisiin ratkaisuihin, jotka ovat pelkästään kuntien sisäiseen alueiden käyttöön liittyviä. Tämän seurauksena laissa korostetaan maakuntakaavan luonnetta yleis-

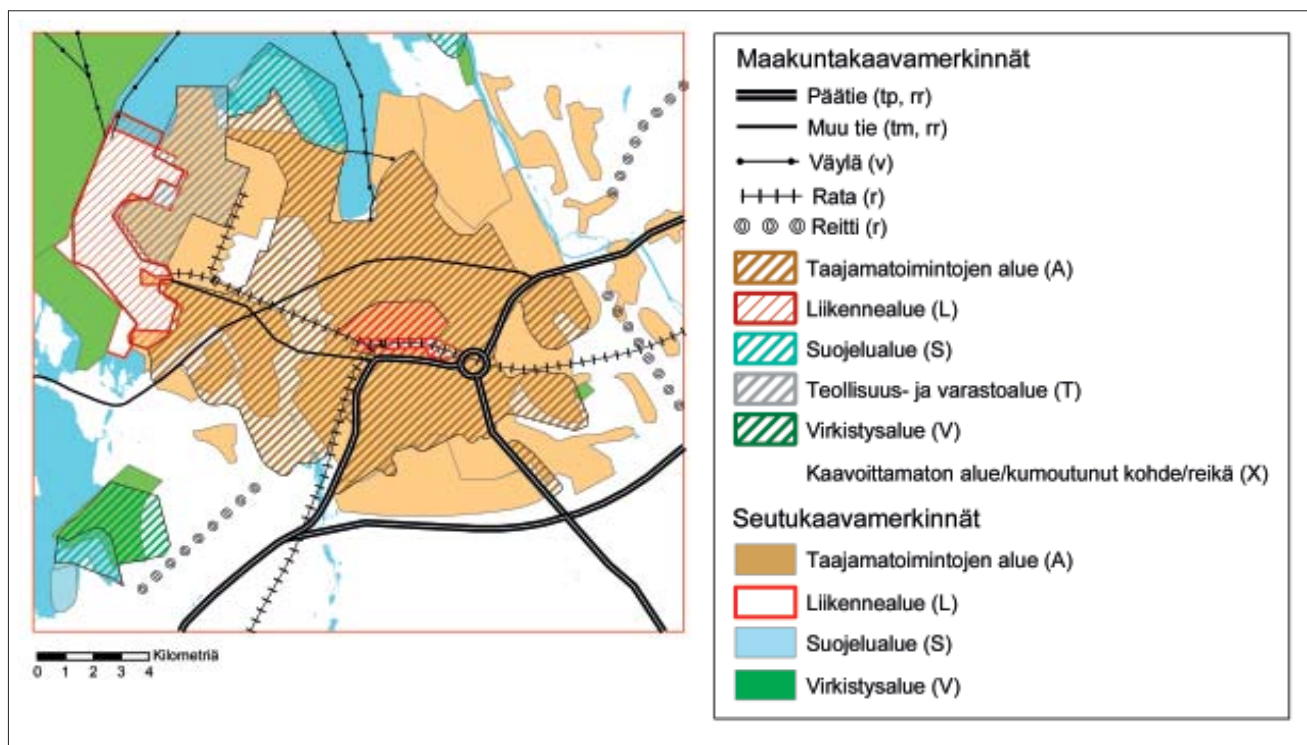
piirteisenä suunnitelmana. Sekä AKSU-selvityksen (Puustinen–Hirvonen 2005), että myös maakuntakaavoittajakyselystä (Ympäristöministeriö 2005b) saatujen vastausten perusteella kehitys näyttää kulkeneen toivottuun suuntaan. Maakuntakaavoittajakyselyyn vastanneista vajaa 90 % oli sitä mieltä, että yleispiirteisyyden korostaminen MRL:n säännöksissä on merkittävästi tai melko paljon muuttanut maakuntakaavan sisältöä seutukaavaan verrattuna. Joidenkin vastaajien mielestä yleispiirteisyyden vaatimusta on korostettu jopa liikaa maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kustannuksella.

Maakuntakaavoituksen sisällöllisten tavoitteiden toteutumisen selvittämiseksi suoritettiin sisältövertailu kolmen, samaa aluetta koskevan seutu- ja maakuntakaavan²⁾ välillä (Kallio–Kaartinen 2005). Selvityksen perusteella taajamatoimintojen ja niihin liittyvien muiden rakennettujen alueiden rajaukset näyttivät olevan kahdessa maakuntakaavassa väljempiä ja yhdessä selvästi suppeampia kuin vastaavassa seutukaavassa. Sama voidaan todeta myös, jos maakuntakaavan taajamarajauksia verrataan olemassa olevaan taajamarakenteeseen.



Kuva 22. Esimerkki Itä-Lappia koskevien seutu- ja maakuntakaavojen taajamavarauksista (Kallio–Kaartinen 2005).

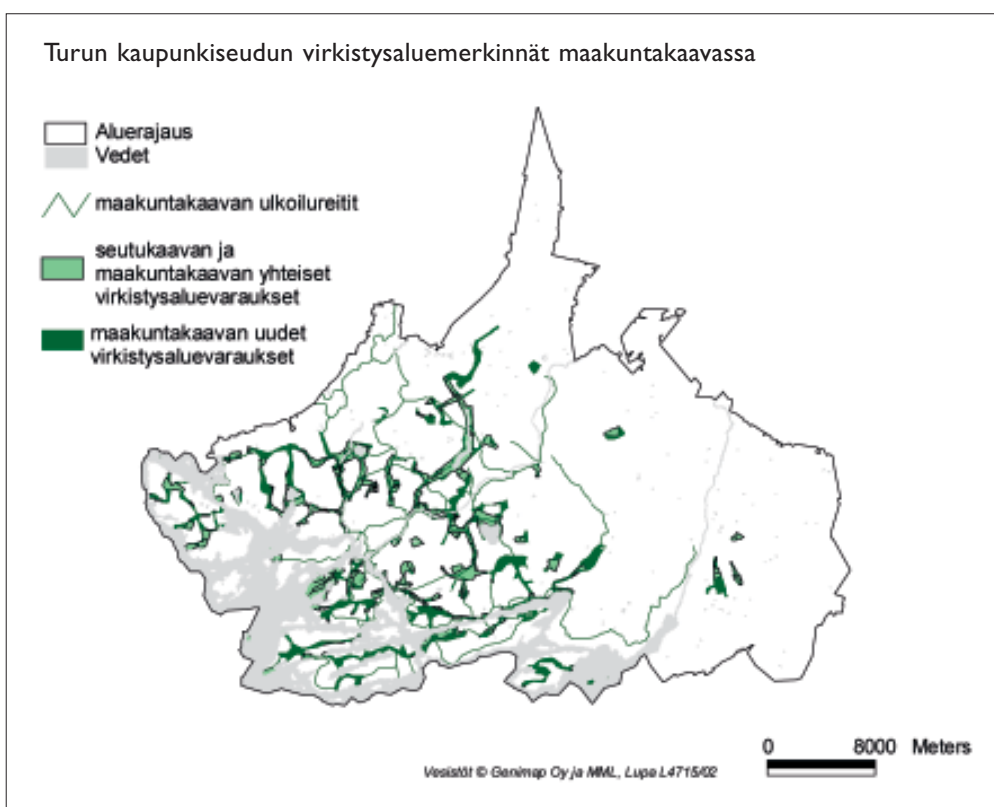
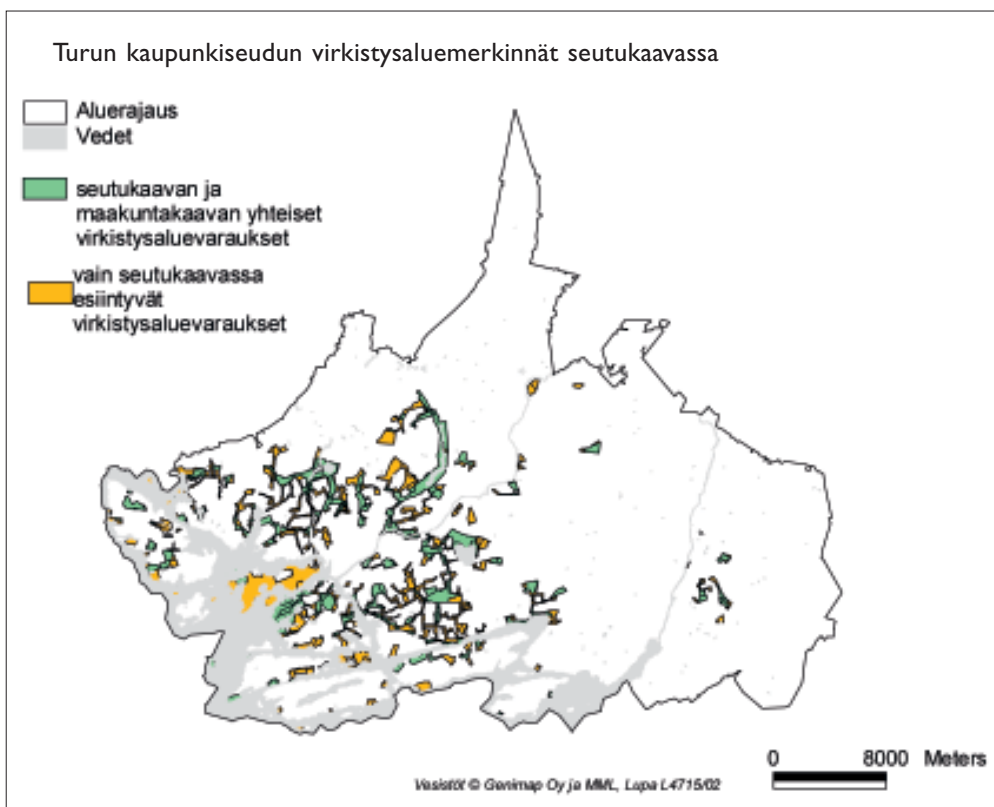
²⁾ = Turun kaupunkiseutua, Keski-Pohjanmaata ja Itä-Lappia koskevat seutu- ja maakuntakaavat.



Kuva 23. Esimerkki Keski-Pohjanmaata koskevien seutu- ja maakuntakaavojen taajamavarouksista (Kallio-Kaartinen 2005).

Virkistysalueiden kokonaispinta-ala on kahdessa maakuntakaavassa säilynyt lähes samana tai hieman pienempänä kuin vastaavien seutukaavojen virkistysaluevara-
aukset. Yhdessä maakuntakaavassa on sitä vastoin usea seutukaavan suuri vir-
kistysaluevaraus muuttunut maa- ja metsätalousvaltaiseksi alueeksi tai MU -
alueeksi (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla ulkoilun ohjaamistarvetta). Vir-
kistystarpeita on maakuntakaavoissa myös useassa tapauksessa osoitettu ulkoi-
lureitti- ja kohdemerkinnöillä varsinaisten aluevarausten sijasta.

Kaavavertailun perusteella voidaan todeta, että maakuntakaavojen yleis-
piirteisyys seutukaavaan verrattuna voidaan havaita kaikissa tarkastelun koh-
teena olevissa kaavoissa. Aluevarauksia on vähemmän, niiden koko on suurempi
ja aluevarausten muodot sisältävät etenkin kaupunkialueilla vähemmän yksi-
tyiskohtia. Maakuntakaavoissa eri merkintätapoja on yleensä käytetty monipuol-
lisemmin mm. siten, että aluevarauksia on korvattu kohde- ja reittimerkinnöillä.
Myös kaavamääräyksiä on käytetty esimerkiksi yksityiskohtaisempien virkis-
tystarpeiden turvaamiseen. Maakuntakaavan yleispiirteistymisestä seuraa yleensä
myös aiempaa väljempi taajamatoimintojen mitoitus. Sen mahdollisia kielteisiä
vaikutuksia yhdyskuntarakenteen hajaantumiskehitykseen on joissakin maakun-
takaavoissa pyritty lieventämään mm. alueiden toteuttamisjärjestystä ohjaavien
suunnittelumääräysten avulla.



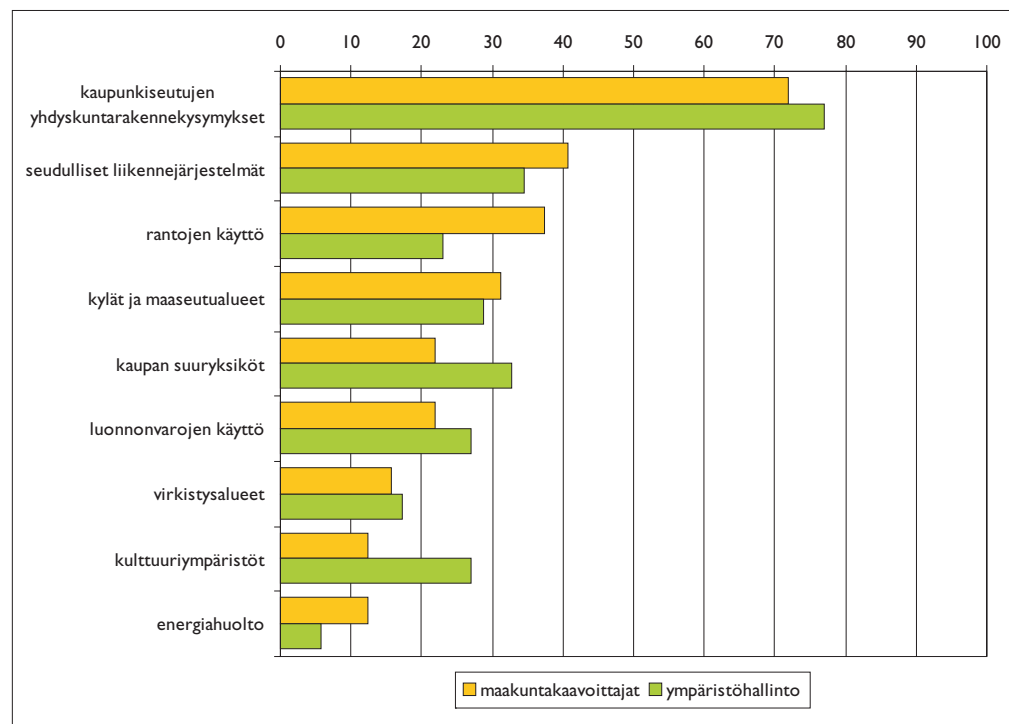
Kuvat 24 ja 25. Virkistysaluevaraukset Turun kaupunkiseutua koskevassa seutu- ja maakuntakaavassa. Seutukaavan melko sirpaleisen verkoston sijasta Turun kaupunkiseudun maakuntakaavaan sisältyy mitoitukseltaan lähes vastaavan suuruinen mutta aiempaa selkeämpi, suojelualueiden täydentämä viheralueverkosto reitteineen (Kallio-Kaartinen 2005).

Alue- ja yhdyskuntarakenne sekä liikenne painottuvat maakuntakaavoissa

Yleispiirteisyyttä korostavien säännösten lisäksi maakuntakaavan sisältöön ovat maakuntakaavoittajakyselyn perusteella eniten vaikuttaneet valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, viranomaisiin kohdistuvaa maakuntakaavan edistämismisvelvoitetta, ylikunnallisuuden vaatimusta sekä maakuntakaavan kehittämispoliittista roolia korostavat MRL:n säännökset. Kaikkien näiden osalta yli puolet maakuntakaavoittajakyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että kyseiset säännökset ovat vaikuttaneet merkittävästi tai melko paljon maakuntakaavan sisältöön.

Tarkasteltaessa maakuntakaavoituksen painottumista eri sisältökysymyksiin saadaan AKSU -selvityksestä ja maakuntakaavoittajakyselystä jossakin määrin erisuuntaisia tuloksia. Noin 80 % maakuntakaavoittajista ja 70 % ympäristöhallinnon edustajista oli AKSU -selvityksessä valinnut maakunnan tarkoituksenmukaisen alue- ja yhdyskuntarakenteen kolmen maakuntakaavoituksessa eniten painottuneen sisältövaatimuksen joukkoon. Myös maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten sekä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisen nähtiin painottuvan maakuntakaavoituksen sisällössä.

Maakuntien liittojen suunnittelujohtajille suunnatun voimavarakyselyn mukaan selvästi eniten resursseja on kohdistettu liikenteen suunnitteluun. Seuraavina tulevat tämän kyselyn mukaan aluerakenteeseen, luonnonarvojen vaalimiseen sekä kaupan sijoittumiseen liittyvät suunnittelukysymykset.



Kuva 26. Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaukset kysymykseen: "Mihin pitäisi suunnata nykyistä suurempi osa maakuntakaavoituksen resursseista?" (Puustinen–Hirvonen 2005).

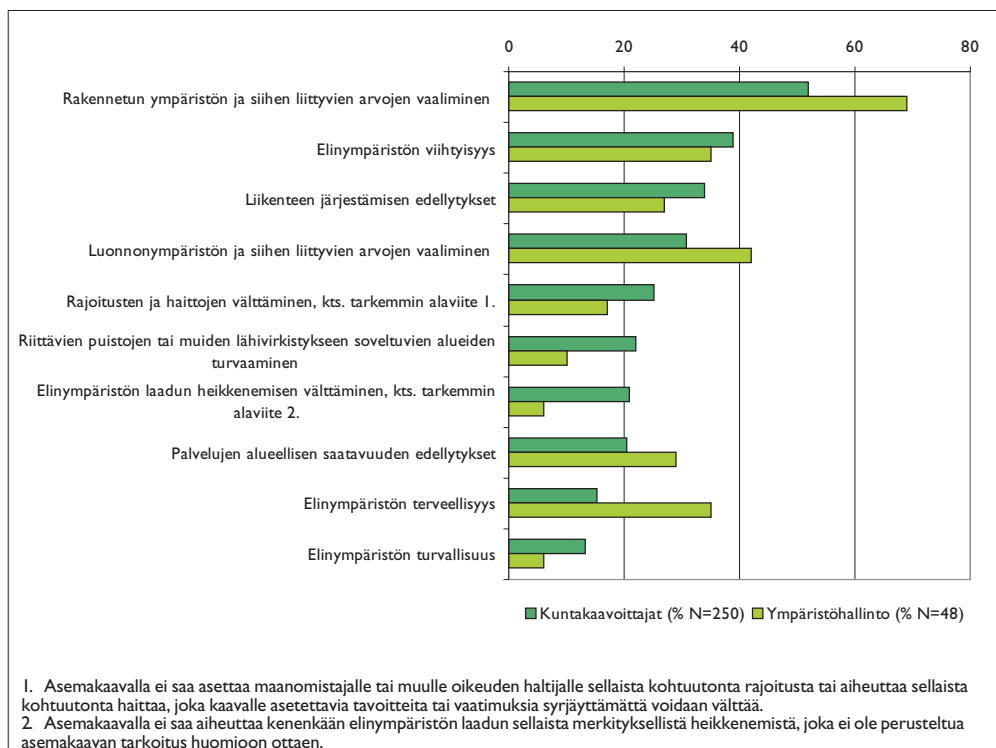
Kun AKSU -selvityksessä kysyttiin maakuntakaavoittajilta ja ympäristöhallinnon edustajilta sitä, mihin pitäisi suunnata nykyistä suurempi osa maakuntakaavoituksen resursseista, yli 70 % oli sitä mieltä, että kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennekysymykset vaativat nykyistä suurempaa huomiota. Myös seudullisiin liikennejärjestelmiin sekä maakuntakaavoittajien keskuudessa rantojen suunnitteluun katsottiin tarvittavan nykyistä suurempaa panostusta.

Maakuntakaavoittajille kohdistetussa kyselyssä tiedusteltiin myös heidän käsityksiään maakuntakaavan merkintä- ja määräysjärjestelmästä. Lähes 80 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ympäristöministeriön kaavamerkintäpäättöksen mukaiset kaavamerkinnot vastaavat käytännön tarpeita. Noin 70 %:n mielestä nykyinen merkintä- ja määräysjärjestelmä tarjoaa riittäviä välineitä alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteiden ja alueiden osoittamiseen. Vain hieman yli 10 % vastaajista oli sitä mieltä, että nykyinen merkintä- ja määräysjärjestelmä rajoittaa liikaa maakuntakaavan esitystapaa. Suurin piirtein yhtä monen mielestä maakuntakaavan esitystavassa on nyt päinvastoin liian paljon liikkumatilaa.

Maakuntakaavamerkintöjen käyttökelpoisuutta tiedusteltiin maakuntakaavoittajilta myös edellisen seurantaraportin valmistelun yhteydessä. Tällöin vain vajaa puolet oli sitä mieltä, että merkinnot vastaavat käytännön tarpeita. Voitaan näin ollen olettaa, että kokemuksen karttuessa maakuntakaavoittajat ovat oppineet hyödyntämään aiempaa paremmin tarjolla olevia merkintä- ja määräysmekanismia ja arvioimaan niitä tätä kautta myös aiempaa myönteisemmin.

Sisällölliset painotukset kuntakaavoituksessa

Kysyttäessä AKSU -selvityksessä sisältövaatimusten painottumista kuntakaavoituksessa painottuivat sekä yleis- että asemakaavatasolla melko runsaasti rakennetun ympäristön ja kulttuuriperinnön arvoihin liittyvät kysymykset.

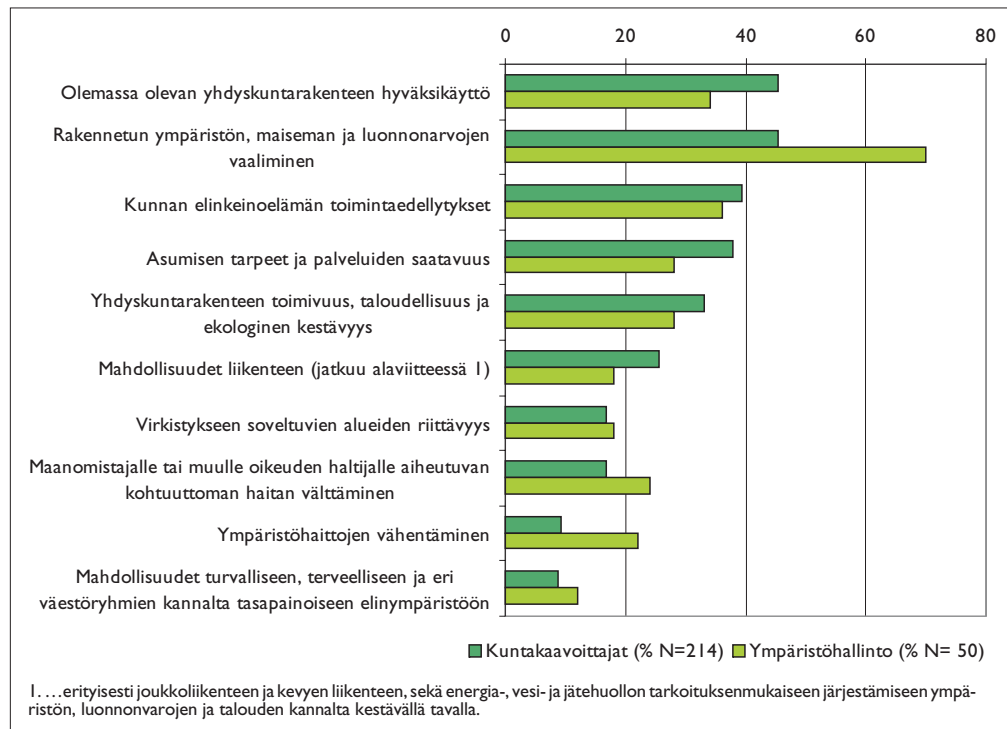


Kuva 27. Asemakaavoituksen sisältövaatimusten painottuminen, ympäristökeskusten ja kuntakaavoittajien vastaukset (Puustinen–Hirvonen 2005).

Erityisen selkeästi rakennetun ympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen painottui asemakaavatasolla. Ympäristöhallinnon vastaajista lähes 70 % valitsi sen kolmen eniten painottuneen sisältövaatimuksen joukkoon. Ympäristöhallinnon vastauksissa näytävät muutenkin korostuneen suojelun tai elinympäristön laatuun liittyvät normipohjaiset vaatimukset. Toiseksi eniten painottuneena sisältövaatimuksena ympäristöhallinto piti luonnonympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaalimista ja kolmantena elinympäristön terveellisyyttä. Tämä tarkoitti

taa käytännössä, että esimerkiksi meluun, pilaantuneisiin maihin ja ilman laatuun liittyvät kysymykset ovat paljon esillä.

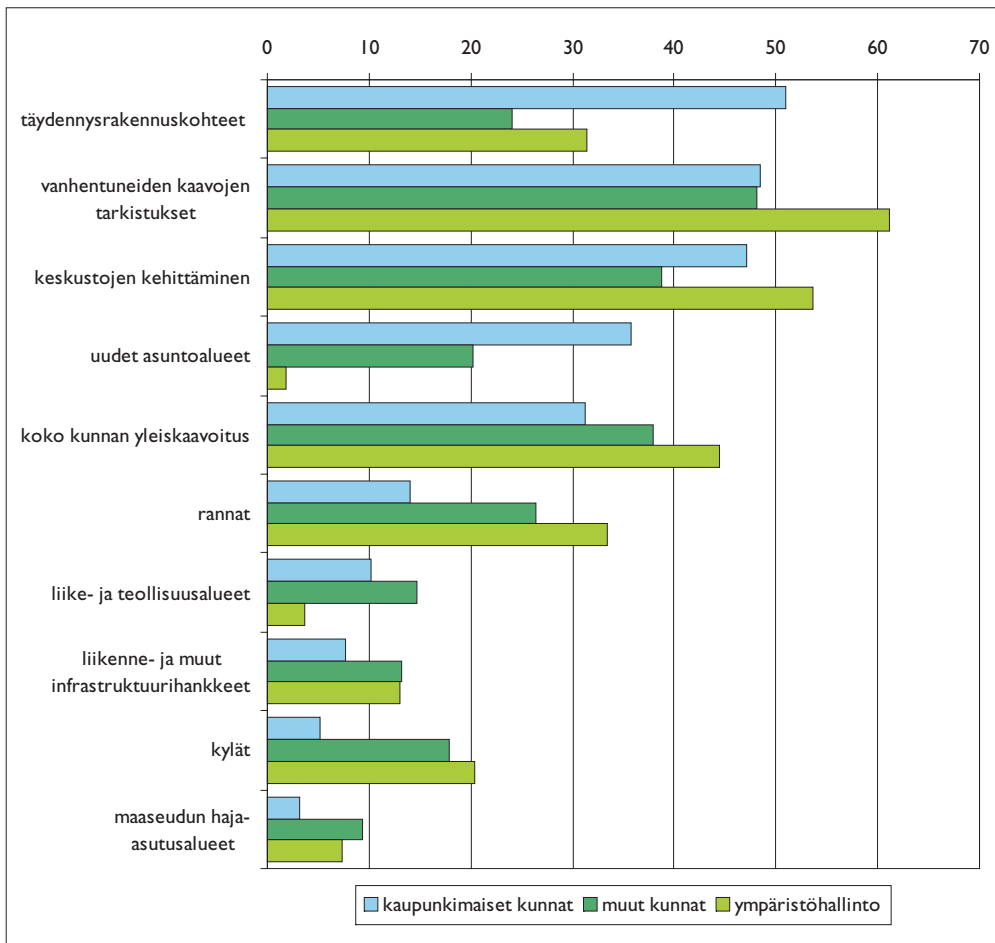
Kuntakaavoittajien vastauksissa kolmen eniten painottuneen sisältövaatimuksen joukossa olivat elinympäristön viihtyisyys ja liikenteen järjestämisen edellytykset. Tämä näyttää viittaavan siihen, että elinympäristön viihtyisyys nähdään laajempänä elinympäristön laatuun liittyvänä määritelmänä, joka pitää sisällään myös elinympäristön terveellisyyteen ja turvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Liikenteen järjestämiseen liittyvänä kysymyksenä nähdään varmasti myös liikenneturvallisuuteen liittyvät asiat.



Kuva 28. Yleiskaavoituksen sisältövaatimusten painottuminen, ympäristöhallinnon ja kuntakaavoittajien vastaukset (Puustinen–Hirvonen 2005).

Rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen painottuu myös yleiskaavoituksen sisältöä koskevassa keskustelussa. Ympäristöhallinto näkee tämän näkökulman yleiskaavoissa yhtä tärkeänä kuin asemakaavatasollakin. Kuntakaavoittajien vastauksissa tämän painotuksen rinnalle nousevat yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset. Noin 45 % kaavoittajista (ympäristöhallinnon vastaajista noin kolmannes) nosti yleiskaavan sisältövaatimuksista esille olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäytön. Sekä kuntakaavoittajat että ympäristöhallinto painottavat myös kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytysten huomioon ottamista yleiskaavatasolla.

Yleiskaavatasolla eivät korostu kovin voimakkaasti elinympäristön laatuun ja sosiaaliseen toimivuuteen liittyvät kysymykset. Yleiskaavoituksen yhteys näiden kysymysten käsittelyyn nähdään etäisempänä kuin asemakaavatasolla.



Kuva 29. Kuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaukset kysymykseen: "Mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa kuntakaavoituksen resursseista?" (Puustinen–Hirvonen 2005).

AKSU -selvityksessä tiedusteltiin myös vastaajien näkemyksiä siitä, mihin pitäisi suunnata nykyistä suurempi osa kuntakaavoituksen resursseista. Kaikkien vastaajien joukossa korostuivat erityisesti vanhentuneiden kaavojen tarkistukset. Kaavojen vanhentuneisuus nähdään siten selkeästi ongelmana.

Muina kysymyksinä korostettiin keskustojen kehittämistä ja erityisesti kaupunkimaisissa kunnissa täydennysrakennuskohteita. Tähän näkökulmaan liittyy se, että myös yleiskaavatasolla kuntakaavoittajat painottivat olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöä.

Näiden lisäksi koko kunnan yleiskaavoitus oli ympäristöhallinnon ja muiden kuin kaupunkimaisten kuntien mielestä kolmen tärkeimmän suunnittelutarpeen joukossa. Kaupunkimaiset kunnat pitivät tätä hieman vähemmän tärkeänä.

3.4 Kaupan säännösten toimivuus

Päätelmiä:

1. Päivittäistavaramyymälöiden pitkään jatkunut väheneminen on hidastunut. Pienten, myyntialtaan 100–400 m² suuruisten myymälöiden lukumäärä ja myyntiosuus ovat kasvaneet, paljolti aukiolosäännösten ansiosta. Kaavoituksen keinot eivät yksin riitä lähipalvelujen turvaamiseen.
2. Asuinalueiden erot ovat kasvaneet kaupan palvelutarjonnassa. Suurissa, yli 50 000 asukkaan taajamissa palvelut ovat säilyneet ennallaan tai hienoisesti parantuneet. Pienissä, 10 000–20 000 asukkaan taajamissa ne ovat olennaisesti heikentyneet.
3. Päivittäistavarakaupan suuryksiköitä on ohjattu kaavoituksella aikaisempaa määrätietoisemmin kaupunki- ja kuntakeskuksiin sekä kaupunkiseutujen alakeskuksiin. Erikoiskaupan suuryksiköt ja myymäläkeskittymät ovat olleet ohjauksen kannalta hankalampia.
4. Keskustojen kehittämisprojekteja on käynnistetty useissa kunnissa. Niiden ansiosta ydinkeskustojen viihtyisyys ja vetovoima ovat lisääntyneet. Keskustojen kiinnostavuus myös suuryksiköitten sijoituspaikkana on kasvanut.
5. Kaupan sijainnin ohjauksessa tarvittava kaavallinen valmius on parantunut erityisesti maakunta-kaavoituksen etenemisen ansiosta. Kaavoitus on kuitenkin monilla seuduilla kesken, mikä hankaloittaa ohjausta.
6. Kaupan toimintaympäristön ja rakenteen nopeiden ja vaikeasti ennakoitavien muutosten takia kaavojen ajanmukaisuudesta huolehtiminen tulee olemaan myös vastaisuudessa vaativa tehtävä.
7. Palveluverkkoselvitykset ovat edistäneet yhteistyötä kaupunkiseuduilla kaupan palvelurakenteen kehittämisessä.
8. Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset vastaavat ohjaustarvetta. Myymälöiden laajennuksia ja vähittäiskaupan myymäläkeskittymiä koskevat säännöstaristukset ovat selkiyttäneet tulkintaa ja ohjausta.

Lain tavoitteet ja keskeiset säännökset

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena oli parantaa kuntien ja maakuntien liittojen mahdollisuuksia ohjata kaavoituksella kaupallisen palvelurakenteen kehitystä. Kauppaa koskevien erityisten säännösten lisäksi pidettiin tarpeellisena vahvistaa maakunta- ja yleiskaavoituksen roolia kaupan sijainnin ohjauksessa sekä tukea kuntien yhteistyötä erityisesti kaupunkiseuduilla.

Erityinen ohjaus kohdistettiin keskustojen ulkopuolelle sijoittuviin vähittäiskaupan suuryksiköihin. Suuryksiköksi määriteltiin yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruinen vähittäiskaupan myymälä kuitenkin niin, että paljon tilaa vaativa erikoistavaran kauppa rajattiin sääntelyn ulkopuolelle (MRL 114 §). Maakunta- tai yleiskaavassa tarkoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella vähittäiskaupan suuryksikön sijoittamiselta edellytettiin, että alue on asemakaavassa osoitettu kyseiseen tarkoitukseen (MRL 58.3 §, Asemakaavan oikeusvaikutukset). Asemakaavan sisältövaatimukseen sisällytettiin edellytysten luominen palvelujen alueelliselle saatavuudelle (MRL 54.2 §, Asemakaavan sisältövaatimukset). Lisäksi rakennuksen käyttötarkoituksen muutos vähittäiskaupan suuryksiköksi tuli rakennuslupamenettelyn piiriin (MRL 125.4 §, Rakennuslupa). Nämä säännökset tulivat kiireellisinä sovellettaviksi jo maaliskuussa 1999.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä tarkistettiin vuonna 2004. Tarkistustarve tuli esiin vuoden 2002 seurannassa. Maankäyttö- ja rakennuslain

58 §:ään lisättiin 4 momentti, jonka mukaan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä sovelletaan myös vähittäiskaupan myymälän laajentamiseen tai muuttamiseen suuryksiköksi sekä vähittäiskaupan suuryksikön laajentamiseen sekä sellaisen myymäläkeskittymän rakentamiseen, joka on vaikutuksiltaan vähittäiskaupan suuryksikköön verrattavissa. Säännös koskee merkittävää laajennusta, jonka ohjeellisenä rajana on pidetty 1 500 kerrosneliömetriä tai 25 prosenttia.

Havaintoja ja johtopäätöksiä arviointiraportissa 2002

Vuoden 2002 seurannassa arvioitiin, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjaus oli vielä paljolti asemakaavoituksen varassa. Maakuntakaavojen laatiminen oli tuolloin vasta päässyt käyntiin ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joihin sisältyy melko yksilöityjä kaupan suuryksiköiden sijaintia koskevia periaatteita, olivat olleet voimassa vasta puoli vuotta.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteiden toteutumisen arviointi todettiin tuolloin ennenaikaiseksi. Suurin osa seurantajakson 2000–2002 aikana toimintansa aloittaneista suuryksiköistä oli vielä toteutettu vanhan rakennuslain nojalla.

Seurannan jatkamista pidettiin tarpeellisenä kokonaiskuvan saamiseksi ohjauksen toimivuudesta ja lain kauppaa koskevien tavoitteiden toteuttamisesta. Kaupan säännösten ja kaavajärjestelmän toimivuuden lisäksi todettiin tarve seurata kaupan palvelujen kehitystä sekä kaupan toimintaympäristön ja kilpailutilanteen kehitystä.

Kaupan toimintaympäristön muutoksia

Tämän seurantajakson 2002–2005 aikana kaupan toimintaympäristöä on merkittävimmin muuttanut kaupan kansainvälistyminen. Suomalaiset kauppaketjut ovat laajentaneet toimintaansa ulkomailla ja ulkomaiset kaupan toimijat Suomessa. Erikoiskaupan alalla ulkomaisia yrityksiä on toiminut Suomessa jo pitempään. Päivittäistavarakaupassa ensimmäinen ulkomainen ketju (LIDL) aloitti toimintansa Suomessa vuonna 2002. Myös sellaisten uusien myymäläkonseptien kuten erikoiskaupan keskusten (ns. retail park) taustalla on kansainvälisiä kiinteistöalan yrityksiä.

Kansainvälistymisen merkittävin vaikutus on ollut kilpailun lisääntyminen Suomen vähittäiskaupamarkkinoilla (Niilola ym. 2003 ja Kiuru ym. 2004). Lisääntyvän kilpailun odotetaan parantavan vähittäiskaupan tehokkuutta ja alentavan hintatasoa. Tässä suhteessa se vaikuttaa myönteisesti kansantalouteen ja kuluttajien asemaan. Toisaalta kilpailun kiristymisen odotetaan edelleen harventavan myymäläverkkoa ja heikentävän siten tiettyjen kuluttajaryhmien osalta palvelujen saatavuutta. Kansainvälistymisen arvioidaan myös lisäävän kilpailua parhaista kauppapaikoista. Kilpailun näkökulmasta kauppaan kohdistuva yhteiskunnallinen sääntely on nähty kilpailua rajoittavana tekijänä. (Kiuru ym. 2004).

Maassamuutto on edelleen jatkunut voimakkaana. Se on tuonut uutta osto-voimaa kasvuseuduille ja lisännyt niillä uusien palvelujen tarvetta. Kaupan uusperustanta onkin suuntautunut erityisesti näille alueille. Ympäristöministeriön seurannan mukaan lähes puolet suurmyymälähankkeista sijoittui vuonna 2002 Helsingin seudun kuntiin (Santasalo ym. 2003). Tutkimuksessa oli mukana kymmenen kaupunkiseutua, joiden alueella asuu noin puolet maan väestöstä. Kysynnän kasvun odotetaan suuntautuvan päivittäistavarakauppaa voimakkaammin erikoiskauppaan. Nämä kasvuodotukset ovat vaikuttaneet mm. uusien erikoiskaupan keskusten rakentamiseen. Retail park-tyyppisiä erikoiskaupan keskuk-
sia on toteutettu tai niitä koskevia hankkeita on vireillä suurimmilla kaupunki-
seuduilla.

Kaupan toimintaympäristöön vaikuttaa myös yhteiskunnallinen sääntely. Vähittäiskaupan aukioloa koskeva uusi laki tuli voimaan tammikuussa 2001. Se mahdollisti pienten, myyntialaltaan 100–400 m² suuruisten päivittäistavarakauppojen aukiolon sunnuntaisin. Lailla pyrittiin vahvistamaan pienten kauppojen kilpailuasemaa suhteessa suuriin myymälöihin sekä kioskeihin ja huoltoasemamyymälöihin. Päivittäistavarakauppa on arvostellut aukioloa koskevaa lakia siitä, että se asettaa eri tyyppiset myymälät kilpailun kannalta eriarvoiseen asemaan. Sillä on kuitenkin ollut myönteinen vaikutus palvelujen saatavuuteen (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005). Toinen kaupan toimintaympäristöön vaikuttava muutos on edellä mainittu vähittäiskaupan myymäläkeskittymien tulo aikaisemmin vain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeneen ohjauksen piiriin.

Kaupan palvelurakenteen kehitys vuosina 2002–2005

Päivittäistavarakaupan rakenteen muutos on jatkunut pääpiirteissään entisen suuntaisena. Suurimmat myymälätyypit (hypermarketit, tavaratalot ja isot supermarketit) ovat kasvattaneet osuuttaan myynnistä. Myymälöiden lukumäärä on edelleen vähentynyt, mutta merkittävästi aikaisempaa hitaammin. Uutta on ollut pienten, myyntialaltaan 100–400 neliömetrin suuruisten päivittäistavarmyymälöiden aseman vahvistuminen. Ne lisäsivät vuosina 2001–2004 lukumääränsä ja myyntiään. Häviäjiä olivat pienet supermarketit, joiden lukumäärä ja myynti ovat vähentyneet.

Taulukko 1. Päivittäistavarakaupan myymälätyyppien kehitys 1.1.2001–1.1.2005 (Kauppa- ja teollisuusministeriö 2005).

Myymälätyyppi	Lukumäärä 1.1.2001	Lukumäärä 1.1.2002	Lukumäärä 1.1.2003	Lukumäärä 1.1.2004	Lukumäärä 1.1.2004	Muutos määrä 2001– 2005
Hypermarketit (2 500 m ² tai yli)*	97	103	106	106	115	+18
Tavaratalot ja isotsupermarketit (1 000 m ² tai yli)	495	501	533	580	636	+141
Supermarketit, pienet (400–999 m ²)	724	635	600	561	491	–233
Valintamyymälät, isot (200–399 m ²)	995	1057	1101	1108	1163	+ 168
Valintamyymälät, pienet (100–199 m ²)	721	694	648	649	649	–72
Pienmyymälät (alle 100 m ²)	665	565	545	525	530	–135
Erikoismyymälät ja hallit	628	610	630	600	608	–20
Yhteensä	4325	4165	4163	4129	4192	–133
Myymäläautot ja -veneet	94	87	75	62	56	
Lopettaneet (todelliset)	296	225	139	155	167	
Aloittaneet (todelliset)	68	65	89	115	141	
* myyntipinta-ala						
Lähde: A.C.Nielsen päivittäistavarakaupan myymälärekisteri						

Päivittäistavaramyymälöiden lukumäärän vähenemisen hidastuminen ja pienmyymälöiden lukumäärän kasvu on asuinalueiden lähipalvelujensaatuuden kannalta merkittävä muutos. Tämän kehityksen on arvioitu johtuvat ensisijaisesti sunnuntaiaukiolon sallimisesta pienille alle 400 m²:n myymälöille ja vain osittain vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksesta. Kaavoituksen rajoittuneet mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen saatavuuteen tulivat esiin myös Kuntaliiton laatukyselyssä. Myös palvelujen väestöpohjan vahvistumisen suurimmilla kaupunkiseuduilla arvioidaan tukeneen tätä kehitystä.

Erikoiskaupassa myynti on kasvanut päivittäistavarakauppaa nopeammin. Myymälöiden lukumäärä on kasvanut koko 2000-luvun. Kasvu on kanavoitunut toimialasta riippuen keskustoihin ja aluekeskuksiin tai keskustojen ulkopuolisille erikoiskaupan alueille.

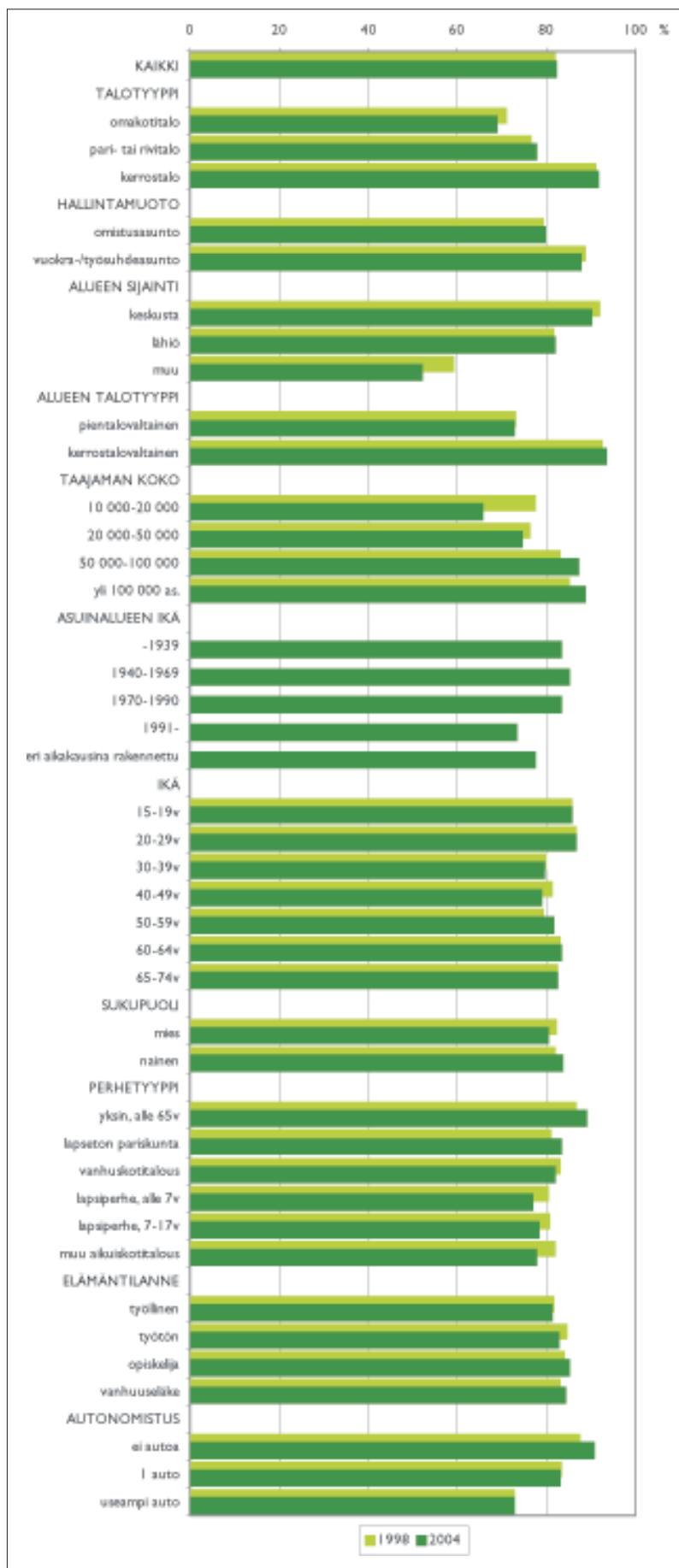
Palvelujen saatavuus

Eri kokoisten taajamien ja eri tyyppisten asuinalueiden erot ovat kasvaneet päivittäistavarakaupan palvelujen suhteen. Havainto perustuu vuosina 1998 ja 2004 toteutettuun ympäristöministeriön asukasbarometriin (Strandell 2005), joka mittaa asukaskastyytyväisyyttä yli 10 000 asukkaan taajamissa.

Asukasbarometrin mukaan ruokakaupan omalla asuinalueella omaavien osuus on pysynyt samana (82 %) kuin viisi vuotta sitten. Kehitys on kuitenkin kulkenut eri suuntiin eri kokoisissa taajamissa sijaitsevilla asuinalueilla sekä sijainniltaan ja talotyyppiltään erilaisilla asuinalueilla. Viiden vuoden aikana palvelut olivat jonkin verran parantuneet yli 50 000 asukkaan taajamissa, mutta heikentyneet oleellisesti 10 000–20 000 asukkaan taajamissa, joissa ruokakaupan omaavien osuus oli laskenut 78 %:sta 66 %:iin. Vastaava kehitys oli havaittavissa myös sijainniltaan erilaisilla asuntoalueilla. Keskustoissa tilanne oli hieman heikentynyt, lähioissa säilynyt ennallaan ja selvästi huonontunut muilla alueilla, jotka ovat pääosin taajamien reunoilla sijaitsevia pientaloalueita. Näillä alueilla ruokakaupan omaavien osuus oli pudonnut 59 %:sta 52 %:iin. Kerrostalo- ja pientalovaltaisilla alueilla ei ollut tapahtunut mainittavia muutoksia: kerrostaloalueilla yli 93 %:lla oli ruokakauppa asuinalueella ja pientalovaltaisilla alueilla vastaava osuus on edelleen huomattavasti pienempi noin 73 %.

Ruokakauppa oli säilyttänyt asemansa asuinalueen toivotuimpana palveluna. Ruokakauppal palveluihin tyytyväisten osuus oli jonkin verran noussut, mutta tyytyväisyydessä oli suuria eroja asuntoalueiden välillä. Tyytyväisyys heijastaa suoraan sitä, onko asuntoalueella ruokakauppa vai ei. Tyytyväisimpiä oltiin suurissa taajamissa, keskustoissa ja kerrostalovaltaisilla alueilla ja tyytymättömmimpiä pienissä taajamissa, keskustojen ja lähioiden ulkopuolisilla alueilla sekä pientalovaltaisilla alueilla. Autottomat, jotka autollisia useammin asuvat hyvän palvelutason alueilla, olivat auton omistajia tyytyväisempiä.

Auton käyttö kauppamatkoilla pääasiallisena kulkutapana oli viidessä vuodessa yleistynyt: 57 % vastaajista kulki autolla ruokakauppaan, kun heidän osuutensa viisi vuotta aikaisemmin oli 50 %. Eniten auton käyttö oli lisääntynyt 10 000–20 000 asukkaan taajamissa ts. juuri niillä alueilla, joissa palvelut olivat eniten heikentyneet. Keskustoissa ja kerrostalovaltaisilla alueilla, joissa on hyvät palvelut, kaupassa käytiin yleisesti kävellen.



Kuva 30. Ruokakaupan omalla asuinalueella omaavien osuus (Asukasbarometri 2004/Tilastokeskus).

Keskustojen kehitys kauppapaikkoina

Keskustojen kehittäminen sai uutta vauhtia 1990-luvun lopulla Parempi kaupunkikeskusta -projektin myötä. Tuolloin perustettiin keskustojen kehittäjien yhdyssiteeksi Elävä Kaupunkikeskusta ry. 2000-luvulla keskustojen kehittäminen on laajentunut uusiin kuntiin. Tällä erää keskustaprojekteja on meneillään noin 50 kunnassa. Niissä on ollut keskeistä ydinkeskustan vetovoiman ja viihtyisyyden lisääminen, yleensä kävelyalueita kehittämällä. Keskustaprojektien ansiosta on onnistuttu kehittämään ydinkeskustojen houkuttelevuutta asiointipaikkoina sekä kiinnostavuutta sijoituskohteina. Keskustojen kehittyminen kauppapaikkoina on parantanut niiden kilpailuasemaa myös suuryksikön sijoituspaikkana, mikä on osaltaan helpottanut suuryksiköiden ohjaamista keskustoihin. Keskustojen tilannetta on viimeksi arvioitu 1990-luvun lopulla mm. Parempi kaupunkikeskusta -projektin yhteydessä. Keskustojen kehittymisen seuraamiseksi vastaavan tyyppinen laaja arviointi on tarpeen toteuttaa lähivuosina.

Kokemuksia vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksesta

Kaupan sijainnin ohjaamisessa tarpeellisen kaavallisen valmiuden luominen on pitkäjänteinen prosessi. Keskeistä siinä on maakuntakaavojen valmistuminen ja kaupan sijainnin ohjaamisen kannalta tarpeellisten yleiskaavojen uudistaminen ja laatiminen. Seuraavassa esitetyt havainnot perustuvat pääosin ympäristöministeriön seurantatutkimukseen (Santasalo ym. 2003).

Seurantatutkimuksen mukaan vuonna 2003 useimmilla tutkituilla kaupunkiseuduilla ei vielä ollut kaupallisen palvelurakenteen muutosten ohjaamiseen tarpeellista kaavallista valmiutta. Maakuntakaavoitus on kuitenkin sen jälkeen edennyt merkittävästi ja kaupan sijoittumiseen liittyvät suunnittelukysymykset ovat olleet keskeisesti

esillä niiden valmistelussa (Ympäristöministeriö 2005b). Ensimmäiset maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamassa mielessä kaupan palvelurakenteen kehitystä ohjaavat maakuntakaavat on vahvistettu. Turun seudun maakuntakaavassa uusia seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä ei ole lainkaan osoitettu keskusta-toimintojen ulkopuolisille alueille. Sama periaate on omaksuttu myös Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa. Maakuntakaavoitustilannetta on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.1.

Yleiskaavoituksesta ei ole saatavissa sellaista valtakunnallista seurantatietoa, jonka perusteella voisi arvioida yleiskaavojen uudistumista kaupan sijainnin ohjauksen kannalta. Seurantatutkimuksessa mukana olleilla kymmenellä kaupunkiseudulla oli uudistettavana merkittäviä yleiskaavoja. Näistä mm. Helsingin ja Oulun yleiskaavat ovat valmistuneet. Oulun seudun kuntien yhteinen yleiskaava vahvistettiin helmikuussa 2005. Näissä yleiskaavoissa päivittäistavarakaupan suuryksiköt on ohjattu keskustoihin tai alakeskuksiin. Joensuun kaupunkiseudulla on käynnistynyt yhteisen yleiskaavan laatiminen, jossa siinäkin kaupan palveluverkon muutosten ohjaaminen on keskeinen suunnittelukysymys.

Päivittäistavarakaupan suuryksiköitä on ohjattu aikaisempaa määrätietoisemmin kaupunki- ja kuntakeskuksiin sekä kaupunkiseutujen alakeskuksiin. Erikoiskaupan suuryksiköt ja myymäläkeskittymät ovat olleet ohjauksen kannalta hankalampia. Erikoiskauppa on usein jäänyt maakunta- ja yleiskaavoissa takalalle päivittäiskauppaan verrattuna. Erikoiskaupan merkitystä yhdyskuntarakenteessa on myös vaikeampi hahmottaa sen monimuotoisuuden ja myymälätyyppien nopeiden muutosten takia.

Eräillä alueilla yleispiirteisten kaavojen puuttumisen, niiden vanhentuneisuuden tai kaavoitusprosessien keskeneräisyyden vuoksi lähinnä maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa on kohdattu vaikeuksia. Kaavoitustilanne on pitkittänyt prosesseja ja tuonut epävarmuutta hankkeiden toteutukseen. Ympäristöministeriö on antanut MRL 210 §:n mukaisen suostumuksen hyväksyä yleiskaava seutukaavasta poiketen neljässä tapauksessa, joissa poikkeaminen on koskenut kaupan suuryksikön toteuttamista. Toisaalta niillä alueilla, joilla seutukaavat ja yleiskaavat ovat olleet kaupan sijainnin ohjauksen kannalta ajanmukaisia, ei vastaavia ongelmia ole esiintynyt. Kaavojen ajanmukaisuudesta huolehtiminen tulee kuitenkin olemaan myös vastaisuudessa vaativa tehtävä kaupan toimintaympäristön nopeiden ja vaikeasti ennakoitavien muutosten takia.

Kauppaa koskevien palveluverkkoselvitysten laatiminen on yleistynyt. Niitä on tehty erityisesti suurille kaupunkiseuduille, mutta myös maakuntaa ja yksittäistä kuntaa koskevinä. Kunnat ja maakuntien liitot ovat laatineet palveluverkkoselvitykset yhteistyössä mm. valtion viranomaisten ja kaupan eri tahojen kanssa. Mukana olleet tahot ovat kokeneet palveluverkkoselvitykset hyödyllisiksi. Ne ovat edistäneet kuntien yhteistyötä sekä tarjonneet keskustelufoorumia kaupalle ja viranomaisille kaupallisen palvelurakenteen kehittämistä koskevilla kysymyksillä. Ympäristöministeriö on suositellut palveluverkkoselvitysten laatimista. Kauppa pyrkii reagoimaan nopeasti toimintaympäristön muutoksiin. Palveluverkkoselvityksen kaltaista yhteistyöfoorumia tarvitaan mm. niissä tilanteissa, joissa on tarpeen tarkastella uusien kaupan hankkeiden toteuttamisen vaikutuksia palveluverkon kehittämiseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n uuden 4 momentin soveltamisesta on kokemuksia vähän yli puolen vuoden ajalta. Tänä aikana ympäristöministeriön tietoon ei ole tullut sen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Kauppaa koskeva opas julkaistiin lain muutoksen tullessa voimaan, joten siinä voitiin käsitellä myös uusien säännösten soveltamista.

3.5 Kulttuuriympäristön huomioon ottaminen

Päätelmiä:

1. Kulttuuriympäristön arvostus on kasvanut ja siihen liittyvät kysymykset ovat hyvin esillä eri kaavatasoilla.
2. Kaavoittajat kokevat, että kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset saavat joskus liian suuren painon kaavaprosessissa.
3. Ympäristökeskukset ja museoviranomaiset näkevät kulttuuriympäristöä koskevien selvitysten laadussa toivomisen varaa. Ammattitaitoisia selvitysten tekijöitä on monessa tilanteessa vaikea löytää.
4. Rakennuksen purkamisluvan ja purkamisen sallivan rakennusluvan suhdetta ja niihin liittyvää menettelyä asemakaava-alueilla pitää selkeyttää. Myös kulttuurihistoriallisesti merkittävien kohteiden korjausrakentamisen ohjaus ja valvonta kaipaavat kehittämistä.
5. Rakennussuojelulain ja kavasuojelun roolia ja työnjakoa asemakaava-alueilla on syytä arvioida.

Keskeiset käsitteet ja säännökset

Kulttuuriympäristöksi käsitetään ihmisen muovaama ympäristö, jonka ominaispiirteet ilmentävät kulttuurin vaiheita sekä ihmisen ja luonnon vuorovaikutusta. Siihen kuuluvat kulttuurimaisema, rakennettu kulttuuriympäristö, muinaisjäännökset ja perinnebiotoopit. Käytännössä perinnebiotooppeja käsitellään useissa yhteyksissä osana kulttuurimaisemaa.

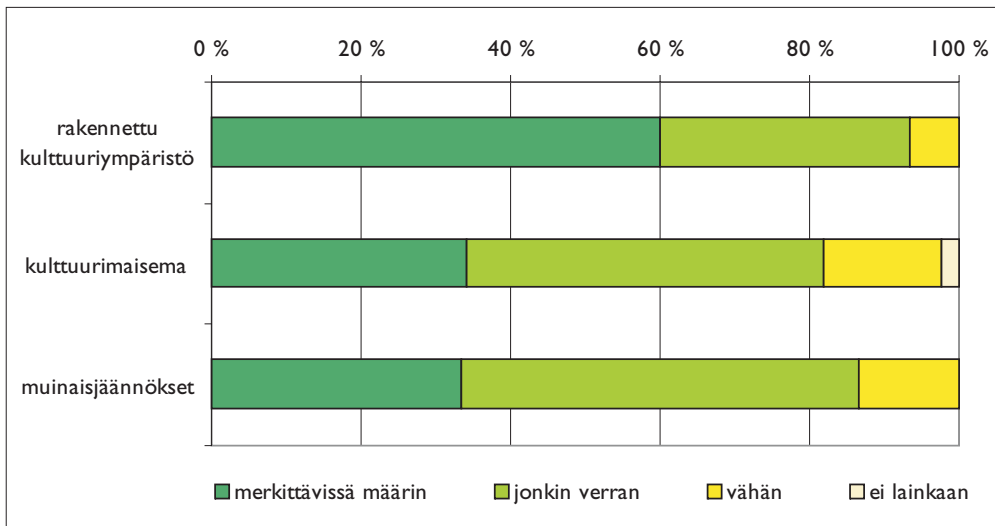
Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti alueidenkäytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää mm. rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista (MRL 5 §). Rakentamisen ohjauksen yleisenä tavoitteena on mm. edistää rakentamista, joka perustuu kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin. Tavoitteena on myös edistää rakennetun ympäristön ja rakennuskannan suunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa (MRL 12 §). Rakennusten purkaminen on luvanvaraista asemakaava-alueilla, asemakaavoitusta varten rakennuskiellossa olevilla alueilla ja sellaisilla yleiskaava-alueilla, joilla niin on erikseen määrätty (MRL 127 §).

Kulttuuriympäristöön liittyvien arvojen huomioon ottamista on täsmennetty valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ja eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa sekä rakentamisen ohjaukseen liittyvissä säännöksissä. Kulttuuriympäristön vaalimiseen liittyvät lähtökohdat on maankäyttö- ja rakennuslaissa määriteltä myös yleispiirteisten kaavojen sisältövaatimuksissa. Rakennuslaista nämä puuttuivat.

Kulttuuriympäristöön liittyvä tietopohja kaavoituksessa

Ympäristöministeriön alueellisille ympäristökeskuksille tekemässä kyselyssä (Ympäristöministeriö 2005a) käsiteltiin kulttuuriympäristöön liittyvien eri ulottuvuuksien painottumista kaavoitusta koskevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa.

Kyselyn mukaan sekä rakennettuun kulttuuriympäristöön, kulttuurimaisemaan että muinaisjäännöksiin liittyvät kysymykset ovat lähes kaikkien vastaajien mielestä ainakin jonkin verran esillä kaavoitusta koskevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa. Selkeästi eniten ympäristökeskusten mielestä korostuu rakennettu kulttuuriympäristö.

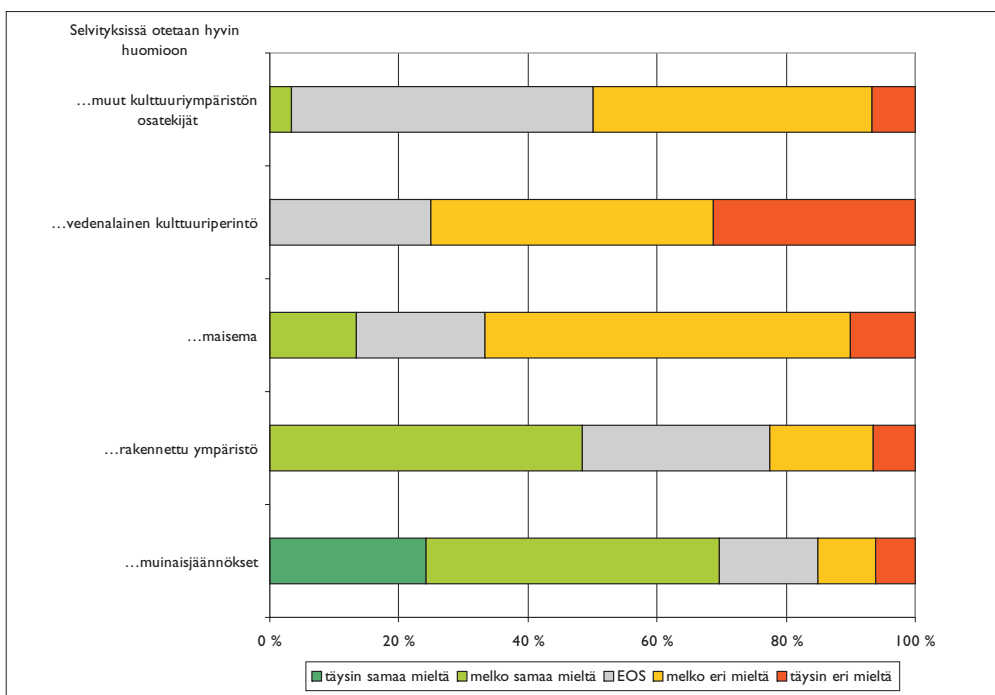


Kuva 31. Kulttuuriympäristöön liittyvien asioiden painottuminen kaavoitusta koskevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa, ympäristökeskusten vastaukset (Ympäristöministeriö 2005a).

Kysyttäessä samaa asiaa maakuntien liitoilta (Ympäristöministeriö 2005b) korostuivat erityisesti rakennettu kulttuuriympäristö ja kulttuurimaisema. Myös muinaisjäännökset ovat olleet maakuntakaavoituksessa melko paljon esillä, mutta hieman edellisiä vähemmän.

Kuntaliiton laatukselyssä (Laine ym. 2005b) kysyttiin kuntien ja ympäristökeskusten asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, miten asiantuntemuksen käyttö on kehittynyt viime vuosina eri asioissa kunnan kaavatyössä. Sekä kunnat että ympäristökeskukset olivat sitä mieltä, että asiantuntemuksen käyttö on lisääntynyt eniten kulttuuriympäristön huomioon ottamisessa.

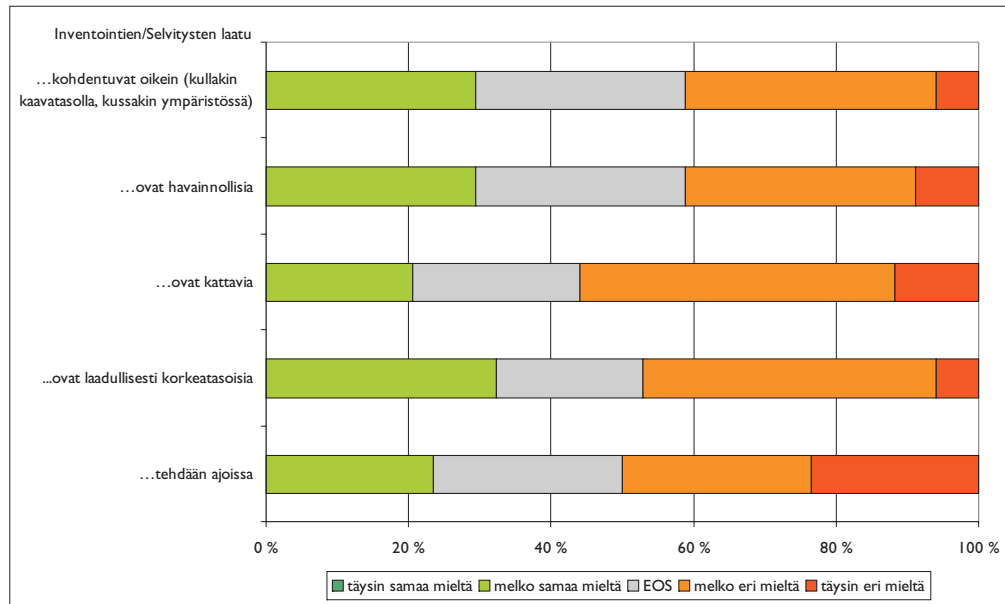
Museoviraston tekemässä kyselyssä (Museovirasto 2005) tiedusteltiin Museoviraston ja maakuntamuseoiden alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen kanssa tekemisissä olevilta henkilöiltä, miten eri kulttuuriympäristön osatekijät otetaan huomioon kaavoitusta koskevissa selvityksissä. Tässä kyselyssä eriteltiin kulttuuriympäristön ulottuvuuksia hieman tarkemmin.



Kuva 32. Museoviranomaisten vastaukset kysymykseen: "Miten hyvin selvityksissä otetaan huomioon kulttuuriympäristön eri osatekijät" (Museovirasto 2005).

Vastauksissa painottuivat erityisesti muinaisjäännökset ja jonkin verran vähemmän rakennettu ympäristö. Maisemaan liittyvät asiat otetaan museoviranomaisten mielestä selvityksissä huomattavasti vähemmän huomioon.

Museoviraston kyselyssä käsiteltiin myös selvitysten laatuun liittyviä kysymyksiä. Kulttuuriympäristöä koskevien kaavoitusta palvelevien selvitysten laadussa nähdään paljon kehittämisen varaa.



Kuva 33. Museoviranomaisten vastauksia kulttuuriympäristöä koskevien selvitysten laatuun liittyviin kysymyksiin (Museovirasto 2005).

Noin puolet vastaajista arvioi selvitysten laatua kielteisesti ja runsas neljännes vastaajista oli laatuun suhteellisen tyytyväisiä. Ympäristökeskuksille suunnatussa kyselyssä vain kolmannes vastaajista piti kulttuuriympäristöön liittyviä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja tarpeeksi hyvinä suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuteen liittyneessä AKSU-selvityksessä (Puustinen–Hirvonen 2005) kuntakaavoittajat pitivät kulttuuriympäristöön liittyviä selvityksiä usein ongelmallisina. Ongelmia on aiheuttanut ainakin selvitysten tarpeen ja laajuuden määrittely suhteessa käsiteltävinä oleviin suunnittelukysymyksiin.

Museoviraston kyselyssä käsiteltiin myös museoviranomaisten käsityksiä selvitysten tekijöiden ammattitaidosta. Museoviranomaisista vajaa puolet oli sitä mieltä, että selvitysten tekijät ovat ammattitaitoisia, neljännes vastaajista oli asiasta eri mieltä. Käytännössä ammattitaitoisia selvitysten tekijöitä on usein vaikea löytää, vaikkakaan Kuntaliiton lautakyselyssä ei kulttuuriympäristöön liittyvää konsulttitarjontaa pidetty erityisen ongelmallisena moneen muuhun alaan verrattuna.

Yleisemmin kaavoitusta palveleviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyviä kysymyksiä käsitellään luvussa 6.

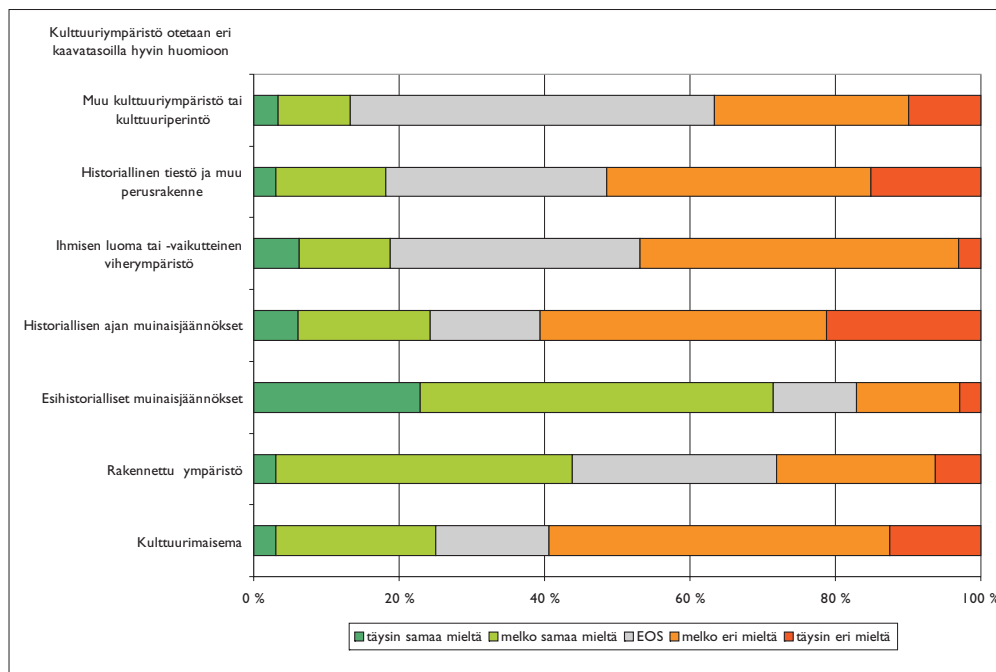
Kaavoituksen sisältöratkaisut ja kaavoitusprosessi

AKSU -selvityksessä käsiteltiin kaavojen sisältövaatimusten painottumista eri kaavatasoilla. Kulttuuriympäristöön liittyvät arvot näyttävät nousevan aika voimakkaasti esille kaikilla kaavatasoilla, mutta erityisesti asemakaavoituksessa. Sisältövaatimusten painottumista eri kaavatasoilla on käsitelty enemmän kohdassa 3.3.

