

Sari Puustinen – Jukka Hirvonen

# Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus

AKSU

HELSINKI 2005

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

*Suomen ympäristö 782  
Ympäristöministeriö  
Alueidenkäytön osasto*

*Taitto: Ainoliisa Miettinen  
Kansikuva: Harri Hakaste*

*ISSN 1238-7312  
ISBN 951-731-326-8 (nid.)  
ISBN 951-731-327-6 (PDF)*

*Edita Prima Oy*

*Helsinki 2005*

# Esipuhe

---

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskeva selvitys (AKSU) on osa ympäristöministeriössä käynnissä olevaa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurantaa. Ympäristöministeriö julkaisi vuonna 2002 arvion maankäyttö- ja rakennuslaista saaduista kokemuksista lain kahden ensimmäisen voimassaolovuoden ajalta. Lain toimivuutta on sen jälkeenkin selvitetty eri yhteyksissä. Varsinkin vuonna 2004 käynnistettiin useita lain toimivuuteen liittyviä selvityksiä. Selvitysten tulokset on julkaistu eri julkaisuissa. Keskeiset tulokset ja johtopäätökset on koottu erilliseen arviointiraporttiin.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus on keskeinen osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Lailla selkeytettiin eri kaavatasojen tehtäviä ja niiden välistä työnjakoa. Kaavojen sisältövaatimuksia uudistettiin kunkin kaavamuodon tehtävien mukaisesti.

AKSU- selvityksen keskeisiä teemoja olivat eri kaavatasojen roolit, kaavatasojen välisen työnjaon ja kaavojen keskinäisen ohjaussuhteen toimivuus sekä kaavajärjestelmän käyttö ja toimivuus erilaisissa tilanteissa. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) merkitys kaavoituksessa ja niistä saadut kokemukset olivat tämän selvityksen aiheena. Esillä olivat myös eri kaavatasojen rooli selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kannalta sekä suunnittelujärjestelmän toimivuus ja kaavatasojen erot eri osallisryhmien kannalta. Lisäksi selvitettiin kaavoituksen sekä suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamisten välistä suhdetta maankäytön ohjauksessa.

Tämän selvityksen pääosan muodosti laaja kyselytutkimus kuntien ja maakuntien liittojen kaavoittajille, kaavoituskonsulteille sekä alueellisille ympäristökeskuksille ja kaavoitukseen osallistuville muille valtion viranomaisille. Kyselytutkimuksen tuloksia analysoitiin alueellisissa asiantuntijatapaamisissa ja eri teemoja käsitellessä neuvottelupäivillä.

Selvityksen ovat tehneet Maa ja Vesi Oy ja Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK). Projektin johtajana toimi osastopäällikkö, DI Pasi Rajala Maa ja Vesi Oy:stä. Tutkijoina toimivat VTM Sari Puustinen ja VTM Jukka Hirvonen YTK:sta.

Työtä ovat ympäristöministeriössä ohjanneet hallitusneuvos Auvo Haapanala, ylitarkastaja Matti Laitio, ympäristöneuvos Harri Pitkäranta, yliarkkitehti Katri Tulkki ja yli-insinööri Timo Turunen sekä Suomen Kuntaliiton edustajana yliarkkitehti Ritva Laine.

Helsingissä 16.5.2005

Auvo Haapanala  
Hallitusneuvos

# Sisältö

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Esipuhe</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>1 Johdanto</b> .....   | <b>5</b>  |
| 1.1 Selvityksen tarkoitus, kohderyhmä ja keskeiset teemat .....   | 5         |
| 1.2 Käytetyt tutkimusmenetelmät .....   | 8         |
| 1.3 Työn suorittajat .....  | 9         |
| <b>2 Taustatietoa vastaajista</b> .....   | <b>10</b> |
| 2.1 Kyselyyn vastanneet .....   | 10        |
| 2.2 Kuntakaavoittajat ryhmittäin .....  | 11        |
| <b>3 Kaavoitus vaikuttaa merkittävästi alueiden kehitykseen</b> .....   | <b>14</b> |
| <b>4 Kaavatasojen roolit ja työnjako ovat selkiytyneet</b> .....  | <b>17</b> |
| 4.1 Kaavatasojen roolit ja työnjaon toimivuus .....   | 17        |
| 4.2 Ohjaussuhteen toimivuus ja kaavatasojen välinen yhteistyö .....   | 22        |
| 4.3 Sisältövaatimusten painottuminen eri kaavatasoilla .....  | 27        |
| 4.4 Kaavajärjestelmän joustavuus eri tilanteissa .....  | 31        |
| 4.5 Poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen käyttö .....   | 34        |
| 4.6 Kaavoitusta täydentävät alueidenkäytön suunnittelun välineet .....  | 35        |
| <b>5 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on koettu hyödyllisiksi erityisesti maakuntakaavoituksessa</b> ..... | <b>40</b> |
| <b>6 Kokemukset selvityksistä, vaikutusten arvioinnista ja vuorovaikutuksesta ovat ristiriitaisia</b> .....         | <b>48</b> |
| 6.1 Selvitykset osana kaavoitusprosessia .....  | 48        |
| 6.2 Vuorovaikutus eri kaavatasoilla .....   | 53        |
| <b>7 Resurssipula on ongelma kaavoituksessa</b> .....   | <b>58</b> |
| <b>8 Johtopäätökset</b> .....   | <b>62</b> |
| <b>Lähteet</b> .....  | <b>65</b> |
| <b>Liitteet:</b>  |           |
| 1. Kyselylomake .....   | 66        |
| 2. Oulun ja Kuopion AKSU-asiantuntijatapaamisten ohjelmat, ryhmätyöaiheet ja osallistujat .....                     | 85        |
| <b>Kuvailulehdet</b> .....  | <b>90</b> |

# Johdanto

## 1.1 Selvityksen tarkoitus, kohderyhmä ja keskeiset teemat

Ympäristöministeriön alueidenkäytön osasto käynnisti keväällä 2004 noin vuoden kestäneen tutkimuksen, jossa selvitettiin uuden maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimivuutta alueidenkäytön suunnittelun osalta (AKSU-projekti). AKSU-selvitys on osa ympäristöministeriön laajempaa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seurantahanketta, jonka yhteydessä MRL:n toimivuutta arvioidaan eri näkökulmista. Alueidenkäytön osalta näissä hankkeissa selvitetään mm. maapolitiikan välineiden käyttöä ja toimivuutta, kaavojen sisällöllisten tavoitteiden toteutumista, kaupan säännösten toimivuutta ja vähittäiskaupan sijainnohjausta koskevien tavoitteiden toteutumista, kulttuuriympäristöä maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa sekä rantojen suunnittelua ja rakentamista.

Lisäksi MRL:n mukaista osallistumista ja vuorovaikutusta eri toimijoiden näkökulmista on tutkittu useissa jo päättyneissä tutkimuksissa (mm. nk. OSSE-projekti (2002, 2003), Tampereen yliopiston Osallisuus kaupungissa-projekti (2000), Aija Staffansin väitöskirja (2004), Sari Puustisen kaavoittajatutkimus (2004) jne). Myös Suomen Kuntaliitto on selvittänyt MRL:n toimivuutta kuntatoimijoiden näkökulmasta useassa eri tutkimuksessa (2002 a, b, c; 2004, 2005). Näkökulmina eri tutkimuksissa ja selvityksissä ovat olleet muun muassa kuntien kaavoitusresurssit, tonttituotannon ongelmat, vuorovaikutus sekä MRL:n vaikutukset ympäristön laatuun.

Käsillä olevasta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus-selvityksestä rajattiin pääsääntöisesti pois aiheet, joita on tutkittu ja selvitetty muissa MRL:a koskevissa selvityksissä. **AKSU-tutkimuksessa tarkasteltiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää kokonaisuutena.** Sillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa MRL 4 §:ssä määriteltyä kokonaisuutta, joka muodostuu asemakaavoista, yleiskaavoista ja maakuntakaavoista sekä tarvittaessa myös kuntien yhteisistä yleiskaavoista. Järjestelmään kuuluvat myös valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

**Erityisesti selvityksessä kiinnitettiin huomiota eri kaavatasojen rooleihin ja kaavatasojen välisen työnjaon toimivuuteen.** Tutkittiin myös kaavojen ohjauksuhteiden toimivuutta. Lisäksi selvitettiin kokemuksia uudistetuista kaavojen sisältövaatimuksista, kaavajärjestelmän käyttöä ja joustavuutta eri tilanteissa sekä osallistumista eri kaavatasoilla. Koska valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat uusi osa alueidenkäytön ohjausjärjestelmää, myös niiden käytöstä ja soveltamisesta haluttiin kerätä kokemuksia.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan on haastava tutkimusaihe. Luultavasti vain harva yksittäinen toimija alueidenkäytön suunnittelun alalla hallitsee järjestelmän kaikki ulottuvuudet ja niihin liittyvät erityispiirteet. Lisäksi suunnittelun tarpeet ja käytännöt vaihtelevat kunnasta ja alueesta riippuen. Olikin kiinnostavaa selvittää sitä, kuinka hyvin yksi järjestelmä toimii eri puolilla maata ja erilaisissa tilanteissa.

Valitsimme tutkimusmenetelmiksi kyselytutkimuksen sekä asiantuntijapaamiset. **Kyselytutkimuksen kohderyhmäksi valittiin tässä selvityksessä kaavoituksen parissa työskentelevät kuntien ja maakuntien liittojen kaa-**

**voittajat, konsulttikaavoittajat sekä osallisina olevat viranomaiset.** Kyselytutkimuksen ulkopuolelle jäivät siis mm. luottamushenkilöiden, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajien näkemykset. Tämä johtui kahdesta syystä. Ensinnäkin pois rajattujen ryhmien näkemyksiä MRL:n toimivuudesta kartoitetaan muissa tutkimuksissa (mm. Hirvonen & Wallin 2002). Toinen syy oli se, että kokemuksen mukaan kyselytutkimus ei sovellu kovin hyvin elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajien näkemysten selvittämiseen. Nämä ryhmät ovat heterogeenisiä ja vaikeasti kyselytutkimuksella tavoitettavissa. Vastausosuudet näissä ryhmissä jäävät helposti niin pieneksi, että luotettava tilastoanalyysi ei ole mahdollista. AKSU-selvityksessä ei ollut resurssien puolesta mahdollista käyttää yllä mainittujen menetelmien lisäksi muita menetelmiä.

Tutkimusaihetta lähestyttiin tarkastelemalla järjestelmää osina ja eri näkökulmista. Työn päätehtävä jakaantui seuraaviin osatehtäviin ja asiakokonaisuuksiin:

### **1. Eri kaavatasojen roolit, työnjaon kehittyminen ja kaavojen keskinäisen ohjaussuhteen toimivuus.**

MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän seurannassa oleellinen kysymys oli, ovatko uudistuneet kaavojen sisältövaatimukset selkeyttäneet eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa alueidenkäytön ohjausjärjestelmässä. Erityisesti kiinnitimme huomiota maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen väliseen työnjakoon sekä siihen, ovatko maakuntakaavat muuttumassa aikaisempaa yleispiirteisemmiksi ja selkeämmin maakunnallisiin kysymyksiin painottuviksi. Lisäksi selvitettiin, onko yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen työnjako entisestään kehittynyt siihen suuntaan, että yleiskaavoituksella ratkaistaan laajemmat yhdyskuntarakenteen toimivuuteen ja alueiden kehittämiseen liittyvät periaatteet asemakaavoituksen keskittyessä alueiden käytön yksityiskohtaiseen järjestämiseen ja lähiympäristön laatuun.

Kaavatasojen välisestä yhteistyöstä keräsimme myös kokemuksia. Selvitimme, miten hyvin yksityiskohtaisemmalla kaavatasolla on voitu hyödyntää yleispiirteisemmällä tasolla kerättyjä tietoja, sekä päinvastoin ja onko vuorovaikutustilanteissa käyty keskustelu ja asioiden käsittely voitu entistä selkeämmin kohdistaa kulloinkin käsiteltävinä oleviin keskeisiin kysymyksiin.

Selvitimme myös, onko kaavajärjestelmän uudistaminen parantanut eri kaavatasojen välistä ohjaussuhdetta. Mitä erityisiä näkökulmia ohjaussuhteen kehittymiseen liittyy?

### **2. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen ja niiden soveltamiseen liittyvät kysymykset.**

Keskeinen kysymys oli, minkälaisen roolin valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat saaneet alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä. Onko rooli ollut selkeä vai onko soveltamiseen liittynyt ongelmia? Minkälaisiin kysymyksiin tai asioihin mahdolliset ongelmat ovat liittyneet? Onko tavoitteet koettu selkeiksi?

Toinen tärkeä näkökulma liittyi VAT:n käsittelyyn osana kaavoitusprosessia. Millä tavalla ja missä kaavoituksen vaiheissa tavoitteita on käsitelty? Ovatko tavoitteet käytännössä vaikuttaneet itse kaavatyöhön? Miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja toisaalta esimerkiksi kuntien omat strategiat heijastuvat kaavoihin? Ovatko eri tavoitteet olleet ristiriidassa keskenään? Miten silloin on toimittu?

AKSU-selvityksen yhteydessä etsittiin myös esimerkkejä menettelyistä, jotka liittyvät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamistilanteisiin. Näitä käsiteltiin mm. VAT-neuvottelupäivillä lokakuussa 2004 Helsingissä.

### **3. Kaavajärjestelmän käyttö ja toimivuus maan eri alueilla ja eri tehtävissä.**

Eräs näkökulma järjestelmän toimivuuteen on suunnitteluvälineiden toimivuus erilaisilla alueilla ja eri tilanteissa. Halusimme tarkastella sekä asukasluvultaan että väestönkehitykseltään erityyppisiä kuntia ja alueita: kasvavia ja taantuvia kaupunkiseutuja sekä kasvavaa ja taantuvaa maaseutua.

Selvitimme, löytyykö käytännössä toimivia alueidenkäytön suunnittelun työkaluja tilanteiden liikkua strategisesta suunnittelusta yksityiskohtaiseen teemakohtaiseen tarkasteluun ja kasvavista kaupunkiseuduista supistuvan kehityksen alueisiin.

Toisaalta kysyimme, pystytäänkö maankäytön suunnittelun haasteisiin vastaamaan kaavoituksella tarpeeksi nopeasti ja tarjoaako järjestelmä eri osapuolten yhteistyölle toimivat edellytykset?

### **4. Kaavoituksen ja lupamenettelyjen välinen suhde alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä kaavoituksen täydentäminen muilla instrumenteilla.**

Kaavajärjestelmän toimintaan liittyy myös sen suhde lupajärjestelmään, erityisesti suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin. Selvitimme, onko näkyvissä merkkejä siitä, että yksittäisillä suunnittelutarveratkaisuilla tai poikkeamismenettelyillä ratkaistaisiin alueidenkäyttökysymyksiä tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeellista.

Mielenkiintoinen kysymys oli myös se, missä määrin yleiskaavoitusta käytännössä täydennetään erilaisilla epävirallisilla kehittämissuunnitelmilla, kaavarungoilla ja kaupunkirakennemalleilla. Kysyimme myös, minkä vuoksi näitä kaavoitusta korvaavia ja täydentäviä välineitä käytetään?

### **5. Eri kaavatasojen rooli selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kannalta.**

Kysymys eri kaavatasoilla tarvittavista selvityksistä ja vaikutusten arvioinneista on hyvin laaja. AKSU-projektin keskeinen tehtävä oli selvittää sitä, onko kaavajärjestelmän uudistaminen ja eri kaavatasojen aseman ja roolin selkiyttäminen merkinnyt myös sitä, että selvitykset ja vaikutusten arvioinnit ovat eriytyneet tai eriytyneessä maakuntatasoisiin, yleiskaavatasoisiin ja asemakaavatasoisiin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin. Vai tehdäänkö eri kaavatasoilla samantasoisia ja -tyyppisiä selvityksiä? Kiinnostavaa oli myös selvittää, millä tavalla yleispiirteisemmällä tasolla tehtyjä selvityksiä on voitu hyödyntää yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja miten selvitykset ovat käytännössä tarkentuneet.

### **6. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus ja kaavatasojen erot eri osallisryhmien näkökulmasta.**

Eri osallisryhmien suhdetta uuden maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen järjestelmään on hiljattain selvitetty OSSE-projektissa, sekä muun muassa Aija Stafansin ja Sari Puustisen väitöskirjatöissä. Näissä tutkimuksissa vastataan muun muassa kysymyksiin eri osallisryhmien mahdollisuuksista saada tietoa hankkeista, eri osallisryhmien asemasta, painoarvoista ja merkityksestä prosessissa sekä osallistumisen vaikutuksesta kaavoituksen lopputulokseen.

Tässä selvityksessä keskityttiin kysymään, miten eri tahojen osallistuminen eroaa eri kaavatasoilla. Kysyimme myös, onko ongelmia alemmilla kaavatasoilla aiheuttanut se, jos yleispiirteisemmällä tasolla osallistuminen on ollut vähäistä.

## 1.2 Käytetyt tutkimusmenetelmät

Selvityksessä käytettiin kahta erilaista menetelmää, internet-kyselyä ja asiantuntijatyöskentelyä.

Kesän 2004 aikana toteutettiin suomalaisittain yhdyskuntasuunnittelun alalla laaja internet-pohjainen kyselytutkimus. **Kysely lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin 1 234 maankäytön suunnittelusta vastaavalle henkilölle.** Kyselyyn vastanneet olivat

- kuntien kaavoittajia,
- maakuntien liittojen kaavoittajia,
- alueellisten ympäristökeskusten ja ympäristöministeriön kaavoituksesta vastaavia,
- aluearkkitehteja,
- eri valtionhallinnon alojen viranomaisia sekä
- konsulttikaavoittajia.

Kyselyllä koottiin tietoja ja kokemuksia kaavoituksesta kattavasti koko maasta. Keräämällä tietoja eri puolilta maata tutkijat voivat taustamuuttujia apuna käyttäen vertailla lain soveltamista eri tyyppisissä kunnissa, erilaisissa tilanteissa sekä toisaalta muodostaa kokonaiskuvaa järjestelmän toimivuudesta. Internet-kyselyn vastausosuudeksi muodostui kahden kyselykierroksen jälkeen 35 %. Innokkaimmin vastasivat kuntien ja maakuntien liittojen kaavoittajat, heikoimminkin konsultit.

Internetissä toteutettu kyselytutkimus on vielä melko uusi menetelmä. Käytännössä internet-muoto tarkoittaa sitä, että tutkimukseen valituille henkilöille eli vastaajille lähetettiin sähköpostikirje, jossa heitä pyydettiin vastaamaan internetin kautta kyselytutkimukseen. Vastaajille annettiin internet-linkki, jota klikkaamalla nämä pääsivät suoraan kyselytutkimuksen internet-sivulle. Kyselyyn vastattiin klikkailemalla rasteja ruutuun hiiren tai cursorin avulla. AKSU-kyselyssä oli mukana myös avovastauksia, eli vastaajia pyydettiin kirjoittamaan mielipiteitään ja kokemuksiaan omin sanoin niille varattuun ruutuun. Täytetty kyselylomake lähetettiin klikkaamalla *lähetä lomake* -painiketta. Vastaajalla oli mahdollisuus myös tulostaa itselleen paperiversio kyselylomakkeesta.

Kyselyn vastaukset muunnettiin SPSS-analyysiohjelmaan soveltuviksi. Tilastoanalyysin on YTK:ssa suorittanut VTM Jukka Hirvonen.

Toisena tutkimusmenetelmänä AKSU:ssa käytettiin niin sanottuja asiantuntijatapaamisia. Järjestimme syksyn aikana kaksi kyselytutkimuksen tuloksiin pohjautuvaa tapaamista, jonne kutsuttiin joukko maankäytön suunnittelun asiantuntijoita. Ensimmäinen tilaisuus pidettiin Oulussa 27.10.2004 ja toinen Kuopiossa 4.11.2004 (ks. liitteet).

Oulun AKSU-tapaamisen erityisenä teemana oli maankäytön suunnittelun toimivuus ja yhteistyö tilanteessa, jossa kaikkia kaavatasoja valmistellaan yhtä aikaa. Oulussa ovat viime vuosina olleet käynnissä yhtä aikaa maakuntakaavan, kuntien yhteisen yleiskaavan, kuntien omien yleiskaavojen (mm. Oulun kaupungissa) sekä asemakaavojen laatiminen.

Kuopiossa järjestetyssä tilaisuudessa käsiteltiin suunnittelun toimivuutta tilanteessa, jossa kaavatasoja puuttuu ja joillakin alueilla väestö vähenee. Molemmilla tilaisuuksissa käsiteltiin lisäksi muun muassa valtakunnallisiin alueiden käyttötavoitteisiin ja osallistumiseen liittyviä kysymyksiä (ks. liitteet).

Päivän aikana valittuun teemaan liittyviä erityiskysymyksiä työstiin pienemmissä asiantuntijaryhmissä. Ryhmätyön tulokset purettiin yhteisessä purkutilaisuudessa. Esitetyt näkökulmat, kokemukset ja pohdintojen tulokset kirjattiin muistiin. Tilaisuuksien antia on työsti edelleen ja tuloksia esitellään tässä raportissa kyselyn tulkintojen yhteydessä.

Lisäksi työn aikana on käytetty hyväksi VAT-neuvottelupäivien (26.–



27.10.2004) ja Maakuntakaavoittajien neuvottelupäivien (23.–24.11.2004) yhteydessä järjestettyjä ryhmitöitä. Ryhmitöissä käsiteltiin AKSU-kyselyssä mukana olleita teemoja ja taustoitettiin tuloksia. (ks. liitteet). AKSU-selvitystä esiteltiin ja sen tulosten pohjalta keskusteltiin 9.12.2004 järjestetyssä Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus-seminaarissa SYKE:ssä. Seminaari oli osa MRL:n toimivuuden seurantahanketta.

### **1.3 Työn suorittajat**

AKSU-selvityksen suorittivat konsulttien yhteenliittymänä konsulttitoimisto Maa ja Vesi Oy sekä Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK) Teknillisestä korkeakoulusta.

Projektin johtajana toimi osastopäällikkö, DI Pasi Rajala Maa ja Vesi Oy:stä. YTK:ssa hankkeen vastuullisena johtajana toimi tutkimuspäällikkö, VTT Rauno Sairinen. Päättökijana ja yhteyshenkilönä toimeksiantajan suuntaan toimi tutkija, VTM Sari Puustinen. Tutkija, VTM Jukka Hirvonen on suorittanut kyselyaineiston tilastollisen analyysin. Selvitystyöhön ovat osallistuneet lisäksi asiantuntijoina YTK:sta koulutuspäällikkö Matti Laitio (31.3.2004 asti), koulutuspäällikkö Jouko Riipinen (1.6. 2004 alkaen), professori Hilikka Lehtonen ja tutkija Olli Maijala sekä Maa ja Vesi Oy:stä johtava asiantuntija, FM Sakari Grönlund.

AKSU-selvityksen ohjausryhmä on kokoontunut projektin aikana 9 kertaa. Ohjausryhmään ovat kuuluneet ympäristöministeriöstä Auvo Haapanala, Harri Pitkäranta, Timo Turunen, Katri Tulkki ja Matti Laitio (1.4. alkaen) sekä Suomen Kuntaliitosta Ritva Laine.

# 2

## Taustatietoa vastaajista

### 2.1 Kyselyyn vastanneet

| Kyselyyn vastaajat ja palautusosuudet kohderyhmittäin     |              |                 |                               |
|---|--------------|-----------------|-------------------------------|
|   | <i>lähti</i> | <i>palautui</i> | <i>palautus-<br/>osuus, %</i> |
| kuntien kaavoittajat                                      | 759          | 290             | 38,2                          |
| maakuntakaavoittajat                                      | 92           | 34              | 37,0                          |
| ympäristöhallinto<br>valtionhallinnon<br>viranomaiset ym. | 145          | 53              | 36,6                          |
| konsultit   | 121          | 32              | 26,4                          |
| yhteensä  | 1234         | 436             | 35,3                          |

AKSU-selvitystä varten toteutettiin kesällä 2004 sähköpostikysely. Kysely tehtiin kesäkuun alussa ja yksi uusinta- eli ns. karhukierros kesä-heinäkuun vaihteessa. Kyselyyn saatiin 436 vastausta, mikä merkitsee 35 %:n palautusosuutta. Kuntakaavoittajien, maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon ryhmissä vastausosuus muodostui kohtuulliseksi, mutta sektoriviranomaisten ja konsulttien ryhmissä se jäi varsin heikoksi. Kahdesta viimeksi mainitusta ryhmästä ei saatu kovinkaan luotettavia tuloksia, vaan analyysin pääpaino on kolmessa ensimmäisessä, ennen muita kuntakaavoittajien vastauksissa.<sup>1</sup>

Vastanneista kuntakaavoittajista kaksi kolmesta (67 %) ilmoitti toimivansa etupäässä asemakaavoituksen parissa ja noin joka neljäs (27 %) yleiskaavoituksen parissa. Koska kysely lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin (paitsi Ahvenanmaalle), pienissä kunnissa se osoitettiin kunnan kaavoituksesta vastaavalle henkilölle. Osa pienten kuntien vastaajista on asemaltaan esimerkiksi kunnanjohtajia, teknisiä johtajia, rakennustarkastajia jne.

