

SUOMEN YMPÄRISTÖ 13 | 2012

VAT vaikuttavammaksi

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia

RAKENNETTU
YMPÄRISTÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

SUOMEN YMPÄRISTÖ 13 | 2012

VAT vaikuttavammaksi

**Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden
seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia**

Helsinki 2012

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

SUOMEN YMPÄRISTÖ 13 | 2012
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Päivi Tahvanainen

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

Edita Prima Oy, Helsinki 2012

ISBN 978-952-11-4002-0 (nid.)
ISBN 978-952-11-4003-7 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)



ESIPUHE

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ohjausväline, jolla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Niiden ensisijaisena tehtävänä on varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät asiat huomioidaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa.

Valtioneuvosto päätti VATEista ensimmäisen kerran vuonna 2000. Niitä tarkastettiin marraskuussa 2008 siten, että päätös tuli voimaan 1.3.2009. Tarkistuksen myötä haettiin lisää vaikuttavuutta tavoitteiden toteuttamiseen niiden velvoittavuutta lisäämällä ja täsmentämällä tavoitemuotoiluja. Erityisesti haettiin vaikuttavuutta ilmastonmuutoksen haasteisiin vastaamiseksi.

Monivaiheisen valmisteluprosessin aikana yhteiskunnan eri tahot sitoutuivat VATtien tarkistuksen sisältöön. Myös eduskunta asettui tukemaan tavoitteita. Myönteinen tuki on hyvä lähtökohta tavoitteiden toteuttamiselle. Vastuu VATtien toteuttamisesta ja kestävästä alueidenkäytöstä on maakunnilla, kunnilla ja valtion viranomaistahoilla – kullakin erikseen ja kaikilla yhdessä.

Valtioneuvosto on edellyttänyt, että ympäristöministeriö seuraa ja edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen toimeenpanoa. Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2010 seurantaryhmän tehtävänä arvioida VATtien toteuttamista ja tehdä arvioiden pohjalta johtopäätöksiä ja esityksiä siitä, missä määrin ja miltä osin tavoitteiden toteuttamista ja vaikuttavuutta voidaan ja on tarpeen tehostaa.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut ympäristöneuvos Timo Turunen ympäristöministeriöstä ja jäsenenä alueidenkäyttöpäällikkö Pirjo Hokkanen Keski-Suomen ELY-keskuksesta, yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, suunnittelujohtaja Jarmo Vauhkonen Etelä-Savon maakuntaliitosta sekä ympäristöneuvos Harry Berg, ympäristöneuvos Tapio Heikkilä, yliarkkitehti Erja Väyrynen ja erityisasiantuntija Susanna Wähä ympäristöministeriöstä. Susanna Wähä on toiminut myös työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on koonnut kokemuksia, arvioita ja kehittämissuhteita VATtien toteuttamisesta hyödyntämällä aiemmin tehtyjä selvityksiä ja teettämällä uusia sekä järjestämällä asiaa koskevia keskustelutilaisuuksia ja kuulemalla niiden yhteydessä asiantuntijoita (liite 1).

Tehdyt selvitykset ja arviointiraportti toimenpide-ehdotuksineen on suunnattu valtion viranomaisille, maakuntien liitoille ja kunnille tarkoituksena tehostaa VATtien toteuttamista. Arvioinnissa nostetaan esiin myös seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa sekä myöhemmin käynnistyvässä VATtien ajantasaisuuden arvioinnissa ja tarkistuksessa.

Ympäristöministeriö kiittää kaikkia arviointiin ja raportin työstämiseen osallistuneita innokkaasta ja idearikkaasta työstä.

Aluesuunnitteluneuvos Ulla Koski

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Toteuttamisen lähtökohtia ja edellytyksiä	7
VATtien rooli ja tehtävä osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää	7
Toteuttajatahoilla oma tärkeä ja toisiaan täydentävä tehtävänsä.....	9
Toimintakäytännöt ja soveltamisen taidot	10
2 Valtion viranomaisten toiminta – tukee ja edistää	12
Valtion viranomaisilla on merkittävä toteuttajarooli	12
VATtien toteuttaminen on edennyt.....	13
Lisää tietoa VATEista ja niiden toteuttamiseen vaikuttavasta toiminnasta	14
Hallinnonalat edistämään omaa toimintaansa tukevia VATteja	15
Sektorirajat ylittävää ajattelua ja yhteistyötä tarvitaan	16
ELY-keskukset toteuttamaan VATteja entistä tehokkaammin	18
Hallinnonalojen toimintakäytännöt tukemaan VATtien toteuttamista	19
3 Maakunnan suunnittelu – suodattaa ja konkretisoi	21
VAT keskeinen osa maakuntakaavoitusta	21
Alueidenkäyttö ja VAT paremmin osaksi maakunnan strategista kehittämistä	22
Maakuntakaavan ajan tasalla pito keskeistä, suunnitelmallisuutta kaivataan lisää.....	23
Maakuntakaavan ohjaavuuteen kiinnitettävä huomiota	25
Kaavoitusprosessin ja ennakko-ohjauksen tärkeä merkitys	27
4 Kuntien alueidenkäytön suunnittelu – välittää alueidenkäyttöön	28
VAT yhä kiinteämpi osa kuntien kaavoitusta	28
Kaupunkiseudut koetinkivenä, kokonaisuuksien hallintaa parannettava.....	29
Koko keinovalikoimaa hyödynnettävä VATtien toteuttamisessa.....	30
Prosessin merkitys tärkeä, kaavaohjaukselta odotetaan paljon.....	31
5 Toimenpide-ehdotukset	32
Liite: Selvitysaineisto	35
Kuvailulehti	36
Presentationsblad.....	37
Documentation page	38

1 Toteuttamisen lähtökohtia ja edellytyksiä

VATtien rooli ja tehtävä osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää (kuva 1). Kyseessä on ohjausväline, jonka avulla valtioneuvoston on tarkoitus linjata alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävissä asioissa.



Kuva 1. VAT osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää.

VATteihin on sisällytetty keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, maankäyttö- ja rakennuslain alaan kuuluvat tavoitteet. Ne koskevat alue- ja yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, yhteysverkostoja, energiahuoltoa, luonto- ja kulttuuriperintöä sekä luonnonvarojen käyttöä (kuva 2).

VAT edistävät osaltaan maankäyttö- ja rakennuslain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Ne tämentävät maankäyttö- ja

Toimiva aluerakenne

- Aluerakenteen kehittäminen monikeskuksisena ja verkottuvana sekä hyviin liikenne-yhteyksiin perustuvana kokonaisuutena
- Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutuksen kehittäminen sekä maaseudun kyläverkoston elinvoiman turvaaminen
- Maanpuolustuksen ja rajavalvonnan alueellisten tarpeiden turvaaminen

Eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu

- Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen
- Ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisy ja olemassa olevien haittojen poistaminen
- Edellytykset ilmastonmuutokseen sopeutumiselle

Luonto- ja kulttuuriympäristö

- Kansallisen kulttuuriympäristön säilyminen
- Elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilyminen
- Luonnon virkistyskäytön sekä luonto- ja kulttuurimatkailun edistäminen kestäväällä tavalla
- Luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen edistäminen

Toimivat yhteydet ja energiahuolto

- Liikennejärjestelmän kehittäminen eri kulkumuodot käsittävinä kokonaisuuksina
- Henkilöautoliikenteen tarpeen vähentäminen ja ympäristöä vähän kuormittavien liikenne-
muotojen käyttöedellytysten parantaminen
- Valtakunnallisesti merkittävien liikenneyhteyksien kehittämismahdollisuuksien turvaaminen
- Energiahuollon valtakunnallisten tarpeiden turvaaminen ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksien edistäminen

Helsingin seudun erityiskysymykset

- Edellytykset riittävälle ja monipuoliselle asunto- ja työpaikkarakentamiselle ja toimivalle liikennejärjestelmälle
- Joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliikenteeseen tukeutuva ja eheytyvä yhdyskuntarakenne

Luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet

- Rannikkoalueen, Lapin tunturialueiden ja Vuoksen vesistöalueen säilyminen luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta erityisen merkittävänä aluekokonaisuuksina

Kuva 2. VATtien jako kuuteen kokonaisuuteen ja niitä koskevat keskeiset painotukset.

rakennuslaissa säädettyjä alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia merkitykseltään valtakunnallisissa asioissa. VAT myös turvaavat kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa sekä valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukaista toteuttamista.

VATtien ensisijaisena tehtävänä on varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät asiat otetaan huomioon valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa ja kuntien alueidenkäytön suunnittelussa.

Valtioneuvoston päätöksessä tehty VATtien jako yleis- ja erityistavoitteisiin suuntaa niiden toteuttamista (kuva 3). Yleistavoitteet ovat luonteeltaan periaatteellisia linjauksia ja osoittavat suuntaa alueidenkäytön kehittämiseksi painottaen alueidenkäytön strategista merkitystä ja kehittämistä. Erityistavoitteet konkretisoivat yleistavoitteita ollen eri toteuttajatahoille kohdennettuja toimeksiantoja tai reunaehtoja, jotka auttavat pitämään alueidenkäytön yleistavoitteiden osoittamassa suunnassa.

The diagram consists of a large light blue arrow pointing to the right, set against a light green background. Inside the arrow, there is a text box with the following text: "Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia". Below the arrow, there are four paragraphs of text, each starting with a specific goal or requirement related to land use planning and energy infrastructure.

Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja edistetään uusiutuvien energialähteiden hyödyntämismahdollisuuksia

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon valtakunnallisen energiahuollon kannalta merkittävät voimajohtojen linjaukset siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet säilyvät. Suunnittelussa on otettava huomioon sekä tarpeelliset uudet linjaukset että vanhojen verkostojen parantamisen ja laajentamisen tarpeet. Voimajohtolinjauksissa on ensisijaisesti hyödynnettävä olemassa olevia johtokäytäviä.

Alueidenkäytössä tulee varautua uusiutuvia ja jäteperäisiä polttoaineita käyttävien energialaitosten ja niiden logististen ratkaisujen aluetarpeisiin osana alueen energia- ja jätehuoltoa.

Maakuntakaavoituksessa on osoitettava tuulivoiman hyödyntämiseen parhaiten soveltuvat alueet. Tuulivoimalat on sijoitettava ensisijaisesti keskitetysti useamman voimalan yksiköihin.

Alueidenkäytössä on varmistettava ydinvoimaloiden edellyttämät suojavaiketykset sekä varauduttava ydinjätteen loppusijoitukseen.

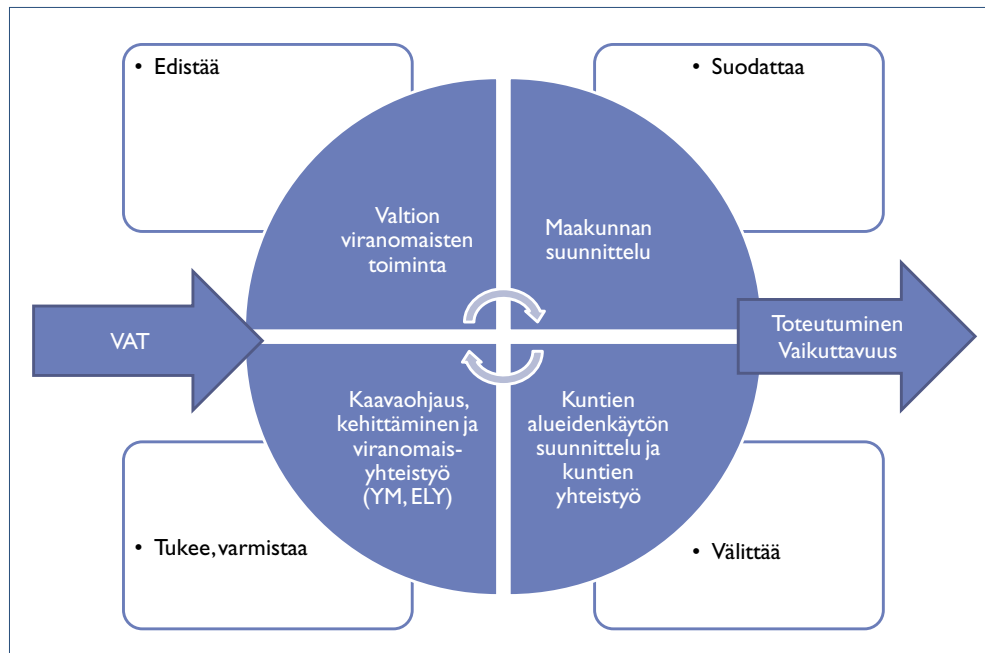
Maakuntakaavoituksessa on varauduttava kaukokuljettamiseen tarvittaviin maakaasu- ja öljyputkien linjauksiin siten, että niiden toteuttamismahdollisuudet turvataan.

Kuva 3. VATtien yleistavoitteet osoittavat suuntaa ja erityistavoitteet auttavat pysymään suunnassa. Esimerkkinä energiahuoltoa koskevat yleis- ja erityistavoitteet.

Toteuttajatahoilla oma tärkeä ja toisiaan täydentävä tehtävänsä

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon ja niitä tulee edistää valtion viranomaisten toiminnassa, maakunnan suunnittelussa ja kuntien alueidenkäytön suunnittelussa. Vastuu toteuttamisesta on valtion viranomaisilla, maakuntien liitoilla ja kunnilla.