Myös ympäristökeskuksille ja maakuntien liitoille kohdistetuissa kyselyissä nousi esille, että kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset ovat hyvin esillä kaavoitusta koskevissa viranomaisneuvotteluissa. Tätä mieltä olivat lähes kaikki vastaajat molemmissa kyselyissä.

Maakuntakaavoittajat olivat ympäristökeskuksia selvästi yksimielisempiä siitä, että kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset ja painotukset ovat myös vaikuttaneet kaavojen sisältöön. Tätä mieltä oli yli 80 % maakuntien liittojen vastaajista. Ympäristökeskusten vastaajista vajaa 40 % oli sitä mieltä, että kulttuuriympäristö näkyy riittäväällä tavalla myös kaavojen sisällössä, noin 30 % ei hyväksynyt tätä väitettä.

Museoviraston tekemässä kyselyssä selvitettiin museoviranomaisten näkemyksiä siitä, miten kulttuuriympäristön eri osa-alueet otetaan kaavoituksessa huomioon.

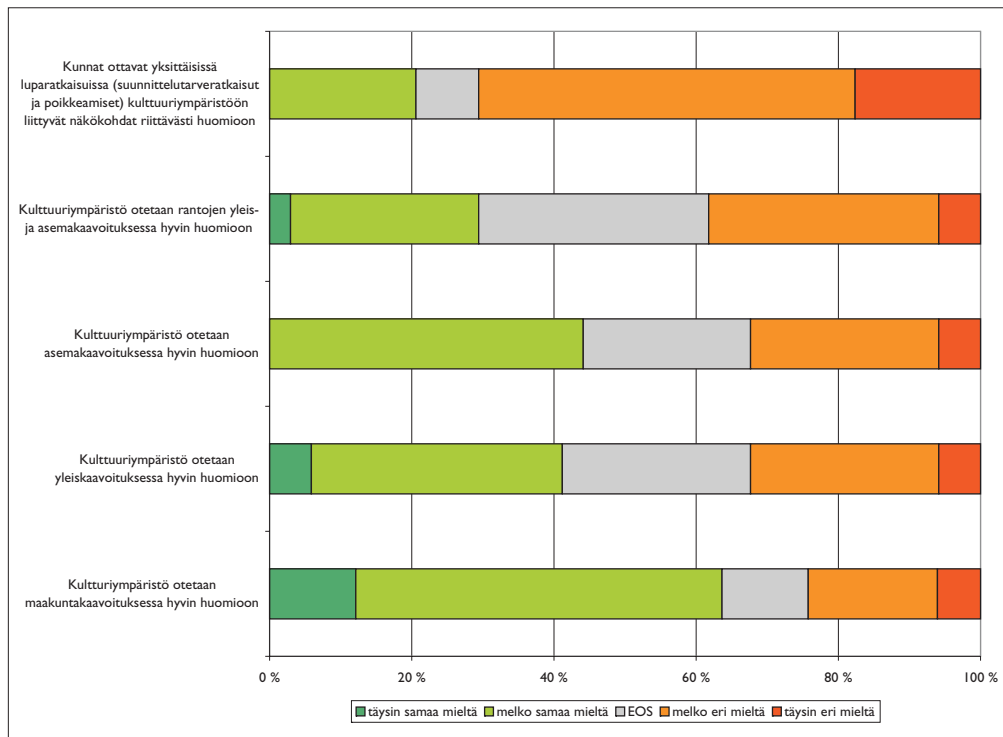


Kuva 34. Museoviranomaisten arvioita siitä, otetaanko kulttuuriympäristön eri osatekijät hyvin huomioon kaavoituksessa (Museovirasto 2005).

Vastauksissa korostuivat eniten muinaisjäännökset. Yli 70 % vastaajista arvioi, että esihistorialliset muinaisjäännökset otetaan kaavoissa hyvin huomioon. Erityisesti maakuntamuseot painottivat, että myös rakennettu ympäristö otetaan hyvin huomioon (noin 40 % vastaajista). Muilla kulttuuriympäristön osa-alueilla museoviranomaiset arvioivat tilanteen olennaisesti huonommaksi.

Museoviraston kyselyssä tiedusteltiin myös sitä, miten kulttuuriympäristö otetaan huomioon eri kaavatasoilla ja lupamenettelyssä (suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamiset). Vastaajat olivat melko kriittisiä, vaikka AKSU -selvityksen perusteella nämä asiat nousevatkin hyvin esille kaavojen laadintavaiheessa.

Tilannetta pidettiin parhaana maakuntakaavoituksessa, missä noin 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että kulttuuriympäristö otetaan hyvin huomioon. Yleis- ja asemakaavatasolla tilannetta piti hyvänä noin 40 % vastaajista, huonoimpana kulttuuriympäristön asemaa pidettiin rantojen yleis- ja asemakaavoituksessa sekä yksittäisissä luparatkaisuissa. Avovastauksissa tuotiin esille, että kulttuuriympäristön huomioon ottamisessa on suuria kuntakohtaisia eroja. Maakuntamuseot pitivät epäkohtana erityisesti kulttuuriympäristön sirpaloitumista ja kokonaisnäkemyksen puuttumista. Kulttuuriympäristöä tarkastellaan yksittäisinä ja



Kuva 35. Museoviranomaisten arvioita kulttuuriympäristön huomioon ottamisesta eri kaavatasoilla (Museovirasto 2005).

erillisinä suojelukohteina, kulttuurimaisemaa ja kokonaisuuksia ei oteta huomioon. Kaavajärjestelmässä vastuuta suojeluasioiden käsittelemisestä saatetaan museoviranomaisten mukaan myös siirtää kaavatasolta toiselle.

Kulttuuriympäristöön liittyvien arvojen nousemista esille kaavoitusprosesseissa ovat maakunnan liittojen ja ympäristökeskusten mielestä edistäneet eniten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kaavojen sisältövaatimukset ja kaavoja koskevat viranomaisneuvottelut. Ympäristökeskukset painottivat heille kohdistetussa kyselyssä voimakkaasti viranomaisneuvottelujen merkitystä. Yli 60 % vastaajista katsoi viranomaisneuvottelujen vaikuttaneen merkittävässä määrin ja lähestulkoon kaikki ainakin jonkin verran. Maakuntien liitoille kohdistetussa kyselyssä tuli esille, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden, sisältövaatimusten ja viranomaisneuvottelujen lisäksi myös muu viranomaisyhteistyö on edistänyt kulttuuriympäristön huomioon ottamista maakuntakaavoituksessa.

Museoviraston kyselyssä erityisesti maakuntamuseot olivat sitä mieltä, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat edistäneet kulttuuriympäristön säilymistä ja hallittua kehitystä. Tätä mieltä oli yli 60 % vastanneista. AKSU-selvityksen mukaan museoviranomaiset ovat ympäristöhallinnon ohella myös aktiivisesti vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin eri kaavoitusprosesseissa.

Kulttuuriympäristö rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa

Ympäristökeskuksille kohdistetussa kyselyssä noin kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset ovat paljon esillä rakentamisen ohjauksessa. Avovastauksissa lupamenettelyyn liittyvistä ongelmista nostettiin esille erityisesti purkamisluvat, joita koskevat päätökset ovat ympäristökeskusten mielestä usein perustelemattomia ja jotka tulevat tiedoksi myöhään ja puutteellisin asiakirjoin.

Purkamislupiin liittyy myös muita ongelmia. Erillistä purkamislupaa ei tarvita tilanteissa, missä esimerkiksi voimassa oleva rakennuslupa edellyttää rakennuksen purkamista. Valitusoikeus rakennusluvasta on suppeampi kuin purkamisluvasta, mikä johtaa erilaiseen valitukseen oikeutettujen piiriin samantyyppisissä tilanteissa valitusta menettelytavasta riippuen.

Oikeuskäytännössä on purkamislupiin liittyen katsottu, että purkamisluvan edellytykset asemakaava-alueella voivat täytyä myös rakennetun kulttuuriympäristön kannalta tärkeiden kohteiden osalta tilanteissa, missä kohde tulisi suojella asemakaavalla, mutta voimassaoleva kaava ei kuitenkaan suojele kohdetta eikä kaavan muuttaminen ole vireillä. Tämä on voinut johtaa rakennussuojelulain mukaisen väliaikaisen toimenpidekiellon käyttämiseen myös sellaisissa tilanteissa, missä rakennussuojelulaki ei ole oikea väline suojelun toteuttamiseen.

Museovirasto selvitti omassa kyselyssään yksityiskohtaisemmin museoviranomaisten näkemyksiä korjausrakentamiseen ja restaurointiin liittyvistä asioista. Vastaukset olivat hyvin kriittisiä, tosin vastausprosentti näihin kysymyksiin oli aika alhainen. Vastausprosentin alhaisuus kertoo todennäköisesti myös siitä, että kaikissa maakuntamuseoissa ei ole korjausrakentamiseen liittyvää asiantuntemusta.

Noin kolmannes vastanneista oli sitä mieltä, että rakennuslupaviranomaiset kuulevat aktiivisesti museoviranomaisten kantoja ja ottavat ne päätöksissään huomioon. Niissä tilanteissa, jolloin rakennusten kulttuurihistorialliset arvot otetaan korjausrakentamisessa ja restauroinnissa huomioon, kysymys on lähinnä kaavoilla suojelluista rakennuksista tai purkulupien harkinnasta. Muiden kohteiden osalta kaikki vastanneet olivat sitä mieltä, että kulttuurihistoriallisia arvoja ei oteta huomioon.

Kulttuurihistoriallisesti merkittävien kohteiden korjausrakennushankkeissa ei museoviranomaisten mielestä juurikaan käytetä ammattitaitoista, restauroinnin ja korjausrakentamisen kysymykset hyvin hallitsevaa suunnittelijakuntaa eikä myöskään korjausrakentamisen näkökulmasta ammattitaitoisia urakoitsijoita ja työntekijöitä.

Museoviranomaisten ja ympäristökeskusten rooli

Museovirasto ja maakuntamuseot ovat tärkeitä toimijoita kulttuuriympäristöön liittyvien asioiden esille nostamisessa kaavoituksessa. Tämä nousi hyvin esille ympäristöministeriön alueellisille ympäristökeskuksille tekemissä kyselyissä. Yli 60 % ympäristökeskusten vastaajista oli sitä mieltä, että museoviranomaisten kannanotot ovat kaavoitusprosessissa johdonmukaisia ja noin puolet myös hyväksyi väitteen, jonka mukaan museoviranomaisten esittämät kannanotot välittyvät hyvin kaavojen sisältöön. Vajaa viidennes vastaajista oli sitä mieltä, että museoviranomaiset esittävät kaavoitusprosesseissa kokonaisuuden kannalta kohtuuttomia vaatimuksia.

Maakuntakaavoittajista lähes 80 % oli sitä mieltä, että museoviranomaiset ovat kannanotoillaan merkittävästi vaikuttaneet maakuntakaavan sisältöön. Hie-
man yli puolet piti museoviranomaisten kannanottoja maakuntakaavaprosesseissa johdonmukaisina. Maakuntakaavoittajat katsoivat selvästi ympäristökeskuksia enemmän, että museoviranomaiset esittävät maakuntakaavaprosesseissa myös kokonaisuuden kannalta kohtuuttomia kaavan sisältöön tai selvityksiin kohdistuvia vaatimuksia. Tätä mieltä oli noin 40 % vastaajista.

Kuntaliiton laatukyselyssä nousi esille, että suojelukysymyksiin liittyvää asioiden ylikorostumista esiintyy kuntakaavoittajien mielestä enemmän luonnonsuojeluun kuin kulttuuriympäristön suojeluun liittyvissä kysymyksissä. Myös kulttuuriympäristöön liittyvissä kysymyksissä kaivataan kuitenkin enemmän keskustelua sanelumentaliteetin sijaan.

Museoviraston tekemässä kyselyssä tiedusteltiin museoviranomaisten näkemyksiä maakuntamuseoiden roolista ja vaikutusmahdollisuuksista sekä ympäristökeskusten toiminnasta. Vastausten perusteella maakuntamuseot näkevät Museovirastoa myönteisemmin oman roolinsa ja vaikutusmahdollisuutensa kulttuuriympäristöön liittyvien kaavahankkeiden osallisena. Maakuntamuseot ovat myös Museovirastoa enemmän sillä kannalla, että ympäristökeskus ottaa kaavaohjauksessa riittävästi huomioon kulttuuriympäristöön liittyvät näkökohdat. Sekä Museovirasto että maakuntamuseot pitivät tärkeänä valitusmahdollisuutta kuntien ja maakunnan liittojen päätöksistä kulttuuriympäristön kannalta merkittävissä alueidenkäyttökysymyksissä.

Rakennussuojelulaki ja muinaismuistolaki

Ympäristökeskuksille kohdistetussa kyselyssä vajaa puolet vastaajista oli sitä mieltä, että rakennussuojelulain ja asemakaavoituksen rooli ja työnjako asemakaava-alueiden suojelukysymyksissä kaipaa selkeyttämistä. Roolia piti tälläkin hetkellä selkeänä vain 30 % vastaajista.

Museoviraston tekemässä kyselyssä tuotiin esille, että rakennussuojelulailla ei ole nykyisin juurikaan merkitystä asemakaava-alueilla. Vastauksissa tuotiin esille myös, että rakennussuojelulain käyttöä asemakaava-alueilla on vähennetty maankäyttö- ja rakennuslain aikana tai ainakin lain tulkintakäytäntö on muuttunut KHO:n antamien päätösten myötä. Rakennussuojelulain uudistus on parhailaan käynnissä.

Muinaismuistolain ja maankäyttö- ja rakennuslain suhteen arvioinnissa museoviranomaiset kiinnittivät huomiota muinaismuistolain vahvuuteen. Parhaimmillaan näiden lakien suhdetta pidettiin hyvänä ja toimivana: muinaismuistolaki antaa vahvan suojan muinaisjäännöksille ja kaavoitus tarjoaa maankäytöllisen kehyksen turvaamaan suojelua. Ongelmana todettiin kuitenkin, että muinaisjäännökset nähdään usein pistemäisinä kohteina, maankäytössä ei aina hahmoteta alueisiin liittyviä kokonaisuuksia.

3.6 Rantojen suunnittelu ja rakentaminen

Päätelmiä:

1. Rantojen maankäyttö perustuu aiempaa enemmän maankäytön suunnitteluun. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon aikana on vuosittain hyväksytty noin 50 uutta rantayleiskaavaa. Alueellisten ympäristökeskusten tekemät poikkeamispäätökset ovat samalla vähentyneet. Suunnitelmallisuuden lisääminen on edelleen tärkeää, sillä noin 40 % lomarakennusten rakennusluvista perustuu yhä poikkeamispäätöksiin.
2. Maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksyttyjen kaavojen mitoitus on jonkin verran aikaisempaa korkeampi. Tämä voi osittain johtua siitä, että kaavoja laaditaan aikaisempaa useammin jo rakennetuille rannoille.
3. Maankäyttö- ja rakennuslain rantojen suunnittelun tavoitteista suunnittelussa painottuvat melko runsaasti maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät kysymykset. Uusissa yleiskaavoissa noin 70 % rantaviivasta on rakentamatonta. Virkistysalueita kaavoissa osoitetaan edelleen niukasti.
4. Vakituisen asumisen osuus rantayleiskaavoissa on lisääntynyt.
5. Rantayleiskaavoitukseen liittyy edelleen joitakin sisällöllisiä ongelmia. Ongelmia aiheuttavat mm. kaava-alueiden laajuus, pysyvän asumisen suunnitteluun liittyvät riskit ja vaikutusten arviointi sekä suunnitteluperiaatteiden vaihtelevuus maan eri osissa. Rantayleiskaavoitukseen liittyvät konfliktit korostuvat erityisesti pienissä kunnissa, joissa kaavoituksen resurssit ovat vähäiset.
6. Rantojen poikkeamistoimivaltaa koskevia säännöksiä on pidetty ongelmallisena. Tulkinnat ovat kuitenkin vakiintumassa oikeuskäytännössä luotujen linjausten ansioista.
7. Rantojen suunnittelun seurantarjestelmän kehittäminen on tarpeen käytettävissä olevien tietojen kirjavuuden vuoksi. Vertailukelpoista tietoa tarvittaisiin mm. rannalle sijoittuvan rakentamisen kokonaismäärästä ja vakituisen asutuksen osuudesta, rantaviivan pituudesta ja muuntamisesta sekä vapaan rannan määrästä.
8. Rakennusjärjestyksen rooli rantarakentamisen ohjaamisessa on säilynyt ennallaan. Määräykset koskevat tyypillisesti rakennusten etäisyyttä rantaviivasta, rakennuspaikan kokoa, rakennuksen alinta rakennuskorkeutta ja rakennuspaikan rakennusten yhteenlaskettua enimmäiskerrosalaa. Osa-alueittaisten määräysten käyttäminen parantaisi mahdollisuuksia eri alueiden erilaisten olosuhteiden huomioon ottamiseen.
9. Tulvariskeihin tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota kaavoituksessa, rakennusjärjestyksissä ja lupapäätöksissä.

Keskeiset säännökset

Rantarakentamisen ohjausjärjestelmä sisällytettiin maankäyttö- ja rakennuslakiin pääpiirteissään sellaisena kuin se uudistettiin luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä vuoden 1997 alusta. Rannalle rakentaminen edellyttää pääsääntöisesti asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty sen käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena. Kaavan puuttuessa rakentaminen on mahdollista poikkeamismenettelyllä.

Rantarakentamista koskevien säännösten tavoitteena on edistää rantojen suunnitelmallista maankäyttöä siten, että rakentaminen ja muu maankäyttö sovitetaan luonnon ja maiseman arvoihin. Suunnittelussa tulee ottaa huomioon luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuollon

järjestäminen sekä vesistön, maaston ja luonnon ominaispiirteet. Ranta-alueille on myös jätettävä riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta. Maanomistajien tasapuolisen kohtelun periaate vaikuttaa myös voimakkaasti käytännön kaavoitustustyöhön ja poikkeamismenettelyyn.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (476/2004, voimaan 1.9.2004) täsmennettiin ranta-asemakaavan yhteiskäyttöalueiden toteuttamista koskevia säännöksiä. Samassa yhteydessä muutettiin myös poikkeamisvaltaa koskevaa 171 §:ää siten, että alueellinen ympäristökeskus voi oman poikkeamispäätöksensä yhteydessä ratkaista samaa hanketta koskevan kunnan toimivaltaan kuuluvan poikkeamisasian, jos ratkaisu on kunnan kannan mukainen. Muutos vähentää päällekkäistä työtä ympäristöhallinnossa ja kunnissa sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa poikkeamismenettelyä hakijan näkökulmasta.

Rantojen kaavoitusta ja rakentamista koskevat selvitykset, seurantatiedot ja tilastot

Ympäristöministeriö on teettänyt selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen 1.1.2000–30.6.2001 hyväksytyistä rantayleiskaavoista (Jylhä-Riipinen 2003). Selvitystä on myöhemmin täydennetty siten, että se kattaa vuoden 2002 loppuun mennessä hyväksytyt rantayleiskaavat. Täydennysosa (Jylhä 2004) on julkaistu ympäristöhallinnon verkkopalvelussa. Yleiskaavoista selvitetiin mm. rantaviivan ja rakennuspaikkojen määrää, mitoituksen vyöhykkeisyyttä, vapaan rannan osuutta, tonttikohtaista rakennusoikeutta, virkistys- ja suojelualuevarauksia, korvattavia rakennusoikeuksia sekä kaavan oikeusvaikutusta. Tarkasteltuja yleiskaavoja oli ensimmäisessä selvityksessä 71 kpl ja täydennysosassa 101 kpl (joista 76 rantayleiskaavaa). Lisäksi ympäristöministeriössä on aikaisemmin tehty rakennuslain aikaisia rantayleiskaavoja koskeva selvitys. Eri selvitysten tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia.

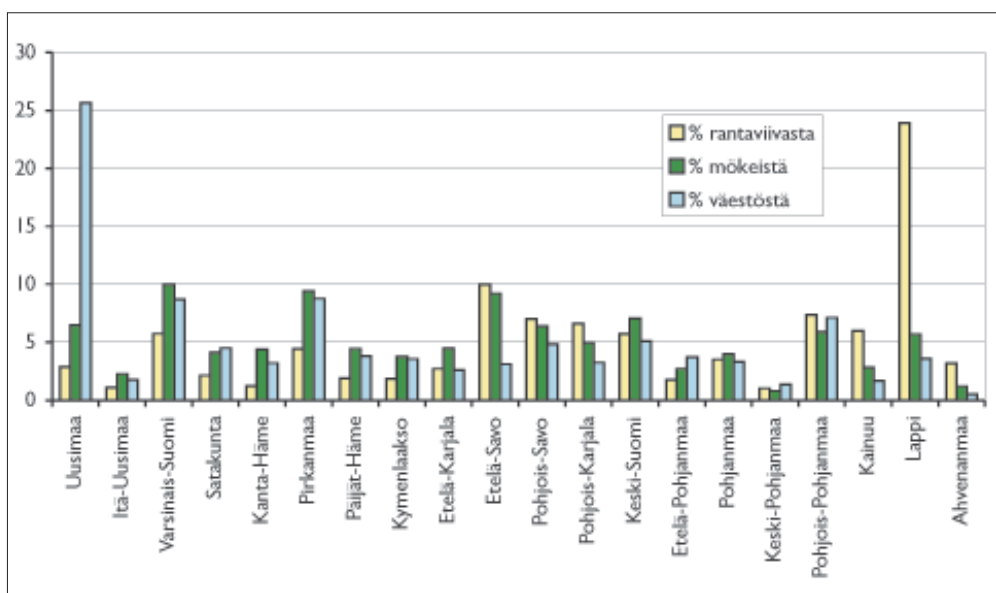
Ympäristöhallinto kerää ja tuottaa tietoja ranta-asemakaavoituksesta ja poikkeamispäätöksistä osana kaavoituksen seurantajärjestelmää (KATSE). Ranta-asemakaavojen osalta seurataan muun muassa hyväksytyjen ranta-asemakaavojen lukumäärää ja pinta-alaa. Samat tiedot löytyvät yleiskaavoista, mutta niistä ei ole erikseen eritelty rantoja koskevia yleiskaavoja. Rantojen yleiskaavoituksen etenemistä voi silmämääräisesti tarkastella ympäristöhallinnon paikkatietoaineistoon tallennettujen yleiskaavojen ulkorajausten avulla.

Rantojen rakentamistilannetta voidaan seurata vain karkeasti arvioiden. Ympäristöhallinto seuraa alueellisten ympäristökeskusten rantarakentamista koskevien poikkeamispäätösten määrää sekä loma-asuntojen että vakituisten asuntojen osalta. Toteutuneesta rantarakentamisesta (poikkeamispäätöksen nojalla tai suoraan rakennusluvalla) ei ole valmiita tilastoja. Rakentamisen osalta arvioinnissa voidaan käyttää pohjana tilastokeskuksen kesämökkiaineistoa sekä rakennus- ja huoneistorekisterin (RHR) tietoja vapaa-ajan asuntojen rakentamisesta.

Rantojen suunnittelujärjestelmän ja rakentamisen ohjauksen toimivuutta koskevia tietoja ja kannanottoja on kerätty myös seuraavista maankäyttö- ja rakennuslain seurantaa koskevista selvityksistä ja tutkimuksista: Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus AKSU (Puustinen–Hirvonen 2005), Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset (Ympäristöministeriö 2005a), Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa, osa II (Peltonen–Manninen 2005) ja Rakennusjärjestysselvitys (Suomen Kuntaliitto 2003c).

Rantarakentamisen suunnitelmallisuuden kehittyminen

Suomessa on rantaviivaa noin 314 000 kilometriä. (Suomen ympäristökeskuksen laskelmassa ovat mukana meren rannikon, järvien ja saarten rantaviivan lisäksi



Kuva 36. Maakuntien osuus rantaviivasta, mökeistä ja väestöstä (Lähde: Suomen ympäristökeskus/Tilastokeskus).

yli 20 m leveiden jokien molemmat rannat ja 5–20 m leveiden jokien toinen ranta.) Noin neljännes rantaviivasta sijaitsee Lapissa, kun taas väestön ja mökkien painopiste on eteläisissä maakunnissa. Vuoden 2003 lopussa Suomessa oli yhteensä noin 465 700 kesämökkiä.

Rantojen kaavoitus omana suunnittelumuotonaan alkoi 1970-luvun alussa rantakaavoituksena. Kaavoituksen painopiste alkoi jo 1980-luvun puolivälissä siirtyä rantayleiskaavoihin ja yleiskaavojen laatiminen lisääntyi koko 1990-luvun. Rakennuslain mukaisia rantayleiskaavoja on voimassa noin 300 kpl. Maankäyttö- ja rakennuslain kolmen ensimmäisen vuoden aikana (1.1.2000–31.12.2002) aikana kunnat ovat lisäksi laatineet ja hyväksyneet keskimäärin 50 rantayleiskaavaa vuodessa.

Vuosien 2000–2002 aikana laadituissa rantayleiskaavoissa (yhteensä 150 kpl) on uusia lomarakennusten rakennuspaikkoja yhteensä noin 17 000 kpl. Rantaa näihin yleiskaavoihin sisältyi noin 22 000 kilometriä ja olemassa olevia lomarakennuksia ja omakotitaloja niiden rannoilla oli noin 47 000.

Arvio vuoden 2002 kokonaistilanteesta

Rantaviivasta noin 20 % on kaavoituksen piirissä. Tieto on karkea arvio, sillä rantaviivan määrä on kaavoissa ilmoitettu eri tavoin.

Rantayleiskaavat:

- noin 400 kpl
- rantaviivaa noin 60 000 km
- lomarakennuspaikkoja noin 170 000 kpl

Ranta-asemakaavat (suuri osa myös yleiskaavoituksen piirissä)

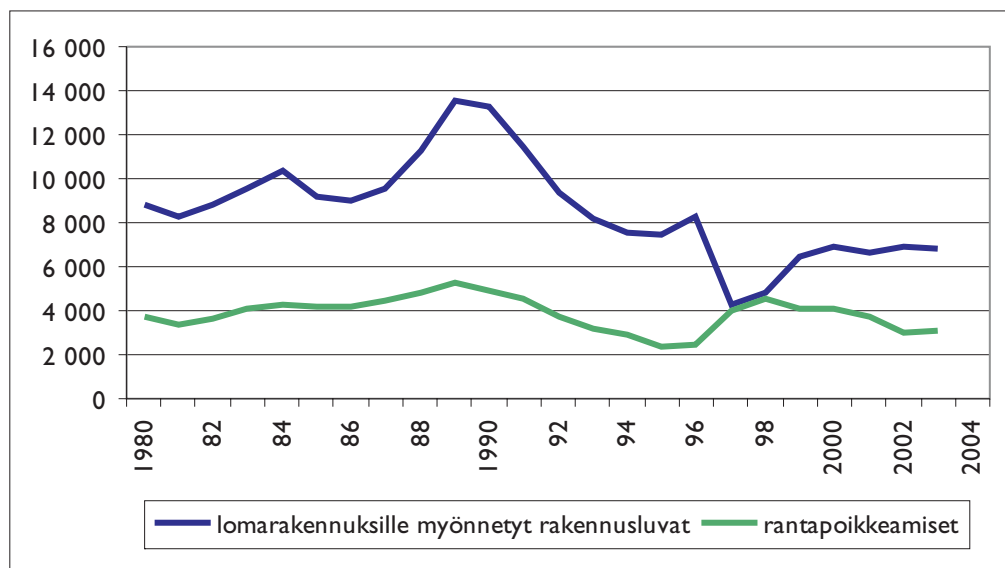
- noin 4500 kpl
- rantaviivaa noin 16 000 km
- lomarakennuspaikkoja noin 100 000 kpl

Rakentamattomia tontteja rantojen kaavoissa on arvioilta noin 40 000 kpl.

Kun otetaan huomioon, että rannoilla on noin 260 000 lomarakennusta ja yleiskaavoissa noin 130 000 rakennettua rakennuspaikkaa, voidaan arvioida karkeasti, että noin puolet lomarakennuksista sijaitsee kaavoitetuilla alueilla.

Merkittävä osa rantarakentamisesta tapahtuu edelleen poikkeamispäätöksiin. Vuosina 2000–2003 ympäristöhallinnossa ratkaistiin yli 14 000 rantarakentamisen poikkeamispäätöstä, joista noin 80 % oli myönteisiä. Samaan aikaan rakennuslupa myönnettiin runsaalle 27 000 lomarakennukselle. Voidaankin karkeasti arvioida, että noin 40 % myönnetyistä rakennusluvista perustuu poikkeamispäätöksiin. (Lomarakennuksia valmistui yhteensä yli 22 000 kappaletta.)

Oheisessa kaaviossa on vertailtu lomarakennuksille myönnettyjen rakennuslupien ja ympäristöhallinnossa myönnettyjen poikkeamispäätösten määrää. Myönnettyjen rakennuslupien määrän jyrkkä lasku ja poikkeamisten määrän jyrkkä kasvu vuonna 1997 johtuu rantasäännösten muutoksesta. Tämän jälkeen poikkeamispäätösten määrä on kuitenkin vähentynyt. Kehityksen voidaan arvioida johtuvan suunnitelmallisuuden (rakentamista ohjaavien kaavojen) lisääntymisestä, koska myönnettyjen rakennuslupien määrä on säilynyt kutakuinkin ennallaan.



Kuva 37. Lomarakennuksille myönnettyjen rakennuslupien ja poikkeamispäätösten määrä 1980–2003 (Lähde: Suomen ympäristökeskus/Tilastokeskus).

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskevan selvityksen mukaan rantojen suunnitteluun käytetään pääasiassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa ja asemakaavaa. Rantarakentamisen suunnitelmallisuuden lisäämistä pidetään edelleen tärkeänä asiana. Suuri enemmistö kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että rantojen rakentamista tulisi nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella. Samaan suuntaa viittaa se, että vastaajien mielestä poikkeamispäätöksiä (ja suunnittelutarveratkaisuja) käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen.

Rantojen suunnittelun sisällöllinen kehittyminen tilastotietojen perusteella

Ympäristöministeriö on selvittänyt rantayleiskaavojen osalta mitoitusta, rakennuspaikkojen ja virkistysalueiden määrää sekä rantaviivan käyttöä ja vakituisten asuinpaikkojen sijoittamista rannoille. Tietoja tarkasteltaessa on otettava huomioon, että eri kaavoissa on annettu tietoja eri tavoin. Tiedot on myös eri selvityksissä luokiteltu hieman toisistaan poikkeavin tavoin. Arvioinnit ovat siten vain suuntaa antavia.

Rantayleiskaavojen mitoitusta sekä rakennuspaikkojen ja virkistysalueiden määrää on selvitetty sekä rakennuslain että maankäyttö- ja rakennuslain kolmen

ensimmäisen voimassaolovuoden aikana hyväksytyjen kaavojen osalta. Rantaviivan käyttöä ja vakituista asumista koskevia tietoja on vain uusimmista kaavoista (Taulukko 2).

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana hyväksytyissä kaavoissa mitoitus on jonkin verran aikaisempaa korkeampi. Mitoituksen kasvua voidaan ainakin osittain selittää sillä, että kaavoja laaditaan nykyisin aikaisempaa useammin alueille, joilla on runsaasti olemassa olevaa rantarakentamista.

Virkistysalueiden osalta on selvitetty niiden kaavojen lukumäärä, joissa on ylipäättään esitetty virkistysalueita. Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen "virkistysaluekaavojen" määrä näytti ensin lisääntyvän, mutta sittemmin niiden osuus on taas vähentynyt.

Vapaan rannan määrää ja käyttöä on selvitetty vain viimeisimmässä yleiskaavoja koskevassa selvityksessä. Selvityksen mukaan vapaan rannan osuus on kaavoissa ollut noin 70 % todellisen rantaviivan kokonaismäärästä. Edelleen vapaasta rantaviivasta hieman yli puolet on yhtenäisissä, vähintään 300 metrin pituisissa jaksoissa. Suojelualueita oli osoitettu noin joka toisessa kaavassa. Suojellun rantaviivan pituus on keskimäärin 18 km kaavaa kohden (niissä kaavoissa, joissa on suojelualueita). Korvattavia rakennuspaikkoja kaavojen SL-alueille on osoitettu yhteensä 597 kappaletta.

Maakäyttö- ja rakennuslain mukaisissa rantayleiskaavoissa on osoitettu uusia vakituiseen asumisen rakennuspaikkoja vaihtelevassa määrin. 1.7.2001–31.12.2002 hyväksytyissä kaavoissa noin kolmannes rakennuspaikoista on varattu vakituiseen asumiseen. Tilastotietoa aikaisemmista kaavoista ei ole.

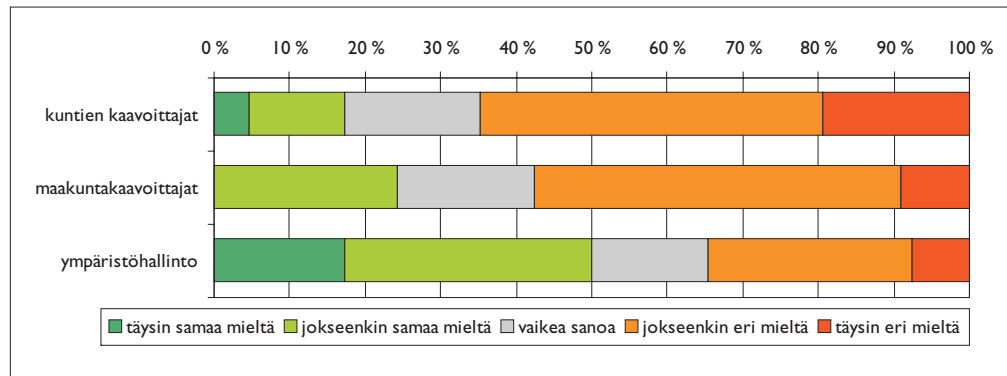
Silmämääräisesti uusia ja vanhoja kaavoja tarkastelemalla voidaan arvioida, että vakituisten asuntojen sijoittaminen rannalle on yleistymässä ainakin tietyillä alueilla. Myös kaavaselostuksista on havaittavissa, että rantojen vakituiseen asumiseen kiinnitetään huomiota aiempaa enemmän. Kehitykseen vaikuttanee osaltaan se, että maankäyttö- ja rakennuslain mukaan yleiskaavan perusteella voidaan myöntää rakennuslupa myös vakituiseen asunnon rakentamiseen, kun rakennuslain aikana lupa voitiin myöntää vain loma-asunnolle.

Taulukko 2. Tietoja rantayleiskaavojen mitoituksesta ja rantaviivan käytöstä (Lähde: Ympäristöministeriö).

	1997– 1999	1.1.2000– 31.6.2001	1.7.2001– 31.12.2002
rakennuspaikkoja/todellisen rantaviivan pituus	3,4	3,7	3,6
uusien rakennuspaikkojen osuus kaikista	40 %	35 %	31 %
niiden kaavojen osuus, joissa on virkistysalueita	75 %	90 %	48 %
vapaan rannan osuus todellisesta rantaviivasta			70%
yhtenäisten vapaiden rantojen osuus vapaan rannan kokonaismäärästä			57 %
suojellun rantaviivan pituus/kaava			18 km
korvattavat rakennuspaikat yhteensä			597 kpl
uusia RA- ja AO-rakennuspaikkoja joista AO-rakennuspaikkoja			13 750 kpl 4340 kpl

Rantojen suunnitteluun liittyviä näkemyksiä

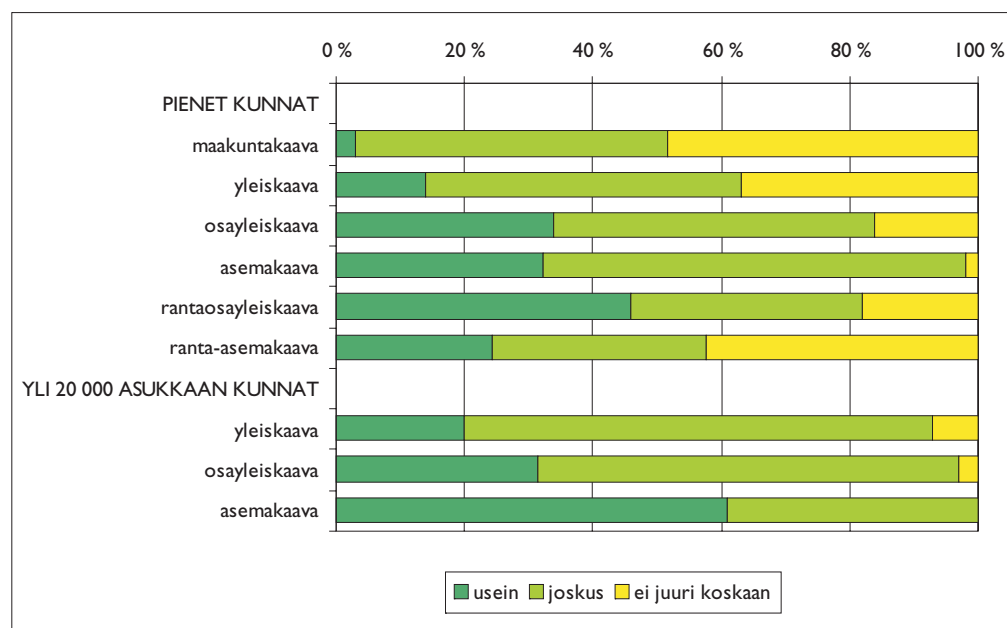
Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus -selvityksen mukaan kaikilla kaavatasoilla painottuivat melko runsaasti rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen liittyvät kysymykset. Tämä pitänee paikkansa rantojenkin osalta, vaikka kysymys ei erityisesti kohdistunut rantojen kaavoihin. Erityisesti alueellisten ympäristökeskusten mielestä rakentamista suoraan ohjaavia kaavoja (enimmäkseen rantayleiskaavoja) laaditaan liian laajoille alueille.



Kuva 38. Vastaukset väitteeseen "Rakentamista suoraan ohjaavia yleiskaavoja laaditaan liian laajoille alueille." (Puustinen–Hirvonen 2005)

Alueellisten ympäristökeskusten kyselyssä tuli esiin eräitä rantojen suunnittelun sisältöön liittyviä ongelmia. Pysyvä asuminen ja sitä koskevat selvitykset koettiin hankalaksi mm. yhdyskuntatalouden ja yksilöllisten toiveiden välisen ristiriidan vuoksi. Rantarakentamisen todettiin vaihtelevan maan eri osissa, samoin suunnitteluperiaatteiden ja esimerkiksi rakennuspaikkakohtaisten mitoitusten.

Maankäytön konflikteja koskevan tutkimuksen mukaan rantojen käytön kysymyksissä esiintyy konflikteja erityisesti alle 20 000 asukkaan kunnissa. Tämä johtunee suureksi osaksi siitä, että pienissä kunnissa rantojen kaavat ovat usein keskeisessä asemassa (muuta kaavoja ei juuri tehdä tai ne ovat varsin pieniä). Pienissä kunnissa konfliktin osapuolina olivat tyypillisesti maanomistaja ja kun-



Kuva 39. "Millä suunnittelun tasolla tuntemasi konfliktit ovat esiintyneet?" Kuntia edustavien vastaajien vastaukset kuntakoon mukaan. (Peltonen–Manninen 2005).

ta, mikä todennäköisesti heijastelee rantayleiskaavoituksen luonnetta maanomistajia koskevana kaavana. Konfliktien käsittely edellyttää tutkimuksen mukaan kaavoittajan konfliktinratkaisutaitoja ja vuorovaikutukseen käytettävää aikaa. Tämä voi aiheuttaa ongelmia pienissä kunnissa, joissa kaavoituksen resurssit ovat vähäiset ja joissa käytetään paljon konsulttikaavoittajia.

Rantojen lupa-asiat ja toimivaltakysymykset

Ympäristöhallinnossa on tehty maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana yhteensä yli 14 000 rantarakentamista koskevaa poikkeamispäätöstä. Poikkeamispäätösten vuosittainen määrä on tänä aikana vähentynyt noin 27 % (noin 4 000 poikkeamispäätöstä vuonna 2 000 ja noin 3 000 päätöstä vuonna 2003, kuva 37 sivulla 62).

Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn mukaan valtaosa vastaajista (82%) oli sitä mieltä, että toimivaltakysymykset ranta-alueilla eivät ole selkeitä. Kysymys ranta-alueiden lupapäätösten ratkaisuperiaatteiden selkeydestä jakoi vastaajien mielipiteitä. Avovastauksissa tuli esiin mm. kysymys siitä, milloin alueelle annettu suunnittelumääräys siirtää toimivallan kunnalle myös M-alueella. Myös ranta-alueen ulottuvuuden määrittämiseen koettiin liittyvän ongelmia. Muita mainittuja ongelmia ranta-alueisiin liittyen olivat poikkeuslupamenettely, mitoitus, tulvan ja sortuman vaara, luvattomat rakennukset, matkailuun liittyvä rakentaminen, päätösten perustelu, vanhojen yleiskaavojen tulkin-ta, pysyvään asumiseen liittyvät kysymykset, rakennusten määrittely (mökki/sauna) ja uudisrakentamisen liittyminen olemassa olevaan rakentamiseen.

Monet edellä mainituista ongelmista ovat tulleet esiin poikkeamispäätöksiä koskevissa valituksissa. Oikeuskäytäntö on luonut linjauksia mm. toimivallan jakautumisesta sekä siitä, missä määrin yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan rakennuslupan perusteena. Toimivaltaa ovat linjanneet mm. ranta-alueen laajuuden sekä uuden (uutta vastaavan) rakentamisen määrittely.

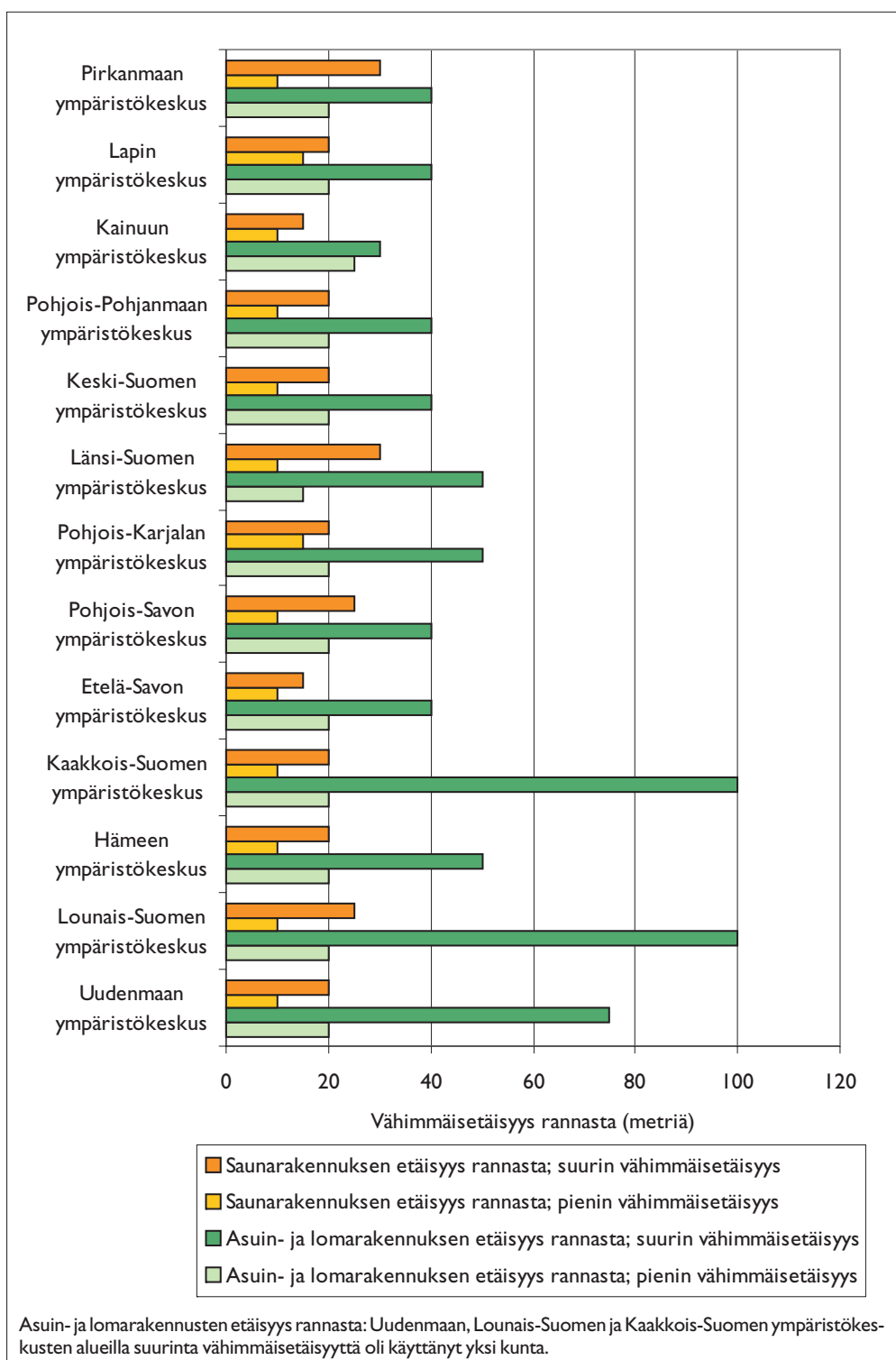
Rakennusjärjestyksen käyttö rantarakentamisen ohjaamisessa

Rakennusjärjestystä käytetään rantarakentamisen ohjaukseen sekä kaavoittamattomilla alueilla että kaavoitetuilla alueilla kaavamääräyksiä täydentäen. Suomen Kuntaliiton Rakennusjärjestysselvityksen (2003) mukaan lähes kaikissa (98 %) rakennusjärjestyksissä on rantojen rakentamista koskevia määräyksiä.

Rakennusjärjestysselvityksen mukaan rakennusjärjestyksen rooli rantarakentamisen ohjaajana ei ole sanottavasti muuttunut maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana. Esimerkiksi mahdollisuutta jakaa rantoja eri osa-alueisiin ei ole juuri käytetty. Tästä johtuen määräykset jäävät varsin yleispiirteisiksi eivätkä selvityksen mukaan parhaalla mahdollisella tavalla ota huomioon alueiden erilaisia olosuhteita.

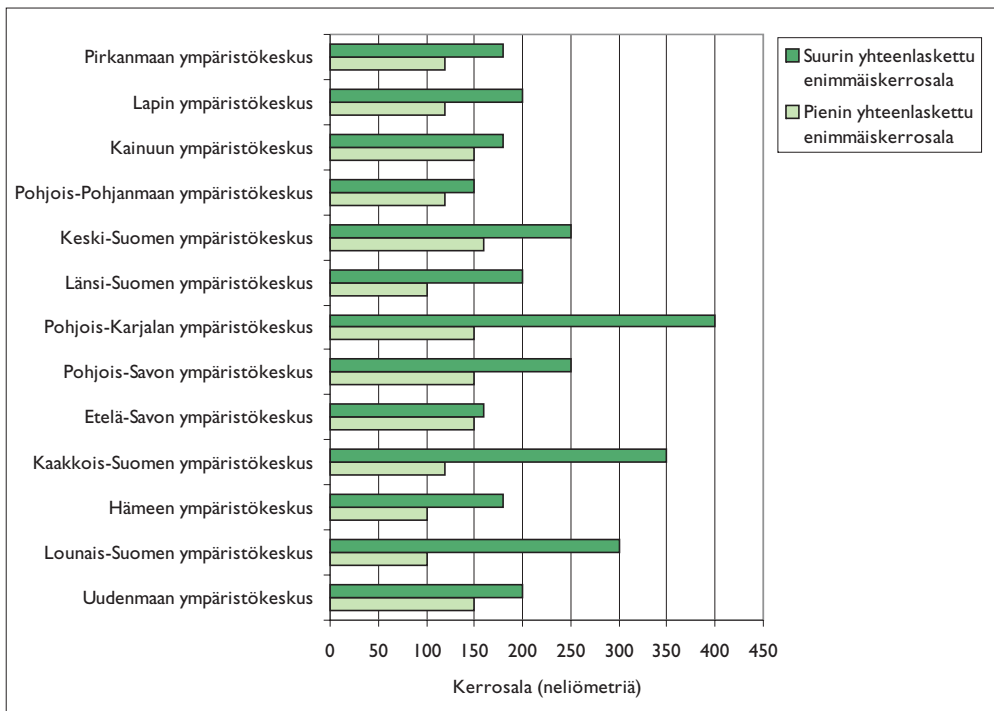
Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan rakennusjärjestyksessä voidaan osoittaa alueita, joita rantojen suunnittelutarve ei koske. Tätä mahdollisuutta on hyödyn-tänyt vain kolmetoista kuntaa, joista seitsemän sijaitsee Keski- tai Pohjois-Pohjanmaalla ja viisi Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Hämeessä. Määräyksen käyttöä rajoittaa, että sitä voidaan käyttää vain alueilla, joilla ei ole odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista. Alueilla ei myöskään voi olla erityisiä luonnon- tai maisema-arvoja eikä virkistyskäytön tarpeita.

Lähes kaikissa rakennusjärjestyksissä (95 %) on annettu määräyksiä rakennusten ja keskiveden korkeuden määräämään rantaviivan välisestä vähimmäis-etäisyydestä. Asuin- ja lomarakennusten osalta vähimmäis-etäisyydeksi on yleisimmin määrätty 20–40 metriä, saunarakennusten osalta 10–20 metriä. Joidenkin määräysten mukaan etäisyys kasvaa rakennuksen koon kasvaessa, mitä selvityksessä pidetään hyvänä keinona rakennusten maisemaan sopeuttamisessa.



Kuva 40. Asuin- ja lomarakennuksen sekä saunarakennuksen vähimmäisetäisyys rannasta rakennusjärjestysten määräysten mukaan (Suomen Kuntaliitto 2003c).

Rakentamisen määrää koskevia määräyksiä on noin joka toisessa rakennusjärjestyksessä. Tyypillinen rakennusten yhteenlasketun kerrosalan enimmäismäärä on 100–200 m². Lomarakennusten kerrosala vaihtelee yleisesti 80–150 m²:n, saunarakennusten 25–30 m²:n ja talousrakennusten 50–80 m²:n välillä. Selvityksen mukaan jotkut kunnat eivät ole kiinnittäneet riittävästi huomiota rakennusten yhteenlasketun kerrosalan jakautumaan eri rakennusten kesken.



Kuva 41. Rakennusten yhteenlaskettu enimmäiskerrosala rakennusjärjestysten määräysten mukaan (Suomen Kuntaliitto 2003c).

Useat kunnat (89 %) ovat antaneet määräyksen asumiseen käytettävän rakennuksen alimmasta rakentamiskorkeudesta vesistön rannalla. Käytäntö kuitenkin vaihtelee huomattavasti. Rakentamiskorkeus on voitu antaa keskivedenkorkeuden perusteella tai keskimäärin kerran viidessäkymmenessä vuodessa esiintyvän ylimmän tulvakorkeuden perusteella. Muutamat kunnat ilmoittivat, että asia päätetään tapauskohtaisesti. Selvityksessä pidetään tärkeänä, että tulvan vaaran alaisilla alueilla rakennusjärjestyksissä esitettäisiin alimman rakentamiskorkeuden määrittelyperusteet. Määräyksen tarpeellisuutta korostaa, että tulvat saattavat tulevaisuudessa lisääntyä kasvihuoneilmiön seurauksena.

Lähes kaikissa (90 %) rakennusjärjestyksissä on määrätty rakennuspaikan vähimmäiskoosta. Rakennuspaikan vähimmäiskoko vaihtelee 2000 ja 30 000 m²:n välillä keskiarvon ollessa noin 3400 m². Koko voi yhden kunnan alueella vaihdella osa-alueen, jätevesien käsittelytavan tai rakennuksen käyttötarkoituksen mukaan. Lisäksi rakennusjärjestyksissä on voitu antaa määräyksiä esimerkiksi rantaviivan vähimmäispituudesta (tyypillisesti 40–50 m) tai rakennuspaikaksi sopivan saaren pinta-alasta (0,5–2 ha, yleensä 1,0 ha).

3.7 Kansalliset kaupunkipuistot

Päätelmiä:

1. Kansallisesta kaupunkipuistosta on tullut kaupunkisuunnittelun väline, jolla voidaan korostaa kaupungin luonnon- ja kulttuuriarvoihin liittyvää identiteettiä. Kansallisten kaupunkipuistojen verkostolla tulee olemaan merkitystä luonnon monimuotoisuuden säilyttämisessä.
2. Kansallisten kaupunkipuistojen perustamisedellytyksiä ja menettelyjä koskeviin säännöksiin on syytä harkita eräitä vähäisiä tarkistuksia.

Säännökset

Kansallisista kaupunkipuistoista on säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 9 luvussa. Lain 68 § määrittelee kansallisen kaupunkipuiston seuraavasti:

Kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- ja luonnonmaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistysellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa kansallinen kaupunkipuisto.

Laissa on lisäksi säädetty kansallisen kaupunkipuiston alueen kaavoituksesta (68 § 2 mom.) ja maanomistuksesta (68 § 3 mom.). Lain 69 § sisältää säännökset kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta. Puistoa koskevista määräyksistä mukaan lukien hoito- ja käyttösuunnitelma ja alueen kaavoitus on säädetty 70 §:ssä. Lain 71 § sisältää säännökset puiston lakkauttamisesta ja määräysten muuttamisesta.

Käytännössä kansalliset kaupunkipuistot ovat lain mukaisiin kaavoihin perustuvia kaupunkiluonnon, lähivirkistysalueiden ja puistojen sekä rakennetun kulttuuriympäristön muodostamia laajoja, eheitä kaupunkimaisemia. Kullakin kaupunkipuistolla on sen omiin erityisarvoihin perustuva kansallinen rooli, jonka pohjalta sitä kehitetään.

Valmistelutilanne

Monissa kaupungeissa on selvitetty kansallisen kaupunkipuiston perustamista. Osa kaupungeista aloitti selvitystyön jo rakennuslakitoimikunnan jätettyä mietinnön (Komiteamietintö 1997:16) vuonna 1997.

Suomessa on tällä hetkellä kolme kansallista kaupunkipuistoa. Ensimmäinen kansallinen kaupunkipuisto perustettiin Hämeenlinnaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta 10.1.2001. Heinolan ja Porin kansalliset kaupunkipuistot perustettiin yhtä aikaa 6.5.2002. Näiden lisäksi kahdeksan kaupunkia selvittää perustamismahdollisuuksia kunnanhallituksen päätöksellä.

Hallituksen esityksessä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998) arvioitiin kansallisten kaupunkipuistojen mahdolliseksi lukumääräksi lähivuosina 4–5.

Lain vaikuttavuus kaupunkien maankäytön suunnitteluun

Kansallisen kaupunkipuiston selvitystyö vaikuttaa kahdella tavalla kaupunkien maankäytön suunnitteluun. Ensinnäkin se edesauttaa käsittelemään kaupungin identiteetin säilyttämisen kannalta keskeisiä luonnon- ja kulttuuriarvoja yhdessä ja tavoittelemaan näiden säilyttämistä eheinä, laajoina kokonaisuuksina ja ohjaamaan uudisrakentamisen näiden ulkopuolelle. Näin se toteuttaa konkreet-

tisesti lain 1 §:n tavoitteita ja eheyttävän suunnittelun periaatteita. Vaikka uutta rakennetaan, kaupungin fyysisen ympäristön luonnon- ja kulttuuriperinnön vahvuudet säilyvät

Vuonna 2004 Tukholmassa järjestettiin seminaari, jossa verrattiin mm. ruotsalaista ja suomalaista kansallisen kaupunkipuiston käsitettä ja lainsäädäntöä. Ruotsalaisten asiantuntijoiden mielestä Suomessa on onnistuttu lainsäädännössä Ruotsia paremmin. Erityisen hyvänä nähtiin kunnan ja kuntalaisten keskeinen rooli hankkeessa sekä velvoite hoito- ja käyttösuunnitelman tekemiseen. Asiantuntijat katsoivat, että suomalainen lainsäädäntö vaikuttaa laajemmin kuntien maankäyttöön ja mahdollistaa usean kansallisen kaupunkipuiston verkoston luomisen.

Kansalliset kaupunkipuistot ja luonnon monimuotoisuus

Suomi on Euroopan yhteisön maana sitoutunut pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen vuoteen 2010 mennessä. Kaikissa kolmessa nykyisessä kansallisessa kaupunkipuistossa on kaupunkiluonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita alueita. Myös selvitystyötä tekevissä kaupungeissa kaupunkiluonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaita alueita on kaavoitettu siten, että ne muodostavat merkittäviä aluekokonaisuuksia mahdollisessa kansallisessa kaupunkipuistossa. Luonnon monimuotoisuus pitäisikin lisätä lainkohdan 68 §:n erityisten arvojen luetteloon. Kansalliset kaupunkipuistot tulevat olemaan kaupunkiluonnon osalta merkittäviä alueita valmisteltavana olevassa luonnon monimuotoisuuden kansallisessa toimintaohjelmassa.

Puistojen perustamismenettely

Yksityisomistuksessa olevia alueita voidaan lain mukaan osoittaa kansalliseen kaupunkipuistoon vain omistajan suostumuksella. Tätä vaatimusta on pidetty kunnissa tarpeettomana niissä tapauksissa, joissa kansalliseen kaupunkipuistoon kuuluvat maa-alueet tai rakennuskorttelit on jo kaavalla suojeltu. Kansallisen kaupunkipuiston ei katsota tuovan näille alueille sellaisia uusia oikeudellisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät suostumusta. Tämä kysymys on noussut esiin erityisesti niissä kaupungeissa, joissa kansalliseen kaupunkipuistoon kaupungin luonteen vuoksi sisältyy paljon kaavasuojelun piirissä olevia rakennettuja kulttuuriympäristöjä.

Lain 69 §:ssä säädetään kansallisen kaupunkipuiston perustamisen tapahtuvan ”kunnan hakemuksesta tai jos kunta sitä lausunnossaan puoltaa”. Ottaen huomioon kansallisen kaupunkipuiston muut säännökset ja kaupungin keskeisen roolin kansallisen kaupunkipuiston valmistelussa, on käytännössä vaikea kuvitella tilannetta, että jokin muu taho kuin kaupunki olisi hakijana.

Useat kaupungit haluaisivat itsenäisemmän roolin hoito- ja käyttösuunnitelman laadinnassa ja pitävät tarpeettomana alueellisen ympäristökeskuksen ylläpitämistä hoito- ja käyttösuunnitelman laatimiseen. Alueellisten ympäristökeskusten tehtävistä maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa on säädetty laissa muualla ja sitä pidetään riittävänä turvaamaan yhteistyön.

4

Rakentamisen ohjaus ja lupajärjestelmä

Päätelmiä:

1. Rakennushankkeeseen ryhtyvän, pääsuunnittelijan ja rakennuksen muiden suunnittelijoiden sekä rakennustyöstä vastaavien vastuu ja tehtävät suhteessa rakentamisen viranomaisvalvontaan ovat selkeyntyneet. Asetettujen kelpoisuusvaatimusten sekä rakentamisen laatua tukevien uusien työvälineiden arvioidaan antavan aikaisempaa paremmat edellytykset rakentamisen hyvälle lopputulokselle.
2. Pääsuunnittelijajärjestelmä luo edellytyksiä parempaan kokonaisuuden hallintaan. Suunnitelmien parempi koordinointi edesauttaa rakentamisen laadun paranemista.
3. Suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimusten korostuminen on lisännyt pätevien suunnittelijoiden käyttöä hankkeissa.
4. Alalla vallitsee edelleen epätietoisuutta eri suunnittelijoiden välisestä tehtäväjaosta ja vastuista. Ohjeistusta, tiedotusta ja koulutusta on syytä lisätä.
5. Aloituskokous on osoittautunut hyväksi ja toimivaksi menettelyksi. Sen on koettu ryhdistäneen rakennushankkeeseen ryhtyvän toimia hankkeen alkuvaiheessa ja siten vaikuttaneen myönteisesti koko hankkeen läpivientiin.
6. Rakennustyön tarkastusasiakirjan täyttämässä on edelleen ongelmia eikä sen merkitystä rakentamisen teknisen laadun toteutumisen seuraamisessa ole riittävästi ymmärretty.
7. Käyttö- ja huolto-ohjeita laaditaan yhä useammin ja niiden laadinta koetaan luontevaksi osaksi rakennushanketta. Tarkempi tutkimus käyttö- ja huolto-ohjeen sisällöstä valmistuu vuoden 2005 loppupuolella.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja -asetus sisältävät säännöksiä rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuudesta, rakennussuunnittelijoiden ja vastaavien työnjohtajien kelpoisuudesta sekä tehtävistä ja vastuista. Rakennustyön valvonnan ja tarkastuksen uusiksi välineiksi säädettiin rakennustyön aloituskokous sekä rakennustyön tarkastusasiakirja. Rakennuksen asianmukaisen käytön ja kunnossapidon edistämiseksi säädettiin käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisesta.

4.1 Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus

Rakennushankkeeseen ryhtyvälle on säädetty huolehtimisvelvollisuus siitä, että rakennus suunnitellaan ja toteutetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti ja että hänellä on riittävät edellytykset hankkeen toteuttamiseen ja käytettävissään pätevä henkilöstö. Rakennushankkeeseen ryhtyvällä ei itsellään tarvitse olla lain vaatimia edellytyksiä. Huolehtimisvelvollisuutensa hän voi täyttää hankkimalla käyttöönsä riittävän asiantuntemuksen esimerkiksi työ- tai konsulttisopimuksin taikka muin yksityisoikeudellisin sopimuksin.

Rakennushankkeeseen ryhtyvien kyky ja mahdollisuudet omaksua uudet velvollisuutensa ja vastuunsa suhteessa viranomaisiin toteutuivat lain alkuvuosina vaihtelevasti. Ammattirakennuttajat turvautuivat aiempaa enemmän valitsemiensa urakoitsijoiden tuolloin vielä tältä osin hieman puutteellisiin laatujärjestelmiin ja rakennusvalvonta pyrki ohjaamaan kantarakentajia käyttämään osaavia toimijoita.

Lain toimivuuden seuranta-aikana tapahtuneet ja vakaviksi luokitellut rakennusten kattorakenteiden vahingot ovat korostaneet ammattirakennuttajien huolehtimisvelvollisuutta ja ehdotonta pyrkimystä välttää vakavia rakennusvirheitä. Rakennusten omistajat ovat tehostaneet omistamiensa rakennusten rakenteiden tarkastusta. Kuntien rakennusvalvontaviranomaiset ovat tehostaneet ammattirakennuttajien huolehtimisvelvollisuuden valvontaa. Ongelmana on edelleen todettu olevan eri toteutusmuodoissa urakoitsijoiden vastuiden jakautuminen monitasoisissa alihankintaketjuissa.

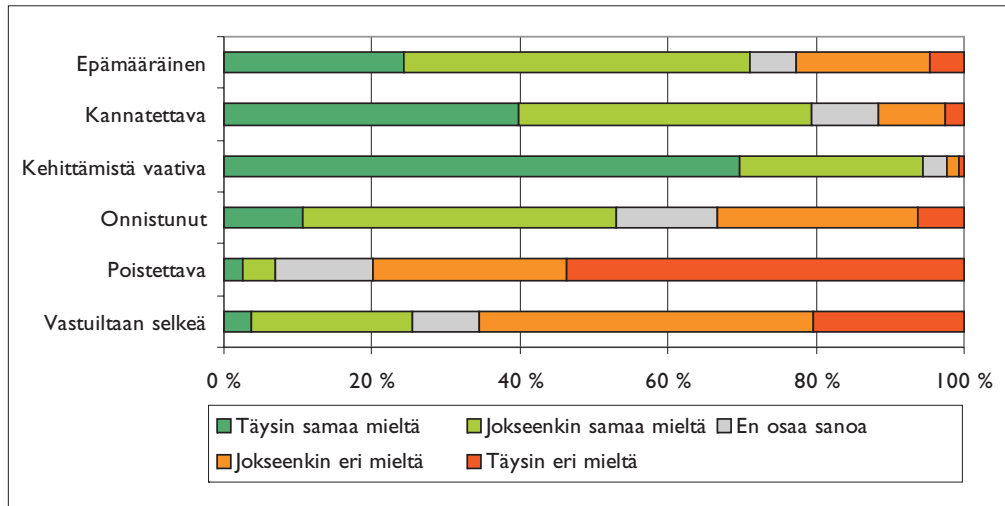
4.2 Rakennussuunnitelmat ja suunnittelijoiden pätevyys

Rakennuksen suunnittelussa tulee olla suunnittelun kokonaisuudesta ja sen laadusta vastaava pääsuunnittelija, jonka tehtävänä on huolehtia rakennushankkeen suunnitelmien riittävästä laadusta ja laajuudesta niin, että suunnitelmilla voidaan osoittaa rakentamiselle asetettujen vaatimusten täyttyminen.

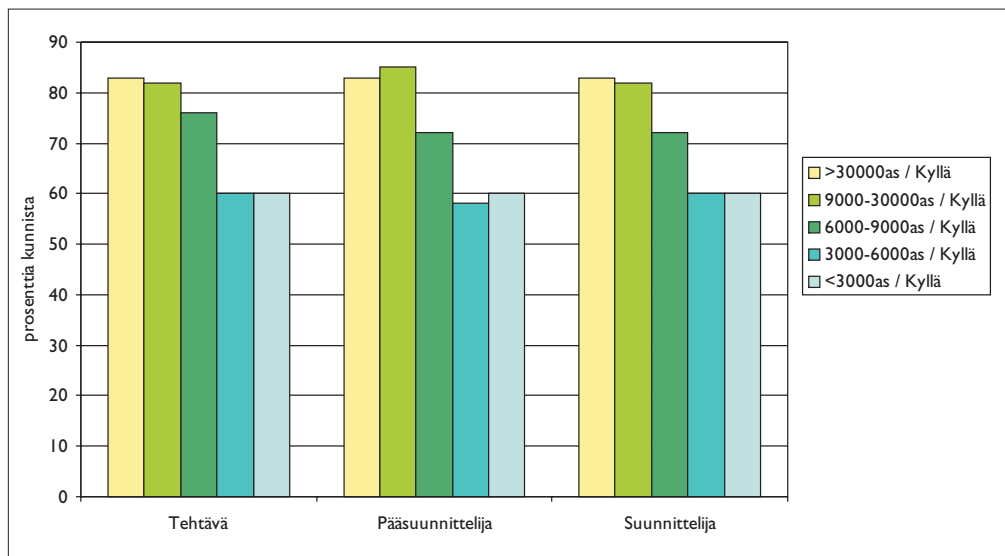
Rakennus- ja erityissuunnitelman laatijalla tulee olla rakennushankkeen laadun ja tehtävän vaativuuden edellyttämä koulutus ja kokemus. Yleisvaatimuksena on asetuksen 48 §:n edellyttämä tehtävään soveltuva rakennusalan korkea-koulututkinto taikka aikaisempi rakennusalan ammatillisen korkea-asteen tai sitä vastaava tutkinto sekä riittävä kokemus kyseisen suunnittelualan tehtävistä.

Suunnittelijoille asetetut vaatimukset olivat edellisen seurantaraportin mukaan heijastuneet ammattitaitoisempien rakennus- ja erityissuunnittelijoiden valintaan rakennushankkeessa, mutta pääsuunnittelijan rooli hankkeessa ei vielä ollut selkeytynyt. Osaltaan tämä johtui siitä, ettei pääsuunnittelijan roolia ja vastuita täsmentänyt Suomen rakentamismääräyskokoelman osaa A2 oltu vielä annettu. Määräykset ja ohjeet annettiin 8.5.2002 ja ne tulivat voimaan 1.7.2002.

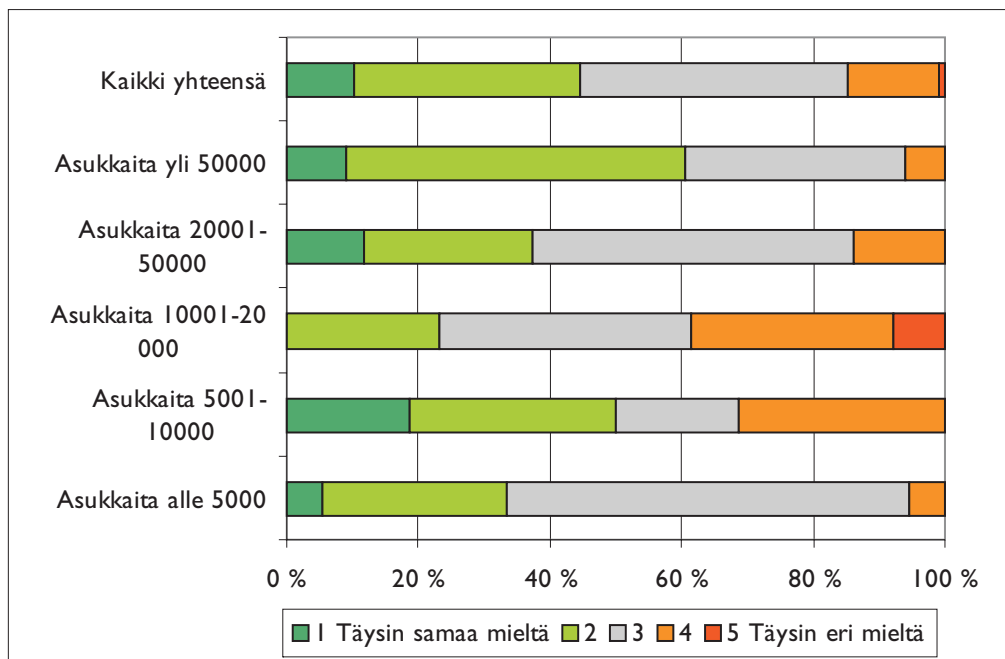
Suomen Arkkitehtiliitto SAFA:n jäsenistölleen lokakuussa 2004 tekemän kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että ohjeistusta, tulkintoja, tiedotusta ja koulutusta lisäämällä pääsuunnittelijajärjestelmästä saadaan toimiva arkkitehtien ammattikunnan näkökulmasta. Kyselyyn vastanneet katsoivat, että järjestelmän tuoma parempi kokonaisuuden hallinta, arkkitehtien vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen ja erityissuunnitelmien parempi koordinointi edesauttavat rakentamisen laadun paranemista. Tosin monissa vastauksissa järjestelmän hyödyt nimettiin ainoastaan mahdollisuuksiksi, joten ilmeisesti ne eivät aina toteudu. Toteutuneena hyötynä esitettiin usein se, että nykyisen lain myötä pätevien suunnittelijoiden käyttö on lisääntynyt. Näkemystä tukevat kuntien rakennusvalvonnalle tehdyt useat eri kyselyt. Rakennusvalvonnassa työskentelevät olivat erityisen tyytyväisiä siihen, että järjestelmän avulla on voitu vaikuttaa suunnittelun ja rakentamisen siirtymiseen yhä useammin ammattilaisten käsiin. Sen sijaan rakennuttajatahot ja rakennusurakoitsijat eivät näe muutosta aiempaan juurikaan tapahtuneen. Rakennusteollisuuden näkemyksen mukaan suunnittelijoiden kelpoisuusvaatimukset voisivat olla nykyistä tiukemmatkin.