Kyselylomakkeessa tiedusteltiin vastaajan ikää. Vastanneissa painottuivat vahvasti 1940-luvun loppupuolella ja 1950-luvun alkupuolella syntyneet. Keskiikä muodostui siksi melko korkeaksi. Kuntien kaavoittajilla se oli 50 vuotta, sektoriviranomaisilla ja konsulteilla samaa luokkaa. Maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon vastaajat olivat keskimäärin vielä hieman vanhempia (52 vuotta).

<sup>1</sup> Valtionhallinnon viranomaisten ryhmä oli sikäli vinoutunut, että metsäkeskukset painottuvat siinä paljon, heitä oli lähes puolet vastanneista. Myös tiehallinto oli melko hyvin edustettuna (noin neljännes). Sen sijaan museo- ja kirjallisuuden hallinnosta vastattiin heikommin, sen edustajia oli vain muutama. Lisäksi saatiin yksittäisiä vastauksia ratahallintokeskuksesta, ilmailulaitoksesta, Fingridistä ja Tukesista, mutta määrällisessä tarkastelussa nämä vastaukset eivät paljoa paina.

| <b>Kuntien vastaajat maakunnittain</b> |                  |                |
|--|------------------|----------------|
|  | <i>lukumäärä</i> | <i>%-osuus</i> |
| Etelä-Karjala                          | 5                | 2              |
| Etelä-Pohjanmaa                        | 9                | 3              |
| Etelä-Savo                             | 7                | 2              |
| Häme                                   | 11               | 4              |
| Itä-Uusimaa                            | 5                | 2              |
| Kainuu                                 | 8                | 3              |
| Keski-Pohjanmaa                        | 6                | 2              |
| Keski-Suomi                            | 17               | 6              |
| Kymenlaakso                            | 9                | 3              |
| Lappi                                  | 7                | 2              |
| Pirkanmaa                              | 29               | 10             |
| Pohjanmaa                              | 8                | 3              |
| Pohjois-Karjala                        | 8                | 3              |
| Pohjois-Pohjanmaa                      | 26               | 9              |
| Pohjois-Savo                           | 20               | 7              |
| Päijät-Häme                            | 7                | 2              |
| Satakunta                              | 15               | 5              |
| Uusimaa                                | 69               | 24             |
| Varsinais-Suomi                        | 24               | 8              |
| <b>yhteensä</b>                        | <b>290</b>       | <b>100</b>     |

Kuntien vastaajia oli maakunnista selvästi eniten Uudeltamaalta (69) ja seuraavaksi eniten Pirkanmaalta (29), Pohjois-Pohjanmaalta (26) ja Varsinais-Suomesta (24). Suurimmasta osasta maakuntia vastaajia oli alle kymmenen. Lukumäärät eivät mahdollistaneet analyysia maakuntatasolla.

Maakuntakaavoittajien vastauksia saatiin kaikista muista 19 maakunnasta paitsi kolmesta.<sup>2</sup> Alueellisten ympäristökeskusten toimialuejako pohjautuu maakuntajakoon, mutta osa alueista käsittää useita maakuntia, joten toimialueita on vähemmän kuin maakuntia (13 aluetta). Ympäristöhallinnon vastaajia saatiin kaikista alueellisista ympäristökeskuksista.

## 2.2 Kuntakaavoittajat ryhmittäin

Käytimme selvityksessä kuntakaavoittajia erottelevia taustamuuttujia, jotta voimme tarkastella järjestelmän toimivuutta erilaissa tilanteissa ja erityyppisissä kunnissa. Taustamuuttujina käytettiin kunnan kokoa, kaupunkimaisuutta ja väestökehitystä sekä maakuntakaavoituksen vaihetta.

| <b>Kuntien vastaajat kuntakoon mukaan sekä kunnat kuntakoon mukaan</b> |                  |                |  |                         |
|--|------------------|----------------|--|-------------------------|
|  | <i>lukumäärä</i> | <i>%-osuus</i> | <i>aineistossa edustettuna olevia kuntia</i> | <i>kuntia kaikkiaan</i> |
| alle 6 000   | 66               | 23             | 91   | 256                     |
| 6 000–20 000   | 49               | 17             | 51   | 122                     |
| 20 000–50 000  | 73               | 25             | 32   | 39                      |
| 50 000–100 000   | 31               | 11             | 8  | 8                       |
| yli 100 000  | 68               | 23             | 6  | 6                       |
| tieto puuttuu  | 3                | 1              |  |                         |
| <b>yhteensä</b>  | <b>290</b>       | <b>100</b>     | <b>188</b>                                   | <b>431</b>              |

<sup>2</sup> Sektoriviranomaisten vastaukset edustivat 13 maakuntaa. Vastanneet konsultit keskittyivät selvimmin alueellisesti: peräti 11 vastaajaa 27:stä oli Pohjois-Pohjanmaalta ja loput edustivat seitsemää muuta maakuntaa.

Kuntien vastaajista melkein neljännes oli alle 6 000 asukkaan kunnista ja 17 % 6 000–20 000 asukkaan kunnista. Neljännes edusti 20 000–50 000 asukkaan kuntia. Joka kymmenes edusti 50 000–100 000 asukkaan kaupunkeja ja joka neljäs tätä suurempia kaupunkeja.

Tätä taustatietoa käytettäessä on hyvä muistaa, että suurten kaupunkien vastaajat keskittyvät harvoihin kuntiin. Yli 100 000 asukkaan kaupunkeja on vain kuusi ja seuraavan kokoluokan kaupunkeja kahdeksan. Pienten kuntien luokassa oli kuntia enemmän kuin vastaajia, koska osa vastaajista työskenteli useassa kunnassa. Vastaajat edustivat yhteensä 188 kuntaa, mikä on 44 % Manner-Suomen kaikkiaan 431 kunnasta (vuoden 2004 tilanne).

| <b>Kuntien vastaajat kunnan kaupunkimaisuuden mukaan</b> |                  |                 |
|--|------------------|-----------------|
|  | <i>lukumäärä</i> | <i>%- osuus</i> |
| kaupunkimainen   | 157              | 54              |
| maaseutumainen   | 94               | 32              |
| ei selkeästi kumpaakaan                                  | 35               | 12              |
| tieto puuttuu  | 4                | 1               |
| <b>yhteensä</b>  | <b>290</b>       | <b>100</b>      |

Hieman yli puolet vastaajista oli kaupunkimaisista kunnista ja kolmannes maaseutumisista. Runsas kymmenesosa vastaajista ilmoitti, että kunta ei ole selkeästi kaupunkimainen eikä maaseutumainen.

| <b>Kuntien vastaajat kunnan väestökehityksen mukaan</b> |                  |                 |
|---|------------------|-----------------|
|   | <i>lukumäärä</i> | <i>%- osuus</i> |
| väestö kasvaa   | 169              | 58              |
| väestö vähenee  | 62               | 21              |
| väkiluku pysyy samana                                   | 55               | 19              |
| tieto puuttuu   | 4                | 1               |
| <b>yhteensä</b>   | <b>290</b>       | <b>100</b>      |

Yli puolet kuntien vastaajista edusti kasvukuntia ja viidennes supistuvan väestön kuntia. Joka viidennen vastaajan kunnassa väkiluku pysyy suunnilleen ennallaan.

Kunnan koko- ja väestökehitys -muuttujilla on melko vahva riippuvuus. Suurimmassa osassa pieniä kuntia väestö ei kasva; suurissa kaupungeissa väestö taas yleensä kasvaa. Tämä riippuvuus merkitsee analyysin kannalta, että useiden kysymysten kohdalla on syytä vakioida kunnan väestökehitystilanne ja tutkia sen jälkeen kuntakoon selitysvoimaa. Analyysissä käytetään seuraavaa kuntaryypittelyä.

| <b>Kuntajaottelu väkiluvun ja väestökehityksen mukaan</b> |                             |
|---|-----------------------------|
|   | <i>vastaajien lukumäärä</i> |
| 1) ei-kasvavat pienet kunnat (alle 20 000 as.)            | 79                          |
| 2) ei kasvavat keskisuuret kunnat (20 000–50 000 as.)     | 30                          |
| 3) kasvavat pienet kunnat                                 | 35                          |
| 4) kasvavat keskisuuret kunnat                            | 42                          |
| 5) kasvavat suuret kunnat                                 | 92                          |

Ei-kasvavista suurista kunnista ei ollut tarpeeksi vastaajia, jotta tällaista luokkaa olisi voitu käyttää analyysissä.

Myös kuntakoko ja vastaajan edustama kaavatase ajettiin ristiin (Kuvaa ei esitetä tässä). Eri kuntakokoluokissa oli suunnilleen samassa suhteessa asema- ja yleiskaavoittajia.

Taustamuuttajat eivät selittäneet kaikkia vastauksia. Toisin sanoen merkittäviä eroja vastauksissa ei aina löytynyt esimerkiksi kuntakoon tai väestökehityksen perusteella. Yhtenä selvityksen tuloksena voidaankin pitää sitä, että erot vastauksissa kuntakoon tai väestökehityksen perusteella olivat yllättävän pieniä. Eroista ei myöskään löytynyt selvää johdonmukaisuutta tai korrelaatioita esimerkiksi väestömäärään.

Vastanneiden konsulttikaavoittajien ryhmä oli niin pieni, ettei ryhmän vastauksia voitu kaikissa kysymyksissä käyttää. Konsulttien vastaukset olivat yleensä hyvin samansuuntaiset kuntakaavoittajien vastausten kanssa. Ryhmien mielipiteet erosivat vain parissa kysymyksessä. Nämä erot on esitetty tulos-osiossa.

Maakuntakaavoitusta koskevilla kysymyksillä tärkeä taustatieto oli **maakuntakaavoituksen tilanne**. Sen suhteen kuntien vastaajat jakautuivat seuraavasti:

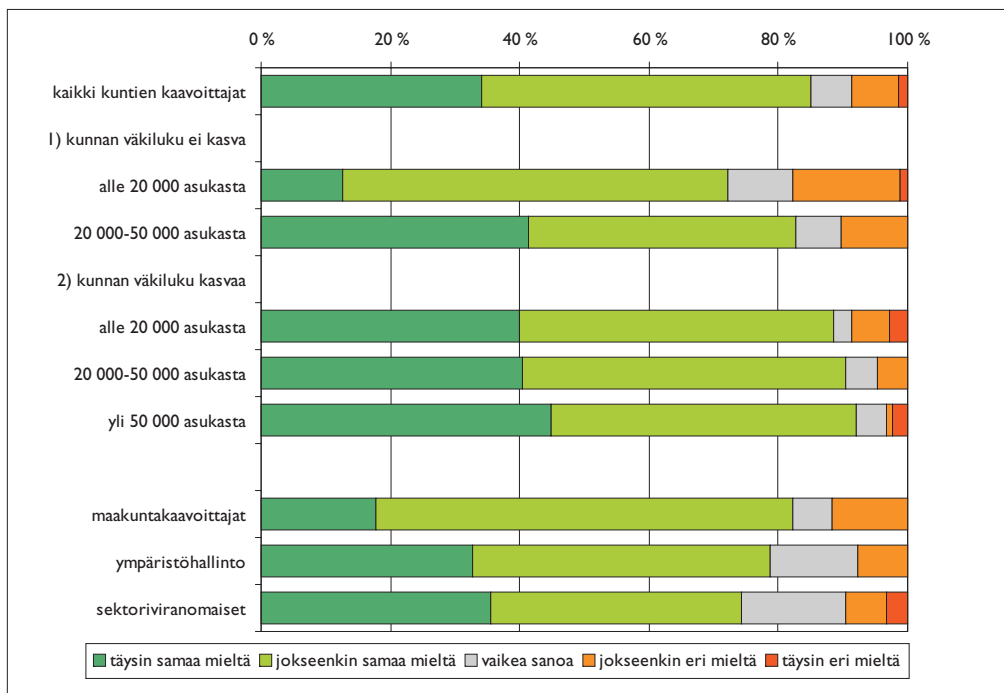
| <b>Kuntien vastaajat maakuntakaavoituksen tilanteen mukaan</b> |                  |                |
|--|------------------|----------------|
| <i>maakuntakaavoituksen tilanne</i>                            | <i>lukumäärä</i> | <i>%-osuus</i> |
| kaava voimassa   | 29               | 10             |
| kaava vahvistettavana  | 38               | 13             |
| kaavoitus käynnissä  | 200              | 69             |
| ei vielä käynnissä   | 23               | 8              |
| <b>yhteensä</b>  | <b>290</b>       | <b>100</b>     |

Suurimmalla osalla maakunnista/alueista maakuntakaavoitus on meneillään. Muutamit kaavat ovat jo vahvistettavana eli prosessi on pitemmällä. Joillakin alueilla kaavoitusta ei ole vielä käynnistetty. Muutamalla alueella on voimassa oleva kaava, mutta kyseessä on siinä mielessä siirtymävaiheen kaava, että sen laatiminen on aloitettu ennen uuden lain voimaan tuloa.

# 3

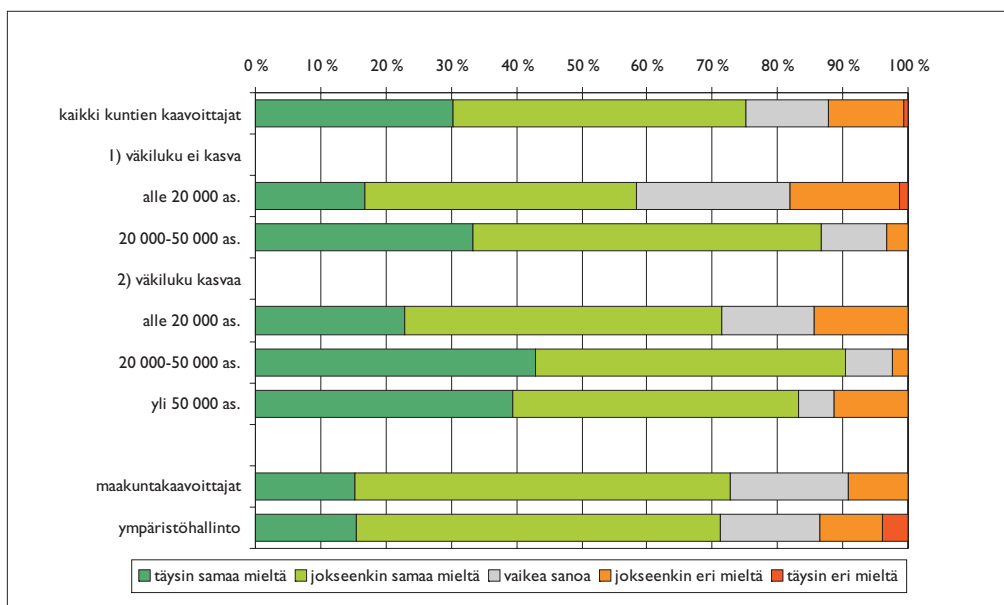
## Kaavoitus vaikuttaa merkittävästi alueiden kehitykseen

Kaavoituksen nähtiin vaikuttavan merkittävästi alueiden kehitykseen. Selvä enemmistö eli noin 80 % kaikista vastaajista oli tätä mieltä. Suurimman kannatuksen väite sai suurissa kaupungeissa työskentelevien kaavoittajien parissa. Erot eri vastaajaryhmien välillä olivat kuitenkin pieniä.



Kuva 1. "Kaavoitus vaikuttaa merkittävästi työskentelyalueeni kehitykseen."

Ongelmalliseksi nähtiin sen sijaan se, että kaavoitukseen katsottiin kohdistuvan liikaakin odotuksia.

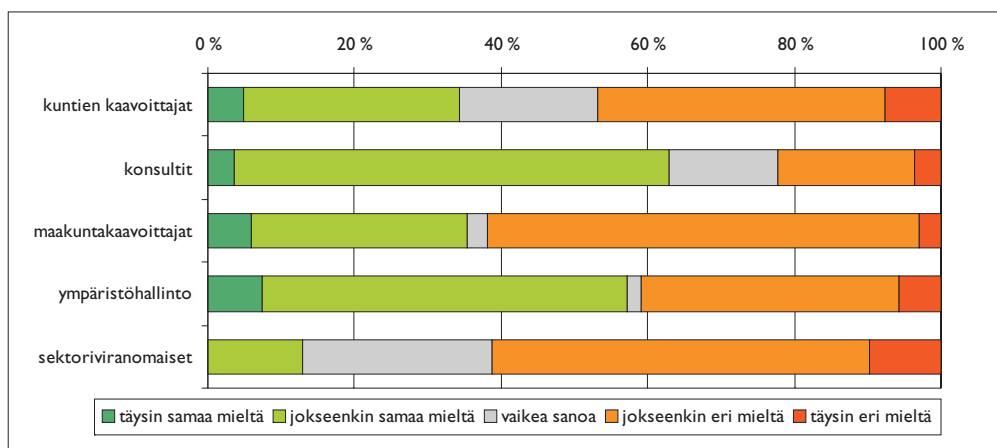


Kuva 2. "Kaavoitukseen kohdistuu odotuksia sellaistenkin kunnan kehittämistä koskevien asioiden ratkaisemisesta, jotka eivät kuulu kaavoitukseen."

Kaikista ryhmistä selvä enemmistö hyväksyi väitteen. Yli 20 000 asukkaan kunnissa oltiin yleisemmin väitteen kannalla kuin pienemmissä kunnissa. Myös maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinto hyväksyivät väitteen.

AKSU-tilaisuuksissa Oulussa ja Kuopiossa väitteestä keskusteltiin. Esitettiin muun muassa, että eri osallisryhmien kaavoitukseen kohdistuvat odotukset ovat lisääntyneet osallistumisen myötä. Maankäytön suunnittelu tai kaavoitus on kunnallisista sektoreista ainoa, jossa asukkaita ja muita intressiryhmiä järjestelmällisesti kuullaan. Tällöin esimerkiksi osallistumistilaisuus voi olla ainoa areena, jossa asukas kohtaa viranomaisen ja pääsee keskustelemaan asioista. Kaikki osalliset eivät tiedä, mihin asioihin kaavoituksella vaikutetaan. Myös eri kaavatasojen roolit ovat joskus osallisille epäselvät.

Selvitimme väittämän avulla mielipiteitä kaavoituksen suhteesta merkittävään maankäyttökysymyksiin. Näissä eri ryhmien mielipiteet erosivat toisistaan melko paljon.



Kuva 3. "Suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen ei perustu riittävästi kaavoitukseen."

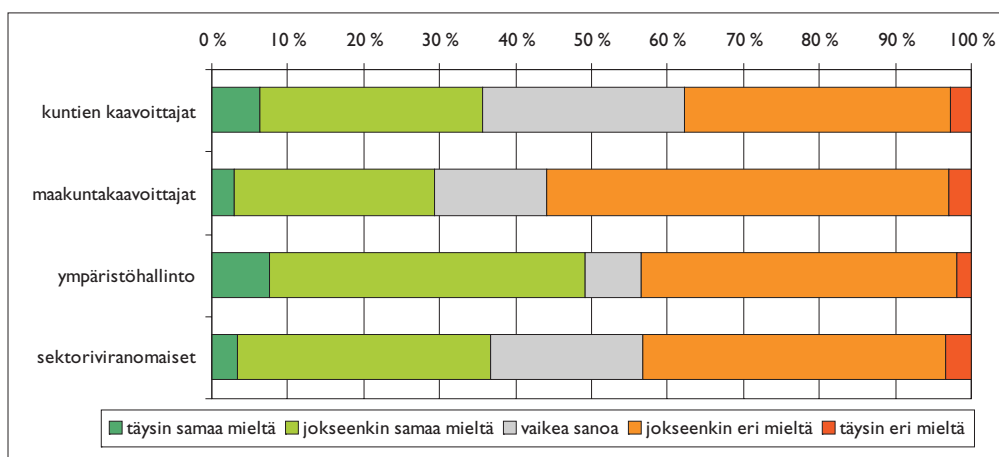
Kunta- ja maakuntakaavoittajista noin kolmannes katsoi, että suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen ei perustu riittävästi kaavoitukseen. Noin puolet kuntakaavoittajista ja yli 60 % maakuntakaavoittajista vastusti väittämää. Ympäristöhallinnon edustajat sekä konsultit kannattivat väittämää useammin: noin 60 % hyväksyi väitteen. Tämä oli toinen niistä AKSU-selvityksen kysymyksistä, joissa kuntakaavoittajien ja konsulttikaavoittajien mielipiteet erosivat toisistaan.

Vastanneista sektoriviranomaisista harva kannatti väittämää. Sen sijaan noin puolet vastasi "vaikea sanoa".

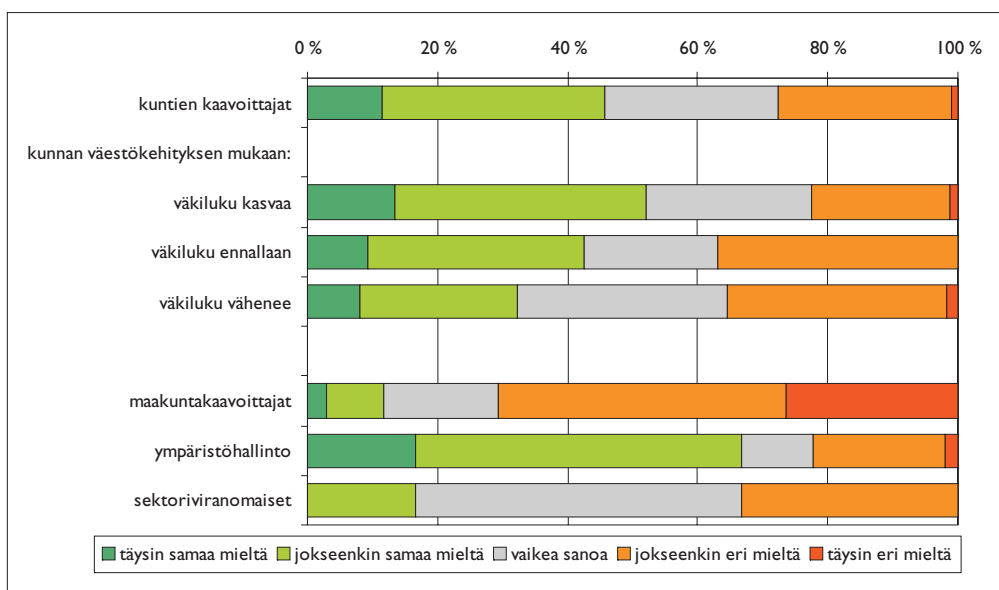
Kaavoituksen vaikuttavuutta tarkasteltiin vielä erityisesti maakuntakaavoituksen osalta. Maakuntakaavoituksen vaikuttavuus jakoi mielipiteitä. Vaikuttavimpana sitä pitivät maakuntakaavoittajat itse.

Maakuntakaavoittajista yli puolet vastusti väitettä "Maakuntakaava ei ohjaa riittävästi maakunnallisten ja seudullisten kysymysten ratkaisua". Väittämän hyväksyi 30 % maakuntakaavoittajista. Kuntakaavoittajista runsas kolmannes oli samaa mieltä, mutta suunnilleen saman verran vastaajista oli eri mieltä. Ympäristöhallinnon edustajista noin puolet hyväksyi väitteen.

Kuva 4. "Maakuntakaava ei ohjaa riittävästi maakunnallisten ja seudullisten kysymysten ratkaisua."



Kuva 5. "Maakuntakaavassa on sivuutettu vaikeiden kysymysten ratkaisuja."



Maakuntakaavoittajista vain harvat eli noin 10 % kannatti väitettä, jonka mukaan "Maakuntakaavassa on sivuutettu vaikeiden kysymysten ratkaisuja". Selvä enemmistö maakuntakaavoittajista vastusti väitettä. Sen sijaan melkein puolet kunta-kaavoittajista hyväksyi väitteen. Eniten kannatusta väite sai kasvukunnissa.

Ympäristöhallinnon edustajista lähes 70 % kannatti väittämää. Ympäristöhallinnon ja maakuntakaavoittajien näkemusero tämän kysymyksen kohdalla oli suuri. Avovastauksissa sekä maakuntakaavoittajien neuvottelupäivillä ja VAT-neuvottelupäivillä nousivat esille suuret, ristiriitoja herättävät hankkeet. Ongelmallisiksi mainittiin muun muassa kauppaa, väyliä, energiantuotantoa ja jätehuoltoa koskevia yksittäisiä tapauksia. Yleisesti kaavoituksen vaikuttavuutta pidettiin asiantuntijatapaamisissa kuitenkin hyvänä.