VATtien toteuttaminen on kokonaisuus, jossa jokaisella toteuttajataholla on oma tärkeä ja toisiaan täydentävä tehtävänsä (kuva 4). Valtion viranomaisten toiminta tuo vipuvoimaa ja tukea VATtien toteuttamiseen. Viranomaisten toiminta vaikuttaa niihin puitteisiin ja tarpeisiin, joita alueidenkäytön suunnittelulla yhteen sovitaan. Vastaavasti maakunnan suunnittelu, erityisesti maakuntakaavat suodattavat



Kuva 4. VATtien toteuttamisessa eri toteuttajatahot täydentävät toisiaan.

tavoitteet kunkin maakunnan erityisolosuhteisiin ja sovittavat ne osaksi maakunnallisia alueidenkäytön periaatteita ja aluevarauksia ohjaten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja valtion viranomaisten toimintaa aluetasolla. Kuntien alueidenkäytön suunnittelussa, erityisesti yleiskaavoituksessa VAT konkretisoidaan osaksi kunnan tavoiteltua kehitystä ja alueidenkäytön pääpiirteitä. Ympäristöhallinnolla on tärkeä rooli ohjata ja kehittää kaavoitusta sekä viranomaisyhteistyön avulla koordinoida ja aktivoida valtion viranomaisten toimintaa.

Vaikuttavuutta VATtien toteuttamiseen saadaan aikaiseksi toimimalla vastuullisesti ja aktiivisesti samaan suuntaan. Kysymys on jatkuvasta prosessista, jossa VAT kytkeytyvät osaksi eri toteuttajatahojen toimintaa ja sitä kautta siirtyvät käytäntöön. Olennaista on se, että tavoitteisiin vastataan oikeilla välineillä oikeaan aikaan.

Toimintakäytännöt ja soveltamisen taidot

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa alueidenkäytön suunnittelun ja valtion viranomaisten toiminnan prosessit ja toimintakäytännöt ovat tärkeitä. Tavoitteet tuodaan osaksi kaavojen ja valtion viranomaisten erilaisten ohjelmien ja strategioiden valmisteluprosessia alusta lähtien niitä ensin tunnistamalla ja suodattamalla, prosessin kuluessa vertaamalla ja yhteen sovittamalla sekä lopulta varmistamalla.

VAT on kohdennettu koskemaan koko maata. Tämän vuoksi niiden toteuttamisessa korostuu eri alueiden erityispiirteiden ja olosuhteiden huomioiminen. Varsinkin maakuntakaavoilla on tärkeä rooli yhteen sovittaa VAT maakunnan erityispiirteisiin ja olosuhteisiin.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ei ole asetettu tärkeys- ja kiireellisyysjärjestykseen, vaan ne ovat keskenään samanarvoisia. Kaikki tavoitteet otetaan lähtökohdaisesti huomioon kaavoja laadittaessa tai viranomaisten suunnitelmia ja päätöksiä tehtäessä. Tavoitteiden keskinäinen yhteen sovittaminen ja priorisointi tehdään aina tapauskohtaisesti. Ratkaisut on pyrittävä hakemaan sillä tavoin ja niistä vaihtoehtoisista, joissa soveltamisalan puitteissa kaikki tavoitteet voivat toteutua mahdollisimman hyvin. Mahdolliset ristiriidat on perusteltava huolellisesti ja tuotava päätöksenteossa esille.

2 Valtion viranomaisten toiminta – tukee ja edistää

Aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtion hallinnossa. Siksi on tärkeää, että valtion viranomaisten toiminta tukee ja edistää tavoitteiden toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. Tavoitteiden huomioon ottaminen koskee ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen laatimia ohjelmia, suunnitelmia ja muita linjauksia samoin kuin toimenpiteitä ja päätöksiä, jotka vaikuttavat alueidenkäyttöön.

Valtion viranomaisilla on merkittävä toteuttajarooli

Valtion viranomaistahoilla on sektoriviranomaisen rooli ja siihen liittyvät sektori-kohtaiset tehtävät ja toiminnan tavoitteet. Toiminnalla on usein varsin suora tai ainakin välillinen vaikutus alueidenkäyttöön, ja tästä avautuu tie valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamiseen ja edistämiseen. Loppuvuodesta 2010 järjestetyissä ministeriökohtaisissa työpajoissa arvioitiin tavoitteiden merkitystä ja edistämisen mahdollisuuksia hallinnonaloilla. Karkeakin tarkastelu osoittaa, että valtion viranomaistahoilla on varsin merkittävä rooli VATtien toteuttamisessa (kuva 5).

Esimerkiksi VAT velvoittavat turvaamaan valtakunnallisesti merkittävien liikenneyhteyksien kehittämismahdollisuudet samoin kuin viestintäjärjestelmien ja maanpuolustuksen tarpeet tai edistämään kansallisen kulttuuriympäristön säilymistä. Tällöin näiden tavoitteiden edistäminen on ao. viranomaisen erityisessä intressissä ja niihin voidaan vaikuttaa varsinkin kaavoituksen kautta.

Toisaalta valtion viranomaisten toiminnalla saattaa olla välillinen vaikutus alueidenkäyttöön ja VATtien toteuttamiseen. Tällöin alueidenkäyttö ei ole sinänsä edellytys viranomaisen toiminnalle, mutta toiminta voi vaikuttaa siihen merkittävästikin. Näissä tapauksissa, kuten esimerkiksi taloudellisissa ohjauskeinoissa, tulisi pyrkiä toimimaan tavalla, jossa samanaikaisesti täytetään kunkin viranomaisen sektori-kohtaiset tehtävät ja edistetään VATtien toteuttamista. Mahdolliset ristiriidat tulisi tunnistaa ja pyrkiä poistamaan tai ainakin lievittämään niitä sekä tuomaan ne päätöksenteossa esille.

	LVM	TEM	MM	PLM	OKM	STM	SM
Toimiva aluerakenne	■	■	■	■	■	■	■
Maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittäminen	■	■	■	■	■	■	■
Maanpuolustuksen ja rajavalvonnan alueelliset edellytykset	■	■	■	■	■	■	■
Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen	■	■	■	■	■	■	■
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	■	■	■	■	■	■	■
Terveydelle aiheutuvien haittojen ehkäisy	■	■	■	■	■	■	■
Kansallisen kulttuuriympäristön säilyminen	■	■	■	■	■	■	■
Arvokkaat luontoympäristöt ja ekologiset yhteydet	■	■	■	■	■	■	■
Luonnon virkistyskäytön edistäminen	■	■	■	■	■	■	■
Luonnonvarojen saatavuuden turvaaminen	■	■	■	■	■	■	■
Toimivat yhteysverkot	■	■	■	■	■	■	■
Energiahuollon valtakunnalliset tarpeet ja uusiutuvat energialähteet	■	■	■	■	■	■	■

Kuva 5. VATtien merkitys eri hallinnonaloilla ja mahdollisuudet vaikuttaa niiden toteuttamiseen; mitä tummempi rasteri sitä suurempi vaikutus.

VATtien toteuttaminen on edennyt

Valtion viranomaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskenut tilannekartoitus osoittaa, että niiden toteuttaminen on selkeästi edennyt esimerkiksi verrattuna tilanteeseen vuonna 2003, jolloin laadittiin yhdeksää hallinnonalaan koskenut perusselvitys, tai vuonna 2005, jolloin toteutettiin VATtien toteuttamista käsitellyt neuvottelukierros.

Erytisen aktiivisesti ja laaja-alaisesti VATteja ovat pyrkineet toteuttamaan liikenne- ja viestintäministeriön sekä puolustusministeriön hallinnonalat, joilla molemmilla on merkittävää omaa alueidenkäyttöä ja omia alueidenkäyttötarpeita. Molemmilla hallinnonaloilla VATteja on otettu huomioon ja pyritty edistämään toimintaa linjaavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa, konkreettisissa alueidenkäyttöä koskeissa suunnitelmissa sekä yksittäisiä alueidenkäyttöä koskeissa ratkaisuisissa.

Myös muilla hallinnonaloilla VATteja on aktiivisesti edistetty erityisesti sellaisilla osa-alueilla, joiden toimintaa jotkut VATit selkeästi tukevat. Tällaisia osa-alueita ovat esimerkiksi vesiasiat maa- ja metsätalousministeriön sekä Museoviraston toiminta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Tavoitteiden toteuttamista on kuitenkin tarpeen kehittää, etenkin monilla sellaisilla sektoreilla, joilla vaikutetaan merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

Lisää tietoa VATEista ja niiden toteuttamiseen vaikuttavasta toiminnasta

Valtion viranomaisten merkittävästi alueidenkäyttöön ja VATtien toteutumiseen vaikuttava toiminta on monin osin jo varsin hyvin selvillä. Tästä huolimatta erityisesti seuraavien osa-alueiden toimintaa tulisi jatkossa kartoittaa tarkemmin:

- *Valtion kiinteistöomaisuuden hallinta.* Senaatti-kiinteistöt vastaa valtiovarainministeriön ohjauksessa rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinnasta ja Metsähallitus maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa maa- ja metsätalouskiinteistöjen hallinnasta. Erityisen keskeinen kysymys on näiden liikelaitosten rooli sekä ministeriöiden mahdollisuudet vaikuttaa ohjauksessaan toimivien liikelaitosten toimintaan.
- *Tukirahoitus.* Olisi tärkeää kartoittaa merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttava tukirahoitus erityisesti työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla.
- *Verojen ja maksujen kaltaiset taloudelliset ohjauskeinot.* Esimerkiksi työmatkakulujen verovähennysoikeus saattaa joissain tilanteissa vaikuttaa merkittävästikin yhdyskuntarakenteeseen.
- *Metsäsektori.* Erityisen tärkeä olisi kartoittaa, mikä metsäsektorin toiminta vaikuttaa sellaiseen alueidenkäyttöön, jota maankäyttö- ja rakennuslaki ja edelleen VAT koskevat. Metsähallituksen rooli sekä maa- ja metsätalousministeriön edellytykset ohjata Metsähallituksen toimintaa ovat tärkeitä kysymyksiä myös tässä suhteessa.
- *Valtiovarainministeriön hallinnonala kokonaisuudessaan.* Valtiovarainministeriön hallinnonalalla ei ole tehty samanlaista koko toiminnan läpikäyvä perusselvitystä kuin muilla merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavilla hallinnonaloilla. Tällainen katsaus olisi tarpeen tehdä. Siinä olisi hyvä käydä läpi hallinnonalan koko toiminta, edellä mainittujen valtion rakennetun kiinteistöomaisuuden hallinnan ja taloudellisten ohjauskeinojen ohella myös esimerkiksi kunta-asioiden hoito.

VATtien monitahoisuus, monien tavoitteiden yleispiirteisyys sekä useat vaikeasti avautuvat erikoiskäsitteet hankaloittavat tavoitteiden huomioon ottamista. Avainkäsitteidenkään merkitystä ei usein tunneta kovin hyvin. Tällaisia käsitteitä ovat esimerkiksi "alueidenkäyttö", "yhdyskunta- ja aluerakenne" sekä "yleistavoite" ja "erityistavoite". Joidenkin VATtien tulkintaan on liittynyt epäselvyyksiä ja väärinymmärryksiäkin. Ne olisi hyvä selvittää yhteistyössä ympäristöministeriön ja muiden hallinnonalojen edustajien kanssa. Esimerkiksi maaseudun taajama- ja kyläverkoston kehittämistä sekä yhdyskuntarakenteen eheyttämistä taajamien reuna-alueiden osalta koskeviin tavoitteisiin on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla liittynyt epäselvyyksiä, joita on yhdessä ympäristöministeriön kanssa pyritty selvittämään.

Jatkossa tietoa tavoitteista ja niiden soveltamisesta tulisi paremmin välittää hallinnonaloilla sinne, missä tehdään merkittävästi tavoitteiden toteuttamiseen vaikuttavia ratkaisuja. Hallinnonalan omien toimien lisäksi mahdollisia keinoja ovat esimerkiksi hallinnonalojen avainhenkilöiden ja ympäristöministeriön edustajien tapaamiset tai valtion viranomaisten toimintaa varten laadittava VATtien soveltamisopas.

Hallinnonalat edistämään omaa toimintaansa tukevia VATteja

Kullakin hallinnonalalla on useita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka selvästi tukevat hallinnonalan toimintaa. Monilla hallinnonaloilla ja niiden osasektoreilla tämä on ymmärretty, ja omaa toimintaa tukevia tavoitteita on monissa tilanteissa aktiivisesti myös käytetty hyväksi. Kyseessä on ehkä yksi tärkeimpiä keinoja edistää VATtien toteutumista. Jokaiselle VATille nimittäin löytyy hallinnonaloilta vähintään yksi ja monille useampikin toimija, jonka selkeänä intressinä on tavoitteen edistäminen. On myös selvää, että valtion viranomaisten on helpompi motivoitua ajamaan omaa toimintaansa tukevia tavoitteita kuin ottamaan huomioon toimintaansa enemmän tai vähemmän rajoittavia tavoitteita.

