

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa

**Arviointi valtakunnallisten
alueidenkäyttötavoitteiden
vaikuttavuuden kannalta**

Jouni Laitinen, Minna Vesisenaho

RAKENNETTU
YMPÄRISTÖ

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa

**Arviointi valtakunnallisten
alueidenkäyttötavoitteiden
vaikuttavuuden kannalta**

Jouni Laitinen, Minna Vesisenaho



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

SUOMEN YMPÄRISTÖ 2 | 2011
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen ja Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Pirjo Ferin-Westerholm

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Edita Prima Oy, Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-3828-7 (nid.)
ISBN 978-952-11-3829-4 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)



ESIPUHE

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehittäminen on alueidenkäytön suunnittelun keskeisimpiä haasteita. Kääntämällä kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautumiskehitys kohti nykyistä eheämpää yhdyskuntarakennetta voidaan hillitä ilmastonmuutosta, parantaa yhdyskuntien toimivuutta ja säästää kustannuksia. Tähän tarvitaan vahvaa seudullista suunnittelua.

Käsillä olevassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuusselvityksessä on analysoitu sitä, missä määrin ja millä tavoin yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa. Tarkastelussa olivat mukana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden velvoitteet yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä, henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävästä liikennejärjestelmästä sekä palvelujen saatavuutta edistävästä keskusjärjestelmästä ja palveluverkosta.

Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että maakuntakaavoitusta voidaan ja tulee käyttää nykyistä tehokkaammin kasvavien kaupunkiseutujen seudullisten maankäyttökysymysten ratkaisemiseen. Toivottua kehitystä ei saada aikaiseksi, jos kaavoituksessa ei pyritä eikä pystytä tekemään seudun kokonaisedun kannalta tarvittavia ratkaisuja.

Selvitys on laadittu maakuntakaavoituksen kehittämiseksi ja sitä koskevan ohjauksen tehostamiseksi. Selvityksen perustana on ollut 16 kaupunkiseudun maakuntakaavan analysointi. Raportti sisältää tarkastelujen yhteenvedon ja johtopäätökset sekä tekijöiden suositukset tulevaa maakuntakaavoitusta silmällä pitäen. Raportti tarjoaa myös virikkeeksi liitteenä olevan kuvitteellisen Jossikkalan kaupunkiseudun maakuntakaavan, joka on laadittu yhdyskuntarakennetavoitteiden edistämiseksi selvityksen johtopäätösten ja suositusten sekä maakuntakaavoitusta koskevien hyvien esimerkkien pohjalta.

Selvityksen on laatinut Ramboll Finland Oy, jossa työhön ovat osallistuneet projektipäällikkönä arkkitehti Jouni Laitinen ja suunnittelijana Minna Vesisenaho sekä asiantuntijaryhmä. Ministeriön puolelta työtä ohjasivat yli-insinööri Timo Turunen ja ympäristöneuvos Harri Pitkäranta.

Helsingissä 11.2.2011

Ulla Koski
Aluesuunnitteluneuvos
Ympäristöministeriö

SISÄLLYS

Esipuhe	3
Yhteenveto	7
I Lähtökohdat	9
1.1 Tausta ja tarkoitus	9
1.2 Yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	9
1.3 Tarkastellut maakuntakaavat ja niiden analysointi sekä muu tietopohja	12
1.4 Epävarmuustekijät.....	13
2 Perusteltu väestönkehitysarvio	14
2.1 Analyysi.....	14
2.2 Ongelmat	15
2.3 Johtopäätökset.....	15
3 Taajama-alueet ja eheytyvä yhdyskuntarakenne	16
3.1 Analyysi.....	16
3.2 Ongelmat	17
3.3 Johtopäätökset	17
4 Toimiva liikennejärjestelmä	19
4.1 Analyysi.....	19
4.2 Ongelmat	19
4.3 Johtopäätökset	20
5 Tasapainoinen keskusjärjestelmä ja palveluverkko	21
5.1 Analyysi.....	21
5.2 Ongelmat	22
5.3 Johtopäätökset	22
6 Suositukset	24
6.1 Suunnitteluperiaatteet.....	24
6.2 Tulevat haasteet.....	27
7 Pienseminaari	29
Liite. Jossikkala – arviointityön yhteydessä koottu teoreettinen esimerkkikaava	31
Kuvailulehti	40
Presentationsblad.....	41
Documentation page	42

YHTEENVETO

Selvitystyössä on tarkasteltu 16 kaupunkiseudun maakuntakaavaa. Näkökulmana on ollut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuus yhdyskuntarakenteellisissa ratkaisuisa.

Työssä keskeisessä roolissa on ollut yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmä (YKR), jonka avulla on tarkasteltu asuntojen, työpaikkojen, palvelujen ja viheralueiden sekä niiden välisten yhteyksien muodostamaa fyysistä ja toiminnallista kokonaisuutta. Seurantajärjestelmän avulla pystytään tuottamaan vertailukelpoista tietoa ja seuraamaan yhdyskuntarakenteessa tapahtuvaa jatkuvaa muutosta, jota ohjataan maakuntakaavoituksen avulla. Maakuntakaavoitusta puolestaan ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden ensisijaisena tehtävänä on valtakunnallisesti merkittävien asioiden huomioon ottamisen varmistaminen alueiden käytön suunnittelussa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ryhmitelty asiasisällön perusteella kokonaisuuksiin, joista tähän selvitykseen valittiin **eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu**. Erityisesti tarkasteltiin **kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttämistä, keskusjärjestelmää ja palveluverkkoa sekä liikennejärjestelmää**.

Valittujen kaupunkiseutujen maakuntakaavoja tutkittiin edellä mainitun aihepiiri-jaon mukaisesti. Kaupunkikohtaisiin kohdekorotteihin kerättiin tietoja maakuntakaava-asiakirjoista (kaavaselostus ja -kartta) ja tehtiin kaavakohtainen arvio vaikuttavuudesta ensin aihepiireittäin sekä lopuksi yhteenveto kaavaratkaisusta. Osana tätä työtä hahmotettiin kuvitteellinen kaupunkiseutu Jossikkala, jonka ympärille rakennettiin hyvistä esimerkeistä koostuva maakuntakaava ja näin havainnollistettiin maakuntakaavoitusta. Lisäksi raporttiin on kirjattu suosituksia ja parannusehdotuksia tulevaa maakuntakaavoitusta ajatellen sekä hahmotettu tulevia haasteita.

Tutkittujen kohteiden maakuntakaavat muodostivat laajan kirjon, eikä niitä voi monessakaan mielessä verrata toisiinsa. Jokaisen maakunnan kehys kaavalle on erillainen johtuen mm. maantieteellisestä sijainnista, historiasta sekä väestömäärästä ja -ennusteesta tuleville vuosille. Lisäksi kaavojen laatimisajankohdat vaihtelivat ja tällä oli myös selkeä sisällöllinen vaikutus, kuten myös sillä, että joillakin kaupunkiseuduilla oli laadittu samanaikaisesti yleiskaavaa. Vaikka maakuntakaavoja ei suoraan voi verrata toisiinsa, työn aikana nousi toistuvasti esille seuraavassa läpi käytyjä asioita, jotka vaikuttivat selkeästi maakuntakaavojen kaavaratkaisun ohjausvaikutukseen.

Väestönkehitysarvio kaavan perustana on ensiarvoinen. Kaikilla tutkituilla kaupunkiseuduilla väestö kasvoi, vaikka maakunta muuten olisikin kärsinyt muuttotappiosta. Näin ollen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen suuntaamalla osa väestönkasvusta kaupunkien rakenteen sisälle ja hallitusti taajamarakennetta laajentaen on mahdollista. Tämä vaatii kuitenkin kaupunkialueilla sisäänpäin kääntyvää kaupunkirakenteen analyysiä sekä rakennemalleja. Useissa maakuntakaavoissa tämä kaavan peruskivi, väestönkehitysarvio, oli sivutettu lähes kokonaan ja siten kaavan mitoitus oli vääristynyt.

Kattavana ongelmana oli yhdyskuntarakenteen hajaantumisen jatkuminen. Työn aikana kävi ilmeiseksi, että suurin kielteisen kehityksen mahdollistava tekijä oli kaavoihin liian laajoina merkityt taajama-alueet. Syynä tähän oli, että taajama-alueet on

merkitty maakuntakaavoihin usein kuntien yleiskaavatilanteen mukaan vertaamatta niitä todelliseen taajamaan ja lisäksi on varattu laajentumiselle alueita huomioimatta sitä seikkaa, että yleiskaavoissa on jo varattu alueita laajentumista varten. Tämä on mahdollistanut maakuntakaavan mukaisen taajaman laajentumisen ohjaamatta sitä yhdyskuntarakenteen kannalta edullisille alueille. Toisena merkittävänä ongelmana oli taajama-alueiden reuna-alueille merkityt alue-, kohde- ja kehittämisvaraukset, jotka taajamien merkintätavasta johtuen saattoivat sijoittua todellisuudessa selvästi taajamien ulkopuolelle ja näin toteutuessaan hajauttaa yhdyskuntarakennetta.

Maakuntakaavan perusteiden, tavoitteiden ja sisällön muuttaminen realistiselle pohjalle johtaisi sellaisten maakuntakaavojen syntyyn, jotka toteuttaisivat maakuntien strategioita ja antaisivat vaihekaavoille hyvät lähtökohdat. Selvityksen johtopäätöksien huomioiminen suunnittelun ohjaustapojen kehitystyössä antaa avaimia alueidenkäytön suunnittelulle ja parantaa valmiuksia myös tulevien haasteiden kohtaamiseen.

1 Lähtökohdat

1.1

Tausta ja tarkoitus

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. VAT:lla hallitus linjaa alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa. Lain mukaan tavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Maakuntakaavan avulla tavoitteet konkretisoidaan maakunnallisiksi ja seudullisiksi alueidenkäytön ratkaisuuksi, jotka ohjaavat vuorostaan kuntakaavoitusta.

Valtioneuvosto päätti VAT:sta ensimmäisen kerran marraskuussa 2000. Päätöksen voimaan tulon jälkeen koko 2000-luvun maakuntakaavoitus on edennyt ripeästi. Jatkossa maakuntakaavoitus etenee kunkin maakunnan tarpeiden mukaan. Siihen tulee vaikuttamaan osaltaan VAT:t ja erityisesti valtioneuvoston marraskuussa 2008 tekemä päätös tavoitteiden tarkistamisesta. Tarkistuksen myötä alueidenkäytön suunnittelussa on aiempaa vahvemmin hillittävä ilmastonmuutosta. Keskeistä ilmastonmuutoksen hillinnässä on kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja henkilöautoliikennemäärien vähentäminen. Tarkistuksen yhteydessä yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevia tavoitteita onkin monin paikoin täsmennetty ja niiden velvoittavuutta on lisätty.

Tulevan maakuntakaavoituksen pohjana ovat jo vahvistetut tai hyväksytyt maakuntakaavat. Maakuntakaavoituksen edistämiseksi ja kehittämiseksi sekä maakuntakaavoituksen ohjauksen tehostamiseksi on ollut tarpeen tehdä selvitys VAT:n vaikuttavuudesta maakuntakaavaratkaisujen sisältöön. Selvityksen tavoitteena oli hahmottaa sitä, miten hyvin maakuntakaavojen ratkaisut edistävät yhdyskuntarakennetavoitteita ja tehdä sen pohjalta suosituksia VAT:n vaikuttavuuden parantamiseksi. Selvityksessä otettiin huomioon myös käänteinen näkökulma aiheeseen tarkastelemalla, mahdollistaako maakuntakaava ei-ehytyvän kehityksen.

1.2

Yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Tarkastelu suoritettiin valtioneuvoston marraskuussa 2000 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden pohjalta, koska selvityksen kohteena olleet maakuntakaavat on laadittu pääosin niiden mukaisesti. Maakuntakaavaratkaisuja arvioitiin suhteessa yhdyskuntarakenteen eheytymiseen, liikenteellisiin ratkaisuihin, henkilöautoliikenteen tarpeen vähenemiseen, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen

toimintaedellytysten paranemiseen, tasapainoiseen keskusjärjestelmään ja palveluverkkoon sekä vähittäiskaupan suuryksiköihin. Erityistä huomiota kiinnitettiin perustellun väestökehitysarvion osuuteen suunnittelun perustana. Yhdyskuntarakennetta koskevat VAT:t ovat valtioneuvoston päätöksen luvussa 4.3. Kokonaisuutena valtioneuvoston 13.11.2008 päätös tavoitteiden tarkistamisesta sekä vuoden 2000 ja 2008 tavoitteiden rinnakkaisvertailu ovat nähtävillä ympäristöministeriön verkkosivuilla osoitteessa: www.ymparisto.fi/vat.

Tarkastelun näkökulmat

Yhdyskuntarakenteen eheytyminen

- Perusteltu väestökehitysarvio kaavaratkaisujen perustana
- Olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen (rakenteen sisälle, jos väljyyttä tai hallitusti laajentaen)

Toimiva liikennejärjestelmä

- Henkilöautoliikenteen tarve vähenee
- Joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn edellytykset paranevat

Palvelujen saatavuutta edistävä keskusverkko

- Kaupunkiseutujen tasapainoinen kehittyminen ja keskusten kehittäminen monipuolisina asumisen, työpaikkojen ja palvelujen alueina
- Suuryksiköt tukemaan olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta

Vuoden 2000 päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista

4.3 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu

Yleistavoitteet

Elinympäristöjen toimivuutta ja taloudellisuutta edistetään hyödyntämällä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta ja eheyttämällä taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua. Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa.

Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille. Niiden sijoittumisessa kiinnitetään huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen ja hyvään saavutettavuuteen.

Yhdyskuntarakenteen kehittämässä pyritään vähentämään liikennetarvetta, parantamaan liikenneturvallisuuksiä ja edistämään joukkoliikenteen edellytyksiä.

Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueilla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle sekä hyvälle elinympäristölle. Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuusina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. Keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen ja vapaa-ajan alueina.

Erityistavoitteet

Maakuntakaavan ja yleiskaavan lähtökohtana on oltava perusteltu väestönkehitysarvio. Maakunnan suunnittelussa ja yleiskaavoituksessa on tarkasteltava pitkällä aikavälillä sekä taajama- että maaseutualueiden väestömäärän kehityksen erilaisia vaihtoehtoja.

Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa on selvitettävä mahdollisuudet eheyttää yhdyskuntarakennetta ja esitettävä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on selvitettävä toimiva liikennejärjestelmä sekä palvelujen saatavuutta edistävää keskusjärjestelmää ja palveluverkkoja sekä sen yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.

Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irrallena olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että rakentaminen on kestävä kehityksen mukaista.

Vuoden 2008 päätös alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta. Muutokset on lihavoitu.

4.3 Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu

Yleistavoitteet

Alueidenkäytöllä edistetään yhdyskuntien ja elinympäristöjen ekologista, taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kestävyttä. Olemassa olevia yhdyskuntarakenteita hyödynnetään sekä eheytetään kaupunkiseutuja ja taajamia. Taajamia eheyttäessä parannetaan elinympäristön laatua.

Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa **ja henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen. Liikenneturvallisuuksiä sekä joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn edellytyksiä parannetaan.**

Alueidenkäytöllä edistetään elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä **osoittamalla elinkeinotoiminnalle riittävästi sijoittumismahdollisuuksiä olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta hyödyntäen. Runsaasti henkilöliikennettä aiheuttavat elinkeinoelämän toiminnot suunnataan hyvien joukkoliikenneyhteyksien äärelle.**

Kaupunkiseutujen työssäkäyntialueilla varmistetaan alueidenkäytölliset edellytykset asuntorakentamiselle ja sen tarkoituksenmukaiselle sijoittumiselle sekä hyvälle elinympäristölle.

Kaupunkiseutuja kehitetään tasapainoisina kokonaisuusina siten, että tukeudutaan olemassa oleviin keskuksiin. **Keskusta ja erityisesti niiden** keskusta-alueita kehitetään monipuolisina palvelujen, asumisen, **työpaikkojen** ja vapaa-ajan alueina.

Erityistavoitteet

Maakuntakaavan ja yleiskaavan lähtökohtana on oltava perusteltu väestönkehitysarvio. Maakunnan suunnittelussa ja yleiskaavoituksessa on tarkasteltava pitkällä aikavälillä sekä taajama- että maaseutualueiden väestömäärän kehityksen erilaisia vaihtoehtoja.

Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa **tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä** ja esittä eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet. Erityisesti kaupunkiseuduilla on **varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävää** liikennejärjestelmää. **Kaupunkiseuduilla on myös varmistettava** palvelujen saatavuutta edistävää keskusjärjestelmää ja palveluverkkoja sekä selvitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen.

Alueidenkäytön suunnittelussa uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irrallena olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt sijoitetaan tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutusselvityksiin perustuen pystytään osoittamaan, että **alueen käyttöönotto** on kestävä kehityksen mukaista.

Tarkastellut maakuntakaavat ja niiden analysointi sekä muu tietopohja

Tarkasteluun valittiin kaupunkiseutujen alueidenkäyttöä ohjaavat maakuntakaavat, jotka oli vahvistettu tai hyväksytty selvitystyön käynnistyessä alkuvuodesta 2010. Tarkastelusta rajattiin pois kuitenkin ne maakuntakaavat, jotka oli hyväksytty heti maankäyttö- ja rakennuslain voimaan tulon jälkeen ja joissa ei ole voitu asianmukaisesti ottaa huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Tarkastelun kohteeksi valikoituivat seuraavat kaupunkiseudut:

- Turun kaupunkiseudun maakuntakaava
- Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava, Oulun kaupunkiseutu
- Etelä-Pohjanmaan maakuntakaava, Seinäjoen kaupunkiseutu
- Kanta-Hämeen maakuntakaava, Hämeenlinnan kaupunkiseutu
- Uudenmaan maakuntakaava, pääkaupunkiseutu
- Pirkanmaan maakuntakaava, Tampereen kaupunkiseutu
- Keski-Pohjanmaan 1. ja 2. vaihemaakuntakaava, Kokkolan kaupunkiseutu
- Pohjois-Karjalan 1. ja 2. vaihemaakuntakaava, Joensuun kaupunkiseutu
- Päijät-Hämeen maakuntakaava, Lahden kaupunkiseutu
- Kymenlaakson taajamamaakuntakaava, Kouvola–Kotka
- Kuopion seudun maakuntakaava, Kuopio
- Salon seudun maakuntakaava
- Keski-Suomen maakuntakaava, Jyväskylän kaupunkiseutu
- Kainuun maakuntakaava, Kajaanin kaupunkiseutu
- Itä-Uudenmaan maakuntakaava, Porvoon kaupunkiseutu
- Pohjanmaan maakuntakaava, Vaasan kaupunkiseutu

Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa laadittiin maakuntakaavakohtaiset analyysit ja toisessa vaiheessa kirjattiin johtopäätökset ja suositukset. Lisäksi kaavakohtaisten analyysien yhteydessä kerättiin pohja-aineistoa teoreettisen kaupunkiseudun, Jossikkalan kuvaamiselle. Työn kuluessa kohdekuvaukset lähetettiin maakuntien liitoille tiedoksi ja kommentoitavaksi. Aiheesta pidettiin pienseminaari 22.6.2010, johon osallistui lähinnä maakuntakaavoittajia ja maakuntakaavoituksen ohjauksesta vastaavia ympäristöministeriön virkamiehiä.

Tietopohjana käytettiin edellä mainittujen kaupunkiseutujen maakuntakaava-asiakirjoja (kaavaselostus, kaavamerkinnot ja -määräykset sekä kaavakartta). Lisäksi käytettiin apuna mm. ympäristöministeriön Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan oppaita: "Opas 6, Maakuntakaavan sisältö", "Opas 9, Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa" ja "Opas 10, Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset". Selvityksessä mukana olleiden kaupunkiseutujen maankäyttöä tarkasteltiin myös suhteessa yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR 2005) aluerajauksiin. Lisätiedon hakuun käytettiin Maanmittauslaitoksen karttapaikkaa sekä kaupunkien ja kuntien kotisivuja.

Epävarmuustekijät

Selvityksen rajaaminen vain yhdyskuntarakennetta koskeviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin jätti pois paljon elementtejä ja perusteluja, jotka maankäyttö- ja rakennuslain ja VAT:n mukaan kuuluvat maakuntakaavoitukseen. VAT:t ovat kokonaisuus siten, että lähtökohtaisesti kaikki tavoitteet otetaan huomioon maakuntakaavaa laadittaessa. Eri alueidenkäyttötavoitteiden keskinäinen yhteen sovittaminen ja priorisointi tehdään kaavoituksessa aina tapauskohtaisesti. Kaavan tarkoituksesta ja tehtävästä sekä olosuhteista ja tarpeista riippuen VAT:t voivat painottua eri tavoin ja mahdollisuudet niiden edistämiseen voivat vaihdella. Tavoitteita keskenään yhteen sovitettaessa ratkaisut on kuitenkin pyrittävä hakemaan sillä tavoin ja niistä vaihtoehtoista, joissa siis kaikki tavoitteet voivat toteutua mahdollisimman hyvin.

Joissakin maakunnissa on samanaikaisesti maakuntakaavan laatimisen kanssa laadittu seudun yhteinen yleiskaava, jolloin maakuntakaava on tietoisesti ollut tavanomaista yleispiirteisempi.

Rajausluonteisesti on myös päädytty maankäyttö- ja rakennusasetuksen 10 §:n mukaisesti olettamukseen, että kaavaselostus sisältää tämän selvityksen mukaiset keskeiset asiakokonaisuudet. Asetuksen mukaan kaavaselostuksessa tulee esittää kaavaratkaisujen keskeinen sisältö, perusteet ja vaikutukset sekä mm. suhde valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Käytössä olleiden resurssien puitteissa kaiken taustamateriaalin läpikäyminen olisi ollutkin mahdoton tehtävä.

2 Perusteltu väestönkehitysarvio

2.1

Analyysi

Selvityksessä mukana olleiden maakuntakaavojen väestönkehitysarviot on tarkasteltu tutkien kaavaselostuksessa esitettyjen tietojen laajuutta sekä niiden suhdetta muihin selvityksen osa-alueisiin. Erityisesti on verrattu väestönkehitysarviota suhteessa todellisten taajama-alueiden laajuuteen laskemalla teoreettinen alueväljyys uusille taajamatoimintojen alueille ja sen mahdollistama lisäväestömäärä. Taajaman laajennuksena on käsitelty tässä yhteydessä maakuntakaavaratkaisun ja YKR 2005 -aineiston välistä erotusta.

Tilastokeskuksen ennusteet vuodelle 2015 lupaavat kasvua seuraaville tässä selvityksessä mukana oleville kaupunkiseuduille: Helsinkiin, Jyväskylään, Kuopioon, Lahteen, Ouluun, Porvooseen, Tampereelle, Turkuun ja Vaasaan. Taantuvia seutuja ovat puolestaan Joensuu, Kajaani, Kotka, Kouvola ja Seinäjoki. Vähäistä muutosta väestömäärässä ennustetaan Hämeenlinnaan, Kokkolaan ja Saloon.

Perusteltu väestökehitysarvio on käsitelty maakuntakaavoissa hyvin eritasoisesti. Heikoimmillaan ennuste on kohdennettu vain maakuntaan tai sen lisäksi korkeintaan seutukuntaan. Parhaissa kohteissa (esimerkiksi Helsinki ja Salo) ennuste taas on kohdennettu monikerroksisesti koko käsiteltävälle alueelle (kaupunkiseutu–kunnat -asuinalueet). Lisäksi Kuopion kaupunkiseudulle on annettu prosentuaalinen luku nykyiseen taajamaan kohdistettavasta täydennysrakentamisesta. Taantuva väestöennuste oli ainoastaan Kainuun (Kajaani) ja Etelä-Pohjanmaan (Seinäjoki) maakuntakaavoissa. Kuitenkin nämäkin kaupunkiseudut saivat osakseen väestönkasvua.

2.2

Ongelmat

Yhteenvedo perustellun väestönkehitysarvion puutteellisuuden aiheuttamista ongelmista:

- kaavaratkaisun tietopohja on lähtökohtaisesti vajaa
- laajennusalueita ja varauksia esitetään kaavaan väärin perustein, jolloin kaavat ovat usein selvästi ylimitoitettuja
- nykyinen yhdyskuntarakenne jää analysoimatta ja taajamien tiivistämismahdollisuudet jäävät siten vähälle huomiolle
- kaavoissa ei pohdita riittävästi väestörakenteen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen (esimerkiksi riittävät ja tarpeeksi lähellä olevat palvelualueet ja joukkoliikenne eivät tämän lähtökohtapuutteen vuoksi saa riittävästi huomiota muidenkaan yhdyskuntarakenteellisten osioiden yhteydessä).

2.3

Johtopäätökset

Väestöennusteen katsotaan usein riittävän kaavan perusteeksi eikä varsinaista mitoitusta ole tehty, vaikka eri alueilla on erilaiset väestölliset lähtökohdat ja haasteet alue- ja yhdyskuntarakenteen suunnittelulle. Ikääntyvän väestön erityistarpeet ovat tästä yksi hyvä esimerkki. Voimakkaimmin kasvavilla alueilla mitoituksen perusteella tehdyt realistiset taajama-aluevaraukset kohdistettuna valittuihin kehityssuuntiin tukevat muuta alueen yhdyskuntarakennetta. Kasvusuuntien priorisointi ja sitominen muihin, kuten esimerkiksi liikenteellisiin ratkaisuihin on tärkeää. Näillä toimilla tuodaan selvä viesti esimerkiksi tiehankkeiden rahoituksesta päättävälle taholle sekä kuntatason kaavatyölle. Mitoitukseltaan heikosti kasvavilla tai taantuvilla alueilla yhdyskuntarakenteen aluevaraukset tulisi suhteuttaa vähäiseen tai pysähtyneeseen väestökasvuun, kasvavaan asumisväljyyteen sekä ruokakuntien koon pienenemiseen.

Puutteellisissa maakuntakaavoissa väestökehitysarvio on kohdennettu ainoastaan koko maakuntaan tai seutukuntiin. Näin yleispiirteisen ennusteen käyttökelpoisuus arvioinnissa on tällöin huono, etenkin kun maakunta poikkeuksetta sisältää väestömuutoksen osalta selvästi toisistaan poikkeavia osia (harveneva maaseutu/kehittyvä maakuntakeskus). Hyvissä esimerkeissä väestönkehitysarvio on jaettu kaupunkiseudun kuntien eri osa-alueiden kesken ja niissä on myös huomioitu nykyisen taajaman täydennysrakentaminen antamalla prosentuaalinen tavoite siitä, kuinka suuri osa väestönkasvusta tulee ohjata nykyiselle taajama-alueelle.

Yleisesti ottaen aihepiiri on käsitelty maakuntakaavoissa keskimäärin korkeintaan tyydyttävästi, eikä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ohjausvaikutus maakuntakaavoissa siten toteudu tavoitetulla tavalla.

3 Taajama-alueet ja eheytyvä yhdyskuntarakenne

3.1

Analyysi

Taajama-alueet

Taajama-alueiden esittäminen perustui tutkituissa maakuntakaavoissa useimmin kuntien yleis- ja asemakaavoihin sekä kuntien omiin näkemyksiin ja vain harvoissa kaavoissa oli huomioitu esimerkiksi todellista taajamaa peilaava YKR-aineisto. Useimmissa kaavoissa taajama-alueet oli esitetty siten, että ne sisälsivät laajentumisalueita ja väljimmissä versioissa myös vaihtoehtoisia laajentumismalleja. Ainoastaan muutamissa kaavoissa taajama-alueiden osoittaminen oli onnistunut hyvin. Tällöin asiakirjoista selvisi selkeästi perusteltu väestökehitysarvio, joka toimi pohjana varauksille. Varaukset oli lisäksi mitoitettu ja aikataulutettu perustellusti ja tähän selvitykseen liittyvän yleispiirteisen tarkistuslaskennan mukaan oikein.