Kuva 42. Mielipiteitä pääsuunnittelijajärjestelmästä (Suomen Arkkitehtiiliitto ry SAFA 2004).



Kuva 43. RakMK A2:n soveltaminen kuntakokoryhmittäin (Suomen Kuntaliitto 2003b).



Kuva 44. Vastaukset väitteeseen: "Suunnittelijoiden pätevyysvaatimukset ovat karsineet epäkelvoja suunnittelijoita ja parantaneet suunnitelmien laatua" (Ympäristöministeriö 2005d).

Ongelmiksi SAFA:n kyselyssä koettiin epäselvä tehtävän- ja vastuunjako pääsuunnittelijan, rakennuttajakonsultin ja muiden suunnittelijoiden välillä sekä vaikutusmahdollisuuksien vähäisyys suhteessa vastuun laajuuteen. Tehtäväjaon ja vastuun epäselvyyksistä huomauttivat niin rakennuttaja-arkkitehdit kuin suunnittelija-arkkitehditkin. Edelleen ongelmana pidettiin sitä, ettei pääsuunnittelija voi useinkaan vaikuttaa suunnittelijavalintoihin, suunnittelijoiden pätevyYTEEN, voimavaroihin tai aikatauluun. Vastausten perusteella moni vastaaja koki vastuullaan olevan asioita, jotka oikeastaan kuuluvat rakennushankkeeseen ryhtyvälle. Tällaisia ovat esimerkiksi voimavarojen riittävyys tai pätevien suunnittelijoiden valitseminen.

Käytännön ongelmaksi useat ilmoittivat pääsuunnittelijan työmäärän ja vastuun laajuuden suhteessa tehtävästä saatavaan palkkioon. Rakennushankkeeseen ryhtyvien asenteesta pääsuunnittelijan tehtävien tarpeellisuutta kohtaan tuli kritiikkiä. Erillisen sopimuksen tekeminen pääsuunnittelijatehtävistä on hankalaa, ja palkkio halutaan yhdistää osaksi rakennussuunnittelua.

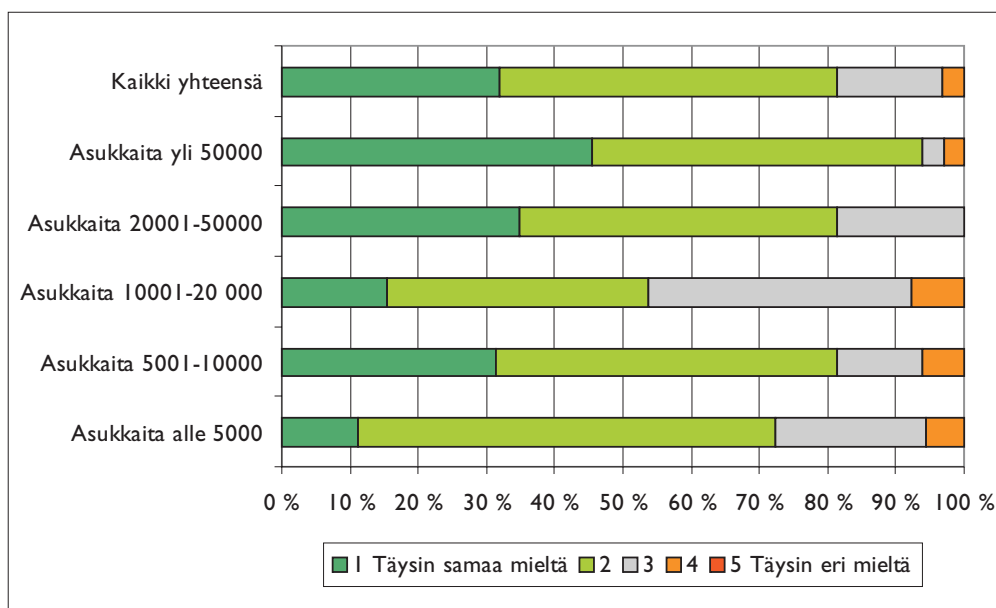
Myös rakennusvalvonnan erilaiset tulkinnat suunnittelijoille asetettavista vaatimuksista koettiin SAFA:n kyselyssä ongelmaksi. Vastanneista ainoastaan 10 % oli sitä mieltä, että tulkinnat ovat samanlaiset. 40 % katsoi, että ne vaihtelevat hieman ja lähes kolmanneksen (30 %) mielestä tulkinnat vaihtelevat paljon.

4.3 Rakennustyön aikainen valvonta

Aloituskokous

Rakentamisessa säädetyn huolehtimisvelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavasta aloituskokouksesta määrätään rakennusluvassa. Aloituskokouksen yhteydessä voidaan rakennushankkeeseen ryhtyvältä edellyttää myös selvitystä rakentamisen laadun varmistamiseksi.

Aloituskokous otettiin kunnissa hyvin laajasti käyttöön jo heti lain voimaan tullessa. Se aiheutti jonkin verran rakennusvalvonnalle lisätöitä, mutta siitä katsottiin olleen paljon tai jonkin verran hyötyä rakentamisen virheiden välttämiseksi ja lopputuloksen laadun parantamisessa.



Kuva 45. Vastaukset väitteeseen: "Aloituskokous on selventänyt hankkeeseen ryhtyvälle hänen huolehtimisvelvollisuuttaan ja oikealla tavalla korostanut toimijoiden vastuuta tekemisistään" (Ympäristöministeriö 2005d).

Aloituskokous on osoittautunut hyväksi ja toimivaksi menettelyksi. Rakennuttajien, rakennusurakoitsijoiden ja rakennusvalvonnassa toimivien näkemyksen mukaan se on edesauttanut selventämään rakennushankkeeseen ryhtyvän roolia ja muiden toimijoiden vastuita hankkeessa. Aloituskokouksen aiheuttama lisätyö koetaan yleisesti saatavan takaisin hankkeen ryhdikkäämpänä läpivieninä.

Rakennustyön tarkastusasiakirja

Rakentamisen asianmukaisen toteuttamisen varmistamiseksi ja tarkastusten todentamiseksi rakennustyömaalla pidetään rakennustyön tarkastusasiakirjaa. Siihen tehdään merkinnät katselmuksista, viranomaisen toimittamista tarkastuksista sekä yksityisen vastattaviksi määrätyistä työn suorituksen tarkastuksista.

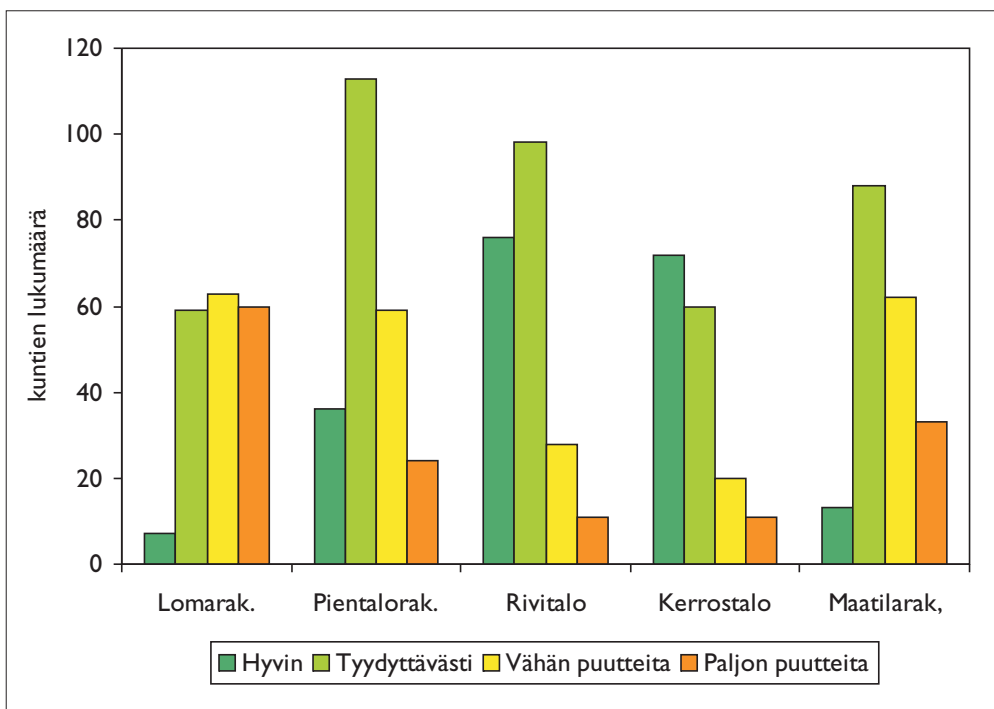
Vuoden 2002 seurantaraportissa todettiin tarkastusasiakirjan täyttämisen havaitun laiminlyöntejä, eikä sen merkitystä oltu vielä oivallettu. Erityisesti havainto koski pientalotyömaita, joissa asiakirjaa ei oltu täytetty työvaiheiden mukaisessa järjestyksessä eikä sen yhteenvedon oltu kyetty täyttämään loppukatselmukseen mennessä.

Lain voimaantulon jälkeen ammattirakentajat kehittivät työmaapäiväkirjaansa palvelemaan myös tarkastusasiakirjan tarpeita. Samalla alan yleisiin sopimusehtoihin lisättiin määräys, joka edellyttää tilaajan edustajan kuittaavan urakoitsijan työmaapäiväkirjamerkinnät. Näin tilaaja on pakotettu seuraamaan työmaalla tehtyjä tarkastuksia ja katselmuksia ja puuttumaan niihin välittömästi.

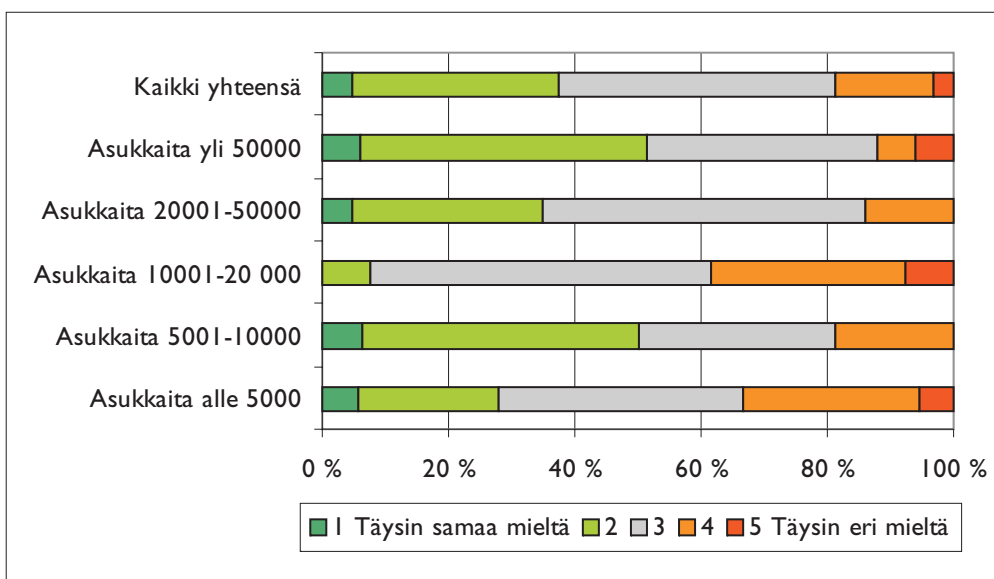
Alan yhteisenä kehitystyönä aikaansatiin myös asuntotuotannon laadunvarmistusjärjestelmä, jonka eräät asuntotuottajat ottivat omiin sopimusasiakirjoihinsa. Tämän oli tarkoitus edistää tarkastusasiakirjan käytön seuraamista ja sen tulevaa käyttöä.

Rakennusvalvonnassa työskenteleviltä saadun palautteen perusteella rakennustyön tarkastusasiakirjan toimivuudessa on suurta hajanaisuutta. Osassa kuntia tarkastusasiakirja on otettu käyttöön hyvin ja se täyttää hyvin tehtävänsä osana rakennustyönaikaista omaa ja viranomaisvalvontaa. Osassa kuntia hankkeessa toimijat eivät ole oivaltaneet tarkastusasiakirjan merkitystä ja sen täyttäminen on jäänyt muodollisuudeksi. Rakennuttajilta ja rakennusurakoitsijoilta saadun palautteen mukaan tarkastusasiakirja ei ole tuonut lisäarvoa pyrittäessä välttämään rakennusvirheitä.

Suomen Kuntaliitto tarkasteli vuoden 2003 selvityksessään tarkastusasiakirjan toimivuutta erilaisissa rakennushankkeissa. Tarkastelun kohteena olivat lomarakennukset, pientalot, rivitalot, kerrostalot ja maatilarakennukset. Näistä hankkeista tarkastusasiakirja toimi pääsääntöisesti hyvin tai kohtalaisesti ainostaan suuremmissa kohteissa eli hankkeissa, joissa toimijoina ovat pääsääntöisesti ammattilaiset. Näissä kohteissa myös tarkastusasiakirjan yhteenvedon palauttaminen loppukatselmuksen yhteydessä rakennusvalvontaan toimii varsin hyvin.



Kuva 46. Rakennustyön tarkastusasiakirjan toimivuus (Suomen Kuntaliitto 2003b).



Kuva 47. Vastaukset väitteeseen: "Rakennustyön tarkastusasiakirja ei ole jäänyt muodollisuudeksi ja sen avulla on voitu välttää rakennusvirheitä" (Ympäristöministeriö 2005d).

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje

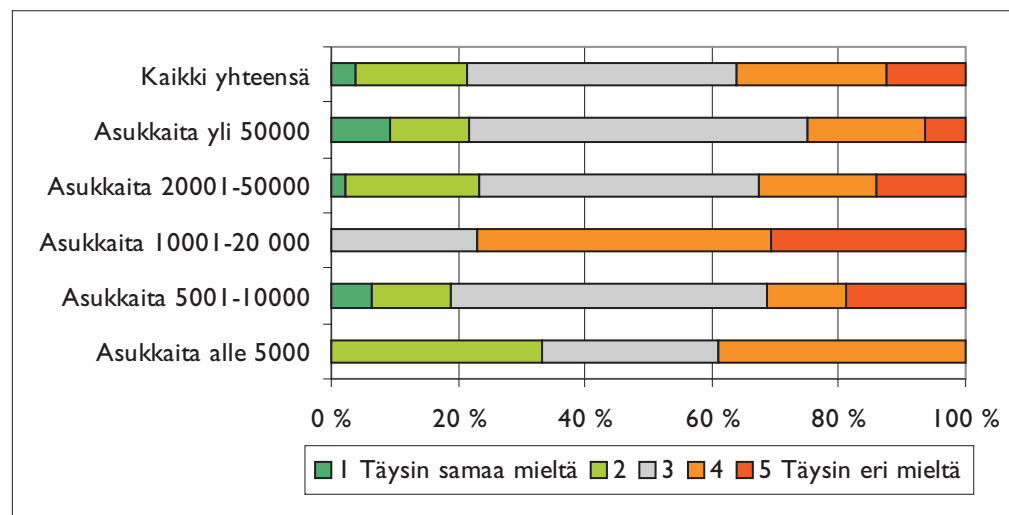
Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje on laadittava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, rakennusta varten, jota käytetään pysyvään asumiseen tai työskentelyyn. Se sisältää rakennuksen käyttötarkoituksen ja rakennuksen ominaisuudet sekä rakennuksen ja sen rakennusosien ja laitteiden suunniteltu käyttöikä huomioon ottaen tarvittavat tiedot rakennuksen asianmukaista käyttöä ja kunnossapitoa varten.

Lain alkuvaiheessa käyttö- ja huolto-ohjeen käyttöönotto kangerteli. Tuolloin noin 4 % Kuntaliiton kyselyyn vastanneista arvioi käyttöönoton sujuneen hyvin ja 40 % heikosti.

Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:n ym. kyselyssä rakennuttajilta, rakennusurakoitsijoilta sekä kuntien ja valtion viranomaisilta saadun palautteen mukaan käyttö- ja huolto-ohjeella on ollut jonkin verran myönteistä vaikutusta hankkeen läpivientiin ja siitä on koettu olevan hyötyä. Aivan yhtä myönteistä kuvaa kehityksestä ei anna ympäristöministeriön rakennusvalvonnassa toimijoille maaliskuussa 2005 tekemä kysely, jossa ainoastaan hieman yli 20 % vastanneista katsoi käyttö- ja huolto-ohjeen vaikuttaneen myönteisesti hankkeen läpivientiin eli kokenut sen hyödylliseksi.

Ammattimaisessa rakentamisessa nähtävissä olevaan myönteiseen kehitykseen on keskeisesti ollut vaikuttamassa alan itsensä tekemä kehitystyö. On syntynyt toimijoiden omiin huoltojärjestelmiin soveltuvia asiakirjoja, joita ala on omissa sopimusasiakirjoissaan edellyttänyt käytettävän.

Ympäristöministeriö käynnisti keväällä 2005 hankkeen, jonka tarkoituksena on tehdä laadullinen tarkastelu markkinoilla olevista käyttö- ja huolto-ohjelmista sekä yksittäisistä kohteista tehdyistä käyttö- ja huolto-ohjeista. Tuloksia hankkeesta on odotettavissa vuoden 2005 loppupuolella.



Kuva 48. Vastaukset väitteeseen: "Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje on vaikuttanut myönteisesti hankkeen läpivientiin ja se on koettu hyödylliseksi" (Ympäristöministeriö 2005d).

4.4 Lainsäädännön vaikutus pientalorakentamiseen

Rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuus

Vuoden 2002 seurantaraportissa todettiin maankäyttö- ja rakennuslain tukeneen kuntien rakennusvalvontaa sen pyrkimyksissä ohjata kertarakentajia käyttämään riittävän päteviä toimijoita rakennushankkeessaan. Kelpoisuusvaatimusten korostuminen oli jo tuolloin nähtävissä pientalojen pääpiirustusten ja suunnitelmien tason parantumisena.

Pientalorakentamisen kehittämiskeskus PRKK ry:n keväällä 2005 jäsenistölleen tekemän kyselytutkimuksen mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetettu huolehtimisvelvollisuus ei ole kovin hyvin tiedossa eikä sitä riittävällä tavalla korosteta hankkeen eri vaiheissa. Hieman alle kolmasosa vastanneista ilmoitti, ettei kukaan ollut selvittänyt heille rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetettuja vastuita ja velvollisuuksia.

Joulukuussa 2004 ilmestyi RT-kortistossa Rakennusmestarit ja -insinöörit AMK RKL ry:n, Suomen Arkkitehtiliitto ry SAFA:n ja Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n yhteistyönä valmisteleva ohjekortti "Pientalohankkeen tehtävälu-

ettelot”. Tehtäväluettelon avulla hankkeen suunnittelijat ja työnjohtajat voivat sopia rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa niistä tehtävistä, jotka sisältyvät toimeksiantoon. Tehtäväluettelot toimivat myös pääsuunnittelijan apuna hänen käydessä rakennushankkeeseen ryhtyvän kanssa läpi sitä tehtäväkenttää, johon rakennushankkeeseen ryhtyvä joutuu aloittaessaan hankkeen. Tehtäväluetteloihin liittyvät myös kuluttaja-asiamiehen tarkistamat sopimuslomakkeet koskien pientalon pääsuunnittelua, rakennussuunnittelua, rakennesuunnittelua, KVV-suunnittelua, IV-suunnittelua ja sähkösuunnittelua.

Suomen Kuntaliiton vuonna 2003 tekemän selvityksen mukaan pientalorakentajien keskuudessa esiintyy edelleen huolehtimisvelvollisuuksien laiminlyöntejä rakentamisen eri vaiheissa. He esimerkiksi jättävät hakematta tarvittavia lupia uusien rakennelmien ja pienten rakennusten rakentamiseen. Ongelman korjaaminen jälkikäteen sitoo kunnan resursseja ja aikaansaa huomattavia lisäkustannuksia.

Rakennussuunnitelmat ja suunnittelijoiden pätevyys

Vuoden 2002 seurantaraportissa todettiin, että noin kolmasosa kunnista katsoi pientalojen pääsääntöisesti kuuluvan maankäyttö- ja rakennusasetuksen tarkoitamiin pienehköihin tai teknisiltä ominaisuuksiltaan tavanomaisiin hankkeisiin. Tällöin rakennussuunnittelijalta ei vaadita maankäyttö- ja rakennusasetuksen 48 §:n edellyttämää rakennusalan korkeakoulututkintoa taikka vastaavaa aiempaa tutkintoa. Lisäksi edellisessä seurantaraportissa havaittiin pientalorakentajilla olevan paikoin hyvin korkea kynnys palkata osaavia ja lain vaatimukset täyttäviä päteviä suunnittelijoita oman kunnan ulkopuolelta. Näissä tapauksissa suunnittelija pyrittiin pätevyystä tinkien etsimään omasta kunnasta tai lähipiiristä.

PRKK ry:n keväällä 2005 tekemän kyselytutkimuksen mukaan pääsuunnittelija koetaan tarpeelliseksi ja hänestä on katsottu olevan hyötyä hankkeen läpiviemisessä. Noin joka toinen vastaajista ilmoitti palkanneensa pääsuunnittelijan tonttia hankittaessa tai ennen rakennussuunnittelun alkamista. Alle puolet vastanneista oli tehnyt kirjallisen sopimuksen pääsuunnittelijalle kuuluvista vastuisista ja tehtävistä.

Pientalohankkeiden pääsuunnittelijoiden koulutustausta vaihteli kyselyssä rakennusmestarin ja korkeakouluarkkitehdin välillä. Noin puolessa hankkeista pääsuunnittelijana toimi rakennusinsinööri tai -mestari. Arkkitehdin tai rakennusarkkitehdin koulutus oli noin kolmasosalla pääsuunnittelijoista. Työkoke-musta vastaavista hankkeista pääsuunnittelijalla oli vähintään kolme, mutta hyvin usein yli 10 vuotta. Noin 44 % kyselyyn vastanneista ilmoitti pääsuunnittelijan myös toimineen vastaavana työnjohtajana.

Pientaloteollisuusyhdistys PTT ry:n näkemyksen mukaan pääsuunnittelijoiden koulutustason vaihtelu johtuu kuntien vaihtelevasta vaatimustasosta. Yhdistys perää jatkossa yhtenäisempää, kohteen vaativuuteen perustuvaa vaativuusluokittelua.

Suomen Arkkitehtiliitto SAFA:n jäsenistö ilmaisi syksyllä 2004 tehdyssä kyselyssä tyytyväisyytensä suunnittelijoille asetettuihin pätevyysvaatimuksiin. Vastaajien näkemyksen mukaan pätevyysvaatimuksilla on mahdollisuus edistää pientalosuunnittelijoiden tason nousemista ja jossain määrin näin on jo tapahtunutkin. Korostuneiden pätevyysvaatimusten avulla rakennusvalvonta on voinut karsia epäpäteviä suunnittelijoita hankkeista.

Aloituskokous

Aloituskokous oli vuoden 2002 seurantaraportin mukaan otettu hyvin käyttöön myös pientalohankkeissa. Tyypillisiä hankkeita, joissa aloituskokousta tuolloin ei oltu pidetty, olivat mm. lomarakennukset, talousrakennukset, laajennukset sekä kohteet, joissa ei ole odotettavissa kosteusvaurioita.

PRKK ry:n kyselytutkimuksen mukaan aloituskokous järjestetään edelleen lähes poikkeuksetta kaikissa omakotitalokohteissa, mutta omakotitalorakentajilla on selkeitä näkemyseroja aloituskokouksen hyödyllisyydestä ja tarpeellisuudesta. Kyselyssä noin joka neljäs rakennusvaiheessa tai käyttöönottovaiheessa olleista vastaajista koki aloituskokouksen lähes hyödyttömäksi. Toisaalta vajaa kolmasosa vastanneista arvioi siitä olleen paljonkin hyötyä hankkeen läpiviennissä. Myönteisenä aloituskokouksen näkee myös Pientaloteollisuus PTT ry, jonka näkemyksen mukaan aloituskokouuskäytännöistä on saatu hyviä kokemuksia ja sen avulla on voitu parantaa hankkeen eri osapuolten välistä yhteistyötä ja sen johdosta myös lopputuloksen laatua.

Pääsääntöisesti aloituskokous järjestetään työmaalla tai rakennusvalvonta-toimistossa ja siinä ovat mukana hankkeen keskeiset osapuolet: rakennushankkeeseen ryhtyvä, pääsuunnittelija, vastaava työnjohtaja sekä rakennustarkastaja. Hieman harvemmin mukana ovat myös urakoitsijoiden edustajat sekä IV- ja KVV-työnjohtaja. Aikaa aloituskokoukseen käytetään noin tunti tai vähemmän. Joka neljäs aloituskokous kestää alle puolituntia. Näyttää siltä, että aloituskokouksen merkittävyyteen nähden siihen käytettävä aika jää liian lyhyeksi.

Vastaava työnjohtaja ja rakennustyön tarkastusasiakirja

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa vastaavan työnjohtajan asemaa, tehtäviä ja merkitystä rakentamisen hyvässä suorituksessa. Lain mukaan vastaavalla työnjohtajalla on kokonaisvastuu rakennusaikaisesta työnjohdosta silloinkin, kun käytössä on erityisalan työnjohtajia.

Vastaavan työnjohtajan aseman korostumisen todettiin lain alkuvaiheessa karsineen tehtäviä muodollisesti hoitaneiden määrää erityisesti pientalokohteissa. Rakennustarkastajilta saadun palautteen mukaan työnjohtajat olivat jo tuolloin jossain määrin omaksuneet uusien säännösten velvollisuudet, joskin heitä oli jouduttu huomauttamaan tarkastusasiakirjan täyttämiseen liittyvistä laiminlyönneistä.

Pientalotyömaan vastaavana työnjohtajana toimii pääsääntöisesti kokenut, yli kymmenen vuoden työkokemuksen omaava rakennusmestari tai -insinööri. Hän tulee mukaan hankkeeseen yleisimmin suunnitteluvaiheen aikana. Noin kolmannes vastaajista valitsi vastaavan työnjohtajan jo tonttia hankittaessa tai ennen rakennussuunnittelun aloittamista ja viidennes rakennuslupaa haettaessa. Kirjallisen sopimuksen vastaavalle työnjohtajalle kuuluvista tehtävistä ja velvoitteista teki ainoastaan noin 60 % vastaajista.

Kaksi kolmasosaa vastaajista totesi vastaavan työnjohtajan löytyneen helposti rakennushankkeeseen ryhtyvän ystävän, tuttavän tai jo hankkeessa mukana olevan toimijan suosittamana. Muun muassa järjestöjen henkilörekisterit ja tiedotusvälineet toimivat tiedonlähteenä hyvin harvoin.

PRKK ry:n kyselyssä tiedusteltiin myös rakennushankkeeseen ryhtyneen arvioita vastaavan työnjohtajan suorittamien työmaakäyntien määrästä sekä käytettävästä rakennustyömaan tarkastusasiakirjamallista ja sen hyödyllisyydestä. Hieman alle 70 % vastaajista ilmoitti työmaakäyntien määräksi enintään kolmekymmentä kertaa.

Pientalorakentajat antoivat rakennustyön tarkastusasiakirjan hyödyllisyydestä vaihtelevaa palautetta. Kolme viidestä vastaajasta katsoi siitä olleen hyötyä hankkeen onnistumisen kannalta. Näyttääkin siltä, että varsin merkittävä osa pientalorakentajista ei ole oivaltanut tarkastusasiakirjan merkitystä tai heille ei ole sitä pääsuunnittelijan, vastaavan työnjohtajan ja rakennusvalvonnan toimesta riittävästi korostettu. Tarkastusasiakirjana toimi pääsääntöisesti joko rakennusvalvonnasta saatu malli tai ympäristöministeriön julkaisema ”Pientalotyömaan valvonta ja tarkastusasiakirja”.

Käyttö- ja huolto-ohje

Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeen laatimisvelvoite koskee myös pysyvään asumiseen tarkoitettuja pientaloja. Käyttö- ja huolto-ohjeen tulee olla käyttöönotto- tai loppukatselmusta toimitettaessa laadittu siten, että sen avulla voidaan käynnistää riittävät hoito-, huolto- ja kunnossapitotoimet. Edellisessä seurantaraportissa ei käsitelty käyttö- ja huolto-ohjeen toimivuutta erityisesti pientalorakentamisen näkökulmasta.

Käyttö- ja huolto-ohjeen laadinnan koordinointi on PTT ry:n kyselytutkimuksen mukaan pääsääntöisesti rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla. Ohje laaditaan hankkeen kulkuun nähden jäljessä ja rakennushankkeeseen ryhtyvä ei katso saavansa riittävää opastusta tarvittavista huoltotoimenpiteistä. Tästä huolimatta valtaosa kyselyyn vastanneista ilmaisi tyytyväisyytensä käyttö- ja huolto-ohjeesta saatuihin hyötyihin.

4.5 Viranomaisohjauksen toimivuus ja lupakäsittelyn sujuvuus

Kunnat sovelsivat rakennusvalvontaviranomaisina uutta lakia vuoden 2000 alusta varsin sujuvasti. Suurimmassa osassa kuntia (96 %) rakennustarkastaja palvelee sekä tarjoaa ohjausta ja neuvontaa rakentajille oman kunnan alueella. Kunnat ovat myös tarjonneet rakentajille runsaasti tietoa laista sekä ohjeita lupien hakeamiseen ja rakennustyön valvontaan omilla nettisivuillaan.

Rakentamisen ohjauksen toimivuutta vuoden 2000 alusta tukevat lisäksi kuntien uuden lain mukaiset lomakkeet. Lisäksi vuoden 2004 alusta lähtien kansalaisilla ja elinkeinoelämällä on ollut mahdollisuus sähköisesti saada käyttöönsä yhdenmukaisia ja jokaiseen kuntaan soveltuvia maankäyttö- ja rakennuslain lomakkeita koko maassa www.lomake.fi:stä.

Kuntien käsiteltäväksi tulee noin 60 000 rakennuslupahakemusta vuosittain. Uuden lain mukaisesti kuntien rakennusvalvonnat ja luvanhakijat välittävät näistä vireille tulleista rakennusluvista tietoa vuosittain noin 160 000 naapurikiinteistön omistajalle ja -haltijalle.

Lain voimaantulon jälkeen pätevien suunnittelijoiden ja pääsuunnittelijoiden puute on kuormittanut kuntien viranomaisohjausta, mikä on ilmennyt esimerkiksi viranomaisten lupaprosessien sujuvuudessa. Lain käyttöönoton alkuvuosina lupien käsittely hidastui 1–2 viikolla puolessa kuntia.

Vuonna 2005 rakennuslupan käsittelyaika on, riippuen luvan vireille tulosta ilmoittamisesta, kahdesta neljään viikkoa 70 % :ssa kunnista.

Kunnat käyttävät maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten lupien viranomaisohjaukseen resursseistaan (työajasta) keskimäärin 33 %.

Kunnissa rakentamisen viranomaisohjauksen palvelut tarjotaan tällä hetkellä lähellä rakentamista ja paikallisten olosuhteiden edellyttämä ohjauksen tarve huomioiden sujuvasti. Viranomaistehtävien laajuus, rakentamisen kausiluonteisuus ja volyymivaihtelut sekä kuntien talous edellyttävät priorisointia viranomaistehtävän hoidossa.

Edellä oleva arvio viranomaisohjauksesta perustuu Suomen Kuntaliiton lukuksiin selvityksiin lainsäädännön soveltamisesta ja toimivuudesta.

4.6 Uudet haasteet

Ekologisten näkökohtien huomioon ottaminen rakentamisessa

Rakentamisen ekologisen kestävyys edistämiseksi keskeisiä kehitysaskelaita ovat olleet valtioneuvoston ekologisesti kestävä rakentamisen ohjelma, rakentamisen ympäristömittareihin liittyvä kehitystyö sekä Viikin ekologinen asuinalue.

Ekologisesti kestävä rakentamisen ohjelma hyväksyttiin valtioneuvoston periaatepäätöksenä vuonna 1998. Ohjelman laatimisesta vastasi ympäristöministeriö kiinteässä yhteistyössä rakennus- ja kiinteistöalan toimijoiden kanssa. Ohjelmaan sisältyi 20 toimenpidettä, jotka jaettiin neljään teemalliseen kokonaisuuteen: ohjaus, tehokkuus, julkinen rakentaminen ja kehitys. Toimenpiteet keskittyivät rakentamisen, korjaamisen ja kiinteistöjen ylläpidon ekologiseen kestävyteen. Ohjelman keskeisiä tarkasteltavia teemoja olivat energian ja luonnonvarojen kulutus, päästöt, vesiensuojelu sekä vaikutukset ihmisten terveyteen. Toimenpiteiden toteutumista käytännössä on kuvattu vuonna 2002 julkaistussa seurantaraportissa.

Seurannan tuloksena todettiin, että ympäristöasioiden merkitys on rakennus- ja kiinteistöalalla tiedostettu ja ympäristönäkökulma on tunnustettu keskeiseksi osaksi rakentamisen ominaisuuskenttää. Alan edelläkävijät ovat omaksuneet ympäristömyönteisiä toimintaperiaatteita. Ekologisen kestävyys edistämiseksi valittu vapaaehtoisuuteen perustuva linja on tähän mennessä toiminut hyvin. Esimerkiksi energiankäytön tehostamisessa käytetyt sopimusmenettelyt ja tutkimus- ja kehitystoiminnan pohjalta tapahtunut ympäristömyönteisten toimintatapojen omaksuminen ovat pääasiassa tuottaneet hyviä tuloksia. Myös alaan liittyvää tutkimustietoa alkaa olla runsaasti useimmilla ekologisen kestävyys osa-alueilla.

Edistymisestä huolimatta valtaosa kiinteistö- ja rakennusalan toimijoista on kyennyt huonosti reagoimaan ympäristönäkökulman asettamaan haasteeseen. Tähän löydettiin syitä, mm. ympäristöasioihin liittyvät asenteet sekä sopivien apuvälineiden ja resurssien puute. Edistyneimpienkin tahojen toteuttamat käytännön ympäristötoimenpiteet ovat toistaiseksi olleet melko varovaisia, ja ympäristöominaisuuksiin liittyvä asiakasohjautuvuus on ollut puutteellista. Edellä mainituista seikoista johtuen ympäristönäkökulman toteutuminen käytännön rakennustoiminnassa ja kiinteistönpidossa on toistaiseksi ollut melko vähäistä.

Seurannassa edistyneiksi osa-alueiksi todettiin ympäristöominaisuuksien arviointimenetelmien kehittäminen, rakentamisen terveystieteellisen näkökulman edistäminen, elinkaarinäkökulman korostaminen kiinteistönpidossa, rakentamisen vesitalouteen liittyvä kehitys, rakennusmateriaalien kierrätys sekä rakentamisen ympäristöominaisuuksien laaja-alainen tutkimustyö. Myös rakennuskannan energiatehokkuuden parantamisen pitkäjänteisessä prosessissa on päästy hyvään alkuun. Energiakysymykset, etenkin lämmitys, ovat olleet alan keskeisiä painopistealueita.

Heikommin on onnistuttu sen sijaan asiakasohjautuvuuden lisäämisessä, rakentamisen materiaalitehokkuuden ja olemassa olevan rakennuskannan ekotehokkuuden edistämiseksi, julkisten hankintojen ekotehokkuuden edistämiseksi, asuntorakentamisen elinkaarinäkökulman lisäämisessä sekä koulutuksen ja tiedotuksen parantamisessa. Vaikka tutkimus- ja tuotekehitystoiminta ovatkin tuottaneet hyviä tuloksia, ympäristöosaamisen viennissä ei myöskään ole edistytty toivotulla tavalla.

Rakentamisen ympäristömittareista merkittävin on rakennusten ympäristöluokitus (PromisE), jota on kehitetty vuodesta 2001 alkaen. Hankkeessa on kehitetty arviointimenetelmä olemassa olevien kiinteistöjen ja rakennussuunnitelmien ekologisen kestävyysmittaamiseen. Ympäristöluokitus on laadittu erik-

seen asuinkerrostaloille, toimistorakennuksille ja kaupan kiinteistöille. Internet-pohjainen työkalu tuottaa rakennukselle ympäristöarvosanan A-E. Luokitus ja-kautuu neljään osakategoriaan, käyttäjien terveys, luonnonvarojen käyttö, ekologiset seuraukset sekä ympäristöriskit. Arvioitavia indikaattoreita luokituksessa on nelisenkymmentä. PromisE-luokituksen kehittämiseen on osallistunut laaja-alaisesti rakentamisen sektorin toimijoita. Päävastuu kehittämisessä on ollut Motivalla, RAKLI:lla ja Rakennusteollisuus RT:llä.

PromisEen kytkeytyy myös keväällä 2004 valmiiksi saatu rakennustuotteiden ympäristöselosteiden kehittämishanke EKA, jota koordinoi Rakennusteollisuus RT ja tutkimuskonsulttina toimi VTT Yhdyskunta- ja rakennustekniikka. Toinen merkittävä hankekokonaisuus, joka tosin valmistui jo vuoden 2003 puolella, oli VTT:n koordinoima LifePlan-hanke, jossa laadittiin ohjeistusta ja pohjatietoa rakennusten käyttöikäsuunnittelua varten.

Vuoden 2004 keväällä saatiin päätökseen myös Helsingin Viikissä sijaitsevan laajan ekorakentamisen koealueen Eko-Viikin seurantahanke. 1990-luvun puolivälissä käynnistyneessä Eko-Viikin hankkeessa oli käytössä mittava ympäristöominaisuuksien ohjausvälineistö suunnittelukilpailuista kunnallistekniikan kautta paikalliseen ekokriteeristöön (PIMWAG). Ympäristöministeriön rahoittamaa seuranta tehtiin vuodesta 2002 lähtien, pääkoordinaattorina toimi Motiva. Seuranta osoitti, että vaikka alueen ekologinen laatu poikkeaa huomattavasti edukseen tavanomaisista asuinalueista mm. energiankulutuksen osalla, hankkeiden poikkeamat aiemmin määritetyistä laskennallisista arvoista ja toisistaan olivat huomattavan suuria. Eko-Viikin tuloksia on tarkoitus syventää jatkoselvityksin.

Vuonna 2003 valtioneuvoston periaatepäätöksellä hyväksyttiin kansalliseen rakennuspoliittiseen ohjelmaan sisältyy rakentamisen elinkaari- ja ympäristölaatua käsittelevä osio. Siihen liittyvät toimenpiteet kohdistuvat ympäristöominaisuuksien kokonaisvaltaisempaan huomioonottamiseen rakennusalan toimijoiden päätöksenteossa ja ympäristökilpailukyvyn parantamiseen, rakennusten energiatehokkuuden parantamiseen, rakennetun ympäristön turvallisuuden ja esteettömyyden parantamiseen, uusiutuvien luonnonvarojen käytön edistämiseen sekä ympäristöä säästävien raaka-aineiden lisäämiseen. Ohjelman seuranta käynnistettiin vuoden 2003 kesällä, jolloin ympäristöasioihin liittyvien ohjelmakohtien seuranta koordinoimaan perustettiin kestävän rakentamisen jaos. Jaos työsti vuonna 2004 osa-alueitaan koordinoitusti muiden jaosten kanssa ja toteutti osa-alueen toimenpiteitä koskevan priorisoinnin ja tarkistuksen.

Uudisrakentamisen ja rakennuskannan energiatehokkuuden parantaminen

Uudisrakennusten lämmöneristystä koskevat aikaisempaa tiukemmat rakentamismääräykset annettiin 30.10.2002 ja ne tulivat voimaan lokakuun alussa 2003. Lämmöneristämisen ja ilmanvaihdon energiatehokkuutta kiristettiin aikaisempaan vaatimustasoon verrattuna noin 30 prosenttia.

Samanaikaisesti tiukennettujen rakentamismääräysten antamisen kanssa solmittiin asuinkiinteistöjen energiansäästösopimukset osapuolina ympäristöministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA. Sovittuna tavoitteena on vähentää uusien ja olemassa olevien asuinrakennusten energiankulutusta 15 % lähes 300 000 asunnossa vuoteen 2012 mennessä. Lähiaikoina saataneen ensimmäisiä tuloksia sopimuksen piiriin kuuluvien rakennusten energiankulutuksen kehityksestä. Vuoden 2003 aikana alettiin myöntää energia-avustuksia myös kerros- ja rivitalokannan korjaamiseen. Näiden vapaaehtoisten toimenpiteiden avulla on mahdollisuus vähentää rakennuskannan energiankulutusta nopeammin kuin pääosin uudisrakentamista koskevilla sitovilla rakentamismääräyksillä.

Rakennusten energiatehokkuutta koskeva direktiivi tulee voimaan siirtymäajan jälkeen vuoden 2006 alussa ja kokonaisuudessaan vuonna 2009. Vuoden 2006 alussa jäsenmaiden on otettava käyttöön rakennusten kokonaisenergiatehokkuuden laskentamenetelmä ja asetettava uudisrakennuksille energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset, jotka perustuvat tämän laskentamenetelmän käyttämiseen. Laajamittaisten korjausten yhteydessä myös korjattavia rakennuksia koskevat kansalliset energiatehokkuuden vähimmäisvaatimukset. Direktiivi edellyttää myös, että rakennuksen käyttöönoton, myynnin tai vuokrauksen yhteydessä on oltava saatavilla rakennuksen energiatehokkuustodistus. Lisäksi direktiivi edellyttää tarkastuksia lämmityskattiloille ja ilmastointikoneille. Siirtymäaika näiden toimenpiteiden tekemiselle on enintään vuoden 2009 alkuun asti. Direktiivin edellyttämien säännösten ja määräysten valmistelu on parhailaan käynnissä. Tuloksia energiankulutuksen vähenemisen muodossa voitaneen odottaa vasta useiden vuosien kuluttua.

Esteettömyyden toteutuminen rakentamisessa

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on tavoitteeksi asetettu eri väestöryhmien – kuten vanhusten ja vammaisten – tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luominen. Se sisältää vaatimuksen rakennusten soveltumisesta myös sellaisten henkilöiden käyttöön, joiden kyky liikkua ja toimia on rajoittunut.

Ympäristöministeriö antoi 1.10.2004 asetuksen esteettömyydestä rakentamisessa sekä asetuksen asuntosuunnittelusta. Näillä asetuksilla uusittiin Suomen rakentamismääräyskokoelman osat F1 ja G1. Molemmat asetukset tulivat voimaan 1.3.2005.

Liikkumisesteetöntä rakentamista koskevan asetuksen F1 uudistustyössä saatettiin sen soveltamisala maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaiseksi. Rakennusasetuksessa oli aiemmin säädetty liikkumisesteettömyyden tavoitteesta liike- ja palvelutilojen ohella vain julkisyhteisöjen hallinto- ja palvelurakennuksissa. Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa esteettömyystavoite säädettiin koskemaan omistus- ja hallintamuodosta riippumatta kaikkia hallinto- ja palvelurakennuksia sekä muissa rakennuksissa olevia liike-, palvelu- ja työtiloja.

Uudessa asetuksessa säädetään myös hissin rakentamisesta kohteeseen, jossa kerroskorkeuden mittainen tai tätä suurempi tasoero järjestetään porrasyhteydellä. Tällä säädöksellä pyritään estämään tilanne, jossa pyörätuolia tai pyörällistä kävelytelinettä käyttävät joutuisivat ilman apuvälineitä liikkuvia huonopaapaan asemaan ja käyttämään ainoastaan pitkiä kiertoteitä laaja-alaisissa ja korkeitakin tasoeroja sisältävissä rakennuskohteissa.

Asuntosuunnittelua koskevat uudet määräykset ovat edellyttäneet 1.3.2005 lähtien kaikkien uusien kolmikerroksisten tai sitä korkeampien kerrostalojen varustamista hissillä. Hissin on oltava pyörätuolin ja pyörällisen kävelytelineen käyttäjälle soveltuva. Hissiyhteyden on lisäksi ulotuttava ullakolle ja kellarikerrokseen, mikäli niissä on asumista palvelevia tiloja. Aiempi asetus edellytti hissin rakennettavaksi pääsääntöisesti vain nelikerroksisiin ja tätä korkeampiin asuinrakennuksiin.

Asuntosuunnittelua koskeviin määräyksiin sisällytettiin myös uusi määräys, jolla pyritään lisäämään asumisviihtyisyyttä sekä turvaamaan henkilöiden sairaankuljetus ja evakuointi hätätilanteessa: Porraskäytävät ja kerrostasanteet on mitoitettava siten, että henkilöiden ja tavaroiden kuljetus on järjestettävissä ilman kohtuutonta vaikeutta. Tavarankuljetus voidaan järjestää myös hissillä, joka on riittävän tilava tähän tarkoitukseen. Henkilöitä on voitava kuljettaa porraskäytävän kautta myös silloin, kun mahdollinen hissi ei ole käytettävissä. Omakoti- ja rivitalot on edelleen jätetty hissivaatimuksen soveltamisen ulkopuolelle.

Osallistuminen ja yhteistyö

5.1 Kuntien ja valtion tehtäväjako

Päätelmiä:

1. Kuntien ja valtion tehtäväjako alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa on päälinjoiltaan toimiva. Siirtyminen kuntien kaavojen vahvistusmenettelystä ennakkohjaukseen on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Kunnat ovat käyttäneet lisäantynyttä päätösvaltaansa maankäytön ohjauksessa verrattain vastuullisesti. Kuntien välillä on luonnollisesti tässä suhteessa eroja. Osa kunnista on aktiivisesti kehittänyt toimintaansa, kun taas osassa kuntia toimintatavoissa ja asiantuntemuksessa on kehittämistarpeita.
2. Alueelliset ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Kehittämistarpeita on mm. kannanottojen oikea-aikaisessa ja johdonmukaisessa esiintuomisessa.

Eräissä ympäristökeskuksissa myös osaamisen kehittämiseen ja rakentavan yhteistyöilmapiirin luomiseen on tarpeen kiinnittää huomiota aiempaa enemmän. Suoritetussa ympäristökeskusten sidosryhmätutkimuksessa ei ympäristökeskusten välillä kuitenkaan tullut esiin kovin suuria eroja. Tässä suhteessa tulos eroaa Kuntaliiton vuosina 2001 ja 2002 kunnille tekemien kyselyjen tuloksista, joissa ympäristökeskusten väliset erot korostuivat.

Viranomaisyhteistyön toimivuutta on tarpeen jatkossakin seurata sekä yleisesti että eri alueilla.

3. Kehittämiskeskustelut on pääosin koettu hyödylliseksi yhteistyömuodoksi. Kehittämistarvetta on kuitenkin mm. keskustelujen kohdentamisessa erityyppisten kuntien tarpeiden mukaisesti. Luottamushenkilöiden osallistumista keskusteluihin olisi lisättävä.
4. Valtion ympäristöhallinnon ja maakuntien liittojen välinen yhteistyö on toimivaa ja monipuolista. Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyökäytäntöjä maakuntakaavoitusta koskevista kysymyksistä on tarpeen edelleen kehittää.

Laki korostaa kuntien päätösvaltaa

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa kuntien päätösvaltaa ja vastuuta alueidenkäytön suunnittelussa sekä rakentamisen ohjauksessa ja valvonnassa. Valtion valvontaa kaavoituksessa kevennettiin poistamalla kuntien kaavojen alistusmenettely. Maakuntakaavat ja kuntien yhteiset oikeusvaikutteiset yleiskaavat tulevat kuitenkin ympäristöministeriön vahvistettaviksi.

Kuntien toimivaltaa myös poikkeamisasioissa lisättiin. Kunnat voivat aikaisempaa vapaammin myös päättää siitä, mikä viranomainen ratkaisee asiat kunnan organisaatiossa. Lakiin sisältyy kuitenkin kunnan voimavarojen ja asiantuntemuksen riittävyttä korostavia säännöksiä. Yli 6 000 asukkaan kunnilla tulee lain mukaan olla oma tai kuntien yhteinen kaavoittaja.

Valtion viranomaisten tehtävät kuntien kaavoituksen ohjauksessa painottuvat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen turvaamiseen, neuvotteluyhteistyöhön sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamiseen kunnille kaavoitusprosessin aikana.

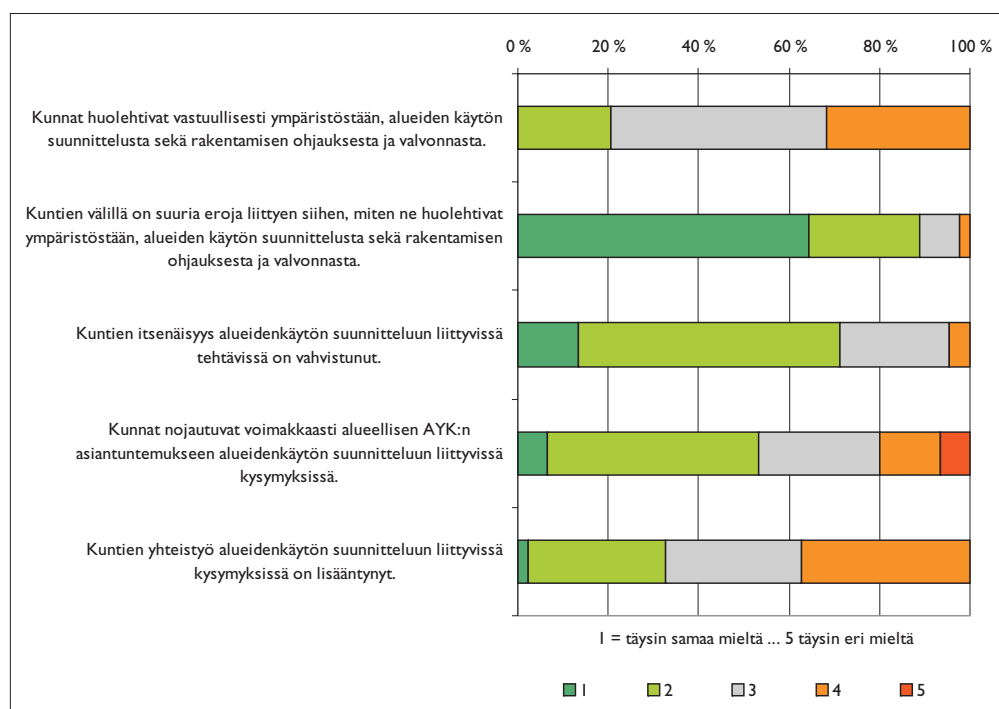
Ympäristöministeriölle kuuluu alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen ohjaus ja kehittäminen, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu, maakuntakaavoituksen ohjaus sekä rakentamismääräysten valmistelu.

Kuntien kaavoituksen ja rakennustoimen ohjaus kuuluu alueellisille ympäristökeskuksille. Keskeisiä ohjauksen ja yhteistyön keinoja ovat kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut. Alueellinen ympäristökeskus voi myös tehdä kunnalle oikaisukehotuksen kaavapäätöksestä sekä valituksen kuntien kaavoista ja eräistä muista päätöksistä. Ympäristökeskus ratkaisee myös eräitä poikkeamisasioita. Valtaosa näistä koskee poikkeamista rannan suunnittelutarpeesta.

Kuntien päätösvalta

Kuntaliiton seurantahankkeessa selvitettiin vuonna 2001 kuntien johdon näkemyksiä maankäyttö- ja rakennuslain tuomista toimintamahdollisuuksista (Suomen Kuntaliitto 2002a). Kuntajohdosta noin 85 % katsoi lain mahdollistavan kuntien itsenäisen päätöksenteon maankäyttöasioissa hyvin tai melko hyvin. Huomattava osa luottamushenkilöistä: 67 % valtuustojen puheenjohtajista, 74 % kunnanhallituksen puheenjohtajista ja 81 % kaavoituksesta vastaavien lautakuntien puheenjohtajista, piti kunnan mahdollisuuksia toimia itsenäisesti odotusten mukaisina.

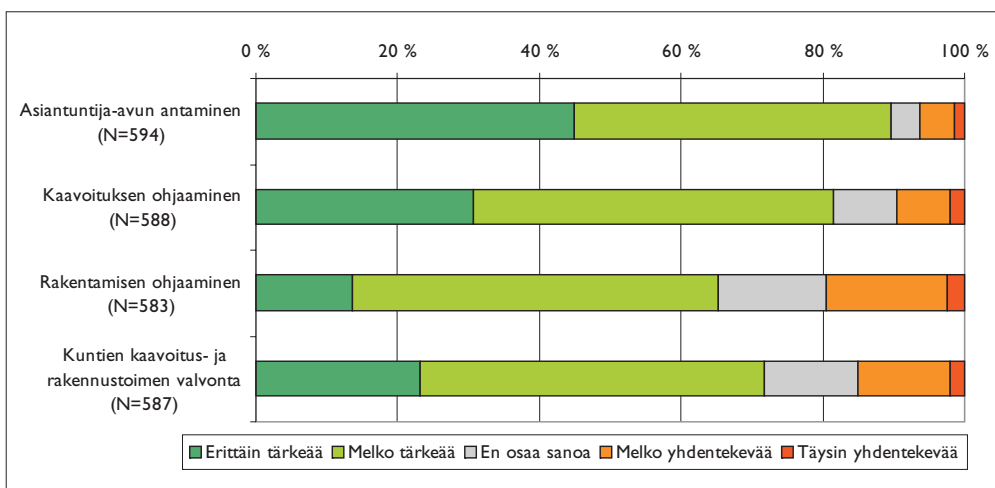
Alueelliset ympäristökeskukset katsovat, että kuntien välillä on suuria eroja liittyen siihen, miten ne huolehtivat ympäristöstään. Tämä tuli selvästi esille alueellisten ympäristökeskusten alueidenkäytön asiantuntijoille kohdistetussa kyselyssä (Ympäristöministeriö 2005a). Kuntien itsenäisyys alueidenkäytön suunnitteluun liittyvissä tehtävissä on ympäristökeskusten mielestä vahvistunut. Noin puolet vastaajista kuitenkin toi myös esille, että kunnat nojautuvat heidän mielestään voimakkaasti myös ympäristökeskuksen asiantuntemukseen.



Kuva 49. Alueellisten ympäristökeskusten arvioita kuntien roolien kehittämisestä (Ympäristöministeriö 2005a).

Alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien yhteistyö

Kuntaliitto on vuosina 2001 ja 2002 selvittänyt kuntien kokemuksia alueellisten ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä. Ympäristöministeriön toimeksiannosta tehtiin viime vuonna laajempi tutkimus alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmien kokemuksista ympäristökeskusten tehtävistä ja niiden ympäristökeskukseen kohdistuvista odotuksista. Tutkimukseen liittyvä kysely lähetettiin yhteensä 1433 henkilölle. Vastaajat edustivat ympäristökeskusten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tärkeimpiä asiakas- ja yhteistyötahoja: kuntien kaavoittajia ja rakennustarkastajia, maakuntien liittoja, valtion viranomaisia, kaavoituksen konsulttiyrityksiä, elinkeinoelämää ja kansalaisjärjestöjä (Määttänen 2005).



Kuva 50. Ympäristökeskuksen tehtävien tärkeys sidosryhmien toiminnan kannalta (Määttänen 2005).

Sidosryhmät kokivat ympäristökeskuksen tehtävät tärkeiksi. Vastaajista 90 % arvioi ympäristökeskuksen antaman asiantuntija-avun erittäin tai melko tärkeäksi ja yli 80 % näki kaavoituksen ohjaamisen tärkeäksi tehtäväksi. Rakentamisen ohjauksen ympäristökeskuksissa näki tärkeänä tehtävänä hieman yli 60 % vastaajista. Noin 70 % vastaajista arvioi kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen valvonnan tärkeäksi tehtäväksi oman toimintansa kannalta.

Ympäristökeskusten tehtäviä rakentamisen ohjauksessa on selvitetty työryhmässä.

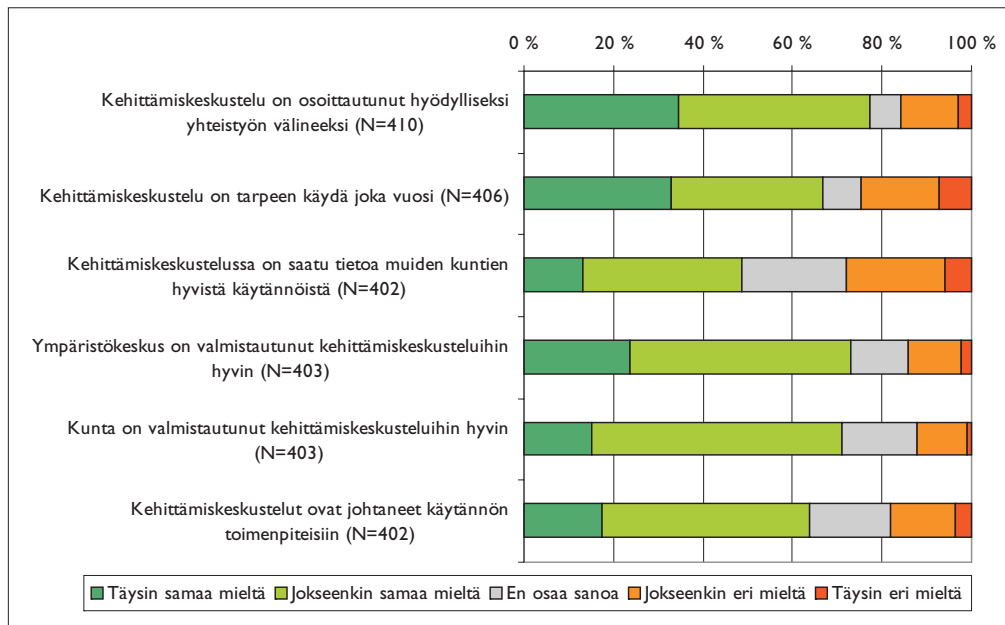
Kehittämiskeskustelut

Kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja alueellisen ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä (MRL 8 §).

Kehittämiskeskusteluista saatuja kokemuksia on selvitetty sekä ympäristökeskusten sidosryhmäkyselyssä että ympäristökeskuksille tehdyssä kyselyssä.

Sidosryhmäkyselyyn vastanneet olivat pääosin kokeneet kehittämiskeskustelun hyödylliseksi yhteistyön välineeksi: täysin samaa tai joihinkin samaa mieltä väitteen kanssa oli 77 % vastaajista. Ympäristökeskusten vastaajista yhtä suuri osuus piti kehittämiskeskusteluja hyödyllisenä yhteistyön välineenä.

Sidosryhmäkyselyn vastaajista 67 % oli samaa mieltä siitä, että kehittämiskeskustelu on tarpeen käydä joka vuosi. Neljännes vastaajista oli kuitenkin päin-

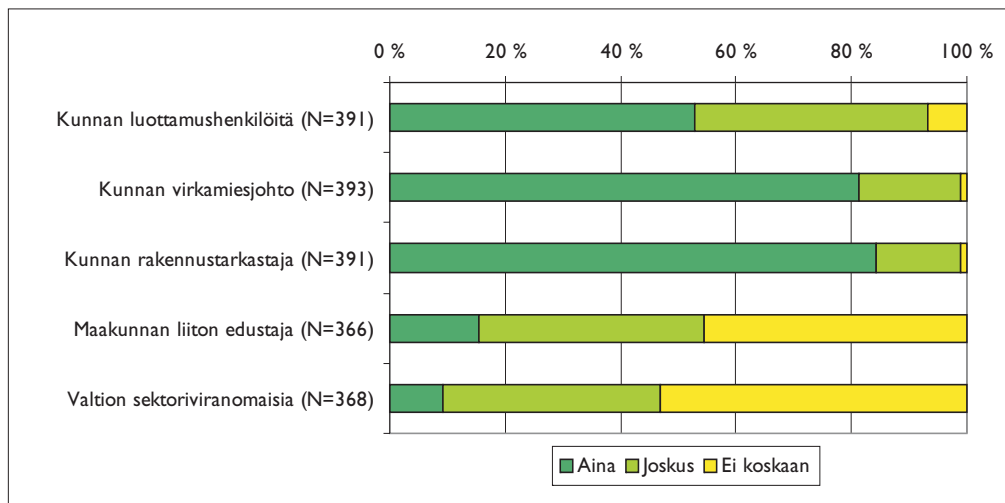


Kuva 51. Sidosryhmien arvioita kehittämiskeskusteluista (Määttänen 2005).

vastaista mieltä. Nämä vastaajat saattoivat nähdä kehittämiskeskustelut käytännön työn kannalta liian yleisinä, jolloin niitä ei koettu tarpeelliseksi käydä joka vuosi.

Sekä ympäristökeskus että kunta olivat valmistautuneet kehittämiskeskusteluihin yleensä hyvin; tätä mieltä oli yli 70 % vastaajista. Vastaajista 64 % oli kokenut, että keskustelut olivat johtaneet käytännön toimenpiteisiin.

Kunnan puolelta kehittämiskeskusteluun on lähes aina osallistunut myös rakennustarkastaja. Näin vastasi 84 %. Lähes yhtä usein kehittämiskeskusteluun osallistui kunnan virkamiesjohto. Noin puolet (53 %) vastasi kunnan luottamushenkilöiden olevan kehittämiskeskustelussa mukana aina ja hieman pienempi osa (40 %) joskus. Maakunnan liiton ja valtion sektoriviranomaisten ilmoitettiin olevan keskusteluissa läsnä harvemmin.

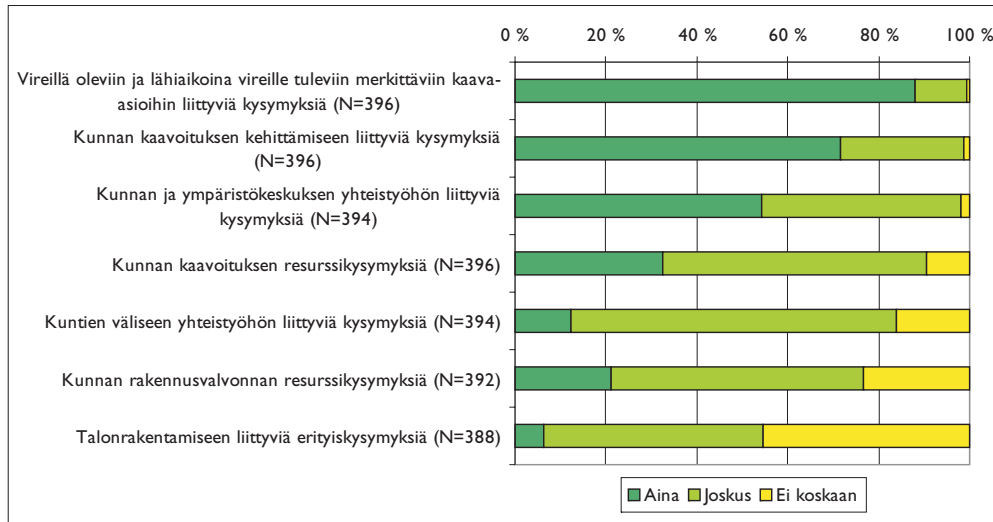


Kuva 52. Kehittämiskeskusteluun kunnan kaavoittajan lisäksi osallistuvat tahot (Määttänen 2005).

Lain voimassaolon kahtena ensimmäisenä vuotena kehittämiskeskusteluissa painottuivat lain voimaantuloon ja sen soveltamisen alkuvaiheeseen liittyvät asiat (Ympäristöministeriö 2002a). Alkuvaiheen jälkeen kehittämiskeskusteluissa on paneuduttu vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaa-

va-asioihin sekä kunnan kaavoituksen kehittämiseen. Vastaajista yli puolet ilmoitti, että kehittämiskeskustelussa on käsitelty aina myös yhteistyökysymyksiä.

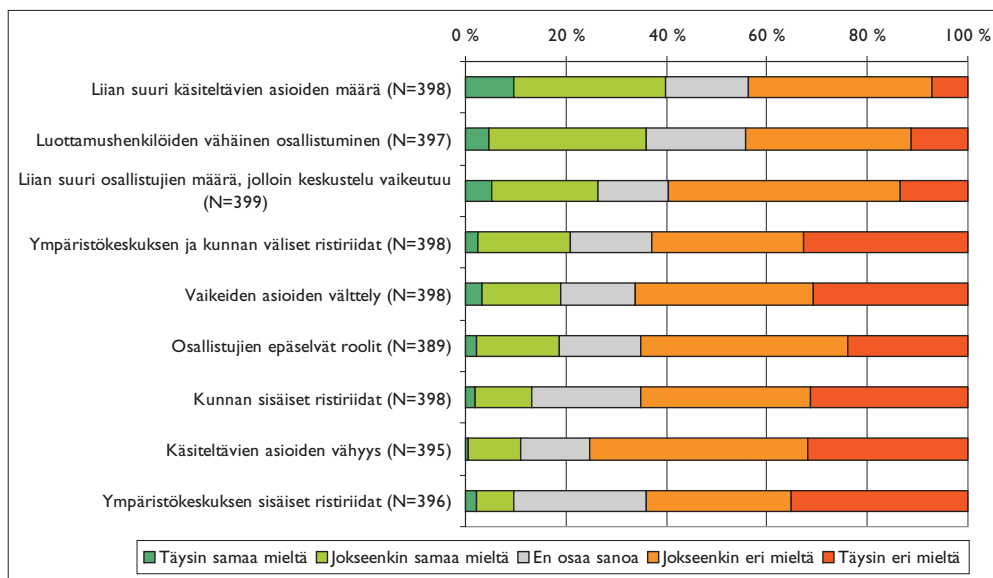
Kunnan rakennusvalvonnan resurssikysymyksiä ja talonrakentamiseen liittyviä erityiskysymyksiä on käsitelty harvemmin. Kuitenkin 77 % vastaajista ilmoitti, että kehittämiskeskustelussa on ainakin joskus käsitelty rakennusvalvonnan resurssikysymyksiä. Talonrakentamiseen liittyviä erityiskysymyksiä ilmoitti kehittämiskeskusteluissa käsitellyn 55 prosenttia vastaajista.



Kuva 53. Kehittämiskeskustelussa käsitellyt asiat (Määttänen 2005).

Kehittämiskeskustelujen keskeiset ongelmat

Kehittämiskeskustelujen suurimmat ongelmat näyttivät liittyvän siihen, että niissä käsiteltävien asioiden määrä oli liian suuri. Väitteen kanssa samaa mieltä oli 40 prosenttia vastaajista. Toisena merkittävänä ongelmana pidettiin luottamushenkilöiden vähäistä osallistumista kehittämiskeskusteluihin. Myös kyselyyn saaduissa avoimissa vastauksissa toivottiin, että luottamushenkilöitä saataisiin mukaan kehittämiskeskusteluihin nykyistä useammin. Toisaalta varsinkin suurissa kunnissa ongelmana nähtiin se, että keskustelussa on liian paljon osanottajia, jolloin keskustelun koettiin vaikeutuvan.

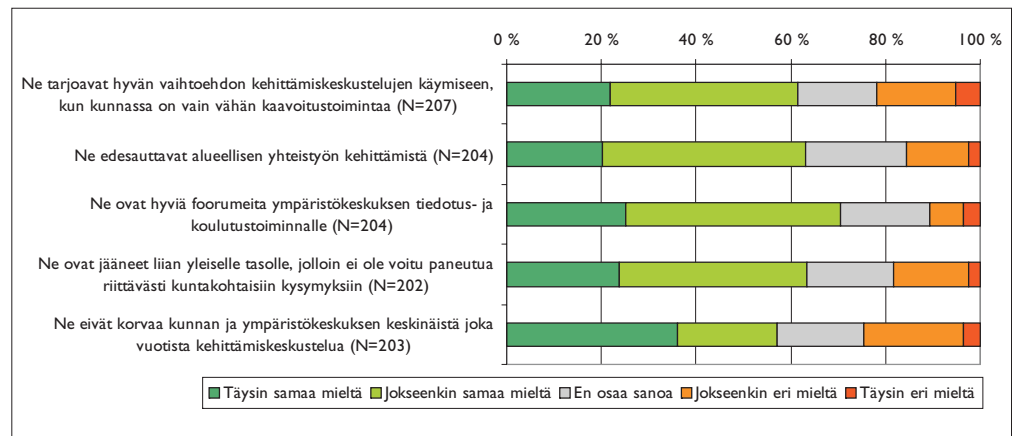


Kuva 54. Sidosryhmien arvioita kehittämiskeskustelujen ongelmista (Määttänen 2005).

Usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu

Eräissä yhteyksissä on katsottu, että kehittämiskeskustelua ei olisi tarpeen käydä joka vuosi varsinkaan pienissä kunnissa, joissa kaavoituksessa eikä ehkä aina rakentamisessa tapahdu kovin paljon uutta vuoden aikana. Muun muassa valtiontilintarkastajien kertomuksessa vuodelta 2003 esitettiin harkittavaksi, onko kehittämiskeskustelua tarpeen järjestää pienissä kunnissa joka vuosi.

Eräiden ympäristökeskusten alueilla on joinakin vuosina järjestetty kunta-kohtaisten kehittämiskeskustelujen sijasta kahden tai useamman kunnan yhteisiä kehittämiskeskusteluja. Ympäristökeskusten näkökulmasta usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu keventää työmäärää ja vapauttaa resursseja, kun kehittämiskeskustelujen määrä vähenee.



Kuva 55. Sidosryhmien arvioita usean kunnan yhteisestä kehittämiskeskustelusta (Määttänen 2005).

Ympäristökeskusten sidosryhmäkyselyn vastaajista 60 % piti yhteistä kehittämiskeskustelua hyvänä vaihtoehtona silloin, kun kunnassa on vain vähän kaavoitustoimintaa. Yhteiset kehittämiskeskustelut nähtiin myös hyviksi foorumeiksi ympäristökeskuksen tiedotus- ja koulutustoiminnalle. Lähes kolmasosa vastaajista koki myös, että usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu edesauttaa alueellista yhteistyötä.