Valtion viranomaisten mahdollisuuksia edistää oma toimintaansa tukevia VATteja voidaan tehostaa lähinnä kahdella tavalla:

- Lisätään viranomaisten omia valmiuksia: tiedotetaan hallinnonalojen toimijoille näiden toimintaa tukevista tavoitteista, aktivoidaan toimijoita hyödyntämään tavoitteita omassa toiminnassaan sekä lisätään tavoitteiden edistämistä tukevia tietotaitoja ja resursseja. Hallinnonaloilla ja niiden sisäisellä yhteistyöllä on tässä suhteessa keskeinen rooli, vaikka toki ympäristöministeriökin voi osaltaan välittää tietoa ja myös aktivoida keskeisiä toimijoita.
- Parannetaan viranomaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa kaavoitukseen ja muiden tahojen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan. Tämä koskee esimerkiksi yleiskaavoitusta sekä alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavan lainsäädännön ja vahvasti sektorikohtaisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelua.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on tärkeä rooli terveyden, turvallisuuden ja sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvien VATtien edistäjänä. Vaikka hallinnonala onkin pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan alueidenkäyttöön, vaikutus on usein jäänyt varsin vähäiseksi. Jatkossa olisikin tärkeä tehostaa sekä hallinnonalan omia valmiuksia että mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa alueidenkäytön suunnitteluun. Hallinnonalan omien valmiuksien kehittäminen tarkoittaa mm. alueidenkäyttöä ja VATteja koskevan tietotaidon levittämistä, sisäisen yhteistyön tehostamista sekä alueidenkäyttöön liittyvien kysymysten nostamista nykyistä enemmän esiin jo hallinnonalan toimintaa linjaavissa suunnitelmissa ja ohjelmissa. Lisäksi hallinnonalan kannattaisi pyrkiä entistä aktiivisemmin profiloitumaan alueidenkäyttöön liittyvien sosiaaliseen hyvinvointiin, terveyden ja turvallisuuden liittyvien kysymysten asiantuntijana.

Sektorirajat ylittävää ajattelua ja yhteistyötä tarvitaan

Alueidenkäyttö ja sen vaikutukset syntyvät lukuisten viranomais- ja muiden tahojen moninaisen toiminnan tuloksena. Tämä monitahoisuus hankaloittaa monella tavalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista: eri tahojen toiminnan koordinointi ja kokonaiskuvan muodostaminen on hankalaa, ja asioihin ei useinkaan päästä riittävästi vaikuttamaan siellä, missä keskeiset peruslinjaukset syntyvät. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on ollut erittäin haastavaa pitkälti juuri näiden syiden takia (kuva 6). VATtien toteuttamisessa tarvitaankin strategista ja poikkihallinnollista otetta ja koordinaatiota eri toimijoiden välillä tarvitaan lisää.

<p>Sijainnin ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • kaavamerkintöjen ja -määräyksien kehittäminen ja yhtenäistäminen, • talotyypijakauman kehittäminen ja suuntaaminen • suunnitteluratkaisujen ohjaaminen <p>Eheyttäminen suunnittelun keinoin</p> <ul style="list-style-type: none"> • asemaseutujen tiivistäminen • entiset teollisuus-, varasto- ja satama-alueet asuin-, toimisto- ja palvelukäyttöön • taajamien joutomaat rakentamiskäyttöön • tiivismatala-pientalorakentaminen esikaupunkialueilla • kerrostalovaltaisuuden lisääminen keskusta-alueilla, esikaupungeissa, lähiöissä • täydennysrakentaminen <p>Maa- ja asuntopolitiikka</p> <ul style="list-style-type: none"> • sosiaalisen asuntotuotannon sijoittaminen • kuntien epäterveen asukaskilpailun rajoittaminen, yhteistyön lisääminen, valtiosuusjärjestelmän uusiminen • maankäyttö sopimukset • tontinluovutus sopimusten ehtojen tiukentaminen • vapaaehtoinen maanhankinta • lunastusmenettelyt, etuostot • kehittämisalue menettelyt, kehittämis- korvaus • yleisten alueiden toteuttaminen • rakentamiskehitys, kaavan toteuttamisesta johtuva korvaaminen 	<p>Taloudellinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • tehokkuutta edistävien julkisten hankkeiden rahoittaminen • energialähteiden ja -tuotantomuotojen, materiaali virtojen, päästöjen, jätteiden hinnoittelu • liikenteen hinnoittelu (ajoneuvoveron uudistaminen, auton hankinnan verotus, tieliikenteen käyttömaksut) • kiinteistö- ym. verotus, veroedut, luovutusvoiton verotus • polttoaineverotus, työmatkaliikenteen verovähennys, työsuhdeautoedut • subventiot, joukkoliikenteen tuet, työsuhdematkalippu <p>Tuotannollinen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • tuotannon prosessien kehittäminen ja uudelleensijoittaminen. • energiatehokkuutta lisäävät hoidon ja kunnossapidon määräykset • energiatehokkuussopimukset, kuljetusketjujen energiakatselmukset • liikkumisen ohjaussuunnitelmat • julkisten hankintojen ohjeistus <p>Teknologian hyödyntämisen lisääminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • materiaalien käytön ohjeistus ja rajoittaminen • LVI-tekniikkaratkaisujen ohjaaminen rakennusteknologian kehittäminen ja ohjaus • moottoritekniikan kehittäminen • vaihtoehtoiset polttoaineet • ajoneuvojen kulutusmerkinnät • älykkäät ajoneuvopäätteet 	<p>Liikennejärjestelmäsuunnittelu</p> <ul style="list-style-type: none"> • kulkumuotojen roolitus • neliporrasmalli • investointien suunnittelu ja ajoitus • ym. <p>Joukkoliikenteen edistäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • investoinnit rataverkon kuntoon ja kapasiteettiin • vuoromäärien lisääminen • nopeuttaminen • matkaketjujen sujuvoittaminen • liityntäliikenne • liityntäpysäköinti • informaatio <p>Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • väylien kehittäminen • liikkumisympäristöjen ja -olosuhteiden kehittäminen • pysäköinnin järjestäminen • tiedottaminen ja valistus <p>Liikenteen ohjaus</p> <ul style="list-style-type: none"> • nopeusrajoitukset • pysäköinnin ohjaus • opastustaulut, telematiikka <p>Liikkumistottumuksiin vaikuttaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> • taloudelliseen ajotapaan tähtäävät toimet • autojen yhteiskäyttö • kimppakyytien edistäminen • etätyön edistäminen
---	--	--

Kuva 6. Valtion viranomaisten toiminta vaikuttaa varsinkin yhdyskuntarakennetta koskevien VATtien toteuttamiseen. Lähde: Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonepäästöt. Suomen ympäristö 12/2010.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla kehitetään uudenlaista ajattelu- ja suunnittelutapaa, jolla pyritään nykyistä tehokkaammin ja monipuolisemmin vaikuttamaan jo liikkumistarpeiden syntyamiseen – ja tätä kautta yhdyskuntarakenteeseen ja muuhun alueidenkäyttöön. Tähän pyritään mm. nivomalla liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelua entistäkin tiiviimmin yhteen, hyödyntämällä rinnakkain erilaisia keinoja sekä tekemällä tiivistä yhteistyötä useiden erilaisten toimijoiden kanssa, myös sellaisten, joiden toiminta ei suoranaisesti liity alueidenkäyttöön tai liikenteeseen. Konkreettisesti tällaista uutta ajattelua on esimerkiksi kaupallisten ja julkisten palvelujen yhdistäminen joukko- ja muun liikenteen solmukohtiin, jotka eivät näin olisi vain perinteisesti ymmärrettyjä matkakeskuksia.

Toinen esimerkki sektorirajat ylittävästä monialaisesta yhteistyöstä on tuulivoiman edistäminen. Tuulivoiman kansalliset tavoitteet on asetettu korkealle. Työ- ja elinkeinoministeriö on sähkön syöttötariffien avulla tukenut tuulivoiman kannattavuutta ja tuuliatlaksen avulla tunnistanut tuuliolosuhteiltaan edulliset paikat. Ympäristöministeriö on rahoittanut ja ohjannut maakuntakaavoitusta palvelevia tuulivoimaa koskevia selvityksiä sekä myöntänyt kaava-avustuksia maakuntien liitoille ja kunnille. Maakuntien liitot puolestaan ovat aktiivisesti kartoittaneet tuulivoiman tuotantoon soveltuvia alueita ja pyrkineet sovittamaan tuulivoiman tuotantoa muuhun alueidenkäyttöön VATtien edellyttämällä tavalla. Juuri valtion viranomaisten toimilla on ollut ratkaiseva merkitys VATtien edistämiseksi, vaikka yhdensuuntaistamisen tarvetta on edelleenkin. Esimerkiksi syöttötariffilla tuettavan voimalan alhainen vähimmäiskoko saattaa kannustaa rakentamaan myös pieniä yksittäisiä voimaloita, vaikka VATtien mukaisesti olisi pyrittävä keskittämään tuulivoimalat tuulivoimalapuistoihin. Tuulivoimatuottajat pyrkivät rakentamaan voimalat mahdollisimman nopeasti päästäkseen syöttötariffijärjestelmän korkeamman tukitason piiriin. Tämä voi johtaa hankkeiden pilkkomiseen toimijoiden pyrkiessä välttämään kaavoitus- ja YVA-menettelyjä.

Jatkossa sektorirajat ylittävän koordinaation ja yhteistyön tarve liittyy erityisesti seuraaviin VATtien teemoihin:

- *Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen ja eheyttäminen.* Erityisen haastavaa on monilla alueilla edelleenkin vallitsevan yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen pysäyttäminen ja kääntäminen sekä alueidenkäytön ja liikenteen yhteensovittaminen.
- *Toimiva aluerakenne.* Myös aluerakenteen kehittäminen nähdään keskeisenä lähtökohdana kaikille hallinnonaloille. Toimivan aluerakenteen johdonmukaista kehittämistä edesauttaisi, jos Suomen monikeskuisesta aluerakenteesta ja siihen liittyvästä liikennejärjestelmästä olisi olemassa eri osapuolten yhteisesti hyväksymä käsitys.
- *Uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen edistäminen* sekä energian säästön ja energiatehokkuuden lisääminen nähdään tärkeänä VATtien painotuksena. Alueidenkäytön kannalta merkittäviä haasteita liittyy mm. tuulivoimaloiden sijoittumiseen, bioenergian tuotantoalueisiin ja kuljetuksiin, bioenergiaa käyttävien voimalaitosten sijoittumiseen sekä maalämmön hyödyntämiseen taajama-alueilla.
- *Elinympäristön laatu.* Elinympäristön laatuun ja varsinkin sosiaaliseen hyvinvointiin liittyvien kysymysten huomioon ottaminen alueidenkäytössä tulee

huomioida osana yhdyskuntarakenteen eheyttämistä. Keskeisiä asioita ovat esimerkiksi julkisten ja kaupallisten palvelujen saavutettavuus sekä yhteiskunnallinen osallisuus ja syrjäytyminen. Erityisesti olisi tärkeä tehostaa erilaisten väestöryhmien tarpeiden huomioon ottamista.

- *Varautuminen.* Isojen riskien ja merkittävien häiriötilanteiden ennaltaehkäisy ja niihin varautuminen koetaan tärkeänä. Ne liittyvät erityisesti terveyttä ja turvallisuutta, yhdyskuntarakenteen toimivuutta, energiahuoltoa ja liikenteen verkostoja sekä ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeviin alueidenkäyttötavoitteisiin.

ELY-keskukset toteuttamaan VATteja entistä tehokkaammin

ELY-keskuksilla on erittäin tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana, sillä keskuksissa konkretisoituu useilla hallinnonaloilla VATtien kannalta keskeinen toiminta. ELY-keskukset ovat alueillaan tärkeitä toimijoita VATtien edistäjinä ja huomioon ottamisen ohjaajana. Käytännössä edistäminen konkretisoituu muun muassa lausunnoissa ja muissa asiantuntijadokumenteissa, yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa sekä tukirahoituksen myöntämisessä.

Useiden hallinnonalojen aluetason toiminnan yhdistäminen ELY-keskuksiksi tarjoaa hyvän lähtökohdan VATtien toteuttamisen edistämiseksi. Keskusten ja niiden vastuualueiden roolit, tehtävät ja toimintatavat hakevat vielä muotojaan. Jatkossa haasteena on erityisesti ELY-keskusten sisäisen sekä ELY-keskusten ja keskushallinnon välisen yhteistyön kehittäminen.

ELY-keskusten sisäisessä yhteistyössä on alueidenkäyttökysymyksistä vastaavalla Y-vastuualueella keskeinen ja haastava rooli yhteistyön koordinoijana ja tiedon levittäjänä. L- ja Y-vastuualueiden yhteistyön muodot ovat hyvää vauhtia muotoutumassa. Yhteistyön kehittäminen on tärkeää, koska liikenteen ja alueidenkäytön yhteensovittaminen on VATtien kannalta olennainen kysymys. Myös E-vastuualueen sisäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä etenkin Y-vastuualueen alueidenkäytön ja rakentamisen osa-alueen kanssa olisi hyödyllistä tehostaa. ELY-keskuksissa ylipäättään, mutta erityisesti E-vastuualueella, olisi lisäksi tärkeä tunnistaa alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttava tukirahoitus ja muu toiminta.

Yhteistyön haasteet konkretisoituvat kaavoja sekä muitakin alueidenkäyttöön vaikuttavia suunnitelmia koskevassa ohjaustyössä ja lausuntojen laadinnassa. Tällä hetkellä ELY-keskuksissa on monenlaisia käytäntöjä. Joissain tapauksissa lausunto kootaan erillisistä osista, jotka on joko laadittu täysin erillään tai niiden laadintavaiheessa on oltu yhteistyössä muiden vastuualueiden kanssa. Joissain tapauksissa vastuualueet ovat koonneet yhteisen lausunnon tiiviissä yhteistyössä.