Porvoon ja Tampereen kaupunkiseutujen kaavoissa oli erikseen osoitettu taajaman laajentumisalueet omina merkintöinä ja Hämeenlinnan kaavassa oli esitetty taajaman laajennus-/tiivistysalueita. Yhdyskuntarakenteen laajenemisuunta -merkintää oli käytetty Helsingin, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin ja Kuopion kaavoissa. Tämän merkinnän ongelmaksi osoittautui se, ettei sille useissa tapauksissa annettu alueellista tai suunnittelumääräysten kautta sanallista rajausta ja siten se mahdollisti myös yhdyskuntarakennetta hajottavan vaikutuksen. Kuopion kaupunkiseudulla tätä merkintätapaa oli kuitenkin käytetty onnistuneesti, koska merkintään oli liitetty selkeät reunaehdot sekä mitoitus- ja ajoituslaskelmat.

Muu maankäyttö

Teollisuusalueita oli merkitty lähes kaikkiin kaavoihin. Myös uusia varauksia oli suurimmassa osassa kaavoja. Näiden sijoittelu yhdyskuntarakenteessa oli yleisesti hyvä, joskin arviointia toisaalta häiritsi se, ettei kaikista kaava-asiakirjoista selvinnyt mitkä merkinnöistä olivat uusia ja mitkä nykyisiä.

Palvelualueiden esittämisen suhteen kaavat poikkesivat paljon toisistaan. Osassa kaavoja palvelujen alueena oli esitetty yhteiskunnallisia palvelulaitoksia, kuten esimerkiksi sairaaloita. Toisessa ääripäässä nämä alueet olivat tilaa vievän kaupan alueita. Kahdeksassa kaavassa merkintää ei oltu käytetty lainkaan.

Työpaikka-alueet oli käsitelty myös vaihtelevasti. Kuudessa kaavassa niitä ei ollut lainkaan, kuudessa oli esitetty sekä uusia että nykyisiä merkintöjä, neljässä vain nykyisiä ja yhdessä kaavassa uusia työpaikka-alueita. Vain osassa kaavoja oli tehty työssäkäyntiin ja työpaikkojen kehitykseen liittyvää analysointia. Porvoossa oli osoitettu muusta rakenteesta irrallinen uusi alue, joka tukeutui kuitenkin nykyiseen rataverkkoon sekä läheiseen teollisuusalueeseen. Eri kaavojen palvelualuemerkinnät ja työpaikka-aluemerkinnät eivät olleet vertailukelpoisia keskenään.

Viheralueita oli esitetty kaikissa kaavoissa. Taajaman sisäisiä viheralueita oli kuitenkin vain osassa kaavoja ja esimerkiksi Kajaanin ja Kokkolan kaupunkiseuduilla ei laajoja viheralueita ollut esitetty. Yleisenä huomiona kuitenkin todettiin viheralue-merkintöjen vähentyneen maakuntakaavoituksen myötä.

Helsingin ja Oulun kaavoissa taajaman sisäistä rakennetta ei ollut esitetty lainkaan. Näillä kaupunkialueilla merkintöjen suhdetta nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen oli siten vaikeampi arvioida.

Kehittämisperiaatemerkinnot

Kehittämisperiaatemerkinnot oli käytetty useimmilla kaupunkiseuduilla. Oulussa ja Vaasassa oli hyödynnetty myös laatukäytävämerkintöjä täydentämässä kokonaisuutta. Kaupunkiseuduilla on siis usein koettu tarpeelliseksi strategisuonteinen maankäytön ohjaaminen.

Muutamissa kaavaselostuksissa puhutaan laatuviyöhykkeistä, mutta niitä ei välttämättä ole kuvattu kaavakartalla. Kehittämissuositukset todetaan osin myös niin laajoiksi, ettei niiden esittämistä kaavakartalla katsottu tarpeelliseksi. Ongelmana tuli esiin se, että periaatteet oli otettu suoraan oppaista tai muiden liittojen kaavoista, jolloin paikalliset erityispiirteet jäivät turhan vähälle huomiolle.

3.2

Ongelmat

Yhteenveto tarkastelussa ilmenneistä yhdyskuntarakenne -osion ongelmakohtista:

- kokonaistarkastelua ei voitu aina tehdä, kun ei tiedetty onko merkinnän perusteena uusi vai nykyinen toiminta
- merkinnät eivät aina perustuneet mitoittamiseen
- ylimitoitettujen taajamien leviävät muiden aluevarausten päälle usein hallitsemattomasti rajaten näin mahdollisesti muuta maankäyttöä
- taajamarakenteeseen liittyvät vaikutusten arvioinnit vääristyvät kun mitoitus-pohja ei ole kunnossa
- merkintöjen erilainen tulkinta aiheuttaa sen, ettei yhtenäisiä koko valtakunnan käsittäviä periaatteita voida osoittaa maakuntakaavojen merkintöihin perustuen.

3.3

Johtopäätökset

Lähes poikkeuksetta yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on otettu mukaan suoraan tai mukailien valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, useimmiten suunnittelu-määräyksiin ja joissakin tapauksissa lähinnä vain selostustekstiin. Se, miten tämä periaate näkyy kaavaratkaisussa, vaihtelee kuitenkin huomattavasti. Joissakin kaavoissa ote on johdonmukainen läpi koko aineiston ja osassa periaatteet jäävät vain sanalliseksi, eikä kaavakartalla periaate ole löydettävissä.

Aihepiirin keskeiseksi ongelmaksi muodostuu todellisen ja maakuntakaavassa esitetyn yhdyskuntarakenteen eroavaisuus. Kaupunkiseutujen rakenteellista nykytilaa ei ole välttämättä analysoitu ja tuotu kartalle rajauksina, vaan taajamaa kuvattaessa on käytetty alueiden yleis- tai asemakaavarajauksia, jotka jo lähtökohtaisesti sisältävät suunniteltuja laajennusalueita. Tämän lisäksi useissa kaavoissa taajamarajaus on esitetty väljänä, vaihtoehdot mahdollistavana, ja lopputuloksena on ollutkin moninkertainen ylimitoitus suhteessa alueen väestökehitysarvioon. Usein esitetään kauaskantoisempi ajatus yhdyskuntarakenteesta kuin kaavan aikajänne on ja tällä perustellaankin joissain tapauksessa ylimitoitusta. Väljä esitystapa luo muutamissa kaavoissa mahdollisuuden ei-toivottuun kehitykseen. Myös kuntien näkemykset omasta kehityksestään saattavat vääristää taajaman sijoittumista ja aiheuttaa väärää mitoituspohjaa. Pelkkä laajentumisnuolimerkintä, ilman kaavakartalla hahmottuvaa selkeää rajapintaa (esimerkiksi vesistö) tai suunnittelumääräystä, jolla ohjataan alueellista ja ajallista toteuttamista, voi mahdollistaa taajamarakenteen hajautumiseen johtavan kehityksen. Tutkittujen kaupunkiseutujen osalta VAT:t toteutuvat selkeästi vain muutamissa kaavoissa. Yleensä tavoitteen toteutuminen jää ylimalkaiseksi tai tulkinnalliseksi.

Useissa kaavoissa on siis selvä ristiriita kaavan tavoitteiden ja suunnittelumääräysten sekä kaavakartalta todettavan maankäytöllisen ratkaisun kesken. Tämä on myös useissa liitoissa tiedostettu ja mainittu selostuksessa. Kaava-asiakirjoissa esiintyvää ristiriitaa on saatettu perustella sillä, että yhdyskuntarakenteen tiivistäminen tapahtuu kuntakaavoituksen avulla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta tämän ohjausvelvoitteen säilyttäminen alemmalle tasolle ei kuitenkaan tunnu perustellulta. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta useamman kuin yhden kunnan yleiskaavoja ei ole tai niitä ei olla laatimassa, vaan kunnat (kaupunkiseuduillakin) laativat pääsääntöisesti oman kunnan tiettyä osa-alueita koskevia osayleiskaavoja, joissa kaupunkiseudulliset yhdyskuntarakenteen tiivistämisvelvoitteet eivät pääse esiin.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntäminen toteutuu tutkituilla kaupunkiseuduilla periaatteellisella tasolla mutta usein kaavaratkaisu mahdollistaa myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisen kehityssuunnan lähinnä mitoituserusteiden puutteellisuudesta johtuen.

4 Toimiva liikennejärjestelmä

4.1

Analyysi

Liikennejärjestelmä oli kaikissa kaavoissa käsitelty hyvin ELY-keskusten hallinnoimien teiden osalta. Merkintöjen yhteydessä näkyi hyvin viranomaisyhteistyön hyödyt. Muutamassa kaavassa nykyisten, parannettavien ja uusien teiden jaksoja oli kuitenkin vaikea hahmottaa kaavakartassa valitun esitystavan vuoksi. Merkintöjen perustana olivat tehdyt suunnitelmat tai liikenneverkkojärjestelmät.

Eri kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen käsittely poikkesi toisistaan merkittävästi. Suurimmilla kaupunkiseuduilla on olemassa toimiva joukkoliikennejärjestelmä, joka oli myös osassa kaavoja esitetty. Kaavoissa oli parhaimmillaan esitetty liikenteelliset solmukohtat ja pääte pysäkit sekä joukkoliikenteen kehittämiskäytävät. Lisäksi oli esimerkiksi kehittämisalueiden suunnittelumääräyksissä veloitettu huomioimaan joukkoliikenteen sujuvuutta lisäävät pysäkit. Eteläisen Suomen kaupunkialueilla myös rautatiet oli huomioitu osana joukkoliikennettä. Pienemmillä kaupunkiseuduilla, joissa esimerkiksi työmatkaliikenne perustuu pitkälle henkilöautoliikenteeseen, ei vastaavaa järjestelmää ole olemassa, eikä kaavoihin oltu tuotu tavoiteltavaa joukkoliikennereitistöä. Harvemmin asutetuilla seuduilla joukkoliikennettä oli käsitelty lähinnä raideliikenteen tai koko maakunnan laajuisen linja-autoliikenteen näkökulmasta. Joissakin kaavoissa oli kuitenkin matkakeskus -merkinnällä huomioitu joukkoliikenteen solmukohtia.

Joukkoliikenne on huomioitu hyvin esimerkiksi Oulun ja Joensuun kaupunkiseuduilla. Oulun seudun laatukäytävämerkinnällä on katettu joukkoliikenteen sisempi vyöhyke, joka jatkuu joukkoliikenteen kehittämiskäytävänä tavoitteellisesti kaupunkikeskuksen ulommille keskustatoimintojen alueille. Pohjoiseen yhtenäinen reitti on osoitettu tarkastelualueen ulkopuolelle lihin saakka. Ohjausvaikutus kuvastaa yhtenäistä linjaa ja viesti alempiasteiseen kaavoitukseen on selkeä. Joensuun seudun joukkoliikenteen pääreitti on osoitettu joukkoliikenteen kehittämiskäytävänä. Esitetyt linjaukset ovat selkeitä sisältäen pääte pisteet.

Pyöräilyn ja kävelyn yhteyksiä oli osoitettu kaavamerkinnöillä neljässä kaavassa ja muissa kaavoissa se oli käsitelty joko selostuksessa tai muiden merkintöjen suunnittelumääräyksissä. Tampereen ja Vaasan seudun kaavoissa sitä ei oltu käsitelty lainkaan.

4.2

Ongelmat

Yhteenveto liikennejärjestelmien tarkastelussa ilmenneistä ongelmakohtista:

- viranomaisyhteistyö tekee kaavoista liiankin realistisia ja liittojen omat tavoitteet ja kehittämislinjaukset eivät välttämättä kuvastu kaavakartalla

- liikenteen kehittämisperiaatteet näyttävät osin olevan tulosta vuosikymmen-ten takaisesta seutukaavatyöstä ja niiden uudelleenarviointi on voinut jäädä vajaaksi
- tienparannushankkeiden ja uusien linjausten toteutuminen voi olla kaavan tavoitevuotta paljon kauempana, jolloin turhan tarkat varaukset voivat estää muuta maankäyttöä ja vääristää siten yhdyskuntarakenteen kehittymistä
- joukkoliikenteen osoittaminen edellyttää usein maakuntakaavan mitoitustar-kastelua tarkempaa analyysiä ja taajama-alueiden mitoitusta, joten sen tutki-minen jää maakuntakaavoissa vähäiseksi
- kevyen liikenteen verkostoja ei nähdä kaupunkiseudullisena kysymyksenä.

4.3

Johtopäätökset

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan erityisesti kaupunkiseuduilla on varmistettava henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävä sekä joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä edistävä liikennejärjestelmä. Mukana olleiden kaupunkiseutujen uusien tie- ja ratalinjausten ja parannettavien osuuksien esittämisen lähtökohtana on ollut liikenneturvallisuuden, liikenteen välityskyvyn ja/tai yhdyskuntarakenteessa tapahtuneiden muutosten aiheuttama tarve. Tältä osin kaavoissa on selvästi nähtävissä liikenneviranomaisten voimakas ohjausvaikutus. Tiestön sekä myös rataverkon käsittely maakuntakaavoissa on yhtenäinen, eikä periaatteellisia ristiriitoja ole juuri havaittavissa. Liikennejärjestelmät ja -suunnitelmat toimivat hyvin maakuntakaavan merkintöjen pohjana ja merkintätapa on pääosin vakiintunut. Maakuntakaavan rooli liikennejärjestelmien osalta on näin lähinnä toteava ja liittojen kehittämistehtävä jää tästä syystä epäselväksi.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta ongelmana on se, että tie-liikenteeseen kohdistuvilla hankkeilla turvataan ensisijaisesti henkilöautoliikenteen toimivuus. Joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen huomioiminen on lähinnä näihin merkintöihin liittyvien suunnittelumääräysten varassa. Kyseisten määräysten sisältö on usein yleispiirteinen ja ohjaa selvitys- ja suunnitteluvaiheita kuntakaavoituk-selle. Toimenpiteeksi tavoitteiden mukaiselle henkilöautoliikenteen vähenemiselle on yleensä kuitenkin mainittu eri yhdyskuntarakenteen aluevarausten sijoittaminen siten, että saavutettavuus joukkoliikenteen tai kevyen liikenteen näkökulmasta on hyvä. Harvemmin reitistöjä on kuitenkaan sijoitettu kaavakartalle.