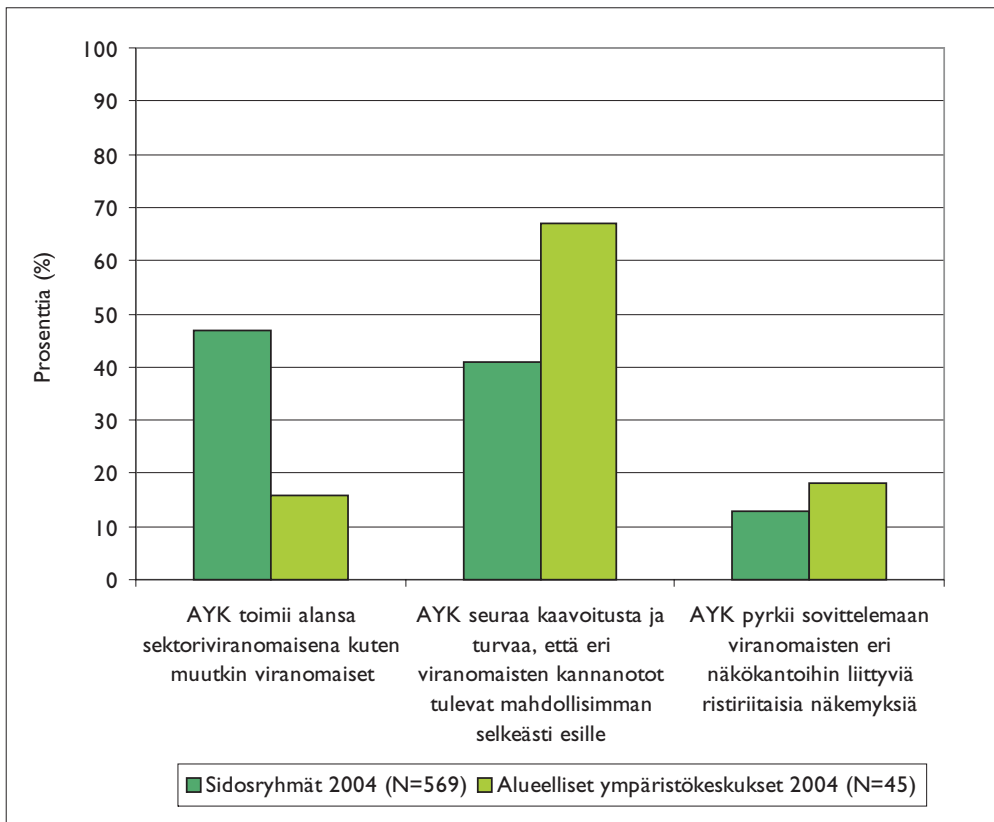
Kuitenkin vain hieman yli viidesosa vastaajista katsoi, että yhteinen kehittämiskeskustelu voisi korvata ympäristökeskuksen ja kunnan keskinäisen kehittämiskeskustelun. Vaikka siis usean kunnan yhteinen kehittämiskeskustelu nähdään hyvänä yhteistyömuotona, halutaan silti käydä myös kuntakohtainen keskustelu.

Yhteisten kehittämiskeskustelujen eduksi koettiin se, että niissä voitiin vaihtaa kokemuksia ja saada ajankohtaista tietoa naapurikunnista. Samalla ne toivat vaihtelua kehittämiskeskusteluiden käymiseen. Yhteisten keskustelujen ongelmaksi taas nähtiin se, että yksittäisen kunnan omiin asioihin ei ehditty paneutua ja että vuorovaikutus jäi usein muodolliseksi.

Ympäristökeskusten roolin ja yhteistyön kehittyminen

Ympäristökeskuksen roolia on selvitetty eri yhteyksissä niin ympäristöministeriön kuin Kuntaliitonkin kyselyissä.

Ympäristökeskusten sidosryhmäkyselyssä (Määttänen 2005) lähes puolet (47 %) vastaajista koki ympäristökeskuksen toimivan alansa sektoriviranomaisena kuten muutkin viranomaiset. Melkein yhtä suuri osa (41 %) vastaajista katsoi, että ympäristökeskus seuraa kaavoitusta ja turvaa, että eri viranomaisten kannanotot tulevat mahdollisimman selkeästi esille. Vain pieni osa (13 %) vastaa-

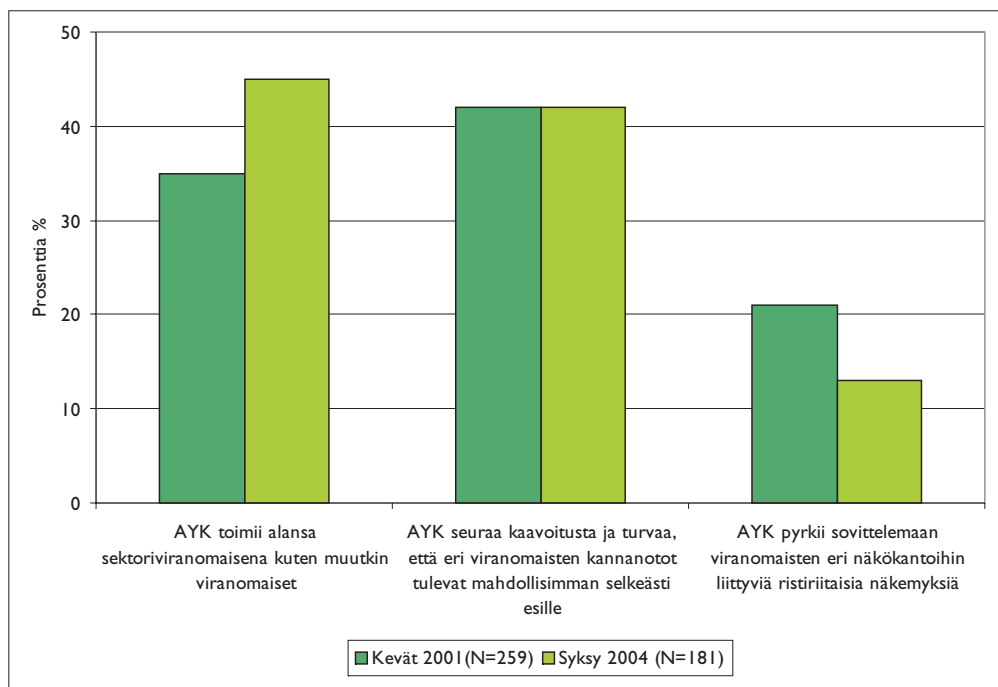


Kuva 56. Sidosryhmien ja ympäristökeskusten arvioita ympäristökeskuksen roolista alueidenkäytössä (Määttänen 2005).

jista näki ympäristökeskuksella olevan eri viranomaisten näkemyksiä sovitteluva rooli. Maakunnan liitot ja konsulttitoimistot olivat tätä mieltä muita ryhmiä useammin. Niistä noin 20 prosenttia näki ympäristökeskuksen sovitteluva tahona.

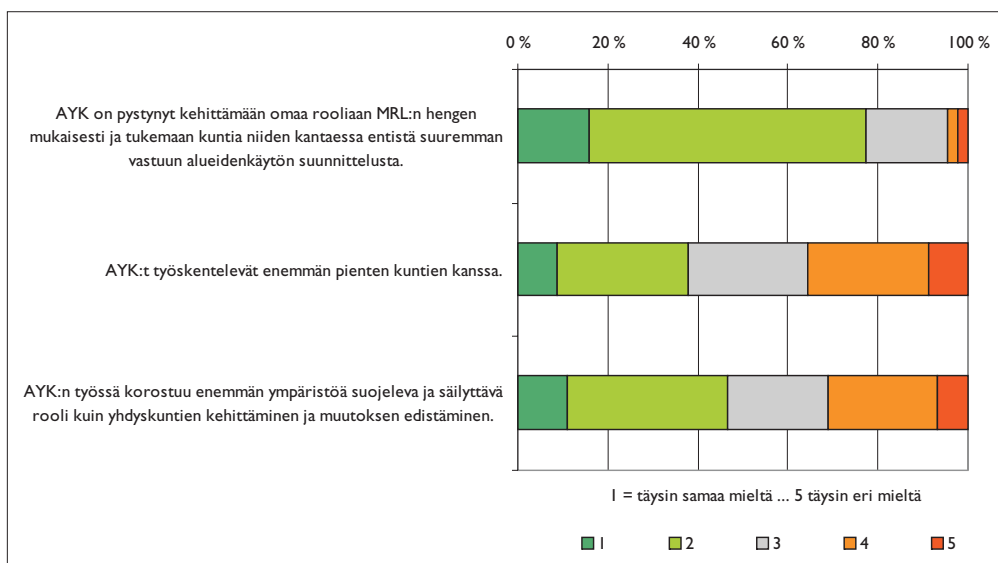
Ympäristökeskusten oma arvio roolistaan erosi sidosryhmien näkemyksestä. Ympäristökeskusten vastaajat arvioivat useimmin toimivansa kaavoituksen seuraajana ja eri näkökulmien esiin tuomisen turvaajana. Ne näkivät sidosryhmiä useammin myös, että niillä on eri viranomaisten näkökantoja sovitteluva rooli.

Suomen Kuntaliitto selvitti vuonna 2001, millainen rooli ympäristökeskuksilla on kaavoittajien näkökulmasta. Seuraavan sivun kuvassa 57 on verrattu kuntien kaavoittajien vastauksia Kuntaliiton vuoden 2001 kyselyssä ja ympäristöministeriön vuoden 2004 kyselyssä. Näyttää siltä, että kuntien kaavoittajien näkemys ympäristökeskusten roolista on hieman muuttunut. Vastauksissa korostuu nyt aiempaa vahvemmin sektoriviranomaisen rooli.



Kuva 57. Kuntien kaavoittajien arvioita ympäristökeskuksen roolista alueidenkäytössä keväällä 2001 (Suomen Kuntaliitto 2002a) ja syksyllä 2004 (Määtänen 2005).

Alueellisten ympäristökeskusten arvioita kuntien ja valtion ympäristöhallinnon roolien ja yhteistyön kehittymisestä selvitettiin ympäristöministeriön kyselyssä ympäristökeskuksille.

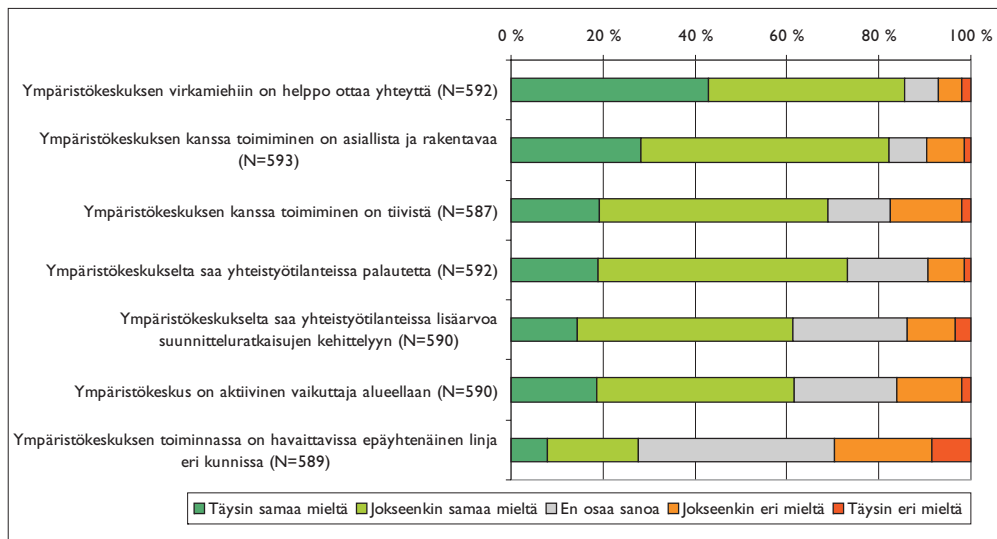


Kuva 58. Alueellisten ympäristökeskusten arvioita oman roolinsa ja yhteistyön kehittymisestä (Ympäristöministeriö 2005a).

Ympäristökeskukset olivat melko tyytyväisiä oman roolinsa kehittämiseen maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden suuntaisesti. Väite ympäristökeskuksen työn painottumisesta ympäristöä suojelevan roolin ja yhdyskuntien kehittämistä ja muutoksen edistämistä koskevan roolin välillä jakoi selvemmin vastaajien mielipiteitä.

Ympäristökeskusten roolia ja onnistumista viranomaisneuvotteluissa tarkastellaan luvussa 5.2.

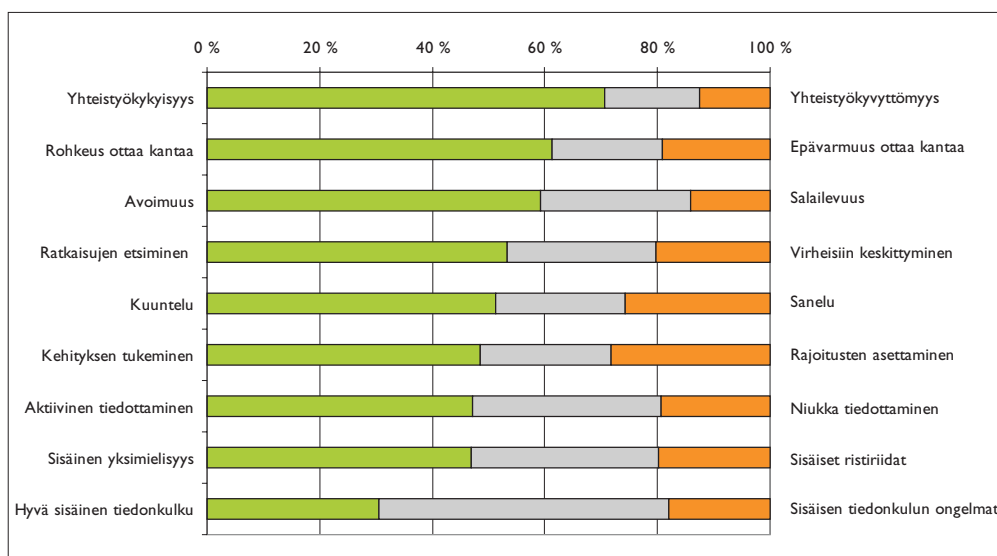
Ympäristökeskusten sidosryhmien näkemyksiä yhteistyöstä ja sen onnistumisesta selvitettiin väitteiden avulla.



Kuva 59. Sidosryhmien arvioita yhteistyöstä ympäristökeskuksen kanssa (Määttänen 2005).

Vastaajista yli 80 % oli sitä mieltä, että ympäristökeskusten virkamiehiin oli helppo ottaa yhteyttä. Yhteistyö oli suhteellisen tiivistä, ja sen koettiin olevan asiallista ja rakentavaa. Sidosryhmät olivat yhteistyötilanteissa saaneet ympäristökeskukselta palautetta sekä lisäarvoa suunnitteluratkaisujen kehittelyyn.

Ympäristökeskusten sidosryhmäkyselyssä selvitettiin myös, millaisia mielikuvia sidosryhmillä ympäristökeskuksesta on. Vastaajia pyydettiin arvioimaan yhdeksän adjektiiviparin avulla, mitkä ominaisuudet parhaiten kuvaavat ympäristökeskusta. Vastaajat valitsivat viisiportaiselta asteikolta mielipidettään lähinnä olevan vaihtoehdon. Kuvassa 60 on esitetty mielipiteiden jakaumat. Vihreä palkki kuvaa niiden mielipiteiden osuutta, jotka kallistuvat kuvan vasemmalla puolella esitetyn ominaisuuden suuntaan, oranssi palkki kuvaa vastaavasti mielipiteitä, jotka kallistuvat oikealla esitetyn ominaisuuden kannalle. Kuvassa asteikon arvot 1 ja 2 sekä arvot 4 ja 5 on yhdistetty.



Kuva 60. Mitkä ominaisuudet parhaiten kuvaavat ympäristökeskusta? Sidosryhmien vastausten jakautuminen (Määttänen 2005).

Ympäristökeskuksen ominaisuuksista korostuivat yhteistyökykyisyys ja rohkeus ottaa kantaa asioihin. Sen nähtiin toimivan avoimesti ja ratkaisuja hakien.

Vaikka vastaajien arviot ympäristökeskuksen kanssa tehtävästä yhteistyöstä olivat pääosin myönteisiä, esiin tuli myös kielteisiä piirteitä. Neljännes vastaajista katsoi, että ympäristökeskuksilla oli vielä taipumusta ylhäältä päin sanelemaan toimintakulttuuriin ja niiden nähtiin asettavan rajoituksia. Kriittisin vastaajaryhmä muodostui elinkeinoelämän edustajista.

Sekä alueellisille ympäristökeskuksille että ympäristökeskusten sidosryhmille kohdistetuissa kyselyissä tiedusteltiin, mihin aiheisiin ympäristökeskuksen ja kuntien mahdolliset näkemyserot ovat liittyneet. Molemmissa kyselyissä korostuivat erityisesti rantarakentamiseen sekä kulttuuriympäristön arvoihin ja luonnonarvoihin liittyvät kysymykset. Ympäristökeskukset nostivat näiden rinnalle myös yhdyskuntarakenteeseen liittyvät kysymykset. Molemmissa kyselyissä mainittiin usein myös kaavan laadinnan tarpeellisuuteen sekä selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyviin erimielisyydet.

Sekä ympäristökeskukset että sidosryhmät katsoivat näkemyserojen johtuvan eniten eriävistä tavoitteista ja arvoista. Ympäristökeskukset korostivat näiden lisäksi myös eriävien tietojen merkitystä. Molemmat nostivat esille myös taloudelliset intressit näkemyserojen aiheuttajina. Vähiten näkemyserojen katsottiin johtuvan epäluottamuksesta tai henkilöristiriidoista.

Kun sidosryhmien arvioita tarkasteltiin ympäristökeskuskohtaisesti, havaittiin, että ympäristökeskusten välillä ei ollut suuria eroja. Ympäristökeskuskohtaisesti tarkasteltujen 15 kysymyksen osalta eri ympäristökeskusten alueella vastausten keskiarvojen vaihteluväli oli suurimmillaan kahdeksan kymmenesosaa (asteikolla 1–5). Eniten eroja havaittiin olevan siinä, miten ympäristökeskus oli onnistunut määrittelemään puuttumiskynnyksen ja toimimaan johdonmukaisesti sekä siinä, miten selkeästi se oli onnistunut viranomaisneuvotteluissa esittämään kaavaan liittyvät reunaehdot. Myös se, nähtiinkö ympäristökeskus ratkaisujen etsijänä vai virheisiin keskittyjänä sekä kehityksen tukijana vai rajoitusten asettajana, vaihteli.

Kuntaliiton vuosina 2001 ja 2002 kunnille tekemien kyselyjen vastauksissa nousivat kuntien arvioissa esiin suuret erot eri ympäristökeskusten välillä. Kuntaliiton kyselyt ja nyt suoritettu sidosryhmäkysely eivät tekotavaltaan kuitenkaan täysin vastaa toisiaan.

Vaikka eroja eri ympäristökeskusten välillä ei nyt suoritettuna sidosryhmäkyselyn tulosten perusteella voida pitää kovin suurina, asiaan on tarpeen jatkossakin kiinnittää huomiota. Eräissä ympäristökeskuksissa on tarpeen kiinnittää aiempaa enemmän huomiota mm. kannanottojen esittämisen oikea-aikaisuuteen ja johdonmukaisuuteen, rakentavan yhteistyöilmapiirin luomiseen ja osaamisen kehittämiseen. Kun viranomaisyhteistyöllä on keskeinen merkitys kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta, yhteistyön sujumista on tarpeen jatkossakin seurata sekä yleisesti että alueittain. Näin saadaan vertailutietoa siitä, kuinka ympäristökeskusten sidosryhmäsuhteet ja muu viranomaisyhteistyö kehittyvät.

Viranomaisneuvotteluja käsitellään luvussa 5.2. Alueellisten ympäristökeskusten puuttumisoikeuden käyttöä käsitellään luvussa 8 (muutoksenhaku).

Valtion ohjaus maakuntakaavoituksessa

Maakuntakaava on kuntakaavoista poiketen säännönmukaisesti valtion eli ympäristöministeriön tai joissakin tapauksissa valtioneuvoston yleisistunnon vahvistama kaava. Tästä johtuen myös ympäristöministeriön ohjaussuhde maakuntien liittojen suuntaan on kiinteämpi kuin ohjaussuhde kuntiin, joiden osalta alueellinen ympäristökeskus on tärkein yhteistyötaho.

Maakuntakaavoittajille suunnatun kyselyn mukaan ympäristöministeriö on maakuntakaavoittajien mielestä pystynyt kehittämään omaa rooliaan maankäyt-

tö- ja rakennuslain edellyttämällä tavalla. Täysin tai jokseenkin samaa mieltä väittämän kanssa oli noin 70 % vastaajista. Vastaava käsitys edellisellä seuranta-kierroksella oli alle 50 %:lla vastaajista. Näyttäisi siis siltä, että ajan myötä ympäristöministeriön rooli suhteessa maakuntien liittoihin on selkiytynyt ja tullut hyväksytyksi. Myös ympäristöministeriön ohjaukseen maakuntakaavoittajat näytävät kyselyn perusteella olevan pääosin tyytyväisiä.

Vaikka maakuntakaavoituksen ohjaus ja valvonta kuuluukin ympäristöministeriölle, maakuntien liittojen päivittäisessä kaavoitustyössä yhteistyö valtion ympäristöhallinnon suuntaan on yleensä kiinteintä alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten työnjaon suhteessa maakuntakaavoitukseen tulisi olla mahdollisimman selkeä. Maakuntakaavoittajakyselyn mukaan kuitenkin vain 50 % maakuntakaavoittajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ministeriön ja ympäristökeskusten tehtäväjako ja asema maakuntakaavoituksen ohjauksessa on selkeä ja toimiva. Vastaavalla kannalla ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn vastaajista oli hieman yli 40 %. Tästä riippumatta ministeriön ja ympäristökeskusten kannanotot ovat maakuntakaavoittajien mielestä yleensä yhdensuuntaisia.

Maakuntakaavoittajien mielestä maakunnan liiton ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyö alueidenkäytön suunnittelussa toimii hyvin. Täysin tai jokseenkin samaa mieltä tästä oli yli 80 % maakuntakaavoittajista. Tämä on hieman korkeampi lukema kuin vastaava, edellisellä kyselykierroksella saatu osuus. Suuri enemmistö, noin 75 % maakuntakaavoittajista oli myös täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että ympäristökeskus on osallistunut maakuntakaavan laadintaan aktiivisena ja vaikuttavana osapuolena. Myös ympäristökeskuksissa vastaavalla kannalla oli yli 60 % vastaajista.

Niin maakuntakaavoittajat kuin ympäristökeskuksetkin näkevät ympäristökeskuksen roolin selvästi merkittävimpänä luonnonsuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Yli 80 % sekä ympäristökeskusten että maakuntien liittojen vastaajista oli sitä mieltä, että ympäristökeskus on omalla panoksellaan vaikuttanut merkittävästi tai ainakin jonkin verran maakuntakaavan laadintaan lähes kaikilla ympäristökeskuksen toimialaan kuuluvilla suunnittelusektoreilla. Maakuntakaavoittajien mielestä ympäristökeskuksen merkitys on ollut vähäisin yhdyskuntarakenteen ja yhdyskuntien suunnittelussa. Ympäristökeskusten vastaajat arvioivat puolestaan vaikuttaneensa vähiten ympäristövaikutusten arviointiin. Kuitenkin selvä, yli 70 % enemmistö oli sekä liittojen että ympäristökeskusten vastaajista sitä mieltä, että ympäristökeskus on näissäkin kysymyksissä vaikuttanut merkittävästi tai ainakin jonkin verran maakuntakaavan laadintaan.

5.2 Viranomaisneuvottelut

Päätelmiä:

1. Viranomaisneuvottelut ovat tärkeitä viranomaisten yhteistyössä. Ne ovat välittäneet kunnille ja maakuntien liitoille valtion viranomaisten kaavaa koskevia tavoitteita ja tuoneet lisäarvoa suunnitteluun.
2. Neuvottelujärjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää, että valtion viranomaisten tavoitteet tulevat esiin varhaisessa vaiheessa kaavaprosessia. Se on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi.
3. Valtion sektoriviranomaiset ovat osallistuneet viranomaisneuvotteluihin aikaisempaa täysipainoisemmin.
4. Valtion viranomaisen puuttumiseen johtavia kysymyksiä ei aina ole tuotu esiin riittävän selkeästi ja johdonmukaisesti kaavaprosessin eri vaiheissa.
5. Keskeisiä kehittämiskohteita ovat aloitusneuvottelujen toimivuus, viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen työnjako sekä viranomaisneuvottelujen käytännön järjestelyt kuten neuvotteluaineistojen toimittaminen ajoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevassa raportissa vuonna 2002 arvioitiin, että viranomaisneuvottelut ovat vähitellen löytämässä roolinsa kaavoituksen ohjauksen ja vuorovaikutuksen välineenä, vaikka niihin liittyikin monia kehittämistarpeita. Parantamisen varaa katsottiin olevan mm. oikean neuvottelukynnyksen löytämisessä, valtion sektoriviranomaisten osallistumisessa ja neuvotteluihin valmistautumisessa.

Ympäristöministeriön seurannan mukaan kuntakaavoista käytiin viranomaisneuvotteluja vuosina 2002–2004 seuraavasti: vuonna 2002 1033 kpl, vuonna 2003 760 kpl ja vuonna 2004 895 kpl. Samana aikana yleis- ja asemakaavojen lukumäärä on pysynyt suurin piirtein ennallaan, joten neuvottelujen määrä on laskenut myös suhteessa laadittujen kaavojen määrään.

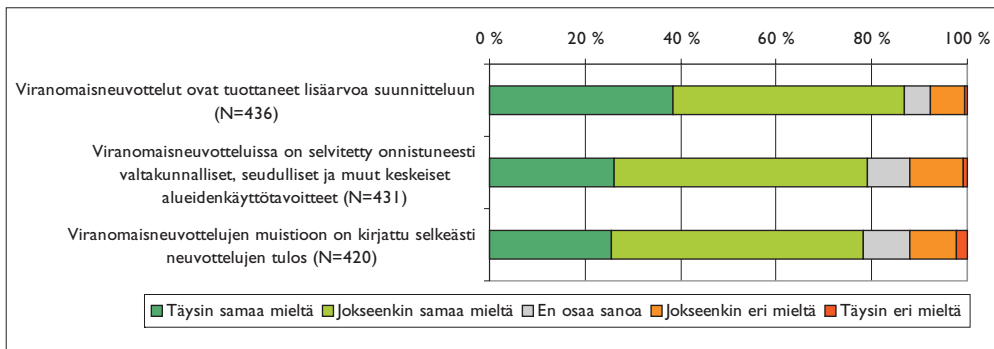
Viranomaisneuvottelujen toimivuutta kaavoituksessa on selvitetty kyselyissä alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmille (Määttänen 2005), alueellisille ympäristökeskuksille (Ympäristöministeriö 2005a) ja maakuntien liitoille (Ympäristöministeriö 2005b)

Viranomaisneuvottelujen merkitys

Viranomaisneuvottelujen tehtävänä on välittää kaavoitusprosessiin valtakunnalliset, seudulliset ja muut keskeiset tavoitteet. Sekä sidosryhmien, alueellisten ympäristökeskusten että maakuntien liittojen arvioiden mukaan viranomaisneuvottelut ovat onnistuneet varsin hyvin tässä perustehtävässään.

Valtaosa (79 %) sidosryhmäkyselyyn vastanneista katsoi, että *kuntakaavojen viranomaisneuvotteluissa* oli selvitetty onnistuneesti valtakunnalliset, seudulliset ja muut keskeiset alueidenkäyttötavoitteet. Ne olivat myös tuottaneet lisäarvoa suunnitteluun. Tätä mieltä oli peräti 87 % vastaajista. Tässä kysymyksessä ympäristökeskusten välillä ei ollut suuria eroja: tulokset vaihtelivat viisiportaisella asteikolla 4,0 ja 4,4 välillä (1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä). Verrattuna Suomen Kuntaliiton kunnille vuoden 2001 lopulla tekemään kyselyyn kehitys on mennyt myönteiseen suuntaan. Tuolloin vain 67 % vastaajista arvioi, että neuvottelut ovat tuottaneet lisäarvoa kaavaratkaisujen kehittelyyn.

Myös alueelliset ympäristökeskukset olivat kokeneet viranomaisneuvottelut mielekkäänä työvälineenä. Pääosa vastaajista oli sitä mieltä, että ne ovat tuottaneet lisäarvoa suunnitteluun (91 %) ja että niissä on pystytty onnistuneesti



Kuva 61. Sidosryhmien arvioita viranomaisneuvottelujen merkityksestä (Määttänen 2005).

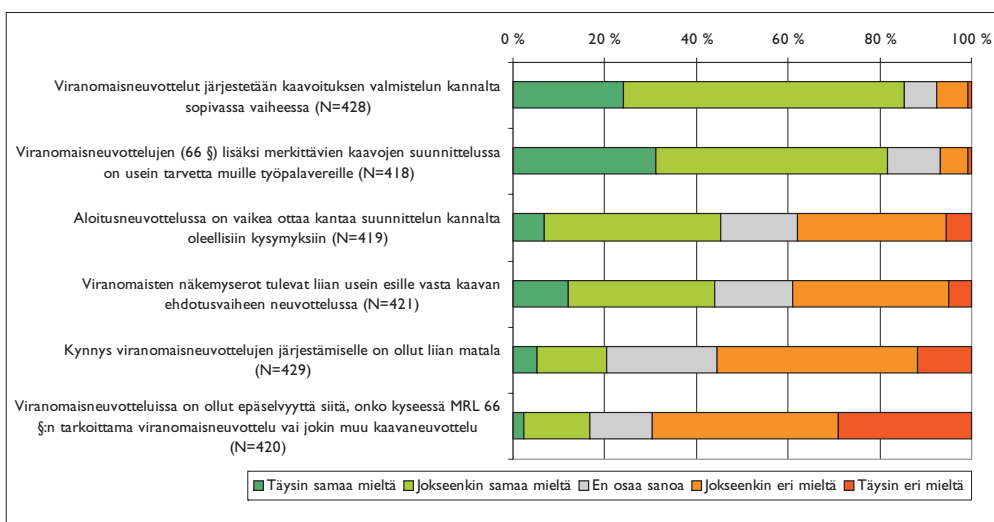
selvittämään valtakunnalliset, seudulliset ja muut alueidenkäytön tavoitteet (84 %).

Maakuntien liittojen arviot *maakuntakaavojen viranomaisneuvotteluista* olivat saman suuntaisia. Yli 80 % vastaajista oli sitä mieltä, että viranomaisneuvottelut olivat tuottaneet lisäarvoa suunnitteluun. Sen sijaan arviot onnistumisesta valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten alueidenkäyttötavoitteiden selvittämisestä olivat jonkin verran kriittisempiä.

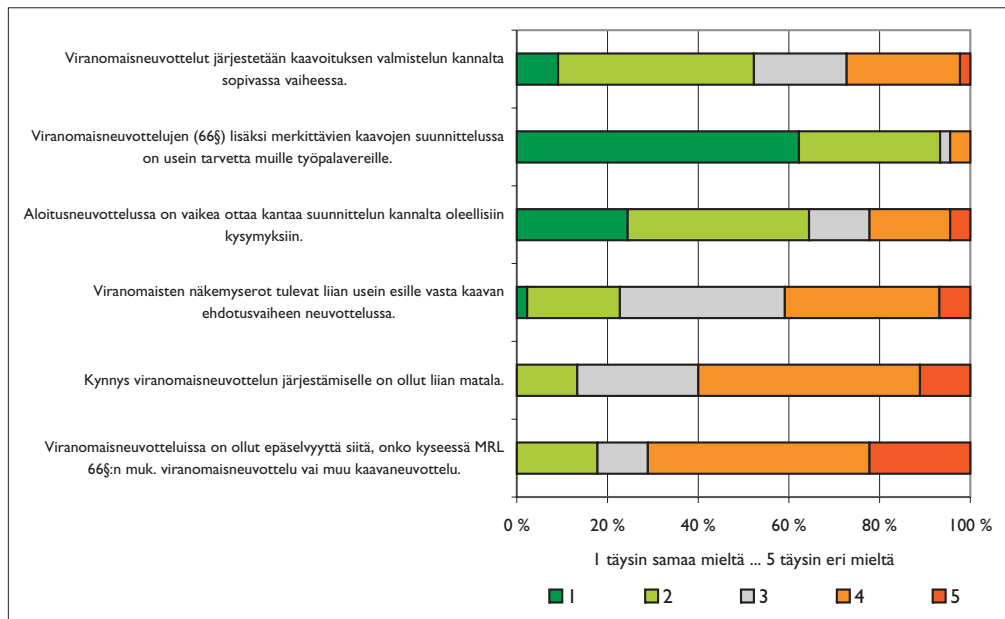
Viranomaisneuvottelujen toimivuus ja muiden kaavaneuvottelujen rooli

Viranomaisneuvottelut ajoittuvat kaavoitusprosessin alkuun ja loppuun, jolloin kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä. Kaavoitusprosessin sujuvuuden kannalta on olennaista, että kunnat ja maakuntien liitot saavat tietoonsa valtion viranomaisten kaavaa koskevat tavoitteet ja reunaehdot suunnittelun alkaessa. Sidosryhmien, alueellisten ympäristökeskusten ja maakuntien liittojen arvioissa tuli esiin myös viranomaisneuvotteluihin liittyviä ongelmia ja kehittämistarpeita.

Kuntakaavojen viranomaisneuvottelujen ajoitusta koskevassa kysymyksessä sidosryhmien ja alueellisten ympäristökeskuksen näkemykset erosivat. Sidosryhmäkyselyn vastaajista noin 85 % arvioi viranomaisneuvottelujen ajoittuvan kaavojen valmistelun kannalta sopivasti, kun ympäristökeskusten vastaajista tätä mieltä oli vain 50 %. Myös aloitus- ja ehdotusvaiheen neuvottelujen toimivuutta arvioitiin eri tavoin. Ympäristökeskusten vastaajat (yli 60 %) olivat kokeneet



Kuva 62. Sidosryhmien arvioita viranomaisneuvottelujen järjestämisestä ja neuvottelujen roolista (Määttänen 2005).



Kuva 63. Alueellisten ympäristökeskusten arvioita viranomaisneuvottelujen järjestämisestä ja neuvottelujen roolista (Ympäristöministeriö 2005a).

sidosryhmien vastaajia (noin 45 %) useammin, että aloitusneuvotteluissa on vaikea ottaa kantaa suunnittelun kannalta oleellisiin kysymyksiin. Sidosryhmät puolestaan näkivät ympäristökeskuksia useammin ongelmia ehdotusvaiheen neuvotteluissa. Yli 40 % sidosryhmien vastaajista arvioi, että viranomaisten näkemyserot tulevat liian usein esille vasta ehdotusvaiheen neuvotteluissa, kun ympäristökeskusten vastaajista tätä mieltä oli vähän yli 20 %.

Nämä havainnot ovat herättäneet kysymyksen ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelujen ajankohdasta. Nykyisin neuvottelu pidetään sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä ja siitä on saatu mm. viranomaisten lausunnot. Myöhäisen ajankohdan on todettu lisäävän neuvottelujen tarvetta valmisteluvaiheessa.

Maakuntien liittojen arviot *maakuntakaavojen viranomaisneuvotteluista* olivat saman suuntaisia edellä todettujen ympäristökeskusten arvioiden kanssa. Noin 50 % vastaajista arvioi, että neuvottelut järjestetään kaavan valmistelun kannalta sopivassa vaiheessa. Noin 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että aloitusneuvotteluissa on vaikea ottaa kantaa olennaisiin suunnittelukysymyksiin.

Kuntaliiton laatukyselyssä (Laine ym. 2005b) arvioidaan, että viranomaisneuvottelut ovat merkittäviä kaavoja laadittaessa tärkeitä yhteistyötilanteita, joissa esiin nousevat asiat vaikuttavat voimakkaasti kaavaprosessiin. Edellä todetuista ongelmista huolimatta suurin osa kyselyyn vastanneista asiantuntijoista näki, että viranomaisneuvotteluissa keskustellaan kaavaratkaisun kannalta olennaisista kysymyksistä. Kaikissa suhteissa asiat eivät kuitenkaan ole tasapainossa. Kuntien vastaajat mainitsevat mm. yhdyskuntarakenteen ja kaavatalouden yleiskaavoissa ja kaupunkikuvan asemakaavoissa seikkoina, jotka saavat liian vähän painoa viranomaisneuvotteluissa. Maakuntien liittojen vastaajat mainitsevat tällaisina taloudelliset kysymykset.

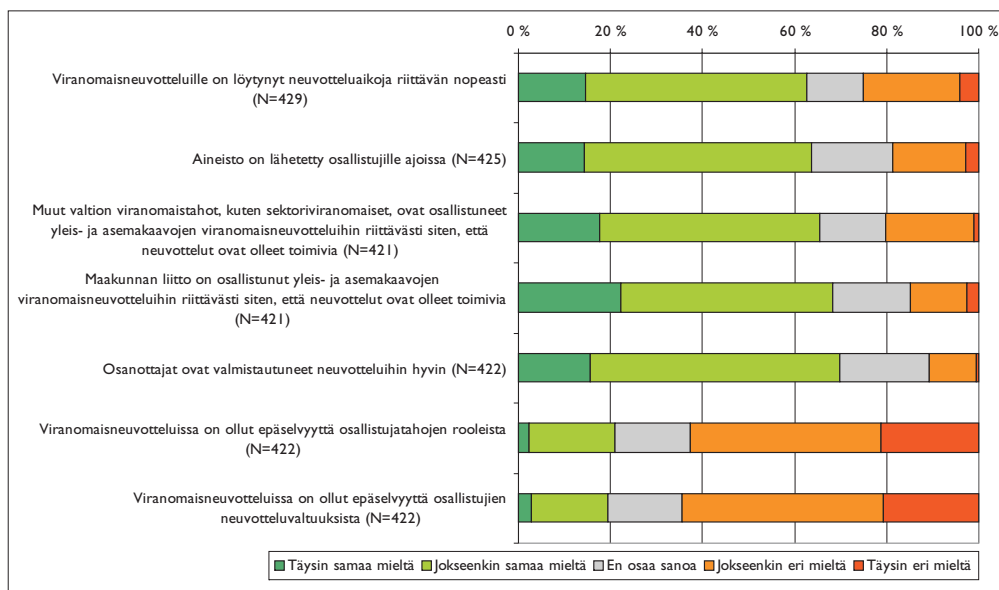
Keskustelua on käyty viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen kuten työpalaverien ja kuukausikokousten keskinäisestä suhteesta ja tarpeesta. On myös kysytty, järjestetäänkö viranomaisneuvotteluja tarpeettomasti, silloinkin kun lainsäädäntö ei sitä edellytä. Kyselyjen perusteella näyttää siltä, että viranomaisneuvottelujen kynnys olisi yleensä kohdallaan. Sidosryhmäkyselyssä vain 20 % vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä väitteestä, että kynnys on ollut liian matala. Vajaa 60 % vastaajista oli eri mieltä väitteestä. Epäselvyyttä siitä, onko kyseessä lain tarkoittama viranomaisneuvottelu vai jokin muu kaava-

neuvottelu, esiintyi edellistä harvemmin. Myös viranomaisneuvottelujen määrän lasku suhteessa laadittuihin kaavoihin viittaa siihen, että viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen roolit olisivat selkiytyneet.

Sidosryhmät ja alueelliset ympäristökeskukset olivat varsin yksimielisiä siitä, että maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n mukaisten viranomaisneuvottelujen lisäksi merkittävien kaavojen suunnittelussa on usein tarvetta muille työpalaverille. Tällä kannalla oli yli 80 % sidosryhmien vastaajista ja yli 90 % ympäristökeskusten vastaajista.

Viranomaisneuvottelujen käytännön järjestelyt ja toimivuus

Aikaisemmassa seurannassa todettiin parantamisen varaa valtion sektoriviranomaisten osallistumisessa viranomaisneuvotteluihin. Asiaa kysyttiin nyt sekä sidosryhmiltä että alueellisilta ympäristökeskuksilta. Näiden kyselyjen perusteella viranomaisten osallistuminen näyttää kehittyneen myönteiseen suuntaan.

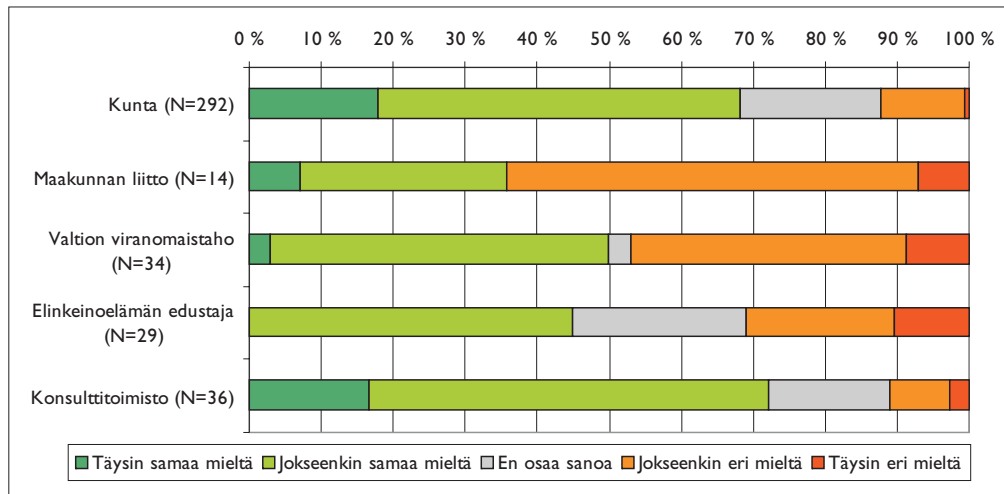


Kuva 64. Sidosryhmien arvioita viranomaisneuvottelujen käytännön järjestelyistä ja toimivuudesta (Määttänen 2005).

Kaksi kolmesta (66 %) sidosryhmien vastaajista katsoi, että valtion viranomaiset olivat osallistuneet viranomaisneuvotteluihin riittävästi siten, että neuvottelut olivat olleet toimivia. Noin 20 % oli eri mieltä asiassa. Ympäristökeskusten arviot valtion viranomaisten osallistumisesta olivat saman suuntaisia. Niiden vastaajista noin 60 % kannatti väitettä. Lähes 70 % sidosryhmien vastaajista piti valtion viranomaisten valmistautumista neuvotteluihin hyvänä.

Osallistujien rooleista ja neuvotteluvaltuuksista ei juurikaan ollut esiintynyt epäselvyyksiä. Selvyys neuvottelijoiden neuvotteluvaltuuksista on neuvottelujen uskottavuuden kannalta kuitenkin niin tärkeää, että siihen on syytä kiinnittää huomiota, vaikka se esiintyisi harvoin.

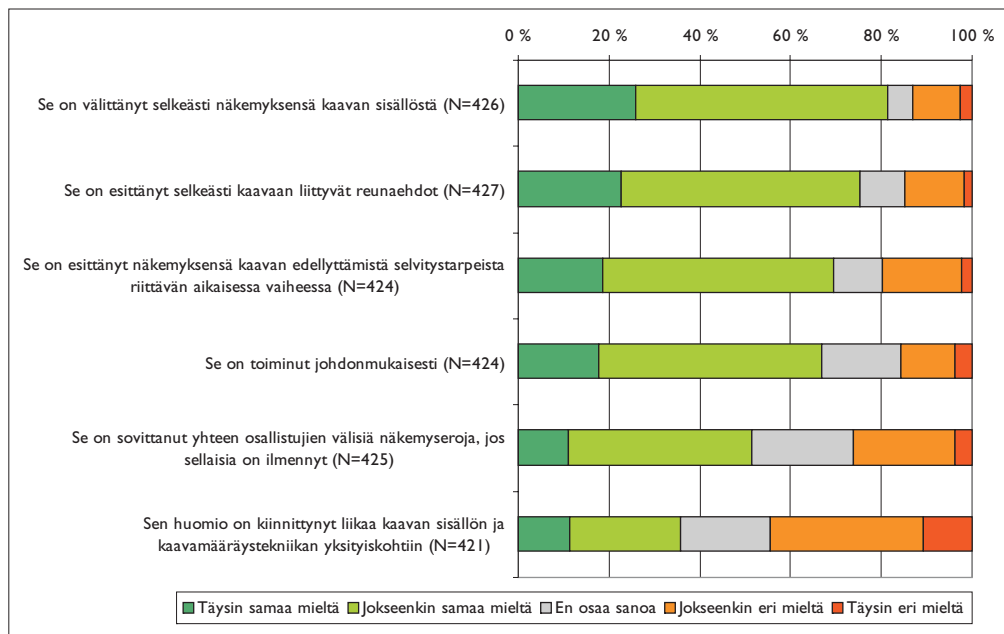
Yksi niistä asioista, joissa aikaisemman seurannan yhteydessä todettiin olevan parantamisen varaa, oli neuvotteluaineistojen saanti. Tätä kysyttiin nyt sekä sidosryhmiltä että alueellisilta ympäristökeskuksilta ja näyttää siltä, että aineistojen saatavuudessa on edelleen ongelmia. Valtion sektoriviranomaisten vastaajista 50 % ja maakuntien liittojen vastaajista alle 40 % oli sitä mieltä, että aineisto oli lähetetty ajoissa. Alueellisten ympäristökeskusten vastaajista tätä mieltä oli vain noin 10 %.



Kuva 65. Sidosryhmien vastauksia väitteeseen "Aineisto on lähetetty osallistujille ajoissa" (Määttänen 2005).

Ympäristökeskusten rooli ja onnistuminen viranomaisneuvotteluissa

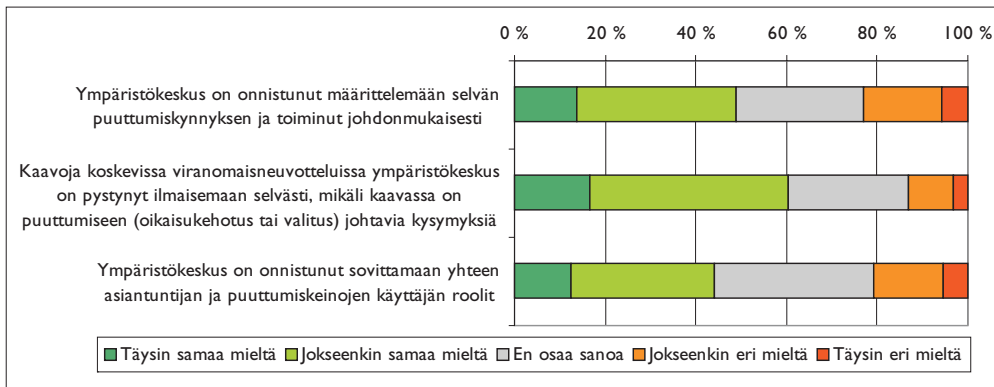
Sidosryhmät arvioivat myös ympäristökeskuksen toimintaa ja onnistumista viranomaisneuvotteluissa.



Kuva 66. Ympäristökeskusten onnistuminen viranomaisneuvotteluissa (Määttänen 2005).

Pääosa vastaajista oli sitä mieltä että ympäristökeskus oli välittänyt selkeästi näkemyksensä kaavan sisällöstä ja reunaehdoista, esittänyt mielipiteensä selvitystarpeista riittävän aikaisessa vaiheessa sekä toiminut johdonmukaisesti. Jonkin verran kritiikkiä tuli huomioon kiinnittämisestä liiaksi kaavan yksityiskohtiin.

Ympäristökeskus voi puuttua kaavan hyväksymistä koskevaan kunnan päätökseen antamalla oikaisukehotuksen tai hakemalla siihen muutosta. Kunnille on tärkeää, että ympäristökeskus tuo kantansa esiin johdonmukaisesti kaavaprosessin eri vaiheissa.



Kuva 67. Sidosryhmien arvioita ympäristökeskuksesta puuttumisoikeuden käyttäjänä (Määttänen 2005).

Sidosryhmät arvioivat puuttumisoikeuden käyttöä melko kriittisesti. Puolet vastaajista katsoi, että ympäristökeskus oli onnistunut määrittelemään selvän puuttumiskynnyksen ja toiminut johdonmukaisesti. Neljännes vastaajista oli siitä eri mieltä. Erilaisia kokemuksia selittävät osaltaan ympäristökeskuskohtaiset erot: tulokset vaihtelivat viisiportaisella asteikolla 2,8 ja 3,6 välillä (1 = täysin eri mieltä ja 5 = täysin samaa mieltä). Noin 60 % vastaajista näki, että ympäristökeskus oli pystynyt viranomaisneuvotteluissa ilmaisemaan selvästi, mikäli kaavassa oli puuttumiseen johtavia kysymyksiä. Alle puolet vastaajista katsoi, että ympäristökeskus oli onnistunut yhdistämään alueidenkäytön asiantuntijan ja puuttumiskeinojen käyttäjän roolit. Viidesosa vastaajista oli tästä eri mieltä.

Pienimmät kunnat (alle 6 000 asukasta) olivat muita useammin samaa mieltä em. väitteiden kanssa. Sen sijaan keskikokoiset kunnat (20 000–50 000 asukasta) olivat kriittisimpiä. Niistä kolmasosa koki, ettei ympäristökeskus ollut onnistunut määrittelemään selvää puuttumiskynnystä eikä sovittamaan yhteen asiantuntijan ja puuttumiskeinojen käyttäjän rooleja.

Myös alueelliset ympäristökeskukset arvioivat onnistumistaan puuttumisoikeuden käyttäjänä. Niiden arviot olivat samansuuntaisia kuin sidosryhmien, joskin jonkin verran myönteisempiä. (Ympäristöministeriö 2005a)

5.3 Osallistuminen kaavoituksessa

Päätelmiä:

1. Tiedonsaanti kaavoituksesta ja mahdollisuudet osallistua kaavojen valmisteluun ovat parantuneet merkittävästi.
2. Kansalaiset ovat olleet suhteellisen tyytyväisiä tiedon saantiin ja osallistumismahdollisuuksiin. Vaikutusmahdollisuudet on sen sijaan usein koettu puutteellisiksi.
3. Ongelmat liittyvät mm tiedonkulkuun osallistujilta poliittisille päätöksentekijöille sekä osallistumisen ja edustuksellisen päätöksenteon väliseen suhteeseen.
4. Ristiriitojen käsittely ja konfliktitilanteiden hallinta ovat korostuneet kaavoituksessa. Tarvitaan uusia toimintatapoja, menetelmien kehittämistä ja koulutusta.
5. Eri tahojen osallistumisaktiivisuus vaihtelee kaavatason mukaan. Yleis- ja asemakaavoitukseen osallistuvat aktiivisimmin maanomistajat ja asukkaat, maakuntakaavoitukseen viranomaiset. Kansalaisjärjestöt osallistuvat kaikilla kaavatasoilla suhteellisen aktiivisesti.
6. Kansalaisjärjestöjen erot osallistumisessa ovat edelleen suuria. Osallistumisen perinteitä omaavat asukas-, omakoti- ja luonnonsuojelujärjestöt ovat ottaneet hyvin vastaan parantuneet osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet. Useimmille muille järjestöille osallistuminen kaavoitukseen on jäänyt vieraammaksi.
7. Kunnat eivät ole kaikin osin käyttäneet hyväkseen mahdollisuuksia suhteuttaa osallistuminen kaavan merkitykseen.
8. Lisääntynyt osallistuminen on osaltaan tuonut epävarmuutta kaavaprosessien resurssitarpeen arviointiin ja aikatauluihin.

Tavoitteena avoin, vuorovaikutteinen toimintatapa alueidenkäytön suunnittelussa

Yksi maankäyttö- ja rakennuslain keskeisistä tavoitteista oli alueidenkäytön suunnittelun avoimuuden lisääminen ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen. Kaavojen valmistelun lisäksi vuorovaikutteista työtapaa tulee soveltaa rakennusjärjestyksen valmistelussa sekä katujen, puistojen ja muiden yleisten alueiden suunnittelussa.

Osallisen käsite (MRL 62 §) oli laissa uusi. Sillä tarkoitetaan kaikkia niitä tahoja, joiden kanssa on oltava vuorovaikutuksessa kaavaa valmisteltaessa, kuten asukkaita, yrityksiä, järjestöjä tai viranomaisia. Uusina avoimuutta ja vuorovaikutusta tukevinä menettelyinä laissa säädettiin vireille tulosta ilmoittamisesta, osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta sekä viranomaisneuvotteluista.

Eduskunta piti kansalaisten osallistumisen ja vuorovaikutuksen kehittämistä tärkeänä erityisesti kansalaisten perusoikeuksien, kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen kannalta. Eduskunta painotti kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja yhtäläisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista lakia sovellettaessa sekä edellytti, että tämän tavoitteen toteutumista seurataan.

Havaintoja ja johtopäätöksiä arviointiraportissa 2002

Vuoden 2002 seurannassa arvioitiin, että kuntien kaavoituskäytännöt olivat kehittyneissä vuorovaikutteisempaan suuntaan. Tiedottaminen oli parantunut ja suunnittelun avoimuus lisääntynyt. Osallistumismahdollisuuksia tarjottiin aikai-

sempaa enemmän ja monipuolisemmin. Myös osallistuminen oli lisääntynyt. Vastaava kehitys oli havaittavissa myös maakuntakaavoituksessa, joskin hitaampana. Kansalaisjärjestöt olivat kokeneet vaikutusmahdollisuuksiensa parantuneen, vaikka kokivatkin ne edelleen riittämättömiksi. Yksittäisten kansalaisten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien arvioimiseen ei tuolloin ollut riittävästi tietoa. Sen vuoksi pidettiin tärkeänä, että asiaan kiinnitetään huomiota seurantaan jatkettaessa.

Uudet vuorovaikutusmenettelyt: ilmoitus vireilletulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma, oli tuolloin otettu yleisesti käyttöön kaavoituksessa. Sen sijaan niiden soveltaminen yleisten alueiden suunnittelussa näytti käynnistyvän viiveellä. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma oli osoittautunut käyttökelpoiseksi sovitettaessa osallistumista kaavan tarpeisiin. Riittävän osallistumisen ja arvioinnin tasosta oli kuitenkin esiintynyt epävarmuutta.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittyminen

Kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittymistä arvioidaan seuraavassa pääosin kansalaisjärjestöille tehdyn kyselyn perusteella (Wallin-Ristisuo 2005). Kysely toteutettiin ensimmäisen kerran syksyllä 2001. Se uudistettiin alkuvuodesta 2005 aikaisempaa laajempaan. Kotiseutu-, luonnonsuojelu- sekä nais- ja perhejärjestöjen lisäksi se kohdistettiin nyt myös eräille harrastusjärjestöille, kyläyhdistyksille sekä ruotsinkielisille järjestöille. Kysely lähetettiin kaikkiaan 2887 yhdistykselle.

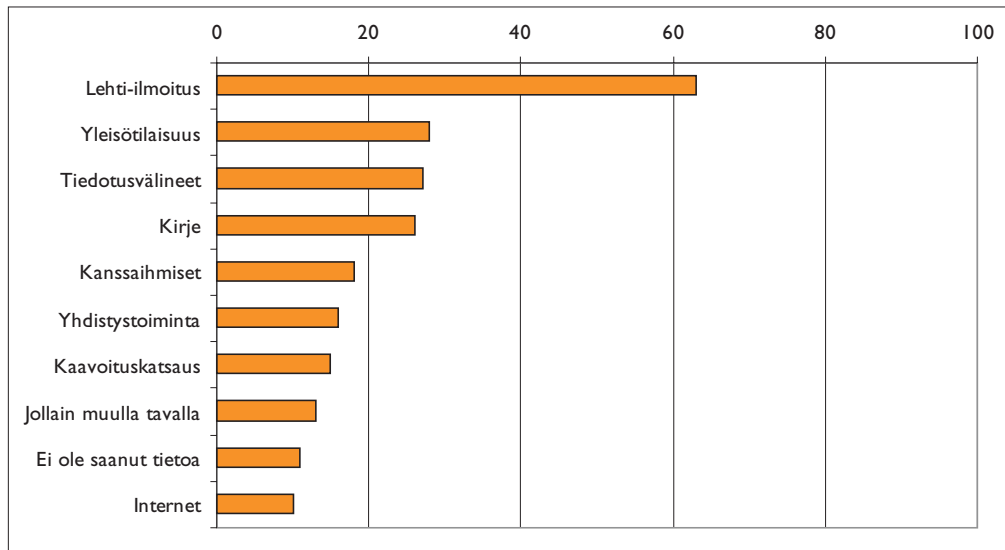
Muina lähteinä käytetään mm. Helsingin kaupungin (Bäcklund–Maury–Vuolanto 2002) ja Tampereen kaupungin toteuttamia osallistumisen seurantatutkimuksia.

Tiedonsaanti kaavoituksesta

Ilmoitus vireilletulosta sekä osallistumis- ja arviointisuunnitelma tulivat uusina tiedottamisen välineinä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Aikaisemmassa seurannassa on tullut esiin, että ilmoitus kaavoituksen vireilletulosta tunnetaan niistä parhaiten. Vastaava tulos saatiin myös vuonna 2005 uudistetussa kansalaisjärjestökyselyssä. Sen mukaan suurin osa (68 %) yhdistyksistä tunsi ilmoituksen kaavoituksen vireilletulosta. Osallistumis- ja arviointisuunnitelma näyttäisi sen sijaan tulevan tutuksi vasta osallistumisen kautta. Kaavoitukseen osallistuneista yhdistyksistä sen tunsi 60 %, mutta osallistumattomista vain 15 %. Tällä kertaa kysyttiin myös kaavakartan ja -selostuksen tuntemuksesta. Osoittautui, että ne tunnetaan vireilletuloilmoituksen jälkeen parhaiten. Tulos on ilahduttava, sillä kaava-asiakirjat ovat kaavan sisältöä koskevan tiedonsaannin kannalta keskeisiä.

Seurannassa on aikaisemmin kiinnitetty huomiota kuntien kaavoituskatsausten huonoon tunnettuuteen. Uuden kyselyn mukaan tilanne on säilynyt ennallaan. Kuntakohtaiset erot osoittautuivat kuitenkin suuriksi: suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa puolet kaikista vastaajista oli nähnyt kaavoituskatsauksen, mutta pienissä alle 5 000 asukkaan kunnissa vain joka seitsemäs oli tutustunut siihen.

Kaavoituksen vireilletulosta saadaan tieto tavallisimmin lehti-ilmoituksesta. Tiedottaminen ”paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä” tavoittaa siten varsin luotettavasti ainakin yhdistykset. Myös yleisötilaisuus, kaavoittajan lähettämä kirje ja tiedotusvälineet osoittautuivat tärkeiksi tiedonsaantikanaviksi. Kaavoitukseen osallistuneille kirje oli lähes yhtä tärkeä tietolähde kuin lehti-ilmoitus. Internetin merkitys jäi edelleen vähäiseksi, vaikka sen käyttö oli hienoisesti lisääntynyt. Kaavoituskatsauksen asemaan vaikuttanee, että vain osa kunnista ilmoittaa siinä kaavoituksen vireilletulosta.



Kuva 68. Tiedonsaantikanavat, % kaikista vastaajista (Wallin–Ristisuo 2005).

Osallistuminen

Vuoden 2002 seurannassa todettiin, että sekä viranomaisten tarjoamat osallistumismahdollisuudet että osallistuminen olivat lisääntyneet maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen. Uuden kansalaisjärjestökyselyn perusteella ei voida tehdä suoraan johtopäätöksiä järjestöjen osallistumisaktiivisuuden kehityksestä. Tämä johtuu kysymyksenasettelun muutoksesta. Nyt yhdistyksiltä kysyttiin myös yhdistyksen jäsenten osallistumisesta yksityishenkilönä silloin, kun yhdistys ei ole osallistunut. Kysymyksenasettelun muutos hankaloitti tulosten vertailtavuutta, mutta antoi aikaisempaa monipuolisemman kuvan osallistumisen luonteesta eri järjestöissä.

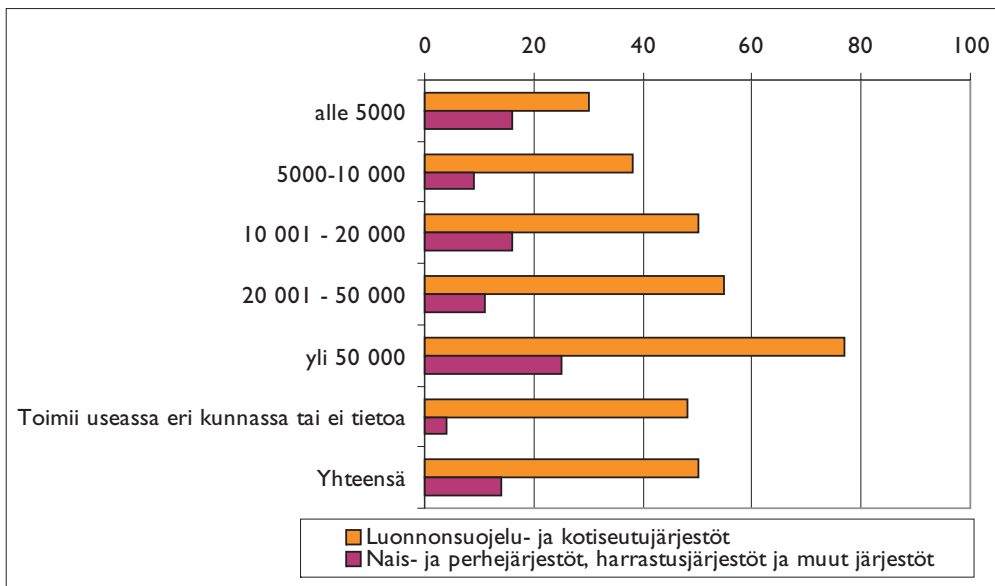
Näyttäisi kuitenkin siltä, ettei osallistumisaktiivisuus olisi ainakaan vähentynyt. Kaavoitukseen oli osallistunut 36 % vastanneista yhdistyksistä. 30 % niistä yhdistyksistä, jotka eivät olleet osallistuneet, ilmoitti jäsenten osallistuneen yksityishenkilönä. Vuoden 2001 kyselyyn vastanneista yhdistyksistä kaavoitukseen oli osallistunut 39 %. Tässä luvussa on todennäköisesti mukana myös yhdistyksiä, joiden jäsenet olivat osallistuneet vain yksityishenkilöinä.

Järjestöjen osallistumisaktiivisuudessa on edelleen suuria eroja. Perinteisesti kaavoitukseen osallistuvat, Kotiseutu-, Omakoti- ja Luonnonsuojeluliittoon kuuluvat yhdistykset olivat aktiivisia osallistujia tämänkin kyselyn mukaan. Nais- ja perhejärjestöt sekä harrastusjärjestöt osallistuivat harvemmin.

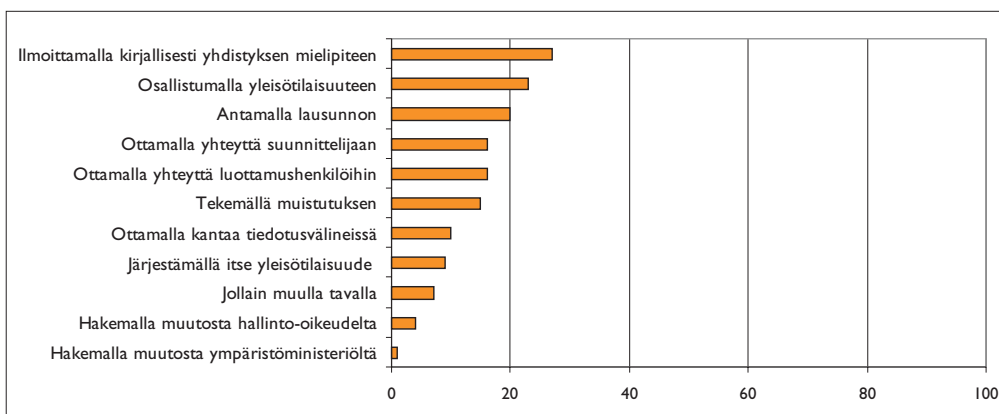
Myös jäsenten osallistumisessa yksityishenkilönä oli suuria järjestökohtaisia eroja. Nais- ja perhejärjestöihin kuuluvista yhdistyksistä vain vajaa 10 % oli osallistunut, mutta niiden jäsenistä osallistui yksityishenkilönä lähes 40 %.

Suurissa kunnissa osallistutaan aktiivisemmin kuin pienissä. Tämä koskee erityisesti muutoinkin aktiivisesti osallistuvia Kotiseutu-, Omakoti- ja Luonnonsuojeluliittoon sekä osin myös Kylätoimintaan kuuluvia yhdistyksiä.

Tavallisimmat osallistumisen tavat ovat kirjallisen mielipiteen ilmoittaminen ja yleisötilaisuuteen osallistuminen. Kansalaisjärjestökyselyn mukaan seuraavaksi yleisimpiä ovat lausunnon antaminen, yhteyden ottaminen suunnittelijaan ja luottamushenkilöihin sekä muistutuksen tekeminen. Monipuolisimmin erilaisia osallistumistapoja käyttivät luonnonsuojelu-, kotiseutu- ja omakotiyhdistykset. Nais- ja perhejärjestöt sekä harrastusjärjestöt osallistuivat yleisimmin ottamalla osaa yleisötilaisuuteen. Yleisötilaisuus näyttäisi olevan helppo tapa tulla mukaan sellaisille tahoille, joilla on vähän kokemusta osallistumisesta. Suurissa kunnissa, joissa osallistuminen on aktiivisempaa, käytettiin myös monipuolisempia osallistumisen tapoja.



Kuva 69. Kaavoitukseen osallistuneet yhdistykset kuntakoon mukaan, % vastanneista (Wallin-Ristisuo 2005).



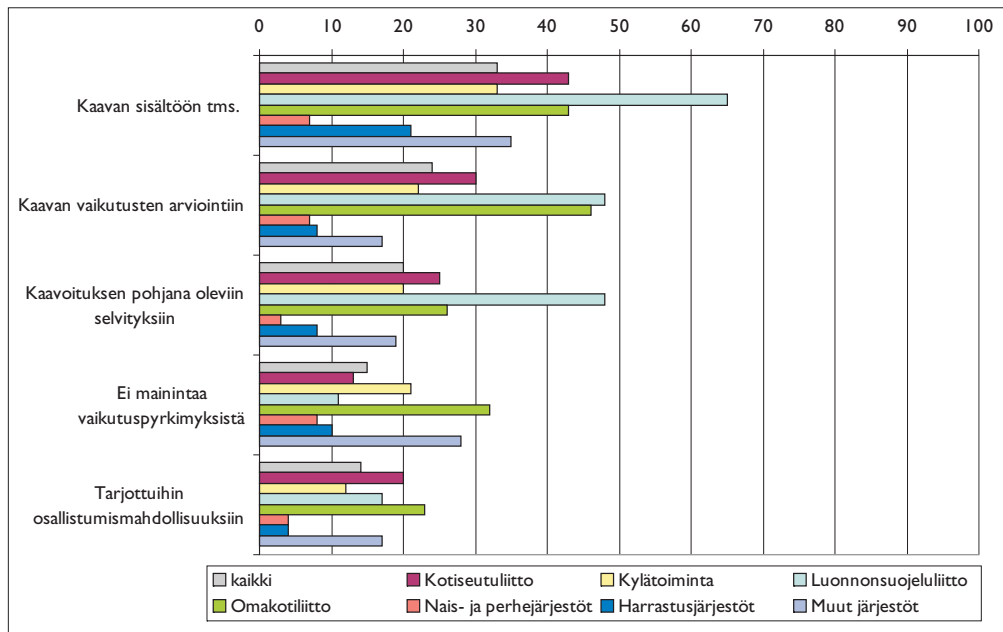
Kuva 70. Osallistumistavat, % kaikista vastanneista (Wallin-Ristisuo 2005).

Vaikuttaminen

Vuoden 2002 seurannassa todettiin erityisesti osallisten ja kaavoittajan välisen yhteydenpidon lisääntyneen. Kansalaisjärjestökyselyn mukaan yhteydenpitoa suunnittelijaan pidettiin tärkeimpänä vaikutuskeinona. Seuraavaksi tärkeimpänä pidettiin yhdistyksen asemaa muun muassa lausunnon antajana. Näyttää siltä, että niillä järjestöillä, jotka ovat saavuttaneet vakiintuneen aseman kaavoituksessa, on muita paremmat vaikutusmahdollisuudet mm. siksi, että viranomaiset pyytävät niiltä lausuntoja. Samat järjestöt saavat tiedon kaavoituksesta usein myös kirjeitse.

Kansalaisjärjestöt haluavat vaikuttaa ennen muuta kaavan sisältöön. Myös kaavaratkaisujen perusteena olevaa tietoa: selvityksiä ja vaikutusten arviointia, pidettiin tärkeänä ja siihen haluttiin vaikuttaa. Sen sijaan tarjottuihin osallistumismahdollisuuksiin oli pyritty vaikuttamaan melko harvoin. Samanlainen tulos on saatu sekä vuoden 2001 kansalaisjärjestökyselyssä että useissa muissa seurantatutkimuksissa.

Kansalaisjärjestöt haluavat vaikuttaa samoihin sisältökysymyksiin, joita myös viranomaiset pitävät kaavojen valmistelussa keskeisinä. Avovastausten mukaan haluttiin vaikuttaa erityisesti luonnonympäristön suojeluun (76 mainintaa), elinympäristön turvallisuuteen ja viihtyisyyteen (58 mainintaa), rakennettuun ympäristöön (47 mainintaa) ja kulttuuriympäristöön (27 mainintaa). Näissä samois-



Kuva 71. Asiat, joihin yhdistykset ovat pyrkineet vaikuttamaan kaavoituksessa, % kaikista vastanneista (Wallin–Ristisuo 2005).

sa kysymyksissä kuntien kaavoittajat arvioivat osallistumisen myös vaikuttaneen ympäristön laadun paranemiseen (Laine ym. 2005).

Vuoden 2001 kyselyä tehtäessä maankäyttö- ja rakennuslaki oli ollut voimassa vajaat kaksi vuotta, joten sen aikana alkaneet kaavaprosessit olivat vielä suurelta osin kesken. Näin ollen kokemuksia osallistumisen vaikuttavuudesta ei juurikaan vielä ollut. Uudessa kyselyssä painotettiin tämän vuoksi osallistumisen vaikuttavuutta. Nyt kysyttiin myös osallistumisen vaikutuksista yhdistyksen tärkeinä pitämiin asioihin ja tyytyväisyydestä prosessin tuloksena syntyneeseen kaavaratkaisuun.