ELY-keskusten ja keskushallinnon yhteistyössä tulohajauksella on keskeinen asema, erityisesti siksi, että ELY-keskuksissa joudutaan resurssien niukkuuden vuoksi keskittymään pitkälti juuri tulohajauksessa painotettuihin asioihin. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi ELY-keskusten tulohajauksia ja ohjaa vastuullaan olevia osa-alueita. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ELY-keskusten ohjaukseen osallistuu viisi muuta ministeriötä sekä neljä keskusvirastoa. Lähes kaikki ministeriöt ohjaavat vastuullaan olevia osa-alueita tulossopimuksin, joita muutamit ministeriöt laativat useita. ELY-keskusten ohjaus on siis kovin hajautunutta, mikä vaikeuttaa toiminnan

koordinoitua ja osaltaan myös ELY-keskusten sisäistä yhteistyötä. ELY-keskuksia ohjaavilla ministeriöillä, etenkin ohjauksen koordinoinnista vastaavalla työ- ja elinkeinoministeriöllä, on tässä suhteessa tärkeä rooli.

Tulosohjauksen lisäksi myös vapaamuotoisemmalla ELY-keskusten ja keskushallinnon välisellä yhteistyöllä on tärkeä tehtävä. Se voi olla esimerkiksi alueidenkäyttöön ja VATteihin liittyvän tietotaidon, hyvien kokemusten ja työtapojen välittämistä. Ympäristöministeriö ja ELY-keskukset ovat yhteistyössä pyrkineet yhtenäistämään kaavaohjauksen toimintakäytäntöjä laatutyön avulla.

Jatkossa joudutaan yleisemminkin pohtimaan ELY-keskusten roolia sektori-intressien sekä valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten etujen ristipaineissa. Myös ELY-keskusten ja keskushallinnon työnjako hakee monin osin vielä muotojaan. Esimerkiksi L-vastuualueen osalta mietitään sitä, pitäisikö ELY-keskusten keskittyä vain tienpitoon, vai pitäisikö ELY-keskuksilla olla suurempi rooli alueensa liikennejärjestelmän sekä sen ja alueidenkäytön yhteen sovittamisen asiantuntijana.

Hallinnonalojen toimintakäytännöt tukemaan VATtien toteuttamista

Hyvin toteutettu vaikutusten etukäteisarviointi tarjoaa hyvät puitteet VATtien huomiointiin ottamiselle kaikessa alueidenkäyttöön vaikuttavassa suunnittelussa hanketasolta yleispiirteisiin linjauksiin. Vaikutusten arvioinnin avulla voidaan tarkistaa, missä määrin hanke, suunnitelma tai ohjelma edistää tai vaikeuttaa VATtien toteutumista. Vaikutusarviointi on myös suunnitteluun osallistuvilla muille viranomaisille hyvä kanava edistää omaa toimintaansa tukevia VATteja.

Alueidenkäyttöön kohdistuvien ja alueidenkäytön aiheuttamien vaikutusten arviointia on kehitetty aktiivisesti etenkin kaavoituksessa ja YVA-hankkeissa. Vaikutusten arviointia tulisi edelleen kehittää, etenkin sellaisten suunnitelmien osalta, jotka vaikuttavat alueidenkäyttöön välillisesti.

Hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien seuranta auttaa arvioimaan VATtien toteutumista sekä myös tuottaa arvokasta tietoa alueidenkäyttöä koskevan suunnittelun tueksi. Käytännössä kuitenkin merkittävästikin alueidenkäyttöön vaikuttavien yksittäisten hankkeiden, suunnitelmien ja ohjelmien alueidenkäyttöön kohdistuvia vaikutuksia seurataan varsin vähän. Jatkossa seuranta tulisi kehittää, yhdessä vaikutusten etukäteisarvioinnin kanssa.

Hallinnonalojen erityishaasteita

Liikenne- ja viestintäministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa merkittävästi useiden VATtien toteutumiseen sekä tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja että vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt VATtien toteutumista: tavoitteet on otettu huomioon strategisissa linjauksissa, omassa alueidenkäytössä sekä vaikuttaessa muiden alueidenkäyttöön.

Keskeisiä haasteita ovat liikkumistarpeiden syntymiseen vaikuttavan uudenlaisen suunnittelutavan kehittäminen, liikenteen ja alueidenkäytön suunnittelun entistä tiiviimpi yhteensovittaminen, liikennehankkeita koskevan suunnittelun ja päätöksenteon koordinoinnin kehittäminen sekä Liikenneviraston ja ELY-keskusten roolien ja yhteistyö- ja toimintatapojen selkeyttäminen.

Maa- ja metsätalousministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa varsin merkittävästi useiden tavoitteiden toteutumiseen, lähinnä välillisesti vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt etenkin vesivaroihin ja tulvasuojeluun liittyvien tavoitteiden toteutumista. Maaseudun ja maatalouden kehittämiseen sekä metsätalouteen liittyvät ohjelmat ovat monin osin tavoitteiden kanssa linjassa.

Keskeisenä haasteena on maaseudun ja maatalouden kehittämiseen sekä metsätalouteen liittyvän, merkittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavan, toiminnan tunnistaminen. Muutamiin tavoitteisiin liittyviä epäselvyyksiä olisi hyvä selkeyttää. Vesihuoltoa ja tulvariskien hallintaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen liittyy myös kehittämistarpeita.

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa jossain määrin, ja kulttuuriympäristöä koskevien tavoitteiden osalta merkittävästikin, tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala vaikuttaa lähinnä lausunnonantajana ja yhteistyösapuolena.

Museovirasto on aktiivisesti edistänyt kulttuuriympäristöä koskevien tavoitteiden toteutumista.

Keskeisiä haasteita ovat hallinnonalan näkökulmien välittäminen ELY-keskusten kautta alueidenkäyttöön sekä kulttuuriympäristön ja kulttuuriperinnön ohella myös muiden hallinnonalan näkökulmien sisällyttäminen lausuntoihin alueidenkäytön kannalta merkittävässä suunnittelutilanteissa.

Puolustusministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa varsin merkittävästi useiden tavoitteiden toteutumiseen sekä tehdessään omaa alueidenkäyttöään koskevia ratkaisuja että vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista: tavoitteita on otettu huomioon strategisissa linjauksissa, omassa alueidenkäytössä sekä vaikuttaessa muiden alueidenkäyttöön.

Keskeisiä haasteita ovat ampuma- ja harjoitusalueiden soveltaminen ympäröivään alueidenkäyttöön, hallinnonalan toiminnan ja pohjavesien suojelun yhteensovittaminen, kulttuuriympäristön suojelun resurssointi sekä kuntakaavotukseen osallistumisen tehostaminen sellaisissa tilanteissa, joissa yhteistyö on ollut erityisen ongelmallista.

Sisäasianministeriö

Hallinnonalan rooli tavoitteiden toteuttajana on varsin vähäinen. Eniten hallinnonala voi vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen edistäessään omaa toimintaansa suoraan tukevien VATtien toteutumista sekä tehdessään Rajavartiolaitoksen omaa alueidenkäyttöä koskevia ratkaisuja.

Haasteena on pelastustoimen sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisen näkökulman vahvistaminen alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Hallinnonala voi vaikuttaa jossain määrin useiden, lähinnä terveyteen, turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvien, tavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala vaikuttaa lähinnä lausunnonantajana, asiantuntijana ja yhteistyösapuolena.

Vaikka hallinnonala on usein aktiivisestikin pyrkinyt vaikuttamaan muiden toimijoiden alueidenkäyttörajoituksiin paikallisesti, seudullisesti ja valtakunnallisesti, hallinnonalan vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin usein olleet varsin vähäiset.

Tehokkaamman vaikuttamisen edellytysten parantaminen on keskeisin hallinnonalaan koskeva haaste. Haaste koskee sekä muita toimijoita (vaikuttamiskanavien tarjoaminen ja hallinnonalan näkemysten huomioon ottaminen) että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä ja sen hallinnonalaan (osallistumis- ja vaikuttamisvalmiuksien ja välineiden kehittäminen).

Työ- ja elinkeinoministeriö

Hallinnonalalla ei ole juurikaan omaa alueidenkäyttöä, mutta hallinnonala vaikuttaa monin osin merkittävästikin muiden toimijoiden alueidenkäyttöön. Erityisen merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavat alueiden kehittäminen ja energia- ja elinkeinopolitiikkaan liittyvät tehtävät.

Aluekehittämistä ja energiapolitiikkaa koskevat hallinnonalan linjaukset ja ohjelmat ovat pitkälti linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Erityisesti energiapolitiikkaan sekä jonkin verran myös alueiden kehittämiseen liittyvässä toiminnassaan hallinnonala on aktiivisesti edistänyt tavoitteiden toteutumista.

Keskeisiä haasteita ovat ilmasto- ja energiastrategian ja alueidenkäytön yhteensovittaminen, ELY-keskusten ohjauksen ja sisäisen yhteistyön kehittäminen, maakuntaohjelmityön ja maakuntakaavoituksen yhteyden tiivistäminen sekä hallinnonalojen aluerakenteeseen ja alueiden kehittämiseen liittyvän yhteistyön tiivistäminen.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön monin osin merkittävästikin. Hallinnonalalla ei kuitenkaan ole tehty samanlaista koko toiminnan kattavaa perusselvitystä, kuin muilla alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavilla hallinnaloilla. Valtiovarainministeriön hallinnonalan toiminta olisikin hyvä käydä läpi kokonaisuudessaan VATtien toteuttamisen näkökulmasta. Keskeisiä kysymyksiä ovat mm. Senaatti-kiinteistöjen ohjaus, valtion kiinteistöstrategia ja ylipäätään valtion kiinteistöomaisuuden hallinta, alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavat verojen ja maksujen kaltaiset taloudelliset ohjauskeinot, kuntien kehittäminen ja kuntarakenteen uudistaminen, kasvukapeikot (eli tilanteet, joissa alueidenkäyttö rajoittaa taloudellista kasvua), sopimustyyppiset menettelyt isoissa kehittämishankkeissa sekä metropolipolitiikka.

3 Maakunnan suunnittelu – suodattaa ja konkretisoi

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon maakunnan suunnittelussa eli maakuntasuunnitelmassa, maakuntaohjelmassa ja maakuntakaavassa. Maakuntakaavan merkitys VATtien toteuttajana on keskeinen. Maakuntakaava konkretisoi VAT maakunnan erityispiirteet huomioon ottaviksi alueidenkäyttöratkaisuksi yhteen sovittaen ne maakunnallisten ja muiden tavoitteiden kanssa. Maakuntakaavassa osoitetut alueidenkäytön periaatteet ja aluevaraukset ohjaavat kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja valtion viranomaisten toimintaa aluetasolla.

Maakuntakaavan merkitystä korostaa se, että lähtökohtaisesti kaikki sekä yleis- että erityistavoitteet koskevat maakuntakaavoitusta. Suuri osa erityistavoitteista on kohdennettu maakuntakaavoitukselle, jolloin ne vasta maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta siirtyvät kuntien kaavoitukseen.

VAT keskeinen osa maakuntakaavoitusta

Maankäyttö- ja rakennuslain oltua voimassa 12 vuotta lähes koko maa on kertaalleen maakuntakaavoitettu. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet merkittävästi maakuntakaavoitukseen. Ne ovat parantaneet kaavojen laatua, suunnanneet sitä tärkeisiin asioihin sekä jäsentäneet kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa valtakunnallisissa kysymyksissä.

VAT on otettu huomioon maakuntakaavoissa pääosin melko kattavasti. Tehdyt tarkastelut osoittavat kuitenkin, että VATtien konkretisointi ja varsinkin niiden ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen on hyvin eritasoista, ja että joitain VATtien aihepiirejä on käsitelty vain osittain tai sitten tehdyt ratkaisut tai niiden taustalla olevat selvitykset ovat vanhentuneita tai selvitykset ovat muutoin puutteellisia. Asioiden käsittelyn eroja selittää luonnollisesti kunkin maakunnan erityisolosuhteet ja jossain määrin laaditun maakuntakaavan valmistumisajankohta. Varsinkin VATtien vuoden 2008 tarkistus nostaa esille asioita, joiden konkretisointi on vielä puutteellista. Jatkossa maakuntakaavoituksen yhtenä keskeisenä haasteena on vastata VAT-tarkistuksen myötä ilmastonmuutoksen haasteisiin, sekä hillintään että ilmastonmuutokseen sopeutumiseen.

VATtien soveltamisongelmia on koettu jossain määrin. Ne ovat liittyneet VATtien ja muiden tavoitteiden yhteen sovittamiseen ja joidenkin yksittäisten VATtien tulkitaan. VAT ja sen tarkistuksen nähdään lisäävän entisestään selvitysten laatimista ja niiden tarkkuustasoa. Tämän pelätään aiheuttavan lisää kustannuksia tilanteessa, jossa resurssit ovat muutoinkin vähäiset. Maakunnan suunnittelussa ongelmana koetaan myös VATtien edellyttämien alueellisesti kohdentuvien valtakunnallisten intressien

ennakoitavuus ja valtakunnantason määrittelyn puutteellisuus. Tällaisia intressejä liittyy valtakunnallisen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän määrittelyyn sekä esimerkiksi energiahuollon, viestintäjärjestelmien ja maanpuolustuksen tarpeisiin.