Sekä joukkoliikenne että kevyt liikenne eli pyöräily ja kävely on huomioitu hyvin omana kokonaisuutenaan ainoastaan neljällä kaupunkiseudulla. Esimerkiksi Kuopi-on kaupunkiseudulla molemmat verkostot on osoitettu kaavassa selkeästi. Useimmissa muissa kaavoissa käsittely rajoittuu mainintoihin kaavaselostuksessa. Parhaissa kaavoissa kevyt liikenne on nähty yhtenä elementtinä pyrkimykseen vähentää ajo-neuvoliikenteen määrää sekä varmistaa kevytliikenneverkoston kaupunkirakenteel-linen toimivuus. Näissä kaavoissa asiakirjoista selviää sekä verkoston kokonaisuus että parannettavat tai uudet yhteystarpeet. Useimmissa kaavoissa kevyen liikenteen huomioiminen on löydettävissä kaavaselostuksesta sekä muiden merkintöjen (esi-merkiksi kehittämisalueet ja taajamat) suunnittelumääräyksistä. Suppeimmillaan selostuksesta on löydettävissä vain hajanaisia lauseita kevyen liikenteen nykytilasta.

Maakuntakaavoista välittyy hyvin päätiestön lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehittä-misperiaatteet ja tältä osin viranomaistahojen yhteinen tahtotila. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen jää kuitenkin heikoksi sekä joukkoliikenteen että kevyen liikenteen osalta.

5 Tasapainoinen keskusjärjestelmä ja palveluverkko

5.1

Analyysi

Maakuntakaavoissa keskusjärjestelmä oli esitetty lähes poikkeuksetta monitasoisena ja kaikilla kaupunkiseuduilla oli useampia kohteita tai alueita huomioitu. Aluemaaisina keskustatoimintojen alueina oli osoitettu kaupunkien ydinkeskustat. Rajauksen perusteluina oli usein kuvattu ydinkeskustan rakennetta. Pienempien kuntien keskustoihin oli osoitettu symbolimaiset keskustatoimintojen alueet ja kaupunkialueiden osakeskuksiin keskustatoimintojen alakeskukset. Symbolimaisten merkintöjen vaikutusalueita ei oltu kaavoissa määritelty esimerkiksi suhteessa vähittäiskaupan suuryksiköihin. Mikäli uusia alakeskuksia oli merkitty, niiden esittäminen oli kuitenkin perusteltu.

Valtaosassa kaavoja keskusjärjestelmä oli käsitelty ja esitetty yhtenevästi. Poikkeuksena voidaan kuitenkin mainita Turun kaupunkiseutu, jolle oli osoitettu 11 keskustatoimintojen aluetta sekä Seinäjoen keskustatoimintojen alue, joka oli merkitty huomattavan laajana. Edelleen Salon kaupunkiseudulla Saloa ympäröivien kuntien keskustoihin ei ollut osoitettu keskustatoimintojen alueita lainkaan.

Tarkastelluilla kaupunkiseuduilla vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen perustui joko nykytilanteeseen, kaupan palveluselvityksiin, vireillä oleviin hankkeisiin tai kuntien yleiskaavoihin. Uusia yksiköitä oli osoitettu noin 30 (vanhat mukaan lukien noin 60) ja tämän lisäksi myös muut merkinnät (C-alueet ja eräät vyöhykkeet) mahdollistivat vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumisen maakuntakaavamerkintäoppaan mukaisesti. Uudet yksiköt oli useimmiten sijoitettu kaavan osoittamaan yhdyskuntarakenteeseen. Erillisiä vähittäiskaupan suuryksiköitä oli luonnollisestikin osoitettu eniten (yli 10) Helsingin, Tampereen ja Turun kaupunkialueille. Muilla kaupunkiseuduilla merkintöjä oli selvästi vähemmän. Kajaanin, Salon ja Seinäjoen kaupunkiseuduille ei oltu osoitettu yhtään erillistä vähittäiskaupan suuryksikköä. Tosin Seinäjoen merkittävän laaja keskustatoimintojen alue mahdollistaa yksiköiden sijoittumisen varsinaisen ydinkeskustan ulkopuolelle. Kaupan mitoitus oli useimmissa kaavoissa puutteellisesti esitetty nimenomaan kaavaselostuksessa tai itse kaavamerkinnässä. Tosin viittauksia kaupan palveluverkkoselvityksiin oli monissa kaavoissa. Tilaa vaativan erikoiskaupan alueita oli merkitty joko palvelualuemerkintänä tai vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnällä, johon on liitetty lisämääre. Kuudessa kaavassa tilaa vaativa kauppa (TIVA) oli huomioitu jollakin tavalla muiden merkintöjen osana.

Keskustatoimintojen aluemarkintää käytettiin maakuntakaavoissa varsin vapaasti ja vähittäiskaupan suuryksikköjen sijoittumisen mahdollisuus haluttiin varmistaa mahdollisimman laajasti. Kaavojen perusteella suuria kauppakeskuksia halutaan rakentaa ja tukea niiden vetovoiman vuoksi negatiivisista vaikutuksista huolimatta. Tilaa vaativan erikoiskaupan käsittely kaavoissa poikkesi huomattavasti toisistaan, jos se oli ylipäättään huomioitu.

Ongelmat

Yhteenvedo keskusjärjestelmän ja palveluverkon osalta maakuntakaavoituksessa havaituista ongelmakohdista:

- vähittäiskaupan suuryksiköiden varausten mitoitus
- yhdyskuntarakenteen ohjaus kaupallisten alueiden ympärillä, jos rakenne on jo hajaantunut
- tilaa vaativa kaupan ohjauksen puutteellisuus
- kuntaliitosten mukanaan tuomat ongelmat (palvelut/liikkumistarve)
- kaupan hankkeet ovat irrallisia ja sijoittuvat "minne tahtovat", jolloin sijoittuminen ei välttämättä tue alue- ja yhdyskuntarakennetta.

Johtopäätökset

Selvityksessä mukana olleiden kaupunkiseutujen keskusjärjestelmän esittäminen perustuu pitkälti vallitsevaan tilanteeseen. Tarkasteluissa ei ollut sellaista kaupunkiseutua, jossa olisi huomioitu nykyinen ja uusi keskusjärjestelmä, keskusten vaikutusalueen nykyinen ja tuleva väestöpohja sekä keskuksen saavutettavuus (painottaen joukko- ja kevyttä liikennettä). Kuitenkin esimerkiksi Kuopion kaupunkiseudulla asiaa on käsitelty monitahoisesti ja osoitettu mm. uusi alakeskus Vaajasaloon.

Kaupan sijoittumisen suhteen tuntuu vallitsevan toiveikas suhtautuminen ja halu varautua mahdolliseen kaupan nopeaan kasvuun. Kaavoilla halutaan varmistaa suuryksiköiden alueiden tarjonta ja joissakin kaavaselostuksissa on mainittukin, että kaupan sijoittumista on mahdoton ennustaa mutta siihen täytyy varautua. Merkintäytyyli on ymmärrettävä kilpailunäkökohdat huomioiden, mutta kaavoissa tämä esitystapa ei kuitenkaan tue valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Vähittäiskaupan suuryksiköiden käsittelyprosessista on kaava-asiakirjojen mukaan todennettavissa kriittistä keskustelua ja kohteiden määrän arviointia jo valmistelu- ja ehdotusvaiheessa. Myös vahvistusvaiheessa on puututtu yksiköiden määrään ja tämän johdosta maakuntakaavat vahvistuneessa muodossaan ovatkin lähempänä VAT:n henkeä. Tämä toisaalta kertoo ongelmista liittojen poliittisessa päätöksenteossa; annetaanko tietoisesti lopullinen päätös yksiköiden sijainnista ja määrästä ympäristöministeriöön?

Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen maakuntakaavoissa on aiheuttanut ongelmia siis monella tasolla. Yksi merkittävimmistä on se, ettei siihen ole sidottu minkäänlaista mitoitus. Mikäli mitoitus on laadittu, sitä ei ole yksiselitteisesti kohdennettu, eikä yksiköiden määrää alueella ole rajattu. Useissa kaavoissa ei ole myöskään osoitettu, onko kyseessä uusi vai nykyinen, mahdollisesti laajaakin lisärakentamista suunnitteleva yksikkö. Maakuntakaava ohjaa siten usein ainoastaan yksiköiden sijaintia. Tällöin kaavoissa hyvin laajoina osoitetut taajama-aluevaraukset saattavat johtaa harhaan, kun yksiköiden sijoittuminen todelliseen taajamaan nähden jää huomiotta. Näin on mahdollista, että maakuntakaavan mukainen ja kaavallisessa tarkastelussa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukainen yksikkö on toteutumisvaiheessaan ja mahdollisesti pitkäänkin sen jälkeen todellisuudessa irti

yhdyskuntarakenteesta. Tällöin myöskin keskusjärjestelmään liittyvä oleellinen periaate kaupan ohjaamisesta keskustatoimintojen (C) alueille murenee.

Joidenkin kaavojen vaikutustarkasteluosioissa on edellä mainittujen seikkojen lisäksi katsottu, että suuryksiköiden rakentaminen irralleen keskustoista aiheuttaa palvelutarjonnan heikkenemistä keskustojen alueella sekä yhdyskuntarakenteen hajaantumista. Yleisesti kuitenkin koetaan, että kaupan rakennemuutoksen vuoksi erillisiä vähittäiskaupan suuryksiköitä on merkittävä kaavoihin, jotta niiden sijainti saadaan osoitettua vähiten ristiriitaisille alueille.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet jäävät usein yleispiirteisen suunnittelumääräyksen varaan ja siten toteutukseen kuntakaavoituksen kautta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuus vähittäiskaupan suuryksiköihin on puutteellinen tavoitteiden ohjatessa lähinnä yksiköiden sijoittumista.

6 Suositukset

6.1

Suunnitteluperiaatteet

Kehittämisehdotukset maakuntakaavojen suunnitteluperiaatteisiin

Kaavaselistuksen ja -kartan tulisi muodostaa sisällöltään yhtenäinen kokonaisuus. Kaavaselistukseen on kirjattava mitkä toimenpiteet tukevat tavoitteiden toteutumista ja mitkä on (mahdollisesti tietoisesti) jätetty vähemmälle. Asiakirjoista olisi tultava esille eri alueiden pääpiirteinen toteutuneisuus; erityisesti onko kyseessä kokonaan uusi vai jo toteutunut varaus. Nykykäytännössä kaavaratkaisun arviointi liikenteen osalta onkin huomattavasti helpompi hahmottaa jo pelkästään kaavakartalta, kun nykyiset väylät on merkintäoppaan mukaisesti eroteltu uusista.

Kaikille kaavamerkinnöille tulisi olla jonkinasteinen perustelu. Parhaissa kaavoissa kartalta löytyikin selkeä koodi, joka viittasi kohdekuvaukseen, josta perustelut kaavamerkinnälle olivat todettavissa. Heikoimmillaan kaavamerkinnöille ei ollut minkäänlaista koodausjärjestelmää ja kohdekuvaukset puuttuivat.

Perusteltu väestökehitysarvio tulisi esittää asiakirjoissa nykyistä paremmin ja sen vaikutukset väestönkasvun suhteen olisi kohdennettava myös maantieteellisesti. Myös muutokset väestön ikärakenteessa tulisi huomioida. Perustellun väestökehitysarvion laatimiseen tulisi suhtautua nykyistä vakavammin. Mikäli perusteet eivät ole kunnossa, on hyvään lopputulokseen vaikea päästä. Selvityksen perusteella on nähtävissä selvä korrelaatio puutteellisen väestöennusteen ja yhdyskuntarakenteen ohjausvaikutuspuutteiden välillä.

Kaavoissa tulisi varata väestökehitysarvion perusteella riittävät alueet yhdyskuntarakenteen laajentumiselle ja vastaavasti arvioida taajamarakenteen tiivistämismahdollisuudet. Kaavojen pitkien aikajänteiden johdosta tulisi myös esittää alueiden toteuttamisjärjestys ja aikataulu.

Taajama-alueiden esittämisessä on tarpeen huomioida YKR-aineisto (tai vastaava selvitys taajaman nykytilasta) ja poikkeamat siihen tulisi perustella. Nykyiseltä taajama-alueelta tulisi löytää eheyttämis- ja/ tai tiivistysalueita, jotka kaavassa tulisi esittää ja perustella. Myös laajentumisalueet tulisi osoittaa omalla merkinnällä ja sellaisella esitystavalla (indeksillä), joka erottaisi ne nykyisestä taajamasta. Taajamien eheyttämistä, tiivistämistä ja laajentumista tulisi ohjata sekä alueellisesti että ajallisesti liittämällä merkintöihin tarvittavat suunnittelumääräykset. Kaavaselistuksessa tulisi kuvata sekä kehittämisperiaatemerkinnät että laatuikäytävämerkinnät selkeästi ja niiden alueellista ulottuvuutta tulisi analysoida. Kartalla tulisi esittää vyöhykkeet, vaikkakin vain symbolimaisesti. Muutoin niiden ohjausvaikutus ei välity alemmalle kaavatasolle. Kehittämisperiaatteet tulisi kohdentaa muihin merkintöihin esimerkiksi alueen erityispiirteet huomioivien suunnittelumääräysten avulla.

Palvelualue -merkinnän sisältöä on tarpeen tarkentaa ja sen käyttöä ohjata siten, että sillä osoitetaan ainoastaan taajama-alueiden ulkopuolisia kohteita tai alueita. Olisi määriteltävä, voiko alueelle sijoittua kaupallista toimintaa ja minkä laajuista se on (merkintäopas mahdollistaa myös kaupalliset palvelut). Maakuntakaavan kaupan merkintöjen taustalla tulisi olla kaupan palveluselvitys ja varaukset olisi mitoitettava sen mukaan. Vaikutustarkastelun kautta tulisi ohjata ympäröivän alueen maankäytön ratkaisuja.

Keskustatoimintojen aluemerkinän sisältöön tulisi kiinnittää enemmän huomiota eli siihen kuvataanko sillä esimerkiksi kaupallista keskusta, palvelujen ja hallinnon keskusta tai kaupunkikuvallista yhtenäistä keskusta.