### Yhteenveto

- Kaavoituksen nähtiin vaikuttavan merkittävästi alueiden kehitykseen.
- Kaavoitukselta odotetaan joskus myös sellaisia asioita, joihin kaavoitus ei vaikuta.
- Näkemykset maakuntakaavoituksen vaikuttavuudesta vaihtelivat eri vastaajaryhmien välillä.

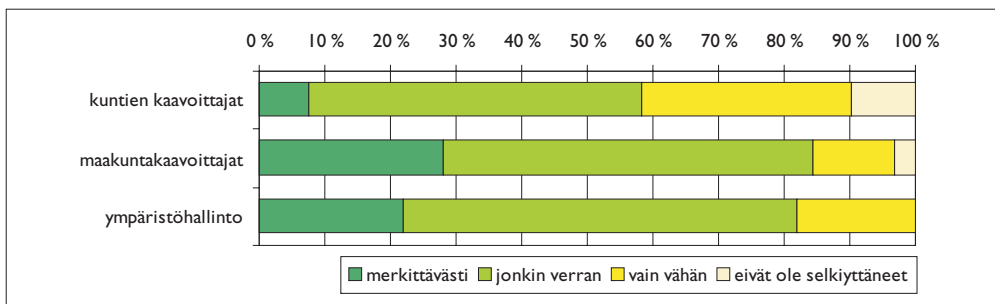


# Kaavatasojen roolit ja työnjako ovat selkiytyneet

# 4

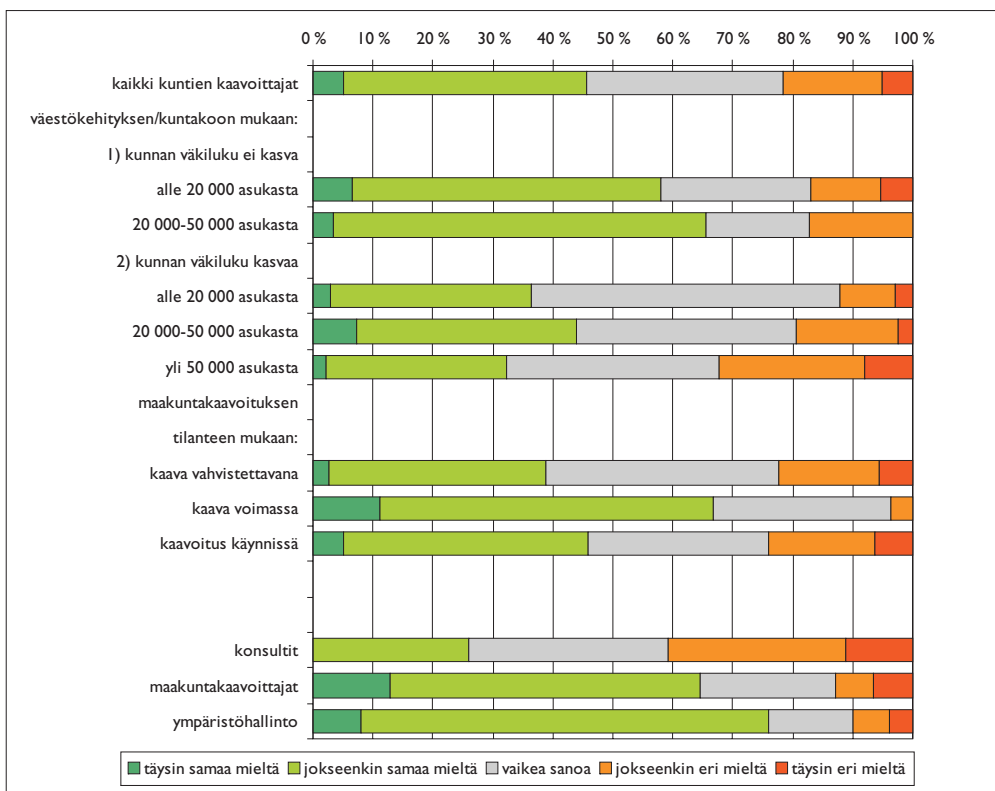
## 4.1 Kaavatasojen roolit ja työnjaon toimivuus

Halusimme selvittää, miten MRL on vaikuttanut kaavojen väliseen työnjakoon sekä eri kaavatasojen rooliin. Toisin sanoen kysyttiin, ratkaistaanko maankäyttökysymyksiä niille sopivilla kaavatasoilla. MRL:ssa työnjakoa pyrittiin selkeyttämään uudistettujen sisältövaatimuksien avulla.



Kuva 6. "Ovatko uudistuneet kaavojen sisältövaatimukset mielestäsi selkeyttäneet eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa?"

Kaavojen välisen työnjaon ja eri kaavatasojen roolien nähtiin selkeytyneen uuden lain myötä. Uudistetut sisältövaatimukset ovat vastaajien mukaan selkeyttäneet tilannetta. Kuntakaavoituksen parissa työskentelevistä lähes 60 % katsoi työnjaon ja roolin selkeytyneen. Maakuntakaavoittajista ja ympäristöhallinnossa yli 80 % oli sitä mieltä, että työnjako ja roolit ovat uudistettujen sisältövaatimusten myötä selkeytyneet vähintäänkin jonkin verran.



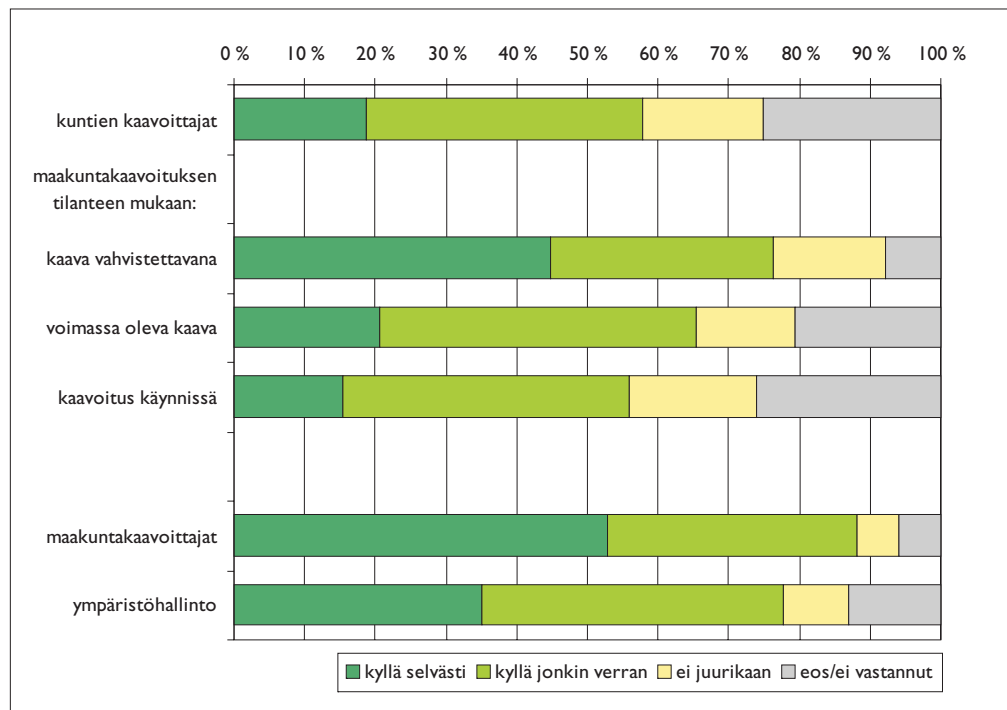
Kuva 7. "Eri kaavatasojen työnjaon selkiytyminen on auttanut suuntaamaan osallistumisen yhteydessä käytävää keskustelua olennaisiin maankäyttökysymyksiin."

Tulos on samansuuntainen, ellei positiivisempikin kuin Suomen Kuntaliiton tutkimuksessa vuodelta 2002. Kuntaliitto tutki kaavoittajien näkemyksiä sisältövaatimusten vaikutuksesta yleiskaavoitukseen. Vastanneista kaavoittajista 43 % oli sitä mieltä, että sisältövaatimukset ovat selkiyttäneet yleiskaavan vaikutusten arviointia mm. osallisten ja viranomaisten kanssa. Kuntaliiton kyselyyn vastanneista kaavoittajista 35 % oli sitä mieltä, että sisältövaatimukset ovat mm. helpottaneet suunnittelussa tehtäviä valintoja ja toimineet "sisällysluettelona" kaavatyössä.<sup>3</sup>

Onko kaavatasojen työnjako selkiytynyt niin, että se näkyisi osallistumisessa? Kysymys oli ehkä vaikeasti hahmotettavissa. Kuntakaavoittajista kuitenkin vajaa puolet hyväksyi väitteen. Se sai selvästi enemmän kannatusta pienissä, eikaskavavissa kunnissa kuin suuremmilla kasvupaikkakunnilla. Tämä oli myös toinen niistä kysymyksistä, joissa konsulttien näkemykset erosivat kuntakaavoittajien näkemyksistä. Konsultit kannattivat väitettä vähemmän.

Maakuntakaavoittajista ja ympäristöhallinnon edustajista selkeä enemmistö katsoi, että keskustelu on MRL:n sisältövaatimusten myötä suuntautunut kullekin kaavatasolle olennaisiin kysymyksiin.

Kaavatasojen roolin selkeytymistä sekä työnjakoa selvitettiin kaikilla kaavatasoilla. Uuden lain katsottiin selkiyttäneen erityisesti maakuntakaavan roolia verrattuna entiseen seutukaavaan.



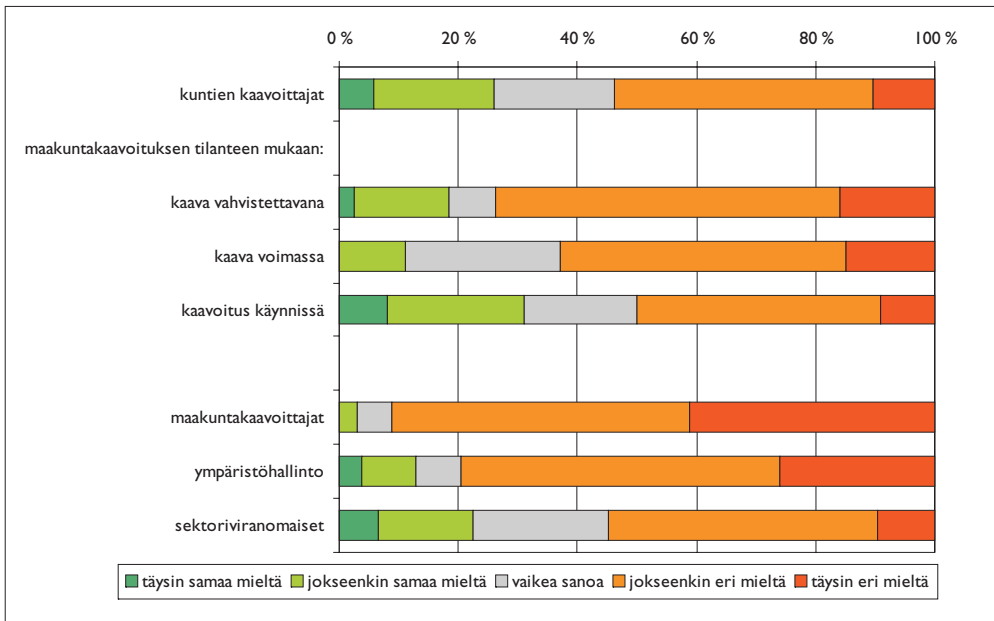
Kuva 8. "Onko työskentelyalueellasi havaittavissa, että maakuntakaavassa keskitytään seutukaavaa selkeämmin maakunnallisiin ja alueellisiin kysymyksiin?"

Maakuntakaavoittajista yli puolet vastasi, että maakuntakaava keskittyy selvästi seutukaavaa selkeämmin alueellisiin ja seudullisiin kysymyksiin. Lähes 90 % maakuntakaavoittajista oli sitä mieltä, että selkiytymistä on tapahtunut vähintäänkin jonkin verran. Ympäristöhallinnon näkemys oli lähes yhtä positiivinen. Kuntakaavoittajista lähes 60 % näki maakuntakaavan roolin selkiytyneen ainakin jonkin verran. Noin neljännes kuntakaavoittajista ei osannut sanoa, onko selkiytymistä tapahtunut.

Tarkastelimme kuntakaavoittajien vastauksia myös maakuntakaavoituksen tilanteen perusteella. Jos alueen maakuntakaava oli jo vahvistettavana, kysymykseen vastattiin myöntävästi selvästi useammin kuin jos kaavoitus oli vielä käynnissä. Kaavoituksen ollessa käynnissä monet eivät osanneet ottaa kysymyksen kantaa.

<sup>3</sup> Lähde: Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta. Osa I: Kaavoitus. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke 2000-2002. Suomen Kuntaliitto

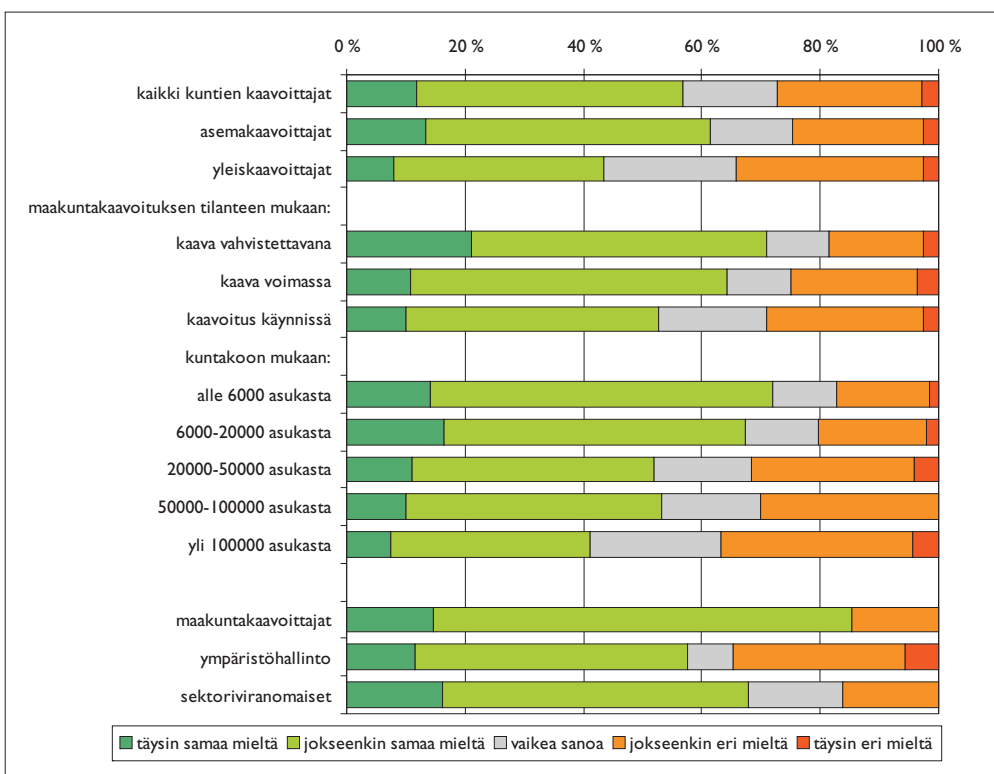
Maakuntakaavan ja kuntakaavojen työnjakoa selvitettiin myös kahdella väitteellä. Näiden vastausten perusteella maakuntakaavan ja kuntakaavojen työnjako on selkeytynyt ainakin jonkin verran.



Kuva 9. "Maakuntakaava puuttuu asioihin, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla."

Väitimme, että maakuntakaava puuttuu asioihin, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla. Väite ei saanut suurta kannatusta missään ryhmässä. Hieman yli puolet kuntakaavoittajista oli eri mieltä väitteen kanssa. Väitettä kannatti kuntakaavoittajista noin neljännes. Väitteen kannatus oli pienintä niillä alueilla, joilla maakuntakaavoitus oli pisimmällä.

Maakuntakaavoittajista juuri kukaan ei kannattanut väitettä, ympäristöhallinnostakin vain harva.



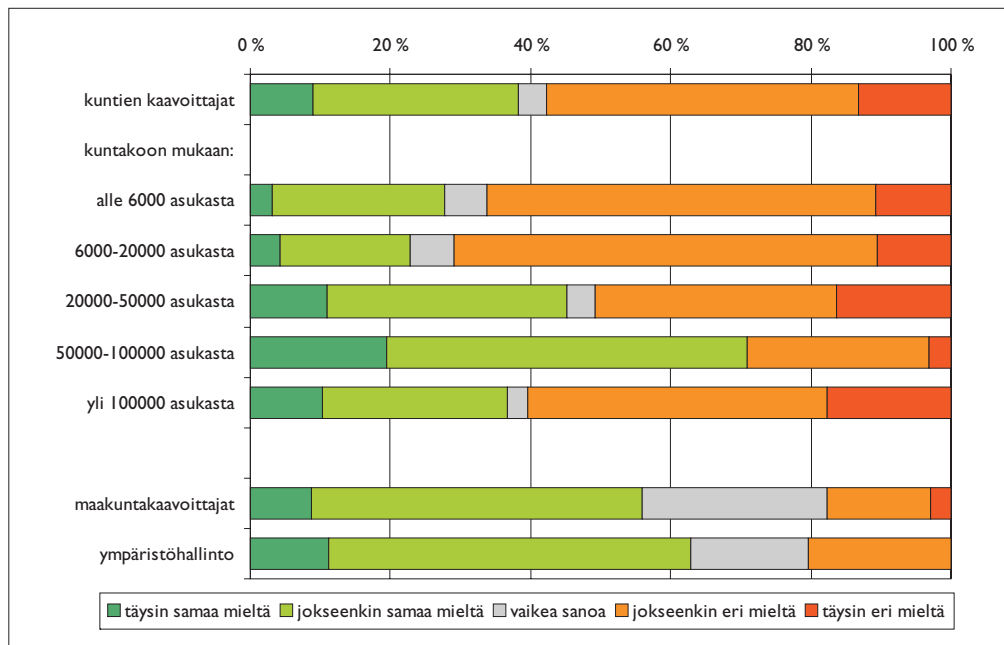
Kuva 10. "Yleiskaavoissa ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin kysymyksiin, koska maakuntakaavassa on jo ratkaistu laajemmat kysymykset."

Toisessa väitteessä kysyimme asiaa toisin päin. Väitimme, että yleiskaavoissa ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin kysymyksiin, koska maakuntakaavassa on jo ratkaistu laajemmat kysymykset. Väittämä sai suuren kannatuksen erityisesti maakuntakaavoittajien piirissä. Ympäristöhallinnon edustajista ja sektoriviranomaisista väitteen hyväksyi noin 60 %.

Kuntakaavoittajien näkemykset sen sijaan olivat vaihtelevammat. Vähiten se sai kannatusta yleiskaavoittajien ja suurten kaupunkien edustajien parissa. Näistä hieman yli 40 % kannatti väitettä. Jos maakuntakaava oli jo vahvistettavana, väittämää kannatettiin yleisemmin (noin 70 %) kuin jos kaavoitus oli käynnissä (53 %).

Kuntakoko selitti vastauksia. Eniten kannatusta (yli 70 %) väite sai pienissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa, vähiten suurissa kaupungeissa. Kun maakuntakaavoitusta koskevia kysymyksiä analysoidaan kuntakoon mukaan, on otettava huomioon, että suurimmat kaupungit sijoittuvat vain neljään maakuntaan. Kokoluokan 50–100 000 kunnat sijoittuvat kahdeksaan maakuntaan. Pienimmät kunnat sen sijaan jakautuvat melko tasaisesti koko maahan.

Kuntakaavoituksen työnjakoa tarkasteltiin myös väittämän avulla.



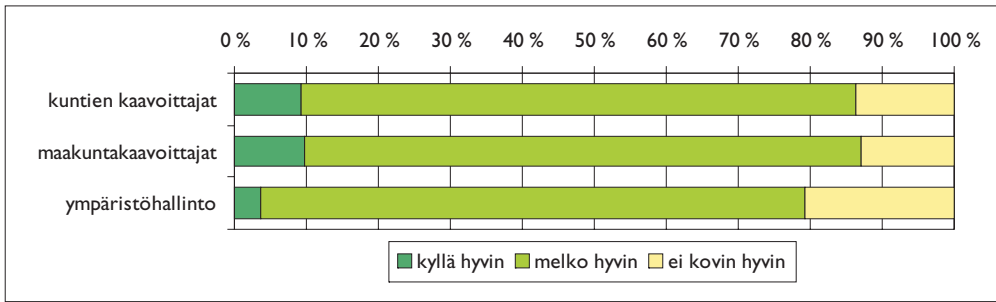
Kuva 11. "Asemakaavassa ratkaistaan työskentelyalueellani asioita, jotka tulisi ratkaista yleiskaavatasolla."

Kaikista kuntien kaavoittajista vajaat 40 % katsoi, että työnjako ei tältä osin aivan toimi. Melkein 60 % taas ei kannattanut väittämää eli katsoi yleis- ja asemakaavoituksen välisen työnjaon toimivan.

Kuntakoko selitti vastauksia siten, että 50–100 000 asukkaan kaupungeissa työskentelevät olivat muita useammin (noin 70 %) sitä mieltä, että asemakaavoituksella ratkaistaan liikaa yleiskaavataso kysymyksiä. Pienissä, alle 20 000 asukkaan kunnissa oltiin puolestaan harvimminkin (noin 25 %) väitteen kannalla.

Maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon edustajat kannattivat väitettä useammin kuin kuntakaavoittajat. Yksi selitys tähän voi olla se, että näillä on laajempi työskentelyalue kuin yksittäisen kunnan edustajilla. He tarkastelevat siis tilannetta useissa kunnissa, kun taas kuntakaavoittajat vain omassaan.

Tarkastelimme kaavatasojen välistä työnjakoa myös selvityksiä koskevilla kysymyksillä. Näiden perusteella työnjaossa on ainakin selvitysten osalta parantamisen varaa tai kehittämistä.

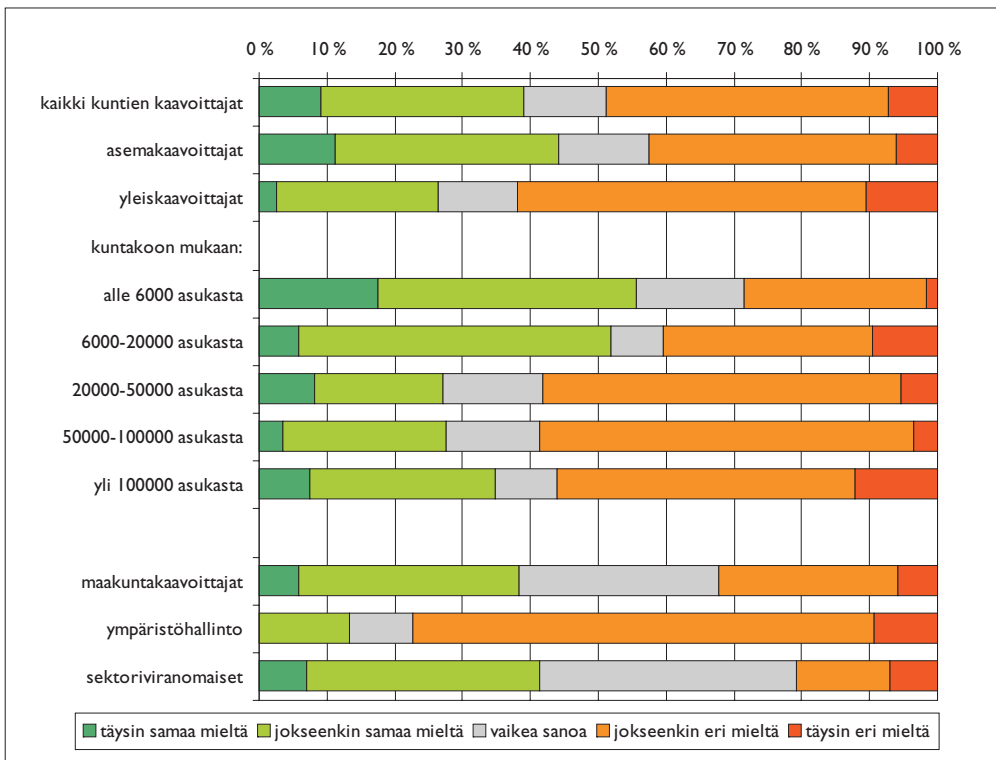


Kuva 12. "Onko eri kaavatasoilla tehdyissä selvityksissä voitu keskittyä kullekin kaavatasolle ominaisiin selvityksiin?"