Tyytyväisyys tiedonsaantiin näyttäisi lisääntyneen. Pääosa (73 %) vastaajista katsoi saaneensa kaavasta riittävästi tietoa, kun vuonna 2001 tätä mieltä oli vain vähän yli puolet (55 %). Myös näkemysten kuuntelemisen osalta tyytyväisyys näyttäisi lisääntyneen. 38 % vastaajista arvioi, että yhdistyksen näkemyksiä kuunneltiin riittävästi. Kielteisesti vastanneiden osuus oli 8 %, kun se vuonna 2001 oli 16 %. Tuolloin tähän kysymykseen saattoi kuitenkin vastata vain ”kyllä” tai ”ei”, joten tuloksia ei voi suoraan verrata keskenään. (Taulukko 4)

Vuoden 2001 kyselyssä näkemysten huomioon ottamista koskevan kysymyksen vastausprosentti jäi varsin alhaiseksi, joten tuloksia ei senkään vuoksi voi verrata keskenään. Tässä kyselyssä neljännes (25 %) vastaajista arvioi, että näkemyksiä oli otettu huomioon riittävästi. Lähes 40 % vastaajista katsoi kuitenkin voineensa vaikuttaa riittävästi yhdistyksen kannalta merkittäviin asioihin. Jokseenkin tai täysin tyytyväisiä kaavaratkaisuun oli yli 60 % vastaajista. (Taulukko 3)

Samansuuntaisia tuloksia on saatu muissakin tutkimuksissa: tiedonsaantiin ja oman näkemyksen esiin tuomiseen ollaan suhteellisen tyytyväisiä, mutta näkemykset eivät vaikuta odotetusti. Kuullaan – mutta ei kuunnella. Tässä kyselyssä tuli kuitenkin esiin myös, että kaavaratkaisuun saatetaan silti olla melko tyytyväisiä. Tätä voi selittää sillä, että yhdistykset osaavat suhteuttaa oman vaikuttamisensa muihin kaavaratkaisun syntyyn vaikuttaviin tekijöihin ja näkevät lopputuloksen kompromissina. Nähdään, että on vaikutettu merkittäviin asioihin, vaikkei lopputulos olekaan yhdistyksen tavoitteiden mukainen. Avovastaukset toivat esiin turhautumisen silloin, kun annettu osallistumispanos ei ole vaikuttanut toivotulla tavalla lopputulokseen. Tähän kohtaan vastanneista yhdistyksistä suurin osa kuvasi vaikutusmahdollisuutensa huonoiksi.

Taulukko 3. Osallistuneiden kokemukset omista vaikutusmahdollisuuksistaan vuonna 2001, % osallistuneista (Hirvonen–Wallin 2002)

	Ei	Kyllä, jonkin verran	Kyllä, sopivasti	Ei vastausta
Saatiin tietoa kaavasta	3	34	55	8
Näkemyksiä kuunneltiin	Ei	Kyllä	Ei vastausta	
Näkemyksiä otettiin huomioon kaavan valmistelussa	16	66	18	
	28	42	30	

Taulukko 4. Osallistuneiden kokemukset omista vaikutusmahdollisuuksistaan vuonna 2005, % osallistuneista (Wallin–Ristisuo 2005)

	Ei lainkaan	Niukasti	Riittävästi	Ei vastausta
Saatiin tietoa kaavasta	2	17	73	8
Näkemyksiä kuunneltiin	8	41	38	13
Näkemyksiä huomioitiin kaavan valmistelussa	13	46	25	16
Vaikutettiin yhdistyksen kannalta merkittäviin asioihin	8	37	38	17
	Ei lainkaan	Jokseenkin tyytyväisiä	Täysin tyytyväisiä	Ei vastausta
Tyytyväisyys lopulliseen kaavaratkaisuun	18	51	11	20

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman riittävyys

Osallisella on mahdollisuus esittää alueelliselle ympäristökeskukselle neuvottelun järjestämistä yleis- ja asemakaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta sen mahdollisten tarkistustarpeiden selvittämiseksi. Vuoden 2002 seurannan mukaan osalliset olivat käyttäneet tätä mahdollisuutta erittäin harvoin. Vuosina 2000–2001 tehtiin kaikkiaan 16 esitystä neuvottelun järjestämisestä. Vuosina 2002–2004 esityksiä tehtiin hieman enemmän: vuonna 2002 14, vuonna 2003 12 ja vuonna 2004 10.

Kansalaisjärjestökeskustelun mukaan järjestöt ovat olleet tyytyväisiä tarjottuihin osallistumismahdollisuuksiin. Tarvetta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa koskevan neuvottelun pitämiseen on sen vuoksi ollut harvoin.

Osallistumisen vaikuttavuus ja sen suhde poliittiseen päätöksentekoon

Aikaisemmassa seurannassa on tullut esiin epävarmuus osallisten näkemysten välittymisestä poliittisille päätöksentekijöille. Tätä kysymystä selvitettiin Suomen Kuntaliiton vuorovaikutteista kaavoitusta ja kuntalaisten vaikuttamista koskevassa tutkimuksessa (Arola 2002). Sen mukaan kaavoittajien, luottamushenkilöiden ja asukasyhdistysten arviot asukkaiden osallistumisen vaikuttavuudesta maankäytön suunnittelussa tehtiin ratkaisuihin erosivat merkittävästi. Kun pääosa (noin 90 %) kaavoittajista ja luottamushenkilöistä piti vaikuttamista täysin tai melko riittävänä, tätä mieltä oli vain kolmannes (36 %) asukasyhdistyksistä. Riittävänä vaikuttamisena pidettiin eri asioita. Asukasyhdistykset tarkoittivat sillä ennen muuta, että asukkaiden kanta näkyy suunnitteluratkaisuissa.

Kaavoittajat puolestaan korostivat sitä, että asukkaiden kanta tulee kaavoittajan tietoon ja että se on esillä päätöksentekokeskustelussa, vaikka muutosta ei välttämättä tapahtuisikaan.

Kuntaliiton laatukyselyn asiantuntijoiden enemmistö arvioi, että osallistumisen ansiosta päätöksentekotilanteissa käydyssä keskustelussa eri näkökulmat ovat tulleet aikaisempaa monipuolisemmin esiin.

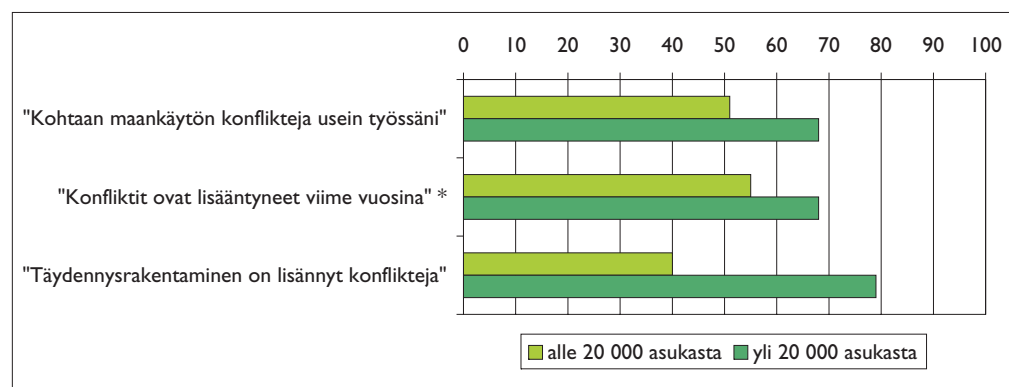
Osallistumisjärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta on tärkeää, että osallistujat voivat luottaa siihen, että heidän näkemyksensä välittyvät myös päätöksentekoon. Muussa tapauksessa vahvat vaikuttajat ohittavat viranomaisten tarjoamat osallistumiskanavat ja vaikuttavat suoraan poliittisiin päätöksentekijöihin. Tämä ilmiö on tullut esiin eräissä uusissa osallistumista koskevissa tutkimuksissa (mm. Staffans 2004). Osallistumisen kehittämisessä näyttäisikin olevan ensisijaista osallistumisen ja päätöksenteon välisten yhteyksien parantaminen. Asukkaiden ja kaavoittajan välinen tiedonkulku toimii mm. kansalaisjärjestökyselyn mukaan varsin hyvin.

Maankäytön konfliktit ja vuorovaikutus

Vuorovaikutteinen suunnittelu on tuonut kaavoitukseen kuntien kaavoittajien ja luottamushenkilöiden mukaan lisää lukkiuttavia ristiriitoja, jotka vaikeuttavat suunnittelun eteenpäinmenoa ja päätöksentekoa (Arola 2002). Ristiriitatilanteet asettavat eri osapuolten vuorovaikutuksen koetukselle. Niiden koetaan vaikeuttavan suunnittelua ja päätöksentekoa sekä pitkittävän kaavaprosesseja. Seuraavassa käsitellään tarkemmin kaavoitukseen liittyviä konflikteja aiheutta koskevan tutkimuksen perusteella (Peltonen–Manninen 2005).

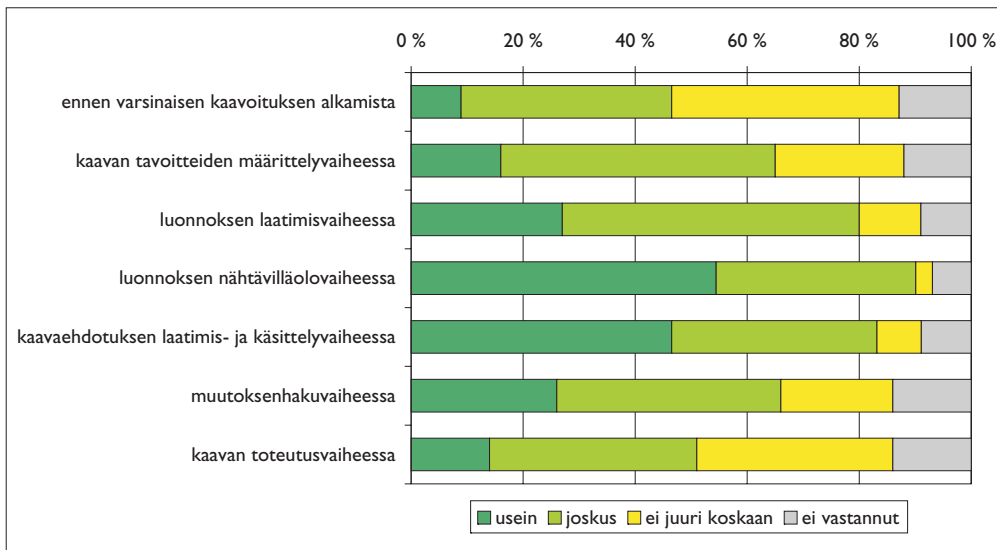
Konfliktien lisääntyminen viime vuosina tuli esiin myös konfliktitutkimukseen liittyvässä kyselyssä. Konflikteja esiintyy suurissa kunnissa pieniä useammin. Etenkin suurissa kunnissa niitä on lisännyt täydennysrakentaminen.

Konflikteja esiintyy yleisimmin asemakaavatasolla. Suurissa kunnissa niitä aiheuttavat yleisimmin asuinalueiden täydennysrakentamisen lisäksi viheralueiden vähentäminen ja liikenteeseen liittyvät ratkaisut. Pienissä kunnissa rantojen käyttö on yleisin konfliktin aiheuttaja. Konfliktissa ovat yleisimmin vastakkain kunta ja asukkaat, kunta ja maanomistajat sekä maanomistajat ja asukkaat.



Kuva 72. Kuntien vastauksia maankäytön konflikteja koskeviin väittämiin, väitteen kannalla olevat % kuntakoon mukaan (Peltonen–Manninen 2005).

Konfliktin syyt löytyvät ennen muuta erilaisista taloudellisista poliittisista tai muista intresseistä. Epäonnistunut vuorovaikutus ei aiheuta konflikteja mutta kärjistää niitä. Konfliktit kypsyvät vähitellen. Ne ilmenevät useimmin kaavaluonnoksen ollessa nähtävillä, jolloin valmistelun tuloksena syntynyt kaavaratkaisu on esillä.



Kuva 73. Konfliktien esiintymisalttius suunnittelun eri vaiheissa, % (Peltonen–Manninen 2005).

Vaikka konfliktien nähdään haittaavan yhdyskuntien kehittämistä, niitä ei pidetä yksinomaan kielteisenä. Nähdään, että konfliktit tuottavat myös uusia suunnitteluideoita. Olennaista on kyky hallita konfliktitilanteita, jotta ne eivät muodostuisi ”tuhoisiksi”. Kysely toi esiin konfliktien käsittelyn vaikeuden sekä uusien menetelmien ja koulutuksen tarpeen. Konfliktien hallinnan kehittäminen kaavoitusprosesseissa on sekä vuorovaikutuksen että kaavoitusprosessien sujuvuuden kannalta tarpeen.

Osallistuminen maakuntakaavoituksessa

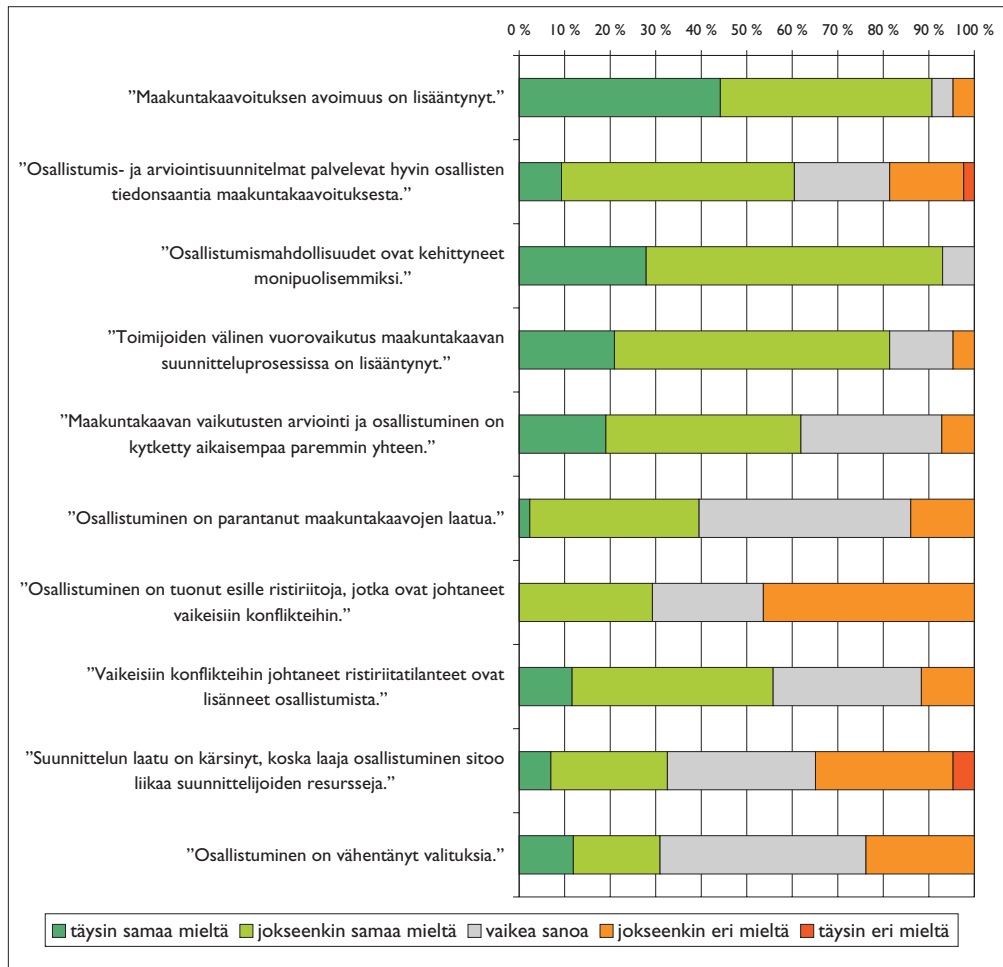
Osallistumisen kehittämisestä maakuntakaavoituksessa oli vasta vähän kokemuksia vuoden 2002 seuranta tehtäessä. Maakuntien liitot arvioivat tuolloin maakuntakaavoituksen avoimuuden ja vuorovaikutuksen lisääntyneen. Maakuntakaava koettiin viranomaiskeskeiseksi kaavaksi. Tuolloin arvioitiin, että erityisesti maakuntakaavassa ratkaistavia kysymyksiä on vaikea liittää asukkaiden arkeen tavalla, joka innostaa osallistumaan.

Osallistumisen kehittämistä maakuntakaavoituksessa tarkastellaan seuraavaan aineistoon tukeutuen: AKSU-selvitys (Puustinen–Hirvonen 2005), kysely maakuntien liitoille (Ympäristöministeriö, 2005b), selvitys maakuntakaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmista (Lindström 2002) ja maakuntakaavoitukseen osallistumista koskeva pro gradu -tutkielma (Lindström 2004).

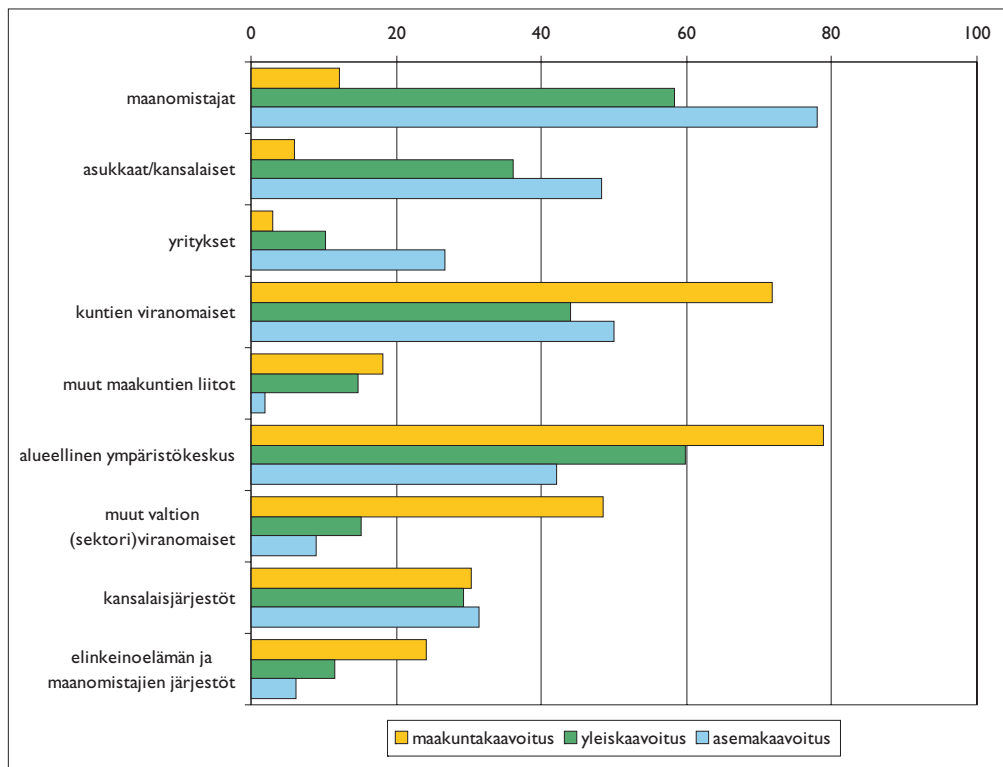
AKSU-selvityksen mukaan maakuntakaavoittajat arvioivat maakuntakaavoituksen avoimuuden lisääntyneen, osallistumismahdollisuuksien kehittyneen monipuolisemmiksi sekä muutoinkin eri toimijoiden välisen vuorovaikutuksen lisääntyneen.

Aikaisempaan seutukaavoitukseen verrattuna osallistuminen on laajempaa ja järjestäytyneempää. Osallistumisen painopiste on siirtynyt ehdotusvaiheesta luonnosvaiheeseen. Tutkimuksissa on tullut esiin tarve lisätä osallistumista myös tavoitevaiheessa (Lindström 2004).

Arvio maakuntakaavoituksen viranomaiskeskeisyydestä sai tukea myös em. tutkimuksista. AKSU-selvityksen mukaan maakuntakaavoitukseen osallistuivat aktiivisesti lähinnä viranomaiset sekä järjestöt. Aktiivisimmin osallistuivat alueelliset ympäristökeskukset. Seuraavaksi maakuntakaavoittajat mainitsivat kuntien viranomaiset ja muut valtion viranomaiset. Kansalaisjärjestöt sekä elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt mainittiin aktiivisina osallistujina harvemmin. Vähiten aktiivisia olivat yksittäiset asukkaat ja yritykset.



Kuva 74. Maakuntakaavoittajien näkemyksiä osallistumisesta ja vuorovaikutuksesta maakuntakaavoituksessa (Ympäristöministeriö 2005b).



Kuva 75. Yhteenveto eri ryhmien osallisuusaktiivisuudesta ei kaavatasoilla. Niiden osuus, jotka vastasivat ryhmän osallistuvan aktiivisesti (Puustinen-Hirvonen 2005).

Osallistumisprofiili on varsin erilainen eri kaavatasoilla. Maakuntakaavoituksessa maanomistajien, asukkaiden/kansalaisten ja yritysten aktiivisuus on alhaisin, asemakaavoituksessa korkein. Viranomaisten samoin kuin elinkeinoelämän ja maanomistajien aktiivisuus on sen sijaan suurinta maakuntakaavoituksessa. Kansalaisjärjestöt poikkeavat muista ryhmistä siinä, että kaavataso ei vaikuta osallistumisaktiivisuuteen. Maakuntakaavoituksen osallistumisprofiiliin vaikuttaa maakuntakaavan yleispiirteisyys, jonka vuoksi se ei kosketa yksittäisiä maanomistajia ja asukkaita samalla tavoin kuin yksityiskohtaisemmat kaavat.

Kansalaisjärjestökyselyn mukaan (Wallin–Ristisuo 2005) maakuntakaavoitukseen olivat osallistuneet pääasiassa luonnonsuojeluyhdistykset. Muut järjestöt olivat osallistuneet lähinnä kuntien yleis- ja asemakaavoitukseen. Tätä voi selittää maakuntakaavojen yleispiirteisyys. Maakuntakaavoissa käsitellään vähän sellaisia paikallisia elinympäristön laatuun vaikuttavia asioita, jotka kiinnostavat mm. kotiseutu- tai omakotiyhdistyksiä. Sen sijaan niissä otetaan kantaa mm. luonnonsuojelu- ja virkistysaluevarauksiin, jotka kuuluvat luonnonsuojelujärjestöjen toimialaan.

5.4 Kuntayhteistyö

Päätelmiä:

1. Kuntien yhteistä yleiskaavaa on toistaiseksi käytetty verraten vähän, vaikka sille olisi tarvetta seudullisten maankäyttökysymysten kasvavan merkityksen johdosta.
2. Yhteisen yleiskaavan asemaa kaavajärjestelmässä on tarpeen selkeyttää ympäristöministeriön ohjeistuksella.
3. Kuntien rakennusvalvonnan yhteistyötarpeita ja muita kehittämistarpeita tulee selvittää eri tahojen yhteistyönä.

Kuntien yleiskaavallinen yhteistyö

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnat voivat maankäytön yleispiirteiseksi ohjaamiseksi ja toimintojen yhteensovittamiseksi laatia yhteisen yleiskaavan. Tämä on tarkoitettu muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi mahdollisuudeksi edistää seudullista maankäytön suunnittelua ja kuntayhteistyötä. Edellisessä seurantaraportissa todettiin, että yhteisiä yleiskaavoja oli vuoden 2002 alussa vireillä kolme. Lisäksi vireillä tai valmiina oli myös muita yleiskaavallisia yhteistyöhankkeita.

Kunnat voivat antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien yhteisen muun toimielimen valmisteltavaksi ja hyväksyttäväksi. Vahvistetuissa yhteisissä yleiskaavoissa on päädytty viimeksi mainittuun eli kuntien yhteiseen muuhun toimielimeen.

Alkuvuonna 2005 yhteisiä yleiskaavoja oli vahvistettu kaksi; toinen kokonaisen kaupunkiseudun alueen käsittävä Oulun kaupunkiseudun yleiskaava ja toinen kahden kunnan raja-alueen maankäyttökysymyksiä ratkova (Vuoreksen yleiskaava, Tampere ja Lempäälä).

Valmisteilla oli alueellisten ympäristökeskusten tietojen mukaan keväällä 2005 viisi yhteistä yleiskaavaa, kaikki laaja-alaisia. Pääosa käsittelee yhdyskuntarakenteellisia kysymyksiä, mutta mukana on myös virkistykseen käytettävien alueiden ylikunnallisten kysymysten ratkaisemiseen tähtääviä.

Yhteisen yleiskaavan laatimiseen osallistuneet kunnat ovat korostaneet lopputuloksen lisäksi myös yhteistyöprosessin merkitystä. Yhteisten periaatteiden löytyminen ja niihin sitoutuminen on nähty kaavojen toteutuksen kannalta ensiarvoisen tärkeäksi. Samalla on yhteistyöilmapiiri kehittynyt ja tiedon kulku parantunut myös muissa kun suoranaississa kaava-asioissa. Yhteinen yleiskaavatyö on nähty tulokselliseksi oppimisprosessiksi yhteisten asioiden sopimisessa eri osapuolten kesken.

Lain tarkoittamien, ympäristöministeriön vahvistettavaksi valmisteltavien kaavojen ohella on runsaasti vireillä myös sellaista yhteistä yleiskaavoitusta, jossa kunnat hyväksyvät omat kaavaosuutensa erikseen. Tällainen käytäntö syntyi jo ennen maankäyttö- ja rakennuslain voimaantuloa rantayleiskaavoituksessa, jonka avulla suunniteltiin kokonaisten järvien ja muiden vesistöjen rantojen käyttöä. Nyt yhteistyössä laadittavien, mutta kuntien erikseen hyväksyttäväksi tarkoitettujen yleiskaavojen määrä on lisääntynyt ja laajentunut koskemaan muitakin alueita, muun muassa laaja-alaisia kulttuurimaisema-alueita.

Merkittävä osuus yhteisestä yleiskaavoituksesta kohdistuu kuntien raja-alueisiin, joille suunnitellaan muun muassa uusia työpaikka-alueita. Raja-alueiden suunnittelussa korostuvat usein yhdyskuntarakenteellinen tarkastelu ja liikennejärjestelyt. Yhteisessä yleiskaavoituksessa ovat nousseet hyvin esille myös yleiskaavan mahdollisuudet strategisen suunnittelun välineenä.

Kuntien yhteistyö rakennusvalvonnassa

Rakennustarkastajan palvelut tuotetaan maassamme pääosin kuntakohtaisesti. Kuntaliiton vuonna 2003 tekemän selvityksen (Kuntaliitto 2003b) mukaan kahden tai useamman kunnan yhteiset rakennustarkastuspalvelut eivät viime vuosien aikana ole mainittavasti yleistyneet. Noin 4 % kunnista osti rakennustarkastajan palvelut toiselta kunnalta tai kunnalla oli toisen kunnan kanssa yhteinen rakennustarkastaja. Kuntien yhteistyö rakennusvalvonnassa on pääosin epävirallista tai esimerkiksi rakennusjärjestykseen ja taksoihin liittyvää yhteistyötä (taulukko 5).

Taulukko 5. Kuntien rakennusvalvontayhteistyö vuonna 2003 (Suomen Kuntaliitto 2003b).

Kuntakoko	Rakennusvalvonnalla on epävirallista yhteistyötä seudun muiden kuntien kanssa	Rakennusvalvonnalla on asioihin perustuvaa yhteistyötä mm. taksa-, rakennusjärjestys- yms. asioissa	Rakennusvalvonnallamme on säännöllistä sopimusperusteista yhteistyötä	Kunnalla on KL:n mahdollistama rakennusvalvontaviranomaisena toimiva yhteinen lautakunta	Rakennustarkastaja on sopimuksella yhteinen
> 30 000	19	10	1	0	1
9 000–30 000	49	33	4	0	1
6 000–9 000	35	29	2	1	1
3 000–6 000	53	40	0	1	0
alle 3 000	51	41	6	0	3
Yhteensä	207	153	13	2	6

Kuntayhteistyö ja maakuntien liitot

Kuntapohjaisena organisaationa maakunnan liitto on luonteva yhteistyökumppani kunnille mm. maankäyttö- ja rakennuslain piiriin kuuluvissa asioissa. Suomen Kuntaliiton kunnan ja maakunnan liiton yhteistyötä kartoittavan kyselyn (Suomen Kuntaliitto 2003a) mukaan hieman yli 50 % kuntien maankäytön suunnittelijoista koki yhteistyön maakunnan liiton kanssa olevan tiivistä. Maakuntien liitoissa yhteistyön koko tiiviiksi yli 90 %.

Eniten yhteistyötä tehdään maakuntakaavan laatimiseen liittyvissä kysymyksissä ja jonkin verran vähemmän maakuntasuunnitelmaan tai maakuntaohjelmatyöhön liittyen. Tämä koskee niin kunnan kuin maakunnan liitonkin virkamies- ja luottamushenkilöjohtoa sekä maankäytön suunnittelijoita. Yhteistyö koetaan yleensä sitä tiiviimmäksi, mitä suuremmasta kunnasta on kyse. Pienet kunnat näkevätkin suuria kuntia yleisemmin tarvetta yhteistyön lisäämiseen maakunnan liiton kanssa. Erityistä hyötyä kunnat näkevät olevan maankäytön suunnitteluun, ylikunnallisiin hankkeisiin ja kehittämistyöhön sekä erilaisiin projekteihin liittyvästä yhteistyöstä. Sekä kunnat että maakuntien liitot näkevät konkreettisia yhteistyömahdollisuuksia mm. selvitysten ja vaikutusarviointien tekemisessä, tilasto- ja paikkatietoaineistojen kokoamisessa sekä osallistumisen järjestämisessä erityisesti sellaisissa prosesseissa, jotka etenevät rinnakkain.

Yhteistyötä harjoitetaan myös maakuntien liittojen välillä mm. liittojen alueellisten yhteenliittymien, ns. allianssien puitteissa. Tältä pohjalta on mm. laadittu Etelä-Suomen kattava aluerakennesuunnitelma alueen liittojen toimesta. Näistä jo toteutuneista yhteistyöjärjestelyistä huolimatta yli puolet, lähes 60 % kyselyyn vastanneista piti maakuntien liittojen välistä yhteistyötä maakuntakaava- ja muissa aluesuunnitteluasioissa riittämättömänä. Erityisesti olisi vastaajien mielestä tar-

peen lisätä yhteistyötä naapuriliittojen välillä, ei niinkään laajemmissa alueellisissa puitteissa. Eniten yhteistyöstä nähtiin olevan hyötyä kaavoitukseen liittyvien kokemusten vaihdossa sekä maakuntakaavaratkaisujen yhteensovittamisessa liittojen raja-alueilla.

5.5 Kuntien ja yksityisen sektorin yhteistyö

Päätelmiä:

1. Kaavoituksen kehittämisessä on perusteltua etsiä kumppanuuksien avulla vahvistusta voimavaroihin ja asiantuntemuksen monipuolista hyödyntämistä.
2. Kumppanuushankkeet on toteutettava siten, että aitoa vuorovaikutusta ei syrjäytetä kaavoitusprosessissa ja että kunnan päätösvalta turvataan.

Viime vuosina esille ovat aikaisempaa enemmän nousset erilaiset kaavoituksen kumppanuushankkeet, joissa kunta ja yksityinen rakennuttaja, rakentaja tai maanomistaja sopivat yhteistyöstä alueen kaavan laadinnassa, teknisen infrastruktuurin toteuttamisessa, rakentamisessa ja joskus myös ylläpidossa.

Maankäyttö- ja rakennuslain kehittämisaluesäännökset perustuvat saman tyyppiseen julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisen yhteistyön ajatukseen kaavojen toteuttamisen osalta. Kehittämisaluesäännökset eivät sen sijaan sisällä kaavojen laatimisen osalta erityisiä yhteistyömenettelyjä. Kehittämisaluejärjestelyn käyttöä käsitellään luvussa 7.

Kuntaliiton kyselyssä (Laine ym. 2005a) selvitettiin, kuinka paljon kunnilla on tällaisia kumppanuushankkeita. Kysymyksessä olivat hankkeet, joissa toinen osapuoli on ammattimainen rakennuttaja, rakentaja tai maanomistaja.

Kumppanuushankkeita löytyi eri kokoisista kunnista. Hankkeet olivat myös keskenään hyvin eri laajuisia. Monissa pienissä kunnissa on hankkeita, joiden kerrosalat vaihtelevat 1 000 k-m²:n molemmin puolin. Suurissa kaupungeissa sen sijaan hankkeiden kerrosala voi ylittää jopa 200 000 k-m². Hankkeet vaihtelevat myös sisällöltään. Joukossa on perinteisiksi maankäyttösopimuksiksi luokiteltavissa olevia hankkeita, joissa kunta laatii kaavan ja maanomistaja luovuttaa maata tai osallistuu esimerkiksi kunnallistekniikan toteuttamiseen. Käynnissä on myös laajempia kumppanuushankkeita, joissa kaavan laadinta, alueen toteutus ja ylläpito ovat mukana ainakin joltakin osin. Ylläpitoon asti ulottuva kumppanuus on kuntien vastausten mukaan kuitenkin harvinaista.

Vajaat puolet kunnista (48 %) ilmoitti, että kumppanuushankkeeksi luettavissa olevia hankkeita ei ole käynnissä eikä sellaista ole kunnalle tarjottukaan. Joka neljännessä kunnassa oli käynnissä kumppanuushanke ja joka viidennessä sellainen oli vireillä. Joka seitsemäs kunta kertoi toteuttaneensa kumppanuushankkeen. Vain 3 % kunnista ilmoitti, että hanketta on tarjottu, mutta kunta ei ole sitä hyväksynyt.

Eniten hankkeita oli suurissa kunnissa. Pienemmistä kunnista löytyy myös enemmistö niistä, joille hanketta ei ole edes tarjottu. Ne suuremmat kunnat tai kaupungit, joille hanketta ei ollut tarjottu, ovat pääosin väestöltään väheneviä tai suunnittelun ja toteutuksen leimallisesti omana työnään hoitavia kaupunkeja.

Tilanteita, joissa hanketta olisi kunnalle tarjottu, mutta kunta ei ole sitä hyväksynyt, oli kuntien vastausten mukaan vähän. Yleisin syy hyväksymättömyyteen oli se, että hanke ei ole ollut kunnan kannalta taloudellisesti hyväksyttävä. Seuraavaksi syyksi nousi se, ettei kunta ole pystynyt arvioimaan riskejä riittävän kattavasti. Vähäisimpänä syynä mainittiin se, että kunnassa ei ole löytynyt periaatteellista yksimielisyyttä toimintamallin käytöstä.

Enemmistö kunnista oli kiinnostunut kumppanuusyhteistyöstä ainakin jollakin sektorilla. Halutuimmiksi yhteistyöalueiksi nousivat kaavan laadinta (84 %) ja teknisen infrastruktuurin toteuttaminen (78 %). Yli puolet kunnista oli kiinnostunut yhteistyöstä palveluiden rakentamisessa ja noin 40 % yhteistyöstä alueiden ylläpidossa. Kolmannes kunnista oli kiinnostuneita yhteistyöstä kaikilla sektoreilla. Kuntakoko ei näytä vaikuttavan halukkuuden määrään.

RAKLI:n ym. kyselyssä (RAKLI ym. 2005) vastaajat, jotka edustivat lähinnä rakennuttajia ja rakennusurakoitsijoita, eivät arvioineet kovin myönteisesti sitä, miten kaavoituksessa osataan käyttää maankäyttösopimuksia ja kuntien ja yksityisten yhteistyömalleja.

Kaavoitusta palvelevat selvitykset ja vaikutusten arvioinnit



Päätelmiä

1. Selvityksillä ja vaikutusten arvioinneilla on tärkeä tehtävä kaavoitusprosessissa ja niihin käytetään merkittävä osa suunnittelun resursseista. Lisääntyneet selvitykset ja vaikutusten arvoinnit ovat parantaneet osaltaan kaavojen laatua.
2. Oikea kohdentaminen ja riittävyys aiheuttavat paljon ristiriitoja. Kaavoittajat kokevat, että selvitykset ja vaikutusten arvoinnit vievät liikaa suunnittelun resursseja. Ympäristöhallinnon mielestä niiden laatu on edelleen monessa tilanteessa riittämätön.
3. Sosiaalisten vaikutusten arviointiin sekä kulttuuri- ja luonnonympäristöön liittyvät kysymykset ovat usein ongelmallisia kuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoituksessa nousevat voimakkaimmin esille yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen liittyvien selvitysten ongelmat.
4. Selvitysten määrän lisääntyminen, selvitystarpeiden määrittelyn ongelmallisuus sekä vaikeudet ennakolta varautua selvitystulosten vaikutuksiin kaavoitusprosesseissa aiheuttavat ongelmia kaavoituksen aikataulujen ennakoitavuudelle.
5. Selvitykset ja vaikutusten arvoinnit tukevat suunnittelussa tehtäviä valintoja suunnitteluprosessin eri vaiheissa.
6. Selvitysten ja vaikutusten arviointien suunnittelussa tärkeitä kysymyksiä ovat kunkin kaavataso ja -hankkeen lähtökohtiin perustuva olennaisten vaikutusten tunnistaminen, niiden merkittävyyden arviointi sekä selvitysten kohdentaminen ja rajaaminen.
7. Kehittämistarpeisiin liittyen tarvitaan erilaista ohjeistusta, tukiaineistoa ja pilotti-hankkeita. Tällainen hanke on esimerkiksi rannalle sijoittuvan vakituisen asutuksen vaikutusten selvittäminen.

Keskeiset säännökset

Vaikutusten arviointia koskevat säännökset tulivat rakennuslakiin jo vuonna 1994. Maankäyttö- ja rakennuslaissa näitä säännöksiä on täsmennetty.

Maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n mukaisesti kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:ssä on täsmennetty lain säännöstä ja todettu mm., että vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen liittyvät seikat.

Selvitysten ja vaikutusten arviointien tarpeellisuuden arviointiin liittyvät myös kaavojen sisältövaatimuksia koskevat säännökset. Osallistumis- ja arvioin-

tisuunnitelmaa sekä kaavojen viranomaisneuvotteluja koskevat säännökset ovat liittäneet selvitykset ja vaikutusten arvioinnit aikaisempaa kiinteämmin osaksi suunnittelujärjestelmää.

Johtopäätökset arviointiraportissa 2002

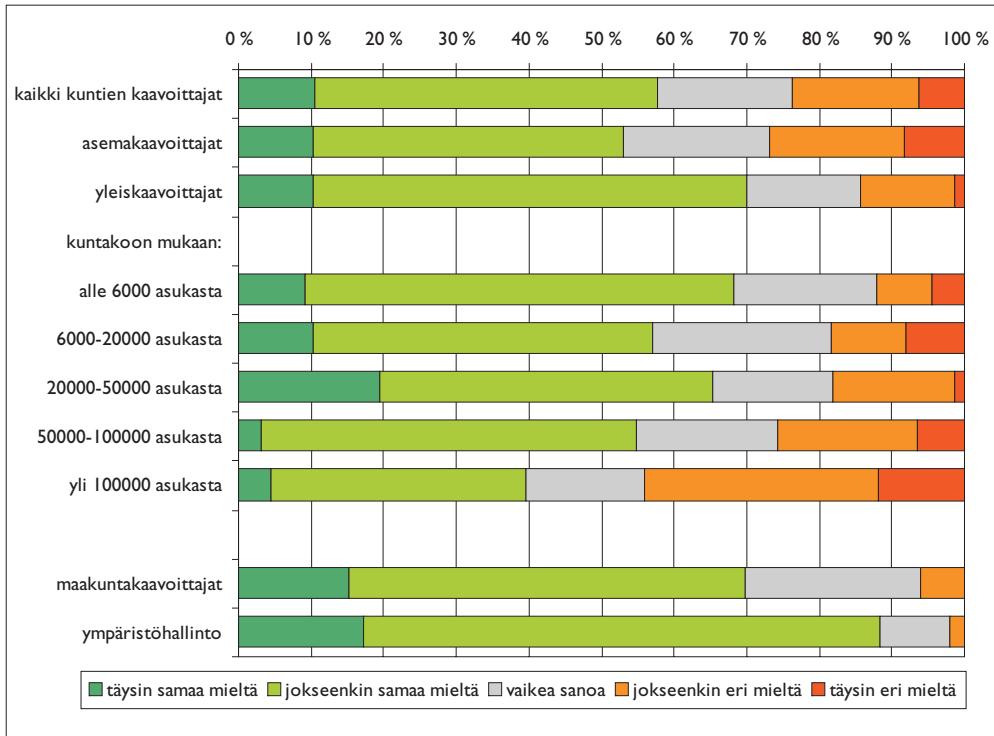
Edellistä arviota maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta koottaessa nousivat tärkeimpinä esille seuraavat johtopäätökset:

- Selvitysten ja vaikutusten arviointien merkitys suunnitteluprosessissa on kasvanut. Tämä johtuu osittain maankäyttö- ja rakennuslaista, mutta myös muusta lainsäädännöstä ja yhteiskunnassa tapahtuneesta kehityksestä. Asian saama aikaisempaa suurempi huomio on vaikuttanut myös siihen, että selvitysten ja vaikutusten arviointien taso on yleisesti noussut ja asiantunte muksen monipuolisuus kaavoitusprosesseissa on lisääntynyt.
- Selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävydestä on ollut erilaisia käsityksiä erityisesti kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten, mutta myös muiden osallisten kesken. Tämä on kohdistunut kuntien kaavoituksessa erityisesti kulttuuriympäristöön, luonnonympäristöön ja ympäristöhaittoihin liittyviin kysymyksiin. Maakuntakaavatasolla eniten keskustelua oli käyty rakenteellisten ratkaisujen perusteena olevista selvityksistä. Selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävydestä keskusteltaessa on syytä kiinnittää huomiota niihin kysymyksiin, joita kyseisellä kaavatasolla ja kaavalla ollaan ratkaisemassa. On kiinnitettävä huomiota siihen, että selvitykset ovat tarpeellisia juuri näissä olosuhteissa. Oleellisinta on, että selvitysten pohjalta voidaan arvioida kaavan todennäköiset vaikutukset.
- Selvitykset ja vaikutusten arvoinnit tulee kytkeä kiinteästi yhteen vuorovaikutteisen suunnitteluprosessin kanssa. Niiden on edistettävä ratkaisuvaihtoehtoja käytävää julkista keskustelua ja viestittävä poliittiselle päätöksenteolle eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset. Ongelmia kaavoituksessa aiheutuu erityisesti siitä, että selvitystarpeet tulevat esille liian myöhään. Tavoitteena on, että kaavoitusprosessin kokonaisuus ja eri työvaiheet ovat hallittavia ja kestoaltaan ennakoitavia.
- Selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvissä säännöksissä ei ole havaittu tarkistamisen tarvetta. Tarvitaan kuitenkin koulutusta, kokemusten vaihtoa, toimintatapojen kehittämistä ja ohjeistusta, jossa käsitellään selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävyys, kohdentamiseen ja rajaamiseen liittyviä keskeisiä tekijöitä eri kaavatasoilla.

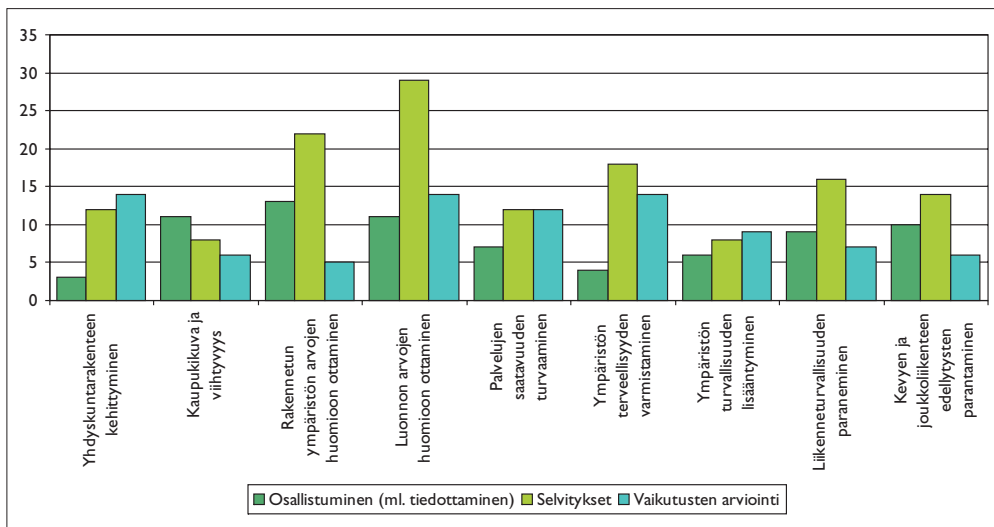
Näitä johtopäätöksiä voidaan tänäkin päivänä pitää aika pitkälle oikeaan osuina. Monet tutkimukset ja selvitykset sekä parhaillaankin käynnissä olevat kehittämishankkeet ovat kuitenkin tuoneet esille jonkin verran uudempaa tutkimus- ja selvitystietoa liittyen näihin edellä mainittuihin kysymyksiin. Vaikutusten arvioinnin kehittämiseen liittyy myös 1.6.2005 voimaan tullut laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005), joka liittyy ns. SEA-direktiivin toimeenpanoon. Lain mukaan viranomaisten tulee aikaisempaa järjestelmällisemmin selvittää valmistele miensa suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutukset. Alueidenkäytön suunnittelussa selvitetään ja arvioidaan kaavojen toteuttamisen ympäristövaikutuksia kuitenkin jatkossakin maankäyttö- ja rakennuslain säännösten mukaisesti.

6.1 Merkitys suunnitteluprosessissa

Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat edelleen olleet runsaasti esillä suunnitteluprosesseja koskevassa keskustelussa. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuteen liittyneessä AKSU-selvityksessä (Puustinen & Hirvonen 2005) niitä koskevia kysymyksiä tarkasteltiin osittain yhdessä vuorovaikutuksen kanssa. Merkillä pantavaa on ensinnäkin se, että selvitysten ja vaikutusten arviointien sekä vuorovaikutuksen katsotaan vaikuttaneen myönteisesti kaavojen sisältöön. Erityisesti ympäristöhallinnon edustajat olivat lähes yksimielisesti tätä mieltä. Myös enemmistö maakunta- ja kuntakaavoittajista oli tällä kannalla.



Kuva 76. Vastaukset väitteeseen: "Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus ovat parantaneet kaavojen sisältöä" (Puustinen-Hirvonen 2005).



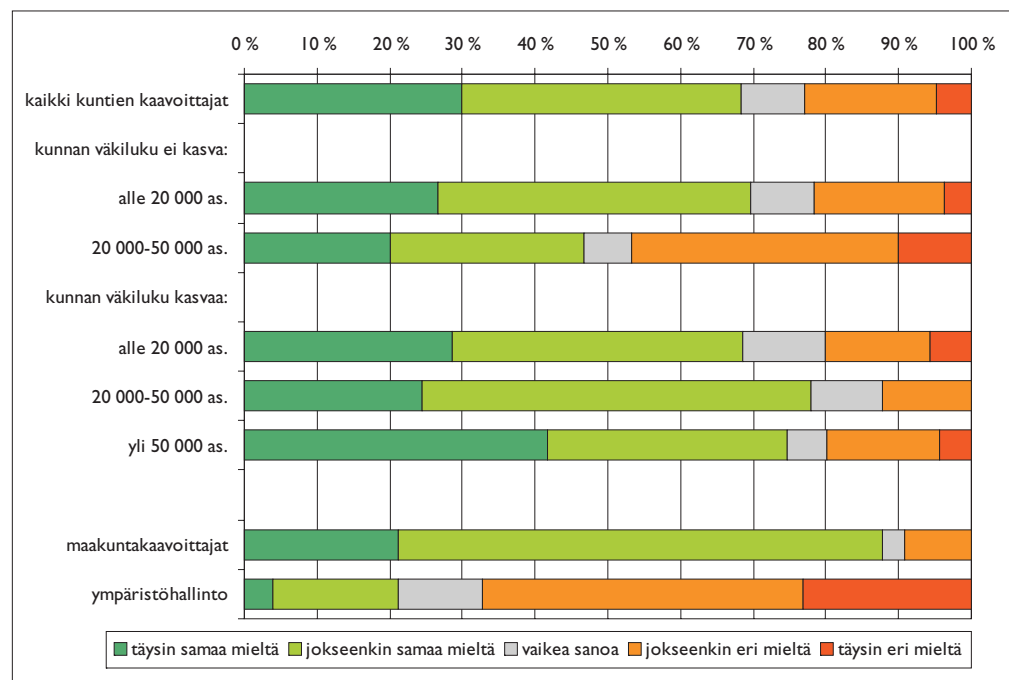
Kuva 77. Eri vastaajaryhmien yhteenlaskettu näkemys siitä, mitkä esitetyistä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista menettelyistä ovat parantaneet ratkaisujen laatua eri asioissa siten, että sen voi nähdä ympäristössä (Laine ym. 2005b).

Myös Kuntaliiton laatukyselyssä (Laine ym. 2005b) pääosa sekä kuntien, maakunnan liittojen että ympäristökeskusten asiantuntijoista näki, että maankäyttö- ja rakennuslain mukainen toimintatapa on tuottanut päätöksentekijöille parempaa aineistoa ja päätöksenteko perustuu aiempaa havaittavammalla tavalla laadittuihin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Erityisesti selvitysten, mutta myös vaikutusten arviointien katsotaan vaikuttaneen ympäristön laatuun.

Selvitykset ovat vaikuttaneet moniin asioihin, mutta erityisesti rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön huomioon ottamiseen, ympäristön terveellisyyden varmistamiseen sekä liikenneturvallisuuden paranemiseen. Vaikutusten arvioinnin katsotaan vaikuttaneen eniten yhdyskuntarakenteen kehittymiseen, luonnonarvojen huomioon ottamiseen, ympäristön terveellisyyden varmistamiseen sekä palvelujen saatavuuden turvaamiseen.

RAKLI ry:n ym. pääasiassa rakennuttajille ja rakennusurakoitsijoille suunnatussa kyselyssä (RAKLI ym. 2005) ei selvitysten ja vaikutusten arviointien roolia nähty näin myönteisenä. Noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että ne eivät ole parantaneet kaavojen sisältöä.

Toiseksi selvitysten ja vaikutusten arviointien korostunut rooli suunnittelu-prosessissa näkyy siinä, että niiden tekemiseen käytetään merkittävä osa suunnittelun resursseista. AKSU -selvityksessä tuli esille, että kaavoittajat sekä maakunta- että kuntatasolla kokevat niiden vievän yhdessä osallistumisen kanssa liikaakin rajallisia resursseja. Selvitysten ja vaikutusten arviointien painottumis-ta ei siten pidetä perusteettomana, mutta niiden määrä koetaan suureksi, osaa vaadittavista selvityksistä pidetään turhina ja kannetaan samalla huolta siitä, että varsinaiseen suunnitteluun ei jää riittävästi voimavaroja.



Kuva 78. Vastaukset väitteeseen: "Suunnitteluprosessiin liittyvät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus vievät liian suuren osan suunnittelun resursseista" (Puustinen–Hirvonen 2005).

Kaavoituksen resurssien jakautumiseen liittyvät ongelmat nousivat esille myös Kuntaliiton laatukyselyssä. Erityisesti kuntavastaajat nostivat esille, että selvitykset ja osallistuminen vievät nykyisin noin puolitoistakertaisen ajan verrattuna rakennuslain mukaiseen tilanteeseen. Vastaavasti suunnitteluun käytetty aika on lähes puolittunut.

Aiheen keskeisyys ja siihen liittyvä kehittämistarve näkyy vielä koulutustarpeita koskeissa mielipiteissä. Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit nousivat mer-

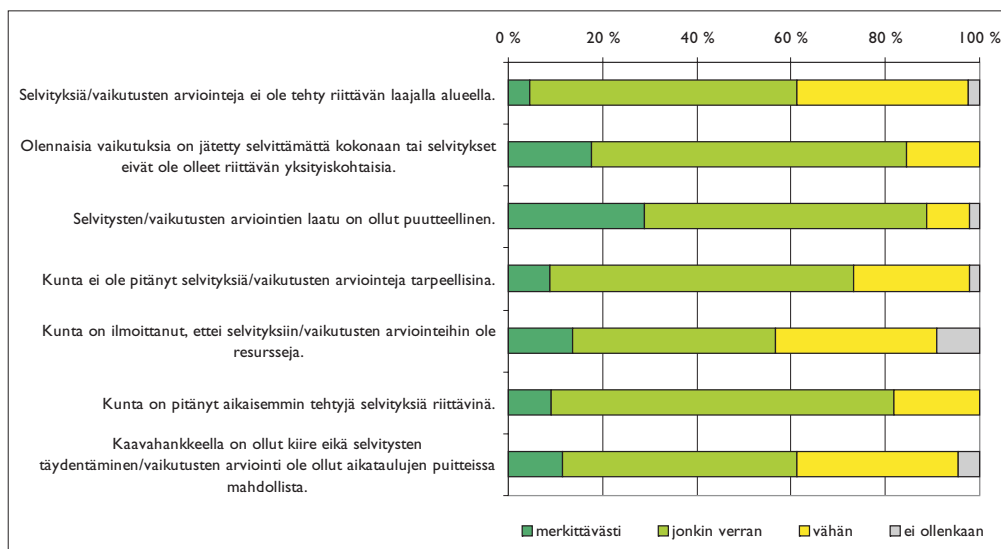
kittävimmäksi lisäkoulutuksen ja asiantuntemuksen vahvistamisen tarpeeksi alueellisten ympäristökeskusten alueidenkäytön ohjauksen asiantuntijoille kohdistetussa kyselyssä (Ympäristöministeriö 2005a). Myös alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmätutkimuksessa (Määttänen 2005) kolmasosa vastaajista toivoi ympäristökeskuksiin lisää asiantuntemusta selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin liittyvissä kysymyksissä.

Kohdentaminen ja riittävyyden määrittely aiheuttavat ristiriitoja

Selvitysten ja vaikutusten arviointien oikeaan kohdentamiseen ja riittävyyteen liittyvät kysymykset aiheuttavat nykyisinkin paljon ristiriitoja suunnitteluprosesseissa. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista hallintotuomioistuimissa vuosina 2001–2003 koskeneessa tutkimuksessa (Wähä 2004) todettiin, että kaavoja koskevissa valituksissa selvästi yleisin menettelyyn liittyvistä valitusperusteista koskee selvitysten riittävyyttä. Käytännössä tähän perusteeseen kuitenkin vedotaan myös niissä tilanteissa, joissa varsinaiset syyt valituksen tekemiseen ovat muualla.

Selvitysten kohdentamiseen ja riittävyyteen liittyviä ristiriitoja on usein erityisesti kaavoittajien ja alueellisten ympäristökeskusten, mutta myös muiden osallisten kesken. Kun AKSU -selvityksessä selvä enemmistö kaavoittajista oli sitä mieltä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit vievät liian suuren osan suunnittelun resursseista, oli ympäristöhallinnon vastaajista tällä kannalla vain viidennes (kuva 78). Kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten näkemykset selvitysten ja vaikutusten arviointien oikeasta ja riittävästä vaatimustasosta eroavat siis useassa tilanteessa selvästi toisistaan.

Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyssä kyselyssä selvitettiin heidän näkemyksiään ongelmien aiheista.



Kuva 79. Ympäristökeskuksen näkemyksiä selvitysten ja vaikutusten arviointeihin liittyvistä ongelmista (Ympäristöministeriö 2005a).

Suurimpana ongelmana pidettiin selvitysten ja vaikutusten arviointien laadun puutteellisuutta. Ainakin jonkin verran kysymys oli ympäristökeskusten mielestä myös siitä, että olennaisia vaikutuksia oli jätetty selvittämättä kokonaan, selvitykset eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia tai aikaisemmin tehtyjä selvityksiä oli pidetty kunnassa riittävinä. Sen sijaan tässä kyselyssä resurssikysymykset eivät nousseet aivan yhtä painokkaasti esille. Vastaukset näihin kysymyksiin olivat pitkälti samansuuntaisia kuin vuoden 2002 tilanteessa (Ympäristöministeriö 2002a).

Kaavahankkeisiin liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien tarpeen esille nostajana ympäristökeskukset pitivät omaa rooliaan erittäin merkittävänä. Tämä tuli selkeästi esille alueellisille ympäristökeskuksille tehdyssä kyselyssä. Voidaan arvioida, että alueellisten ympäristökeskusten työssä painottuu usein säilyttävä ja suojeleva rooli ympäristön erityisarvoihin nähden. Tämä heijastuu niihin vaatimuksiin, joita edellytetään ympäristöä muuttavien hankkeiden tietopohjalta ja näkyy joskus jopa ylivarovaisuutena. Kunnissa tämän ohella korostuu enemmän kehittämistarve, muutoksen ja erilaisten hankkeiden edistäminen. Tähän liittyy usein nopeakin tarve reagoida muutoshasteisiin. Konfliktit selvitystarpeiden laajuudesta ovat usein seurausta tästä asetelmasta.

Selvitysten ja vaikutusten arviointien tekemisen kannalta ongelmallisia aihepiirejä kysyttiin sekä AKSU -selvityksessä että alueellisille ympäristökeskuksille kohdistetussa kyselyssä. Molemmissa useimmat vastaajat nostivat esille erityisesti sosiaalisiin vaikutuksiin liittyvät kysymykset. Myös kulttuuriympäristöön ja luonnonympäristöön liittyvät asiat mainittiin usein. Kuntakaavoittajien vastauksissa näiden teemojen lisäksi korostuivat ympäristöhaitat sekä yleiskaavatasolla yhdyskuntatalous. Maakuntakaavoituksessa ongelmallisiksi koettiin yhdyskuntarakenteeseen ja -talouteen liittyvät selvitykset. Alueellisille ympäristökeskuksille kohdistetussa kyselyssä nousivat esille myös erilaiset ympäristöhäiriöt sekä maiseman ja kaupunkikuvan ja kysymykset.

Sosiaalisten vaikutusten arvioinnin merkityksen ja ongelmallisuuden korostuminen nyt tehdyissä kyselyissä verrattuna vuoden 2002 tilanteeseen on merkille pantavaa. AKSU -selvityksessä arvioitiin, että sosiaaliset vaikutukset ovat selvitystyyppinä melko uusi, joten niiden tarpeellisuuden määrittely tai tekeminen on voinut olla vaikeaa. Tämä nousi esille myös tutkimuksessa, jossa käsiteltiin sosiaalista ulottuvuutta kaavoituksessa (Päivänen ym. 2005). Tuossa tutkimuksessa todettiin, että sosiaalisten vaikutusten arviointi on jäänyt paljolti toisaalta taloudellisten, toisaalta ekologisten vaikutusten arvioinnin varjoon. Siihen ollaan kaavoituksen osalta vasta nyt luomassa käytäntöjä ja yhtenäisempiä periaatteita.

AKSU -selvityksessä nousi esille myös, että eri kaavatasoilla tehdään melko runsaasti sellaisiakin selvityksiä, jotka kuuluisivat muille kaavatasoille. Tämä johtuu usein siitä, että yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa joudutaan paikkaamaan yleispiirteisempien kaavojen puutteita. Tämä taas johtuu resurssien vähäisyydestä ja vanhentuneista tai kokonaan puuttuvista kaavoista. Muuten eri kaavatasoilla on melko hyvin voitu keskittyä kullekin kaavatasolle ominaisiin kysymyksiin vaikkakin esim. maakuntakaavoittajista enemmistö on sitä mieltä, että selvityksiä laaditaan liian yksityiskohtaisina maakuntakaavoituksen yleispiirteisyys huomioon ottaen.

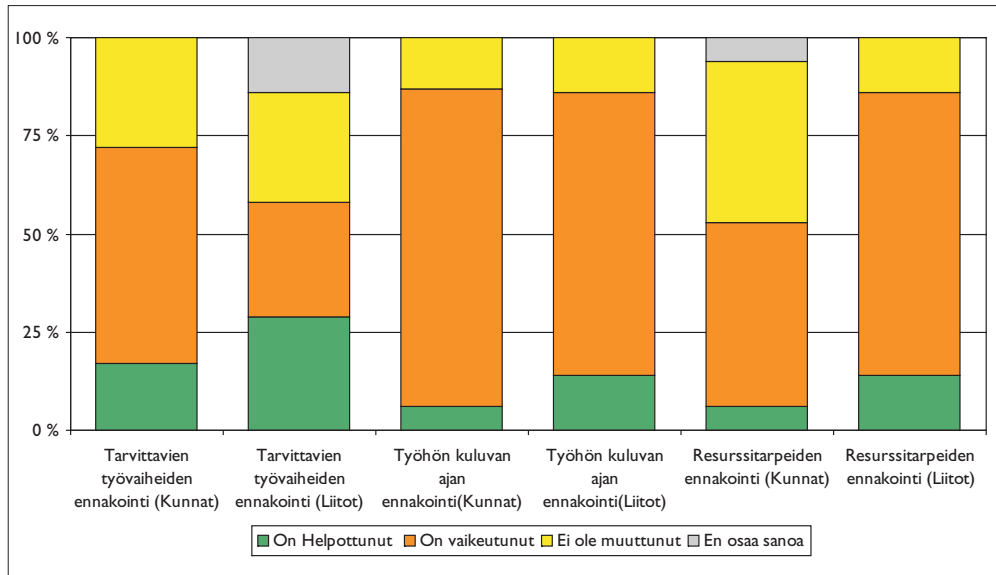
Vaikutuksia kaavoitusprosessien aikataulujen ennakoitavuuteen

Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutuksia kaavoitusprosessien aikataulujen ennakoitavuuteen käsiteltiin AKSU -selvityksessä. Kuntien kaavoittajista vajaat 40 % katsoi, että aikataulujen ennakoitavuus on huonontunut. Noin puolet kaikista kaavoittajista näki ennakoitavuuden kuitenkin pysyneen ennallaan. Ympäristöhallinto taas näki ennakoitavuuden enemmänkin parantuneen kuin huonontuneen.

AKSU -selvitykseen liittyneissä asiantuntijatapaamisissa pohdittiin kaavoitusprosessien aikataulujen ennakoitavuuteen liittyviä kysymyksiä. Esitettyjen arvioiden mukaan näkemykset ennakoitavuuden huonontumisesta liittyvät erityisesti selvitysten määrään ja vuorovaikutuksen lisääntymiseen. Selvitystarpeiden määrittelyn ongelmallisuus sekä vaikeudet ennakolta varautua selvitystulosten vaikutuksiin kaavoitusprosessissa ovat heikentäneet aikataulujen ennakoitavuutta. Tämän suuntaisia tuloksia saatiin myös Kuntaliiton maankäyttö- ja

rakennuslain toimivuutta kunnissa koskeneessa kyselyssä (Laine ym. 2005a), missä selvitysten ja vaikutusten arviointien tekemistä pidettiin merkittävimpana syynä asuntorakentamisen kannalta merkittävien kaavaprosessien hidastumiseen. Tätä mieltä oli kolme neljästä vastaajasta. AKSU -selvityksen asiantuntijataapaamisissa tuotiin toisaalta esille, että kaavoituksen asiantuntijat osaavat varautua kaavoituksen edellyttämiin selvitys- ja tietotarpeisiin ja niiden vaikutuksiin kaavoitusprosessissa eivätkä ne siten tule yllätyksenä.

Kaavatyön ohjelmointiin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin myös Kuntaliiton laatukyselyssä.



Kuva 80. Kuntien ja maakunnan liittojen näkemykset siitä, miten kaavatöiden ohjelmointi on muuttunut viime vuosina (Laine ym. 2005b).

Tässä kyselyssä pääosa kuntien vastaajista nosti esille, että erityisesti työhön kuluvan ajan ennakointi on kaavoituksessa vaikeutunut. Samansuuntaisesti vastasivat myös maakunnan liittojen vastaajat. Kuntavastaajat nostavat useimmin esiin yllättävät selvitystarpeet ohjelmoinnin ongelmana.

Kaavoitusprosesseihin liittyvänä ongelmana on usein mainittu myös selvitystarpeiden tuleminen esille liian myöhäisessä kaavoitusprosessin vaiheessa. Alueellisille ympäristökeskuksille kohdistetun kyselyn perusteella tässä suhteessa on menty parempaan suuntaan. Selvitystarpeiden esilletulossa korostuu aloitusvaiheen viranomaisneuvottelu aikaisempaa enemmän verrattuna suunnitteluprosessin myöhempään vaiheeseen. Myös alueellisten ympäristökeskusten sidosryhmille osoitetussa kyselyssä noin 70 % vastaajista oli sitä mieltä, että ympäristökeskus on esittänyt näkemyksensä kaavan edellyttämistä selvitystarpeista riittävän aikaisessa vaiheessa.

6.2 Kehittämishankkeita

Ympäristöministeriössä on parhaillaan käynnissä kaavoitusta palvelevien selvitysten ja vaikutusten arviointien kehittämiseen liittyvä hanke (ns. KASEVA-projekti). Seuraavat havainnot perustuvat pääasiassa tässä hankkeessa määriteltyihin kehittämistarpeisiin, osa näkemyksistä perustuu myös ympäristöhallinnossa käytännön kaavaohjaustyössä tehtyihin havaintoihin.

Kaava vaikutusten arvioinnin kohteena on usein monitahoinen ja ongelmallinen asia erityisesti yleispiirteisessä kaavoituksessa, missä kaava voi toteutua hyvinkin monella eri tavalla. Aihetta on esimerkiksi maakuntakaavoitusta kos-

kevassa oppaassa (Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa, Opas 9. Ympäristöministeriö 2002) pyritty lähestymään kohdentamalla arviointia aluksi kaavan alueellisiin ja teemallisiin osiin ja etenemään kohti yhteisvaikutuksia ja kokonaistarkastelua. Tällaiseen tarkastelutapaan liittyy kuitenkin myös ongelmia: tarkastelu pirstaloituu, keskeisiä vaikutuksia ei välttämättä löydetä kovinkaan johdonmukaisesti eikä resurssitehokkaasti.

Tyypillinen ongelma kaavan toteutumisesta aiheutuvien vaikutusten tunnistamisessa ja rajauksessa on useimmissa tilanteissa toisaalta se, että arvioinnissa ei saada riittävän perusteellista tietoa merkittävistä vaikutuksista ja toisaalta se, että vähemmän merkityksellisiä vaikutuksia selvitetään tarpeettomankin yksityiskohtaisesti. Olennaisimmat kysymykset eivät tällöin nouse tarkasteltaviksi ja resursseja suunnataan epäolennaiseen.

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin rooli kaavoituksen eri vaiheissa suunnittelun, vuorovaikutusprosessin ja päätöksenteon tukena ei aina ole kovin selvä. Mikäli vaikutusten arviointi liittyy myöhäiseen prosessin vaiheeseen, on arvioinnin tuloksia vaikea enää hyödyntää kaavan valmistelussa. Vaikutusten arviointi on tällöin liiaksi irrallaan kaavan valmistelusta ja tulosten hyödyntäminen jää puutteelliseksi.

Prosessiin liittyy myös se tapa, jolla erilaisia asiantuntijuuksia sovitetaan yhteen. Suunnittelussa puhutaan usein reunaehtosuunnittelusta. Tällä tarkoitetaan sitä, että suunnittelussa korostuvat erilaiset erityisarvot ja sektorikysymykset kokonaisuuden kustannuksella. Suunnittelijat kokevat, että suunnittelun rooli erilaisten tarpeiden ja paineiden yhteen sovittajana ei toimi tilanteessa, missä asioita katsotaan liikaa pelkästään sektorinäkökulmista.

Kaavan valmisteluvaiheeseen liittyy usein ratkaisuvaihtoehtojen tarkastelu ja arviointi. Vaihtoehtotarkastelulla on tärkeä rooli vaikutusten arvioinnissa, koska sen avulla voidaan konkretisoida ja tuoda keskusteluun erilaisia ratkaisumalleja. Käytännössä mielekkäiden vaihtoehtojen muodostaminen on usein ongelmallista eikä vaihtoehtoja aina käsitellä niissäkään tilanteissa, joissa vaihtoehtotarkastelulle olisi ollut selkeitä perusteita.

Osallistuminen ja vuorovaikutus liittyvät kiinteästi selvitysten ja vaikutusten arviointien laatimiseen. Vuoropuhelua tarvitaan erityisesti kaavan vaikutusten tunnistamisessa, merkittävyysarvioinnissa ja rajauksessa, selvitysten ja vaikutusten arvioinnin suuntaamisessa ja yksityiskohtaisuuden määrittämisessä sekä vaihtoehtojen vertailussa. Vuorovaikutusta ei aina tässä suhteessa hyödynnetä kovin tehokkaasti. Ongelmat koskevat sekä kansalaisten osallistumista että myös viranomaisyhteistyötä.

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin raportoinnilla on olennaisen tärkeä rooli välitettäessä niiden tuloksia hyödynnettäväksi kaavan valmistelu- ja päätöksentekovaiheessa. Myös kaavojen vaikutusten seuranta tarvitsee kehittämistä. Seurannan merkitykseen vaikutusten arvioinnissa on paneuduttu erityisesti sosiaalista ulottuvuutta kaavoituksessa selvittäneessä tutkimuksessa (Päivänen ym. 2005).

Kehittämistarpeisiin liittyen tarvitaan erilaista ohjeistusta, tukiaineistoa ja pilottihankkeita. Tällainen hanke on esimerkiksi rannalle sijoittuvan vakituisen asutuksen vaikutusten selvittäminen.

Maapolitiikka ja kaavojen toteuttaminen

7

Päätelmiä:

1. Lainsäädäntö tarjoaa riittävät välineet aktiiviseen maapolitiikkaan.
2. Tonttien tarjonta ja kysyntä eivät vastaa toisiaan etenkin kasvukeskuksissa. Eräät kunnat ovat yhdyskuntarakentamisen ja palvelujen järjestämisen kustannusten hillitsemiseksi joutuneet rajoittamaan tonttitarjontaa.
3. Maankäyttösopimusten käyttö on lain muutoksen myötä lisääntynyt. Kuntien raakamaatilanne on heikentymässä.
4. Kuntien tulee nykyistä aktiivisemmin käyttää lainsäädännön mahdollistamia maapoliittisia keinoja etenkin kasvavilla alueilla.
5. Verotuksellisilla keinoilla tulee edistää rakentamattomien rakennuspaikkojen käyttöön saamista. Tämän vuoksi tulee harkita kiinteistöveroä koskevien säännösten muuttamista niin, että väestöltään kasvavissa kunnissa rakentamattomiin rakennuspaikkoihin sovelletaan korotettua kiinteistöveroä ilman kunnan päätöstä.