Kaavoissa tulisi esittää arviot työpaikkojen kehityksestä ja siihen perustuvasta aluevarausten riittävydestä. Työpaikka-alueiden esittämisen tueksi tulisi ottaa käyttöön YKR -aineisto nykyisistä työpaikoista ja kokonaan uudet alueet tulisi perustella.

Toimivan liikennejärjestelmän osalta liittojen pitkän aikavälin tavoitteiden ja ELY:n yleensä lyhyempien tavoitteiden väliin mahdollisesti jäävä ”näkemysero” tulisi näkyä myös kaavaratkaisussa. Yhteystarve -merkintöjen tehokkaampi käyttö mahdollistaisi ohjevuosien jälkeisten tai muuten tavoitteellisten linjausten osoittamisen nykyistä tehokkaammin. Liikennejärjestelmää tulisi tutkia kokonaisuutena, jossa henkilöautoliikenteelle ei annettaisi lähtökohtaisesti muita liikennemuotoja painavampaa asemaa. Muutoin merkintätapojen osalta tulisi pitäytyä nelijakoisuudessa: nykyiset väylät, merkittävästi parannettavat väylät, uudet väylät ja yhteystarpeet. Laajoilla kaupunkiseuduilla joukkoliikennematkojen tulisi olla osana toimivaa liikennejärjestelmää. Ratkaisut olisi sidottava selkeästi osaksi taajama-alueiden mitoitusta. Kaavakartalla tulisi esittää alueellinen verkostojen laajuus ja päätepisteet esimerkiksi joukkoliikennekäytävä -merkinnöin ja nämä ratkaisut olisi huomioitava osana liikennealueiden suunnittelumääräyksiä. Kevyen liikenteen verkostot tulisi tutkia osana toimivaa liikennejärjestelmää ja linkittää ne yhteen taajamarakenteen kanssa. Keskeiset väylät olisi osoitettava suunnittelumääräysten lisäksi myös kaavakartalla.

Maakuntakaavakartalla tulisi käyttää oppaan 10 ”Maakuntakaavamerkinät ja -määräykset” mukaisia merkintöjä ja pysytellä maakuntakaavatarkkuudessa. Mitatakaava tulisi valita siten, ettei kartan koko kasva liian suureksi ja siten hankalasti luettavaksi. Arvioiduissa kaavoissa karttojen esitystavat vaihtelivat suuresti. Tämä on ongelmallista mm. kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Karttoja laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että kaavoja tutkivat tahot eivät välttämättä omaa alueen paikallistuntemusta. Riittävän nimistön lisääminen kaavakartalle tai ”opaskartan” liittäminen kaavaselostukseen selkeyttäisivät kaavan tulkintaa. Kaavaselostuksessa tulisi olla tiivistelmät kaavan laadinnan yhteydessä tehdyistä taustaselvityksistä, jotta perustelut kaavaratkaisulle olisivat löydettävissä. Pelkkä viittaus erillisselvityksiin ei ole riittävä, sillä vuosien päästä kaavaa tulkitsevalle on kohtuuton vaatimus etsiä kyseinen taustamateriaali, vaikkakin internet ja sen hakukoneet helpottavat jo merkittävästi materiaalin etsintää.

Maakuntakaavamerkinät ja -määräykset -opas

Ympäristöministeriön vuonna 2003 julkaisema Maakuntakaavamerkinät ja -määräykset -opas antaa hyvät lähtökohdat ja laajan merkintäkirjon yhdyskuntarakenteen ohjaukseen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaiseen suuntaan. Tässä selvityksessä tarkasteltujen aihepiirien osalta oppaassa esiintyy kuitenkin muuta-

mia puutteita, joita mahdollisen oppaan päivityksen yhteydessä voitaisiin pohtia. Tässä selvityksessä on varsin voimakkaasti tullut esille maankäytön arvioinnin ja myös ohjauksen ongelma, kun suunniteltuja alueita ei erotella nykyisistä alueista. Keskeisin merkintä on tällöin taajamatoimintojen alue (23). Merkinnän kuvauksessa mainitaan mm. että "taajamatoimintojen alueet voivat sisältää sekä rakennettuja alueita että taajaman laajentumisen vaatimia alueita". Merkintään liittyy myös laaja määräysesimerkistö, mutta siinäkään ei juuri oteta kantaa uuden ja nykyisen väliseen suhteeseen. Yhdyskuntarakenteen ohjauksen kannalta keskeisiä ovat kuitenkin mitoitusperustuvat aluevaraukset ja suunnitteluperiaatteet. Jotta ohjausvaikutus olisi toivotun mukainen, tämä ero tulisi pystyä todentamaan kuntakaavoituksen pohjaksi. Oppaassa se tuodaan selkeästi esiin ainoastaan väylästä osalta: nykyiset tiet ja linjat (88), uudet tiet ja linjat (89). Tulisikin miettiä kyseisen eron esitystapaa myös muiden keskeisten aluevarausten osalta, vaikka esimerkiksi seutukaavamainen A/Ar -esitystekniikka on useissa yhteyksissä todettu maakuntakaavan hengen vastaiseksi. Aluevaraustyyppisen merkinnän ohella voidaan kuitenkin tutkia esimerkiksi asemakaavoissa tuttua lukuarvotekniikkaa:

4000/600 = Lukusarja, jonka ensimmäinen luku kuvaa maakuntakaavakartalla taajamatoimintojen alueeksi (A) osoitettuun nykyiseen taajamaan sijoitettavan lisäväestömäärän ja toinen luku taajaman laajennusalueelle sijoitettavan väestömäärän ohjevuoteen XXXX mennessä.

Merkintään tulisi liittää suunnittelumääräys varsinkin laajennusalueen suunnitteluperiaatteista ja reunaehdoista.

Taajamien osalta tärkeää olisi pystyä toteamaan kaavakartalta nykyisen taajaman rajausta, johon muita merkintöjä voisi peilata. Uusien alueiden ja kehittämisperiaate-merkintöjen suhde nykyiseen taajamaan on keskeinen arvioitaessa kaavojen yhdyskuntarakenteen eheyttämistä tai hajoamista. Maakuntakaavan taustaselvityksenä olisi hyvä olla kaupunkiseutujen sisäiseen rakenteeseen kääntyvä analyysi, jonka seurauksena löytyisivät erityyppiset maankäyttöalueet; esimerkiksi nykyinen/valmis taajama, nykyinen/tiivistettävä taajama tai nykyinen taajama, jonka ei eri syistä haluta vahvistuvan sekä toivottava taajaman laajentumissuunta tai alue.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistarvetta koskevaa merkintää (6) on käytetty maakuntakaavoissa turhan vähän, vaikkakin asiaa perustellaan usein sen kuntakaavatasoisella luonteella. Merkinnän käyttö kiinnittäisi kuitenkin huomiota nykyisen rakenteen tiivistämisen luomiin mahdollisuuksiin.

Keskusverkoston ohjaaminen tulee korostumaan osana taajama-alueiden suunnittelun kokonaisuutta. Tämä edellyttää paitsi kaupan ja palveluiden mitoitusperusteiden kehittämistä myös C-merkinnän käytön tehostamista ja erityisesti sen tulkintojen selkiyttämistä.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskeva lakimuutosehdotus nostaa keskustat ensisijaiseksi suuryksiköiden sijaintipaikaksi, ja siitä voidaan poiketa vain perustelluista syistä. Tästä johtuen keskusta-alueiden osoittaminen ja rajausta nousevat merkittäväan asemaan. Ympäristöministeriön ehdotuksen mukaan kaupan yksiköiden mitoitus tulee osoittaa maakuntakaavassa ja lakimuutoksella pyritään lisäksi selkeyttämään suuryksiköiden sijainnin ohjausta. Edelleen tilaa vaativan erikoistavaran kauppa otettaisiin suuryksiköitä koskevan ohjauksen piiriin. Lakimuutoksen taustalla ovat sekä toimintaympäristössä että kaupan rakentamisessa tapahtuneet muutokset, ilmastomuutoksen asettamat haasteet sekä väestön ikääntyminen.

Vähittäiskaupan suuryksikkö -merkintää (57) tulisi täsmentää mitoituksellisten tekijöiden tarpeella, vaikka oppaan tekstissä ja suunnittelumääräysesimerkeissä asiaa tuodaan esille. Erityisesti nykyisen suuryksikön laajennusmahdollisuudet suhteessa kokonaan uuteen yksikköön jäävät kuitenkin oppaassa vähälle huomiolle. Esimerkkeinä voitaisiin tuoda esiin nykyinen vähittäiskaupan suuryksikkö, kehitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden alue sekä uusi vähittäiskaupan suuryksikkö. Määräysesimerkeissä tulisi tutkia varausten (tai kohdemerkintöjen) luonne-eroja:

Km/k = Kehitettävä vähittäiskaupan suuryksiköiden alue. Merkinnän osoittamalle alueelle saa sijoittaa enintään kolme MRL 114 §:ssä tarkoitettua vähittäiskaupan suuryksikköä, joiden yhteenlaskettu kerrosala saa olla enintään 25 000 k-m². Lisäksi alueelle voidaan sijoittaa paljon tilaa vaativan kaupan tiloja yhteensä 40 000 k-m². Alueen kehittämistoimien edellytyksenä tulee olla valtatie x eritasoliittymien toteuttaminen sekä viereisen Y taajaman laajennusalueen sellainen asemakaava tai oikeusvaikutteinen osayleiskaava, joka mahdollistaa 3 000 hengen väestön sijoittamisen.

Palvelujen alue (26, 59) -merkintää tulisi täsmentää siten, että se huomioi merkinnän (yhdyskuntarakenteelliset) vaikutukset. Nykyinen merkintäteksti mahdollistaa hyvin laajan toiminnallisen kirjon ilman tarkkoja lisämääreitä. Vähintäänkin paljon tilaa vaativalle erikoistavarakaupalle tulisi kehittää oma merkintä suunnittelumääräysesimerkkeineen.

6.2

Tulevat haasteet

Edellisessä osiossa kuvataan niitä konkreettisia toimia, joita maakuntakaavoituksessa tulisi jatkossa huomioida valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseksi nykyistä paremmin. Maakuntakaavoitus on kuitenkin muuttuvassa tilassa. Niin sanottu ensimmäisen vaiheen kaavakierros on jo valmiina ja toiset sekä kolmannet kierrokset ovat käynnissä tai lähdössä liikkeelle. Näitä uusia kaavoja luonnehtii käsiteltävien aihepiirien supistuminen: ydinvoimamaakuntakaava, vähittäiskaupan suuryksikkömaakuntakaava, tuulivoimamaakuntakaava jne.

Yhdyskuntarakenteen kannalta näyttäisi useissa liitoissa olevan tilausta strategispainotteisen yhdyskuntarakennemaakuntakaavan laatimiselle. Tämä tehtävä on muutamilla kaupunkiseuduilla "delegoitu" kuntien yhteisen yleiskaavan (MRL 6 luku) harteille, mitä voidaan maakuntakaavoituksen näkökulmasta kuitenkin arvioida kriittisesti. Maakuntakaavaorganisaatioilla on vahva alueen ja sen historian tuntemus sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukainen velvoite yhdyskuntarakenteen suunnittelulle. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen (MRL 25 §).

Tämän yhdyskuntarakenteellisen tarkastelukierroksen yhteydessä lähtötietojen, tavoitteiden ja mitoituksen päivitys sekä kriittinen pohdinta on keskeistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisen yhdyskuntarakenteen suunnittelulle.

Kaavojen yhdyskuntarakenteen toteutumisen seurantajärjestelmät tulisi ottaa käyttöön ja edellisen vaiheen maakuntakaavojen toteutuneisuusarviointi tulisi ottaa osaksi uutta kaavaselostusta. Päivityksen yhteydessä tulisi aina laatia yhdistelmäkartta, joka sisältää kaikki voimassa olevat kaavamerkinnot. Aihepiirejä tulisi siis käsitellä kokonaisuuksina ja vaikutukset tulisi huomioida myös kaikkiin elementteihin, siis kokonaisvaikutusarviota painottaen.

7 Pienseminaari

Ympäristöministeriö järjesti 22.6.2010 pienseminaarin tämän raportin luonnoksen pohjalta. Tilaisuuteen kutsuttiin maakuntakaavoittajia sekä ympäristöministeriön maakuntakaavoituksen aluevastaavia ja muita asiantuntijoita. Osanottajia oli paikalla noin kaksikymmentä. Alustuksissa tarkasteltiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista maakuntakaavoissa useista eri näkökulmista. Keskeisenä seikkana nousi selkeästi esille maakuntakaavoituksen kehittämisen tarve. *Ongelmana todettiin yhdyskuntarakenteen jatkuva hajautuminen, vaikka maakuntakaavojen keskeisenä lähtökohtana olikin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden mukainen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen.*

Timo Turunen ympäristöministeriöstä avasi seminaarin ja kertoi taustatietoa raporttia edeltäneen työn vaiheista ja tavoitteista.

Suunnittelija Minna Vesisenaho kertoi työn tavoitteesta ja hän kuvasi työn tekotapaa, kaupunkikohtaisten kohdekorttien työstämistä ja kohtia, joihin maakuntakaavoissa on erityisesti kiinnitetty huomiota.

Arkkitehti Jouni Laitinen esitteli kuvitteellisen kaupunkiseudun, Jossikkalan, jonka ympärille on laadittu teoreettinen maakuntakaava. Lisäksi hän selosti työn aikana esiin tulleita (myös tässä raportissa kuvattuja) keskeisiä johtopäätöksiä ja suosituksia kaavatyön parantamiseksi sekä maakuntakaavoituksen tulevia haasteita. *Ensiarvoisen tärkeäksi on noussut perustellun väestökehityksen osuus kaavatyön perustana.*

Paula Qvick Pohjois-Savon liitosta esitteli maakuntakaavoitusta Kuopion kaupunkiseudulla ja toi esille kuinka lukuisa määrä erilaisia selvityksiä laaditaan maakuntakaavaa varten. Hyvin tärkeä osa alueidenkäytön suunnittelua on rakennemallien laadinta, jossa käydään läpi eri vaihtoehtoja. Väestökehitysarviossa tulisi myös huomioida asumisväljyyden kasvu sekä poistuma. Uudisrakentamisesta olisi ehkä hyvä sijoittaa osa kaavamääräyksellä nykyiseen taajamaan. Maakuntakaavoituksen näkökulmaa tulisi tarkentaa seutukaavan suuntaan, kun toisaalla on paine laatia hyvin yleispiirteisiä kaavoja. Myös useiden kuntien näkökulmien sovittaminen yhteen on haasteellista.