Selvä enemmistö kaikissa ryhmissä vastasi, että kaavatasolle ominaisiin kysymyksiin on voitu keskittyä melko hyvin. Asema- ja yleiskaavoittajien mielipiteissä ei ollut eroja. Kysyimme avokysymyksellä, miksi kaavatasolle ominaisiin kysymyksiin ei ole voitu keskittyä. Tässä yleisimmin esitettyjä syitä:

- Syyksi sanottiin useissa vastauksissa yleispiirteisemmän kaavan (yleiskaava, maakuntakaava) puute tai vanhentuneisuus. Tällöin alemmalla kaavatasolla joudutaan selvittämään myös kaavatasoa laajempia asioita. Mainittiin myös, että yleiskaavatasoinen suunnittelu "sysää" selvitysten tekemisen detaljikaavatasolle.
- Yleiskaavoituksessa on jouduttu tekemään maakuntakaavan taseisia selvityksiä, koska maakuntakaava puuttuu.
- Kunnan operatiivisten hankkeiden kerrottiin vaativan nopeampia selvityksiä kuin mihin maakuntakaavoitus kykenee.
- Viranomaisosallisten, kuten maakuntamuseoiden ja alueellisten ympäristökeskusten sanottiin vaatineen selvityksiä, jotka vastaajan mukaan kuuluisivat yksityiskohtaisemmalle kaavatasolle.
- Mainittiin, ettei kaavatasojen hierarkia ole käytännössä selvä.
- Eri kaavatasojen tekijöiden väliltä mainittiin puuttuvan keskusteluyhteys. Myös yhteistyökyvyissä mainittiin puutteita.

Samoja selitysmalleja nousi esille myös Oulussa ja Kuopiossa järjestetyissä asiantuntijatapaamisissa sekä VAT- ja maakuntakaavoituksen päivillä.



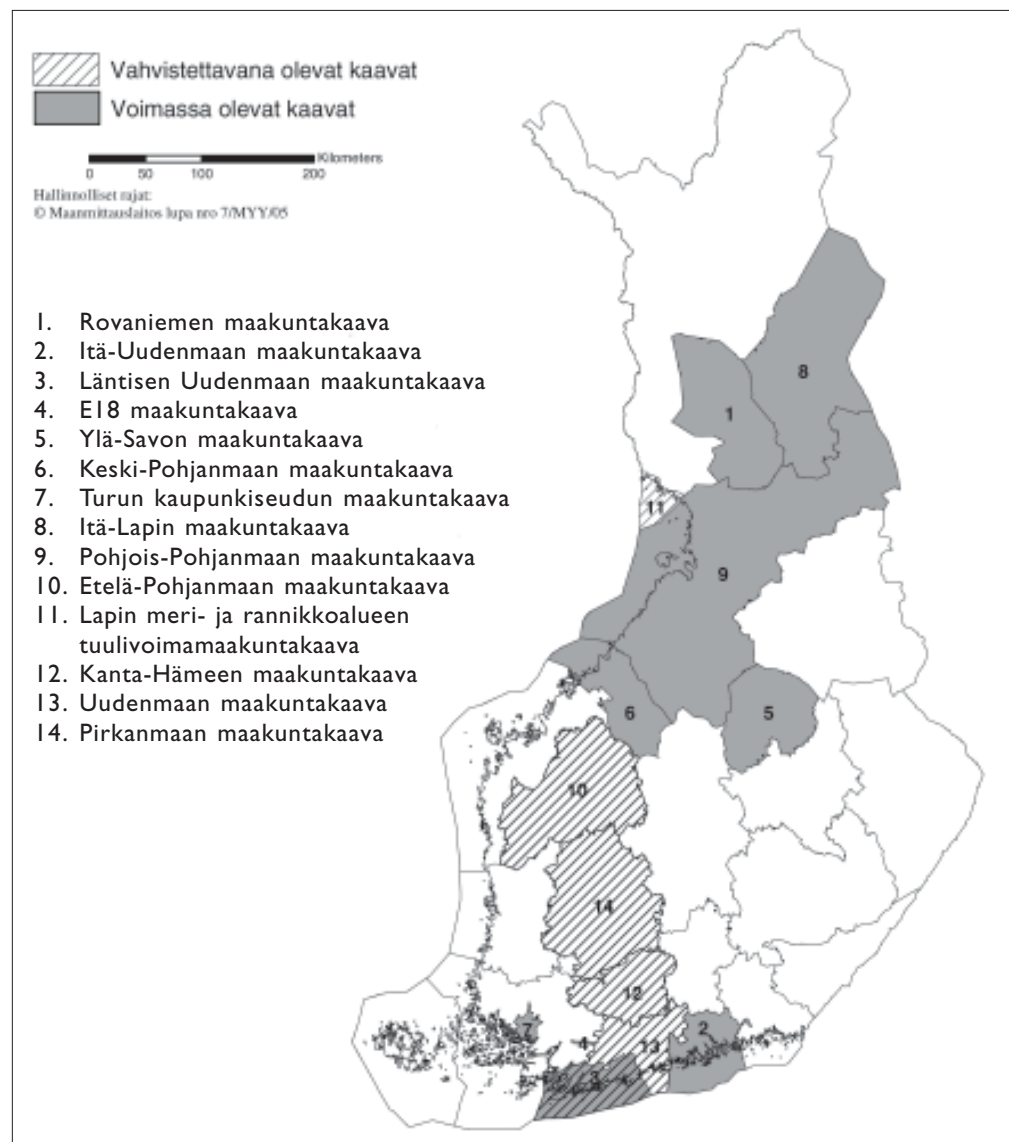
Kuva 13. "Eri kaavatasoilla tehdään liian suuressa määrin päällekkäisiä selvityksiä."

Kysyimme myös väitteen avulla, tehdäänkö eri kaavatasoilla päällekkäisiä selvityksiä. Vastausten perusteella ilmiö on olemassa. Noin 40 % kaikista vastaajista katsoi, että päällekkäistä työtä tehdään. Eniten kannatusta väite sai pienissä kunnissa sekä asemakaavoittajien parissa. Ympäristöhallinto ei juuri kannattanut väitettä.

Kuopion tilaisuudessa asiasta keskusteltiin. Esille nousi muun muassa tiedon kulkuun ja tietojärjestelmiin liittyviä ongelmia, kuten tietojärjestelmien kehittämättömyys ja yhteensopivuusongelmat erityisesti pienissä kunnissa. Resurssipula voi estää tietojärjestelmien kehittämisen, joka on kallista.

## 4.2 Ohjaussuhteen toimivuus ja kaavatasojen välinen yhteistyö

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ylempitasoisilla kaavoilla ohjataan yksityiskohtaisempaa suunnittelua (MRL 39 § ja 54 §). Toisaalta maakuntakaavassa valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet on sovitettava yhteen paikallisten tavoitteiden kanssa (25 §). Paikalliset tavoitteet ilmenevät osittain kuntien laatimissa yleis- ja asemakaavoissa. Ohjausvaikutus toimii siis ylhäältä alaspäin, mutta käytännössä myös yksityiskohtaisemmat kaavat vaikuttavat yleispiirteisiin.

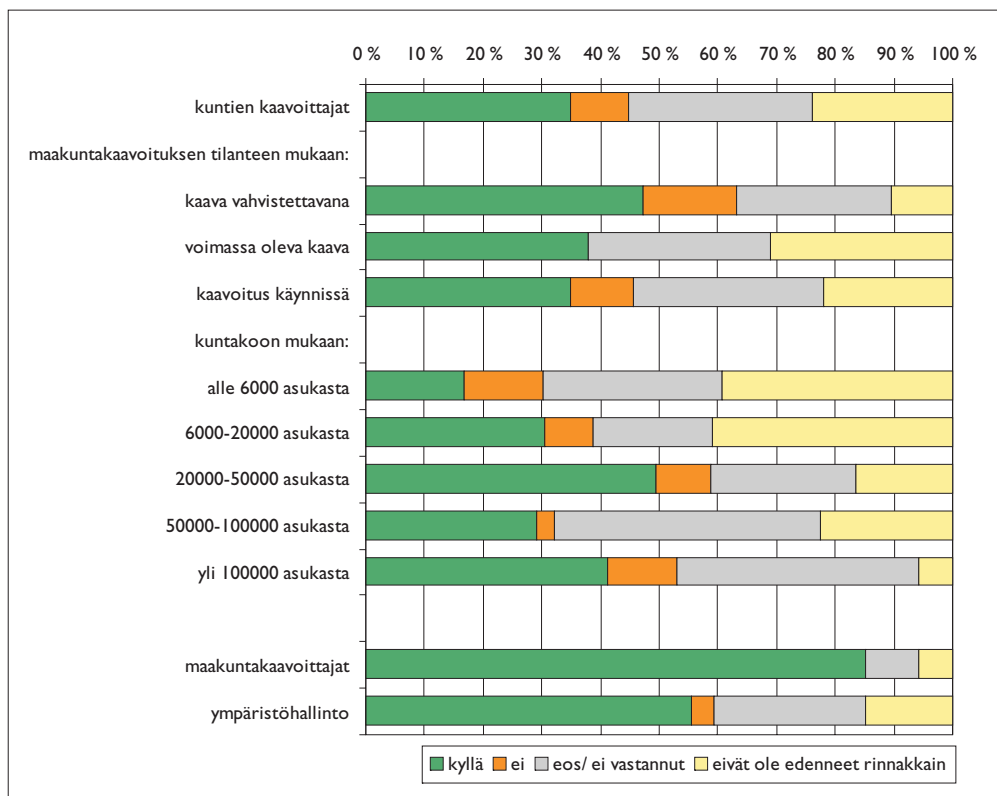


Laadittavana olevat maakuntakaavat karttana, tilanne 26.10.2004. Lähde: Ympäristöministeriö.

Käytännössä sekä kuntakaavoitus että maakuntakaavoitus eivät aina ole ajan tasalla. Ohjausvaikutus ei toimi laissa tarkoitettulla tavalla, jos kaavatasoja puuttuu tai olemassa olevat kaavat ovat vanhentuneita.

MRL:n voimaan tulon jälkeen useimmissa maakunnissa on ryhdytty laatimaan maakuntakaavoja. Syksyllä 2004 oli käynnissä 17 maakuntakaavaprosessia. Yleiskaavoja on laadittu varsinkin ranta-alueilla ja uudistettu kaupungeissa.

Monilla alueilla maakunta- ja kuntakaavoitus ovat edenneet rinnakkain. Kysyimme rinnakkaisten kaavaprosessien hyödyistä.



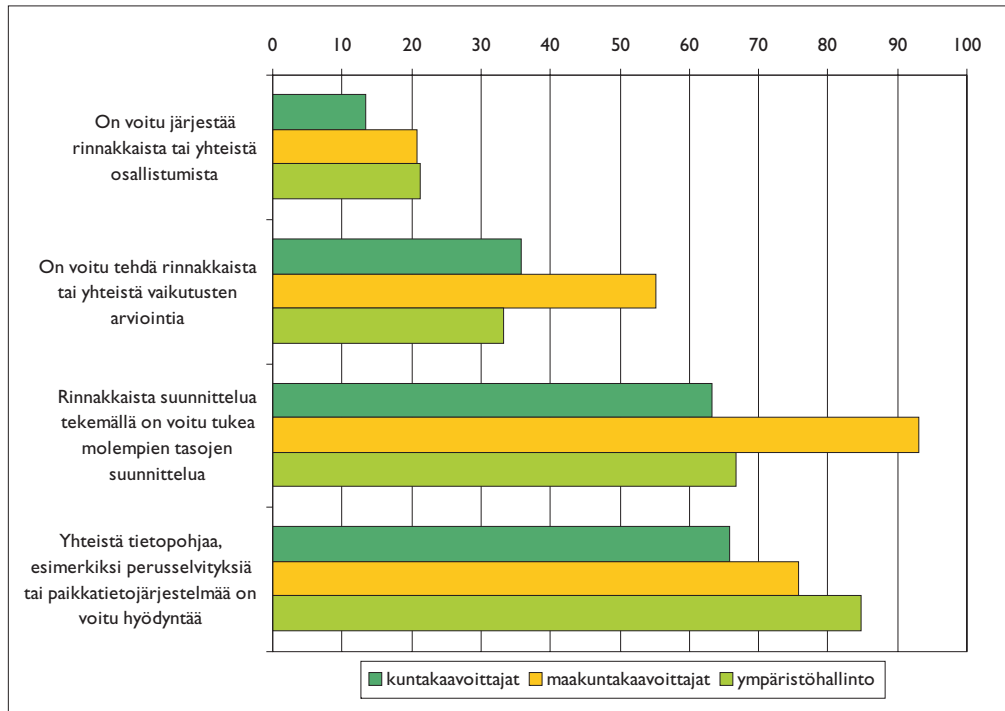
Kuva 14. "Jos alueellasi maakuntakaavoitus ja kuntakaavoitus ovat edenneet rinnakkain, niin onko tästä ollut hyötyä?"

Kuntien kaavoittajista vajaa neljännes ilmoitti, että maakunta- ja kuntakaavoitus eivät ole heidän työskentelyalueellaan edenneet rinnakkain. Lopuista vajaa puolet ilmoitti hyötyä olleen ja suunnilleen sama osuus ei osannut sanoa, oliko rinnakkaisista prosesseista saavutettu hyötyjä. Vain harva kuntakaavoittaja vastasi, että hyötyä ei ollut.

Eniten nähtiin hyötyä olleen siellä, missä maakuntakaava oli jo vahvistettavana, vähiten siellä, missä maakuntakaavoitus oli käynnissä. Kuntakoko vaikutti vastauksiin siten, että keskisuurten (20–50 000 asukasta) sekä suurimpien (yli 100 000 asukasta) kuntien vastaajat näkivät hyötyä olleen useimmin.

Maakuntakaavoittajat näkivät hyötyä olleen useammin kuin kuntakaavoittajat. Noin 85 % kaikista maakuntakaavoittajista vastasi hyötyä olleen. Myös ympäristöhallinnon enemmistö näki rinnakkaisista kaavaprosesseista saadun hyötyä.

Kysyimme myös, millaisia hyötyjä kaavatasojen rinnakkaisesta etenemisestä on saatu.



Kuva 15. "Minkä tyyppisiä hyötyjä on saavutettu kaavatasojen rinnakkaisesta etenemisestä?"

Maakuntakaavoittajat vastasivat useimmin, että rinnakkaisella suunnittelulla on voitu tukea suunnittelua eri kaavatasoilla. Toiseksi yleisimmin vastattiin, että on voitu hyödyntää yhteistä tietopohjaa, esimerkiksi perusselvityksiä tai paikkatietojärjestelmää. Myös yhteisen tai rinnakkaisen vaikutusten arvioinnin tekemisen arvioi hyödylliseksi yli puolet vastanneista maakuntakaavoittajista.

Kuntakaavoittajat vastasivat suunnilleen yhtä usein, että molempien tasojen suunnittelua on voitu tukea ja että yhteistä tietopohjaa on voitu hyödyntää. Ympäristöhallinnon näkemykset olivat samansuuntaiset kuntien kaavoittajien ja maakuntakaavoittajien kanssa. Yhteistä tai rinnakkaista osallistumista ei mainittu usein.

Avokysymyksellä etsimme vielä muita mahdollisia hyötyjä rinnakkain edenneistä maakunta- ja yleiskaavaprosesseista. Mainittiin muun muassa, että työnjako kuntakaavoituksen ja maakuntakaavan välillä on prosessin aikana selkeytynyt ja viranomaisneuvotteluissa on voitu käsitellä molempia kaavaprosesseja samanaikaisesti. Mainittiin myös, että asioiden ja hankkeiden eteneminen on nopeutunut ja keskusteluyhteys on parantunut.

Väittämään "Yleiskaavoissa ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin kysymyksiin, koska maakuntakaavassa on jo ratkaistu laajemat kysymykset" suhtauduttiin kuntakaavoittajien piirissä melko myönteisesti (kuva esitetty aikaisemmin tässä luvussa). Väittäjä sai kannatusta erityisesti pienemmissä kunnissa sekä siellä, missä maakuntakaava oli jo ehtinyt vahvistettavaksi.

Pyysimme vastaajia myös kertomaan hyviä tai huonoja esimerkkejä maakunta- ja kuntakaavoitusprosessien yhteensovittamisesta. Näitä esimerkkejä saatiin runsaasti. Tässä muutamia vastauksia teemoittain:



## **Yhteistyöstä:**

Hyvä esimerkki: Norvajärven yleiskaava ja Rovaniemen seutukaava sovitettiin yhteen esimerkillisellä tavalla. Lapin liiton ja kunnan yhteistyö toimi hienosti.

*(kuntakaavoittaja)*

Uudenmaan maakuntakaavan ja yleiskaavojen (Espoo, Helsinki, Vantaa) laadinta pääkaupunkiseudulla on varmasti tuonut suunnitteluun uutta vuorovaikutusta suunnittelijoiden kesken, toisaalta monista asioista on tullut samalla vaikeampia. Ongelmana ennemmin puutteelliset resurssit (lähinnä aika), kuin halu suunnitella yhdessä. Eli pieniin yhteisiin suunnittelupalaveriinkin kannattaisi panostaa enemmän kuin suuriin massakokouksiin, joista ei käteen jää yleensä mitään. *(kuntakaavoittaja)*

Maakuntakaava ei ota tarpeeksi kantaa kiistanalaisiin asioihin ja kuntien näkökanta voi olla ihan toisenlainen. *(kuntakaavoittaja)*

Kuntakaavoitus pyrkii sanelemaan maakuntakaavotratkaisut.

*(maakuntakaavoittaja)*

Hyvä esimerkki: Oulun seudun yleiskaava ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava. *(konsultti)*

Yleiskaavan tuoma uusi toiminto saatiin myös maakuntakaavaan mukaan. Muuten maakuntakaava olisi ollut jo syntyessään vanha ja väärä. *(maakuntakaavoittaja)*

## **Kaavaprosessien hitaudesta:**

Epävarmuus maakuntakaavan sisällöstä on vaikeuttanut ja viivästyttänyt yleiskaavaratkaisuja. *(ympäristöhallinnon edustaja)*

Yleiskaavan laadinta-aikataulu on sen verran edellä tekeillä olevaa maakuntakaavaa, etteivät seutukaavaan mahdollisesti tulevat muutokset ole vielä virallisesti käsiteltyjä maakuntakaavaprosessissa. Ohjaus tulee vielä seutukaavasta, vaikka uusista linjauksista on jo ainakin alustavaa tietoa. *(maakuntakaavoittaja)*

Joidenkin osayleiskaavojen hyväksymistä on haluttu jarruttaa osallisten tai naapurikuntien toimesta vetoamalla siihen, että maakuntakaava on hyväksyttävä ennen yleiskaavan hyväksymistä. *(kuntakaavoittaja)*

Seutukaavan vastainen rakentaminen painostaa maakuntakaavaan vauhtia, jotta supermarketti saadaan valtakunnallisesti arvokkaalle maisema-alueelle sujuvammin. *(sektoriviranomainen)*

## **Vuorovaikutuksesta ja selvityksistä:**

Maakuntakaavoituksessa toteutettu vuorovaikutusmenettely ei ole ollut riittävä ja kuitenkin kaavassa ratkaistaan melkoisen yksityiskohtaisia asioita, joilla on merkittäviä oikeusvaikutuksia kuntakaavoitukseen. *(kuntakaavoittaja)*

Huonoa: (Kunta- ja maakuntakaavan laatiminen rinnakkain) aiheuttanut epätietoisuutta osallisissa: samanaikaisesti nähtävillä olleissa kaavoissa muistutuksia tehty tarpeettomasti myös niistä kaavoista joissa ko. asiaa ei ole käsitelty.

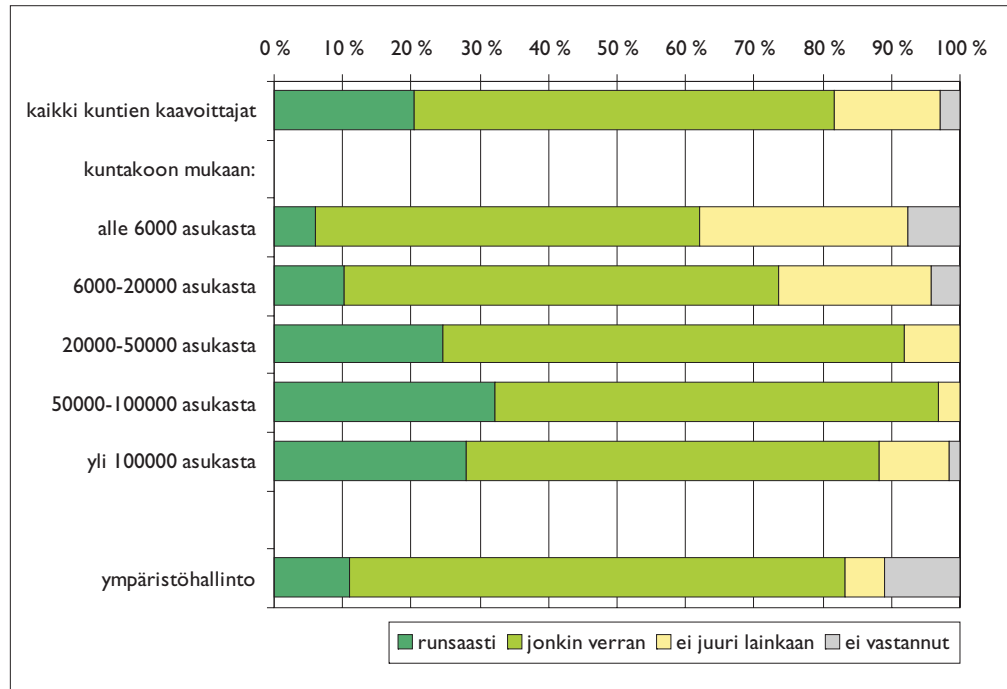
Hyvää: osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuuksia riittävästi.

*(maakuntakaavoittaja)*

Luonto- ja ympäristökohteista on luotu tietokanta, mutta sitä ei ole pystytty käyttämään kaupungin paikatietojärjestelmässä koska ohjelmistot ovat erilaiset. Tiedot sinänsä ovat katseltavissa kootusti. Rakennuksista ja kulttuuriympäristöistä on tekeillä seudullinen inventointi, mutta aineistoja ei ole vielä voitu yhteen sovittaa kaupungin tekemien perusselvitysten ja niihin liittyvien arvoitusten kanssa, koska ne eivät ole vielä valmistuneet. Eli viimeinen silaus siitä, että paikatietoaineistot olisivat kaikille järkevästi hyödynnettävissä muodossa, puuttuu ja aikataulut on eri tasoilla erilainen.

*(kuntakaavoittaja)*

Ohjaussuhteen toimivuudesta yleis- ja asemakaavan välillä ei kysytty vastaajilta suoraan. Aihetta sivuaa väittämä ”Asemakaavassa ratkaistaan työskentelyalueellani asioita, jotka tulisi ratkaista yleiskaavatasolla” (kuva aiemmin tässä luvussa). Vajaat 40 % kuntakaavoittajista myönsi tämän ongelmaksi. Erityisesti 50–100 000 asukkaan kaupungeissa tämä koettiin ongelmalliseksi. Myös ympäristöhallinto näki asian ongelmana.



Kuva 16. ”Onko asemakaavoituksessa voitu käyttää hyväksi yleiskaavoituksessa tehtyjä selvityksiä?”

Kysyimme, onko asemakaavoituksessa voitu käyttää hyväksi yleiskaavoituksessa tehtyjä selvityksiä. Kaikista kuntien kaavoittajista 20 % vastasi ”runsaasti” ja hieman yli 60 % ”jonkin verran”. Vastauksiin ei vaikuttanut se, työskentelikö vastaaja asema- vai yleiskaavoituksen parissa. Keskisuurissa ja suurissa kunnissa selvityksiä on voitu hyödyntää paremmin kuin pienissä kunnissa. Pienissä kunnissa oletettavasti yleiskaavoja on vähemmän, ne ovat vanhempia ja selvitykset puutteellisempia.

Avokysymyksellä kysyimme, mitä samoja selvityksiä on voitu käyttää sekä yleis- että asemakaavoituksessa. Vastauksia tuli runsaasti ja niissä ovat luultavasti edustettuna useimmat selvitystyyppit. Esimerkkien runsauden perusteella voisi päätellä, että erityisesti kuntien sisällä kaavatasojen välistä yhteistyötä tehdään melko runsaasti. Eniten on voitu hyödyntää

- erilaisia luontoselvityksiä ja inventointeja (eniten mainintoja)
- maisemaselvityksiä
- liikenneselvityksiä
- kulttuuriympäristöjä ja rakennettua ympäristöä koskevia selvityksiä ja inventointeja
- elinkeinopoliittisia, kauppaa ja palveluita koskevia selvityksiä
- maaperä- ym. geologisia selvityksiä
- meluselvityksiä.