Alueidenkäyttö ja VAT paremmin osaksi maakunnan strategista kehittämistä

Maakuntasuunnitelmassa määritellään maakunnan tavoiteltu kehitys pitkällä tähtäimellä. Lähes kaikki maakuntien liitot ovat laatineet tai päivittäneet maakuntasuunnitelman neljän vuoden välein. Näin valtuustokauden alussa luottamusmiehille avautuu mahdollisuus pureutua maakunnan kehittämisen kokonaisuuteen ja keskeisten strategisten linjausten määrittelyyn ja päivittämiseen. Maakuntasuunnitelman merkitys VATtien kannalta on siinä, että se kytkee alueidenkäytön ja VAT osaksi maakunnan kehittämisen kokonaisuutta ja määrittää alueidenkäyttöä koskevat strategiset linjaukset lähtökohdaksi alueiden kehittämistoimia suuntaavalle ja kokoaavalle maakuntaohjelmalle sekä maakuntakaavan laatimiselle ja sen ajantasaisuuden arvioinnille.

Maakuntien liitoille suunnatun kyselyn mukaan maakunnan suunnittelujärjestelmää pidetään toimivana kokonaisuutena. Kuitenkin maakuntasuunnitelman hyödynnettävyyttä on tarpeen parantaa yleensä ja erityisesti aluerakenteen, alueidenkäytön ja VATtien kannalta tuomalla ne vahvemmin esille. Alueidenkäytön ja aluerakenteen käsittelyyn tarvitaan enemmän strategista otetta ja konkreettisempia linjauksia. Varsinkin aluerakenteen pääperiaatteiden ja vaihtoehtojen pohdinnan tulisi olla keskeinen osa maakuntasuunnitelman laatimista. Suuret infrastruktuurin ja ympäristön pitkän aikavälin kehittämistarpeet ja -hankkeet tulisi olla olennainen osa maakuntasuunnitelman sisältöä. Maakuntakaavan ajantasaisuuden arviointi tulisi kytkeä nykyistä paremmin osaksi maakuntasuunnitelman laatimisprosessia. Tätä edesauttaisi juuri nykyistä selkeämpi tavoitteiden asettelu ja priorisointi ja pureutuminen enemmän alueiden ja vyöhykkeiden erityispiirteisiin. Tarvitaan myös jatkuvaa strategista analyysiiä maakuntasuunnitelman keskeisistä teemoista (aluerakenne ja liikennejärjestelmä, energia- ja ilmastokysymykset jne.) samoin kuin valtakunnallista analyysintä ja keskustelua esille nousseista ongelmista ja tarpeista.

Alueidenkäytön ja alueiden kehittämisen kannalta on ensisijaisen tärkeää, että valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäytön ja alueiden kehittämisen tavoitteet ovat linjassa keskenään ja täydentävät toisiaan. Maakuntasuunnitelma edesauttaa alueidenkäytön ja alueiden kehittämisen yhteyden parantamista. Maakuntaohjelman kautta voidaan nostaa esille alueidenkäyttöön ja siten VATtien ja maakuntakaavan toteuttamiseen liittyviä tarpeita ja hankkeita. Toisaalta elinkeino- ja muun kehittämistoiminnan suuntaamisessa voidaan ottaa VATtien edistäminen huomioon. Työ- ja elinkeinoministeriön laatiman maakuntaohjelmien yhteenvedon mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja myös kansalliset ilmasto- ja energiapoliittiset linjaukset näkyvät maakuntaohjelmissa entistä vahvemmin. Lähes jokaisessa maakuntaohjelmassa tuodaan esille uusiutuvien energiavarojen käytön lisääminen, julkisen sekä kevyen liikenteen parantaminen sekä yhdyskuntarakenteen tärkeä merkitys ja sen eheyttämisen tarve.

Maakuntakaavan ajan tasalla pito keskeistä, suunnitelmallisuutta kaivataan lisää

Maakuntakaavoitus ei kaikilla alueilla ole edennyt ripeästi. Lähes koko maa on nyt kertaalleen maakuntakaavoitettu, mutta maakuntakaavojen laatimisrytmissä on suurta vaihtelua maakuntien välillä (kuva 7). Maakuntakaavoituksen etenemistavoissa on myös eroja maakuntien välillä. Maantieteellisesti laajoissa maakunnissa



Kuva 7. Voimassa olevat maakuntakaavat vuoden 2012 alussa.

on edetty kaavoituksessa seutukunnittain, kuten Lapissa ja Varsinais-Suomessa. Tämä on käytännössä tarkoittanut, että koko maakunnan kaavoittamiseksi tarvitaan useita maakuntakaavaprosesseja. Kaavoituksen eteneminen ei ole verrannollinen kaava-alueen pinta-alaan, sillä pienialaisemmissa maakunnissa, joissa maakunta on ollut mahdollista käsitellä yhdessä kaavaprosessissa, ei kaavoitus ole edennyt keskimääräistä nopeammin tai kannustanut maakuntakaavaprosessin päivitykseen muita herkemmin.

Maakuntakaavojen laatimisessa on siirrytty ylläpitovaiheeseen kunkin maakunnan omista tarpeista lähtien. Parhaillaan, siis VATtien tarkistuspäätöksen voimaan tulon jälkeen, on vireillä 17 maakuntakaavan laatiminen. Suuri osa kaavoista keskittyy johonkin tiettyyn rajattuun teemaan, kuten tuulivoimatuotantoon, turvealueisiin tai esimerkiksi puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueisiin. Muutoin kyse on kokonaisuusmaakuntakaavan tarkistuksesta, jossa VAT ja sen tarkistuksen painotukset ovat vahvasti mukana suuntaamassa kaavassa käsiteltäviä aihealueita.

VATtien toteutumisen näkökulmasta ja muutoinkin maakuntakaavojen laatimiseen tarvitaan enemmän suunnitelmallisuutta. VAT-päätöksessä pidetään tärkeänä, että maakuntakaavoja pidetään ajan tasalla ja ajantasaisuutta arvioidaan myös VATtien kannalta. Maakuntien liitoissa ei kuitenkaan ole juurikaan tehty tämänkaltaista, ei ainakaan systemaattista arviointia muutoin kuin niissä tapauksissa, jossa maakuntakaavan uudistaminen on tullut vireille tarkistuspäätöksen jälkeen.

Ajantasaisuutta ja maakuntakaavan kehittämistarpeita tulisi arvioida säännönmukaisesti ja toimia siinä vuorovaikutuksessa ympäristöministeriön ja myös ELY-keskusten kanssa. Nyt maakuntakaavoituksen ohjaus painottuu vireillä olevaan kaavahankkeeseen. Maakuntakaavan ajantasaisuuden arviointi voisi olla osa maakuntasuunnitelmaprosessia, jolloin maakunnan keskeiset strategiset linjaukset tulevat arvioitavaksi heti valtuustokauden alkupuolella. Maakuntakaavoja tulisi arvioida myös valtakunnallisesti ja nostaa siinä yhteydessä esiin VATtien kannalta erityisiä kehittämisen tarpeita. Esimerkiksi kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kannalta näyttäisi useissa liitoissa olevan tarvetta strategisluonteisen ja yhdyskuntarakenteen -painotteisen maakuntakaavan laatimiselle.

VATtien toteutumisen kannalta maakuntakaavojen ajantasaisuuden arvioinnissa on erityinen tarve kiinnittää huomiota siihen, missä määrin ja miten hyvin maakuntakaava on ohjannut kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja viranomaisten toimintaa aluetasolla. Tässä vaikuttavuusarvioinnissa on tärkeää yhteistyö ja kokemusten vaihto ELY-keskusten ja alueen kuntien kanssa. Tärkeää on myös se, että yhdyskuntarakenteen toteutumisen seurantajärjestelmät otettaisiin aktiiviseen käyttöön ja edellisen vaiheen maakuntakaavojen toteutuneisuusarviointi tulisi osaksi kaavaprosessia ja -selostusta.

Maakuntakaavan ohjaavuuteen kiinnitettävä huomiota

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kannalta keskeistä on lopulta se, miten hyvin maakuntakaavan ratkaisut ohjaavat kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja muuta alueidenkäyttöä. VATtien vaikuttavuuden kaavaratkaisujen sisältöön tulisi olla nykyistä tehokkaampaa. Tämä havainto on tullut vahvasti esille mm. selvityksessä, jossa tarkasteltiin VATtien yhdyskuntarakennetavoitteiden toteutumista kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa erityisesti maakuntakaavan ohjaavuuden näkökulmasta.

VATtien huomioon ottaminen näkyy kyllä siinä, että yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on nostettu keskeiseksi kaavan tavoitteeksi, mutta toisaalta tehdyt kaavaratkaisut mahdollistavat usein myös VATtien vastaisen kehityssuunnan. VATtien mukaista kehitystä ei saada aikaiseksi, jos maakuntakaavoituksessa ei pyritä eikä pystytä tekemään seudun kokonaiskehityksen kannalta tarvittavia ratkaisuja. Maakuntakaavaratkaisuilta voisikin odottaa enemmän selkeää ylikunnallista otetta, joka ei ole vain kunnissa jo tehtyjen kaavaratkaisuiden kokoelma.

Alue ja yhdyskuntarakenteessa kattavana ongelmana on yhdyskuntarakenteen hajaantumisen jatkuminen. Maakuntakaavan osalta suurin kielteisen kehityksen mahdollistava tekijä on useihin maakuntakaavoihin liian laajoina merkityt taajama-alueet. Yhtenä syynä tähän on se, että taajama-alueet on merkitty maakuntakaavoihin kuntien yleiskaavatilanteen mukaan vertaamalla niitä todelliseen taajamaan. Lisäksi on varattu alueita laajentumiselle huomioimatta yleiskaavojen aluevarantoa. Tämä on mahdollistanut maakuntakaavan mukaisen taajaman laajentumisen ohjaamatta sitä rakenteen kannalta edullisille alueille. Yleiskaavatasolla ongelma kertaantuu kun yleiskaavoja tehdään maakuntakaavojen taajamarajauksia myötäillen ja sen seurauksena alueet laajenevat edelleen. Myös se aiheuttaa ongelmia, ettei alueiden toteuttamisjärjestyttä määritellä.

Toisena merkittävänä ongelmana nousee esille taajama-alueiden reunamille merkityt alue-, kohde ja kehittämisvaraukset, jotka taajamien merkintätavasta johtuen saattavat sijoittua todellisuudessa selvästi taajamien ulkopuolelle ja toteutuessaan edelleen hajauttaa yhdyskuntarakennetta. Tämän merkintätavan seurauksena yleiskaavatasolla voidaan maakuntakaavan mukaisesti ottaa käyttöön reuna-alueita ja rakenteen laajentuminen voi tapahtua siten, että nykyisen ja uuden rakenteen välille muodostuu tehottomasti ja ehkä hankalastikin toteutettavia alueita.

Perusteltu väestökehitysarvio

- Väestökehitysarvion putteiden johdosta kaavaratkaisun tietopohja on jo lähtökohtaisesti vajaa.
- Laajennusalueita ja varauksia osoitetaan kaavaan väärin perustein → *ylimitoitus*.
- Nykyinen yhdyskuntarakenne jää analysoimatta → *taajamien tiivistämismahdollisuutta ei huomioida riittävästi*.
- Kaavoissa ei pohdita riittävästi väestörakenteen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen → *riittävät ja tarpeeksi lähellä olevat palvelualueet sekä joukkoliikenne jäävät huomiotta*.

Eheytyvä yhdyskuntarakenne

- Lähes poikkeuksetta yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on otettu mukaan suoraan tai mukailien valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, useimmiten suunnittelumääräyksiin ja joissakin tapauksissa lähinnä vain selostustekstiin.
- Periaatteen näkyminen kaavaratkaisussa vaihtelee huomattavasti. Joissakin kaavoissa ote on johdonmukainen läpi koko aineiston, joissakin periaatteet jäävät vain sanallisiksi maininnoiksi selostuksessa.
- Todellisen ja maakuntakaavassa esitetyn yhdyskuntarakenteen erot jäävät hämäräksi.
- Periaattemerkinnät oli otettu suoraan oppaista tai muiden liittojen kaavoista, jolloin paikalliset erityispiirteet jäävät turhan vähälle huomiolle.
- Taajamaa kuvattaessa on käytetty alueiden yleis- tai asemakaavarajausta, jotka jo lähtökohtaisesti sisältävät suunniteltuja laajennusalueita → *ylimitoitus*.
- Taajamarajaus on esitetty väljänä, ”vaihtoehdot mahdollistavana” → *ylimitoitus*.
- Ylimitoitusta perustellaan joskus myös kaavan aikajännettä huomattavasti kauaskantoisemmalla näkemyksellä yhdyskuntarakenteen kehityksestä.
- Väljä esitystapa luo useissa kaavoissa mahdollisuuden ei-toivottuun kehitykseen.

Toimiva liikennejärjestelmä

- Liikennejärjestelmät olivat kaikissa kaavoissa käsitelty hyvin ELY-keskusten hallinnoimien teiden osalta.
- Eri kaupunkiseuduilla joukkoliikenteen käsittely poikkesi toisistaan merkittävästi.
- Kaavoissa oli parhaimmillaan esitetty liikenteelliset solmukohdat ja pääte pysäkit sekä joukkoliikenteen kehittämiskäytävät. Lisäksi oli esimerkiksi kehittämisalueiden suunnittelumääräyksissä velvoitettu huomioimaan joukkoliikenteen sujuvuutta lisäävät pysäkit.
- Kevyen liikenteen esittäminen vaihteli myös eri kaupunkiseuduilla. Aihepiiri oli huomioitu useimmiten kaavaselostuksessa tai muiden merkintöjen suunnittelumääräysten yhteydessä.