Leena Stranden Pirkanmaan ELY-keskuksesta kertoi kuntien maankäytön ohjauksesta maakuntakaavojen näkökulmasta. Yleispiirteinen maakuntakaava voi sisältää periaatteessa kaikki tarkastellut rakennemallit ja vaatii siten vahvan yleiskaavan aisaparikseen. Tämä ei kuitenkaan toteudu, koska kunnat laativat liian pienialaisia osayleiskaavoja, jotka eivät kata varsinkaan kuntien raja-alueita. Osa aluevarausmerkinnöistä on saamassa uudenlaisia merkityksiä ja tähän tulisi varautua. Esimerkiksi varsin laajoina varatut työpaikka-alueet saattavat nousta ongelmallisiksi mikäli ko. alueille sijoittuu myös palveluja. Edelleen vähittäiskauppa ja palvelualueet tulevat tulevaisuudessa sijoittumaan samoille alueille ihmisten suuntautuessa yhä enemmän elämykselliseen ajankäyttöön. Muun ohella keskusverkoston merkitystä ja palvelutasoa tulisi pohtia varsinkin alakeskusten osalta. Kaavoissa rakennemallien pohjaksi tulisi ottaa joukkoliikenne.

Harri Pitkäranta ympäristöministeriöstä toi esille näkemyksen, jonka mukaan hyvä maakuntakaava on realistinen ja ohjaa oikealla tavalla yhdyskuntarakennetta. Maakuntakaavalla voidaan kyllä vaikuttaa kuntakaavoitukseen, mutta asemakaavoitettujen alueiden ulkopuoliseen rakentamiseen maakuntakaavalla ei pystytä vaikuttamaan. Maakuntakaavamerkintöjä tulisi kehittää siten, että ne ohjaisivat A-alueiden mitoituksen toteutumista tehokkaammin. Esimerkiksi tehokkaan taajamarakenteen alueet olisivat omilla merkinnöillään tai kaavoissa annettaisiin mitoituslukuja. Kehittämisperiaatemerkinnot ja suunnittelumääräykset tulisi myös huomioida paremmin kuntakaavoituksessa.

Alustusten jälkeisessä keskustelussa nousi esille seuraavia näkökohtia:

- maakunta- ja yleiskaavan välinen suhde toisiinsa ei toimi lain tarkoittamalla tavalla ja sitä tulisi kehittää
- strateginen ote kaavoissa sekä riittävän laaja sitoutuneisuus kaavoitukseen maakuntien laajuudesta ovat tärkeitä
- maakuntakaavan ohjausvaikutus paikallisten ongelmakohtien osalta sekä alueiden ominaispiirteiden huomioiminen on tärkeää
- taajamien laajentumisnuolet tulisi mieltää strategisina ratkaisuuina, jotka pitää perustella
- haja-asutusalueille rakentamiseen tulisi voida vaikuttaa. Tämä voi olla kuitenkin vaikeaa, koska Suomessa tämän tyyppinen rakentaminen on katsottu olevan perusoikeus
- liikennejärjestelmien osalta maakuntakaavoituksen periaatteita ollaan kehittämässä ja yhtenä kohtana on ohjeellisten linjausten tulkinta kehittämissä periaatteina
- joukkoliikenne nousee tärkeään rooliin ja mitoittavaksi tekijäksi nousevat palvelut liikenteen sijaan
- nykyisissä maakuntakaavoissa henkilöautoliikenne painottuu liikaa.

Jossikkala – arviointityön yhteydessä koottu teoreettinen esimerkkikaava

1 JOSIKKALAN KAUPUNKISEUTU

1.1 Yleiskuvaus

Kyseessä on teoreettinen kaupunkiseutu, jonka luonne noudattelee mahdollisimman pitkälle tämän selvityksen keskivertokaupunkiseutua. Vesistön rannalle sijoittuvan Jossikkalan väestömäärä (nykyisin 100 000) on varsin voimakkaasti kasvava. Varsinaisen kaupungin lisäksi Jossikkalaan kuuluu alakeskus 1 ja alakeskus 2 sekä vanha teollisuustaaajama 3. Jossikkalan vahvuutena on vesistön läheisyys ja rantarakentaminen mikä näkyykin kaupungin laajenemisena pohjois-eteläsuunnassa rannan vetovoimaa hyödyntäen.

Jossikkalan vaihemaakuntakaavassa ei käsitellä muita kun valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhdyskuntarakennetavoitteita koskevia aihepiirejä.

1.2 Analysoidut kaava-asiakirjat

Jossikkala sisältää vain kaupunkiseudun maakuntakaavakartan (liitteenä) sekä *kuvitteellisen* selostuksen johon on viitattu kohdassa 2. Maakunnan liitto on päätyntyn siihen että näistä kahdesta asiakirjasta tulee selvittää kaikki ratkaisun keskeiset perusteet.

1.3 Tavoitteet

Jossikkalan kaavan tavoitteena on tutkia kaupunkiseutua valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältämien yhdyskuntarakennetavoitteiden näkökulmasta.

1.3 Kaavakartta

Esitetty erillisenä liitteenä.

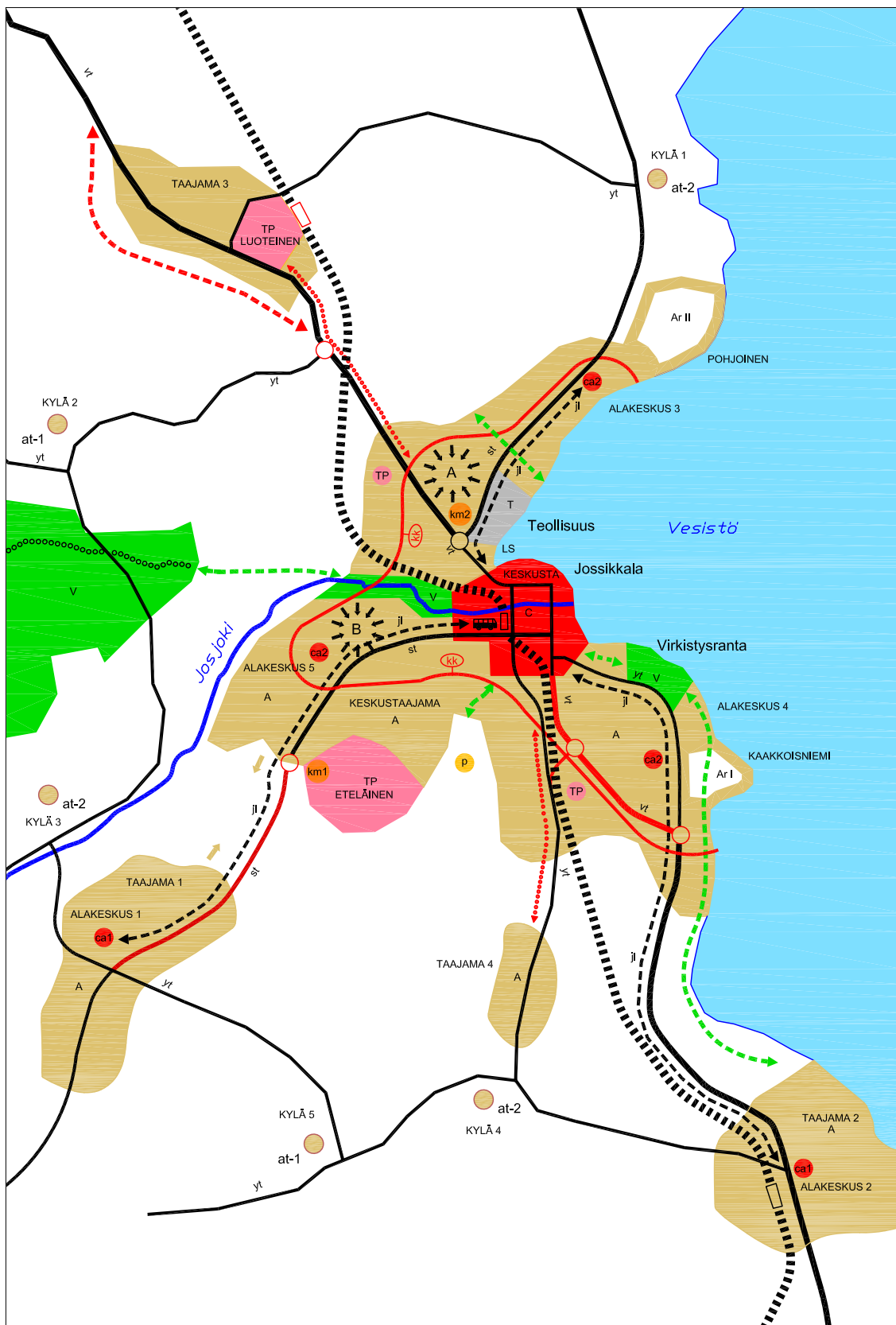
2 YHDYSKUNTARAKENTEEN EHEYTTÄMINEN

2.1 Perusteltu väestökehitysarvio

Jossikkalan kaupunkiseudun nykyinen väestö on 100 000 asukasta ja väestön ennustetaan kasvavan 20 % (20 000 asukasta) vuoteen 2030 mennessä. Väestöennuste perustuu Tilastokeskuksen laskelmaan sekä liiton omaan, hieman tilastokeskuksen ennustetta suurempaan ennusteeseen. Molemmat ennusteet on selostuksessa kuvattu ja ennusteiden erot on selostuksessa perusteltu. Liiton omaa ennustetta on perusteltu mm. ympäröivän maaseudun väestön odotettua voimakkaammalla vähenemisellä (muutolla Jossikkalaan), useamman uuden tuotantolaitoksen perustamisella kaupunkiin viime vuosina sekä uusien vetovoimaisten ranta-alueiden saamisella kaupungin omistukseen ja sitä kautta vetovoimaiseen asuntotuotantoon.

Perusteltua väestökehitysarviota seuraa selostuksessa mitoituslaskelmat joissa on huomioitu myös ikääntymisen ja asumisväljyyden kasvun vaikutus asuntojen tarpeeseen ja kokoon.

Alueväljyyden osalta on päädytty kolmeen eli luokkaan: keskusta-asuminen, reuna-asuminen ja alakeskukset sekä uudisalueet.



Mitoituslaskelmat on selkeästi kuvattu sekä tekstinä että taulukkona ja niistä selviää seuraavat keskeiset lähtökohdat ja perusteet:

- nykyinen väestö
- väestöennusteet
- kaavan väestötavoite
- väestöjakauma muun maakunnan ja Jossikkalan kaupunkiseudun välillä
- prosenttimääräinen tavoite väestönkasvun sijoittamisesta nykyiseen taajamarakenteeseen (80 %)
- ennusteen vaatima asuntojen/pinta-alan määrä nykyisessä taajamassa
- ennusteen vaatima asuntojen/pinta-alan määrä laajennusalueilla.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on jo mitoitusvaiheessa otettu selkeäksi lähtökohdaksi, minkä johdosta tavoitteena on sijoittaa siis suurin osa uusista asunnoista nykyiseen taajamarakenteeseen.

2.2 Yhdyskuntarakennemerkinnot

Kaupunkialueen kehittämisvyöhyke (kk) muodostaa Jossikkalan keskeisen kehittämisperiaatteen. Merkinnot yleisperuste on kuvattu selostuksessa. Lähtökohdaksi on ollut rajata taajama-alueesta sellainen vyöhyke, johon kohdistuu yhdyskuntarakenteen tiivistämisen kannalta keskeinen potentiaali sekä myös sen hyödyntämiseen tähtäävät toimenpiteet. Rajaus sisältää alakeskusten 3–5 välisen kaupunkirakenteen sisältäen keskeiset tiivistämisalueet, viheryhteystarpeet ja uuden eteläisen sisääntuloväylän. Samoin uusi vähittäiskaupan suuryksikkö sisältyy rajaukseen.

Suunnittelumääräys: Alueen suunnittelun ja toteutuksen ensisijainen lähtökohta tulee olla ydinkeskustan rajaaminen sekä kaupunkimaisen kokonaisilmeen muodostaminen kaupunkirakennetta täydentävällä ja eheyttävällä rakentamisella. Alueella tulee kiinnittää erityistä huomiota joukkoliikenteen saavutettavuuteen ja kevyen liikenteen yhtenäisen verkoston kehittämiseen. Kehittämisvyöhykkeen rajalla tulee erityishuomio kiinnittää em. pääverkostojen jatkuvuuden turvaamiseen. Vesistön ranta-alueen vetovoimaisuutta tulee kehittää sekä rantaan tukeutuvien keskustatoimintojen, asumisen että yleisen virkistykseen tarpeet yhteen sovittaen.

Yhdyskuntarakenteen laajenemissuunnat on osoitettu Keskustaajaman ja Josjoen varren taajaman 1 välille. Perusteena laajennussuunta -merkintöjen käytölle mainitaan selostuksessa, että olemassa olevat reunaehdot (taajamat, Josjoki ja seututie) muodostavat luonnolliset rajat laajennusalueelle, eikä tarkempi maankäytön ohjaus ole maakuntakaavatasolla tarpeen, vaan se tulee tapahtua kuntakaavoituksen kautta. Taajamien yhteenrakentamisen todetaan vaikutusarviossa tehostavan merkittävästi yhdyskuntarakenteen tiivistämisen tavoitteita. Maakuntakaavaselostuksessa on arvioitu alueen mitoitus sekä asuntojen että väestön osalta em. reunaehtojen perusteella. Mitoitusluokkana on ”uudisalueet”.