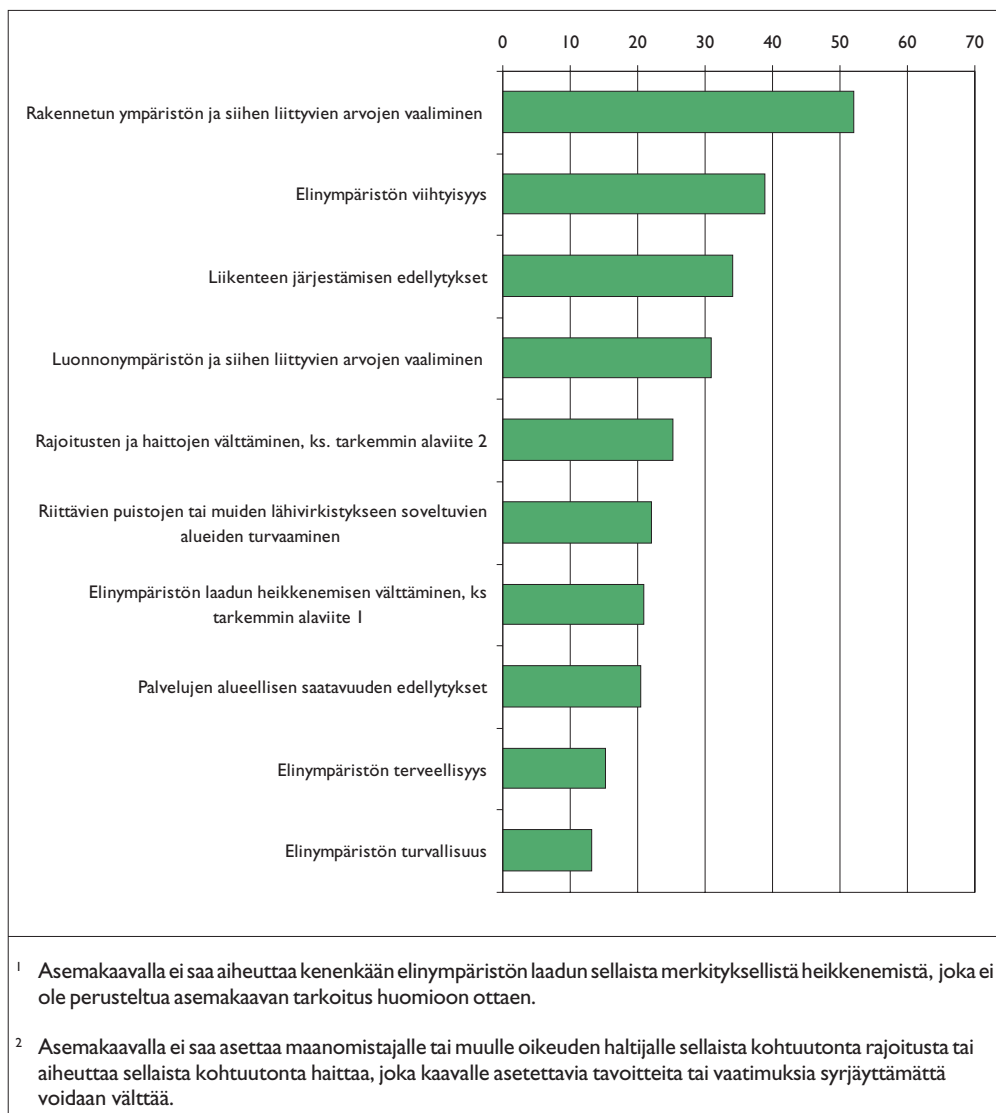
Ongelmaksi koetaan monissa kunnissa yleiskaavojen puute tai vanhentuneisuus. Kysyimme vastaajilta, mihin nämä haluaisivat suunnata enemmän kuntakaavoituksen resursseja. Monet vastaajat toivat esille erilaisia yleiskaavallisia suunnittelukysymyksiä, kuten koko kunnan yleiskaavoituksen, vanhentuneiden kaavojen tarkistukset tai rantarakentamisen ohjauksen.

### 4.3 Sisältövaatimusten painottuminen eri kaavatasoilla

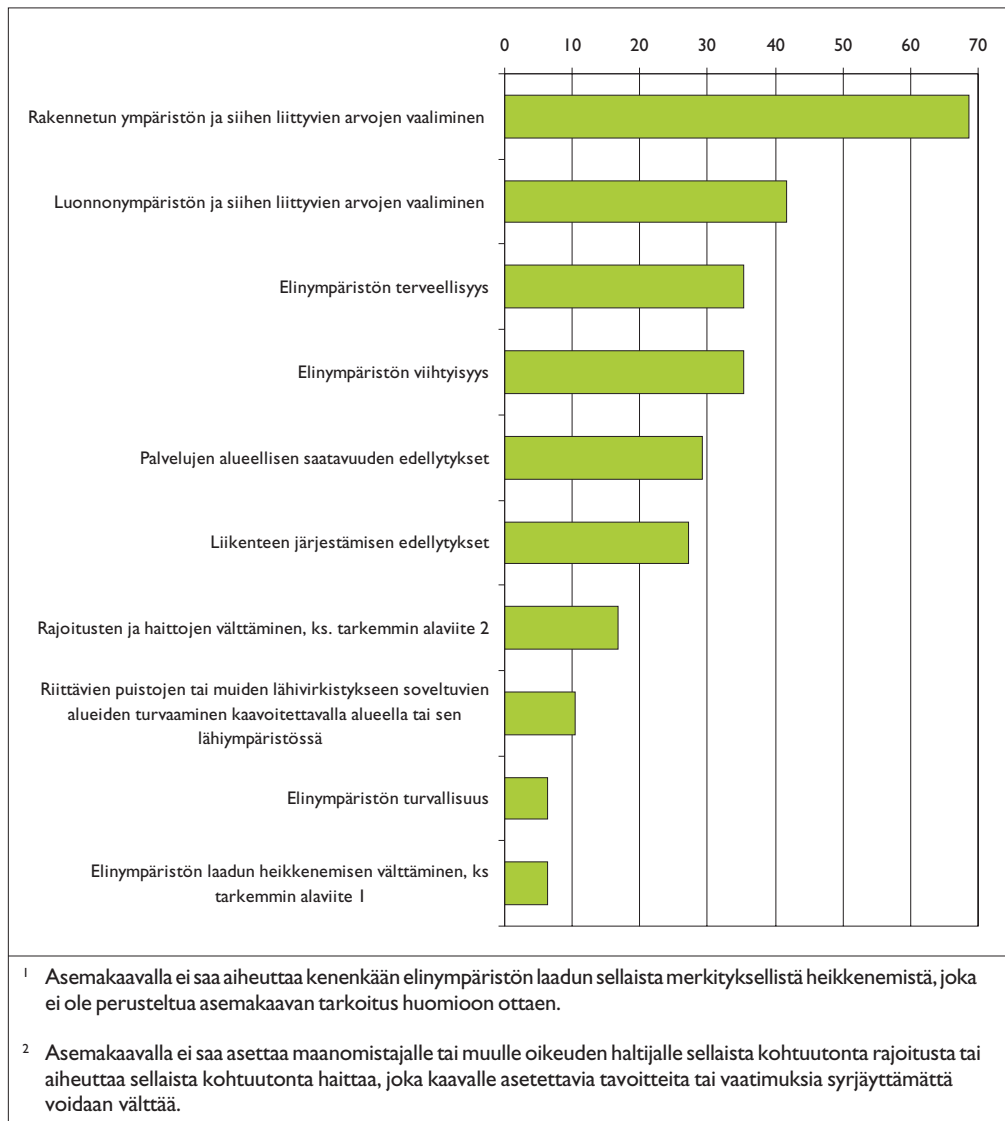
Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoituksena oli selkiyttää eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa. Tähän pyrittiin muun muassa määrittelemällä sisältövaatimukset vastaamaan kunkin kaavatasojen tehtäviä.

Kuten tämän luvun alussa on todettu, kaikkien vastaajaryhmien mukaan sisältövaatimuksista on ollut hyötyä. Maakuntakaavoittajista yli 80 % arveli sisältövaatimusten selventäneen kaavatasojen työnjakoa ja roolia vähintään jonkin verran. Lähes yhtä positiivisesti vastasi ympäristöhallinto. Kuntakaavoittajista noin 60 % arveli kaavatasojen roolin ja työnjaon parantuneen vähintään jonkin verran.

Kysymys eri sisältövaatimusten ”painottumisesta” osoittautui hieman ongelmalliseksi. Vastajat ovat voineet tulkita sitä eri tavoin. Tarkoituksemme oli selvittää, mitkä sisältövaatimukset (kaavan sisällölliset tavoitteet) ovat kullakin kaavatasolla nousseet erityisesti esille tai mistä on keskusteltu erityisen paljon. Vastaja on myös voinut tarkoittaa, että kyseinen asia on erityisen tärkeä. Vastaukset ovat kysymyksen mahdollisista erilaisista tulkinnoista riippumatta melko loogisia. Eri kaavatasoilla tuntuvat painottuvan kullekin kaavatasolle ominaiset kysymykset. Kiinnostavaa vastauksissa on se, että kaikilla kaavatasoilla painottuvat melko runsaasti rakennetun ympäristön ja kulttuuriperinnön vaalimiseen ja suojeluun liittyvät kysymykset.



Kuva 17. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet asemakaavoituksessa? Kuntakaavoittajien vastaukset.

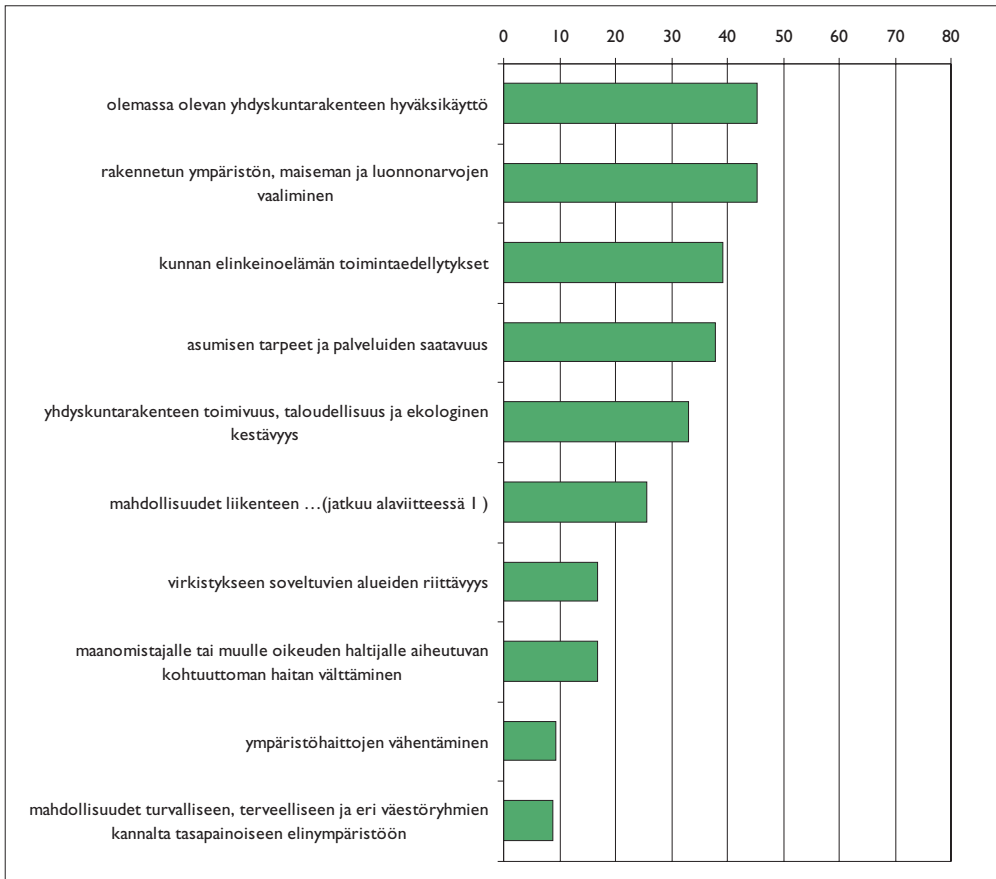


Kuva 18. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet asemakaavoituksessa? Ympäristöhallinnon vastaukset.

Asemakaavatasolla näyttää sekä kuntakaavoittajien että ympäristöhallinnon edustajien mukaan korostuvan eniten rakennetun ympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen. Sen mainitsi kolmen tärkeimmän joukossa yli 50 % kuntakaavoittajista ja lähes 70 % ympäristöhallinnon edustajista. Kuntakaavoittajilla seuraavaksi eniten korostuivat elinympäristön viihtyisyys (vajaat 40 % vastaajista) ja liikenteen järjestämisen edellytykset (noin 35 % vastaajista). Seuraavana mainittiin luonnonympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen (yli 30 % vastaajista).

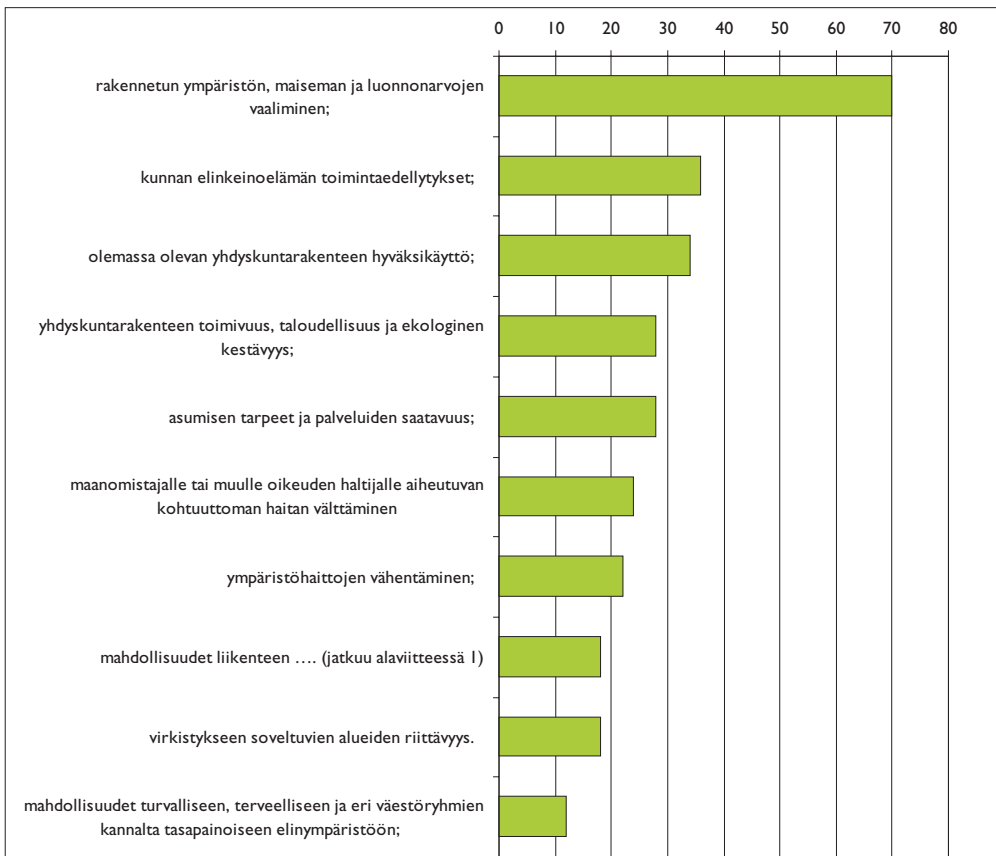
Ympäristöhallinnon mukaan asemakaavoituksessa korostuu toiseksi eniten luonnonympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen (hieman yli 40 % vastaajista). Tämän jälkeen mainittiin elinympäristön terveellisyys ja viihtyisyys (noin 35 % vastaajista).

Erityisen vähän näyttäisi asemakaavatasolla painottuvan elinympäristön turvallisuus. Voi olla, että vastaajien mielestä turvallisuuteen liittyvät seikat liittyvät tai sisältyvät muihin, enemmän painottuneisiin sisältövaatimuksiin (esimerkiksi elinympäristön viihtyisyys tai liikenteen järjestäminen). Tällöin niitä ei ole enää erikseen mainittu.



<sup>1</sup> ...erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla

Kuva 19. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet yleiskaavoituksessa? Kuntakaavoittajien vastaukset.

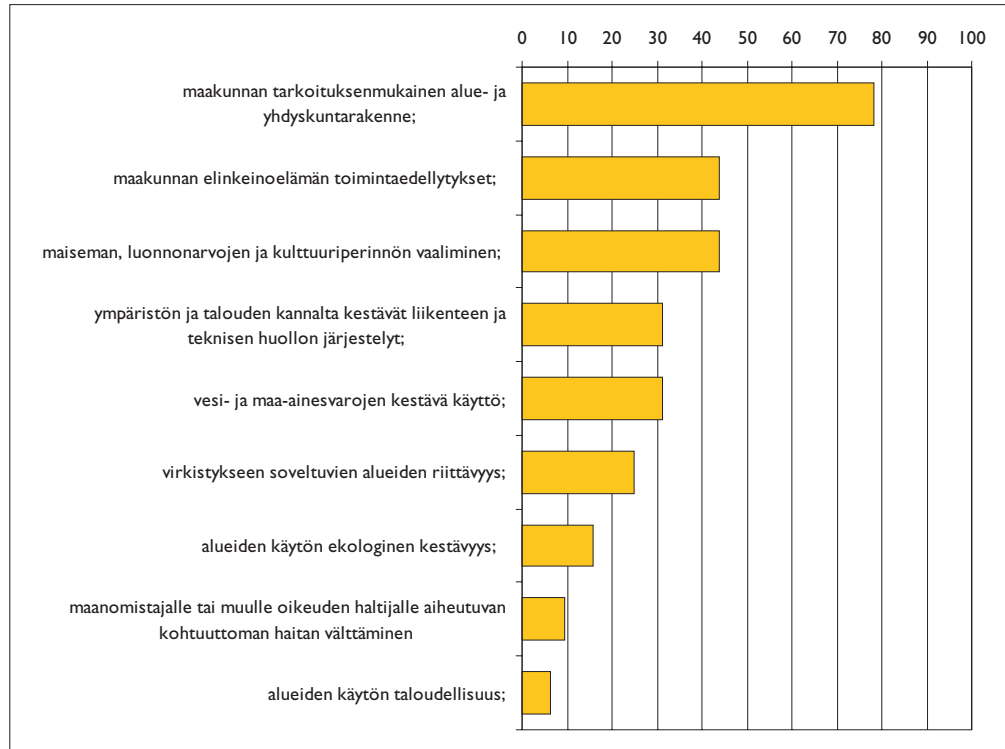


<sup>1</sup> ... erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävällä tavalla

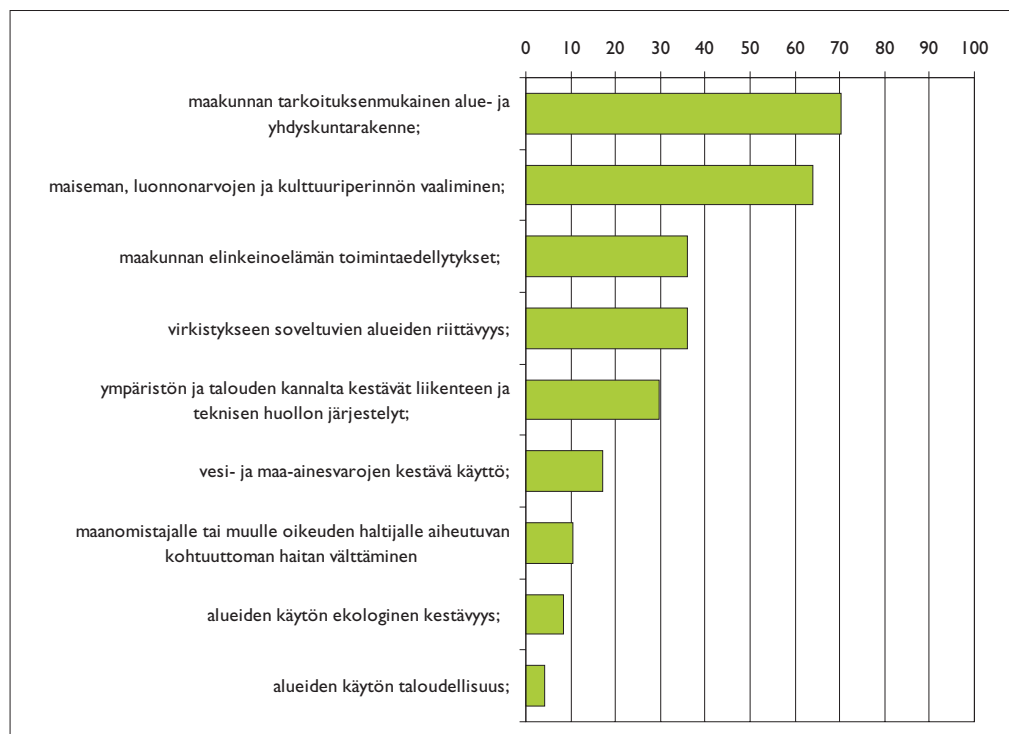
Kuva 20. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet yleiskaavoituksessa? Ympäristöhallinnon vastaukset.

Kuntakaavoittajien mukaan yleiskaavoituksessa painottuu useimmin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö sekä rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Nämä valitsi noin 45 % kuntakaavoittajista. Kolmanneksi mainittiin kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (noin 40 % vastaajista) sekä asumisen tarpeet ja palvelujen saatavuus (vajaat 40 % vastaajista).

Ympäristöhallinnon edustajien mukaan yleiskaavoituksessa painottuu yivoimaisesti eniten rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen. Sen valitsi 70 % vastaajista. Muut sisältövaatimukset painoutuivat melko tasaisesti; useimmin mainittiin kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset (36 %) sekä olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö (34 %).



Kuva 21. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet maakuntakaavoituksessa. Maakuntakaavoittajien vastaukset.



Kuva 22. Missä määrin eri sisältövaatimukset ovat painottuneet maakuntakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon vastaukset.

Sekä kuntakaavoittajien että ympäristöhallinnon vastaajien mukaan yleiskaavoituksessa painottuu vähiten sisältövaatimus mahdollisuuksista turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön. Kuten asemakaavoituksen sisältövaatimuksissa, voi olla että myös yleiskaavoituksessa nämä seikat liittyvät muihin, enemmän painottuneisiin sisältövaatimuksiin, jolloin niitä ei ole enää erikseen mainittu.

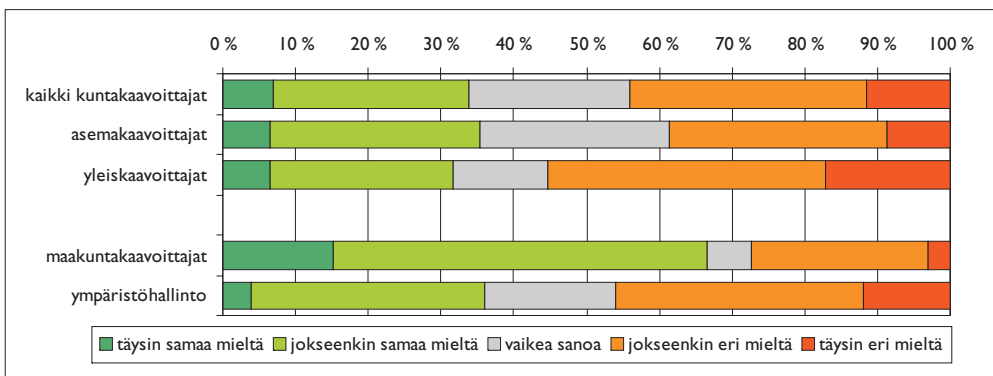
Maakunnan tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne oli painotunut maakuntakaavoituksessa selvästi eniten sekä maakuntakaavoittajien että ympäristöhallinnon vastauksissa. Noin 80 % maakuntakaavoittajista ja 70 % ympäristöhallinnon edustajista valitsi sen kolmen eniten esille nousseen sisältövaatimuksen joukkoon.

Elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä maisema, luonnonarvot ja kulttuuriperintö olivat painottuneet seuraavaksi eniten. Runsaat 40 % maakuntakaavoittajista valitsi ne. Ympäristöhallinnon edustajista lähes 65 % valitsi maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimisen eniten painottuneiden joukkoon.