Keskeiset säännökset

Kunnalla on käytettävissään monipuolinen valikoima maapoliittisia keinoja. Maanhankinnan keinoja ovat raakamaan ostamisen lisäksi kunnan etuosto-oikeus kiinteistökaupoissa ja maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten. Kaavan toteuttamisen edistämiseksi kunnalla on mahdollisuus käyttää rakentamiskehotusta ja määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle korotettu kiinteistövero.

Maankäyttö- ja rakennuslailla tuotiin lisää joustavuutta kaavojen toteuttamiskeinoihin sekä kunnan ja yksityisten väliseen tehtäväjakoon. Lakiin lisättiin säännökset kehittämisalueista. Ne ovat kunnan nimeämiä alueita, joilla voidaan soveltaa laissa määriteltyjä erityisjärjestelyjä, kuten siirtää alueen toteuttamisvastuu tätä varten perustetun yhteisön tehtäväksi sekä periä alueen maanomistajilta erityinen kehittämismaksu.

Kaavojen toteuttamisvastuu kunnan ja maanomistajien kesken voidaan lain mukaan eräissä tapauksissa määritellä kaavakohtaisesti. Asemakaavassa, joka laaditaan loma- tai matkailuhanketta tai muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta siirtää maanomistajalle. Myös sellaisen muun yleisen alueen kuin kadun osalta, joka on tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä käyttöä, toteuttamisvastuu voidaan siirtää alueen maanomistajille yhteisesti. Ranta-asemakaavassa voidaan yleisen alueen toteuttaminen eräin edellytyksin määrätä kiinteistönomistajien tehtäväksi.

Yhdyskuntarakentamista varten tarvittavan maan lunastamista koskevia säännöksiä selkeytettiin ja lunastamisen edellytyksiä eräissä tapauksissa väljennettiin maankäyttö- ja rakennuslailla.

Lakiin vuonna 2003 lisätty 12 a luku (222/2003) sisältää säännökset kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Uuden jär-

jestelmän mukaan kaavasta merkittävää hyötyä saavat maanomistajat osallistuvat kunnalle aiheutuviin asemakaavan toteuttamiskustannuksiin. Ensisijaisesti kustannuksiin osallistumisesta pyritään sopimaan kunnan ja maanomistajien kesken tehtävin maankäyttösopimuksin. Toissijaisesti kunnille annettiin mahdollisuus periä yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvia kustannuksia maanomistajilta kehittämiskorvauksena.

Lain muutoksella selvennettiin myös maankäyttösopimusten suhdetta kaavoitukseen siten, että korostettiin kaavoituksen ensisijaisuutta ja riippumattomuutta suhteessa sopimusmenettelyyn sekä sopimusmenettelyn avoimuutta. Lakiin alun perin sisältynyt 11 §:n säännös maankäyttösopimuksista korvattiin näillä uusilla säännöksillä.

Kokemuksia ja arvioita

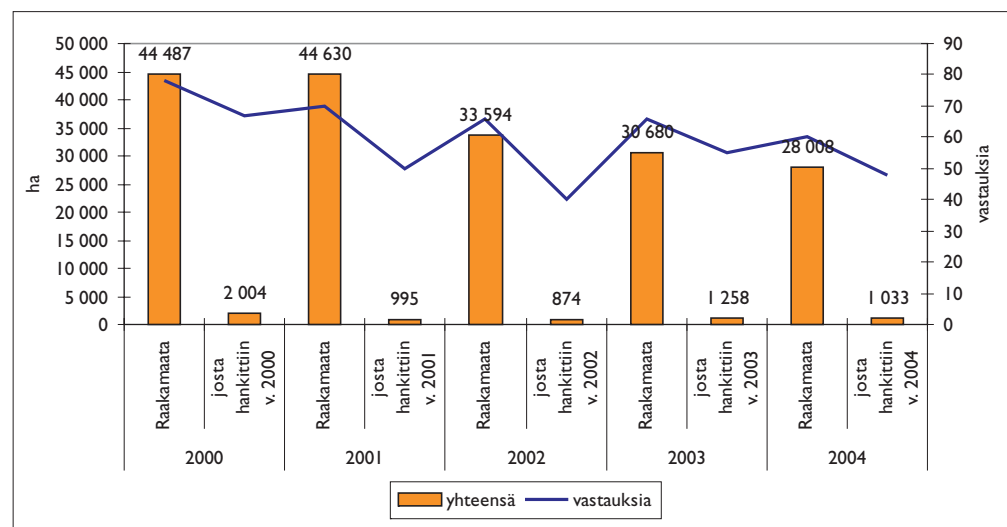
Rakentamista varten tarvittavien alueiden lunastamiseen kunnat ovat turvautuneet vain vähäisessä määrin.

Kehittämisalueita ei juurikaan ole perustettu ja niiden käyttö jäänee jatkossakin vähäiseksi kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamista koskevan maankäyttö- ja rakennuslain uuden 12 a -luvun tultua voimaan 1.7.2003.

Maanomistajien kiinnostus maankäyttösopimusten tekoon on lisääntynyt ja sen odotetaan edelleen lisääntyvän (Suomen Kuntaliitto–Ympäristöministeriö 2005b). Sen sijaan kehittämiskorvausta ei ole vielä käytetty, mutta noin viidennes tonttibarometrikyselyyn vastanneista (81 kuntaa) ilmoitti harkitsevansa sen käyttämistä. Maankäyttösopimuksia laadittaessa suurimmat ongelmat ovat ilmenneet kaavan toteuttamisen kustannusten korvaamisessa ja kustannusten määrittämisessä.

Maankäyttösopimuksia tehtiin vuonna 2004 Kuntaliiton kiinteistö- ja mittaustoimen tilaston mukaan 116 kappaletta (vastaukset kattavat noin 90 asukasluvultaan suurinta kuntaa). Maankäyttösopimusten käyttö on kunnista saatujen tietojen mukaan lisääntynyt merkittävästi pienemmissä kunnissa, jotka eivät ole kuuluneet kiinteistö- ja mittaustoimen tilaston kyselyn piiriin.

Raakamaan hankinta on Kuntaliiton kyselyyn vastanneissa kunnissa ollut viime vuosina vähäistä. Vuonna 2004 kyselyyn vastanneissa kunnissa hankittiin raakamaa yhteensä noin 1.000 hehtaaria. Raakamaavarannot ovat tilaston mukaan viime vuosina huvenneet merkittävästi.



Kuva 81. Kuntien raakamaatilanteen kehitys ja raakamaan hankinta vuosina 2000–2004 (Suomen Kuntaliitto 2005a).

Yksityisten maanomistajien halukkuus raakamaan myyntiin kunnille on jonkin verran lisääntynyt vuonna 2004 ja sen ennustetaan edelleen kasvavan vuoden 2005 aikana.

Rakentamattomien rakennuspaikkojen korotettu kiinteistövero on lisännyt rakentamista. Korotetun kiinteistöveron mahdollisuutta on vuonna 2005 käyttänyt yli 80 kuntaa. Vuosittain rakennetaan noin kymmenesosa korotetun kiinteistöveron piiriin tulleista rakennuspaikoista.

Rakentamiskehotusta käytettiin vuonna 2004 kiinteistö- ja mittaustoimen tilaston kyselyyn vastanneista 90 kunnasta vain yhdessä.

Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliiton RAKLI:n ja Rakennusteollisuus RT ry:n kyselyssä vuonna 2004 (RAKLI–RT 2004) lähinnä rakennuttajia, kiinteistönomistajia ja rakennusliikkeitä edustavilta tahoilta kysyttiin mm. arvioita kaavojen toteuttamiskustannuksia koskevan vuonna 2003 voimaan tulleen uudistuksen vaikutuksista maankäyttösopimuksiin liittyviin käytäntöihin. Vastausten perusteella rahakorvauksen suorittaminen ja alueiden luovuttaminen kunnalle olivat yleisin tapa osallistua kunnalle asemakaavan mukaisesta yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Yli 40 % vastaajista katsoi kuntien neuvottelussa tekemien esitysten rahakorvauksista yleistyneen. Alueiden luovuttamista kunnalle koskevien esitysten puolestaan noin neljännes vastaajista katsoi yleistyneen. Vastaajien mukaan myös kunnallistekniikan toteuttamisesta ja aikataulutetuista toteuttamisvelvoitteista sovitaan maankäyttösopimuksissa melko usein. Noin neljännes vastaajista katsoi näitä koskevien esitysten yleistyneen. Yritysten osallistuminen kunnallisten palvelutilojen tai yleisten autopaikkojen rakentamiseen taikka maaperän puhdistamisesta sopiminen oli melko harvinaista. Näitä koskevien esitysten katsottiin kuitenkin yleistyneen lain muutoksen jälkeen.

Kyselyn vastaajat arvioivat, että lain muutos ei ole juurikaan lisännyt kuntien halukkuutta kaavoittaa yksityisten maata.

Maankäyttösopimuksista saatuja kokemuksia on selvitetty myös Rakennusteollisuus ry:n kyselyssä (Rakennusteollisuus 2005). Kyselyyn vastanneiden mukaan kuntien vaatimustaso kunnalle aiheutuviin kustannuksiin osallistumisesta vaihteli maankäyttösopimusneuvotteluissa 30 ja 60 %:n välillä. Rakennusteollisuuden edustajat toivat esille myös sen, että maankäyttösopimusneuvottelujen yhteydessä teetetään hyvin yksityiskohtaisia kaavavaihtoehtoja ja annetaan laajoja selvittelytehtäviä.

RAKLI:n ym. kyselyssä (RAKLI 2005) vastaajat, jotka edustivat lähinnä rakennuttajia ja rakennusurakoitsijoita, eivät arvioineet kovin myönteisesti sitä, miten kaavoituksessa osataan käyttää maankäyttösopimuksia ja kuntien ja yksityisten yhteistyömalleja. Vastaajien enemmistö myös katsoi, että maankäyttösopimusten sisällöt eivät ole tasapuolisia eri maanomistajille. Kuntien ja yksityisten yhteistyömenettelyjä (kaavoituksen kumppanuushankkeita) käsitellään tarkemmin luvussa 5.5.

Kuntien maapolitiikasta vastaavat toimihenkilöt katsovat yleisesti, että nykyinen maapoliittinen lainsäädäntö tarjoaa kunnille hyvät tonttituotannon edellytykset. Tämä ilmenee kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuutta ja kehittämistarvetta arvioineen ympäristöministeriön ja Kuntaliiton selvityksen tuloksista (Takalo-Eskola 2005).

Hallitusohjelman mukaan kuntia rohkaistaan käyttämään täysimääräisesti kaavoitus- ja maapolitiikan välineitä riittävän, kohtuuhintaisen ja laadukkaan asuntotuotannon turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa ympäristöministeriö ja Kuntaliitto julkaisivat syksyllä 2004 kuntien uusille luottamushenkilöille suunnatun maapolitiikan keinovalikoimaa selostavan oppaan.

Tonttien kysyntä ja tarjonta

Tonttibarometrin 2004 (Suomen Kuntaliitto–Ympäristöministeriö 2005b) mukaan asuntotonttien, erityisesti omakotitonttien kysyntä jatkuu edelleen vilkkaana.

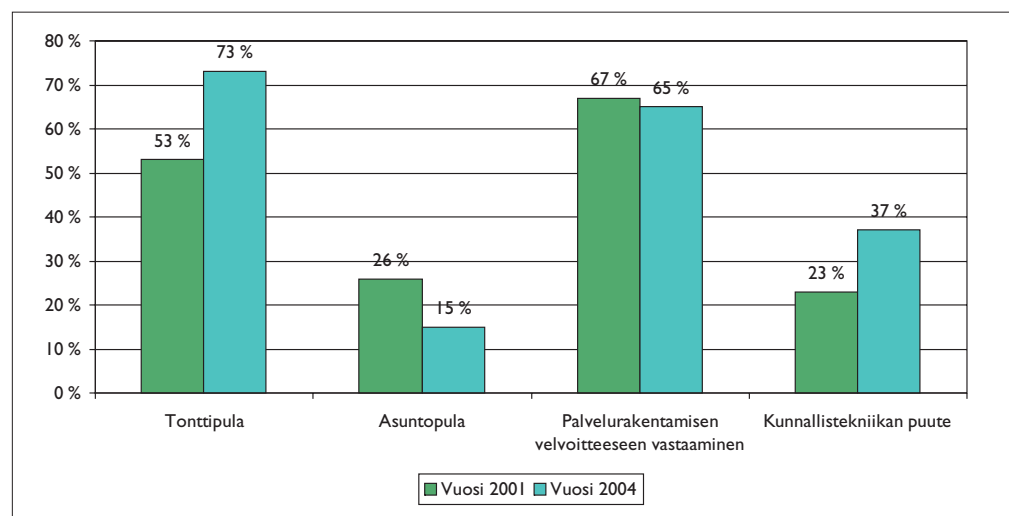
Tonttimarkkinoiden ongelmina ovat edelleen kysynnän ja tarjonnan heikko alueellinen kohtaaminen, yksityisten omistamien tonttien saatavuus rakennettavaksi, kunnallistekniikan rahoituksen valmius sekä kysynnän ja kaavallisen käytötarkoituksen kohtaaminen.

Kuntien luovuttamien omakotitonttien määrä on kiinteistö- ja mittaustoitmen tilaston mukaan pysynyt keskimäärin samalla tasolla koko 2000-luvun ajan. Rivitalotonttien luovutus on vuonna 2004 vilkastunut ja kerrostalotonttien luovutus pysynyt samalla tasolla vuoteen 2003 verrattuna. Kuntien maaomaisuudesta saamat tulot olivat vuonna 2004 noin viisinkertaiset maanhankintaan käytettyyn rahamäärään verrattuna. Vuodesta 1996 lähtien kuntien maaomaisuudesta saamat tulot ovat yli kaksinkertaistuneet, mutta maanhankintaan käytetty rahamäärä on pysynyt samalla tasolla. Tontinvuokratulot olivat vuonna 2004 kaksinkertaiset tontinmyyntituloihin verrattuna.

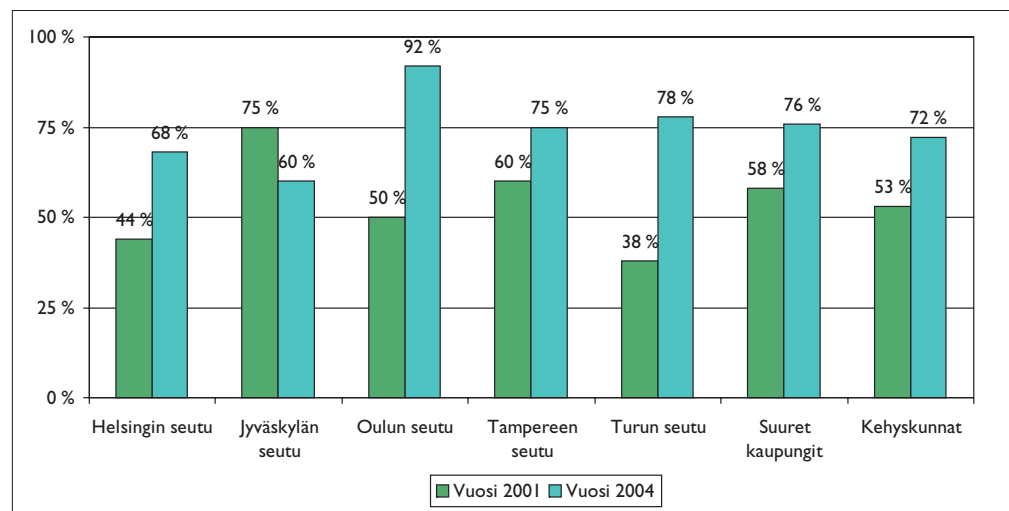
Kuntaliitossa tehtiin vuonna 2001 tutkimus kasvukuntien tonttituotannon ongelmista (Arola 2001). Tutkimuksessa selvitettiin, oliko kunnilla vaikeuksia vastata kasvun aiheuttamaan kysyntään, minkälaisia vaikeuksia kuntien tontintuotantoprosesseissa esiintyy ja kuinka yleisiä ne ovat. Tilanteen kehittymisen kartoittamiseksi Kuntaliitto uusi syksyllä 2004 em. tutkimuksen lähettämällä keskeiset kysymykset samoille tahoille kuin vuonna 2001. Vastaajina olivat viiden kasvuseudun 30 kunnan- tai kaupunginjohtajat, valtuuston, hallituksen ja kaavoituksesta vastaavan lautakunnan puheenjohtajat sekä kunnan kaavoituksesta vastaavat.

Tutkimuksen (Laine 2004) vastaajista 83 % (vuonna 2001 69 %) katsoi, että kasvuun vastaamisessa oli ollut ongelmia.

Kuva 82. Kasvun ongelmat kasvukunnissa. Prosenttiluvut osoittavat, kuinka suuri osa vastaajista mainitsi kunkin tekijän kasvuun liittyvänä ongelmana kunnassaan vuosina 2001 ja 2004 (Laine 2004).

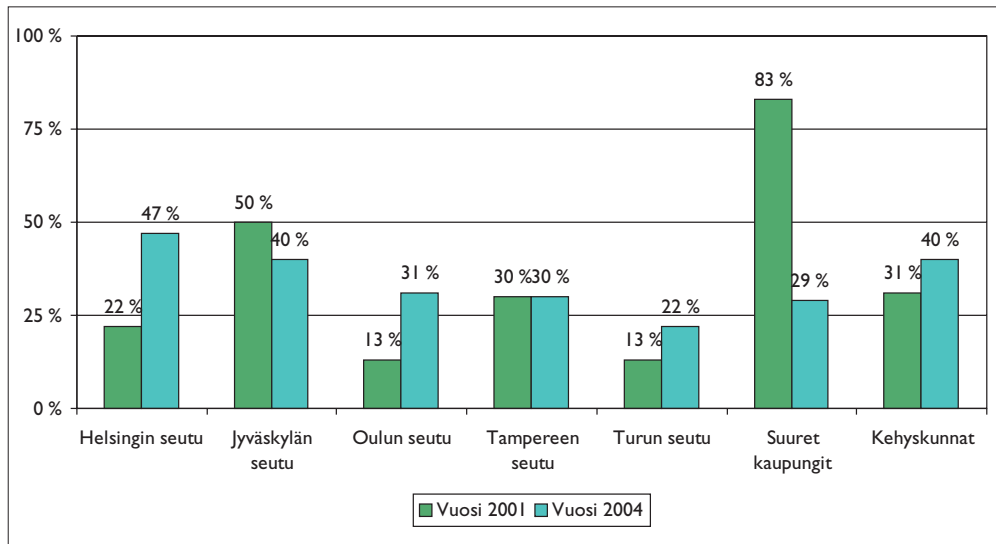


Kuva 83. Tonttipula kasvukunnissa 2001 ja 2004. Prosenttiluvut osoittavat, kuinka suuri osa vastaajista mainitsi tekijän kasvuun liittyvänä ongelmana (Laine 2004).



Tonttipulan mainitsi ongelmana vuonna 2004 jo 73 % vastaajista (2001 53 %). Tonttipula näyttää vastausten perusteella olevan pahinta Oulun seudulla ja suurissa kaupungeissa.

Palvelurakentamisen velvoitteeseen vastaamisen mainitsi ongelmana 65 % vastaajista. Tämä ongelma oli ollut keskeinen myös vuonna 2001 (67 % vastaajista). Palvelurakentamisen velvoitteeseen vastaaminen nousi esille vahvimmin Oulun seudulla ja muilla seuduilla erityisesti kehyskunnissa.

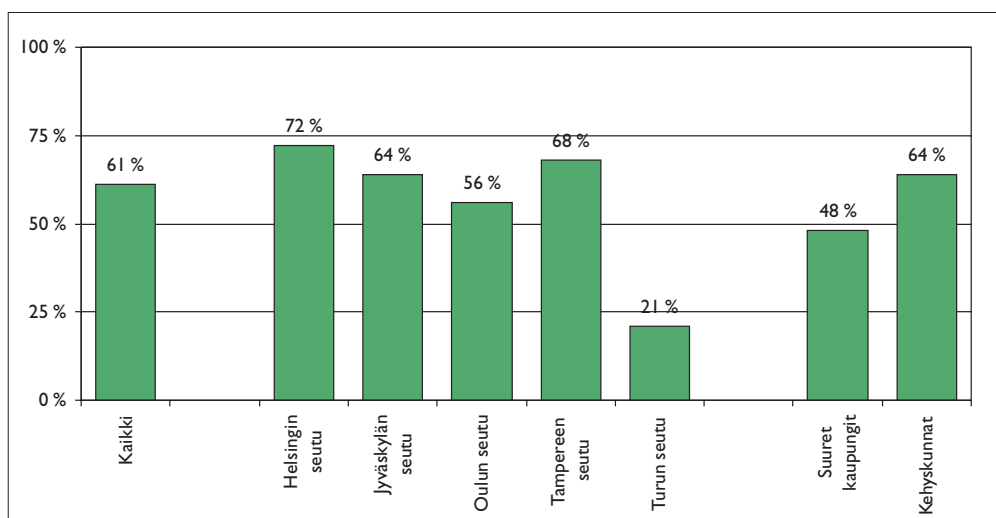


Kuva 84. Kunnallistekniikan puute kasvukunnissa 2001 ja 2004. Prosenttiluvut osoittavat kuinka suuri osuus vastaajista mainitsi tekijän kasvuun liittyvänä ongelmana (Laine 2004).

Kunnallistekniikan puute näyttää olevan ongelmana erityisesti Helsingin seudulla ja kehyskunnissa.

Asuntopulan merkitys kasvuun vastaamisen ongelmana näyttää vähentyneen. Sen mainitsi 2004 15 % vastaajista (2001 26 %). Pulaa asunnoista näyttää vastausten mukaan olevan etenkin Helsingin ja Jyväskylän seuduilla ja suurissa kaupungeissa.

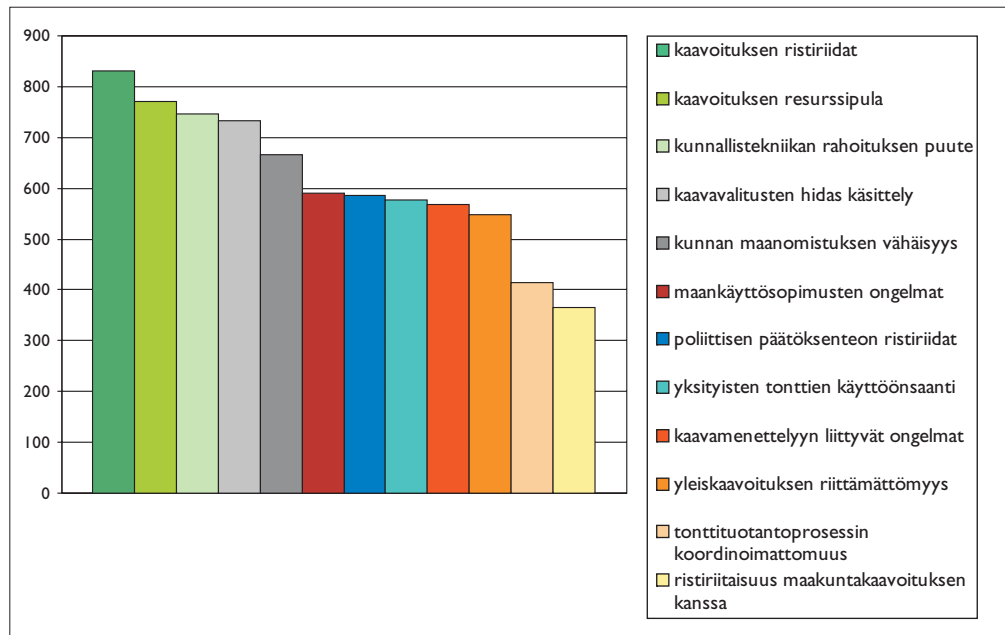
Vastaajista 61 % katsoi kasvuun vastaamisen ongelmien vaikeutuneen vuosina 2002–2004. Keskeisiksi syiksi tähän katsottiin kuntien talouden yleinen kiristyminen sekä jatkuva, kova kysyntä etenkin omakotitonteista.



Kuva 85. Ongelmien vaikeutuminen kunnissa. Prosenttiluvut osoittavat kuinka suuri osuus vastaajista mainitsi ongelman vaikeutuneen vuosien 2002–2004 aikana (Laine 2004).

Etenkin kehyskunnissa kuntien vaikeus vastata tonttikysyntään näyttää osaltaan johtaneen hajakentän lisääntymiseen. Tähän liittyen osa Kuntaliiton tutkimuksen vastaajista mainitsi myös tarpeen kaavatonttien laadukkuuden ja monipuolisuuden lisäämiseen pyrittäessä vaikuttamaan siihen, sijoittuvatko uudet asukkaat kaava-alueelle vai sen ulkopuolelle.

Tonttutuotantoprosessin kitkakohdista vuonna 2004 merkittävimmiksi mainittiin kaavoitukseen ja kaavoihin liittyvät ristiriitaiset intressit, kaavoituksen resurssien vähäisyys, kunnallistekniikan rahoituksen puute ja kaavavalitusten hidas käsittely. Näistä kaavavalitusten hidas käsittely on noussut neljännelle sijalle vuoden 2001 tutkimuksen kymmenenneltä sijalta.



Kuva 86. Tonttutuotannon ongelmat kasvukunnissa 2004. Tärkeys pisteet/kaikki vastaajat, $n = 104$ (Laine 2004).

Suurissa kaupungeissa korostuivat kaavoituksen ristiriidat ja kaavoituksen resurssien vähäisyys. Myös kehyskunnissa kaavoituksen ristiriidat ja kaavoituksen resurssien puute nousivat tärkeimmiksi. Aivan niiden tuntumassa olivat kunnallistekniikan rahoituksen puute, kunnan maanomistuksen vähäisyys ja kaavavalitusten hidas käsittely.

Rakennusteollisuus RT:n alkuvuodesta 2005 jäsenyrityksilleen tekemässä kyselyssä kysyttiin myös näkemyksiä tonttutuotannon kitkatekijöistä. Kyselyyn vastanneet asettivat keskeiset kitkatekijät tärkeysjärjestykseen.

Taulukko 6. Tonttituotannon kitkatekijät (Rakennusteollisuus 2005).

	Pääkaupunkiseutu tai muu kasvualue	Muu Suomi
• Kaavavalitusten hidas käsittely	1	1
• Kaavoitukseen/kaavoihin liittyvät ristiriitaiset intressit	2	2
• Kaavoituksen resurssien vähäisyys	3	4
• Rakennuskelpoisten yksityisomistuksessa olevien tonttien käyttöön saaminen	4	6
• Kaavamenettelyyn liittyvät ongelmat	5	3
• Poliittisen päätöksenteon ristiriidat	6	5
• Maankäytösopimuksiin liittyvät ongelmat	7	8
• Kunnan maanomistuksen vähäisyys	8	7
• Kunnallistekniikan rahoituksen puute	9	10
• Maakuntakaavoituksen ristiriitaisuus kunnan kaavoitusalueiden kanssa	10	9

Rakennusteollisuuden kyselyyn vastanneet pitivät kaavavalitusten hidasta käsittelyä kaikkein merkittävimpana tonttituotannon kitkatekijänä sekä kasvukeskuksissa että muualla maassa. Tärkeimpien ongelmien joukkoon nousivat rakennusteollisuuden kyselyssä myös kaavoitukseen liittyvät ristiriitaiset intressit, kaavoituksen resurssien vähäisyys, rakennuskelpoisen yksityisomistuksessa olevien tonttien käyttöön saaminen sekä kaavamenettelyyn liittyvät ongelmat.

Rakennusteollisuuden kyselyn vastaajat toivat esille myös rakennussuojeluun ja luonnonympäristön korostukseen liittyviä ongelmia tonttituotannon kannalta. Useat vastaajat vaativat valitusten käsittelyn nopeuttamista. Lisäksi vaadittiin valitusoikeuden rajoittamista viivytyksvalitusten varalta.

Kun kuntien maapolitiikan aktivoimispyrkimyksistä huolimatta tonttitarjonta ei kasvavilla seuduilla vastaa kysyntää, on eri yhteyksissä esitetty harkittavaksi lainsäädännöllisiä keinoja tonttitarjonnan riittävyuden varmistamiseksi. Mahdollisena keinona on esitetty mm. se, että lakiin otettaisiin nimenomainen säännös kuntien velvollisuudesta kaavoitettujen asuntotonttien tarjonnan riittävyuden turvaamiseen. Maankäyttö- ja rakennuslaki kuitenkin edellyttää jo nyt, että asemakaavoja laaditaan sitä mukaa kuin kunnan kehitys edellyttää.

Tonttitarjonnan lisäämiseksi on tarpeen harkita kiinteistöveroa koskevien säännösten muuttamista niin, että väestöltään kasvavissa kunnissa rakentamattomiin rakennuspaikkoihin sovelletaan korotettua kiinteistöveroa ilman kunnan päätöstä.

Päätelmiä:

1. Valitusten suhteellinen osuus kaavoituksessa ei ole kasvanut maankäyttö- ja rakennuslain aikana. Laajennettua valitusoikeutta kaavoissa on käytetty vain harvoissa tapauksissa.
2. Hallinto-oikeudet ovat varsin hyvin laintulkinnassaan selvinneet niille tulleista uusista asiaryhmistä. Säännösten soveltaminen ei pääsääntöisesti ole ollut ongelmallista.
3. Poikkeamispäätösten toimivalta erityisesti rannoilla on osoittautunut liian hienojakoiseksi. Tuomioistuinten päätökset ovat kuitenkin linjanneet toimivallan jakautumista ja säännösten muuttaminen tässä vaiheessa toisi uuden tulkintavaiheen.
4. Hallinto-oikeuksien liian pitkiksi venyneitä käsittelyaikoja tulee voida lyhentää. Vuonna 2004 käsittelyajat ovat hieman lyhentyneet, vaikkakaan eivät vielä riittävästi ja erot hallinto-oikeuksien välillä ovat liian suuret.
5. Alueelliset ympäristökeskukset ovat edelleen käyttäneet valitusoikeuttaan hyvin harkitusti. Ympäristökeskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin 1 %:iin vuosittaisista kaavapäätöksistä. Valitukset ovat menestyneet hyvin tuomioistuimissa.
6. Kaava- ja lupaprosessien nopeuttamiseksi ympäristöministeriö selvittää mahdollisuuksia valituslupamenettelyn käyttöönottamiseen jatkovalituksissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin sen mahdollisesti voitaisiin katsoa soveltuvan.

8.1 Muutoksenhakujärjestelmä

Maankäyttö- ja rakennuslaki muutti muutoksenhakuteitä siten, että valitukset kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten päätöksistä tehdään ensi asteena hallinto-oikeuksiin. Jatkovalitusasteeseen ei tullut muutosta, vaan toisena valitusasteena on edelleen korkein hallinto-oikeus. Suurimmat uudet asiaryhmät hallinto-oikeuksissa olivat kaavoja, poikkeamisia ja suunnittelutarveratkaisuja koskevat valitukset. Sen sijaan mm. rakennus- ja toimenpidelupia koskevat valitukset olivat jo aiemman lain aikana niiden käsiteltävinä.

Maakuntakaavojen osalta muutoksenhakujärjestelmä säilyi samana kuin aiemman lain seutukaavan valitustie. Valitukset maakuntakaavasta käsitellään kaavan vahvistamismenettelyn yhteydessä ympäristöministeriössä ja kaavan vahvistamispäätöstä koskevat valitukset korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Valitusoikeutta laajennettiin laissa vain vähän, yhteisöille tuli valitusoikeus toimialallaan toimialueensa kunnissa, muissakin kuin yhteisön rekisteröintikunnassa.

Ympäristökeskukselle annettiin valitusoikeus kuntien kaavoista ja rakennusjärjestyksistä sekä eräistä lupapäätöksistä (poikkeamispäätökset, suunnittelutarveratkaisut, maisematyöluvut ja purkamisluvat). Valituksen ohella ympäristökeskuksilla on mahdollisuus antaa kunnalle kaavoista oikaisukehoitus, mikä johdosta kunnan on tehtävä määräajassa uusi kaavaa koskeva päätös.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurantaraportissa vuonna 2002 jo todettiin hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen lievä ruuhkautuminen, tarve seurata valitusherkkyudessa tapahtuvia muutoksia sekä yhteisöjen laajennetun valitusoikeuden käyttö. Ympäristökeskusten ja muiden viranomaisten todettiin siihen mennessä käyttäneen valitusoikeuttaan suhteellisen maltillisesti.

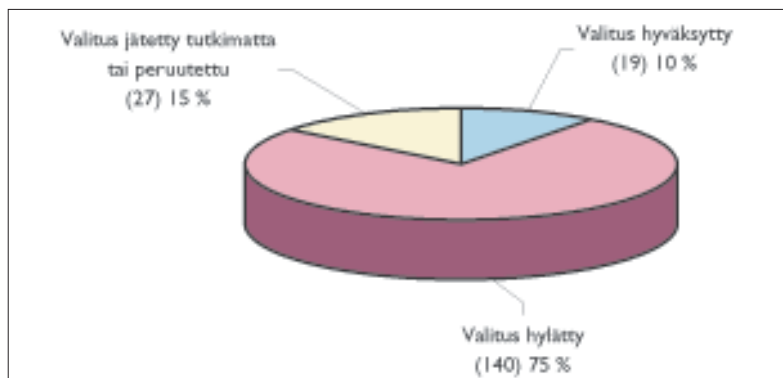
Ympäristöministeriö teetti selvityksen maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Selvityksen kohteena olivat kaava-valitukset sekä poikkeamisia ja suunnittelutarveratkaisuja koskeneet valitukset. Selvitys valmistui keväällä 2004 ja sen teki Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitokselta tutkija Susanna Wähä (Wähä 2004).

8.2 Muutoksenhakujärjestelmän toimivuus

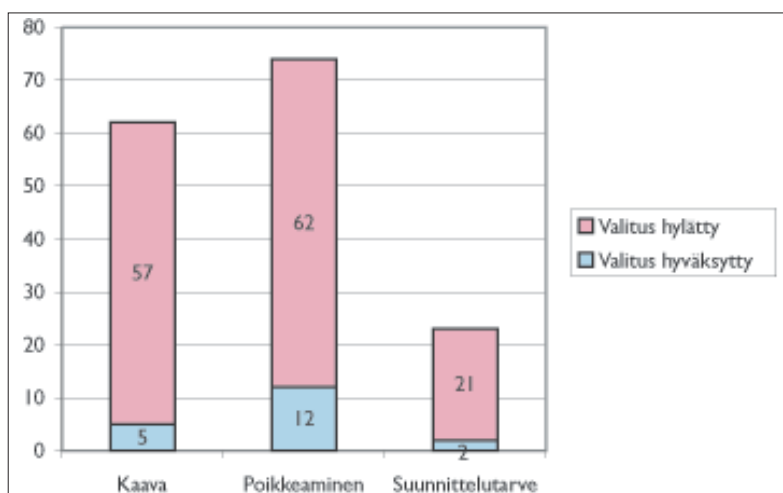
Lain soveltaminen onnistunutta hallinto-oikeuksissa

Hallinto-oikeudet ovat vuoteen 2005 mennessä ratkaisseet maankäyttö- ja rakennuslain niille siirtämissä uusissa asiaryhmissä yhteensä noin 2000 kaavaa koskevaa valitusta (mikä merkitsee noin 950 valituskaavaa) ja noin 2100 poikkeamista tai suunnittelutarveratkaisua koskevaa valitusta. Edellä mainitussa selvityksessä oli yli 600 hallinto-oikeuksien päätöstä vuosilta 2001 ja 2002 sekä 180 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vuosilta 2000–2003.

Hallinto-oikeuksien päätöksistä noin joka kolmannesta valitettiin edelleen korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut varsin hyvä, sillä jatkovalituksista hyväksyttiin vain 10 %. Parhaiten päätöksistä pysyivät kaavoja ja suunnittelutarveratkaisuja koskeneet päätökset (hyväksytyjen valitusten osuus 8 %). Poikkeamisissa hyväksyttyjä valituksia oli 16 %.



Kuva 87. Hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjen jatkovalitusten lopputulos KHO:ssa; kaavat, poikkeamiset ja suunnittelutarveratkaisut yhteensä (Wähä 2004).



Kuva 88. Hallinto-oikeuksien päätöksistä tehtyjen valitusten lopputulos KHO:ssa ryhmittäin (Wähä 2004).

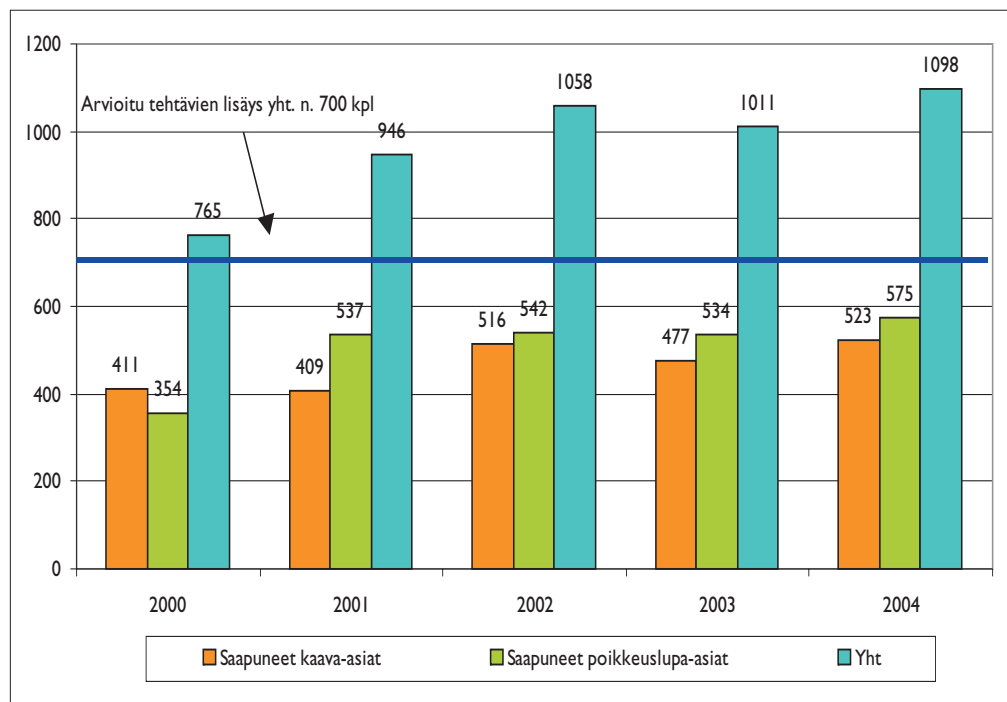
Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ja resurssit

Hallinto-oikeuksien lain soveltaminen niille siirtyneissä uusissa asiaryhmissä on onnistunut varsin hyvin, kuten edellä on todettu. Sen sijaan ongelmia on ollut käsittelyajoissa, jotka ovat olleet kohtuuttomankin pitkiä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa arvioitiin, että vuosittain hallinto-oikeuksiin tulisi noin 180 kaavaa koskevat noin 300 valitusta sekä noin 400 lupa-asiaa koskevaa valitusta eli yhteensä noin 700 asiaa. Lain perusteluissa arvioitiin myös, että näiden valitusasioiden käsittelemiseksi hallinto-oikeuksiin tarvittaisiin yhteensä 9 esittelijän virkaa sekä mahdollisesti myös toimistohenkilöstöä.

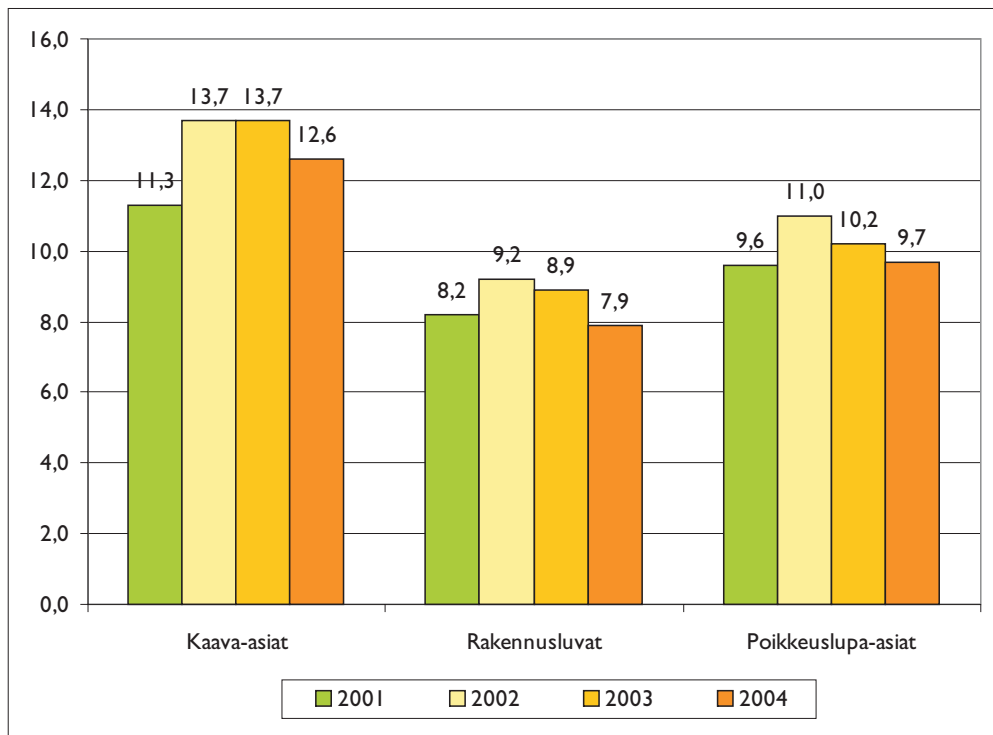
Hallinto-oikeuksien henkilöstöjakautuma on vuoden 2000 jälkeen muuttunut niin, että tuomareiden määrä on lisääntynyt, mutta samana aikana esittelijöiden määrä on vähentynyt samalla määrällä, joten hallinto-oikeuksien henkilöstö ei ole kokonaisuudessaan lisääntynyt maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen. Toisaalta hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden kokonaismäärä on, noustuaan ensin vuodesta 2000 noin 1700:lla laskenut vuonna 2003 jälleen noin 1000:lla.

Kaavavalituksia on saapunut hallinto-oikeuksiin ensi vuosina noin 400, mutta viime vuosina saapuneiden valitusten määrä on ollut jo noin 500. Poikkeamisia ja suunnittelutarveratkaisuja koskevia valituksia on saapunut ensimmäisenä vuonna 354, mutta sen jälkeen valituksia on tullut yli 500, vuonna 2004 jopa 575 kpl. Molemmissa ryhmissä valituksia on siten tullut arvioitua enemmän, valitusten yhteismäärän ollessa vuosittain noin 1000.



Kuva 89. Hallinto-oikeuksiin saapuneet kaava- ja poikkeamispäätösvalitukset vuosina 2000–2004 (Lähde: Oikeusministeriö ja ympäristöministeriö).

Hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat kaavoitus- ja rakennuslupa-asioissa kehittyneet vuodesta 2001 vuoteen 2004 seuraavan kuvan osoittamalla tavalla. Kuvas-
ta on vuosi 2000 jätetty pois ensimmäisen vuoden erityisluonteen vuoksi.



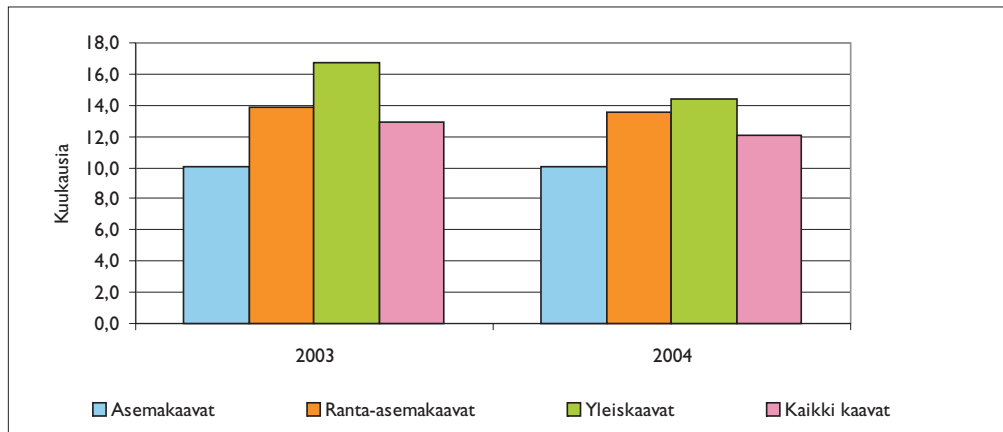
Kuva 90. Hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat vuosina 2001–2004. Poikkeuslupa-asiat sisältävät sekä poikkeamisasiat että suunnittelutarveratkaisut (Lähde: Oikeusministeriö).

Käsittelyajat ovat vuonna 2004 hieman lyhentyneet. Hallinto-oikeuksissa on melko suuria eroja käsittelyajoissa. Keskimääräiset kaavavalitusten käsittelyajat vaihtelivat vuonna 2004 8,3 kuukaudesta (Helsingin hallinto-oikeus) 17,7 kuukauteen (Kuopion hallinto-oikeus).

Hallinto-oikeudet ovat kuitenkin priorisoineet käsittelyssään hankkeiden toteuttamisen kannalta tärkeintä kaavamuotoa, asemakaavaa. Niitä koskeneet valitukset oli jo vuosina 2001–2002 selvityksen kohteena olleiden 1,5 vuoden aikana käsitelty nopeimmin, keskimäärin hieman vajaa 2 kk lyhyemmässä ajassa kuin kaikki kaavat (Wähä 2004). Tämän jälkeenkin valitusasemakaavat on käsitelty hallinto-oikeuksissa noin 2–3 kuukautta muita kaavoja nopeammin.

Hallitusohjelmassa todetaan, että oikeussuojajärjestelmän toimivuus maankäyttö- ja rakennusasioissa arvioidaan sekä selvitetään mahdollisuudet lainmuutoksin ja muin keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitusten käsittelyä.

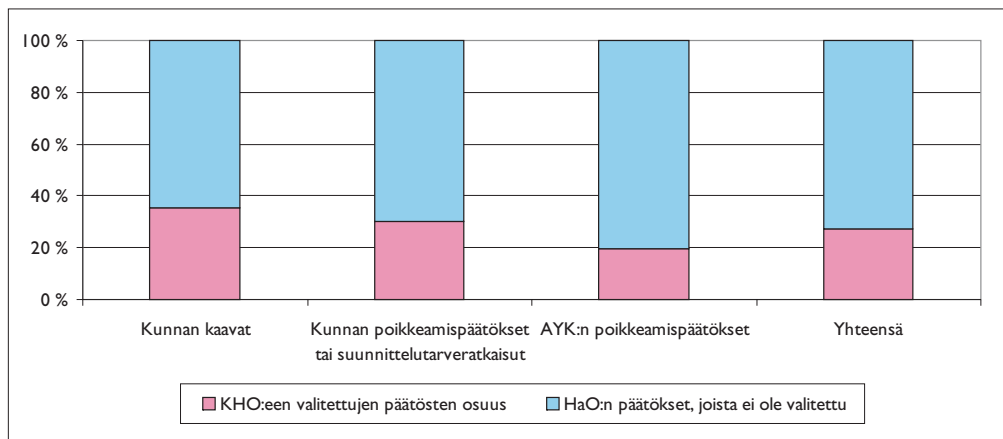
Oikeusministeriö asetti vuoden 2003 lopulla työryhmän käsittelemään yhteiskunnan ja alueiden kehittämisen kannalta merkittävien valitusten käsittelyn nopeuttamista. Työryhmässä oli myös ympäristöministeriön edustus. Työryhmän ehdottamat toimenpiteet koskivat mm. hallinto-oikeuksien resurssien vahvistamista kahdella tuomarinviralla, erityisasiantuntemuksen parantamista ja ratkaisukokoonpanon keventämistä vähäisemmissä asioissa. Lisäksi työryhmä esitti käytännön menettelyjen kehittämistä sekä kunnissa että hallinto-oikeuksissa. Ympäristöministeriön hallinnonalalla esitettiin valituslupajärjestelmän selvittämistä rakennus- ja toimenpidelupien jatkovalitukseen. Sen sijaan työryhmä ei esittänyt valitusoikeuden rajoittamista.



Kuva 91. Kaavavalitusten käsittelyajat eri kaavaryhmissä hallinto-oikeuksissa vuosina 2003–2004 (Lähde: Ympäristöministeriön seurantaliedot, jotka perustuvat 60 %:n osuuteen käsitellyistä valituskaavoista).

Valtioneuvosto hyväksyi iltakoulussaan 10.3.2004 työryhmän esittämät toimenpiteet.

Hallinto-oikeuksien ratkaisemista valituskaavoista noin joka kolmannelle valitetaan edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa näiden kaavavalitusten käsittelyajat ovat vuoden 2003 loppuun mennessä eli lain soveltamisen 4 ensimmäisen vuoden aikana olleet keskimäärin asemakaavojen osalta 13 kk ja yleiskaavojen osalta 17 kk (Erkkilä 2004). Siten sellaisen asemakaavan, josta tehdään jatkovalitus KHO:een, valitusten käsittely kahdessa asteessa saattaa kestää yhteensä 23 kk eli lähes 2 vuotta.



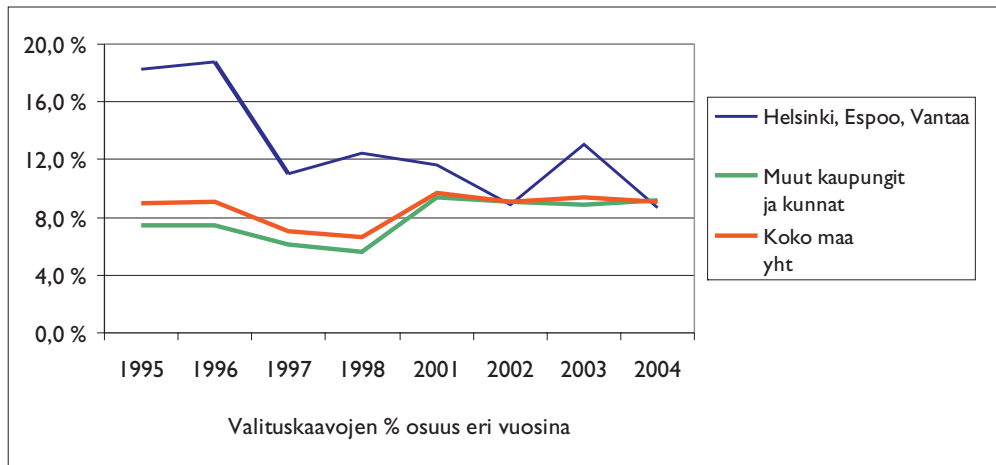
Kuva 92. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen edelleen valitettujen päätösten osuudet eri asiaryhmissä (Wähä 2004).

Valitusherkkyys kaavoituksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana valituskaavojen suhteellinen osuus kaikista kaavapäätöksistä on pysynyt samalla tasolla kuin rakennuslain aikana. Yleiskaavoista hieman yli puolet (52 %) on ollut valituskaavoja. Yleiskaavavalituksista valtaosa on koskenut rantayleiskaavoja. Jo rakennuslain aikana yli puolet rantayleiskaavoista oli valituskaavoja.

Asemakaavoissa valituskaavojen suhteellinen osuus on koko maan tasolla rakennuslain viimeisten vuosien sekä maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäisten vuosien aikana pysynyt likimäärin samalla tasolla. Asemakaavoista 7–9 % on

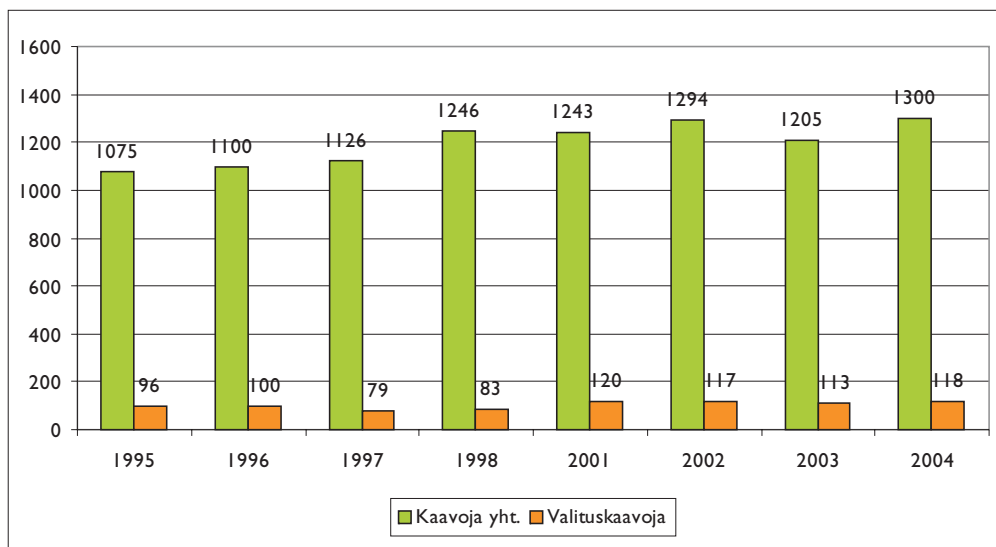
ollut valituskaavoja. Pääkaupunkiseudulla valitusasemakaavojen suhteellinen osuus on laskenut vuoden 1995 lähes 20 %:sta vuonna 2002 noin 10 %:iin. Vuonna 2003 osuus nousi noin 13 prosenttiin, mutta laski vuonna 2004 noin 9 prosenttiin.



Kuva 93. Asemakaavojen valitusherkkyden muutos (Lähde: Ympäristöministeriö).

Valitusasemakaavojen osuuden pysyminen keskimäärin alle 10 prosentissa ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö joissakin kunnissa valituskaavojen osuus nouse korkeammaksikin. Näissä kunnissa valittaminen merkitsee sitä, että asemakaavojen toteuttaminen viivästyy aiotusta, edellyttäen, että valitus hallinto-oikeudessa tai sen jälkeen vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa hylätään.

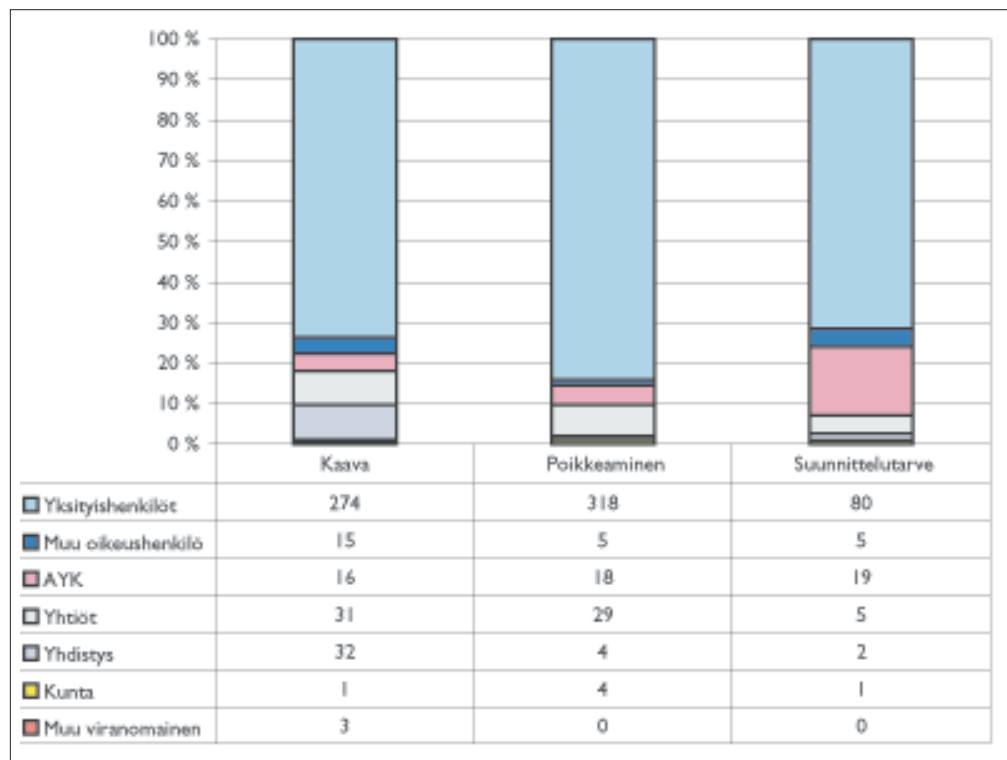
Lukumääräisesti asemakaavoitus kunnissa on jatkunut ennen maankäyttö- ja rakennuslakia ja sen jälkeen jokseenkin samalla tasolla, joskin vuosittain on hyväksytty noin 100 asemakaavaa enemmän. Kuvasta 94 käy ilmi vuosittain hyväksyttyjen asemakaavojen määrä ja niihin suhteutettuna valitusasemakaavojen määrä.



Kuva 94. Asemakaavojen ja valitusasemakaavojen määrät vuosina 1995–2004 (Lähde: Ympäristöministeriö).

8.3 Muutoksenhakijat ja valitusperusteet

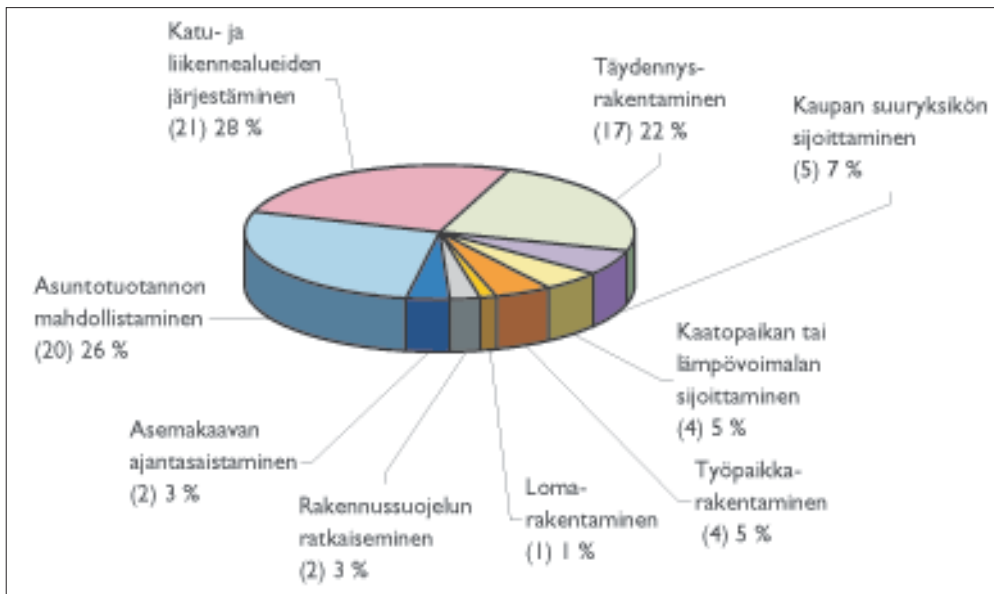
Yksityishenkilöt ovat suurin valittajaryhmä sekä kaavoissa että poikkeamisasi-
oissa ja suunnittelutarveratkaisuissa. Kaavoissa yksityishenkilöiden valitusten
osuus oli 73 % kaikista valituksista. Seuraavaksi suurimpina ryhminä tulivat
yhdistykset (9 %) ja yhtiöt (8 %). Ympäristökeskukset olivat neljänneksi suurin
valittajaryhmä (4 %). Poikkeamispäätöksissä yksityisten (84 %) jälkeen seura-
avaksi suurin valittajaryhmä olivat yhtiöt (8 %) ja sen jälkeen ympäristökeskus (5
%). Ympäristökeskusten osuuteen vaikuttaa kuitenkin se, että lähes 70 % selvi-
tykseen sisältyneistä valituksen kohteeksi tulleista poikkeamispäätöksistä oli
ympäristökeskusten itsensä tekemiä. Ympäristökeskusten osuus kuntien poik-
keamispäätöksistä tehdyistä valituksista oli 16 %. Myös kuntien suunnittelutar-
veratkaisuissa yksityishenkilöt olivat suurin ryhmä, seuraavana olivat ympäris-
tökeskukset (17 %).



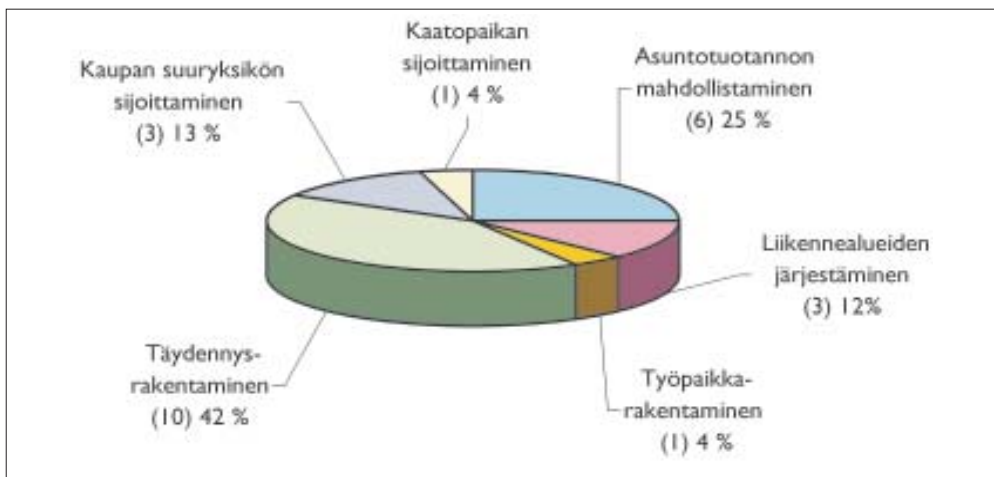
Kuva 95. Valittajien jakauma uusissa asiaryhmissä hallinto-oikeuksissa (Wähä 2004).

Yksityisten valittajien valitusten kohteet erosivat yhtiöiden tekemistä valituksis-
ta, sillä yksityisillä valittajilla korostuivat asuntotuotantoa mahdollistavat kaa-
vat (sekä uudet alueet että täydennysrakentaminen) sekä katu- ja liikennealueita
järjestävät kaavat. Yhtiöiden valituksissa liikennetarkaisuihin oli huomattavasti
vähäisempi osuus, mutta kaupan suuryksikön sijoittamista koskevat kaavat nou-
sivat esiin. Seuraavassa ovat kaaviot näiden kahden valittajaryhmien kohteena
olevista asemakaavoista ja niiden jakautumista. Yhtiöihin sisältyvät myös asun-
to- ja kiinteistöosakeyhtiöt. (Wähä 2004).

Maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuomaa yhteisöjen laajennettua va-
litusoikeutta käytettiin tutkimuksen mukaan vain kahdessa asemakaavavalituk-
sessa (Wähä 2004).



Kuva 96. Yksityishenkilöiden tekemien asemakaavavalitusten jakautuminen kaavan pääasiallisen sisällön mukaan (Wähä 2004).



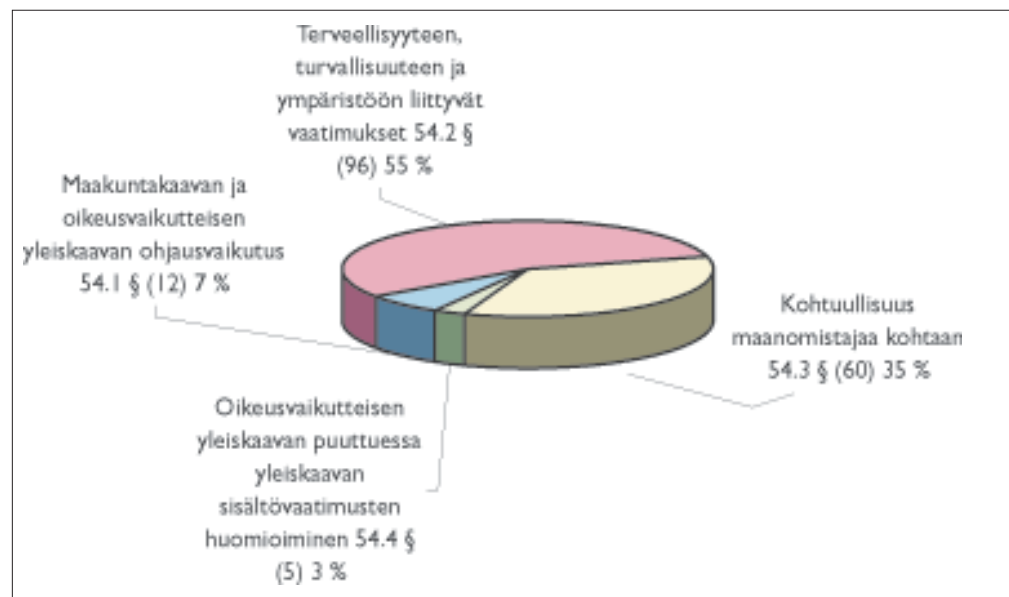
Kuva 97. Yhtiöiden tekemien asemakaavavalitusten jakautuminen kaavan pääasiallisen sisällön mukaan (Wähä 2004).

Valitusperusteet

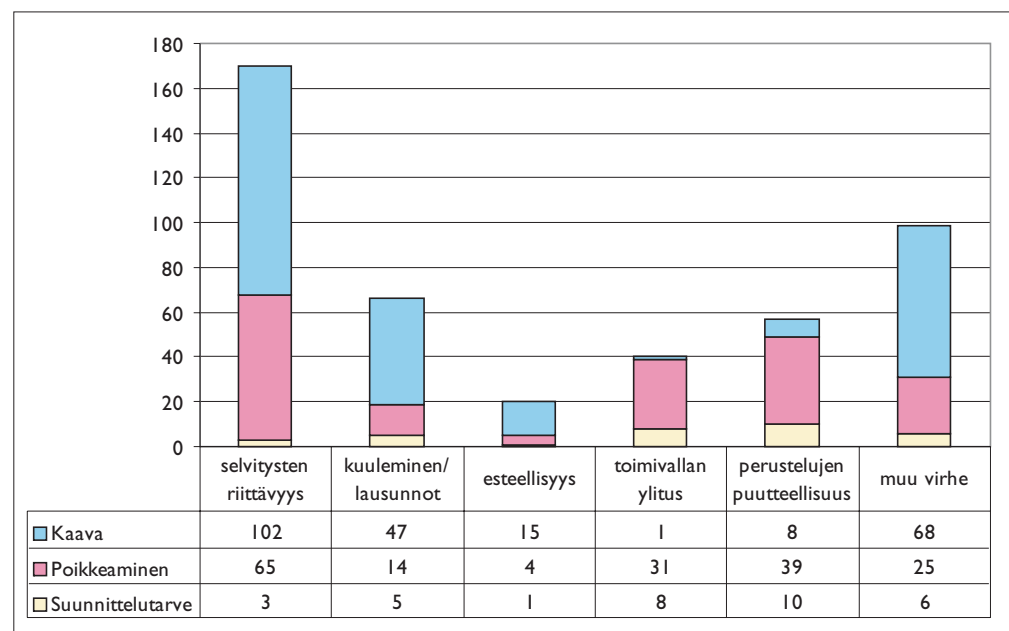
Hyvin runsaasti kaavavalituksissa käytettiin valitusperusteena selvitysten ja vaikutusarviointien riittävyyttä, tähän oli vedottu yli puolessa tapauksista. Vuorovaikutuksen puutteisiin vedottiin noin joka kolmannessa tapauksessa. Poikkeamisissa vedottiin myös usein selvitysten riittävyyteen, mikä ehkä kertoo siitä, että poikkeamisten yhteydessä selvityksiä hankkeen ympäristöstä tai vaikutuksista ei juuri tehdä. Poikkeamisissa nousivat esiin myös perustelujen puutteellisuuteen ja toimivallan ylitykseen vetoaminen. Toimivaltakysymykset aiheuttivat lain soveltamisen ensi vuosina tulkintaongelmia mm. sen vuoksi, että rannan suunnittelutarpeen ja muun alueen suunnittelutarpeen erottaminen ei aluksi ollut selkeää. Tältä osin tulkinnat ovat selkeytyneet. Sittemmin rantayleiskaavojen eri aluevarausten alaisten alueiden toimivallan jakautumisessa kuntien ja ympäristökeskusten välillä on ollut epäselvyyttä tuomioistuinten päätösten valossa ja niihin on saatu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Asemakaavoissa yli puolet valituksista kohdistui maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa esitettyihin sisältövaatimuksiin. Siinä lausutaan ympäristöterveyteen, turvallisuuteen, viihtyisyyteen, palveluihin, virkistysalueisiin, liikenteeseen, rakennettuun ympäristöön sekä luonnon arvioihin liittyvät sisältövaatimukset. Maanomistajan asema on tullut esiin joka kolmannessa valituksessa, mikä on varsin ymmärrettävää, koska valituksista valtaosa on yksityisten henkilöiden tekemiä.

Menettelyyn liittyvä merkittävin valitusperuste oli tehdyssä tutkimuksessa selvitysten riittävyys. Myös kuulemiseen liittyviin virheisiin vedottiin. Lupa-asioissa on yllättävää, että selvitysten riittävyys myös niissä tuli varsin voimakkaasti esiin valitusperusteena, sen sijaan perustelujen puutteellisuus tai toimivallan ylityspäätökset kohdistuivat pääasiassa lupa-asioihin.



Kuvio 98. Asemakaavan sisältövaatimukset valitusperusteena hallinto-oikeuteen valitettaessa tutkitussa aineistossa (Wähä 2004).