Suunnittelumääräys: Merkinnot mukaista laajennussuuntaa tulee kehittää joukkoliikennekäytävään tukeutuvana erillispientalovaltaisena täydennysrakentamisen alueena, jonka mitoitus tulee pohjautua nykyiseen taajama-alueeseen suhteutettavana väestökehitysarvioon. Alueiden kaavoituksen ja toteutuksen tulee edetä peruspalvelujen saavutettavuus ja kunnallisteknisten investointien tehokas hyödyntäminen huomioiden.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämistarvemerkinällä on osoitettu tiivistysalueet A ja B Jossikkalan keskustan pohjoispuolelle. Alueiden maakuntakaavataso osoittaminen on perusteltu selostuksessa nimenomaan yhdyskuntarakenteen mitoituksen näkökulmasta, vaikka alueiden tarkempi suunnittelu tapahtuukin kuntakaavoituksen avulla. Alueiden maankäytössä tapahtuva oleellinen muutos on kuvattu maakuntakaavan selostuksessa; alueelta A vanha 9-väyläinen golfkenttä on siirtymässä taajaman ulkopuolelle ja alueella B sijainnut puolustusvoimien varikkoalue on siirtynyt maakaupalla Jossikkalan kaupungille. Maakuntakaavassa näiden alueiden mitoitus on laskettu ja osoitettu ”keskusta-asuminen” -tehokkuuksin.

Suunnittelumääräys: Alueita tulee kehittää joukkoliikennekäytäviin tukeutuvina kaupunkimaisen täydennysrakentamisen alueina. **Puolustusvoimien varikkoalueen** suunnittelussa tulee erityispaino olla kulttuuriympäristön huomioimisella. **Golfkäytössä** olleen alueen suunnittelussa tulee keskeisesti huomioida kaupunkimaisten puistoalueiden jatkuminen alueen kautta koilliselle vihervyöhykkeelle ja sen kautta rantaan ja taajama-alueen ulkopuolelle.

Taajamatoimintojen alueina esitetään sekä nykyisiä että keskeisiä uusia alueita. Jossikkalan kaupunkialueen taajama-alueiden esittäminen perustuu kuntien yleis- ja asemakaavoihin sekä YKR 2005 aineistoon. YKR-aineiston suhteesta maakuntakaavan aluerajaukseen on kaavaselostuksessa tehty selvitys, jonka mukaan alueet yhtyvät varsin pitkälle toisiinsa.

Uudet alueet on osoitettu ”ar” -merkinnällä, jota perusteellaan selostuksessa sekä mitoituksellisilla seikoilla että esitystapakysymyksenä. Maakuntakaava ottaa selkeästi kantaa myös kahden reservialueen toteutusjärjestykseen. Kaakkoisniemen käyttöönottoon (I) liittyy eteläisen valtatie uusi linjaus, läheinen virkistysalue sekä hieman lyhyempi etäisyys keskustaan. Kaakkoisniemi sijoittuu myös Alakeskus 2:lta johtavan joukkoliikennekäytävän varteen toisin kuin reservialue ”Pohjoinen”. Lisäksi alueen toteuttamisella tuetaan alakeskuksen 4 palveluvarustuksen säilymistä. Selostuksessa reservialueiden mitoitus on laskettu ja kuvattu uudisalueen mitoitusperiaattein.

Suunnittelumääräysesimerkkejä:

(1)

Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen ja rannan huomioimiseen sijoittamalla toimintojen painopiste olemassa olevaan yhdyskuntarakenteeseen, rataverkkoon ja pääväyliin tukeutuen.

(2)

Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on toimintojen sijoittelulla ja alueiden käytön riittävällä tehokkuudella turvattava joukkoliikenteen kehittämisedellytykset sekä edistettävä kevyttä liikennettä ja joukkoliikennettä tukevaa yhdyskuntarakennetta.

Maakuntakaavassa esitetyt **työpaikka-alueet** perustuvat nykytilanteeseen ja ne sijoittuvat hyvien liikenneyhteyksien varrelle. Kohteina esitetyt kaksi TP-aluetta sekä TP-luoteinen ja rantaan sijoittuva **Teollisuusalue** ovat lähes kokonaan toteutuneet. Selostuksessa on näistä kohteista laadittu oma kuvauksensa ja mitoituksen osalta todetaan, että alueille ei voida sijoittaa merkittävästi uusia toimintoja. Sen sijaan Jossikkalan laajin alue, TP-eteläinen, on rakentunut vasta 25 %:sti. Selostuksessa on

laskelma työpaikka-alueiden tarpeesta vuoteen 2030. Sen mukaan alueen tonttireservi riittää hyvin ohjevuoteen saakka. Tämän vuoksi uusia työpaikka-alueita ei ole osoitettu.

Suunnittelumääräys: Alueella tulee luoda edellytykset monipuoliselle elinkeinoelämälle kehittämällä sitä tasapainoisena, olevaan rakenteeseen sopeutuvana ja viihtyisänä työympäristönä. Alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on erityistä huomiota kiinnitettävä alueen liikenteelliseen toimivuuteen kaikkien liikennemuotojen osalta.

Teollisuusalueen suunnittelumääräys: Alue varataan teollisuustyöpaikkarakentamiseen ja alueen yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee erityistä huomiota kiinnittää liikenteellisten olosuhteiden järjestämiseen. Alueiden käytön suunnittelussa on otettava huomioon valtakunnallisesti merkittävien liikenneverkkojen toimivuuden turvaamiseksi tarvittavat rinnakkaistie- ja eritasojärjestelyt ja turvattu maakunnallisesti ja valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt.

Maankuntakaavassa on esitetty palvelualueena taajamarakenteen ulkopuolelle sijoittuva Jossikkalan seudun maatalousoppilaitoksen alue. Oppilaitos on alueen kuntayhtymän omistuksessa ja sijoittuu valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle. Oppilaitoksen vanhat rakennukset ovat suojeltuja ja muodostavat arvokkaan kulttuurihistoriallisen ympäristön. Selvyyden vuoksi kaavamääräyksessä on erikseen kielletty kaupallisten palveluiden sijoittaminen alueelle.

Suunnittelumääräys: Kohde on varattu Jossikkalan maatalousoppilaitoksen tarpeisiin. Alueelle ei saa sijoittaa kaupallisia palveluja. Alueen yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota alueen kulttuurihistoriallisiin ja maisemallisiin arvoihin.

Merkittävät laajat virkistysalueet on osoitettu kaavassa **virkestysalue** -merkinnöin; tärkeimpinä taajaman halkaiseva Josjoen varsi sekä Virkestysranta. Lisäksi maakuntakaavassa on nostettu esiin eri osien, erityisesti eteläisen rannan, seudulliset viheryhteystarpeet (alakeskus 2-keskusta).

Suunnittelumääräys: Alue on tarkoitettu virkistys- ja matkailutoiminnan solmupisteeksi, jonne voidaan sijoittaa tarkoitusta tukevia rakennuksia ja rakenteita.

2.3 Mitoitus ja aikataulu

Yhdyskuntarakenteen mitoitus ja aikataulutus on laadittu vuoteen 2030 saakka, kuten ylempänä on kuvattu.

2.4 Ohjausvaikutus ja vaikutuksen merkittävyys

Yhdyskuntarakennemerkintöihin on Jossikkalan kaavassa varattu nykyisten alueiden lisäksi myös mitoitukseen perustuvat laajennusalueet ohjausvaikutuksen ja mitoituksen tarpeen mukaan joko nuoli- tai reservialuemerkinnöin. Alueiden käyttöönottojärjestys taajama-alueiden osalta selviää myös kaavaselostuksesta ja reservialueiden osalta lisäksi kaavakartasta (I ja II). Maakuntakaavan ohjausvaikutus alempiasteiseen kaavoitukseen on selkeä.

3 TASAPAINOINEN KESKUSJÄRJESTELMÄ JA PALVELUVERKKO

3.1 Keskusjärjestelmä- ja palvelumerkinnot

Jossikkalan keskusjärjestelmä perustuu kolmetasoiseen järjestelmään. Keskustatointojen alueena esitetään Jossikkalan **keskusta-alue** ja kohdemerkinnöillä **ca1 ja ca2 alakeskukset**. Ulomman kehän alakeskukset muodostuvat vanhojen kuntataajamien keskuksiin ja niissä tavoitteena on turvata kaupalliset ja julkiset palvelut. Sisemmälle kehälle sijoittuu kolme alakeskusta ja niissä ensisijaisena tavoitteena on lähipalveluiden turvaaminen.

Kaikki alakeskukset yhdistyvät keskustaan pääliikenneväylien sekä joukkoliikennekäytävien avulla. Sisemmän kehän alakeskukset sijoittuvat lisäksi kk-vyöhykkeelle jonka määräyksessä korostetaan mm. kevyen liikenteen huomioimista.

*Kohdemerkinnällä **ca1** osoitettujen alakeskusten raja- ja laajuus on määriteltävä yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa siten, että alueet muodostavat toiminnallisesti yhtenäisen, joukko- ja kevytliikennejärjestelyt huomioivan sekä keskustahakuisiin toimintoihin painottuvan kokonaisuuden. Alueelle saadaan sijoittaa perustellun kaupallisen tilatarpeen mukaisia vähittäiskaupan suuryksioitä*

Tai:

Alueiden yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on kiinnitettävä huomiota mm. alueen toimivuuteen, kuten jalankulku-, pysäköinti-, huolto ja julkisen liikenteen järjestelyjen tarkoituksellisuuteen. Aluetta suunniteltaessa on varauduttava riittävään nykyistä keskustatoimintaa sijainniltaan tukevaan palvelutilatarjontaan. Alueelle saa sijoittaa kuitenkin korkeintaan 8 000 k-m²:n suuruisen vähittäiskaupan suuryksikön.

Palveluverkkoa täydentää **kyläverkko**, jonka osoittaminen perustuu kylien palvelutason analyysiin. Jossikkalan kaupunkiseudulla onkin päädytty osoittamaan kyläverkosto kaksitasoisena. **Palvelukylä (at-1)** sisältää kylärakenteen tarvitsemat peruspalvelut, joihin on minimitasoisesti määritelty kuuluvaksi peruskoulun ala-aste ja päivittäistavarakauppa tai elintarvikekioski. **Asutuskylä (at-2)** perustuu puolestaan kylän rakenteeseen ja ehyeen kyläkuvaan.

Vähittäiskaupan suuryksiköitä on osoitettu kaksi; nykyinen ja uusi. Merkinnässä on käytetty indeksiä kuvaamaan nimenomaan sitä onko kyseessä nykyinen (km1) vai uusi (km2) yksikkö. Laajempaan selvityspohjana on laadittu koko maakunnan kattava palveluverkkoselvitys, josta selkeästi on luettavissa myös Jossikkalan kaupunkiseudun osuus kokonaistarpeesta. Selvitys on hyvin tiivistetty ja referoitu kaavaselostukseen.

Jossikkalassa on myös arvioitu, mikä on **seudullisesti merkittävä vähittäiskauppa**. Västömäärään ja kauppaselvitykseen tukeutuen on päädytty 5 000 k-m²:n minimirajaan.

Uuden yksikön osoittamisen mitoitukselliset perusteet on tarkemmin selvitetty kaavaselostuksessa. Mitoituksen lähtökohtana pidetään tiivistämisalue A:n merkittävästi kasvavaa väestöpohjaa, jonka perusteella on myös määritelty yksikön maksimikerrosala (8 000 k-m²). Uuden yksikön yhdyskuntarakenteellisia perusteita ja vaikutuksia on myös kuvattu laajasti. Merkinnän sijainnin keskeisenä perusteena

on mainittu sijoittuminen pääliikenneyhteyksien solmukohtaan, jossa eritasojärjestelyt ovat jo valmiina. Lisäksi mainitaan sijoittuminen joukkoliikennekäytävän varteen. Nykyiselle km1-merkinnälle on esitetty vastaavasti mitoitusperusteet joiden perusteella nykyisen 12 000 k-m²:n yksikön sallitaan laajenevan 8 000 k-m²:iin (eli maksimikerrosala 20 000). Esitetyn mitoituksen perusteena on taajamatoimintojen laajentuminen keskusta-alueen ja taajaman 1 välillä.

Km2, uusi vähittäiskaupan suuryksikkö. Suunnittelumääräys:

Suuryksikön mitoituksessa ja tarkemmassa sijoittumisessa on otettava huomioon seudun palvelurakenteen tasapainoinen kehittäminen siten, ettei vähittäiskaupan suuryksikkö aiheuta palvelutarjonnassa alueellisia tai väestöryhmittäisiä palveluiden saavutettavuuteen vaikuttavia merkittäviä haitallisia muutoksia. Suuryksikön liittyminen päätiiverkkoon tulee tapahtua nykyisen eritasojärjestelyn kautta. Alueen suunnittelussa tulee erityishuomio kiinnittää sen kytkemiseen seudulliseen joukkoliikennekäytävään sekä kevyen liikenteen verkostoihin. Alueelle sijoittuvan vähittäiskaupan suuryksikön kerrosala saa olla enintään 8 000 k-m².

Km1, vähittäiskaupan suuryksikön laajennusalue. Suunnittelumääräys:

Suuryksikön mitoituksessa on otettava huomioon seudun palvelurakenteen tasapainoinen kehittäminen siten, ettei vähittäiskaupan suuryksikkö aiheuta palvelutarjonnassa alueellisia tai väestöryhmittäisiä palveluiden saavutettavuuteen vaikuttavia merkittäviä haitallisia muutoksia. Alueelle sijoittuvan vähittäiskaupan suuryksikön kerrosala saa olla kuitenkin enintään 20 000 k-m²; yli 12 000 k-m² osalta toteuttaminen edellyttää päätiestön eritason toteuttamista.

Tilaa vaativan erikoistavarakaupan osalta ei Jossikkalassa ole käytetty omaa merkintää, mutta yleisellä suunnittelumääräyksillä ohjataan kaupan sijoittumista.

Yleinen suunnittelumääräys: *Paljon tilaa vaativan erikoiskaupan, saa sijoittaa vain keskustatoimintojen alueelle ja työpaikka-alueille. Alueelle sijoittuvan uuden paljon tilaa vaativan erikoiskaupan enimmäiskerrosala saa olla enintään 40 000 k-m² ja yhden erillisen yksikön enimmäiskerrosala enintään 15 000 k-m². Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee määrittellä paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tarkempi sijoittuminen ja mitoitus sekä on selvitettävä ratkaisujen vaikutukset riittävässä laajuudessa myös päätiestön sekä maakunnan ja koko kaupallisen vaikutusalueen näkökulmasta.*

3.2 Mitoitus ja aikataulu

Kaavaselostuksesta käy selvästi esille mitoituksen perusteet ja maksimikerrosala sekä uudelle että nykyiselle siltä osin kun sen laajentaminen mahdollistetaan. Pohjana on erillinen kaupan selvitys.