Seuraavina maakuntakaavoittajien vastauksissa tulivat ympäristön ja talouden kannalta kestävä liikenteen ja teknisen huollon järjestelyt sekä vesi- ja maainesvarojen kestävä käyttö. Ympäristöhallinnon vastauksissa painoutuivat viimeksi mainittuja enemmän virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys. Sen valitsi noin kolmannes vastaajista. Alueiden käytön taloudellisuus, ekologinen kestävyys sekä maanomistajille tai muille oikeuden omistajille aiheutuvien kohtuuttomien haittojen välttäminen eivät juuri nousseet esille vastauksissa.

#### 4.4 Kaavajärjestelmän joustavuus eri tilanteissa

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n mukaan kuntien alueidenkäyttöä suunnitellaan asema- ja yleiskaavoituksella. Maakuntakaavan tarkoitus taas on olla yleispiirteinen suunnitelma alueidenkäytöstä koko maakunnassa tai sen osa-alueella. Selvityksessä tarkasteltiin, kuinka paljon lain sallimissa puitteissa järjestelmän toivottaisiin joustavan. Toisin sanoen, halutaanko kaavatasoja käyttää myös muuhun kuin niille laissa määritellyyn tehtävään.

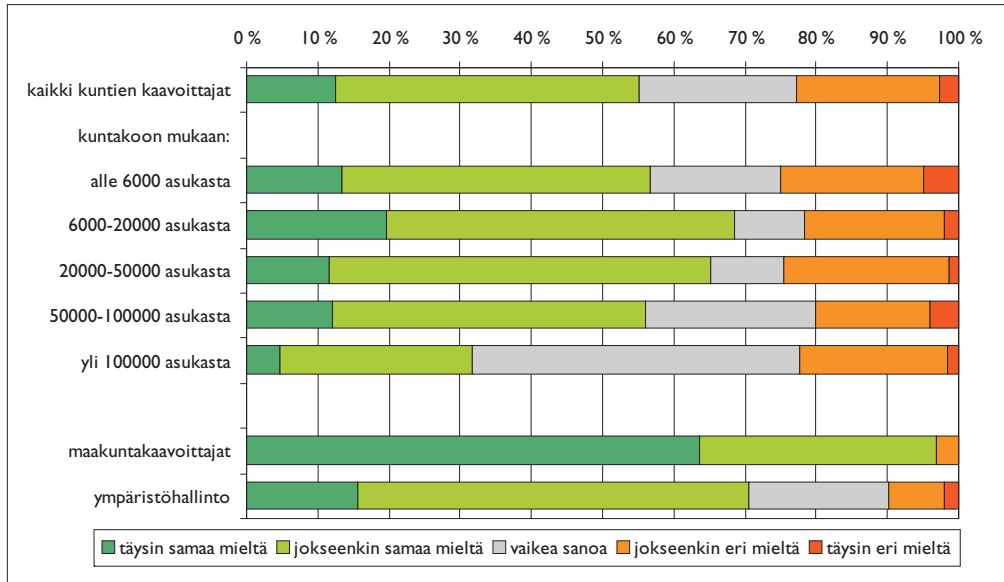


Kuva 23. "Maakuntakaavaa tulisi tarvittaessa voida käyttää myös yleiskaavallisten kysymysten ratkaisuun."

Maakuntakaavaa voisi käyttää yleiskaavallisten kysymysten ratkaisuun erityisesti maakuntakaavoittajien mielestä. Näistä kaksi kolmannelta oli väitteen kannalla. Ympäristöhallinnosta ja kuntakaavoittajista väitettä kannatti noin kolmannes. Väitettä vastustettiin suurin piirtein yhtä paljon. Kuntakaavoittajista väitettä vastustivat enemmän yleiskaavoittajat (55 %) kuin asemakaavoittajat (39 %).

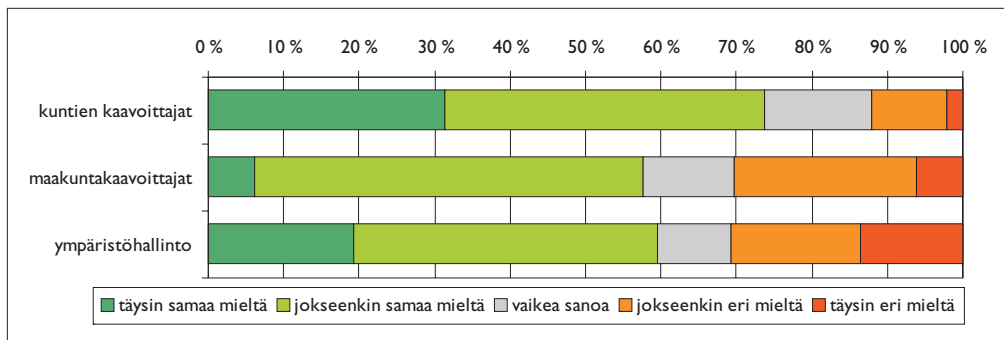
Kuntakaavoittajien vastauksia selitti jonkin verran kunnan kaupunkimaisuus tai maaseutumaisuus. Maaseutumaisissa kunnissa väitettä kannattivat useammat (42 %) kuntakaavoittajat kuin kaupunkimaisissa kunnissa (29 %). Ilmiö on noussut esille myös asiantuntijakeskusteluissa. Maaseutumaisissa kunnissa maa-

kuntakaavalta odotetaan enemmän kuin esimerkiksi suurissa kaupungeissa. Tätä tulosta voi tukea myös tulos, jonka mukaan pienten kuntien kaavoittajat kokevat pääsevänsä paremmin vaikuttamaan maakuntakaavoitukseen kuin suurten kuntien kaavoittajat. Toisaalta on otettava huomioon, että suurissa kaupungeissa kaikki kaavoittajat eivät ole tekemisissä maakuntakaavoituksen kanssa toisin kuin pienten kuntien kaavoittajat.



Kuva 24. "Kuntien edustajat pääsevät riittävästi vaikuttamaan maakuntakaavan valmisteluun."

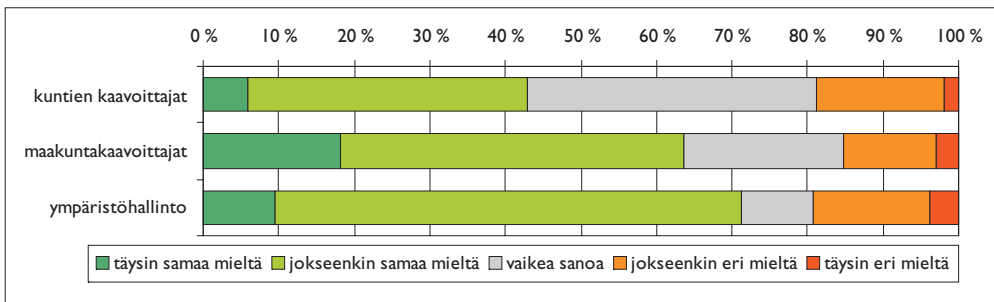
Väite, jonka mukaan maakuntakaava on liian hidas ja jäykkä väline alueidenkäytön aktiiviseen ohjaukseen, sai melko runsaasti kannatusta erityisesti kuntakaavoittajien parissa. Väitteen hyväksyi 74 % kuntakaavoittajista. Muissakin ryhmissä väitettä kannatti enemmistö vastaajista. Maakuntakaavoittajista lähes 60 % kannatti väitettä. Tämän väitteen kohdalla on otettava huomioon erilaiset tulkinnanmahdollisuudet. Sana "aktiivinen" voi merkitä eri asioita henkilöstä riippuen.



Kuva 25. "Maakuntakaava on liian hidas ja jäykkä väline alueidenkäytön aktiiviseen ohjaukseen."



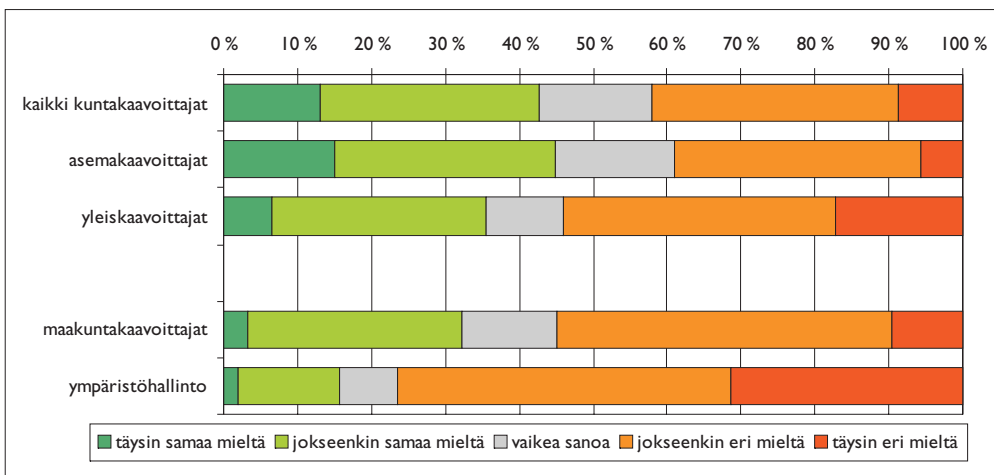
Oulun ja Kuopion asiantuntijatilaisuuksissa sekä maakuntakaavoittajien päivillä väitteestä keskusteltiin. Esitettiin muun muassa näkemys, että maakuntakaavan pitääkin olla hidas suunnitteluväline. Tällöin voidaan ehkä välttää hätiköimällä tehtyjä virheitä ”eikä mennä mukaan kaikkiin trendeihin”.



Kuva 26. ”Vaiheittain laadittu maakuntakaava on toimiva väline ajankohtaisten seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisuun.”

Suhtautumista vaiheittaiseen maakuntakaavaan selvitettiin väittämällä ”vaiheittain laadittu maakuntakaava on toimiva väline ajankohtaisten seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisuun”. Reilu enemmistö maakuntakaavoittajista (64 %) sekä ympäristöhallinnon edustajista (72 %) hyväksyi väitteen. Kuntakaavoittajista väitettä kannatti 43 %. Noin 40 % kuntakaavoittajista vastasi toisaalta ”vaikea sanoa”.

Yleiskaavaa voitaisiin vastaajien mukaan käyttää laajemminkin. Näkemyksiä yleiskaavasta tiedusteltiin ensin kahdella yleiskaavaa kritisoivalla väitteellä. Kumpikaan ei saanut vastaajien parissa varauksetonta kannatusta.

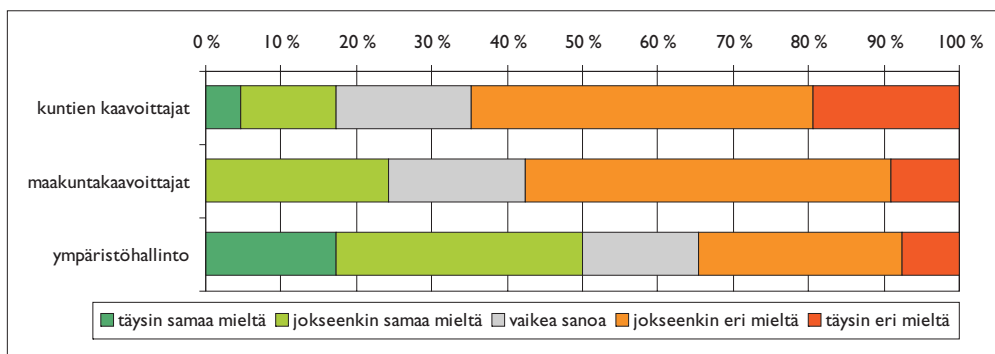


Kuva 27. ”Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatiminen on aivan liian hankalaa.”

Väitimme, että oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatiminen on aivan liian hankalaa. Väittämä jakoi kuntakaavoittajien mielipiteet. Kuntakaavoittajat olivat kuitenkin väitteen kannalla useammin kuin maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon edustajat. Kaikista kuntakaavoittajista väitettä kannatti runsaat 40 %. Asemakaavoittajat kannattivat väitettä yleisemmin kuin yleiskaavoittajat.

Maakuntakaavoittajista väitettä kannatti noin kolmannes vastaajista ja vastusti hieman yli puolet vastaajista. Ympäristöhallinnon suuri enemmistö vastusti väitettä.

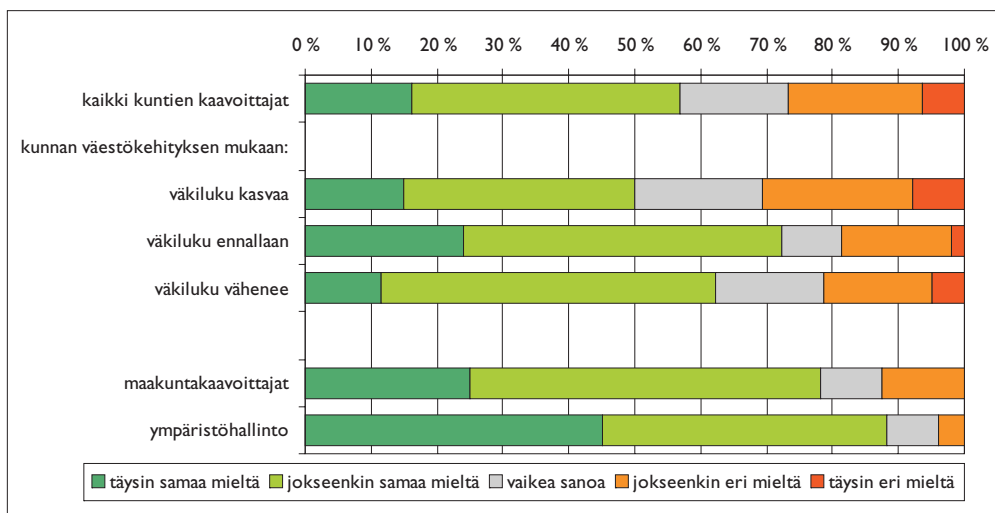
Kuva 28. "Rakentamista suoraan ohjaavia yleiskaavoja laaditaan liian laajoille alueille."



Väittämää kannatti puolet ympäristöhallinnon edustajista, mutta kuntien kaavoittajista vain alle viidennes. Kuntakaavoittajista väitettä vastusti noin 65 % vastaajista. Kuntakoko tai kunnan väestökehitys eivät selittäneet vastauksia.

Maakuntakaavoittajien enemmistö vastusti väitettä. Tiedustelimme myös vastaajien näkemyksiä rantarakentamisen ohjaamisesta. Suuri enemmistö kaikista vastaajaryhmistä oli sitä mieltä, että rantojen rakentamista tulisi nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella (väitteestä enemmän myöhemmin tässä luvussa).

Kuva 29. "Yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei käytetä riittävästi hyväksi erilaisissa suunnittelutilanteissa."

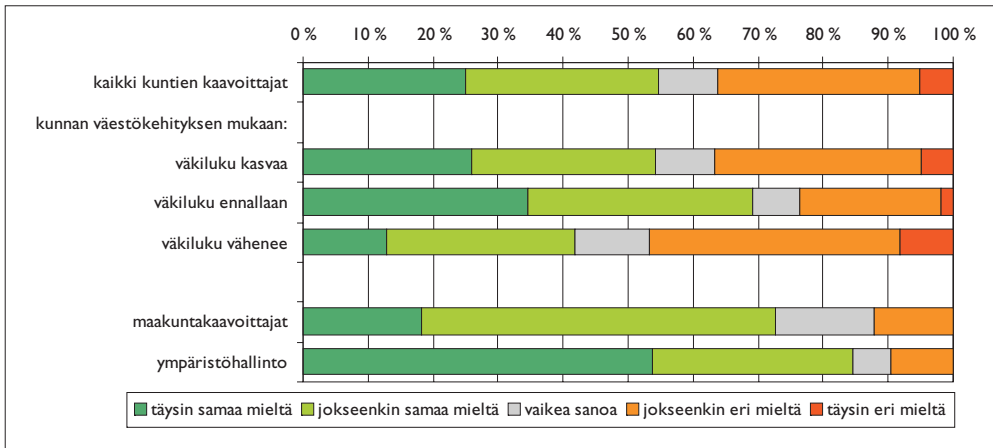


Väite sai runsaasti kannatusta kaikissa vastaajaryhmissä. Ympäristöhallinnon edustajat kannattivat väitettä lähes yksimielisesti. Myös maakuntakaavoittajista lähes 80 % hyväksyi väitteen. Kuntakaavoittajista hieman yli puolet oli väitteen kannalla. Väitettä kannatettiin hieman enemmän kunnissa, joissa väkiluku vähenee tai pysyy samana.

#### 4.5 Poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen käyttö

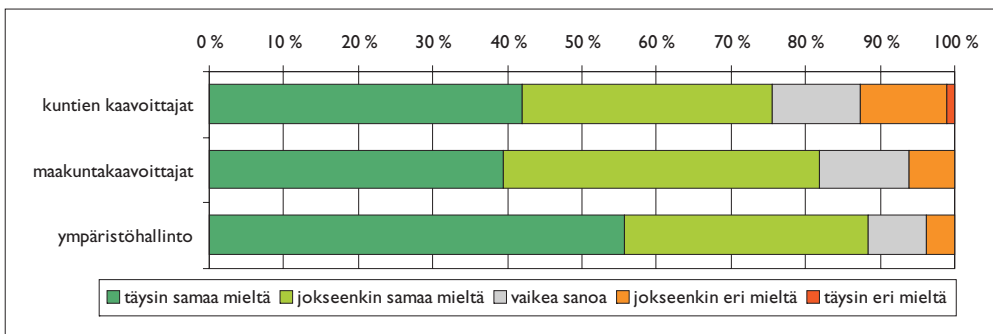
Yksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän joustavuutta lisäävä tekijä on poikkeamismenettelyjen (MRL 171–176 §) sekä suunnittelutarveratkaisujen (MRL 16 §) käyttömahdollisuus.

Kysyimme kahden väitteen muodossa vastaajien näkemyksiä yllä mainittujen menettelyjen käytöstä. Kaikkien vastaajaryhmien enemmistö oli sitä mieltä, että poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liikaa.



Kuva 30. "Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen."

Ympäristöhallinnon edustajat olivat väittämän kannalla kaikkein yleisimmin. 85 % vastaajista hyväksyi väitteen. Maakuntakaavoittajista sitä kannatti yli 70 %. Myös kuntakaavoittajista yli puolet oli väittämän kannalla. Kuntakaavoittajien vastauksissa oli kuitenkin eroja kunnan väestökehityksen perusteella. Kunnissa, joissa väkiluku vähenee, oltiin väittämän kannalla hieman harvemmin kuin kunnissa, joissa väkiluku kasvaa tai pysyy ennallaan.



Kuva 31. "Rantojen rakentamista tulisi nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella."

Väittämä, jonka mukaan rantojen rakentamista tulisi nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella, sai kaikissa vastaajaryhmissä suuren kannatuksen. Kuntien kaavoittajista yli 75 % oli väittämän kannalla. Maakuntakaavoittajista väitettä kannatti yli 80 % ja ympäristöhallinnosta lähes 90 %.

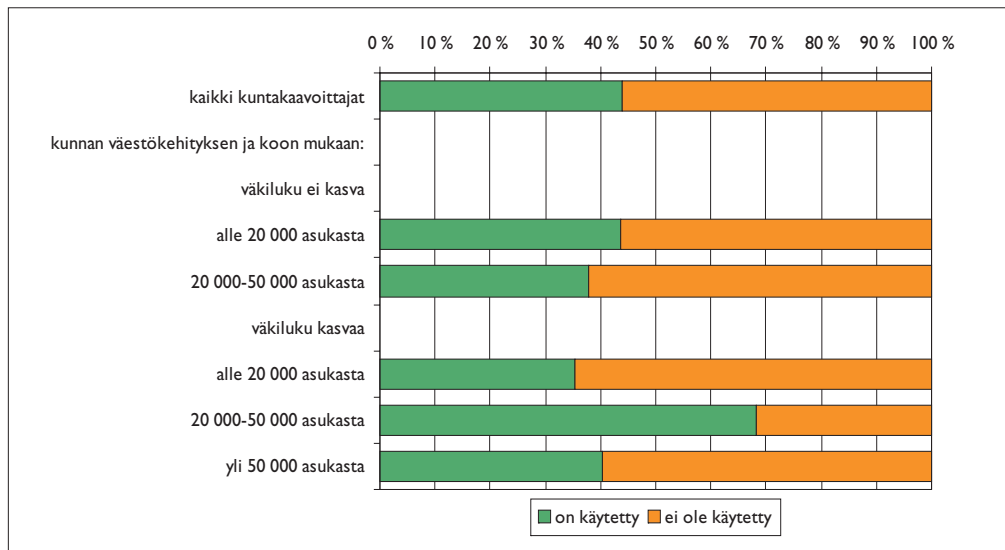
Kun kuntakaavoittajien vastaukset eroteltiin sen mukaan, sijaitseeko kunta rannikkomaakunnassa vai järviolueen maakunnassa, merkitsevää eroa kuntien välillä ei syntynyt. Myöskään kuntakoolla tai väestökehityksellä ei ollut vaikutusta kuntakaavoittajien vastauksiin rantojen rakentamisesta.

Asiantuntijatapaamisissa Oulussa ja Kuopiossa keskusteltiin poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen käytöstä. Esille nousi näkemyksiä, joiden mukaan näillä saatetaan romuttaa voimassaolevia, varsin uusiakin kaavoja ja niissä sovitut suunnitteluperiaatteita. Esimerkiksi kuntien kilpailu veronmaksajista voi johtaa tilanteeseen, jossa poikkeuslupia myönnetään runsaasti.

#### 4.6 Kaavoitusta täydentävät alueidenkäytön suunnittelun välineet

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän joustavuutta tarkasteltiin myös selvittämällä, kuinka paljon kunnissa käytetään yleiskaavallisiin kysymyksiin muita maankäyttösuunnitelmia kuin kaavoja. Tällaisia ovat esimerkiksi kaavarungot tai kaupunkirakennemallit. Kysyimme myös, minkä vuoksi näitä välineitä käytetään.

Kuva 32. Muiden maankäyttösuunnitelmien kuin kaavojen käyttö yleiskaavallisiin suunnittelukysymyksiin, % vastaajista.



Kaikista kuntakaavoittajista 44 % ilmoitti, että muita maankäyttösuunnitelmia oli käytetty. Eniten muita maankäyttösuunnitelmia on käytetty kasvavissa 20 000–50 000 asukkaan kunnissa. Näitten kuntien vastaajista lähes 70 % ilmoitti muita maankäyttösuunnitelmia käytetyn.

Kysyimme, millä välineillä yleiskaavallisia suunnittelukysymyksiä kunnissa ratkaistaan.