Tasapainoinen keskusjärjestelmä ja palveluverkko

- On esitetty usein monitasoisena.
- Aluemerkinä on esitetty useimmin kaupunkien ydinkeskustat; alakeskukset useimmin symbolimaisesti oli sitten kyseessä kuntakeskukset tai osakeskukset. Näiden vaikutusalueiden määrittely jäänyt usein vajaaksi.
- Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittaminen perustuu joko nykytilanteeseen, kaupan palveluselvityksiin, vireillä oleviin hankkeisiin tai kuntien yleiskaavoihin.
- KM-yksiköitä oli osoitettu noin 60 (uusia noin 30) ja tämän lisäksi myös muut merkinnät (C-alueet ja eräät vyöhykkeet) mahdollistavat yksiköiden sijoittumisen.
- Uudet yksiköt oli useimmiten sijoitettu kaavan osoittamaan yhdyskuntarakenteeseen. Kaavan yhdyskuntarakenne ei välttämättä kuitenkaan ollut oikein tutkittu.
- TIVA-kauppa on käsitelty eri kaavoissa hyvin eri tavoin, jos lainkaan.

Kuva 8. Havaintoja kaupunkiseutuja koskevista maakuntakaavoista VATtien huomioon ottamisen näkökulmasta.

Kaavoitusprosessin ja ennako-ohjauksen tärkeä merkitys

Maakuntakaavan maankäyttö- ja rakennuslakiin pohjautuva määrämuotoinen laatimisprosessi on tukenut hyvin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomiointiin ottamista. VAT ovat olleet esillä merkittävästi tai ainakin jonkin verran laatimisprosessin kaikissa vaiheissa. Toisaalta VAT ovat selkeyttäneet kaavaohjausta ja tukevat laatimisprosessia. Tavoitteista johdettavien kysymysten ja näkökulmien avulla on voitu tunnistaa heti valmistelun aloitusvaiheessa laadittavan kaavan kannalta keskeiset alueelliset erityispiirteet ja valtakunnallisesti merkittävät kaavoituksessa erityisesti käsiteltävät asiat. Huomattavaa on myös se, että ympäristöhallinnon ohella yhä enenevässä määrin myös muut viranomaistahot ja myös kansalaiset ja järjestöt ovat valmistelun eri vaiheissa vedonneet VATteihin. VATeilla voi havaita olevan myös näkyvämpi rooli kaavaratkaisun perusteluissa.

VAT nousevat vahvasti esille aloitus- ja tavoitevaiheessa. Aloitusvaiheessa on koettu tarpeelliseksi tunnistaa mitä VATteja maakunnan alueidenkäyttöön kohdistuu ja miten ne vaikuttavat kaavan laadintaan. Tämä korostuu erityisesti vaihemaakunta-kaavoituksessa, jossa käsiteltävien asioiden määrä on rajallinen. VATtien huomioon ottamisen kannalta keskeinen vaihe on ollut tavoitevaihe, jossa on yhteen sovitettu valtakunnalliset, maakunnalliset ja muut tavoitteet ja näin luotu tasapainoiset lähtökohdat kaavan laatimiselle. Valmisteluvaiheessa VATteja käytetään tarkistuslistoina ja perusteluaineistona, mutta niillä ei ole ollut juurikaan suoraa kytkentää vaikutusten arviointiin.

Ehdotusvaiheessa korostuivat lausuntojen käsittely ja ehdotusvaiheen viranomaisneuvottelu. Menettelyt ja VATtien rooli ovat yleensä hyvin yhtenäisiä riippumatta siitä, millaisesta alueesta on kysymys tai millaista maakuntakaavaa ollaan laatimassa. VAT nousevat tyypillisimmin esille ympäristöhallinnon lausunnoissa tai kannanotoissa. Kaavoista annetuissa muistutuksissa on myös vedottu VATteihin.

Vahvistamisen yhteydessä VATtien tulkinnalla on ollut erityisen suuri merkitys. VATteihin on vedottu usein kaavan hyväksymisestä tehdyissä valituksissa. Maakuntakaavoja on jossain määrin jätetty osittain vahvistamatta. Näissä tapauksissa VAT ovat olleet yleensä perusteluina kaavan sisältövaatimusten ohella. Selvästi yleisin peruste vahvistamatta jättämiselle on ollut valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite, jonka mukaan uusia huomattavia asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Myös tavoitteet, jotka liittyvät kulttuuriympäristöön ja luonnon kannalta arvokkaisiin alueisiin sekä maanpuolustuksen tarpeisiin ovat tulleet esille vahvistamatta jättämisen perusteena.

Ympäristöministeriön kaavaohjaukselta odotetaan tukea suunnittelutyöhön ja erityisesti johdonmukaisuutta ohjauksen ja vahvistamisen välillä. Maakuntien välisessä ohjauksessa ja ohjausratkaisuissa on eroja. Vuorovaikutteista ohjausprosessia tulee kehittää siten, että vahvistamisessa tehtävät ratkaisut eivät tule yllätyksenä maakunnan liitolle.

4 Kuntien alueidenkäytön suunnittelu – välittää alueidenkäyttöön

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee ottaa huomioon ja niitä tulee edistää sekä yleis- että asemakaavoituksessa. Kuntien alueidenkäytön suunnittelun kautta VAT siirtyvät käytäntöön, vaikuttamaan alueidenkäyttöön. VATtien yleistavoitteet koskevat maakunta- ja yleiskaavoitusta ja erityistavoitteet kaikkea kaavoitusta ellei niitä ole kohdennettu koskemaan vain tiettyä kaavamuotoa. Suuri osa erityistavoitteista koskee vain maakunnan suunnittelua, jolloin ne välittyvät tältä osin kuntatasolle maakuntakaavan ohjausvaikutuksen kautta. Kunnissa yleiskaava on keskeinen väline VATtien toteuttamisessa. Yleiskaavassa VAT konkretisoidaan osaksi kunnan tavoiteltua kehitystä ja alueidenkäytön pääpiirteitä.

VAT yhä kiinteämpi osa kuntien kaavoitusta

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet yleiskaavoitukseen sitä enemmän mitä suurempi kunta ja mitä laaja-alaisempi kaava. Kuntien kaavoittajien mukaan VAT ovat olleet mukana yleiskaavoituksessa aina ainakin jonkin verran ja asemakaavoituksessa harvemmin. Laaja-alaisissa yleiskaavoissa erityisesti yhdyskuntarakennetta ja elinympäristöä koskevat tavoitteet nousevat esille. Asemakaavoissa tai pienialaisemmissa yleiskaavoissa VATeilla ei ole useinkaan ollut merkitystä kuin joidenkin yksittäisten tavoitteiden osalta. Erityisesti suojelukysymykset voivat nousta merkittävästikin esille. Käytännössä yksityiskohtaisissakin kaavoissa joudutaan ratkaisemaan yleispiirteiselle kaavatasolle kuuluvia asioita, jolloin VATteja on tarkasteltu laaja-alaisemmin.

VATtien merkitys kuntakaavoituksessa on koko ajan vahvistunut. Ne ovat tulleet tutuimmaksi suunnittelijoille ja jossain määrin myös päättäjille ja suurelle yleisölle. Kuntakaavoittajien näkemysten mukaan tavoitteet tuovat kaavoitukseen ja sitä koskevaan keskusteluun paikallista ja maakunnallista tasoa yleisemmän näkökulman. Tavoitteet antavat selkänöjää varsinkin yhdyskuntarakenteen eheyttämispyrkimyksille ja nostavat muitakin keskeisiä alueidenkäytöllisiä tarpeita esille. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen sopeutuminen on koettu alueidenkäytössä tarpeellisenä uutena avauksena ja VATtien tarkistuksen myötä asiaan on ryhdytty kiinnittämään erityistä huomiota. Ympäristöhallinnon asiantuntijoiden mukaan VAT ovatkin auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin.

Valtaosa kuntakaavoittajista toteaa, että VATtien soveltamisessa ei ole ilmaantunut merkittäviä ongelmia. Silloin kun ongelmia on kohdattu, syinä on ollut tulkintavaikeudet joidenkin yksittäisten tavoitteiden osalta sekä yhteen sovittamisen vaikeudet tavoitteiden kesken ja etenkin ristiriidat paikallisten tavoitteiden ja pyrkimysten kanssa. Ongelmana koetaan toisinaan sekin, että kaavoitukseen osallistujat ja etenkin päättäjät eivät tunne VATtien roolia oikeusvaikutuksineen.

Yleiskaavoituksen ongelmana voidaan nähdä sekin, että VATtien välittömän ja välillisen ohjauksen hahmottaminen ei ole aina yksinkertaista. Useilla alueilla maakuntakaava ei ole ollut lainvoimainen, joten maakuntakaavan kautta konkretisoitava välillinen ohjaus ei ole ollut määritelty. Myös VATtien suhde kaavojen sisältövaatimuksiin ja jako yleis- ja erityistavoitteisiin sekä toisinaan niiden epäselväksi koettu merkitys eri kaavatasoilla voivat vaikeuttaa tavoitteiden soveltamista ja huomioon ottamista.

Kaupunkiseudut koetinkivenä, kokonaisuusien hallintaa parannettava

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen haasteet nousevat esille kaupunkiseutukuntien alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa. Ilmastonmuutoksen hillitsemisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tarve tunnustetaan sinänsä hyvin. Kehitys kuitenkin kulkee usein toiseen suuntaan; varsinkin kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen hajautuminen jatkuu, syntyy reuna-asutusta ja henkilöautoliikenne kasvaa. Eheyttäminen näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, katsotaanko sitä kunnan vai seudun näkökulmasta. Kunnan kannalta jokin hanke tai ratkaisu voi tuntua perustellulta, mutta seudun tasapainoisen kehityksen kannalta se voi hajauttaa yhdyskuntarakennetta.

VAT ovat välittyneet yleiskaavatasolle yleensä hyvin vaikkakin eritasoisesti. Parhaiten ne ovat välittyneet laajoihin yleiskaavoihin ja heikoimmin pienialaisiin osayleiskaavoihin, joita valtaosa yleiskaavoista on. Erityisen hyvin VAT ovat toteutuneet silloin, kun maakunta- ja yleiskaavaa on työstetty samanaikaisesti ja kaavaratkaisut ovat täydentäneet toisiaan. Ongelmia on kuitenkin syntynyt niissä tapauksissa, jossa suunnittelualue on nykyisen rakenteen ulkopuolella tai mitoitus ei selkeästi perustunut alueelle ennustettuun väestönkasvuun. Huonoimman lopputuloksen antoivat sellaiset osayleiskaavat, joiden lähtökohtana oli vain erilaisten kehityskuvien mahdollistaminen tai vain selkeästi kunnan tahto tai tarve avata jokin uusi houkutteleva alue rakentamiselle.

Maakuntakaavojen käsittely yleiskaavojen yhteydessä jää usein VATtien käsitteilyä suppeammaksi. Maakuntakaavojen sisältö ei aina välity yleiskaavatasolle ja sen tulkinta voi joissakin tapauksissa johtaa jopa VATtien vastaiseen yhdyskuntarakenteen kehitykseen. Syynä on usein maakuntakaavojen liian laajoina merkityt taajama-alueet ja toteuttamisjärjestyksen määrittelemättömyys sekä myös kehittämisperiaattemerkintöjen epämääräisyys. Toisaalta kysymys on myös maakuntakaavojen puutteellisesta tulkinnasta ja kapea-alaisesta huomioon ottamisesta. Esimerkiksi kaava-alueita laajemmalla kehittämismerkinnällä saattavat jäädä kokonaan huomioidatta eikä maakuntakaavan selostukseen kirjattuja ohjeita ole yleiskaavoissa huomioitu riittävästi. Hyvin käsiteltyinä maakuntakaavan merkinnät on yksilöity ja käyty läpi niiden vaikutus yleiskaavaan. Kaavaohjauksessa ELY-keskusten ja maakuntien liittojen tulisi panostaa nykyistä enemmän maakuntakaavalla halutun vaikutuksen saavuttamiseen.

Maakuntakaava ei aina välity kuntakaavoitukseen myöskään silloin, kun maakuntakaavan alueella on voimassa yleiskaava, joka on ristiriidassa uuden maakuntakaavaratkaisun kanssa. Tällaisessa tilanteessa oikeusvaikutteinen yleiskaava mahdollistaa asemakaavan laatimisen, joka ei ole maakuntakaavan mukainen. Tar-

kentuvan suunnittelun periaate ei ehkä riittävässä määrin huomioi sitä, että kaikkia kaavatasoja ei päivitetä samanaikaisesti, eikä maakuntakaavan ohjeena oleminen mahdollista vanhentuneen oikeusvaikutteisen yleiskaavan ohittamista.

Seudun tasolla VATtien toteuttamiseen liittyvät kehittämisen tarpeet kytkeytyvät maakuntakaavoituksen kehittämiseen ja ylipäätään sen huomioon ottamiseen sekä kuntien yhteistyöhön. Varsinkin kuntien yhteistyönä laaditut rakennemallit ovat toimineet hyvin yleiskaavoituksen tukena niiden hahmottaessa kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kokonaisuutta ja sovittaessa yhteen eri alueidenkäyttötarpeita. Maakuntakaavoitus antaa lähtökohtia rakennemallien ja yleiskaavojen suunnaksi, mutta tämä toimii myös toiseen suuntaan. Rakennemallityön kautta maakuntakaavojen sisältöön saadaan mukaan enemmän käytännön näkökulmaa. Kaupunkiseuduilla, joilla muutos on nopeaa, maakuntakaavan ajantasaisuuden tarkistaminen rakennemallien pohjalta olisi joustavaa. Maakuntakaavojen ohjausvaikutus yleiskaavatasolle säilyisi näin tehokkaana ja vahvistaisi sitoutumista rakennemallityöhön osana maakuntakaavatyötä.