3.3 Ohjausvaikutus ja vaikutuksen merkittävyys

Kaavaratkaisulla ohjataan uuden kaupan suuryksikön sijoittumista ensisijaisesti C-alueille sekä kasvualueiden, pääkulkuväylien ja joukkoliikenneyhteyksien läheisyyteen. Samoin mitoituksen määrittely antaa hyvän lähtökohdan kuntakaavoitukselle.

4 TOIMIVA LIIKENNEVERKKO

4.1 Liikenneverkkomerkinnot

Jossikkalassa on käytetty eritasoisia liikenneverkkomerkinnotä kuvaamaan väylästäön suunnitteluvalmiutta ja toteutuksen tärkeysjärjestystä. Nykyisinä, toteavina merkinnotinä on käytetty mustaa viivaa eri paksuuksin. Uusien (punainen) ja merkittävästi parannettavien (ruskea) väylien lisäksi on käytetty yhteystarve-merkintää.

Merkittävästi parannettavana seututienä on osoitettu keskustaajaman ja alakeskusten 1 välinen tieyhteys. Parannustarve perustellaan kaavaslostuksessa erityisesti maankäytön laajenemiseen liittyvänä. Nykyisen haja-asutuksen aiheuttama liitty-mätiheys on merkittävä liikenneturvallisuusriski ja parannukseen liittyikin rinnak-kaistie- ja kevytliikennejärjestelyt. Parannuksen osalta viitataan yleissuunnitelmaan, jonka perusteet ja vaikutukset on tiivistettynä esitetty kaavaslostuksessa.

Myös valtatie eteläisen sisääntulon **uusi linjaus** perusteellaan maankäytöllä. Nykyisen linjauksen välityskyky ei ole riittävä uuden maankäytön (Kaakkoisniemi) johdosta. Linjauksen sijainti on myös osoitettu yleissuunnitelman perusteella.

Luoteeseen sijoittuvan taajaman 3 ohitustie on osoitettu **yhteystarvemerkinnotillä**, koska väylästä ei ole tarkempia suunnitelmia. Yhteystarvetta perustellaan liikenne-turvallisuudella, liikenteen aiheuttamilla häiriöillä ja maankäytön kehittämistarpeilla.

Merkittävästi parannettava seututie, uusi tielinjaus, tieliikenteen yhteystarve.
Suunnittelumääräys: Yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee tielinjojen yhteyteen varata riittävät alueet joukkoliikenteen sekä kevytliikenteen tilatarpeisiin.

Joukkoliikennettä on korostettu **joukkoliikenteen kehittämiskäytävä** -merkinnällä, jolla on osoitettu kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen pääsuuntaa palvelevan tehokkaan joukkoliikenteen varaan kehitettävä alue keskustan ja alakeskusten välissä.

Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa tulee luoda yhdyskuntarakenteelliset edellytykset joukkoliikenteen kehittämiseksi. Alueiden suunnittelussa tulee parantaa joukkoliikenteen saavut-tavuutta muodostamalla toimivia joukkoliikenteen reittejä käytävän päätepisteiden välillä sekä esteettömiä kevyen liikenteen väyliä joukkoliikenteen pysäkeille. Uusia alueita suunniteltaessa tulee ottaa huomioon joukkoliikenteen hyvä saavutettavuus.

Kevyen liikenteen verkosto on osoitettu kaavassa **uusi seuturaitti** -merkinnällä. Merkinnällä on osoitettu kk-vyöhykkeen ulkopuoliset, nykytilanteessa puutteelliset yhteystarpeet

Rata ja liikennepaikka -merkintä perustuu Jossikkalassa nykytilanteeseen. Kuitenkin luoteeseen sijoittuvan taajaman 3 liikennepaikka on osoitettu kehitettäväksi. Kaavaslostuksessa perusteellaan merkintää pysäkkialueen puutteellisella henkilöliikenteen varustuksella sekä joukkoliikenneyhteyksien parantamis- ja henkilöauto-liikenteen vähentämistarpeella. Taajama 3 ei ole myöskään muutoin joukkoliikenteen kehittämiskäytävän varressa. Selostuksessa referoidaan lyhyesti myös periaatepäätöksiä Jossikkalan kaupunkiseudun raideliikenteen kehittämisestä henkilöliikenteen suuntaan.

4.2 Mitoitus ja aikataulu

Kaavavarausten taustalla olevien hankkeiden toteuttaminen vuoteen 2030 mennessä on priorisoitu ja aikataulutettu kaavaselostuksessa lukuun ottamatta yhteystarve-merkintää. Aikataulun osalta mainitaan kuitenkin epävarmuustekijöinä rahoituksen järjestyminen, joskin tältä osin maakuntakaavaa on tarkoitus käyttää hyväksi myös rahoituksen perusteena.

4.3 Ohjausvaikutus ja vaikutuksen merkittävyys

Päätiestö on tarkasteltu kattavasti ja se antaa hyvät lähtökohdat toimivan liikenneverkon kehittämiseksi. Maakuntakaavaan on valittu keskeiset väylätarpeet (välttämättä hankemäärän ylittämättä) ja niillekin on asetettu toteuttamisen järjestys. Väylät ja niiden periaatteet perustuvat yhteistyöhön ELY-keskuksen kanssa. Kuitenkin maakunnan omana kehittämissuunnitelmajauksena on luoteisen taajaman ohitustievaraus (yhteystarve).

Joukkoliikenteen kehittämiskäytävät on osoitettu yhteyslinjoina keskeisiin suuntiin ja alakeskuksiin.

Kevyen liikenteen pääverkosto on huomioitu ensisijaisesti kk-vyöhykemerkinne suunnittelumääräyksessä. Verkostoa on kuitenkin osoitettu täydennettäväksi lisäksi erillisillä yhteystarve-merkinnöillä.

Liikenneverkon käsittely antaa selkeän kuvan keskeisimmistä kehittämishankkeista ja niiden priorisoinnista Jossikkalan kaupunkiseudulla.

5 YHTEENVETO

Jossikkalan kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne on käsitelty kaavassa VAT:en mukaisesti siten kuin tämän selvityksen esimerkkien (ja lähtökohtien) mukaan se parhaiten näyttäisi toteutuvan.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			Julkaisu-aika Helmikuu 2011
Tekijä(t)	Jouni Laitinen ja Minna Vesisenaho			
Julkaisun nimi	Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 2/2011			
Julkaisun teema	Rakennettu ympäristö			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä on analysoitu sitä, missä määrin ja millä tavoin yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa. Tarkastelussa olivat mukana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden veloitteet yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä, henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävästä liikennejärjestelmästä sekä palvelujen saatavuutta edistävästä keskusjärjestelmästä ja palveluverkosta.</p> <p>Selvitys on laadittu maakuntakaavoituksen kehittämiseksi ja sitä koskevan ohjauksen tehostamiseksi. Selvityksen perustana on ollut 16 kaupunkiseudun maakuntakaavan analysointi. Raportti sisältää tarkastelujen yhteenvedon ja johtopäätökset sekä tekijöiden suositukset tulevaa maakuntakaavoitusta silmällä pitäen. Raportti tarjoaa myös virikkeeksi liitteenä olevan kuvitteellisen Jossikkalan kaupunkiseudun maakuntakaavaan, joka on laadittu yhdyskuntarakennetavoitteiden edistämiseksi selvityksen johtopäätösten ja suositusten sekä maakuntakaavoitusta koskevien hyvien esimerkkien pohjalta.</p> <p>Selvityksen keskeinen johtopäätös on, että maakuntakaavoitusta voidaan ja tulee käyttää nykyistä tehokkaammin kasvavien kaupunkiseutujen seudullisten maankäyttökysymysten ratkaisemiseen. Toivottua kehitystä ei saada aikaiseksi, jos kaavoituksessa ei pyritä eikä pystytä tekemään seudun kokonaisedun kannalta tarvittavia ratkaisuja.</p>			
Asiasanat	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, maakuntakaavoitus, yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä, palveluverkko, kaupunkiseudut			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-3828-7 (nid.)	ISBN 978-952-11-3829-4 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkköj.)
	Sivuja 42	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, PL 780, 00043 EDITA Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380 Sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/netmarket			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2011			

PRESENTATIONSBLAD

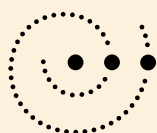
<i>Utgivare</i>	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	<i>Datum</i> Februari 2011		
<i>Författare</i>	Jouni Laitinen och Minna Vesisenaho			
<i>Publikationens titel</i>	Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta (Stadsregioners samhällsstruktur i landskapsplaner – Bedömning med hänseende på effektiviteten av de riksomfattande målen för områdesanvändning)			
<i>Publikationsserie och nummer</i>	Miljön i Finland 2/2011			
<i>Publikationens tema</i>	Den byggda miljön			
<i>Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt</i>				
<i>Sammandrag</i>	<p>I denna utredning har analyserats i vilken grad och på vilka sätt de riksomfattande målen för områdesanvändning gällande samhällsstruktur tas i beaktande i landskapsplanläggningen av stadsregioner. Föremål för bedömningen var de skyldigheter som de riksomfattande målen för områdesanvändning föreskriver om förtätning av samhällsstrukturen, ett trafiksystem som minskar behovet av personbilstrafik samt ett centrumsystem och servicenätverk som främjar tillgängligheten till tjänster.</p> <p>Utredningen har gjorts i syfte att utveckla landskapsplanläggningen och att effektivera styrningen därav. Grunden för utredningen utgjordes av en analys av landskapsplanerna gällande 16 stadsregioner. Rapporten innehåller ett sammandrag av dessa betraktelser samt författarnas rekommendationer för framtida planläggning på landskapsnivå. Som inspiration innehåller rapporten även en bilaga, landskapsplanen för den fiktiva stadsregionen Jossikkala som med tanke på främjande av samhällsstrukturmålen har utarbetats utgående från utredningens slutsatser och rekommendationer samt goda exempel på landskapsplanläggning.</p> <p>Den centrala slutsatsen i utredningen är att landskapsplanläggningen kan och bör effektivare än nu användas för lösning av regionala markanvändningsfrågor i växande stadsregioner. En önskvärd utveckling kan inte ske om man inte vid planläggningen strävar efter och går in för lösningar som avser stadsregionens bästa som helhet.</p>			
<i>Nyckelord</i>	Riksomfattande mål för områdesanvändning, landskapsplanläggning, samhällsstruktur, trafiksystem, servicenätverk, stadsregioner			
<i>Finansiär/ uppdragsgivare</i>	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-3828-7 (hft.)	ISBN 978-952-11-3829-4 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>Sidantal</i> 42	<i>Språk</i> Finska	<i>Offentlighet</i> Offentlig	
<i>Beställningar/ distribution</i>	Edita Publishing Ab, PB 780, 00043 EDITA Kundtjänst: tfn +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Epost: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/netmarket			
<i>Förläggare</i>	Miljöministeriet			
<i>Tryckeri/tryckningsort och -år</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2011			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment		<i>Date</i> February 2011	
<i>Author(s)</i>	Jouni Laitinen and Minna Vesisenaho			
<i>Title of publication</i>	Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta (Community structures of urban regions in regional land use plans – Evaluation from the perspective of effectiveness of national land use guidelines)			
<i>Publication series and number</i>	The Finnish Environment 2/2011			
<i>Theme of publication</i>	Built environment			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>The survey analyses the extent to and the ways in which national land use guidelines in regional land use planning for urban regions are being realized. The topics examined in the survey include the obligations in national land use guidelines to make urban structures more coherent, create a traffic system to reduce the need for private cars, as well as to arrange a centre system and a service network to improve the availability of services.</p> <p>The survey, which was drawn up to develop regional land use planning and make its advance guidance more efficient, is based on the analysis of 16 regional land use plans for urban regions. The report includes a summary and conclusions of the investigations as well as the authors' recommendations regarding the future regional land use planning. To give some impetus, the report also provides an imaginary regional land use plan for Jossikkala urban region. The plan was drawn up to promote the objectives for urban structures based on the conclusions and recommendations of the survey as well as on suitable examples related to regional land use planning.</p> <p>The central conclusion of the survey is that regional land use planning can and should be used more efficiently than is the case currently to resolve regional land use problems for growing urban regions. The hoped-for development cannot be realised if the required solutions, from the perspective of overall benefit for the region, are not pursued or cannot be done in the planning.</p>			
<i>Keywords</i>	National land use guidelines, regional land use planning, urban structure, traffic system, centre system, service network			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-3828-7 (pbk.)	ISBN 978-952-11-3829-4 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 42	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd, P.O. Box 780, FI-00043 EDITA Customer service: tel. +358 20 450 05, fax +358 20 450 2380 Mail orders: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi www.edita.fi/netmarket			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Edita Ltd, Helsinki 2011			

Selvityksessä on analysoitu sitä, missä määrin ja millä tavoin yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa. Tarkastelussa olivat mukana valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden velvoitteet yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä, henkilöautoliikenteen tarvetta vähentävästä liikennejärjestelmästä sekä palvelujen saavuutta edistävästä keskusjärjestelmästä ja palveluverkosta.

Selvitys on laadittu maakuntakaavoituksen kehittämiseksi ja sitä koskevan ohjauksen tehostamiseksi. Selvityksen perustana on ollut 16 kaupunkiseudun maakuntakaavan analysointi. Raportti sisältää tarkastelujen yhteenvedon ja johtopäätökset sekä tekijöiden suositukset tulevaa maakuntakaavoitusta silmällä pitäen. Raportti tarjoaa myös virikkeeksi liitteenä olevan kuvitteellisen Jossikkalan kaupunkiseudun maakuntakaavaan, joka on laadittu yhdyskuntarakennetavoitteiden edistämiseksi selvityksen johtopäätösten ja suositusten sekä hyvien esimerkkien pohjalta.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

Myynti: Edita Publishing Oy
Asiakaspalvelu:
PL 780, 00043 EDITA
puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380
asiakaspalvelu.publishing@edita.fi
www.edita.fi/netmarket

ISBN 978-952-11-3828-7 (nid.)
ISBN 978-952-11-3829-4 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)