**Millä välineillä seuraavissa tilanteissa alueellasi ratkaistaan yleiskaavallisia suunnittelukysymyksiä?**

**koko kunnan maankäyttö**

|  |    |
|--|----|
| oikeusvaikutteisella yleiskaavalla                   | 48 |
| oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla               | 34 |
| asemakaavalla  | 3  |
| muilla maankäyttösuunnitelmilla kuten kaavarungoilla | 12 |
| 13 % ei merkinnyt mitään kohtaa                      |    |

**keskustan kehittäminen**

|  |    |
|--|----|
| oikeusvaikutteisella yleiskaavalla                   | 24 |
| oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla               | 10 |
| asemakaavalla  | 68 |
| muilla maankäyttösuunnitelmilla kuten kaavarungoilla | 17 |
| 5 % ei merkinnyt mitään kohtaa                       |    |

**kylien kehittäminen**

|  |    |
|--|----|
| oikeusvaikutteisella yleiskaavalla                   | 39 |
| oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla               | 17 |
| asemakaavalla  | 7  |
| muilla maankäyttösuunnitelmilla kuten kaavarungoilla | 17 |
| 29 % ei merkinnyt mitään kohtaa                      |    |

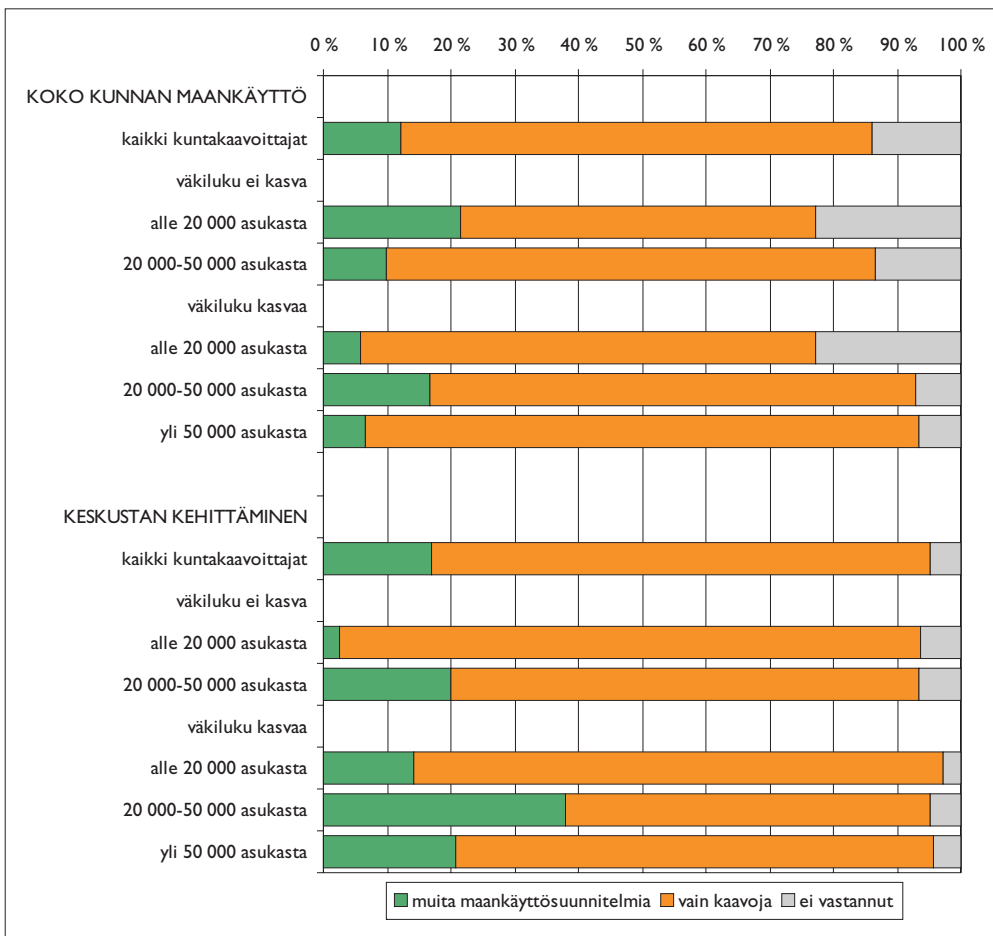
**muun maaseutualueen rakentamisen ohjaus**

|  |    |
|--|----|
| oikeusvaikutteisella yleiskaavalla                   | 29 |
| oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla               | 20 |
| asemakaavalla  | 1  |
| muilla maankäyttösuunnitelmilla kuten kaavarungoilla | 21 |
| 34 % ei merkinnyt mitään kohtaa                      |    |

**rantojen suunnittelu**

|  |    |
|--|----|
| oikeusvaikutteisella yleiskaavalla                   | 54 |
| oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla               | 17 |
| asemakaavalla  | 30 |
| muilla maankäyttösuunnitelmilla kuten kaavarungoilla | 6  |
| 12 % ei merkinnyt mitään kohtaa                      |    |

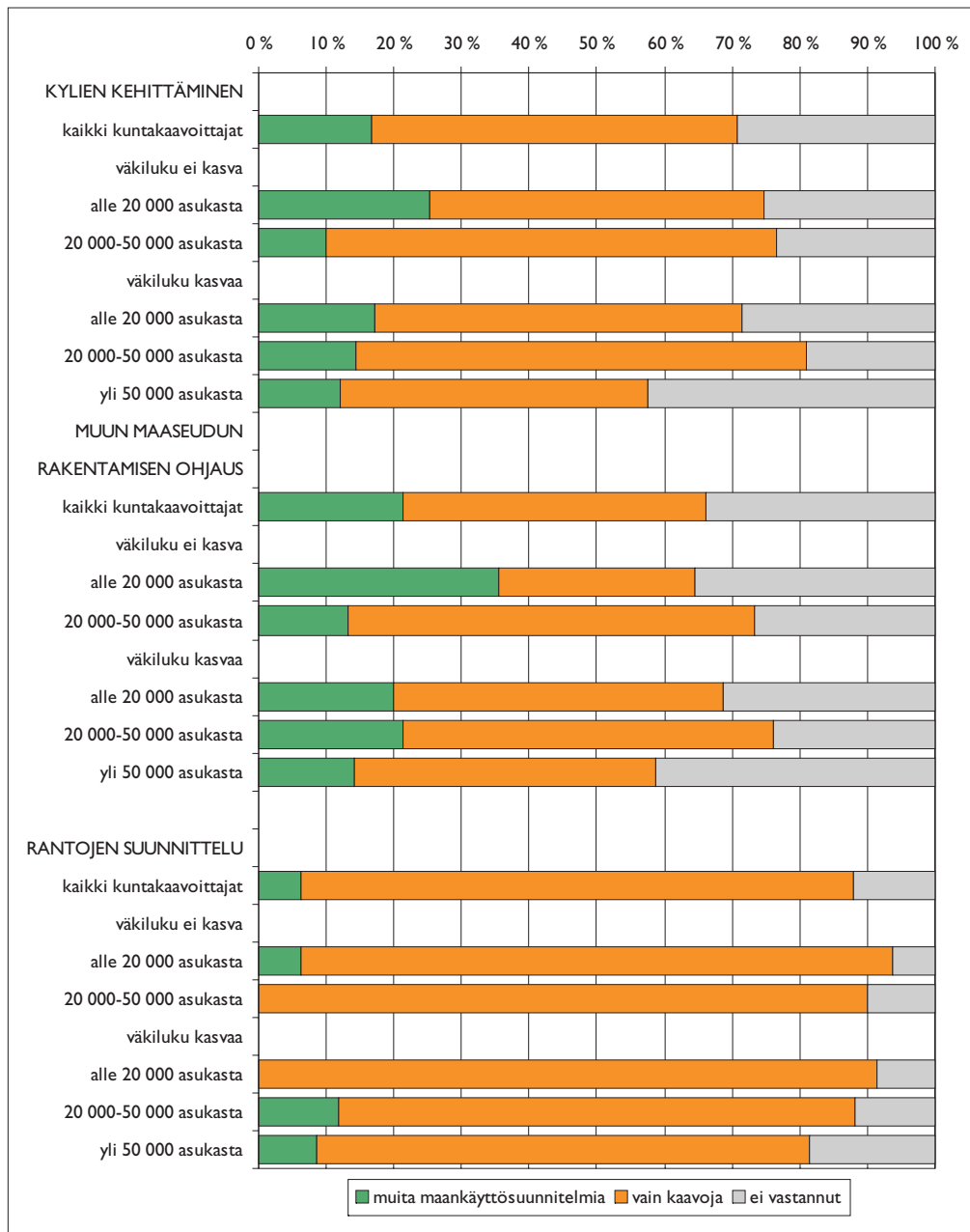
Kysymys osoittautui hieman epäonnistuneeksi, sillä siitä jäi pois olennaisia vastausvaihtoehtoja. Vaihtoehdot "ei millään" ja "maakuntakaavalla" olisivat luultavasti lisänneet vastaajien osuutta. Nyt osa vastaajista jätti vastaamatta kysymykseen kokonaan.



Kuva 33. Kaavojen/muiden maankäyttösuunnitelmien käyttö eri suunnittelukysymyksiin kunnan väestökehityksen ja väkiluvun mukaan, % kuntakaavoittajista.

Koko kunnan alueidenkäyttöä koskevia suunnittelukysymyksiä ratkotaan kunnissa pääasiassa oikeusvaikutteisilla (48 % vastaajista) tai oikeusvaikutuksettomilla (34 % vastaajista) yleiskaavoilla. Muita maankäyttösuunnitelmia ilmoitti käytetyn 12 % vastaajista. Muita maankäyttösuunnitelmia kuin kaavoja oli käytetty eniten ei-kasvavissa pienissä kunnissa.

Keskustojen kehittämiseen käytetään kunnissa pääasiassa asemakaavaa. Näin vastasi 68 % vastaajista. 17 % vastaajista ilmoitti, että muita maankäyttösuunnitelmia oli käytetty. Eniten keskustojen kehittämiseen oli käytetty muita maankäyttösuunnitelmia kasvavissa 20 000–50 000 asukaan kunnissa. Yli 50 000 asukaan kuntien vastaajista viides ilmoitti muita maankäyttösuunnitelmia käytetyn.

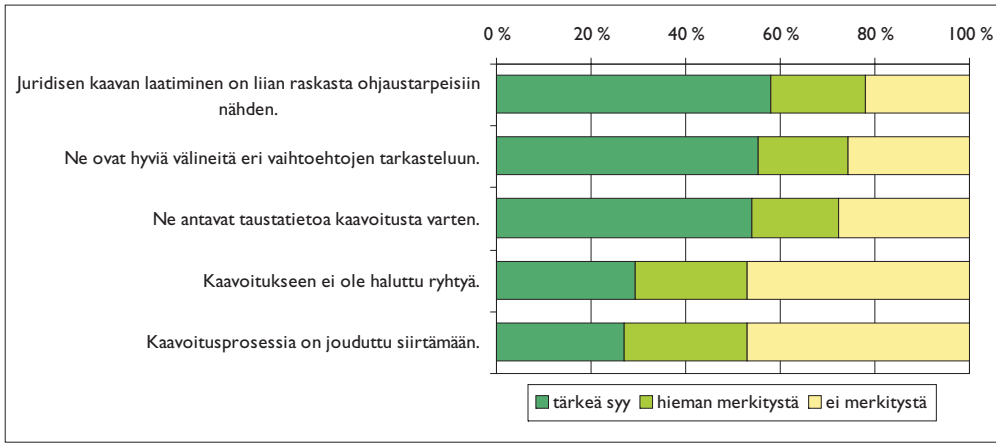


Kuva 34. Kaavojen/muiden maankäyttösuunnitelmien käyttö eri suunnittelukysymyksiin kunnan väestökehityksen ja väkiluvun mukaan, % kuntakaavoittajista.

Kyliä kehittämiseen ilmoitettiin eniten käytetyn oikeusvaikutteista yleiskaavaa (39 % vastaajista). Muita maankäyttösuunnitelmia ilmoitti käytetyn 17 % vastaajista. 29 % vastaajista ei merkinnyt tähän mitään kohtaa. Eniten muita maankäyttösuunnitelmia on käytetty ei-kasvavissa alle 20 000 asukkaan kunnissa.

Muun maaseutualueen (pääasiassa tarkoitettiin haja-asutusaluetta) rakentamisen ohjaukseen ei kolmannes vastaajista hyväksynyt mitään annetuista vaihtoehdoista. Oikeusvaikutteista yleiskaavaa ilmoitti käytetyn 29 % vastaajista, oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa 20 % vastaajista. Muita maankäyttösuunnitelmia ilmoitti käytetyn 21 % vastaajista. Eniten muita maankäyttösuunnitelmia on käytetty ei-kasvavissa pienissä kunnissa.

Rantojen suunnitteluun käytetään vastaajien mukaan pääasiassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa (54 %) vastaajista sekä asemakaavaa (30 % vastaajista). Muita maankäyttösuunnitelmia ilmoitti rantojen suunnittelussa käytetyn vain 6 % vastaajista. 12 % ei ilmoittanut tässä mitään kohtaa.



Kuva 35. Minkä vuoksi muita maankäyttösuunnitelmia kuin kaavoja on käytetty? Kuntakaavoittajien vastaukset.

Kysyimme vielä, minkä vuoksi muita maankäyttösuunnitelmia käytetään. Yleisimmäksi syyksi mainittiin se, että juridisen kaavan laatiminen on liian raskasta ohjaustarpeeseen nähden. Lähes yhtä usein mainittiin, että ne ovat hyviä välineitä eri vaihtoehtojen tarkasteluun. Ne antavat myös taustatietoa kaavoitusta varten. Kukin näistä vaihtoehdoista oli yli puolella vastanneita ”tärkeä syy”.

Noin kolmannes vastaajista piti tärkeänä syynä sitä, että kaavoitukseen ei oltu haluttu ryhtyä tai että kaavoitusta oli jouduttu siirtämään. Osuudet on laskettu niistä, jotka vastasivat tähän kysymykseen. Heitä oli vajaa puolet (47 %) kuntakaavoittajista.

### Yhteenveto

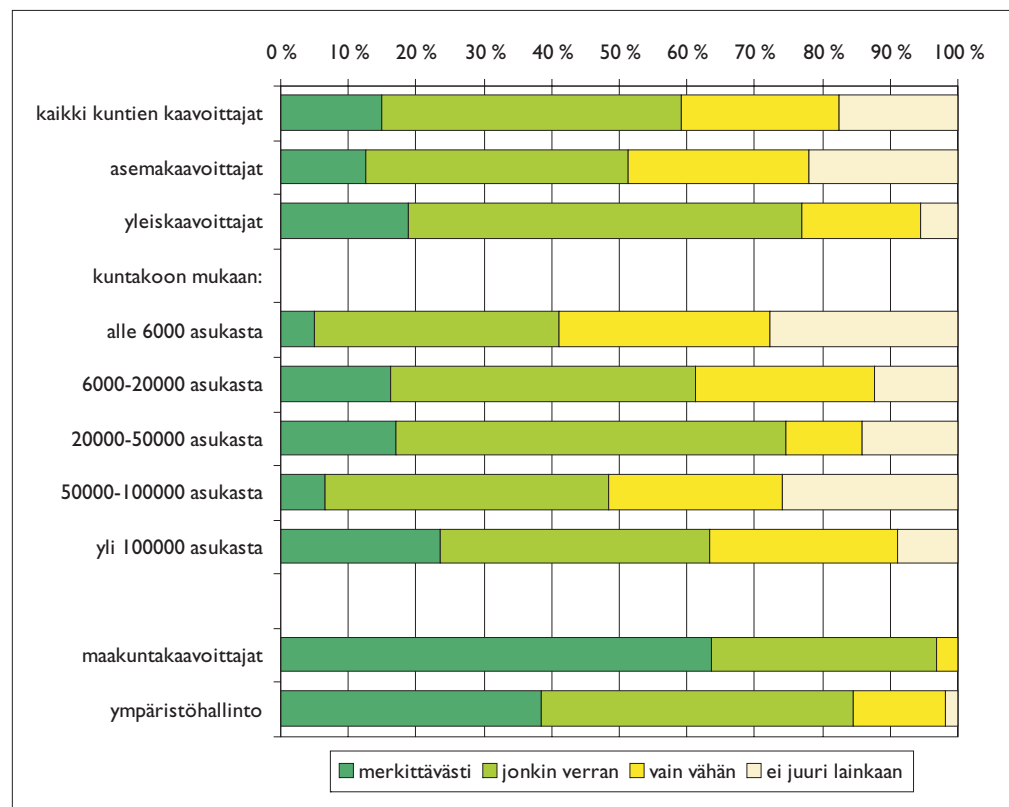
- Maakuntakaavojen roolin entiseen seutukaavaan verrattuna nähdään selkiytyneen MRL:n myötä.
- Vanhentuneet kaavat tai keskeneräiset kaavaprosessit vähentävät ohjauksen toimivuutta ja aiheuttavat paineita muiden kaavatasojen kaavoitukselle.
- Sisältövaatimusten nähtiin selkiyttäneen eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa. Erityisesti maakuntakaavoittajat näkevät sisältövaatimusten tässä suhteessa olleen hyödyllisiä.
- Rakennetun ympäristön, kulttuuriympäristön ja luonnonarvojen vaaliminen painottuivat erityisesti asema- ja yleiskaavatasolla, yhdyskuntarakentamiseen liittyvät kysymykset painottuivat maakuntakaavatasolla.
- Kaavajärjestelmältä toivotaan joustavuutta, mutta toisaalta kaavatasoilla on omat roolinsa, joita ei haluta liiaksi venyttää.
- Vaihekaavoilla voidaan lisätä maakuntakaavan mahdollisuuksia reagoida ajankohtaisiin suunnittelukysymyksiin.
- Yhteistyötä eri kaavatasojen välillä pidetään tärkeänä ja toivottaisiin lisää.
- Poikkeamiset lisäävät järjestelmän joustavuutta, mutta niitä käytetään silloinkin, kun kaavoitus olisi tarpeen.

# 5

## Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on koettu hyödyllisiksi erityisesti maakuntakaavoituksessa

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat maankäyttö- ja rakennuslain mukanaan tuoma uusi alueidenkäytön ohjausväline. Niiden tarkoitus on linjata valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Valtioneuvoston päätös tavoitteista tuli lainvoimaiseksi marraskuussa 2001. MRL 24 §:n mukaan VAT:t on otettava huomioon ja niiden toteuttamista on edistettävä valtion viranomaisten toiminnassa, maakuntien suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa. Kun otetaan huomioon tavoitteiden sisältö, on selvää, että maakuntakaavoituksen rooli painottuu niiden toteuttamisessa.

AKSU-selvityksen perusteella kokemukset osoittautuivat pääosin myönteisiksi. Erityisesti maakuntakaavoittajat, mutta myös ympäristöhallinnon edustajat ovat kokeneet VAT:t hyödyllisiksi. Kuntakaavoituksessa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät ole tulleet samassa määrin esille.



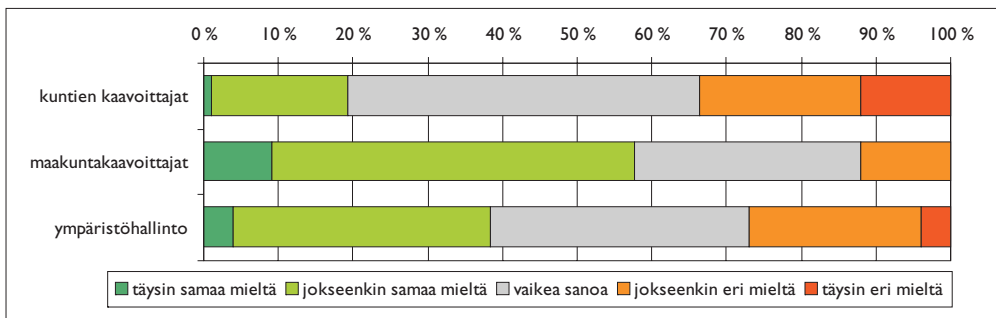
Kuva 36. Missä määrin kokemuksesi mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat olleet mukana kaavoituksessa työskentelyalueellasi?

Kysyimme ensin, missä määrin VAT:t ovat olleet esillä kaavoituksessa. Maakuntakaavoittajista melkein kaksi kolmannesta vastasi, että ne ovat olleet esillä merkittävästi. Kolmannes maakuntakaavoittajista vastasi, että ne ovat olleet esillä jonkin verran. Ympäristöhallinnon edustajat vastasivat VAT:n olleen esillä hieman vähemmän.

Kuntien kaavoittajista vain 15 % vastasi niiden olleen esillä merkittävästi ja 44 % jonkin verran. Asemakaavoittajat vastasivat niiden olleen esillä vähemmän

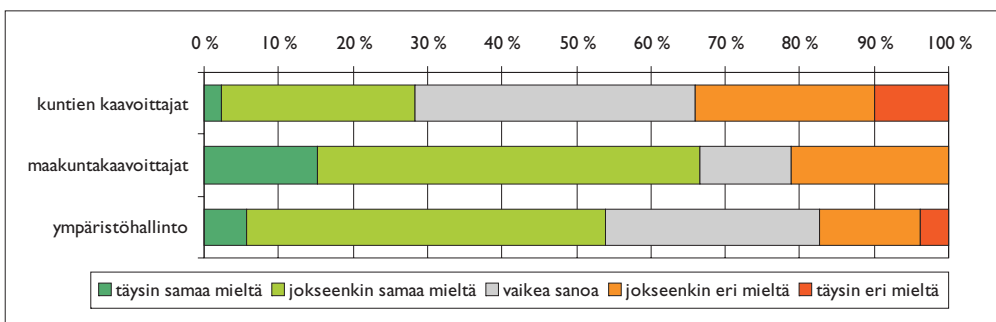


kuin yleiskaavoittajat. Kuntakoon mukaan eriteltynä on havaittavissa, että VAT:t ovat olleet ”merkittävästi” esillä eniten suurissa kaupungeissa ja vähiten pienissä kunnissa. Riippuvuus kuntakokoon ei kuitenkaan ollut kovin johdonmukainen.



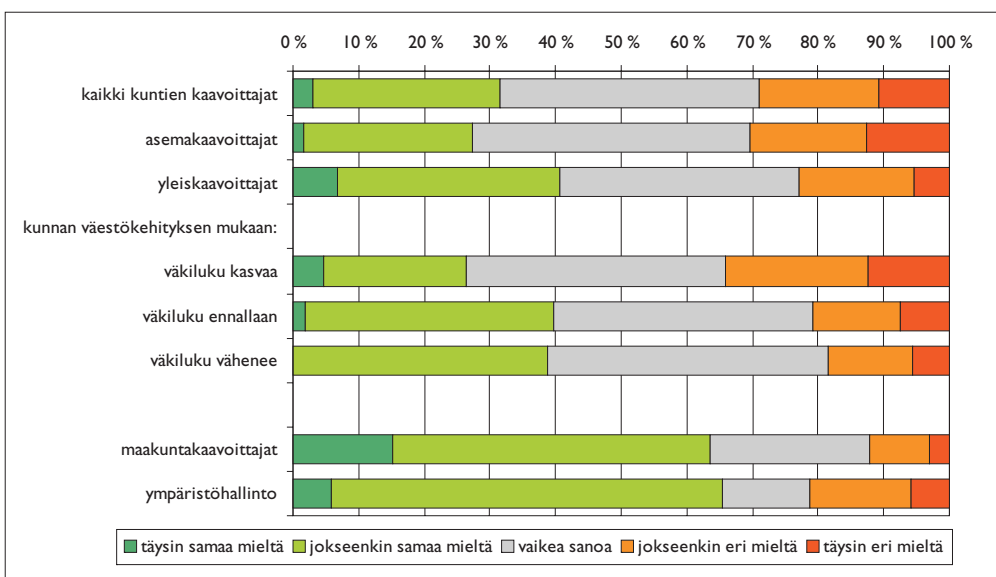
Kuva 37. ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat parantaneet kaavojen laatua.”

Maakuntakaavoittajista yli puolet katsoi, että VAT:t ovat parantaneet kaavojen laatua ja vain harvat olivat eri mieltä. Kuntakaavoittajista sen sijaan vain viidennes hyväksyi väitteen. Varsin moni eli noin puolet kuntakaavoittajista vastasi ”vaikea sanoa”. Ympäristöhallinnon edustajat sijoittuivat näiden ryhmien välimaastoon. 40 % oli sitä mieltä, että VAT:t ovat parantaneet kaavojen laatua ja vajaat 30 % oli eri mieltä.



Kuva 38. ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin.”

Maakuntakaavoittajista kaksi kolmasosaa ja yli puolet ympäristöhallinnon edustajista hyväksyi väitteen, jonka mukaan VAT:t ovat auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin. Noin viidennes maakuntakaavoittajista vastusti väitettä. Kuntakaavoittajista väittämää kannatti noin 30 % ja vastusti hieman useampi. Yli kolmannes ei osannut ottaa lainkaan kantaa.

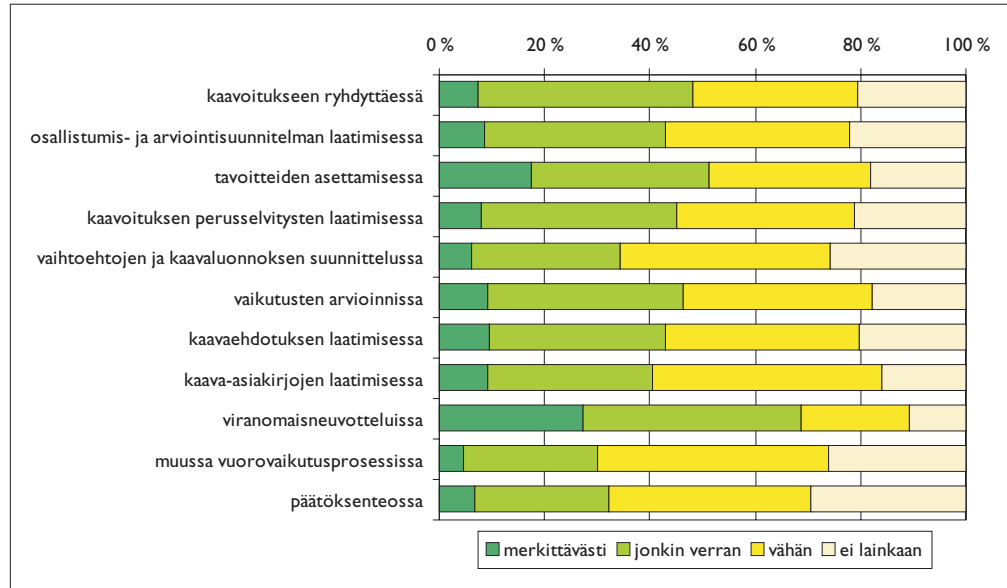


Kuva 39. ”Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat selkeyttäneet kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa.”