Kuntien alueidenkäytössä kokonaisuuksien hallinta on entistäkin tärkeämpää. Kunnissa tulisi panostaa strategiseen suunnitteluun ja kokonaisyleiskaavoihin, joissa yhdyskuntarakentamisen ja palvelutuotannon kustannukset ovat mukana. Strategisluonteiset yleiskaavat toimivat parhaiten poliittisen ohjauksen välineinä. Pelkät täydennysrakentamisyleiskaavat ja kyläyleiskaavat eivät riitä, vaan yhdyskuntarakennetta pitäisi tarkastella laajemmin. Yleiskaavojen yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota maakuntakaavan kehittämisperiaatteisiin, jotka nykytilassa eivät aina välity yleiskaavatasolle. Osayleiskaavoissa tulee kiinnittää huomiota kaavarajaukseen sekä kaavaratkaisujen vaikutuksiin suhteessa laajempaan kokonaisuuteen.

Koko keinovalikoimaa hyödynnettävä VATtien toteuttamisessa

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen voidaan vaikuttaa kunnissa kaavojen ohella myös monella muulla tavalla. Esimerkiksi kunnan maanomistustilanne vaikuttaa merkittävästi siihen, mitä kaavoitetaan ja missä järjestyksessä. Kaupungin maapoliittiset linjaukset ja asuntorakentamisen varannon määrä ovat VATtien toteuttamisen kannalta merkittäviä. Usein yksityisomistuksessa olevien kiinteistöjen kohdalla ei hyviäkään tavoitteita päästä toteuttamaan ja alueiden toteuttaminen jää sattumanvaraiseksi.

VATtien tulisi sulautua osaksi kunnan strategista kehittämistä ja määrätietoista maankäyttöpolitiikkaa. Maankäyttöpolitiikka käsittää maapolitiikan, maankäyttöön vaikuttavan suunnittelun ja päätöksenteon, toteutuksen ajoittamisen ja itse toteuttamisen. Alueidenkäyttöön vaikuttavia valintoja ja linjauksia tehdään myös asuntopolitiikassa, sosiaalipolitiikassa, liikennepolitiikassa, ympäristöpolitiikassa ja itse fyysisen ympäristön rakentamiseen liittyvissä ratkaisuisissa. Erityisesti ympäristöpolitiikan painotukset ilmastonmuutokseen ja energiatehokkuuteen liittyen moninaisina alueidenkäyttövaikutuksineen ovat keskeisessä asemassa VATtien kannalta.

VATtien toteuttamisen näkökulmasta on tärkeää, että kunnan päättäjät ymmärtävät alueidenkäytön ja sen suunnittelun tärkeän merkityksen ja siinä tehtävien valintojen vaikutukset pitkällä aikavälillä. Myös VAT ja niiden oikeusvaikutukset tulee selkeyttää päättäjille. Koulutus ja osallistuminen ympäristö-, ilmasto- ja ener-

giapoliittiseen strategiatyöhön auttaa kuntapäätäjää sisäistämään alueidenkäytön ja pitkäjänteisen kaavoituksen merkitystä.

Prosessin merkitys tärkeä, kaavaohjaukselta odotetaan paljon

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kannalta on tärkeää se, että ne viedään kaavaprosessin eri vaiheisiin prosessin alusta lähtien. VATtien roolia suunnittelun eri vaiheissa on kuvattu parhaissa käytännöissä mm. seuraavasti: aluksi suunnittelun suuntaajana – sitten ne pitävät suunnittelun suunnassa – ja lopuksi ne toimivat päätöksenteon apuna.

Yleiskaavoituksessa VAT ovat yleensä esillä kaikissa suunnitteluvaiheissa. Pääsääntöisesti VATtien merkitys suunnittelun lähtökohtina nousee esille aloitusvaiheessa rutiiniasiana ja ne korostuvat varsinkin viranomaisneuvottelussa. Tässä on kuitenkin selviä eroja riippuen siitä, miten laaja-alaisesta tai vaikutuksiltaan merkittävästä kaavasta on kyse.

Yleiskaavoituksessa korostuu maakuntakaavoitusta enemmän vaihtoehtotarkastelu kaavoituksen valmisteluvaiheessa. Siksi VATtien merkitys kaavoitusprosessissa painottuu monesti maakuntakaavoitusta enemmän valmisteluvaiheeseen. Vaihtoehtojen arvioinnissa ja vertailussa sekä yleiskaavan pääperiaatteiden määrittelyssä VATEilla tai niiden sisältämällä asiakokonaisuuksilla voi olla tärkeä merkitys.

Yleensä yleiskaavojen yhtenä keskeisimpänä perusteena mainitaan aina VAT ja myös niistä johdetut alueelliset tavoitteet. Esimerkiksi VATtien mukaiseen eheytyvään yhdyskuntarakenteeseen pyrkiminen koetaan tavoiteltavana ja hyvänä asiana ja tavoitteiden käsittely pohjautuu vaikutusten korostamiseen ja perusteluun. Toisaalta mikäli VATtien ja kaavakohtaisten tavoitteiden välillä on ollut ristiriitaa, ei sitä juurikaan tuoda esille päätöksenteossa ja kaava-asiakirjoissa tai perustella kaavaratkaisua tältä osin.

Kaavaohjaukselta odotetaan paljon VATtien edistämisessä ja halutun vaikuttavuuden saavuttamisessa. Kaivataan asiantuntemusta sekä ennen kaikkea rohkeutta puuttua vaikeisiin asioihin ja antaa selkänöjää laadukkaalle kaavoitukselle. Kysymys on pitkälle siitä, mikä profiili VATEille halutaan antaa ja miten ohjauskeinoja käytetään hyväksi. VAT on tarpeen ottaa huomioon viranomaisneuvotteluissa ja kuntien kanssa käytävissä kehittämiskeskusteluissa. Kaavoittajan ja kaavaohjaajan on tunnistettava keskeiset haasteet ja niihin liittyvät tavoitteet sekä pureuduttava tavoitteiden sisältöön. Tavoitteita ja niiden yhteen sovittamista on pystyttävä arvioimaan kaikissa suunnitteluprosessin vaiheissa.

Kaavaohjauksessa myös maakuntien liittojen tulisi panostaa nykyistä enemmän maakuntakaavalla halutun vaikutuksen saavuttamiseen. Muutoinkin on tärkeää ELY-keskusten ja maakuntien liittojen vuorovaikutus arvioitaessa maakuntakaavan toteutumista ja ajantasaisuutta kuntakaavojen ohjaamisen näkökulmasta.

5 Toimenpide-ehdotukset

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat olleet voimassa runsaat kymmenen vuotta. VATtien huomioon ottaminen ja edistäminen on kiinteä osa alueidenkäytön suunnittelua ja yhä enemmän myös valtion viranomaisten toimintaa. VAT ovat osaltaan ohjanneet alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua kestäväen suuntaan nostamalla esiin valtakunnallisesti merkittäviä asioita.

Vaikka VATtien toteuttamisen valtavirta on positiivinen, siinä on vaihtelevuutta eri alueiden ja sektoreiden välillä. Tämä korostaa edelleenkin alueidenkäytön tärkeän merkityksen ja VATtien roolin selkeyttämistä ja toisaalta hyvien esimerkkien ja käytäntöjen merkitystä sekä kaavaohjauksen ja viranomaisyhteistyön kehittämistä.

VATtien vaikuttavuuden tehostamiseksi tulee kiinnittää huomiota eri toteuttajatahojen toisiaan täydentävään rooliin ja toimien samansuuntaisuuteen. Valtion viranomaisten toiminnan ja alueidenkäytön suunnittelun yhteyttä tulee parantaa. Erityisesti valtion viranomaisten toimintaan ja VATtien toteuttamiseen valtakunnan tasolla on tarpeen panostaa.

Toisaalta VAT toteutuvat vain jos alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä toimii, joten suunnittelujärjestelmän toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Pittemällä tähtäimellä VATtien toteutumiseen ja vaikuttavuuteen vaikuttaa se, millä tavoin VATteja tullaan kehittämään ohjausvälineenä.

Työryhmän toimenpide-ehdotukset kokoavat keskeisimmät kehittämisen tarpeet VATtien toteuttamisen ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Ne perustuvat laajaan selvitysaineistoon sekä keskustelutilaisuuksiin ja asiantuntijoiden kuulemiseen.

Valtion viranomaisten toimintaa koskevat toimenpide-ehdotukset:

1. Ministeriöiden tulee kartoittaa tarkemmin oman hallinnonalansa ja niiden osa-alueiden alueidenkäyttöön ja VATtien toteuttamiseen vaikuttavaa toimintaa, erityisesti valtion kiinteistöomaisuuden hallinnan, tukirahoituksen, verojen ja muiden taloudellisten ohjauskeinojen sekä metsäsektorin toiminnan osalta.
2. Valtion viranomaisten tulee kehittää toimintakäytäntöjään siten, että VAT otetaan nykyistä kattavammin ja systemaattisemmin huomioon sekä ennakoivasti toimintaa suunniteltaessa että suunnitelmia ja toimenpiteitä valmisteltaessa. Vaikutusten etukäteisarviointia on tehostettava siten, että vaikutukset aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön voidaan tunnistaa ja mahdolliset ristiriidat VATtien kanssa ottaa huomioon.
3. Ympäristöministeriön tulisi VATtien pohjalta kehittää koordinoivaa rooliaan valtakunnan tason alueidenkäytössä ja tehostaa sektorirajat ylittävää alueidenkäytön yhteistyötä sekä aktivoida hallinnonaloja VATtien toteuttamiseen.
4. ELY-keskusten tulohajauksessa, strategioissa ja toiminnan kehittämisessä tulee huolehtia siitä, että VAT otetaan huomioon systemaattisesti ja läpileikkaavasti kaikessa ELY-keskusten toiminnassa.

Alueidenkäytön käytön suunnittelua ja suunnittelujärjestelmää koskevat toimenpide-ehdotukset:

5. Maakuntien liittojen tulisi kytkeä alueidenkäytön suunnittelu ja VAT paremmin osaksi maakunnan strategista suunnittelua. Nelivuotiskausittain päivitettävän maakuntasuunnitelman ja -ohjelman hyödynnettävyyttä tulisi lisätä VATtien edistämiseksi sekä maakuntakaavan laatimisen ja sen ajan tasalla pidon lähtökohtana.
6. Maakuntakaavojen ajantasaisuutta arvioitaessa ja niitä uudistettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota VATteja konkretisoivien maakuntakaavarakaisujen kuntakaavoituksen ohjausvaikutukseen.
7. VATtien edistämiseksi kuntien tulee panostaa tarpeelliseen yleiskaavoitukseen ja sen toteuttamisen ohjaukseen.
8. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää VATtien ja kaavojen sisältövaatimusten suhdetta ja tarvittaessa selkeyttää sitä ohjaavuuden parantamiseksi.
9. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuuksia suunnittelujärjestelmän hierarkkisuuudesta johtuvien epäkohtien poistamiseksi.
10. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin yhteydessä tulisi selvittää, millaisia vaikutuksia VATtien normihierarkkisesta asemasta on seurannut niiden toteuttamiseen. Erityisesti tulee selvittää, sisältävätkö VAT sellaisia valtakunnallisesti merkittäviä asioita, joista tulisi säätää täsmällisemmin laissa tarvittavan vaikuttavuuden saavuttamiseksi.

Tavoitteita koskevia toimenpide-ehdotuksia:

11. VATtien aluerakennetta ja liikennejärjestelmää koskevia tavoitteita tulisi konkretisoida valtakunnan tasolla. Ympäristöministeriön ja muiden asian kannalta keskeisten ministeriöiden tulisi laatia yhteistyössä maakuntien liittojen kanssa pitkän tähtäimen kehityskuva, jolla ohjataan eri hallinnonalojen toimia vahvistamaan monikeskuksisen aluerakenteen ja sitä tukevan liikennejärjestelmän kehittämistä.
12. Eheytyvää yhdyskuntarakennetta koskevien VATtien toteuttamiseksi tulee kasvavilla kaupunkiseuduilla vahvistaa kaupunkiseutuja kokonaisuutena käsittelevää suunnittelua ja tehostaa taloudellisten ohjauskeinojen ja muiden valtion viranomaisten toimien käyttöä. Väestöltään vähenevien yhdyskuntien kehittämiseen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Kasvukeskusten ulkopuolelle jäävien yhdyskuntien kehittämisen ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tueksi tarvitaan uusia menetelmiä ja opastusta.
13. Ilmastonmuutokseen varautumista koskevien tavoitteiden edistämiseen tarvitaan kaavojen ajantasaiseksi saattamista ja yhteistyötä kaavoittajien ja ympäristöviranomaisten välillä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää jo rakennettuihin alueisiin. Niiden osalta onnistuminen vaatii tuekseen toteuttamisvastuiden ja taloudellisten kysymysten selvittämistä.