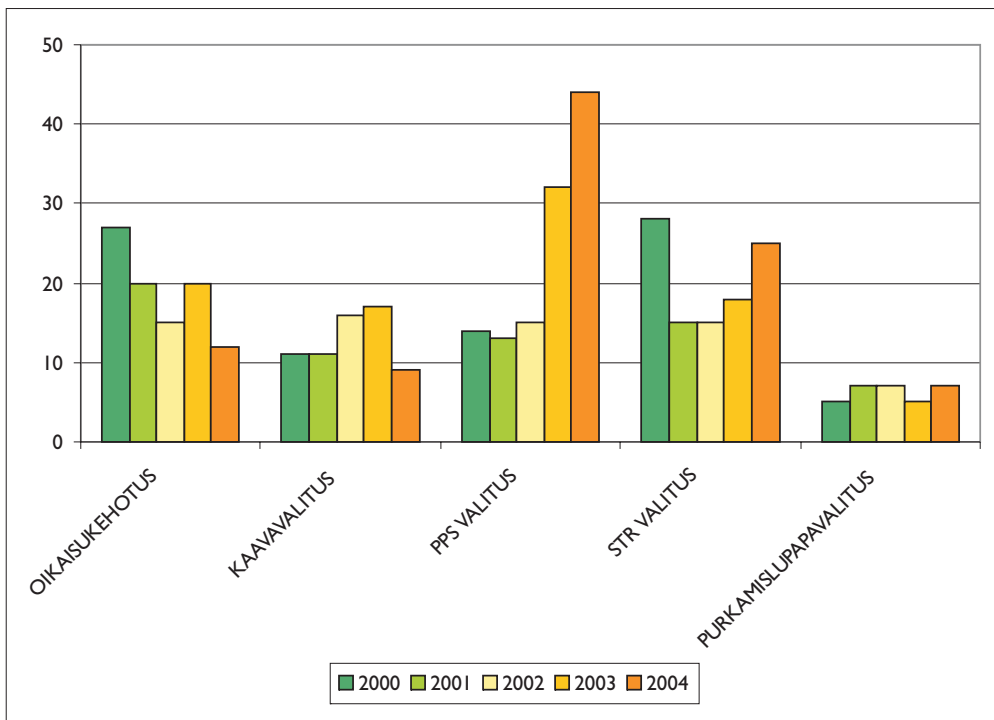
Kuva 99. Menettelyyn liittyvien valitusperusteiden jakautuminen päätöstyypeittäin tutkitussa aineistossa (Wähä 2004).

Ympäristökeskukset muutoksenhakijoina

Ympäristökeskukset ovat maankäyttö- ja rakennuslain aikana käyttäneet niille tullutta puuttumismahdollisuutta kuntien kaavapäätöksiin sekä laissa säädettyihin lupapäätöksiin hyvin kohtuullisesti. Kaavoihin puuttumiskeinoja ovat oikaisukehotus ja valitus. Oikaisukehotuksia kaavapäätöksistä on vuosittain annettu 12–27 ja valituksia on tehty vuosittain 9–17. Usein oikaisukehotus on toiminut toivotulla tavalla, sillä varsin harvoin kaavoihin on tehty sekä oikaisukehotus että sen jälkeen valitus. Oikaisukehotusten käyttämisessä näyttää olevan laskeva kehitys. Jos verrataan ympäristökeskusten tekemien puuttumisten määrää kuntien yhtenä vuonna tekemiin kaikkiin kaavapäätöksiin (yhteensä noin 1500), valitus on tehty vain 1–2 prosentista päätöksistä.

Kuntien poikkeamispäätöksiin ympäristökeskukset ovat tehneet lukumääräisesti enemmän valituksia, vuosittain 13–44 ja niissä valitusten määrä vuotta kohti on ollut nouseva. Kuntien suunnittelutarveratkaisuihin on vuosittain puututtu 15–28 tapauksessa. Suhteellisesti näihin lupiin on puututtu vuonna 2004 1,5 prosenttiin (poikkeamispäätökset, 3058 kpl vuonna 2004) ja 0,9 prosenttiin (suunnittelutarveratkaisut, 2872 kpl vuonna 2004).

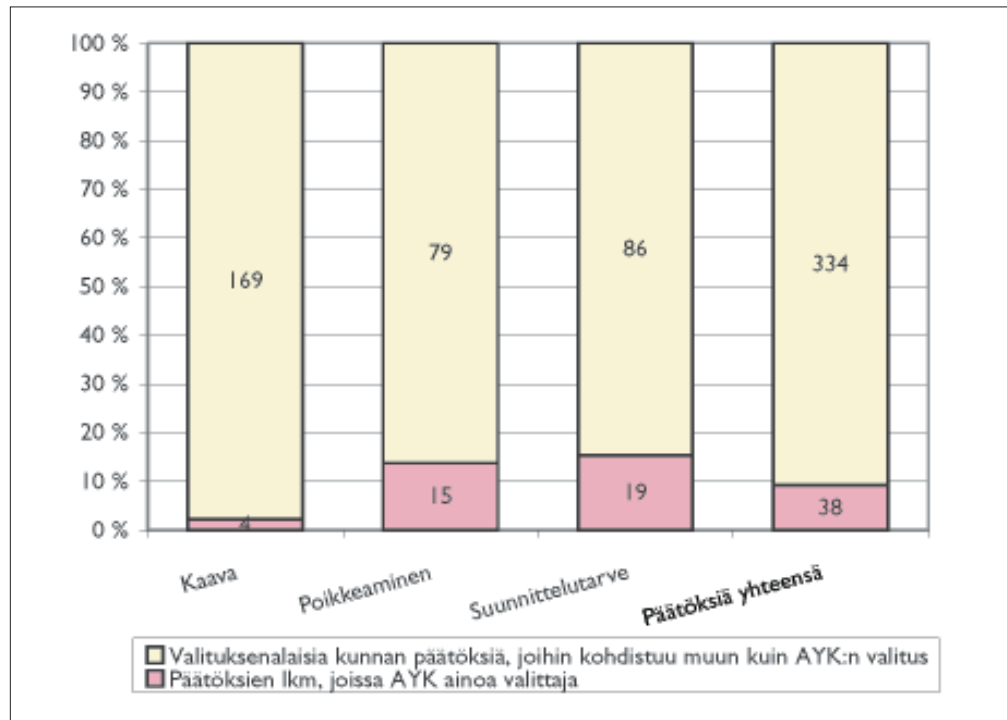
Purkamispäätöksiin on puututtu vuosittain vain noin 5–7 tapauksessa, mikä on tehdyistä purkamispäätöksistä myös noin 1 %. Kuvasta 100 näkyy puuttumiskeinojen käyttö maankäyttö- ja rakennuslain viitenä ensimmäisenä soveltamisvuotena näissä ryhmissä.



Kuva 100. Ympäristökeskusten oikaisukehotukset ja valitukset vuosina 2000–2004. (Lähde: YM:n seuranta).

Ympäristökeskukset ovat varsin hyvin kohdistaneet valituksensa, sillä niiden tekemistä valituksista noin 80 % hyväksyttiin, kun esimerkiksi yksityisten henkilöiden tekemistä valituksista hyväksyttiin vain noin joka viides. Erityisesti silloin, kun ympäristökeskus on valitusperusteena käyttänyt selvitysten riittävyyttä, valituksen lopputulos on ollut valituksen hyväksyvä. Tehdyn selvityksen mukaan ympäristökeskusten yhdeksästä tähän perustuvasta valituksesta kahdeksan on hyväksytty (ks. kuva 103).

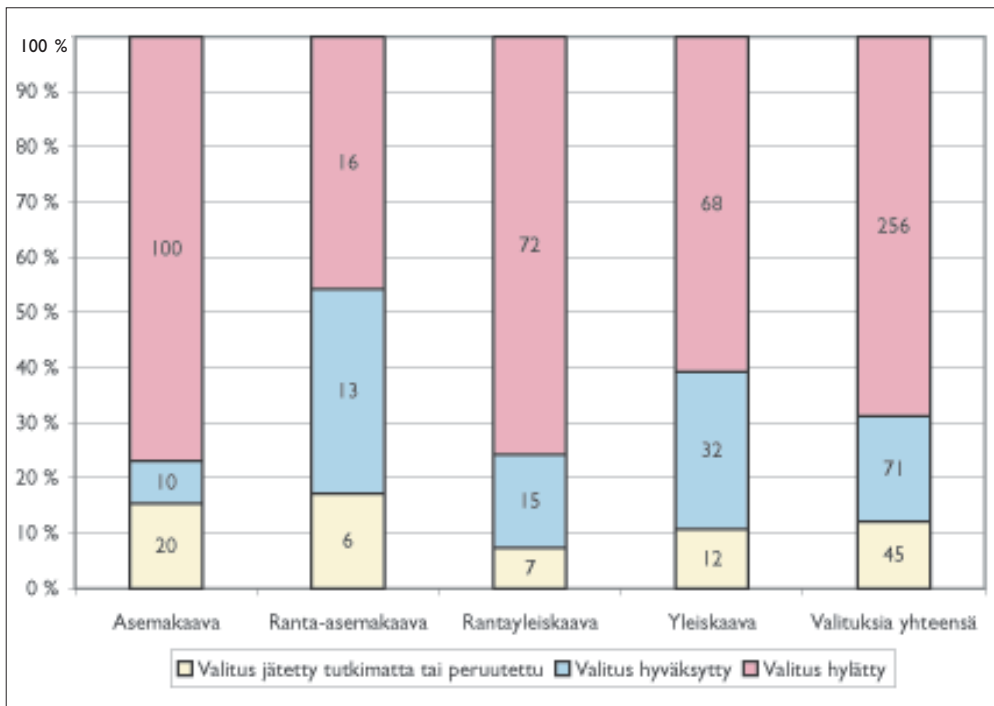
Hyvin usein ympäristökeskus on ollut valittajana muiden valittajien kanssa samoista kaavoista tai samoista lupa-asioista. Selvityksen mukaan valituskaavoista (173 kpl) vain neljässä tapauksessa ympäristökeskus oli ainoana valittajana. Lupa-asioissa osuus oli hieman suurempi, sillä kuntien poikkeamispäätöksissä (94 kpl) 15:ssä tapauksessa (16 %) ympäristökeskus oli ainoana valittajana ja suunnittelutarveratkaisuihin suhde oli samaa luokkaa (18 %).



Kuva 101. Hallinto-oikeuksien ratkaisut, joissa ympäristökeskus on ollut ainoana valittajana (Wähä 2004).

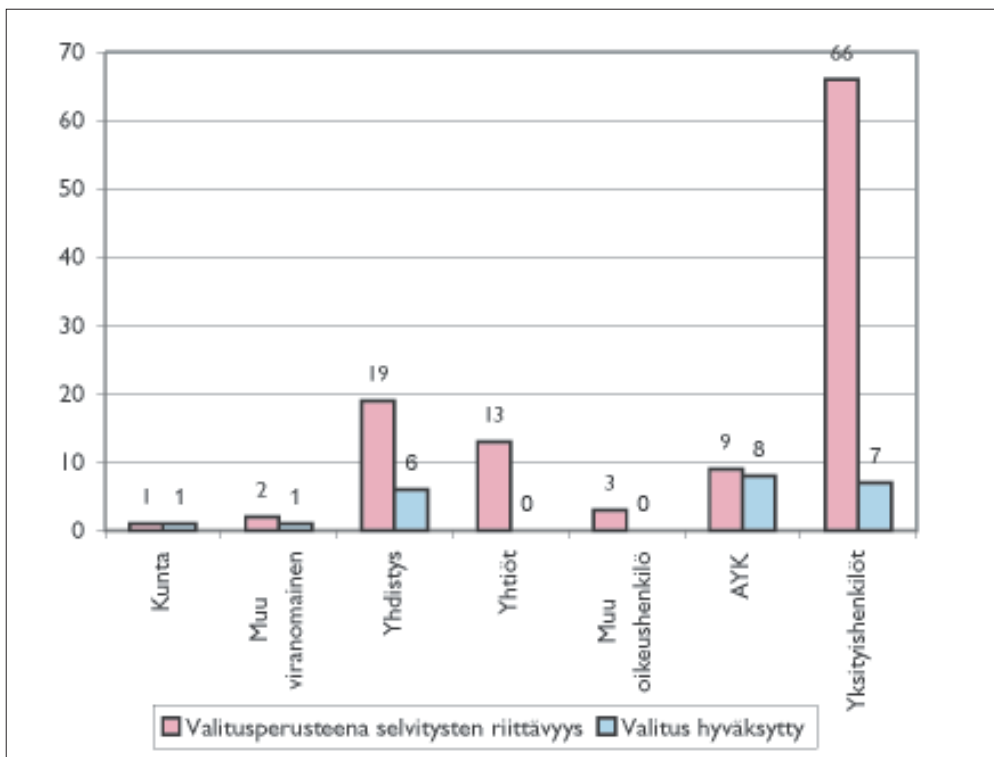
Valitusten lopputulokset

Kuntien kaavapäätökset ovat pysyneet varsin hyvin valitustilanteissa hallinto-oikeuksissa. Asemakaavat ovat pysyneet kaikkein parhaiten, vain noin 9 %:ssa asemakaavapäätöksistä valitus hyväksyttiin. Sen sijaan ranta-asemakaavoissa hyväksyttyjen valitusten osuus on suurempi, jopa 45 % valituksista hyväksyttiin. Kuvasta 106 käy ilmi hyväksyttyjen kaavavalitusten osuus eri kaavamuodoissa.



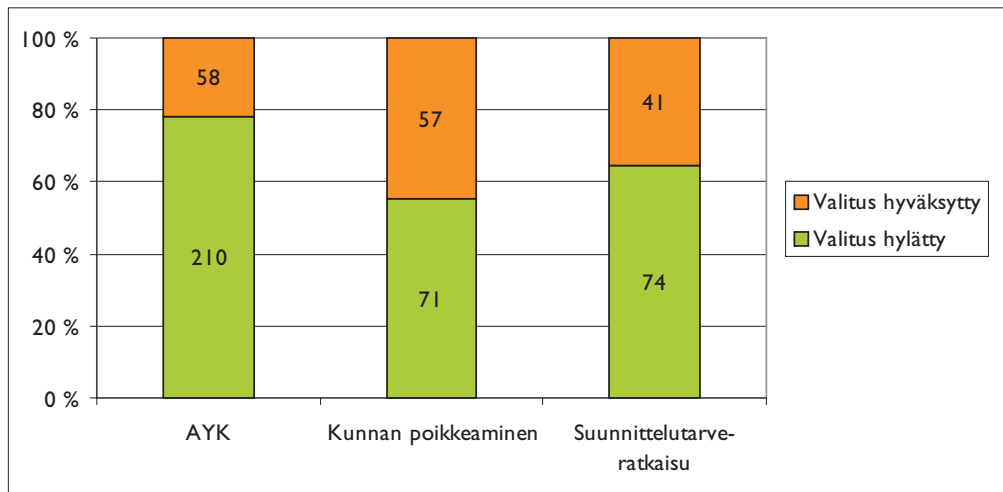
Kuva 102. Kaavavalitusten menestyminen kaavalajeittain (Wähä 2004).

Selvitysten riittävyys, joka oli ollut kaava-asioissa varsin laajalti käytetty valitusperuste, on ollut painava peruste ympäristökeskusten valituksissa (yhdeksästä tapauksesta kahdeksan valitusta tällä perusteella hyväksytty) ja myös yhdistykset ovat paremmin löytäneet ne tapaukset, joissa selvitykset eivät ole olleet riittäviä (kuusi tapausta käytetystä 19:stä). Sen sijaan yksityisten valittajien osalta vain harvoissa tapauksissa tällä perusteella tehty valitus on hyväksytty.



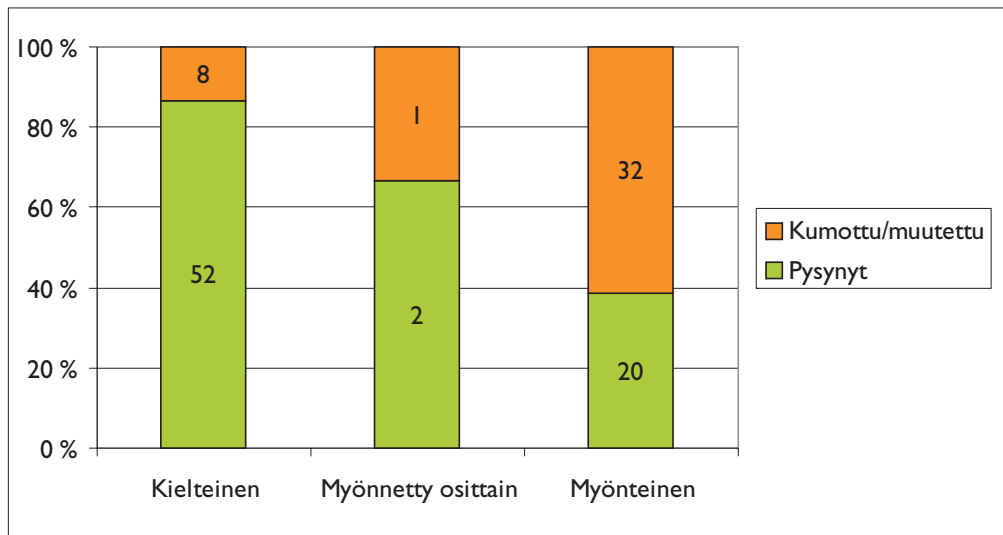
Kuva 103. Selvitysten riittävyyteen kohdistuneiden valitusten menestyminen valittajaryhmittäin (Wähä 2004).

Kuntien poikkeamispäätöksistä varsin suuressa osassa, noin puolessa tapauksista, valitus on hyväksytty, kun vastaava osuus ympäristökeskuksen tekemistä poikkeamispäätöksistä oli noin 20 %. Myös kuntien suunnittelutarveratkaisusta noin kolmasosa valituksista hyväksyttiin ja kunnan päätös kumoutui.



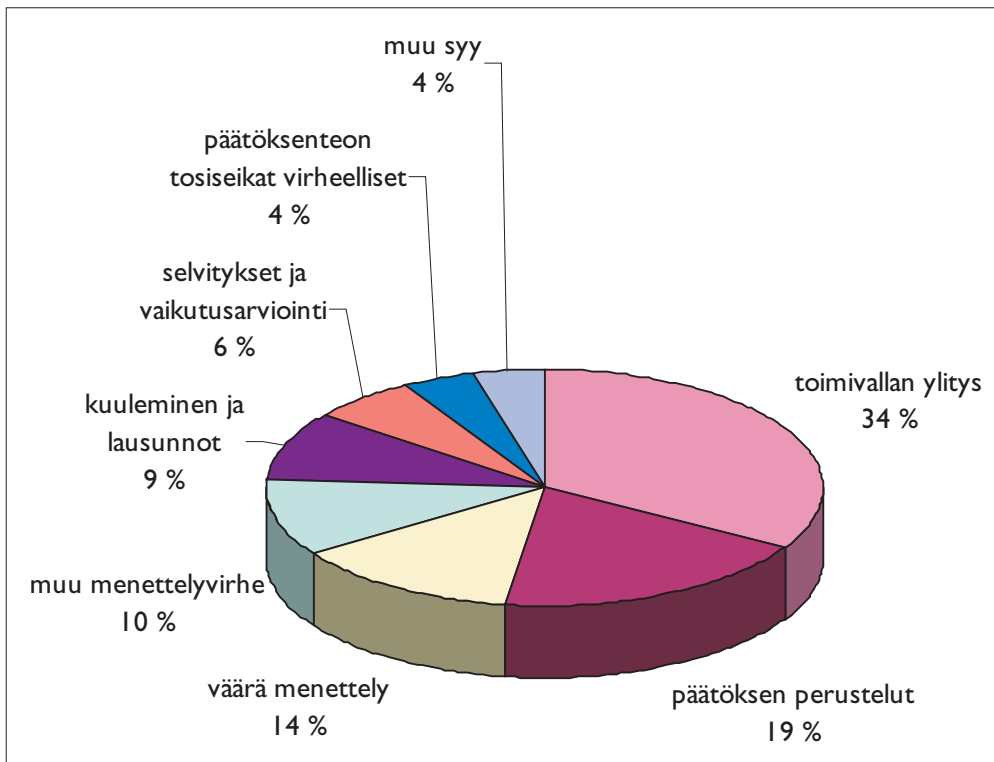
Kuva 104. Valitusten menestyminen päätöstyypeittäin poikkeamispäätöksissä ja suunnittelutarveratkaisussa päätöksen tekijän mukaan jaoteltuna (Heinilä 2005).

Syitä siihen, miksi näinkin suuria osuuksia poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisusta on kumoutunut, on selvitetty tarkemmin vielä ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton teettämässä selvityksessä (Heinilä 2005). Tässä jatkoselvityksessä ilmeni, että kuntien kielteiset päätökset pysyivät erittäin hyvin. Sen sijaan myönteisten päätösten pysyvyys on ollut heikompi.



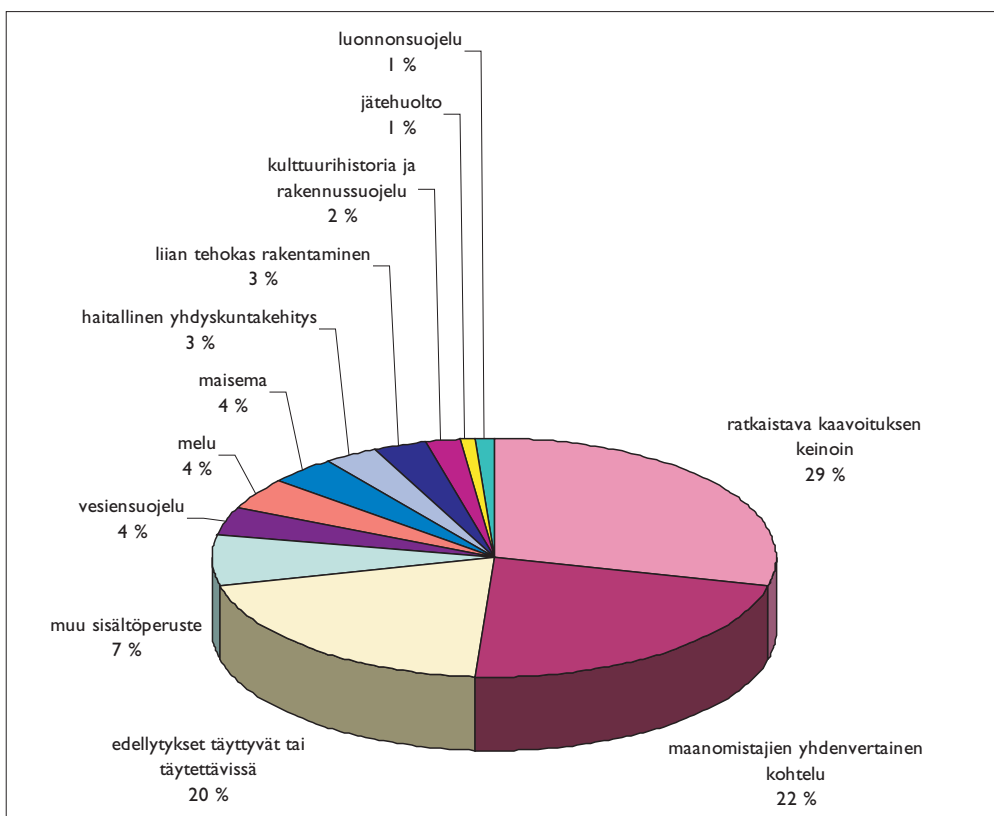
Kuva 105. Kuntien suunnittelutarveratkaisujen pysyminen suhteessa päätöksen sisältöön (Heinilä 2005).

Päätösten kumoutumiseen johtaneet syyt ovat jakautuneet jokseenkin tasan menettelyllisiin ja sisällöllisiin syihin. Suurimpia menettelyllisiä syitä olivat toimivaltakysymykset sekä päätösten perustelujen puutteellisuudet. Noin kolmasosa näistä toimivaltakysymyksistä liittyi kunnan sisäiseen toimivallan epäselvyyteen, mutta osassa toimivalta-asioissa oli kysymys maankäyttö- ja rakennuslain varsin tulkinnanvaraisesta kunnan ja ympäristökeskuksen välisestä toimivallan jakautumisesta poikkeamisasioissa. Tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ovat selkiyttäneet tulkintoja.



Kuva 106. Eri menettelyvirheiden suhteelliset osuudet koko aineiston kumotuissa tai muutetuissa päätöksissä.¹ (Heinilä 2005).

Sisältöperusteista suurimpina kumoutumissyinä olivat maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ja se, ettei poikkeaminen tai suunnittelutarveratkaisu ollut oikea keino ratkaista kysymyksessä oleva maankäyttö, vaan se olisi edellyttänyt kaavoitusta.



Kuva 107. Eri sisältöperusteiden suhteelliset osuudet koko aineiston kumotuissa tai muutetuissa päätöksissä.² (Heinilä 2005).

¹ "Muut syyt" liittyvät siihen, että muutoksenhakuprosessin aikana olosuhteet ovat muuttuneet esimerkiksi niin, ettei hakija ole enää hakemansa luvan tarpeessa (esimerkiksi kaava saanut lainvoiman).

² "Muut sisältösyöt" ovat lähinnä aineellisia syitä joita ei ole ollut mahdollista täsmällisemmin luokitella. Tällainen oli esimerkiksi tapaus, jossa haettiin rakentamista lomakylätarkoituksiin alueelle, jolla oli voimassa valtausta ja jolle oli haettu kaivospiiritoimistusta.

8.4 Maakuntakaavoja koskeva muutoksenhaku

Heinäkuuhun 2005 mennessä vahvistetuista 11 maakuntakaavasta kahdeksasta oli valitettu ympäristöministeriöön. Yhteensä valituksia oli 33. Valittajista enemmistö, hieman alle 60 %, on ollut yksityishenkilöitä. Muita valittajia ovat olleet kansalaisjärjestöt, valtion viranomaiset, kunnat ja yhtiöt. Ympäristöministeriö on hylännyt 24 valitusta ja hyväksynyt yhdeksän joko kokonaan tai osin. Edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitettu kuudesta kaavasta, joista neljä on ratkaistu. Näistä kaksi kaavaa palautettiin osin ympäristöministeriöön uudelleen käsiteltäväksi.

Voimavarat

Päätelmiä:

1. Kuntien kaavoitusresurssit ovat vuoden 2000 jälkeen olleet hienoisessa nousussa, mutta ne ovat edelleen 1990-luvun alun tason alapuolella.
2. Aluearkkitehtitoiminta on laajentunut nopeasti. Se kattaa noin 40 % alle 6000 asukkaan kunnista. Aluearkkitehtitoiminnan kehittämiseksi on tarpeen selvittää keinot asiantuntemuksen käytön jatkuvuuden turvaamiseen kunnissa sekä tarpeet toiminnan mahdolliseen laajentamiseen. Tällöin on syytä selvittää myös, voidaanko aluearkkitehtitoimintaa ulottaa palvelemaan eräitä sellaisia kuntia, joissa on jonkin verran yli 6000 asukasta.
3. Kaavoittajavelvoitteen täyttäminen yli 6000 asukkaan kunnissa on määrällisesti toteutunut varsin hyvin. Kaavoittajavelvoitteen ja kaavoitustehtävien hoidon tilannetta yli 6000 asukkaan kunnissa on kuitenkin tarpeen tarkemmin selvittää.
4. Kuntien rakennusvalvonnan resurssit eivät ole lisääntyneet työmäärän kasvaessa. Asiantuntemus eräissä tehtävissä on kuitenkin monipuolistunut.
5. Maakuntien liittojen suunnitteluresurssit ovat säilyneet vuoden 2001 niukalla tasolla, vaikka laajamittainen maakuntakaavojen laatiminen on käynnissä.
6. Alueellisten ympäristökeskusten resurssit alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä ovat niukat.

Hallituksen esitykseen sisältyvät kannanotot

Rakennuslainsäädännön uudistamista koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin uudistuksen edellyttävän, että kuntien kaavoitusresursseja lisätään vastaamaan tehtävien vastuuta ja sisällöltään uudistuvaa kaavoitusta. Esityksessä kiinnitettiin huomiota myös rakennustarkastajien tehtävien muuttumiseen vaativammiksi ja todettiin tämän edellyttävän rakennusvalvonnan voimavaroista huolehtimista.

Maakuntien liittojen osalta hallituksen esityksessä kiinnitettiin huomiota maakunnan suunnittelun keskeiseen tehtävään ja todettiin tämän edellyttävän liittojen alueidenkäytön suunnitteluun käytettyjen resurssien turvaamista liittojen silloisten voimavarojen puitteissa.

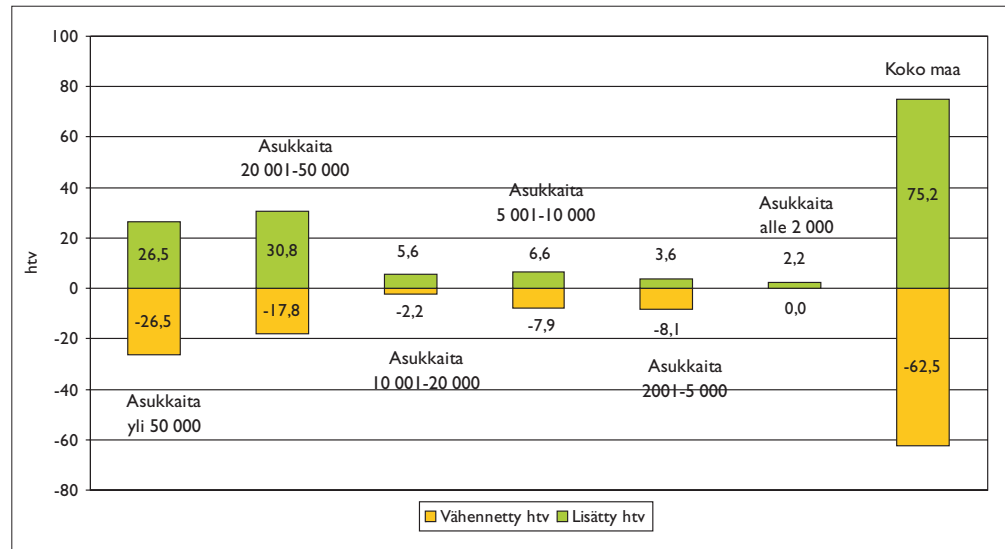
Valtion ympäristöhallinnon voimavarojen tarpeesta hallituksen esityksessä todettiin ympäristöministeriön osalta, että uuteen lakiin liittyvän noin 2–3 vuoden siirtymäkauden jälkeen voidaan ministeriön kaavoitukseen liittyviä voimavaroja pienentää neljää henkilötyövuotta vastaavalla määrällä. Kahteen–kolmeen alueelliseen ympäristökeskukseen, joihin suurimpien kaupunkien kaavaohjaustehtäviä siirryt, katsottiin tarvittavan neljää henkilötyövuotta vastaava voimavarojen lisäys.

Hallintotuomioistuinten voimavaratarpeesta esitettyjä arvioita ja voimavaratilanteen kehittymistä on käsitelty edellä luvussa 8.

9.1 Kuntien kaavoitusresurssit

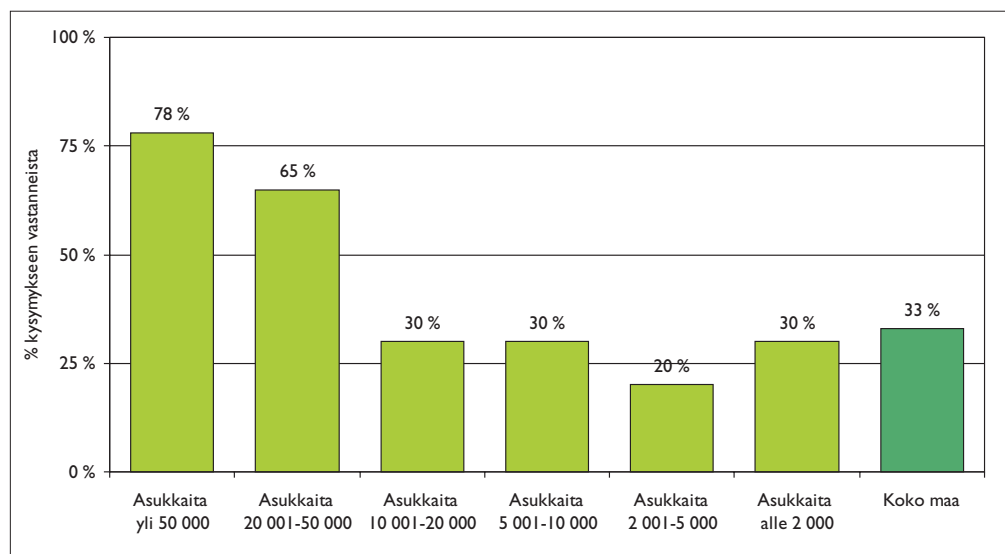
Kuntaliiton vuonna 2001 tekemän kyselyn mukaan kuntien kaavoituksen henkilöresurssit vähenivät 1990-luvun alusta vuoteen 2001 noin 10 %. Konsulttimäärärahoissa ei tuona aikana tapahtunut olennaista muutosta. Resurssien kehitykselle luonteenomaista oli, että pienten ja keskisuurten kuntien kaavoitusresurssit heikkenivät suhteessa suuriin kuntiin.

Kuntaliitto selvitti vuoden 2004 lopussa tehdyllä kyselyllä kuntien kaavoitusresurssien kehittymistä vuosina 2000–2004. Seuraavat tiedot perustuvat tuon kyselyn tuloksiin (Laine ym. 2005a).

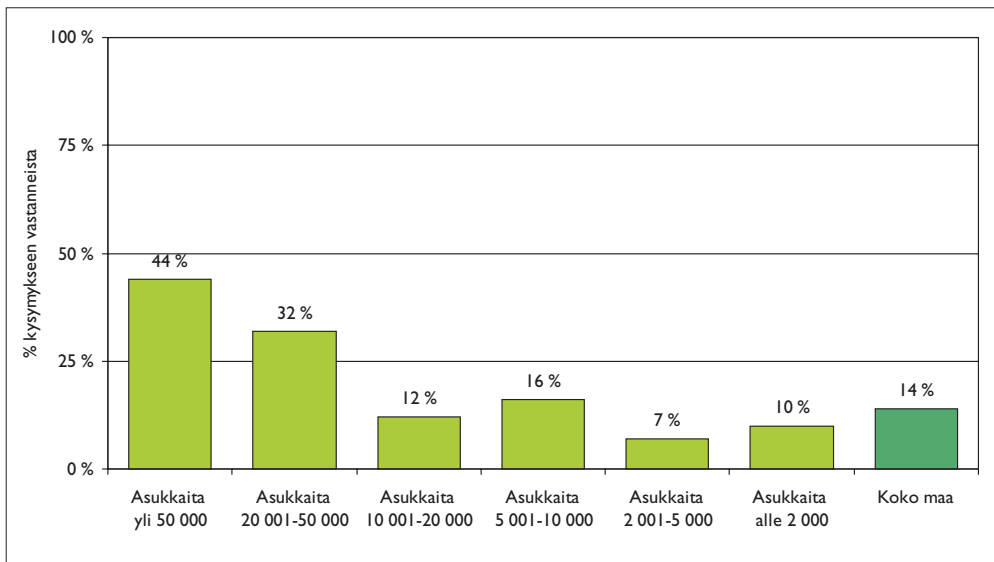


Kuva 108. Kuntien kaavoituksen henkilöresurssien kehitys vuoden 2000 jälkeen kuntakoon mukaan (Laine ym. 2005a).

Kyselyn tulokset viittaavat siihen, että henkilöresurssit ovat nyt hienoisessa kasvussa. Nousu on kuitenkin ollut vain noin 2 % vuoden 2000 tilanteesta. Kokonaiskuvaa parantaa jossain määrin se, että myös konsulttimäärärahat ovat hieman nousseet.



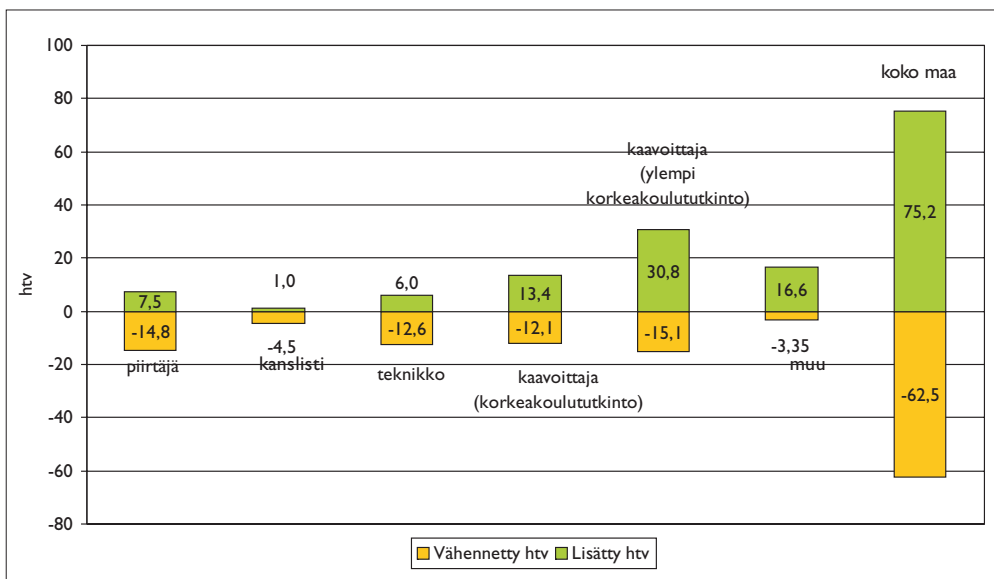
Kuva 109. Kaavoitusresurssejaan (htv ja konsulttimäärärahat) vuoden 2000 jälkeen lisänneet kunnat kuntakoon mukaan (Laine ym. 2005a).



Kuva 110. Kaavoitusresurssejaan (htv ja konsulttimäärärahat) vuoden 2000 jälkeen vähentäneet kunnat kuntakoon mukaan (Laine ym. 2005a).

Vuosina 2000–2004 joka kolmannessa kunnassa on lisätty kaavoitusresursseja (henkilötyövuodet ja konsulttimäärärahat). Samaan aikaan kaavoitusresursseja on vähennetty lähes joka seitsemännessä kunnassa. Kunnat ovat muutosten suhteen erilaisissa tilanteissa. Joissakin kunnissa on tapahtunut vain vähennyksiä, joissakin vain lisäyksiä ja joissakin molempia tai resurssit ovat pysyneet entisellään.

Kaikissa kuntakokoluokissa on enemmän resurssejaan lisänneitä kuin niitä vähentäneitä kuntia. Pienistä kunnista vajaassa kolmanneksessa resursseja on lisätty ja vain noin joka kymmenennessä vähennetty. Suuressa osassa suurista kaupungeista ja kunnista (70 %) resursseja on lisätty ja vajaassa puolessa (40 %) niitä on vähennetty. Henkilöresurssit ovat kohentuneet eniten 20 001–50 000 asukkaan kunnissa.



Kuva 111. Kuntien kaavoituksen henkilöresurssien kehitys ammattiryhmittäin vuoden 2000 jälkeen (Laine ym. 2005a).

Kuntien kaavoitushenkilökunnan koulutustaso on Kuntaliiton kyselyn mukaan viime vuosina hieman noussut. Noin puolet vuosina 2002–2004 kuntiin palkatus- ta lisähenkilöstöstä on ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita kaavoitta- jia. Näihin kuuluvat myös pienten kuntien ympäristöhallinnon tuella palkkaamat aluearkkitehdit. Piirtäjien ja kaavoitusteknikoiden kokonaismäärä on vähenty- nyt lievästi. Kuntaliitto arvioi koulutustason noususuunnan olevan pääosin seu- rausta siitä, että kaavoituksessa tarvitaan entistä enemmän laaja-alaista osaamis- ta ja kunnat ovat rekrytoinnissaan ottaneet tämän huomioon. Osittain asiaan ovat vaikuttaneet myös tutkintojen muutokset.

Kuntaliiton arvion mukaan kuntien kaavoituksen henkilöresurssit ovat nyt sellaisella tasolla, että niiden merkittävä lisääntyminen on erittäin epätodennä- köistä. Konsulttien käyttö näyttää sen sijaan olevan hieman lisääntymään päin. Tätä kehitystä on Kuntaliiton mukaan tukemassa myös se, että kaavoituksessa tarvitaan aiempaa enemmän erilaista erityisosaamista mm. selvityksiin ja vaiku- tusten arviointeihin liittyen eikä kuntien ole järkevää pitää itsellään tällaista harvemmin tarvittavaa erityisalojen osaamista.

Alueelliset ympäristökeskukset arvioivat resurssitilanteen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä melko huonoksi. Huonoimpana tilanne nähtiin kunnissa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta selvittäneessä AKSU- selvityksessä kysyttiin, mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa kuntaka- voituksen resursseista. Selvityksen tuloksia tältä osin on käsitelty luvussa 3.3.

Kunnan kaavoittajavelvoite

Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa säädettiin kaavan laatijan päte- vyytsvaatimuksista (MRL 10 § ja MRA 3 §). Lisäksi laissa säädettiin siitä, että kunnalla tulee olla käytettävissään alueiden käytön suunnittelun tehtäviin riit- tävät voimavarat ja asiantuntemus. Kunnalla, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä päte- vyys (MRL 20 §). Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa ole- van kaavoittajan hoidettavaksi. Tätä velvoitetta ei voi korvata konsultilta ostet- tavilla palveluilla. Lain 220 §:n siirtymäsäännös edellytti, että kunnan kaavoit- taja koskeva velvoite oli täytetty viimeistään 1.1.2002 alkaen. Ympäristöminis- teriö voi erityisestä syystä myöntää määräajaksi kunnalle poikkeuksen tämän velvoitteen täyttämisestä.

Vuoden 2002 alussa ympäristöministeriö selvitti kuntien kaavoittajatilän- teen kyselyllä, joka tehtiin kaikkiin alueellisiin ympäristökeskuksiin ja muuta- miin kuntiin. Kaavoittajavelvoitteen täyttämisen poikkeusta haki 12 kuntaa, joil- le se myönnettiin kahdeksi vuodeksi. Näistä kunnista neljä osallistui aluearkki- tehtitoimintaan eli aluearkkitehti hoiti niiden kaavoitustehtäviä. Vuonna 2003 poikkeusta haki yksi uusi kunta. Vuonna 2004 poikkeusta hakevien kuntien määrä väheni. Poikkeus myönnettiin kahdelle uudelle kunnalle ja kuudelle jatkoa ha- keneelle. Vuonna 2005 poikkeus on kuudella kunnalla (*Inari, Loviisa, Noormarkku, Pöytyä, Sodankylä, Viitasaari*). Näistä viidessä aluearkkitehti hoitaa kaavoitusteh- täviä.

Poikkeusta kaavoittajavelvoitteesta aiemmin hakeneista kunnista kuudessa on tällä hetkellä kaavoittaja, kahdessa asia on ratkennut kuntaliitoksen myötä ja kahden asukasluku on laskenut alle 6 000.

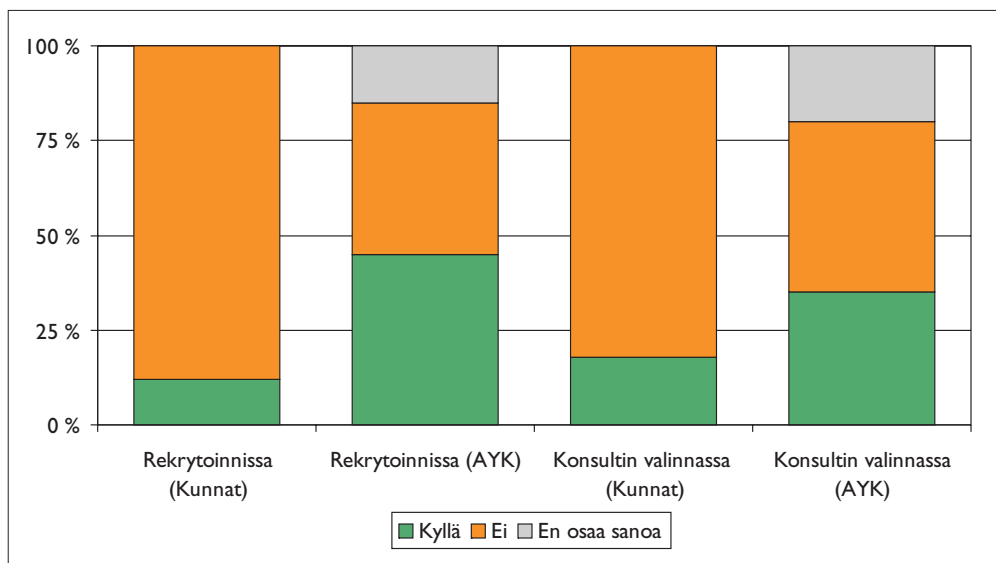
Taulukko 7: Kaavoittajavelvoitteen täyttämisestä poikkeuksen saaneiden kuntien lukumäärä (Lähde: Ympäristöministeriö).

Vuosi

2002	12
2003	13
2004	8
2005	6

Kaavoittajavelvoite on siten määrällisesti pääpiirteissään toteutunut yli 6 000 asukkaan kunnissa. Yhtenäistä laadullista arviota kuntien kaavoittajavelvoitteen toteutumisesta ei ole tehty.

Kuntaliiton laatukselyssä (Laine ym. 2005b) kysyttiin, ovatko laissa olevat kelpoisuusvaatimukset vaikuttaneet kunnissa tapahtuvassa rekrytoinnissa ja konsultin valinnassa. Kunnat näkevät vastaajaryhmistä vähiten kelpoisuusvaatimuksilla olleen vaikutusta esimerkiksi rekrytoinnissa tai konsulttien valinnassa. Myös maakuntien liittojen vastaukset ovat samansuuntaisia, tosin vaikutusta näyttäisi olleen jonkin verran enemmän. Alueellisten ympäristökeskusten vastaajat näkevät muita vastaajaryhmiä useammin kelpoisuusvaatimuksilla olevan vaikutusta niin rekrytoinnissa kuin konsultin valinnassakin. Tätä selittää se, että ympäristökeskus tarkastelee koko aluettaan. Silloin joukkoon kuuluu myös sellaisia kuntia, joissa omaa asiantuntemusta on vähän ja kelpoisuusvaatimukset ovat saattaneet hyvinkin antaa tukea valinnoissa.



Kuva 112. Kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten näkemykset siitä, ovatko MRL:n mukaiset kelpoisuusvaatimukset vaikuttaneet kunnissa tapahtuvassa rekrytoinnissa ja konsulttien valinnassa (Laine ym. 2005b).

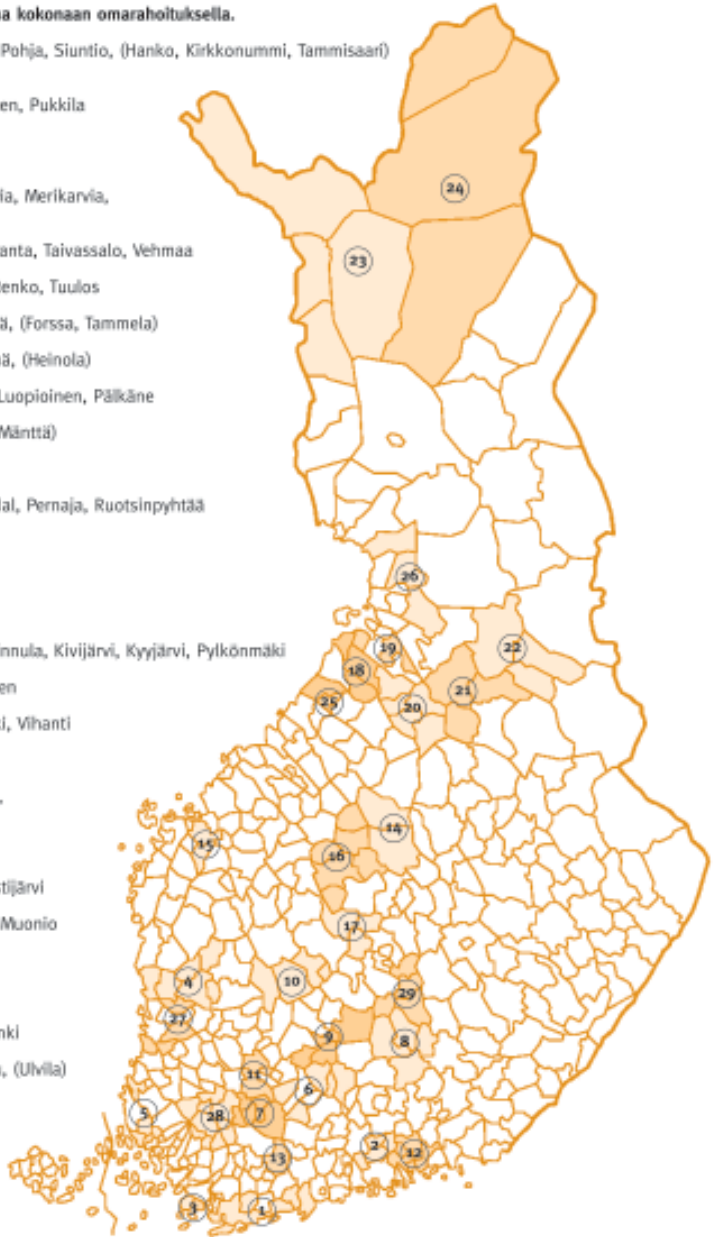
9.2 Aluearkkitehtitoiminta

Aluearkkitehtitoiminnan laajentaminen nähtiin maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa yhtenä keinona kaavoitusasiantuntemuksen saamiseksi pienille kunnille. Hallituksen esityksen perusteluissa rakennuslainsäädännön uudistamiseksi todettiin, että nostamalla valtionavustukset aluearkkitehtitoimintaan vuositasolla 500 000–675 000 euron välille voitaisiin tukea myöntää noin 150 pienelle kunnalle.

VALTIONAVUSTUSTA SAAVAT ALUEARKKITEHTIALUEET

Suluissa olevat kunnat mukana kokonaan omarahoituksella.

1. Uudenmaan liitto: Inkoo, Pohja, Siuntio, (Hanko, Kirkkonummi, Tammisaari)
2. Itä-Uudenmaan liitto: Askola, Myrskylä, Pornainen, Pukkila
- 3a. Kemiö, Västmanfjärd
- 3b. Dragsfjärd
4. Honkajoki, Jämsijärvi, Karvia, Merikarvia, Siikainen, (Kankaanpää)
5. Kustavi, Mietoinen, Pyhäntä, Taivassalo, Vehmaa
6. Hauho, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos
7. Humpplila, Jokioinen, Ypäjä, (Forssa, Tammela)
8. Hartola, Pertunmaa, Sysmä, (Heinola)
9. Kuhmalahti, Kuhmoinen, Luopioinen, Pälkäne
10. Kuru, Ruovesi, Vilppula, (Mänttä)
11. Urjala, Vesilähti, Viiala
12. Loviisa, Lapinjärvi, Liljendal, Pernaja, Ruotsinpyhtää
13. Nummi-Pusula
14. Viitasaari, Pihtipudas
15. Isokyrö, Vöyri
16. Kannonkoski, Karstula, Kinnula, Kivijärvi, Kyyjärvi, Pykkönmäki
17. Multia, Petäjävesi, Uurainen
18. Ruukki, Pyhäjoki, Siikajoki, Vihanti
19. Lumijoki, Tynävä
20. Kestilä, Piippola, Pulkila, Pyhäntä, Rantsila
21. Paltamo, Vaala, Vuolijoki
22. Hyrynsalmi, Puolanka, Ristijärvi
23. Enontekiö, Kittilä, Kolari, Muonio
24. Inari, Sodankylä, Utsjoki
25. Merijärvi
26. Kuivaniemi, Yli-Ii, Ylikilminki
27. Luvia, Naikkila, Pormarkku, (Uhtava)
28. Alastaro, Aura, Koski Tl, Marttila, Mellilä, Orpää, Pöytyä, Tarvasjoki, Yläne (Loimaa)
29. Joutsa, Leivonmäki, Luhanika, Toivakka



Aluearkkitehtitoimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta annettiin valtioneuvoston asetus (409/2000). Sen mukaan avustusta voidaan myöntää pääasiassa alle 6 000 asukkaan kunnille. Avustus on enintään 50 % vuosittain vahvistettavista keskimääräisistä kustannuksista ja avustusta maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella. Avustusmäärärahaa lisättiin vuonna 2000 ja siitä lähtien määrärahan vuositaso on ollut noin 575 000–580 000 euroa.

Avustusmäärärahan lisäys on tehnyt mahdolliseksi avustuksen myöntämisen aiempaa useammalle kunnalle. Kun vuoden 2000 alussa aluearkkitehtien toimialueita oli yhdeksän, vuonna 2005 niitä on 30. Aluearkkitehtien nykyisiin toimialueisiin kuuluu yhteensä 105 avustusta saavaa kuntaa ja lisäksi on mukana kokonaan omalla rahoituksellaan kymmenen yli 6 000 asukkaan kuntaa (karttaliite). Maassamme on vielä noin 150 alle 6 000 asukkaan kuntaa, joissa ei ole aluearkkitehtia. Siten aluearkkitehtitoiminta kattaa nykyisin noin 40 % alle 6 000 asukkaan kunnista. Erityisesti toimintaan osallistuvat ne kunnat, joissa on mer-

kittävää maankäytön suunnittelun tarvetta johtuen esimerkiksi sijainnista kasvuseudulla tai muista maankäytön muutosaineista kuten matkailu- tai lomarakentamisesta. Kattavimmin aluearkkitehteja toimii nyt Uudellamaalla, Hämeessä, Varsinais-Suomessa, Satakunnassa, Pirkanmaalla, Keski-Suomessa, Kainuussa, Oulun ympäristössä ja Pohjois-Lapissa. Uusia hakemuksia on tullut vuosittain lisää noin kolmelta alueelta.

Aluearkkitehtitoiminnan keskeisiä kehittämistavoitteita ovat:

- Aluearkkitehdin tuoman asiantuntemuksen käytön jatkuvuus turvataan ja toiminta vakainaistetaan. Osa nykyisten toimialueiden kuntaryhmistä on vakainaistanut aluearkkitehdin työsuhteen tekemällä palkkaussopimuksen toistaiseksi voimassa olevaksi tai useamman vuoden pituiseksi, vaikka valtion avustuspäätökset voidaan tehdä vain vuosittain.
- Kuntaryhmittäin selvitetään tarve aluearkkitehtitoiminnan laajentamiseen kasvu- tai maankäytön muilla muutosalueilla sekä siten, että se voi palvella myös eräitä sellaisia kuntia, joissa on jonkin verran yli 6 000 asukasta.

9.3 Kuntien rakennusvalvontaresurssit

Edellisessä seurantaraportissa todettiin, että maankäyttö- ja rakennuslain johdosta kuntien rakennusvalvonnan työt ovat lisääntyneet, tehtävät ovat tulleet vaativammaksi ja korkeampaa ammattitaitoa edellyttäväksi. Toisaalta rakennustarkastajat olivat sitä mieltä, että uuden lain sisällölliset tavoitteet antoivat tukea tarkastustyölle. Lisäksi raportissa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei rakennusvalvonnan tulisi toimia kunnan omien rakennusasioiden valmisteluun ja valvontaan liittyvissä tehtävissä.

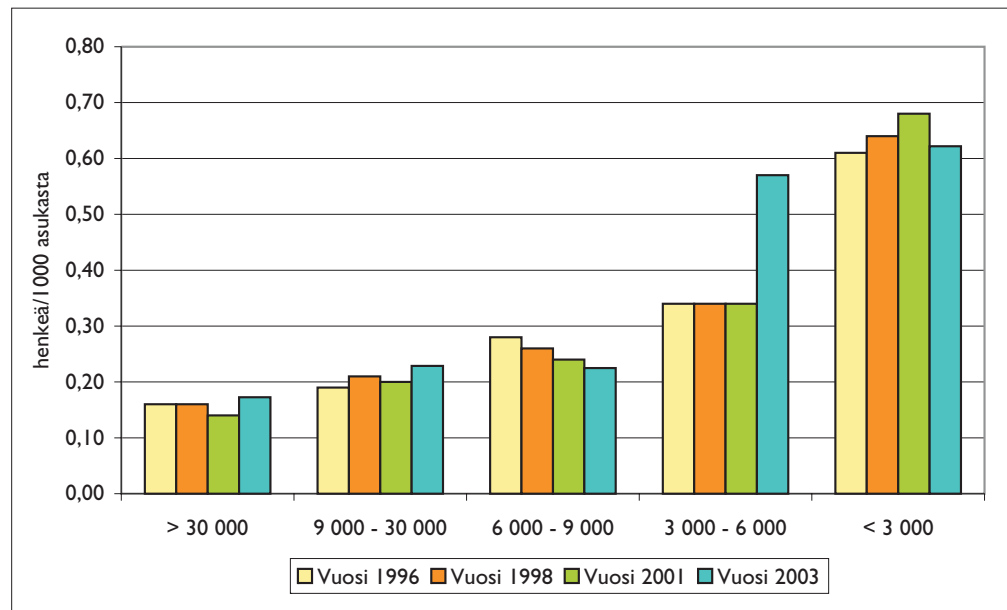
Tilastokeskuksen mukaan rakentamisen volyymi viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana (1993–2003) on noussut noin 25,9 miljoonasta kuutiosta noin 44,0 miljoonaan kuutioon. Tämä on merkinnyt noin 70 % kasvua rakentamisen kokonaisvolyymissa.

Rakennusvalvonnan voimavaroja on selvitetty jo vuodesta 1979 alkaen. Selvitysten perusteella voidaan todeta, etteivät voimavarat viime vuosikymmeninä ole kehittyneet suhteessa kasvaneeseen työmäärään. Suomen Kuntaliiton vuonna 2003 tekemä viimeisin selvitys osoittaa voimavarojen säilyneen lähes ennallaan vuodesta 1996 lähtien (kuva 113). Sen sijaan lievää muutosta on tapahtunut eri henkilöstöryhmien välillä. Rakennusalan tutkinnon saaneiden suhteellinen osuus on hieman kasvanut ja toimistohenkilöstön osuus vastaavasti hieman vähentynyt. Arkkitehtuurin, lainopillisen ja LVI-tekniikan tutkinnon suorittaneiden määrä on ollut lievästi kasvussa erityisesti yli 30 000 asukkaan kunnissa. Rakennusvalvonnan henkilöstön eri tutkintojen osuudet vuonna 2003 on esitetty taulukossa 8.

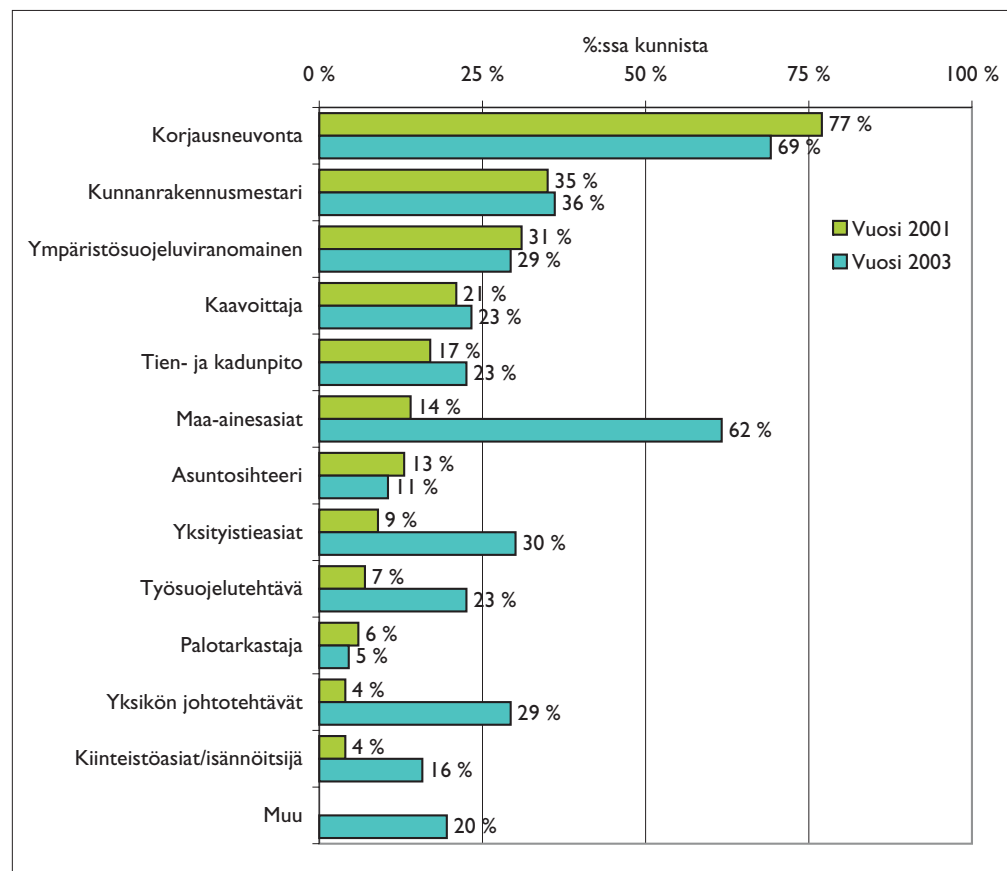
Taulukko 8: Rakennusvalvonnan henkilöstön eri tutkintojen osuudet vuonna 2003 (Suomen Kuntaliitto 2003b).

Kuntakoko	Asukkaita kysymykseen vastanneissa kunnissa	Kuntien lkm	Rakennus- valvonnan henkilöstö yhteensä htv	Rakennus- ala (di, ins, rkm) htv	Rakennus- ala (arkk, rakarkk.) htv	Lvi-tekni- nen (di, ins, rkm) htv	Lakimiehet (oik.kand) htv	Toimisto- henkilöstö tai osuus yhteisestä htv	Tilapäinen henkilöstö htv	Muu htv
> 30 000	2 294 388	25	396	149	53	31	15	122	16	11
9 000– 30 000	817 575	55	187	102	6	5	1	69	4	
6 000– 9 000	302 286	40	68	37	1	1		28		2
3 000– 6 000	290 680	67	166	133		1		28	2	2
< 3 000	123 283	63	77	47	2	2	1	22	2	2
Yhteensä	3 828 212	250	893	468	61	38	17	269	23	17
% koko henkilö- määrästä			100 %	64 %			2 %	30 %	4 %	

Erityisesti pienemmissä kunnissa rakennustarkastaja hoitaa usein myös kunnan muita tehtäviä. Tavanomaisinta tämä on alle 9 000 asukkaan kunnissa. Yleisimmät muut tehtävät ovat korjausneuvonta, maa-ainesasiat, kunnan rakennusmestarin tehtävät, yksityistieasiat ja ympäristönsuojelutehtävät (kuva 118).

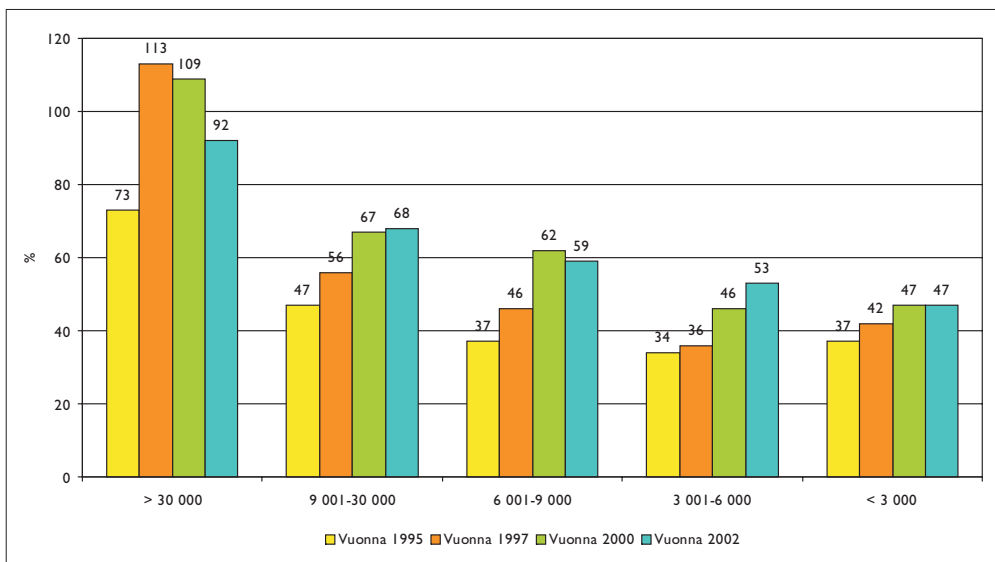


Kuva 113. Rakennusvalvonnan henkilöstön määrä 1000 asukasta kohden vuosina 1996, 1998, 2001 ja 2003 (Suomen Kuntaliitto 2003b).



Kuva 114. Rakennustarkastajan yleisimmät muut tehtävät kunnissa vuosina 2001 ja 2003 (Suomen Kuntaliitto 2003b).

Kunnan rakennusvalvonnan tulot muodostuvat pääosin maksutuloista. Suomen Kuntaliiton suosituksen mukaan maksutulojen tulisi kattaa 80–90 % rakennusvalvonnan menoista. Tämä tavoite on Kuntaliiton vuodelle 2002 tekemässä laskelmassa saavutettu yli 30 000 asukkaan kuntaryhmässä (kuva 119). Vuodelta 2004 saatujen tietojen mukaan kymmenen suurimman kaupungin rakennusvalvontamaksusta saatavat tulot ovat kattaneet tai ylittäneet hallintomenot viidessä kaupungissa vaihteluvälin ollessa 79–132 %.



Kuva 115. Rakennusvalvonnan toiminnan kate kuntakokoryhmittäin vuosina 1995, 1997, 2000 ja 2002 (Suomen Kuntaliitto 2003b).

Eduskunta on 21.6.2005 hyväksynyt lait asuntokauppalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Eduskunnan päätökseen liittyy lausuma, jossa edellytetään, että hallitus kuluttajansuojan turvaamiseksi ryhtyy selvittämään keinoja rakentamisen laadunvalvonnan parantamiseksi ja kuntien rakennusvalvonnan voimavarojen lisäämiseksi. Eduskunta edellyttää selvityksen toimenpide-ehdotuksineen annettavaksi talousvaliokunnalle 31.12.2005 mennessä.

9.4 Maakuntien liitot

Vuonna 2001 maakuntien liitoille tehdyn kyselyn perusteella arvioitiin, että maakuntien liitoissa oli tuolloin alueidenkäytön suunnittelutehtävissä noin 110 henkilöä eli 21 % liittojen koko henkilökunnasta. Tämän jälkeen kokonaistilanne on pysynyt pääpiirteissään ennallaan. Keväällä 2005 maakuntien liittojen suunnittelupäälliköiltä kootun tiedon perusteella voidaan arvioida, että liitoissa erilaisiin alueidenkäytön suunnittelutehtäviin käytetään noin 115 henkilötyövuotta. Osa tästä on kuitenkin määräaikaaisesti palkattua. Maakuntakaavoittajakyselyn yhteydessä tehtyyn resurssitiedusteluun vastanneissa yhdeksässä liitossa alueidenkäytön suunnittelun tehtäviin ohjautui 23 % liittojen vakituisen henkilöstön työajasta.

Alueidenkäytön suunnittelun niukahkosta resurssoinnista huolimatta maakuntakaavojen laatiminen on kuitenkin käynnistynyt melko ripeästi (ks. luku 3.1). Alueelliset ympäristökeskukset arvioivat maakuntien liittojen resurssitilanteen kuntaa tai ympäristökeskuksia paremmaksi (Ympäristöministeriö 2005a). Yli 30 prosenttia kyselyyn vastanneista yhtyi ainakin osin siihen näkemykseen, että maakuntien liitoilla on sellaiset resurssit, että ne pystyvät asianmukaisesti huolehtimaan maakuntakaavoitusta koskevista tehtävistä. Aiempaan vuonna 2001

tehtyyn kyselyyn verrattuna ympäristökeskusten näkemys maakuntien liittojen resurssitilanteesta näyttää muuttuneen lievästi myönteisempään suuntaan. Maakuntakaavoituksen resurssikyselyyn vastanneista yhdeksästä liitosta omat resurssinsa arvioi riittäväksi kuusi liittoa. Kolmessa liitossa arvioitiin resursseja tarvittavan jonkin verran enemmän.

Liittokohtaiset erot alueidenkäytön suunnittelun resurssoinnissa ovat suuria. Ne vaihtelevat vajaasta kahdestakymmenestä yhteen henkilötyövuoteen. Resurssivajetta on paikattu projektipalkatun tai määräaikaisen henkilöstön sekä konsulttipalvelujen avulla varsinkin silloin, kun maakuntakaavan laadinta on akuuteimmassa vaiheessa. Maakuntakaavoittajakyselyn mukaan määräaikaista henkilöstöä on käyttänyt hyväksi kolme vastanneista yhdeksästä liitosta. Konsulttipalveluihin kyselyyn vastanneet liitot ovat vuonna 2004 käyttäneet keskimäärin 43 000 euroa summan vaihdellessa 16 000 eurosta noin 100 000 euroon. Konsulttipalveluja on yleisimmin ostettu tiettyjä erityislohkoja kuten teknistä huoltoa, kulttuuriympäristöjä, kauppaa ja yhdyskuntarakennetta koskeviin selvityksiin. Joissakin tapauksissa konsulttipalveluja on ostettu myös maakuntakaavoituksen perusselvityksiin sekä kaava-asiakirjojen laatimiseen.

Maakuntakaavoittajakyselyn mukaan selvästi eniten henkilöresursseja kohdentuu selvityksiin ja vaikutusarviointeihin. Seuraavaksi eniten niitä näyttää ohjautuvan kaavakartan, -merkintöjen, -määräysten ja -selostuksen valmisteluun, viranomais- ja asiantuntijaneuvotteluihin sekä lausuntoihin kuntakaavoista. Resurssien kohdentumisessa on ollut melko suurta hajontaa liittojen välillä, mikä osaltaan johtunee maakuntakaavan erilaisesta laadintavaiheesta eri liitoissa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta selvittäneessä AKSUselvityksessä kysyttiin maakuntien liittojen ja ympäristöhallinnon edustajilta, mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa maakuntakaavoituksen resursseista. Selvityksen tuloksia on käsitelty luvussa 3.3.

9.5 Valtion ympäristöhallinto

Ympäristöministeriössä alueidenkäytön ohjauksen tehtävissä toimivan henkilöstön määrä on vuoden 2000 jälkeen vähentynyt hallituksen esityksessä esitetyn arvion (neljä henkilötyövuotta) mukaisesti.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että alueellisten ympäristökeskusten tehtävien muutos edellyttää eräissä ympäristökeskuksissa vähäisiä henkilöresurssien lisäyksiä. Siinä yhteydessä tehdyn alustavan arvion mukaan kahteen tai kolmeen ympäristökeskukseen katsottiin tarvittavan yhteensä neljää henkilötyövuotta vastaava voimavarojen lisäys.

Alueellisten ympäristökeskusten työajan käytön seurannan mukaan vuonna 2001 alueellisissa ympäristökeskuksissa käytettiin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen yhteensä noin 96 henkilötyövuotta. Vuodesta 1998 vuoteen 2001 näihin tehtäviin käytetty työaika ympäristökeskuksissa oli lisääntynyt noin 16 %. Vuoden 2001 jälkeen alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen ympäristökeskuksissa käytetty työpanos on alentunut noin 90 henkilötyövuoteen. On kuitenkin huomattava, että vuonna 2001 ympäristökeskuksissa oli hoidettavana maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien lisäksi vielä myös rakennuslain mukaisia tehtäviä.