VATtien kehittämistä ohjauksena koskevat toimenpide-ehdotukset:

14. VATteja tarkistettaessa lähtökohtana tulee olla se, että niitä selkiytetään ja niihin sisällytetään vain keskeisimmät valtakunnallista ohjausta vaativat, maankäyttö- ja rakennuslain ohjausjärjestelmän alaan kuuluvat tavoitteet.
15. VATtien tarkistamisen yhteydessä tulisi selvittää mahdollisuus lisätä niiden vaikuttavuutta eriyttämällä tavoitteita alueellisesti. Erityisesti tulisi selvittää, voidaanko ja onko tarpeen Helsingin seudun lisäksi myös muille suurille kaupunkiseuduille asettaa omia tavoitteita tai kohdentaa tavoitteita koskemaan erikseen kasvavia kaupunkiseutuja ja väestöltään väheneviä alueita.
16. Yleis- ja erityistavoitteiden käyttöä, keskinäistä suhdetta ja huomioon ottamista tulisi selkeyttää.
17. VATtien toteutumisen seuranta tulisi kytkeä koko alueidenkäytön ja sen suunnittelun pitkän aikavälin seurantaan, jota tulisi systematisoida. Valtakunnallista aluerakenteen kehitysnäkymien ennakoimista tulisi tehostaa yhteistyössä ministeriöiden kesken.

Liite: Selvitysaineisto

Seurantaryhmän kokoukset

Seurantaryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa. Asiantuntijoina on kuultu seuraavia: kaavoituspäällikkö Aarno Kononen Nurmijärven kunnasta, suunnittelujohtaja Olli Ristaniemi Keski-Suomen liitosta, erityisasiantuntija Pekka Normo ympäristöministeriöstä ja yleiskaavapäällikkö Ritva Kangasniemi Tampereen kaupungista.

VATtien alueelliset esittely- ja keskustelutilaisuudet

VATtien tarkistuspäätöksen voimaan tuloon liittyen ympäristöministeriö järjesti vuonna 2009 neljä alueellista tilaisuutta, joihin osallistui maakuntien liittojen, kuntien, ELY-keskusten ja muun aluehallinnon asiantuntijoita. Lisäksi ympäristöministeriö järjesti vastaavia tilaisuuksia Helsingin kaupungin kaavoittajille ja ministeriöiden asiantuntijoille. Tilaisuuksista laadittiin yhteenvetomuistio.

Erilliset keskustelutilaisuudet

VATtien toteuttamisen seurantaan on käsitelty maakuntaliittojen suunnittelupäällikköiden, ELY-keskusten alueidenkäyttövastaavien ja ympäristöministeriön rakennetun ympäristön osaston asiantuntijoiden tilaisuuksissa.

Selvityksiä

Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina – Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita (Ympäristöministeriön raportteja 20/2011)

Selvitys perustuu kahdeksan ministeriön kanssa järjestettyihin ministeriökohtaisiin työpajoihin. Niihin osallistui liki 50 asiantuntijaa. Työpajojen avulla tunnistettiin kunkin hallinnonalan kannalta tärkeitä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita sekä toimintaa, joilla tavoitteita on mahdollista edistää. Samalla määriteltiin kehittämistarpeita.

Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa – Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta (Suomen ympäristö 2/2011)

Selvityksessä on analysoitu, missä määrin yhdyskuntarakennetta koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat kaupunkiseutujen maakuntakaavoissa. Tarkastelussa oli mukana 16 maakuntakaavaa. Raportti sisältää tarkastelujen yhteenvedon ja johtopäätökset sekä tekijöiden suositukset tulevaa maakuntakaavoitusta varten.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittyminen yleiskaavatasolle (Julkaisematon selvitys vuodelta 2011)

Selvityksessä on tarkasteltu VATtien välittymistä yleiskaavatasolle suoraan ja maakuntakaavan välityksellä. Tarkastelussa oli mukana viisi kaupunkiseutua ja 19 yleis- ja osayleiskaavaa.

Maakuntakaavojen arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta (vireillä oleva selvitys, luonnos 19.12.2011)

Työssä on tarkasteltu kaikkien vahvistettujen ja hyväksytyjen maakuntakaavojen suhdetta VATteihin. Selvitys antaa viitteitä siitä, miten kattavasti VATteja on maakuntakaavoissa käsitelty.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet osana kaavoitusprosessia – Esimerkkejä ja kokemuksia (Ympäristöministeriön raportteja 23/2009)

Työssä on tarkasteltu, miten VAT otetaan huomioon kaavoitusprosessissa. Tarkastelussa oli mukana kaikki kaavatasot ja yhteensä 12 erikseen selostettua tapausta.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus AKSU (Suomen ympäristö 781, 2005)

Selvityksessä on tarkasteltu alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää kokonaisuutena mm. laajaan kyselytutkimukseen perustuen. Myös kokemuksia VATEista on selvitetty.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto			Julkaisu-aika Huhtikuu 2012
Tekijä(t)	Timo Turunen, Susanna Wähä			
Julkaisun nimi	VAT vaikuttavammaksi • Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 13/2012			
Julkaisun teema	Rakennettu ympäristö			
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	<ul style="list-style-type: none"> – Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa • Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta. Suomen ympäristö 2/2011. – Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina • Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita. Ympäristöministeriön raportteja 20/2011. 			
Tiivistelmä	<p>Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on varmistaa, että valtakunnallisesti merkittävät asiat huomioidaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa. Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ensimmäisen kerran vuonna 2000 ja niiden tarkistamisesta marraskuussa 2008.</p> <p>Valtioneuvosto on edellyttänyt, että ympäristöministeriö seuraa ja edistää valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan päätöksen toimeenpanoa. Ympäristöministeriö asetti tammikuussa 2010 seuranta- ja toteuttamistyöryhmän tehtävänä arvioida valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja esittää johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia toteuttamisen tehostamiseksi. Tehty arviointi perustuu laajaan selvitysaineistoon sekä keskustelutilaisuuksiin ja asiantuntijoiden kuulemiseen.</p> <p>Arviointi kertoo, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen on kiinteä osa alueidenkäytön suunnittelua ja yhä enemmän myös valtion viranomaisten toimintaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osaltaan ohjanneet alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua kestävä suuntaan nostamalla esiin valtakunnallisesti merkittäviä asioita.</p> <p>Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuus tehostuu, kun eri toteuttajatahot toimivat samansuuntaisesti toisiaan täydentäen. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toteutuneet valtaosin positiivisesti, vaikka eri alueiden ja sektoreiden välillä onkin vaihtelevuutta. Tämä korostaa hyvien esimerkkien ja käytäntöjen merkitystä samoin kuin tarvetta selkeyttää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden roolia sekä kehittää kaavaohjausta ja viranomaisyhteistyötä. Toisaalta valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet toteutuvat vain jos alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä toimii, joten järjestelmän toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.</p> <p>Arviointiraportti ja sen sisältämät 17 toimenpide-ehdotusta on suunnattu valtion viranomaisille, maakuntien liitoille ja kunnille. Arvioinnissa nostetaan esiin myös seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa sekä myöhemmin käynnistyvässä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksessa.</p>			
Asiasanat	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, alueidenkäyttö, kaavoitus, valtion viranomaisten toiminta, maankäyttö- ja rakennuslaki			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4002-0 (nid.)	ISBN 978-952-11-4003-7 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkkoy.)
	Sivuja 38	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/publishing			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2012			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum	April 2012	
Författare	Timo Turunen, Susanna Wähä			
Publikationens titel	VAT vaikuttavammaksi • Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia (Större genomslag för de riksomfattande målen för områdesanvändningen • Bedömningar och åtgärdsförslag av uppföljningsgruppen för de riksomfattande målen för områdesanvändningen)			
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 13/2012			
Publikationens tema	Byggd miljö			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	<ul style="list-style-type: none"> – Stadsregionernas samhällsstruktur i landskapsplaner • Bedömning med hänseende på de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Miljön i Finland 2/2011. – De statliga myndigheterna och genomförandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen • Lägesrapport och utvecklingsbehov. Miljöministeriets rapporter 20/2011. 			
Sammandrag	<p>Syftet med de riksomfattande målen för områdesanvändningen är att säkerställa att frågor av riksomfattande betydelse beaktas i landskapens och kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Statsrådet beslutade om de riksomfattande målen för områdesanvändningen första gången år 2000 och om en revidering av dessa i november 2008.</p> <p>Statsrådet har förutsatt att miljöministeriet följer och främjar verkställandet av beslutet om de riksomfattande målen för områdesanvändningen. Miljöministeriet tillsatte i januari 2010 en uppföljningsgrupp med uppgift att bedöma hur de riksomfattande målen för områdesanvändningen uppfylls och presentera slutsatser och åtgärdsförslag för hur målen kan uppfyllas effektivare. Bedömningen baserar sig på ett omfattande utredningsmaterial samt på diskussioner och hörande av experter.</p> <p>Bedömningen vittnar om att beaktandet och främjandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen är ett permanent inslag i planeringen av områdesanvändningen och i allt högre grad också i de statliga myndigheternas verksamhet. De riksomfattande målen för områdesanvändningen har styrt områdesanvändningen och planeringen av denna i hållbar riktning genom att man har lyft fram frågor av nationell betydelse.</p> <p>De riksomfattande målen för områdesanvändningen får större genomslag när de olika instanser som ska uppfylla dem strävar åt samma håll och kompletterar varandra. De riksomfattande målen för områdesanvändningen har huvudsakligen uppfyllts på ett positivt sätt, även om det finns skillnader mellan olika områden och sektorer. Det här understryker betydelsen av goda exempel och förfaranden, liksom även behovet att förtydliga den roll de riksomfattande målen för områdesanvändningen har och att utveckla planstyrningen och myndighetssamarbetet. De riksomfattande målen för områdesanvändningen uppfylls dock endast om systemet för planering av områdesanvändningen fungerar. Därför måste man fästa särskild uppmärksamhet på att systemet ska fungera.</p> <p>Bedömningsrapporten och de 17 åtgärdsförslag som den innehåller riktar sig till de statliga myndigheterna, till landskapsförbunden och till kommunerna. Bedömningen tar också fasta på omständigheter som ska beaktas i bedömningen av hur markanvändnings- och bygglagen fungerar och i den revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen som inleds senare.</p>			
Nyckelord	Riksomfattande mål för områdesanvändningen, områdesanvändning, planläggning, de statliga myndigheternas verksamhet, markanvändnings- och bygglagen			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-4002-0 (hft.)	ISBN 978-952-11-4003-7 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	Sidantal 38	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	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/publishing			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2012			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Department of the Built Environment			<i>Date</i> April 2012
<i>Author(s)</i>	Timo Turunen, Susanna Wähä			
<i>Title of publication</i>	VAT vaikuttavammaksi • Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantaryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia (More effective national land use guidelines • Assessment and proposals for measures by the monitoring group on the national land use guidelines)			
<i>Publication series and number</i>	The Finnish Environment 13/2012			
<i>Theme of publication</i>	Built environment			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Community structure of urban regions in regional land use plans • Evaluation from the perspective of the effectiveness of the national land use guidelines. The Finnish Environment 2/2011. – The role of state authorities in the implementation of the national land use guidelines • Situation report and needs for development. Reports of the Ministry of the Environment 20/2011. 			
<i>Abstract</i>	<p>The purpose of national land use guidelines is to ensure that nationally important issues are taken into consideration in regional planning, municipal planning and in the work of the state authorities. The Government took a decision on national land use guidelines for the first time in 2000 and on their revision in November 2008.</p> <p>The Government required that the Ministry of the Environment follows and promotes the implementation of the decision concerning the national land use guidelines. In January 2010, the Ministry of the Environment set up a monitoring and implementation group tasked with assessing the implementation of the national land use guidelines and presenting conclusions and proposals for enhancing implementation. The assessment is based on a review of extensive material, public debates and experts' opinions.</p> <p>The assessment reveals that the consideration and promotion of the national land use guidelines is an integral part of land use planning and also, to an increasing extent, the work of state authorities. The national land use guidelines have, for their part, been useful in steering land use and related planning in the direction of sustainable development by highlighting issues of national significance.</p> <p>The national land use guidelines become more effective when various stakeholder groups operate in parallel with each other, complementing each other's actions. The implementation of the national land use guidelines has mainly produced positive outcomes, even though variation occurs between different areas and sectors. This emphasises the importance of good examples and practices, as well as the need to clarify the role of the national land use guidelines and develop planning guidance and cooperation between authorities. On the other hand, the national land use guidelines cannot be implemented if the planning system for land use is not operational. Therefore, special attention must be paid to how well the system functions.</p> <p>The assessment report and the 17 proposals for measures included in it are intended for the state authorities, the Regional Councils and local authorities. The assessment also highlights issues that should be taken into account in assessing how well the Land Use and Building Act is functioning and the revision of the national land use guidelines to be launched later.</p>			
<i>Keywords</i>	National land use guidelines, land use, land use planning, work of state authorities, Land Use and Building Act			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 978-952-11-4002-0 (pbk.)	ISBN 978-952-11-4003-7 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 38	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd, PO 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/publishing			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd. Helsinki 2012			

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ohjausväline, jolla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Ympäristöministeriön asettama työryhmä on arvioinut valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista maakuntien suunnittelussa, kuntien kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa. Arviointien pohjalta esitetään johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia siitä, missä määrin ja miltä osin tavoitteiden toteuttamista ja vaikuttavuutta voidaan ja on tarpeen tehostaa.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

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

ISBN 978-952-11-4002-0 (nid.)

ISBN 978-952-11-4003-7 (PDF)

ISSN 1238-7312 (pain.)

ISSN 1796-1637 (verkköj.)