Ympäristöministeriön ympäristökeskuksille tekemään kyselyyn 2005 vastanneista ympäristökeskusten edustajista vajaa viidennes katsoi, että ympäristökeskuksilla on sellaiset resurssit, että ne pystyvät asianmukaisesti huolehtimaan tehtävistään.

Yhteenveto ja johtopäätökset

Maankäyttö- ja rakennuslaki on ollut voimassa runsaat viisi vuotta. Lain vaikutukset yhdyskuntien kehittämiseen sekä ympäristön ja rakentamisen laatuun näkyvät monilta osin vasta pidemmän ajan kuluessa. Kuitenkin jo nyt voidaan arvioida, että laki on pääosin toiminut tavoitteiden suuntaisesti. Seurannan kuluessa on tullut esiin monia arvioita, jotka viittaavat siihen, että laki on edistänyt ympäristön ja rakentamisen laadun paranemista. Suunnittelun toimintatavat ovat muuttuneet avoimempaan suuntaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän koetaan tarjoavan toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutilanteisiin sekä kasvu-keskuksissa että muualla maassa.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen kohdistuu yhteiskunnassa hyvin erilaisia, keskenään ristiriitaisiakin odotuksia. Esimerkkejä tällaisista kysymyksistä ovat mm. selvitysten riittävyys, vuorovaikutus, valitusoikeus sekä kaavoitus- ja lupaprosessien kesto. Lain toimivuudesta voidaankin näkökulmasta riippuen esittää hyvin erisuuntaisia arvioita. Nyt suoritettussa arvioinnissa on pyritty tuomaan esiin eri tahojen kokemuksia ja erilaisia näkökulmia. Tässä lain toimivuuden arvioinnissa on kuitenkin ennen muuta ollut kysymys kokonaisarviointista.

Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön vuonna 2003 lisätyt kaavojen toteuttamiskustannusten vastuunjako koskevat säännökset sekä vuosina 2004 ja 2005 tehdyt vähäiset tarkistukset ovat osaltaan parantaneet lain toimivuutta. Tällä hetkellä ei ole tarvetta merkittäviin lain tarkistuksiin. Eräitä mahdollisia tarkistustarpeita on seurannan kuluessa kuitenkin tullut esille. Lain toimivuudessa ja soveltamisessa havaittuihin ongelmiin voidaan osin puuttua lähinnä suuntaamalla ohjausta ja kehittämällä toimintatapoja.

Seurannan keskeisiä arvioita ja johtopäätöksiä ovat:

1. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä toimii pääosin lain tavoitteiden mukaisesti. Se tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja -tilanteisiin erityyppisillä alueilla. Eri kaavamuotojen työnjako on selkeytynyt kunkin kaavamuodon tehtävien ja sisältövaatimusten pohjalta. Erityisesti maakunta-kaavoituksen tehtävän suuntautuminen aikaisempaa painokkaammin maakunnallisiin tai seudullisiin kysymyksiin on nähtävissä.

2. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat tarkoituksensa mukaisesti linjanneet valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäyttökysymyksiä ja toimineet kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineinä. Jossain määrin ongelmia on liittynyt valtakunnallisten ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamiseen.

3. Kaavoitusprosessin keston ennakoitavuuden arvioidaan heikentyneen. Tähän katsotaan vaikuttavan mm. lisääntyneen osallistumisen ja vuorovaikutuksen, selvitysten ja vaikutusarviointien korostumisen ja valitusten pitkät käsittelyajat.

Kaavoitusprosessin keston on katsottu vaikeuttavan tonttikysynnän kannalta riittävää kaavoitusta. Toisaalta kaavoitus nähdään merkittävänä elinympäris-

töön vaikuttavana tekijänä. Tällöin korostetaan selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävyyttä ja monipuolista vuorovaikutusta sekä hyväksytään se, että tämä vaatii aikaa.

Asemakaavoituksen kesto eri kuntien välillä ja sisällä vaihtelee. Erojen taustoja on syytä selvittää tarkemmin, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua ja toisaalta levittää hyviä käytäntöjä. Ympäristöministeriön ja Suomen Kuntaliiton tulisi käynnistää asiaa koskeva yhteinen selvitystyö.

4. Maankäyttö- ja rakennuslain arvioidaan antavan aikaisempaa paremmat edellytykset ympäristön laadun parantamiselle. Lain tavoitteiden suuntaisten vaikutusten kaavoituksen sisällössä ja ympäristön laadussa arvioidaan olevan jo nähtävissä erityisesti rakennetun ympäristön ja luonnonympäristön huomioon ottamiseen, ympäristön terveellisyyteen sekä liikenteen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

Yhdyskuntarakenteeseen ja palvelujen saatavuuteen liittyvissä kysymyksissä ei muutosta parempaan suuntaan ole samalla tavalla havaittavissa.

5. Kaupan sijainnin ohjauksessa tarpeellinen kaavallinen valmius on parantunut erityisesti maakuntakaavoituksen etenemisen ansiosta. Prosessi on kuitenkin monilla seuduilla kesken, mikä hankaloittaa ohjausta. Palveluverkkoselvitykset ovat edistäneet yhteistyötä kaupunkiseuduilla kaupan palvelurakenteen kehittämisessä.

Päivittäistavarakaupan suuryksiköitä on ohjattu aikaisempaa määrätietoisemmin kaupunki- ja kuntakeskuksiin sekä kaupunkiseutujen alakeskuksiin. Erikoiskaupan suuryksiköiden ja myymäläkeskittymien ohjaus on ollut vaikeampaa.

Kaavoituksen keinot eivät yksin riitä lähipalvelujen turvaamiseen. Pienmyymälöiden myönteinen kehitys on ollut paljolti aukiolosäännösten ansiota.

6. Rantojen maankäyttö on muuttumassa yhä suunnitelmallisemmaksi lain tavoitteiden mukaisesti. Noin 40 % rantarakentamisesta perustuu kuitenkin yhä poikkeamispäätöksiin, mutta niiden määrä vähenee koko ajan. Rantojen käytön suunnitelmallisuuden lisääminen on edelleen tärkeää ja siihen on tarpeen käyttää voimavaroja.

Luonnonarvojen ja maiseman huomioon ottamisen korostuminen kaavoituksessa toteuttaa lain rantojen suunnittelulle asettamia tavoitteita. Kaavoissa on myös keskimäärin pystytty jättämään runsaasti rakentamiselta vapaata rantaa. Rantojen kaavoituksen sisällöllisen kehittämisen haasteena on muun muassa virkistystarpeiden huomioon ottaminen. Rantayleiskaavoitus on erityisen haasteellista pienissä kunnissa, joissa kaavoituksen resurssit ovat vähäiset.

Tulvariskeihin tulisi kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota kaavoituksessa, rakennusjärjestyksissä ja lupapäätöksissä.

7. Kuntien ja valtion tehtäväjako alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa on päälinjoiltaan toimiva. Siirtyminen kuntien kaavojen vahvistusmenettelystä ennakko-ohjaukseen on osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Kunnat ovat käyttäneet lisääntynyttä päätösvaltaansa maankäytön ohjauksessa verrattain vastuullisesti. Kuntien välillä on luonnollisesti tässä suhteessa eroja. Osa kunnista on aktiivisesti kehittänyt toimintaansa, kun taas osassa kuntia toimintatavoissa ja asiantuntemuksessa on kehittämistarpeita.

Alueelliset ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Kehittämistarpeita on mm. kannanottojen oikea-aikaisessa ja johdonmukaisessa esiintuomisessa. Eräissä ympäristökeskuksissa myös osaamisen kehittämiseen ja rakentavan yhteistyöilmapiirin luomiseen on tarpeen kiinnittää huomiota aiempaa enemmän.

Viranomaisyhteistyön toimivuutta on tarpeen jatkossakin seurata sekä yleisesti että eri alueilla.

Kehittämiskeskustelut on pääosin koettu hyödylliseksi yhteistyömuodoksi. Kehittämistarvetta on kuitenkin mm. keskustelujen kohdentamisessa erityyppisten kuntien tarpeiden mukaisesti. Luottamushenkilöiden osallistumista keskusteluihin olisi lisättävä.

8. Viranomaisneuvottelut ovat tärkeitä viranomaisten yhteistyössä. Ne ovat välittäneet kunnille ja maakuntien liitoille valtion viranomaisten kaavaa koskevia tavoitteita ja tuoneet lisäarvoa suunnitteluun. Valtion sektoriviranomaiset ovat osallistuneet viranomaisneuvotteluihin aikaisempaa täysipainoisemmin.

Keskeisiä kehittämiskohteita ovat aloitusneuvottelujen toimivuus, viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen työnjako sekä viranomaisneuvottelujen käytännön järjestelyt, kuten neuvotteluaineistojen toimittaminen ajoissa.

9. Kansalaisten tiedonsaanti ja mahdollisuudet osallistua kaavojen valmisteluun ovat merkittävästi parantuneet. Tässä suhteessa kehitys on mennyt eduskunnan toivomaan suuntaan. Eduskunta korosti kansalaisten osallistumisen kehittämistä erityisesti kansalaisten perusoikeuksien, kunnallisen päätöksenteon demokraattisuuden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen kannalta.

Osallistumisen kehittämisessä on keskeistä toisaalta sen vaikuttavuuden lisääminen ja toisaalta sen nykyistä rohkeampi suhteuttaminen kaavan merkitykseen.

Osallistumisen lisääntyminen ja laajentunut vuorovaikutus ovat muuttaneet suunnittelua ja tuoneet siihen epävarmuutta. Ristiriitojen käsittely ja konfliktitilanteiden hallinta korostuvat. Kaavaprosessien resurssitarpeen arviointi ja aikataulujen hallinta ovat vaikeutuneet.

10. Kaavojen valmisteluun liittyvien selvitysten ja vaikutusten arviointien johdosta alueidenkäytön ratkaisut perustuvat parempaan tietopohjaan kuin aikaisemmin. Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit tukevat suunnittelussa tehtäviä valintoja kaavaprosessin eri vaiheissa.

Selvitysten ja vaikutusten arviointien kohdentaminen olennaisten vaikutusten selvittämiseen tarvitsee kehittämistä ottaen huomioon eri kaavatasojen ja erilaisten suunnittelutilanteiden asettamat vaatimukset. Kehittämistarpeisiin liittyen tarvitaan erilaista ohjeistusta, tukiaineistoa ja pilottihankkeita. Tällainen hanke on esimerkiksi rannalle sijoittuvan vakituisen asutuksen vaikutusten selvittäminen.

11. Osallistumisen järjestämiseen, selvityksiin ja vaikutusten arviointiin käytetään merkittävästi aikaisempaa suurempi osuus suunnittelun resursseista. Tämän johdosta kaavaratkaisun ja sen vaihtoehtojen suunnitteluun jää aikaisempaa vähemmän resursseja. Suunnittelun laadun kannalta on tärkeää löytää oikea tasapaino kaavaprosessin eri osien kesken.

12. Poikkeamisia ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään aiempaa enemmän myös sellaisissa tilanteissa, joissa maankäytön järjestäminen tulisi ratkaista kaavoituksella. Selvitykset ovat myös osoittaneet, että hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi valitusteilse tulleista kuntien myönteisistä poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisusta melko suuri osa kumottiin. Poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen perusteita ja perusteluja on tarpeen kehittää ja niiden käyttöä edelleen seurata.

13. Rakennushankkeeseen ryhtyvän, pääsuunnittelijan ja rakennuksen muiden suunnittelijoiden sekä rakennustyöstä vastaavien vastuu ja tehtävät suhteessa rakentamisen viranomaisvalvontaan ovat selkeytyneet. Asetettujen kelpoisuusvaatimusten sekä rakentamisen laatua tukevien uusien työvälineiden arvioidaan antavan aikaisempaa paremmat edellytykset rakentamisen hyvälle lopputulokselle.

14. Rakentamisen teknistä tarkastusta on tarpeen tehostaa. Vuonna 2003 tapahtuneet kattorakenteiden neljä sortumaa merkitsivät suuronnettomuuden vaaraa ja johtivat onnettomuustapausten tutkintaan. Tässä yhteydessä todettiin säännökset sinällään riittäviksi, mutta rakentamisen teknistä tarkastusta on tarpeen tehostaa. Myös rakennusalan omin toimin on käytäntöjä syytä kehittää riskien paremmaksi arvioimiseksi ja niiden välttämiseksi niin hyvin suunnittelussa kuin rakentamisessakin.

15. Rakentamisen lupahallinnon sujuvuus on kohentunut. Lupien käsittely-aikoja on alkuvaiheen jälkeen saatu lyhentymään ja yhteistyö kunnan kaavoituksesta vastaavien viranhaltijoiden kanssa on kehittynyt. Yhteydet alueellisiin ympäristökeskuksiin ovat tihtentyneet ja ne on koettu hyödyllisiksi.

16. Pientalorakentamisessa tarvittavaan ohjaukseen ja neuvontaan olisi tarpeen suunnata lisää voimavaroja. Erityisesti valmistalotoimituksissa talokauppojen tekeminen ennen suunnittelijan valintaa ja yhteydenottoa rakennusvalvontaviranomaiseen hankaloittaa ohjausta. Rakentamisen tekniset viranomaismääräykset ovat käymässä ammatillisesti yhä vaativammiksi.

17. Kuntien hallinnon ja palvelujen tuottamisen muutokset heijastuvat myös rakennusvalvontaan. On tutkittava lain jo salliman omavalvonnan kehittämistä, tukeutumista nykyistä laajemmin yksityiseen osapuoleen teknisessä tarkastuksessa sekä verkottumista eri hallinto- ja asiantuntijatahojen kanssa. Myös rakennusvalvonnassa on varauduttava sähköiseen asiointiin.

18. Lainsäädäntö on asettanut tuntuvia haasteita rakentamisen ohjauksessa myös valtionhallinnolle. Valtakunnallisen rakennuspoliittisen ohjelman käsitelyn yhteydessä on voinut havaita, miten hallinto on hajanainen ja voimavaroiltaan niukka jo pelkästään talonrakentamisen alalla.

Alueellisten ympäristökeskusten toiminnan kehittäminen rakentamisen ohjauksessa on käynnistynyt. Lainsäädännön toteutumista kuvaavien mittareiden kehittäminen vaatisi rakennetun ympäristön tilan seuraamista keskushallinnossa samaan tapaan kuin luonnon ja ympäristön tilaa seurataan. Myös yhteyksiä kaavoituksen ja rakentamisen muun ohjauksen kesken on syytä edelleen kehittää.

19. Maapoliittinen lainsäädäntö tarjoaa riittävät välineet aktiiviseen maapolitiikkaan. Lainsäädännön tarjoamia maapoliittisia keinoja ei kuitenkaan käytetä riittävästi tonttitarjonnan turvaamiseksi kasvavilla kaupunkiseuduilla eikä tonttitarjonta kasvukeskusten kunnissa ole lisääntynyt. Eräät kunnat ovat yh-

dyskuntarakentamisen ja palvelujen järjestämisen kustannusten hillitsemiseksi joutuneet rajoittamaan tonttitarjontaa.

Maankäyttösopimusten käyttö on lain muutoksen myötä lisääntynyt. Kuntien raakamaatilanne on heikentymässä.

Kuntien tulee nykyistä aktiivisemmin käyttää lainsäädännön mahdollistamia maapoliittisia keinoja etenkin kasvavilla alueilla.

20. Verotuksellisilla keinoilla tulee edistää rakentamattomien rakennuspaikkojen käyttöön saamista. Tämän vuoksi tulee harkita kiinteistöveroä koskevien säännösten muuttamista niin, että väestöltään kasvavissa kunnissa rakentamattomiin rakennuspaikkoihin sovelletaan korotettua kiinteistöveroä ilman kunnan päätöstä.

21. Valituskaavojen osuus hyväksytyistä kaavoista on säilynyt ennallaan. Asemakaavoista, jotka ovat mm. tonttituotannon edellytysten kannalta keskeisiä, noin 7–9 % on valituskaavoja. Valituskaavojen suhteellinen osuus vaihtelee eri kuntien välillä. Pääkaupunkiseudulla valituskaavojen osuus on viime vuosina ollut selvästi alhaisempi kuin 1990-luvun puolivälissä.

Valitusten pitkät käsittelyajat ovat ongelma. Vuonna 2004 käsittelyajat ovat hie-man lyhentyneet, vaikkakaan eivät vielä riittävästi ja erot hallinto-oikeuksien välillä ovat liian suuret. Valitusten käsittelyä varsinkin yhteiskunnallisesti merkittävissä kaava-asioissa on tarpeen nopeuttaa.

Kaava- ja lupaprosessien nopeuttamiseksi ympäristöministeriö selvittää mahdollisuuksia valituslupamenettelyn käyttöönottamiseen jatkovalituksissa sellaisissa asiaryhmissä, joihin sen mahdollisesti voitaisiin katsoa soveltuvan.

22. Voimavarojen kehitys ei ole kaikilta osin ollut lain tavoitteiden kannalta suotuisa. Lain valmistelun yhteydessä korostettiin voimavarojen riittävyyden varmistamisen tarpeellisuutta kunnissa, maakuntien liitoissa, alueellisissa ympäristökeskuksissa ja hallintotuomioistuimissa. Tämä nähtiin tarpeelliseksi niin lain sisällöllisten tavoitteiden toteutumisen kuin hyvän palvelutasonkin kannalta.

Voimavarojen riittävyyteen tulee edelleen kiinnittää huomiota. Toisaalta niukkojen voimavarojen vallitessa niiden suuntaaminen keskeisimpiin tehtäviin on tärkeää. Voimavarojen tehokasta käyttöä on myös edistettävä mm. eri tahojen yhteistyötä parantamalla.

23. Lain toimivuuden seurantaa on tarpeen jatkaa. Seuraavan kokonaisarvion tekeminen on syytä antaa ulkopuolisen arvioijan tehtäväksi, kuten valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2003 katsoneet.

Sammanfattning och slutsatser

Markanvändnings- och bygglagen har varit i kraft i dryga fem år. Lagens verkningar på utvecklingen av samhällena och kvaliteten av miljön och byggandet visar sig i många avseenden först efter en längre tid. Redan nu kan dock bedömas att lagen huvudsakligen fungerat i enlighet med målsättningarna. Under uppföljningens lopp har det framkommit en rad bedömningar som antyder på att lagen förbättrat kvaliteten hos miljön och för byggandet. Verksamhetsformerna för planeringen har även förändrats i riktning mot mer öppenhet. Planeringssystemet för områdesanvändningen uppfattas erbjuda fungerande verktyg för varierande planeringssituationer både i tillväxtcentra och i andra delar av landet.

De samhälleliga förväntningarna på hur markanvändnings- och bygglagen skall fungera är mycket olika och ställvis motstridiga. Exempel på denna typ av frågor utgörs bl.a. av växelverkan, besvärsrätten och av att utredningarna är tillräckligt utförliga samt den tid som planläggnings- och tillståndprocesserna tar. Sålunda går det, beroende på synvinkeln, att framföra mycket varierande bedömningar över hur väl lagen fungerar. I den förestående värderingen har man eftersträvat att föra fram erfarenheter från olika parter och olika perspektiv. Utvärderingen har trots detta framför allt utgjort en helhetsvärdering.

Kompletteringen av markanvändnings- och bygglagstiftningen år 2003 med stadganden om ansvarsfördelningen över kostnaderna för genomförande av planer samt de mindre revideringarna år 2004 och 2005 har till dessa delar gjort att lagen fungerar bättre. För närvarande existerar inga behov till betydande ändringar av lagen. Vissa potentiella revideringsbehov har dock uppkommit i samband med uppföljningen. Till övriga delar kan de problem som framkommit i hur lagen fungerar och tillämpningen tacklas framförallt genom styrning och vidareutveckling av tillvägagångssätten.

Följande centrala värderingar och slutsatser har kunnat göras på basis av uppföljningen:

1. Planeringssystemet för områdesanvändningen fungerar huvudsakligen i enlighet med målsättningarna i lagen. Systemet erbjuder verktyg för olika slags planeringsbehov och -situationer inom olika typer av områden. Arbetsfördelningen mellan de olika planformerna har förtydligats vad avser uppgifterna och innehållskraven för respektive plantyp. I synnerhet har det gått att skönja att landskapsplanläggningen kraftigare koncentrerat sig på frågor i anknytning till landskapet eller regionen.

2. De riksomfattande målen för områdesanvändningen har i enlighet med deras syfte dragit upp riktlinjerna för områdesanvändningsfrågor av riksintresse och fungerat som redskap för förhandsstyrning av planläggningen. I någon mån har det förekommit problem i sammanjämkningen av riksomfattande och övriga mål.

3. Förutsebarheten av den tid planläggningsprocessen tar uppskattas ha försvagats. Detta uppfattas bero på bl.a. den ökade mängden deltagande och växelverkan, den ökade betydelsen av utredningar och konsekvensbedömningar samt av den långa behandlingstiden för besvaren.

Den utdragna planläggningsprocessen har ansetts försvåra en tillräcklig planläggning med avseende på tomtbehovet. Å andra sidan uppfattas planläggningen som en betydande faktor för inverkningarna på livsmiljön. Härvid betonas behovet av tillräckligt utförliga utredningar och konsekvensbedömningar samt en mångsidig växelverkan. Då är man även färdig att acceptera att detta tar tid.

Den tid som går till detaljplaneringen varierar både mellan kommunerna och inom kommunerna. Avsikten är att noggrannare utreda bakgrunden till dessa skillnader för att kunna ingripa i eventuella problem samt för att kunna sprida ut prov på god praxis. Miljöministeriet och Finlands Kommunförbund borde inleda en gemensam utredning i saken.

4. Markanvändnings- och bygglagen bedöms ge bättre förutsättningar än tidigare för förbättringen av miljöns kvalitet. Inverkningar i planläggningens innehåll och miljökvaliteten, som är förenliga med målsättningarna, uppfattas redan gå att skönja i synnerhet vad avser beaktandet av den bebyggda miljön och naturmiljön, tryggheten av en hälsosam miljö samt i frågor som ansluter sig till anordnandet av trafiken.

Vad avser samhällsstrukturen och tillgången till service kan en förändring mot det bättre inte på motsvarande sätt skönjas.

5. Beredskapen att genom planläggningsinstrument företa nödvändig styrning av placeringen av handeln har förbättrats i synnerhet med anledning av att landskapsplanläggningen fortskridit. Processen är fortfarande ofullbordad inom flera regioner, vilket försvårar styrningen. Utredningar av servicenätverken har befrämjat samarbetet i utvecklingen av servicestrukturen för handeln inom stadsregioner.

Storenheter för dagligvaruhandeln har styrts mer målmedvetet än tidigare mot stads- och kommuncentra samt till sekundärcentrum i stadsregioner. Styrningen av storenheter för specialhandeln och koncentrationer av affärer har däremot varit svårare.

Planläggningens medel räcker inte i sig självt till att trygga tillgången till närservice. Den förmånliga utvecklingen inom små butiker har till stor del berott på stadgandena om öppethållningstider.

6. Markanvändningen av stränder håller på att bli mer planerad i enlighet med lagens målsättningar. Ungefär 40 % av strandbyggandet baserar sig dock fortfarande på beslut om undantag, men mängden avtar ständigt. En ökning av den planerade användningen av stränder är fortfarande av nöden och föranleder allokering av resurser.

Emedan natur- och landskapsvärden betonats i planläggningen har detta även främjat målsättningarna för strandplaneringen. I medeltal har man även i planerna kunnat lämna tillräckligt med strandavsnitt som inte anvisats för byggande. En utmaning för den innehållsmässiga utvecklingen av strandplanläggningen anknyter bl.a. till möjligheterna att beakta rekreationsbehoven. Utmaningarna med strandgeneralplanläggning är särskilt betonade i små kommuner där resurserna för planläggning är ringa.

En större uppmärksamhet till översvämningsriskerna än tidigare borde fästas i samband med planläggningen, byggnadsordningarna och tillståndsbesluten.

7. Arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten inom styrningen av områdesanvändningen och byggandet är huvudsakligen fungerande. Övergången från fastställelseförfarandet av kommunernas planer till förhandsstyrning har visat sig vara en fungerande lösning. Kommunerna har utnyttjat den ökade beslutsmakten förhållandevis ansvarsfullt. Skillnader mellan kommuner existerar naturligtvis i detta avseende. En del av kommunerna har aktivt gått inför att utveckla verksamheten medan det i en del kommuner existerar behov för utveckling av tillvägagångssätten och sakkunskapen.

De regionala miljöcentralerna har huvudsakligen lyckats i sin styrningsuppgift gällande markanvändningen och byggandet. Behov för utveckling existerar bl.a. med att ställningstagandena är konsekventa och framförs i rätt tid. Inom vissa miljöcentraler borde man även fästa mer uppmärksamhet vid att utveckla kunskandet och vid att skapa ett klimat för konstruktivt samarbete.

Även i fortsättningen finns det anledning att följa upp hur myndighetssamarbetet fungerar både i allmänhet och inom olika områden.

Utvecklingsdiskussionerna har huvudsakligen uppfattats som en nyttig samarbetsform. Bland annat de sätt på vilka diskussionerna anpassas behoven för olika kommuner borde utvecklas. Även de förtroendevaldas deltagande i diskussionerna borde ökas.

8. Myndigheternas samråd är viktiga för samarbetet mellan myndigheter. Genom samråden har de statliga myndigheternas målsättningar med avseende på planen förmedlats åt kommunerna och landskapsförbunden. Vidare har samråden gett mervärde för planeringen. De statliga sektormyndigheterna har deltagit i myndigheternas samråd med större engagemang än tidigare.

Centrala punkter som bör utvecklas är hur myndigheternas samråd under det inledande skedet fungerar, arbetsfördelningen mellan myndigheternas samråd och de övriga planförhandlingarna samt de praktiska arrangemangen för myndigheternas samråd, bl.a. att underlaget för samråden sänds i tid.

9. Medborgarnas tillgång till information och möjligheter att delta i beredningen av planerna har märkbart förbättrats. I detta avseende har utvecklingen gått i den riktning som önskades av riksdagen. Riksdagen betonade utvecklingen av medborgarnas deltagande, särskilt med avseende på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, demokratin inom det kommunala beslutsfattandet samt stärkandet av medborgarsamhället.

Då deltagandet utvecklas är det av central betydelse å ena sidan att inverkan av deltagandet ökas men å andra sidan att den mer vågat ställs i proportion till planens betydelse.

Det ökade deltagandet och den utbredda växelverkan har ändrat på planeringen och medfört osäkerhet. Hanteringen av motstridigheter och konfliktsituationer har blivit mer betonat. Bedömningen av planprocessens resursbehov och kontrollen av tidtabellen har i sin tur försvårats.

10. Med anledning av de utredningar och konsekvensbedömningar som avslutar sig till planerna bygger markanvändningsavgörandena på en bättre

kunskapsbas än tidigare. Utredningarna och konsekvensbedömningarna stöder de val som görs i olika skeden av planläggningsprocessen.

Fokuseringen av utredningarna och konsekvensbedömningarna till att utreda de väsentliga inverkningarna är i behov av utveckling med beaktande av de varierande kraven som ansluter sig till olika plannivåer och planeringssituationer. Utvecklingsbehoven föranleder olika typer av instruktioner, stödande material och pilotprojekt. Ett exempel på de sistnämnda är utredningen av konsekvenserna av permanent bebyggelse på stränder.

11. En märkbart större andel av resurserna för planeringen, jämfört med tidigare, allokeras till anordnandet av deltagande samt till utredningar och konsekvensbedömningar. Med anledning av detta kvarstår mindre resurser än tidigare för planeringen av planlösningen och dess alternativ. Med avseende på kvaliteten för planeringen är det viktigt att hitta en rätt balans mellan de olika delarna i planprocessen.

12. Undantag och avgöranden om planeringsbehov används i större utsträckning än tidigare även i sådana situationer där markanvändningen borde ha avgjorts genom planläggning. Utredningarna har även visat att en förhållandevis stor andel av de bifallande besluten som kommunerna fattat om undantag och avgöranden om planeringsbehov som avgjorts i förvaltningsdomstolarna har upphävts. Det är av nöden att utveckla grunderna och motiveringarna i samband med undantag och avgöranden om planeringsbehov samt att även i fortsättningen uppfölja användningen av dessa.

13. Ansvaret och uppgifterna för den som påbörjar ett byggprojekt, huvudprojekteraren och byggnadens övriga projekterare samt för de som ansvarar för byggnadsarbetet har blivit tydligare vad avser myndighetsövervakningen av byggandet. De uppställda behörighetskraven samt de nya arbetsredskapen som stöder ett kvalitativt byggande uppfattas ge bättre förutsättningar för ett gott slutresultat.

14. Det föreligger behov för en intensifiering av den tekniska inspektionen av byggandet. De fyra rasen av takbyggnader som inträffade år 2003 innebar en fara för storolycka och resulterade i undersökningar av olycksfallen. I detta samband konstaterades stadgandena i sig vara tillräckliga. Däremot existerar ett behov för effektivisering av den tekniska granskningen av byggande. Även inom byggnadsbranschen borde man på egenhand utveckla praxis i riktning mot en bättre riskvärdering och undvikande av risker såväl inom planering som byggande.

15. Tillståndsförfarandet för byggandet har framskridit bättre. Behandlingstiderna för tillstånden har efter inledningsskedet förkortats, samarbetet med de kommunala tjänstemännen som ansvarar för planläggningen har utvecklats och kontakterna till de regionala miljöcentralerna har intensifierats och uppfattats nyttiga.

16. Det föreligger ett behov att rikta mera resurser till styrning och rådgivning av småhusbyggen. I synnerhet i samband med leveranser av elementhus försvåras styrningen med anledning av att huset inhandlas innan planeraren valts och man varit i kontakt med byggnadsövervakningen. Även de tekniska myndighetsföreskrifterna för byggande börjar bli yrkesmässigt allt mer krävande.

17. Förändringarna i kommunalförvaltningen och sättet att producera tjänster speglar sig även på byggnadsövervakningen. Vidareutvecklingen av den egentillsyn som lagen redan tillåter bör undersökas. Därtill bör man utreda möjligheterna att i större utsträckning än för närvarande stöda sig på en privat part i de tekniska undersökningarna samt möjligheten till nätverksbildning med olika förvaltnings- och sakkunnigparter. Även i byggnadstillsynen bör man bereda sig på elektronisk kommunikation.

18. Lagstiftningen ställer kännbara utmaningar även för statsförvaltningen vad gäller styrningen av byggandet. I samband med behandlingen av det riksomfattande byggpolitiska programmet har det kunnat skönjas hur splittrad och knappt finansierad förvaltningen är redan enbart vad avser husbyggnadssektorn.

Man har börjat utveckla de regionala miljöcentralernas verksamhet inom styrningen av byggandet. För att kunna utveckla mätare för hur lagstiftningen fullföljts borde den byggda miljöns tillstånd uppföljas på motsvarande sätt som naturens och miljöns tillstånd kartläggs. Dessutom är det av nöden att vidareutveckla sambanden till planläggningen och den övriga styrningen av byggandet.

19. Den markpolitiska lagstiftningen erbjuder tillräckliga redskap för en aktiv markpolitik. De markpolitiska redskap som lagstiftningen tillhandahåller används dock inte i tillräcklig utsträckning för att säkerställa ett tillräckligt tomtutbud inom de växande stadsorterna. Tomtutbudet inom kommunerna för tillväxtcentra har inte heller tilltagit. Vissa kommuner har tvingats begränsa tomtutbudet för att hålla tillbaka kostnaderna för samhällsbyggandet och serviceutbudet.

Markanvändningsavtal utnyttjas i större grad än innan lagändringen. Kommunernas tillgång till oförädlad mark håller på att försämrans.

Kommunerna bör mer aktivt än för närvarande i synnerhet inom växande regioner utnyttja de markpolitiska medel som lagstiftningen erbjuder.

20. Ibruktagandet av obebyggda byggplatser bör befrämjas genom beskattningsmässiga medel. Med anledning av detta bör man överväga en förändring av stadgandena om fastighetsskatt så att en förhöjd fastighetsskatt utan kommunens beslut inom, till befolkningsmängden, växande kommuner riktas på obebyggda byggplatser.

21. Andelen planer som man anfört besvär över har förblivit oförändrad. Andelen detaljplaner som det anförts besvär över är cirka 7–9 %. Detaljplanerna är bl.a. med avseende på förutsättningarna för tomtproduktionen de mest centrala. Proportionellt sett existerar det kommunvisa variationer i andelen av planer som det anförts besvär över. Inom huvudstadsregionen har andelen av dessa planer varit tydligt lägre än under mitten av 1990-talet.

Den långa behandlingstiden av besvären utgör ett problem. Under år 2004 har behandlingstiderna förkortats något, men inte i tillräcklig utsträckning. Därtill är skillnaderna mellan olika förvaltningsdomstolar för stora. Det föreligger ett behov av att tillskynda behandlingen av besvären i synnerhet i samband med planer som är samhälleligt betydande.

Miljöministeriet utreder möjligheterna att införa besvärstillståndsförfarande i fortsatta besvär inom sådana kategorier av ärenden som det sannolikt kunde tänkas lämpa sig för. Avsikten är att tillskynda plan- och tillståndprocesserna.

22. Utvecklingen av resurserna har inte till alla delar varit förmånliga för lagens målsättningar. I anslutning till beredningen av lagen betonades behovet av att tillförsäkra att tillräckliga resurser existerar inom kommunerna, landskapsförbunden, de regionala miljöcentralerna och förvaltningsdomstolarna. Detta ansågs nödvändigt med anledning av lagens målsättningar och en god servicestandard.

Även i fortsättningen bör man fästa uppmärksamhet vid att det finns tillräckliga resurser. Å andra sidan när resurserna är knappa är det av vikt att de riktas till de mest centrala uppgifterna. Vidare bör man effektivisera användningen av resurser bl.a. genom att förbättra samarbetet mellan olika parter.

23. Det är påkallat att fortsätta uppföljningen av hur lagen fungerar. Det finns skäl att överlåta den följande bedömningen att göras av en utomstående, vilket även framförts av statsrevisorerna i deras berättelse för år 2003.

Lähdeluettelo

- Arola, Tuija. 2001. Tonttituotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliitto.
- Arola, Tuija. 2002. Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Kansalaisyhteiskunnan, suunnittelun ja päätöksenteon kohtaaminen maankäytön suunnittelussa. Suomen Kuntaliitto.
- Bäcklund, Pia–Maury, Jon–Vuolanto, Timo. 2002. Helsingin yleiskaava 2002. Tutkimus asukkaiden osallisuudesta kaupungin kehittämisessä. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2002:12.
- Erkkilä, Elina. 2004. Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003.
- Hakaste, Harri. 2003. Rakentamismääräyskokoelman toimivuuskysely. Ympäristöministeriö, asunto- ja rakennusosasto.
- Heinilä, Aleks. 2005. Poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisut hallintolainkäytössä. Suomen ympäristö 785.
- Helminen, Ville–Mäenpää, Milla. 2005. Rakennuslupien kohdentuminen suhteessa asemakaavaan ja taajamaan vuosina 2000–2003. www.ymparisto.fi/Syke > Tutkimus > Hankkeet ja tulokset. Suomen ympäristökeskus.
- Jylhä, Sanna–Riipinen, Jouko. 2003. Maankäyttö- ja rakennuslain rantayleiskaavoja koskeva selvitys. Suomen ympäristö 615.
- Jylhä, Sanna. 2004. Maankäyttö- ja rakennuslain rantayleiskaavoja koskevan selvityksen täydennys. www.ymparisto.fi > Maankäyttö ja rakentaminen > Maankäytön suunnittelu > Yleiskaavoitus > Maankäyttö- ja rakennuslain rantayleiskaavoja koskevan selvityksen täydennys.
- Kallio, Minna–Kaartinen, Minna. 2005. Seutukaavojen ja maakuntakaavojen sisällön vertailu rakentamiseen ja virkistykseen varatuilla alueilla. Julkaisematon moniste 4.4.2005. Suomen ympäristökeskus.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. 2005. Kaupan työryhmän mietintö. KTM Julkaisuja 17/2005
- Kiuru, Pertti–Mankinen, Reijo–Niilola, Kari–Pulkkinen Matti–Riipinen, Toni. 2004. Vähittäiskaupan kansainvälistyminen ja tehokkuus - case päivittäistavarakauppa. LTT sarja B 171.
- Laine, Ritva. 2004. Tonttituotannon ongelmat kunnissa 2. Suomen Kuntaliitto.
- Laine, Ritva–Hurmeranta, Ulla–Mynttinen, Marjut. 2005a. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Suomen Kuntaliitto
- Laine, Ritva–Hurmeranta, Ulla–Mynttinen, Marjut. 2005b. Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset ympäristön laatuun. Suomen Kuntaliitto.
- Lammi, Kalevi. 2005. Rakennusvalvonnan topten 2005. Tampereen kaupunki, yhdyskuntapalvelut/rakennusvalvonta. Muistio.
- Lindström, Henna. 2002. Selvitys maakuntakaavojen osallistumis- ja arviointisuunnitelmista. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto. Muistio.
- Lindström, Henna. 2004. Osallistuminen maakuntakaavoituksessa. Pro gradu-tutkielma. Helsingin yliopisto, Maantieteen laitos.
- Mikkonen-Young, Leena–Lehmuspuisto, Vuokko. 2004. Yleiskaavayhteistyön saavutukset ja sudenkuopat. Suomen ympäristö 665.
- Museovirasto. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain seuranta. Kulttuuriympäristö, Museovirasto ja museot. Julkaisematon moniste 4.4.2005.
- Mäkikyrö, Tapani. 2004. Ehdotusten laatiminen rakennusten rakenteellisen turvallisuuden varmistamiseksi. Oulun kaupunki, rakennusvalvontavirasto. Loppuraportti.
- Määttä, Tuuli. 2005. Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta. Suomen ympäristö 784.
- Niilola, Kari–Pulkkinen, Matti–Riipinen, Toni–Leminen, Seppo–Kiuru, Pertti. 2003. Vähittäiskaupan kansainvälistyminen ja sen vaikutukset Suomessa. LTT sarja B 168.
- Oikeusministeriö. 2004. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittävissä asioissa. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2004:1
- Paldanius, Jari–Tallskog, Lasse. 2003. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttöävoitteiden toteuttajina. Suomen ympäristö 642.

- Peltonen, Lasse–Manninen, Rikhard. 2005. Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa. Osa II. *www-kyselyn ja tapaustutkimusten tulokset*. Käsikirjoitusluonnos 22.6.2005.
- Pientalorakentamisen kehittämiskeskus PRKK ry. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus pientalorakentajan näkökulmasta.
- Pientaloteollisuusyhdistys PTT ry. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki pientalorakentamisen näkökulmasta. Palautetyöryhmän muistio.
- Puustinen, Sari–Hirvonen, Jukka. 2005. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. AKSU. Suomen ympäristö 782.
- Päivänen, Jani–Kohl, Johanna–Manninen, Rikhard–Sairinen, Rauno–Kyttä, Marketta. 2005. Sosiaalisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Suomen ympäristö 766.
- Rakennusteollisuus RT ry. 2005. Jäsenkysely maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Muistio 21.3.2005/Leena Eranti.
- Santasalo, Tuomas–Koskela, Katja–Pajulahti, Minna–Tulkki, Katri. 2003. Kokemuksia vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksesta. Suomen ympäristö 679.
- Staffans, Aija. 2004. Vaikuttavat asukkaat: Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. YTK julkaisuja A 29.
- Strandell, Anna. 2005. Asukasbarometri 2004. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Suomen ympäristö 746.
- Suomen Arkkitehtiliitto ry SAFA. 2004. Pääsuunnittelijakysely 2004. Arkkitehdeille suunnattu kysely pääsuunnittelijajärjestelmän toimivuudesta.
- Suomen Kuntaliitto. 2002a. Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta. Osa 1. Kaavoitus. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke.
- Suomen Kuntaliitto. 2002b. Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta. Osa 2. Rakennusvalvonta. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke.
- Suomen Kuntaliitto. 2003a. Kunnan ja maakunnan liiton välinen yhteistyö maankäytön suunnittelussa. Kysely 2003.
- Suomen Kuntaliitto. 2003b. Rakennusvalvontakysely.
- Suomen Kuntaliitto. 2003c. Rakennusjärjestysselvitys.
- Suomen Kuntaliitto. 2005a. Kiinteistö- ja mittaustoimen tilasto.
- Suomen Kuntaliitto–Ympäristöministeriö. 2005b. Tonttibarometri.
- Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry–Rakennusteollisuus RT ry. 2004. Kysely maankäyttösopimuksista.
- Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry–Suomen Kiinteistöliitto ry–Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry–Suomen Kauppakeskusyhdistys ry–Rakennusteollisuus RT ry. 2005. Kysely maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta.
- Takalo-Eskola, Tapio. 2005. Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto. Suomen ympäristö 786.
- Valtioneuvoston kanslia. 2002. Kansallinen rakennuspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2002/1.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003. 2004.
- Wallin, Sirkku–Ristisuo, Hanna. 2005. Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta. Kansalaisjärjestökysely 2005. Suomen ympäristö 783.
- Wesamaa, Pekka. 1998. Kaavojen laatimisajat 1995–1996. Suomen ympäristö 272.
- Wähä, Susanna. 2004. Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693.
- Ympäristöministeriö. 2000a. Pientalotyömaan valvonta ja tarkastusasiakirja. Ympäristöopas 76.
- Ympäristöministeriö. 2000b. Kerrosalan laskeminen. Ympäristöopas 72.
- Ympäristöministeriö. 2001. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista. Ympäristöministeriön moniste 78.
- Ympäristöministeriö. 2002a. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565.
- Ympäristöministeriö. 2002b. Ekologinen kestävyys rakennusallalla.
- Ympäristöministeriö. 2004. Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöopas 115.
- Ympäristöministeriö. 2005a. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 154.
- Ympäristöministeriö. 2005b. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Maakuntien liitoille tehdyn kyselyn tulokset. Ympäristöministeriön moniste 157.

Ympäristöministeriö. 2005c. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arviointiseminaari 14.4.2005.

Ympäristöministeriö. 2005d. Kysely rakennustarkastuspäivillä.

Ympäristöministeriö. 2005e. Rantojen maankäytön suunnittelu. Ympäristöopas 120.

Ympäristöministeriö. 2005f. Kansallinen rakennuspoliittinen ohjelma. Seurantaryhmän väliraportti. Ympäristöministeriön moniste 151.

Ympäristöministeriö. 2005g. Puurakentamisen edistämishjelma 2004–2010. Työryhmän ehdotus. Ympäristöministeriön moniste 147.

Ympäristöministeriö–Rakennustieto Oy. 2004. Rakennustarkastuskirja – suunnittelusta toteutukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimeenpanoon liittyviä julkaisuja

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -sarja:

Opas 1

Kaavamerkinnät

Opas 2

Suositus paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tulkinnasta

Opas 3

Asemakaavan selostus

Opas 4

Kaupan suuryksiköiden vaikutusten selvittäminen ja arviointi

Opas 5.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

Opas 6

Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa

Opas 7

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

Opas 8

Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa

Opas 9

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa

Opas 10

Maakuntakaavamerkinnät ja -määräykset

Opas 11

Yleiskaavamerkinnät ja -määräykset

Opas 12

Asemakaavamerkinnät ja -määräykset

Suomen rakentamismääräyskokoelma

Sisällys 1.1.2005

A YLEINEN OSA

A1	Rakennustyön valvonta	Määräykset ja ohjeet	2000
A2	Rakennuksen suunnittelijat ja suunnitelmat	Määräykset ja ohjeet	2002
A4	Rakennuksen käyttö- ja huolto-ohje	Määräykset ja ohjeet	2000
A5	Kaavamerkinnät	Määräykset	2000

B RAKENTEIDEN LUJUUS

B1	Rakenteiden varmuus ja kuormitukset	Määräykset	1998
B2	Kantavat rakenteet	Määräykset	1990
B3	Pohjarakenteet	Määräykset ja ohjeet	2004
B4	Betonirakenteet	Ohjeet	2005
B5	Kevytbetoniharkkorakenteet	Ohjeet	1987
B6	Teräsohuttlevyrakenteet	Ohjeet	1989
B7	Teräsrakenteet	Ohjeet	1996
B8	Tiilirakenteet	Ohjeet	1989
B9	Betoniharkkorakenteet	Ohjeet	1993
B10	Puurakenteet	Ohjeet	2001
*	Eurocode-esistandardien kansalliset soveltamisasiakirjat (NAD)		

C ERISTYKSET

C1	Ääneneristys ja meluntorjunta rakennuksessa	Määräykset ja ohjeet	1998
C2	Kosteus	Määräykset ja ohjeet	1998
C3	Rakennuksen lämmöneristys	Määräykset	2003
C4	Lämmöneristys	Ohjeet	2003

D LVI JA ENERGIATALOUS

D1	Kiinteistöjen vesi- ja viemärlaitteistot	Määräykset ja ohjeet	1987
D2	Rakennusten sisäilmasto ja ilmanvaihto	Määräykset ja ohjeet	2003
D3	Rakennusten energiatalous	Määräykset ja ohjeet	1978
D4	LVI-piirrosmerkit	Ohjeet	1978
D5	Rakennusten lämmityksen tehon- ja energiatarpeen laskenta	Ohjeet	1985
D6	Kvv-työnjohtaja	Määräykset	1990
D7	Kattiloiden hyötysuhdevaatimukset	Määräykset	1997

E RAKENTEELLINEN PALOTURVALLISUUS

E1	Rakennusten paloturvallisuus	Määräykset ja ohjeet	2002
E2	Tuotanto- ja varastorakennusten paloturvallisuus	Ohjeet	1997
E3	Pienet savuhormit	Ohjeet	1988
E4	Autosuojien paloturvallisuus	Ohjeet	1997
E7	Ilmanvaihtolaitosten paloturvallisuus	Ohjeet	2004
E8	Muuratut tulisijat	Ohjeet	1985
E9	Kattilahuoneiden ja polttoainevarastojen paloturvallisuus	Ohjeet	1997

F YLEINEN RAKENNUSSUUNNITTELU

F1	Esteetön rakennus	Määräykset ja ohjeet	2005
F2	Rakennuksen käyttöturvallisuus	Määräykset ja ohjeet	2001

G ASUNTORAKENTAMINEN

G1	Asuntosuunnittelu	Määräykset ja ohjeet	2005
G2	Valtion tukema asuntorakentaminen	Määräykset ja ohjeet	1998

Tietoja eräistä seuranta- ja palveluvista selvityksistä

Kokemuksia ja arvioita maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta on seuran yhteydessä koottu lukuisten selvitysten, kyselyjen ja seminaarien muodossa. Ympäristöministeriön selvitysten ja kyselyjen lisäksi tietoja on koottu useiden muiden tahojen selvityksistä ja kyselyistä.

Lähteenä käytetty aineisto ilmenee lähdeluettelosta. Tässä liitteessä kuvataan yksityiskohtaisemmin eräitä keskeisiä selvityksiä ja kyselyjä.

Ympäristöministeriö

Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003

Suomen ympäristö 693
Susanna Wähä, Joensuun yliopisto

Tutkimuksessa selvitettiin kaava-, poikkeamis- ja suunnittelutarvapäätöksistä tehtyjä valituksia. Selvityksen kohteena oli noin 800 oikeustapausta, jotka käsittivät sekä hallinto-oikeuksien että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja.

Selvityksen kohteena olivat:

- päätösten määrät
- eri valittajaryhmien valitusoikeuden käyttö
- valitusperusteet
- valitusten käsittelyajat
- valitusten menestyminen hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus • AKSU

Suomen ympäristö 782
Sari Puustinen ja Jukka Hirvonen, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK), Teknillinen korkeakoulu (TKK), Projektin johtajana toimi osastopäällikkö, DI Pasi Rajala (Maa ja Vesi Oy).

Laaja kyselytutkimus kuntien ja maakuntien liittojen kaavoittajille, kaavoituskonsulteille sekä alueellisille ympäristökeskuksille ja kaavoitukseen osallistuville muille valtion viranomaisille.

Kyselyyn vastaajat ja palautusosuudet kohderyhmittäin:

	<i>lähti</i>	<i>palautui</i>	<i>palautusosuus, %</i>
kuntien kaavoittajat	759	290	38,2
maakuntakaavoittajat	92	34	37,0
ympäristöhallinto	145	53	36,6
valtionhallinnon			
viranomaiset ym.	121	32	26,4
konsultit	117	27	23,1
yhteensä	1234	436	35,3

Keskeiset teemat:

- eri kaavatasojen roolit,
- kaavatasojen välisen työnjaon ja kaavojen keskinäisen ohjaussuhteen toimivuus,
- kaavajärjestelmän käyttö ja toimivuus erilaisissa tilanteissa,
- valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) merkitys kaavoituksessa ja niistä saadut kokemukset,
- eri kaavatasojen rooli selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kannalta sekä
- suunnittelujärjestelmän toimivuus ja kaavatasojen erot eri osallisryhmien kannalta.

Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta Kansalaisjärjestökysely 2005

Suomen ympäristö 783

Sirkku Wallin ja Hanna Ristisuo, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK), Teknillinen korkeakoulu (TKK)

Kyselyllä selvitettiin kansalaisjärjestöjen kokemuksia maankäyttö- ja rakennuslain osallistumista koskevien tavoitteiden toteutumisesta. Kysely tehtiin helmikuussa 2005. Se kohdistettiin seuraaville järjestöille:

- Finlands svenska Hembygdsförbund
- Finlands svenska Marthaförbund
- Maa- ja kotitalousnaisten Keskus
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- Marttaliitto
- Natur och Miljö
- Suomen Kotiseutuliitto
- Suomen Kylätoiminta
- Suomen Latu
- Suomen Luonnonsuojeluliitto
- Suomen Omakotiliitto
- Suomen Partiolaiset
- Suomen Veneilyliitto

Kysely lähetettiin yhteensä 2887 yhdistykselle. Vastauksia saatiin 797 kappaletta, joten vastausprosentti oli 27. Vastausprosentti vaihteli järjestöittäin noin 20 prosentista 40 prosenttiin.

Kyselyssä tiedusteltiin seuraavia asioita:

- mistä oli saatu tietoa kaavoituksesta, mikä oli merkittävin tiedonsaantikanava ja tarvittaisiinko tietoa lisää,
- oliko yhdistys osallistunut kaavoitukseen, minkälaiseen kaavaan, millä tavoin, mihin se oli pyrkinyt vaikuttamaan kaavahankkeessa, mitkä olivat tärkeimmät vaikutuskeinot sekä miten yhdistyksen näkemykset oli otettu huomioon ja
- olivatko kunnan, maakunnan tai yhdistyksen toimintatavat kaavoitusasioissa muuttuneet parin viimeisen vuoden aikana.

Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta.

Suomen ympäristö 784

Tuuli Määttänen, Keski-Suomen ympäristökeskus

Kyselyllä selvitettiin, miten alueelliset ympäristökeskukset toimivat yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa MRL:n mukaisissa tehtävissä

Kysely toteutettiin syksyllä 2004 sähköpostikyselynä, ja se kohdistettiin kaikkien ympäristökeskusten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tärkeimmille asiakkaille ja yhteistyötahoille. Kysely lähetettiin yhteensä 1433 henkilölle. Vastauksia saatiin 603 kappaletta, jolloin vastausprosentti oli 42. Kaikista vastauksista 64 % saatiin kunnilta. Korkein vastausprosentti (43 %) oli kuntien kaavoittajilla ja rakennustarkastajilla sekä maakuntakaavoittajilla.

Kysely lähetettiin seuraaville tahoille:

- kuntien kaavoittajat ja rakennustarkastajat
- maakuntien liittojen maakuntakaavoittajat
- valtion viranomaiset
- kaavakonsultit
- elinkeinoelämän edustajat
- kansalaisjärjestöt

Kysymykset koskivat

- ympäristökeskusten tehtäviä ja palveluja
- kehittämiskeskusteluja
- viranomaisneuvotteluja
- ympäristökeskuksen roolia ja toimintatapoja
- odotuksia ympäristökeskusta kohtaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kysely alueellisille ympäristökeskuksille.

Ympäristöministeriön moniste 154

Matti Laitio ja Pirkko Keränen, YM

Kysely tehtiin noin 75 alueidenkäytön ohjaustehtävissä alueellisissa ympäristökeskuksissa toimivalle henkilölle. Vastauksia saatiin 45 vastausprosentin ollessa 60 %.

Keskeiset teemat olivat:

- ohjausjärjestelmän toimivuus
- kaava- ja lupajärjestelmän suhde
- kulttuuriympäristön huomioon ottaminen
- kunnan ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyön kehittyminen
- kokemukset kehittämiskeskusteluista ja viranomaisneuvotteluista
- ympäristökeskusten asiantuntemuksen kehittämistarpeet.

Kyselyssä käytettiin osittain samoja kysymyksiä kuin edellisessä vastaavassa kyselyssä vuonna 2001. Mukana oli osittain myös samoja kysymyksiä kuin ympäristökeskusten sidosryhmille tehdyssä kyselyssä.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kysely maakuntien liitoille.

Ympäristöministeriön moniste 157

Harri Pitkäranta, YM ja Jukka Hirvonen, YTK

Kyselyllä selvitettiin maakuntien liittojen resursseja maakuntakaavoitustehtävissä sekä liitoissa toimivien asiantuntijoiden kokemuksia maakuntakaavoituksesta. Resursseja koskeva osio lähetettiin kuhunkin maakunnan liittoon. Toinen osio lähetettiin 90 maakuntakaavoittajalle. Vastauksia saatiin 44 vastausprosentin ollessa 49 %.

Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet kaavoituksessa. Osa II: www-kyselyn ja tapaustutkimusten tulokset

Suomen ympäristö 723

Lasse Pelttonen ja Rikhard Manninen, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK), Teknillinen korkeakoulu (TKK)

Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää paremmin suomalaisia maankäytön konflikteja, niiden syntyä, syitä ja erityispiirteitä, etsiä suomalaiseen kaavoitusmenettelyyn soveltuvia konfliktien ratkaisumalleja ja avata keskustelua konfliktien hallinnasta suomalaisessa suunnittelukulttuurissa.

Tutkimuksen ensimmäisen vaiheen tulokset on julkaistu Suomen ympäristö-sarjan verkkojulkaisuna. Maankäytön konfliktit ja niiden ratkaisumahdollisuudet. Osa I: Katsaus käsitteisiin ja kirjallisuuteen.

Tutkimukseen liittyy valtakunnallinen sähköpostikysely suomalaisista maankäytön konflikteista eri toimijaryhmille: kuntien ja maakuntien liittojen kaavoittajille, valtion viranomaisille, rakennus- ja kiinteistöalan yrityksille, kaavakonsulteille ja kansalaisjärjestöille. Tämän lisäksi on analysoitu neljä kaavatapausta, joihin liittyy konflikti (Pihlajaharjun alue/Kuopio, Mustion ruukin alue/Karjaa, Sundsbergin kaavoitus/Kirkkonummi, eteläisen ohitustien suunnittelu/Lahti). Tutkimuksen toiseen vaiheen tulokset julkistaan vuonna 2005 Suomen ympäristösarjassa.

Kysely rakennustarkastajille

Heikki Aho ja Jouni Vastamäki

Kysely toteutettiin maaliskuussa 2005 Rakennustarkastusyhdistys RTY ry:n vuositain järjestämien rakennustarkastuspäivien yhteydessä. Kyselyyn vastasi 128 kuntien rakennusvalvonnassa toimivaa henkilöä.

Kyselyn teemat liittyivät maankäyttö- ja rakennuslain keskeisten rakentamisen parempaan laatuun tähtäävien työkalujen ja menettelyiden toimivuuteen. Lisäksi kyselyssä oli esillä rakennusvalvonnan voimavaroihin ja toimintaedellytyksiin liittyviä asioita.

Suomen Kuntaliitto

Rakennusvalvontakysely 2003.

Markku Axelsson, Ulla Hurmeranta, Marjut Mynttinen

Kysely osoitettiin kuntien rakennusvalvonnalle. Vastausprosentti oli 57 %.

Kyselyn keskeiset teemat:

- rakennusvalvonnan hallinto ja päätösvalta
- rakennusvalvonnan voimavarat ja rakennustarkastajan muut tehtävät
- viranomaistoiminnat ja -käytännöt sekä kuntien rakennusvalvontayhteistyö
- rakennusvalvontataksat ja toiminnan kate
- maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen kunnissa

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus kunnissa. Kuntaliiton kysely 2005

Ritva Laine, Ulla Hurmeranta, Marjut Mynttinen

Kysely osoitettiin kaikkien kuntien kaavoituksesta vastaavalle. Vastausprosentti oli 72 %.

Kyselyn keskeiset teemat:

- kaavoituksen keston kehittyminen kunnissa
- kuntien kaavoitusresurssit ja niiden käyttö
- kaavoituksen kumppanuushankkeet ja niiden yleisyys
- konsulttien käyttö kaavoitustehtävissä

Maankäyttö- ja rakennuslain vaikutukset ympäristön laatuun. Kuntaliiton kysely 2005

Ritva Laine, Ulla Hurmeranta, Marjut Mynttinen

Kysely tehtiin noin 70 kaavoituksen asiantuntijalle kunnissa, maakuntien liitoissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa. Vastausprosentti oli 63 %.

Kyselyn keskeiset teemat:

- asiantuntemuksen hyödyntäminen kaavoituksessa
- yhteistyön järjestäminen kaavoituksessa
- eri tavoitteiden ja sisältövaatimusten huomioon ottamisen tasapaino
- ristiriitojen hallinta kaavaprosessissa
- kaavaprosessin ennakoitavuus ja aikataulujen hallinta
- kaavaprosessin vaikutus päätöksenteon laatuun
- tavoitteiden saavuttaminen kaavoituksessa

Muita selvityksiä ja kyselyjä

Kysely MRL:n toimivuudesta.

Suomen Toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry, Suomen Kiinteistöliitto ry, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry, Suomen Kauppakeskusyhdistys ry ja Rakennusteollisuus ry.

Kyselyn tiedonkeruun ja raportoinnin suoritti Promenade Research Oy.

Kysely lähetettiin sen suorittaneita organisaatioita edustaville rakennuttaja-, rakennusteollisuus- ja urakoitsijatahoille sekä eräille kuntien ja valtion viranomaisille. Vastaajia oli yhteensä 109. Heistä 41 % edusti rakennuttajatahoa, 42 % rakennusteollisuutta tai rakennusurakoitsijatahoa ja 14 % kunnan tai valtion viranomaisia.

Keskeisiä teemoja olivat:

- kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyn toimivuus ja vaikutusten arviointi
- kaavojen sisältökysymykset ja maanomistajan tarpeiden huomioon ottaminen
- maankäyttösopimukset ja muut kunnan ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot
- rakennusvalvonnan ja lupamenettelyn toimivuus.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus pientalorakentajan näkökulmasta.

Jukka Jaakkola ja Timo Kujala, Pientalorakentamisen kehittämiskeskus PRKK ry.

Kyselytutkimus tehtiin keväällä 2005 PRKK ry:n jäsenistölle. Kokonaisvastaajamäärä oli 404 kpl. Näistä suunnitteluvaiheessa oli 148 ja rakennusvaiheessa 143 vastaajaa. Käyttöönottokatselmuksen ilmoitti pidetyksi 111 vastaajaa.

Kyselyssä kerättiin pientalorakentajien kokemuksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta ja siinä olevien uusien, parempaan rakentamisen laatuun tähtäävien työkalujen ja menettelyiden toimivuudesta.

Keskeiset teemat olivat:

- rakennushankkeeseen ryhtyvän huolehtimisvelvollisuuden toteutuminen,
- pääsuunnittelijajärjestelmän toimivuus,
- rakennustyönaikainen valvonta sekä
- kokemuksia rakennuksen käyttö- ja huolto-ohjeesta.

Maankäyttö- ja rakennuslain seuranta – Kulttuuriympäristö Museoviraston kysely 2005

Anton von Martens ja Mikko Härö

Museoviraston toteuttama kysely lähetettiin maakuntamuseoissa 50 henkilölle ja Museovirastossa 44 henkilölle. Vastausprosentti maakuntamuseoiden osalta oli 42 ja Museoviraston osalta 34.

Kyselyssä tarkasteltiin maankäyttö- ja rakennuslain toteutumista kulttuuriympäristön näkökulmasta. Keskeisiä teemoja olivat:

- kaavoituksen sisältötavoitteet,
- kaavaselvitykset ja vaikutusten arvioinnit,
- kaavojen ajantasaisuus,
- kaavaoppaat, -merkinnät ja -määräykset,
- ympäristökeskusten toiminta, museoiden rooli ja vaikutusmahdollisuudet,
- valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen sekä
- korjausrakentaminen ja restaurointi

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika Syyskuu 2005
Tekijä(t)	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurannan ohjausryhmä (pj. Pekka Kangas) ja valmistelu-ryhmä (pj. Auvo Haapanala). Lisäksi muita kirjoittajia ympäristöministeriöstä.	
Julkaisun nimi	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista.	
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (SY 782), Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta (SY 783), Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta (SY 784), Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus - Alueellisille ympäristökeskuksille tehdyn kyselyn tulokset (YM:n moniste 154) sekä Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus - Maakuntien liitoille tehdyn kyselyn tulokset (YM:n moniste 157)	
Tiivistelmä	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta on seurattu ja arvioitu eri tahoilla lain voimaantulosta alkaen. Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004. Ympäristöministeriö käynnisti uuden seurantavaiheen keväällä 2004. Kokemuksia ja arvioita lain toimivuudesta on seurannan yhteydessä koottu selvitysten, kyselyjen ja seminaarien muodossa. Tähän arviointiraporttiin on koottu niiden keskeiset tulokset sekä yhteenveto ja johtopäätökset lain toimivuudesta. Tämän lisäksi julkaistaan Suomen ympäristö -sarjassa ja ympäristöministeriön monisteina viisi erillistä raporttia. Maankäyttö- ja rakennuslaki on pääosin toiminut sille asetettujen tavoitteiden suuntaisesti. Lain nähdään edistäneen ympäristön ja rakentamisen laadun paranemista. Suunnittelun toimintatavat ovat muuttuneet avoimempaan suuntaan. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän koetaan tarjoavan toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutilanteisiin maan eri osissa. Rakentamisen laatua tukevien uusien ohjausvälineiden arvioidaan antavan aikaisempaa parempia edellytyksiä rakentamisen hyvälle lopputulokselle. Tällä hetkellä ei ole tarvetta merkittäviin lain tarkistuksiin. Lain toimivuudessa ja soveltamisessa havaittuihin ongelmiin voidaan pääosin puuttua lähinnä suuntaamalla ohjausta ja kehittämällä toimintatapoja.	
Asiasanat	Maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäytön ohjaus, kaavoitus, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, rakentamisen ohjaus, osallistuminen ja yhteistyö, selvitykset ja vaikutusten arvioinnit, maapoliitiikka, kaavojen toteuttaminen, muutoksenhaku, voimavarat	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 781	
Julkaisun teema	Alueiden käyttö	
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	951-731-324-1 (nid.), 951-731-325-X (PDF)
	Sivuja	Kieli
	178	suomi
	Luottamuksellisuus	Hinta
	julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2005	
Muut tiedot	Yhteyshenkilöt ympäristöministeriössä: Auvo Haapanala, puh. (09) 160 39368, Matti Laitio, puh. (09) 160 39382, Harri Pitkäranta, puh. (09) 160 39591, Katri Tulkki, puh. (09) 160 39594 ja Heikki Aho, puh. (09) 160 39653.	

Presentationssblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum September 2005												
Författare	Styrningsgruppen (ordf. Pekka Kangas) och beredningsgruppen (ordf. Auvo Haapanala) för uppföljningen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar. Därtill övriga skribenter från miljöministeriet.													
Publikationens titel	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. (Hur markanvändnings- och bygglagen fungerar. En utvärdering av erfarenheterna)													
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Hur planeringssystemet för områdesanvändningen fungerar (MiF 782), Medborgarorganisationernas erfarenheter över deltagande i planläggningen (MiF 783), Den regionala miljöcentralen som samarbetspartner. Intressentgruppernas erfarenheter över styrningen av områdesanvändningen och byggandet (MiF 784), Hur markanvändnings- och bygglagen fungerar – Resultaten av en förfrågan som riktats till de regionala miljöcentralerna (MM:s kompendium 154) samt Hur markanvändnings- och bygglagen fungerar – Resultaten av en förfrågan som riktats till landskapsförbunden (MM:s kompendium 157).													
Sammandrag	Markanvändnings- och bygglagens funktionsduglighet har kartlagts och utvärderats på olika håll sedan lagen trädde ikraft. På basis av de erhållna erfarenheterna gjordes vissa granskningar i lagen. Dessa trädde ikraft 1.9.2004. Ett nytt skede i värderingen inleddes i miljöministeriet under våren 2004. Erfarenheter och bedömningar över hur lagen fungerar har samlats under loppet av uppföljningen i form av utredningar, förfrågningar och seminarier. I denna värderingsrapport ingår de centrala resultaten av dessa samt en sammanfattning och slutsatser över hur lagen fungerar. Utöver detta publiceras fem separata rapporter i serien Miljön i Finland samt som miljöministeriets kompendier. Markanvändnings- och bygglagen har huvudsakligen fungerat i enlighet med målsättningarna. Lagen uppfattas ha förbättrat kvaliteten hos miljön och för byggandet. Verksamhetsformerna för planeringen har även förändrats i riktning mot mer öppenhet. Planeringssystemet för områdesanvändningen uppfattas erbjuda fungerande verktyg för varierande planeringssituationer runt om i landet. De nya styrmedlen som stöder ett kvalitativt byggande uppfattas ge bättre förutsättningar för ett gott slutresultat. För närvarande existerar inga behov till betydande ändringar av lagen. De problem som framkommit i hur lagen fungerar och tillämpningen kan tacklas framförallt genom styrning och vidareutveckling av tillvägagångssätten.													
Nyckelord	Markanvändnings- och bygglagen, styrning av områdesanvändningen, planläggning, de riksomfattande målsättningarna för områdesanvändningen, styrning av byggande, deltagande och samarbete, utredningar och konsekvensbedömning, markpolitik, genomförandet av planer, sökande av ändring, resurser													
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 781													
Publikationens tema	Markanvändning													
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet													
Organisationer i projektgruppen	<table><tr><td>ISSN</td><td>ISBN</td></tr><tr><td>1238-7312</td><td>951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)</td></tr><tr><td>Sidantal</td><td>Språk</td></tr><tr><td>178</td><td>finska</td></tr><tr><td>Offentlighet</td><td>Pris</td></tr><tr><td>offentlig</td><td></td></tr></table>		ISSN	ISBN	1238-7312	951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)	Sidantal	Språk	178	finska	Offentlighet	Pris	offentlig	
ISSN	ISBN													
1238-7312	951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)													
Sidantal	Språk													
178	finska													
Offentlighet	Pris													
offentlig														
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket													
Förläggare	Miljöministeriet													
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2005													
Övriga uppgifter	Kontaktpersoner i miljöministeriet: Auvo Haapanala, tel. +358 9 160 39368, Matti Laitio, tel. +358 9 160 39382, Harri Pitkäranta, tel. +358 9 160 39591, Katri Tulkki, tel. +358 9 160 39594 och Heikki Aho, tel. +358 9 160 39653													

Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date September 2005										
Author(s)	Steering group (chairman Pekka Kangas)and drafting group (chairman Auvo Haapanala) set up to monitor the effectiveness of the Land Use and Building Act. Other writers from the Ministry of the Environment.											
Title of publication	Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. (Effectiveness of the Land Use and Building Act. Evaluation of the experience gained from the Act)											
Parts of publication/ other project publications	Effectiveness of land use planning (SY 782), Non-governmental organizations’ participation in land use planning (SY 783), Regional environmental centres as partners, Stakeholders’ experience of steering land use and building (SY 784), Effectiveness of the Land Use and Building Act – results of a questionnaire conducted with the regional environment centres (Ministry of the Environment leaflet 154) and Effectiveness of the Land Use and Building Act – the results of a questionnaire conducted with the Regional Councils (Ministry of the Environment leaflet 157).											
Abstract	The effectiveness of the Land Use and Building Act has been monitored and assessed by a number of parties since the law took effect. On the basis of the experience gained certain adjustments were made to the law as of September 1, 2004. The Ministry of the Environment launched the next stage of monitoring in spring 2004. The findings and assessments concerning the effectiveness of the law were compiled from reports, questionnaires and seminars. This evaluation report comprises the main findings, and the summary and conclusions on the effectiveness of the law. In addition, five separate reports will be published in the Finnish Environment series and as Ministry of the Environment leaflets. The Land Use and Building Act has on the whole functioned as planned. The Act is considered to have improved the quality of the environment and building. Planning procedures have become more transparent. The revised system of land use planning provides effective tools for planning in different parts of the country. The new steering instruments created to support quality in building are considered to improve the end result. At present, the Act does not require significant adjustment. Any problems in the effectiveness and application of the Act can be adjusted by targeting steering and developing operating methods.											
Keywords	Land Use and Building Act, steering land use, planning, national land use aims, steering building, participation and cooperation, reports and impact assessments, land use policy, implementation of plans, appeal, resources											
Publication series and number	Finnish Environment 781											
Theme of publication	Land Use											
Project name and number, if any												
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment											
Project organization	<table><tr><td>ISSN</td><td>ISBN</td></tr><tr><td>1238-7312</td><td>951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)</td></tr><tr><td>No. of pages</td><td>Language</td></tr><tr><td>178</td><td>Finnish</td></tr><tr><td>Restrictions for public use</td><td>Price</td></tr></table>		ISSN	ISBN	1238-7312	951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)	No. of pages	Language	178	Finnish	Restrictions for public use	Price
ISSN	ISBN											
1238-7312	951-731-324-1, 951-731-325-X (PDF)											
No. of pages	Language											
178	Finnish											
Restrictions for public use	Price											
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: http://www.edita.fi/netmarket											
Financier of publication	Ministry of the Environment											
Printing place and year	Edita Ltd. Helsinki 2005											
Other information	Contact persons at the Ministry of Education: Auvo Haapanala, tel. (09) 160 39368, Matti Laitio, tel. (09) 160 39382, Harri Pitkäranta, tel. (09) 160 39591, Katri Tulkki, tel. (09) 160 39594 and Heikki Aho, tel. (09) 160 39653											