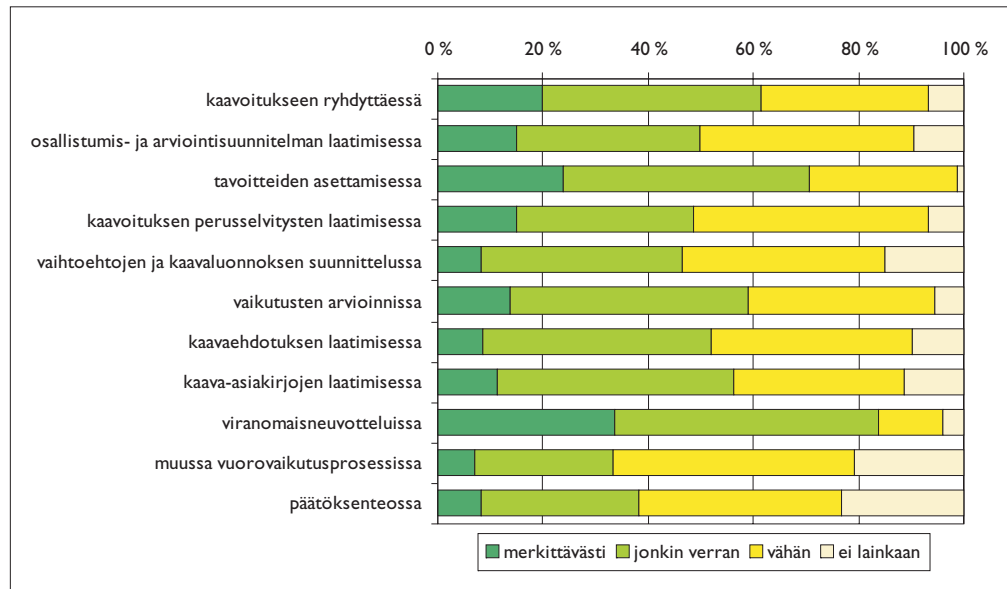
Myös tämän väittämän kannalla olivat maakuntakaavoittajat ja ympäristöhallinnon edustajat varsin yleisesti, noin kaksi kolmasosaa molemmista ryhmistä. Hyvin harva näiden ryhmien edustajista vastusti väitettä. Kuntakaavoittajista väitteen hyväksyi vain noin kolmannes. Suuri osa, noin 40 % kuntakaavoittajista, ei osannut ottaa kantaa väitteeseen.

Yleiskaavoittajista väitettä kannatti suurempi osuus (noin 40 %) kuin asema-kaavoittajista (noin 30 %). Kasvukunnissa väitettä kannatettiin harvemmin kuin muissa kunnissa. Kuntakoko ei selittänyt vastauksia VAT-väittämiin.

Kysyimme myös, missä vaiheessa kaavoitusprosessia VAT:t ovat olleet erityisesti esillä ja vaikuttamassa. Kaikkien ryhmien vastaukset olivat samansuuntaiset.

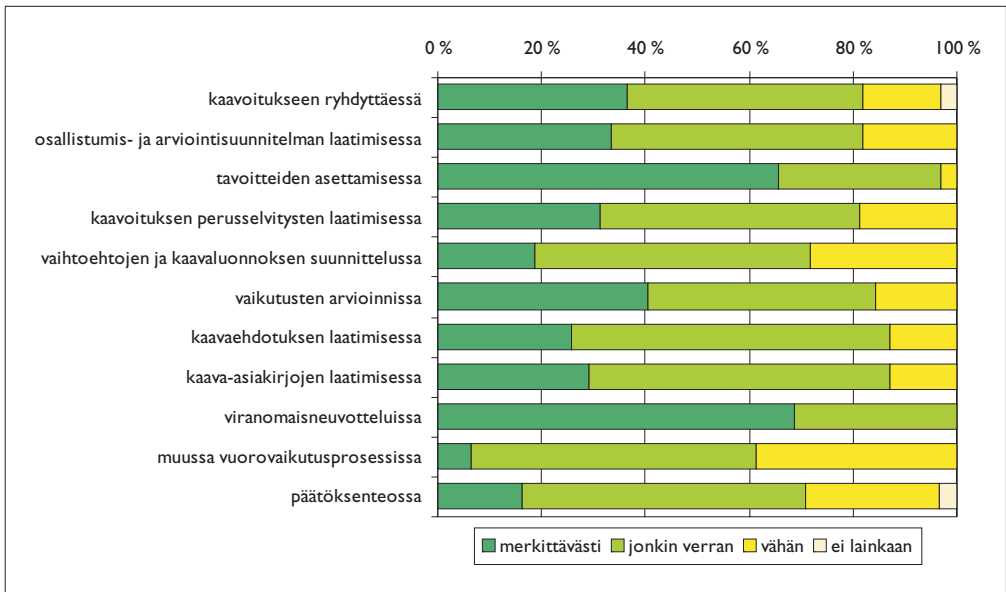


Kuva 40. Asemakaavoittajien vastaukset.

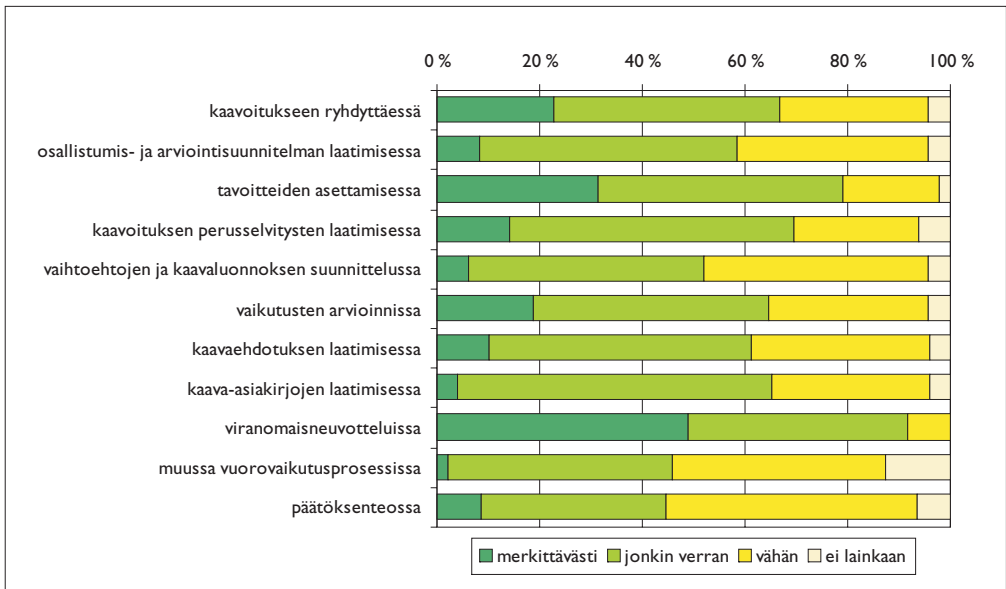


Kuva 41. Yleiskaavoittajien vastaukset.

Kuvat 40-43. Miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet kaavoituksen eri vaiheissa?



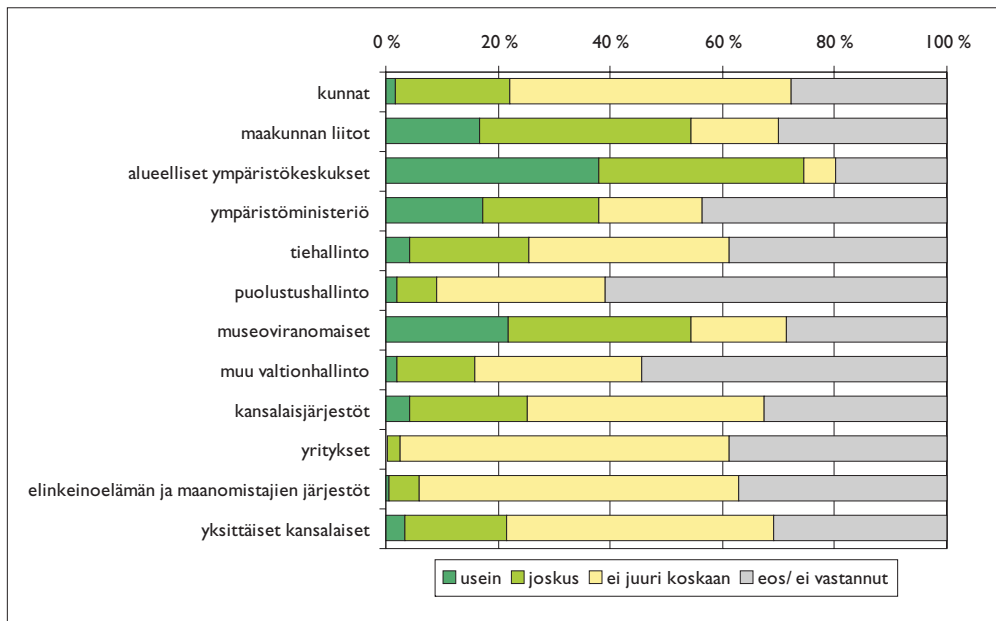
Kuva 42. Maakuntakaavoittajien vastaukset.



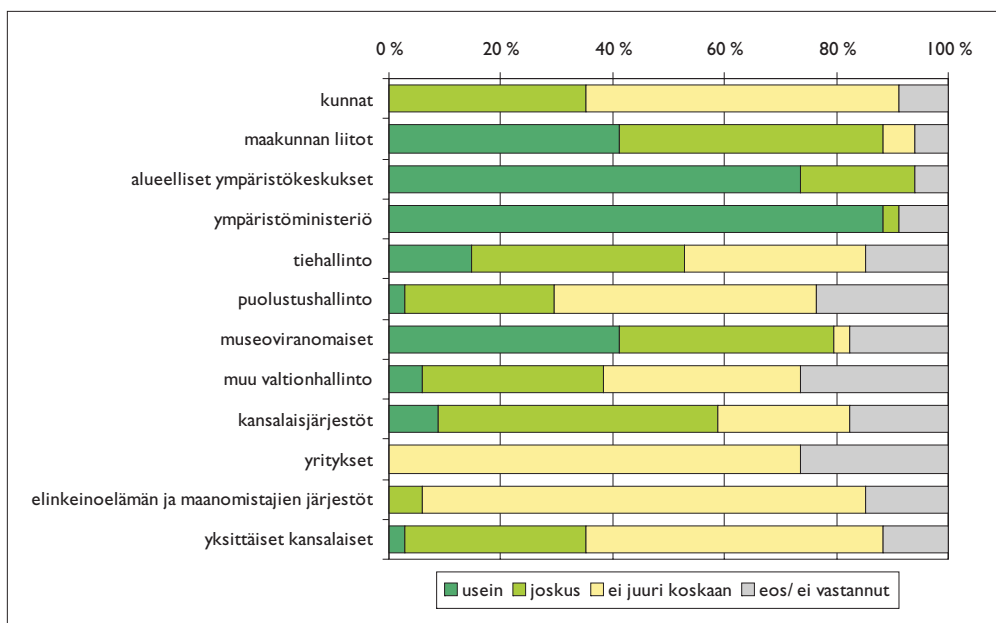
Kuva 43. Ympäristöhallinnon vastaukset.

Kaikkien ryhmien vastausten perusteella VAT:t näyttäisivät olleen mukana erityisesti kaavoituksen alkuvaiheessa, jolloin kaavan tavoitteita on asetettu. Lisäksi ne ovat olleet vaikuttamassa erityisesti viranomaisneuvotteluissa. Muussa vuorovaikutusprosessissa VAT:t eivät sen sijaan ole vaikuttaneet paljon. Vastauksissa on nähtävissä myös se, että VAT:t ovat vaikuttaneet eniten maakuntakaavoituksessa ja vähiten asemakaavoituksessa. Useimpien maakuntakaavoittajien mielestä VAT:t ovat olleet mukana maakuntakaavoituksen kaikissa vaiheissa vähintäänkin "jonkin verran".

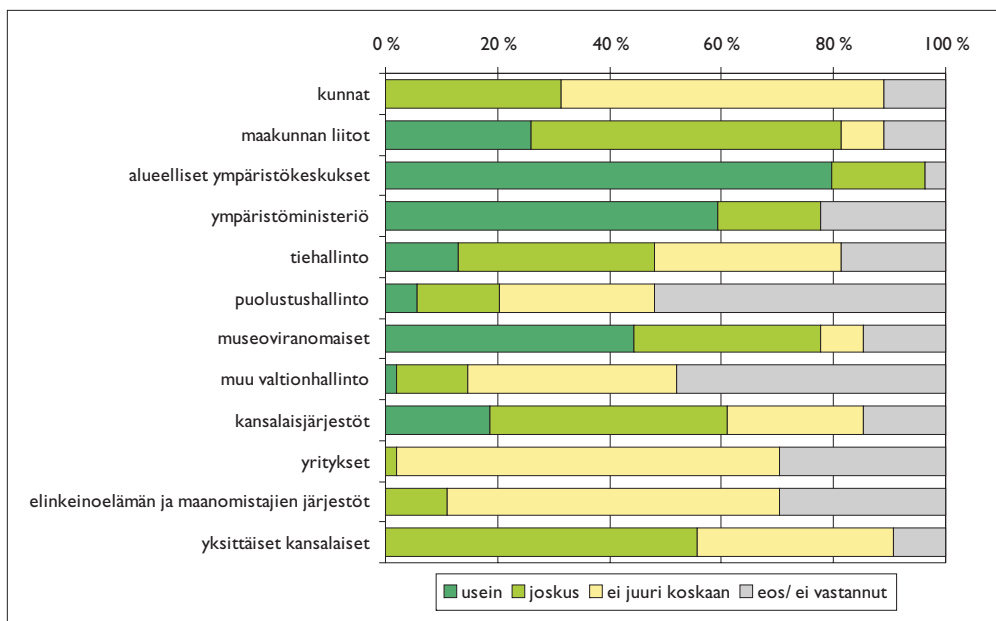
Kuvat 44-46. Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin?



Kuva 44. Kuntakaavoittajien vastaukset.

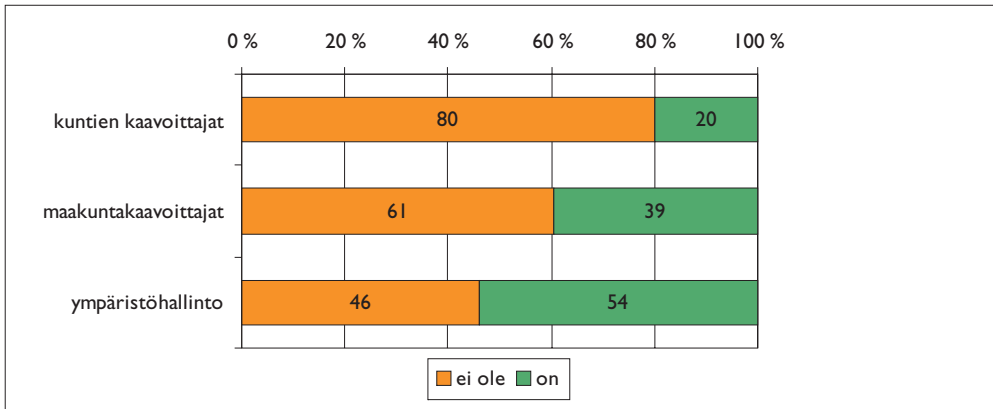


Kuva 45. Maakuntakaavoittajien vastaukset.



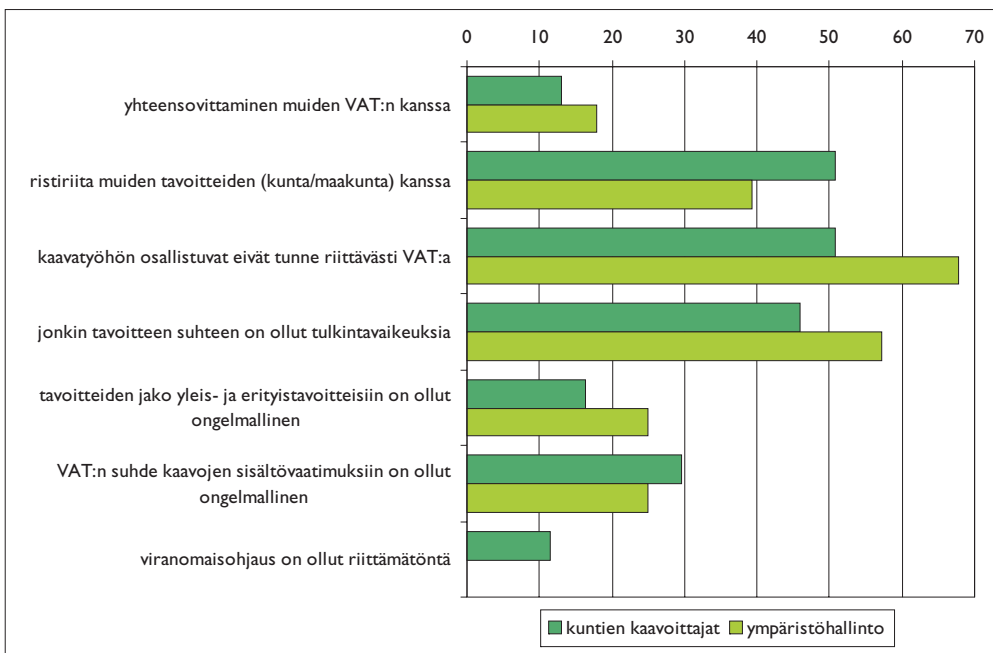
Kuva 46. Ympäristöhallinnon vastaukset.

Ketkä sitten valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ovat nostaneet esille ja vedonneet niihin? Tässäkin eri vastaajaryhmien vastaukset ovat samansuuntaiset. Kaikkien vastaajaryhmien mukaan eniten VAT:iin ovat vedonneet ympäristöhallinnon edustajat eli alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristöministeriö. Lisäksi VAT:iin ovat melko aktiivisesti vedonneet maakuntien liitot, museoviranomaiset ja jossain määrin kansalaisjärjestöt sekä yksittäiset kansalaiset. Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaukset ovat melko lähekkäin toisiaan. Kuntakaavoittajien mukaan VAT:iin on vedottu vähemmän, mutta samat ryhmät nousevat vastauksissa esille.



Kuva 47. Onko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittynyt työskentelyalueellasi merkittäviä ongelmia?

Kysyimme myös, onko VAT:n soveltamiseen liittynyt merkittäviä ongelmia. Kunta- ja maakuntakaavoittajista suurin osa vastasi, ettei merkittäviä ongelmia ole ollut. Kuntakaavoittajista tätä mieltä oli 80 % ja maakuntakaavoittajista noin 60 %. Ympäristöhallinnon edustajista 54 % vastasi, että merkittäviä ongelmia oli ollut. Vastauksia selittänee ainakin se, että ympäristöhallinnon edustajilla on laaja työskentelyalue. He ovat tekemisissä monien kuntien kanssa. Kuntien edustajat taas vastaavat lähinnä oman kuntansa näkökulmasta.



Kuva 48. Jos ongelmia on ollut, niin mistä ne ovat johtuneet?

Ongelmia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisessa ovat eniten aiheuttaneet nämä kolme asiaa: Ensinnäkin se, että kaavatyöhön osallistuneet eri osallisryhmät eivät ole tunteneet riittävän hyvin VAT:a. Niistä kuntakaavoittajista, jotka näkivät ongelmia ilmenneen, yli 50 % piti tätä ongelmana. Vastanneis-

ta ympäristöhallinnon edustajista tämän näki syyksi noin 70 %. Ongelma on luultavasti korostunut VAT:n ollessa vielä melko tuoreita. Niiden voimaantumisen jälkeen niitä on tietyllä alueella ehkä ehditty soveltaa vasta yhdessä kaavaprosessissa (maakuntakaavassa tai yleiskaavassa).

Toiseksi ongelmaksi esille nousivat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (tai jonkin tietyn tavoitteen) tulkintavaikeudet. Ympäristöhallinnon edustajista tämän nimesi lähes 60 % niistä, jotka näkivät ongelmia ilmenneen. Kysymykseen vastanneista kuntakaavoittajista reilut 45 % piti tulkintavaikeuksia ongelmien syynä.

Kolmanneksi ongelmaksi mainittiin se, että VAT:t ovat olleet ristiriidassa muiden, esimerkiksi paikallisten tavoitteiden kanssa. Vastanneista kuntakaavoittajista yli puolet ilmoitti tämän ongelman syyksi. Vastanneista ympäristöhallinnon edustajista alle 40 % piti tätä ongelmana.

Muitakin syitä VAT:n soveltamisen ongelmiin nimettiin, mutta nämä eivät olleet kovin merkittäviä. Viranomaisohjauksen riittämättömyyttä piti ongelmien syynä vain noin 10 % kuntakaavoittajista.

Maakuntakaavoittajista tähän kysymyssarjaan vastasi vain 14 henkilöä. Heidän vastauksissaan korostuivat tavallisimpina ongelmina aivan samat kuin muidenkin ryhmien vastauksissa, nimittäin luettelon toinen, kolmas ja neljäs kohta. Useimmin mainittiin se, että VAT:t olivat olleet ristiriidassa paikallisen tavoitteen tai tavoitteiden kanssa.

Kysyimme valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisen ongelmista myös avokysymyksellä. Ongelmien syitä mainittiin monia, mutta yleisin mainittu syy oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yleispiirteisyys. Myös tulkintaristiriidat nousivat vastauksissa esille.

Toisena avokysymyksenä kysyimme, mihin yksittäiseen tavoitteeseen ongelmat ovat liittyneet. Eniten yksittäisiä mainintoja saivat kulttuuriympäristöön liittyvät tavoitteet. Myös yhdyskuntarakenteen eheyttäminen mainittiin usein. Muutamissa vastauksissa mainittiin mm. turvetuotanto, Malmin lentokenttä sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet ja näiden rajaukset.

Lopuksi pyysimme vastaajia kertomaan hyviä tai huonoja esimerkkejä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisesta. Tässä muutamia vastauksia:

”Maakuntakaavan perusselvityksiin voidaan hyvin perustella maakunnallinen maise- ma- ja kulttuurialueselvitys VAT:n perusteella. Muuten voisi olla hankalaa saada aikaa. Myös ... vesistöalueen suunnitteluun VAT:sta on apua. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on myös tehokas VATTI.” (maakuntakaavoittaja)

”Lisäkommentti VAT:iin. Niiden käyttö on ollut jollakin tavalla pakonomaista, ne on ikään kuin liimattu päälle loppusuoralla. Ei ole löydetty elävää ja vaikuttavaa tapaa, sellaista joka oikeasti muuttaisi sisältöä. Kaavan hyvä lopputulos ei ole kiinni MRL:sta, vaan siitä, että suunnitelmat ja todellisuus kohtaavat oikealla tavalla. MRL:n noudattaminen suuntaa kaavoitusta hyvään suuntaan, mutta ei ratkaise laadullisia ongelmia. Useimmiten kyse on luovasta prosessista, jossa määräykset ja kriteerit on sisäistetty jonnekin alitajuntaan ja toimivat sieltä. Haluaisin että hyvän lopputuloksen merkitys ja ihan konkreettinen ympäristö nähtäisiin tärkeimpänä, ei lain tulkinta. Ehkä myös lain ja todellisuuden suhdetta pitäisi tutkia. (ympäristöhallinnon edustaja)

”Ne (VAT:t) ovat aika teoreettisia ja vaikeasti käytännön kaavoitukseen sovellettavia asioita. Nehän pitäisi näkyä maakuntakaavoissa. (asemakaavoittaja)

”Niistä (VAT:sta) on ollut retorista apua vuorovaikutustilanteissa, kun huijaa vähän ja poimii niistä esim. vain yhden. Sillä monestihan ne lyövät toisiaan korville ja käyvät myös vasta-argumentiksi.” (yleiskaavoittaja)

”VATit ovat erittäin tärkeä työkalu viranomaisille!” (ympäristöhallinnon edustaja)

## **Yhteenveto**

- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettu vastaan positiivisesti erityisesti maakuntakaavoituksessa ja ympäristöhallinnon piirissä.
- Ne palvelevat erityisesti kaavojen tavoitteiden asettelua ja jäsentävät viranomaisneuvotteluja.
- VAT:t ovat olleet esillä erityisesti maakuntakaavoituksessa. Kuntakaavoituksessa VAT:t ovat olleet esillä sitä enemmän, mitä suuremmasta kunnasta ja laaja-alaisemmasta kaavasta on ollut kyse.
- Ongelmia ovat aiheuttaneet
  - VAT:n ja paikallisten tavoitteiden väliset ristiriidat
  - tulkintavaikeudet
  - VAT:n vähäinen tunnettuus, koska ne ovat vielä melko uusi suunnittelun ohjausväline.

# 6

## Kokemukset selvityksistä, vaikutusten arvioinnista ja vuorovaikutuksesta ovat ristiriitaisia

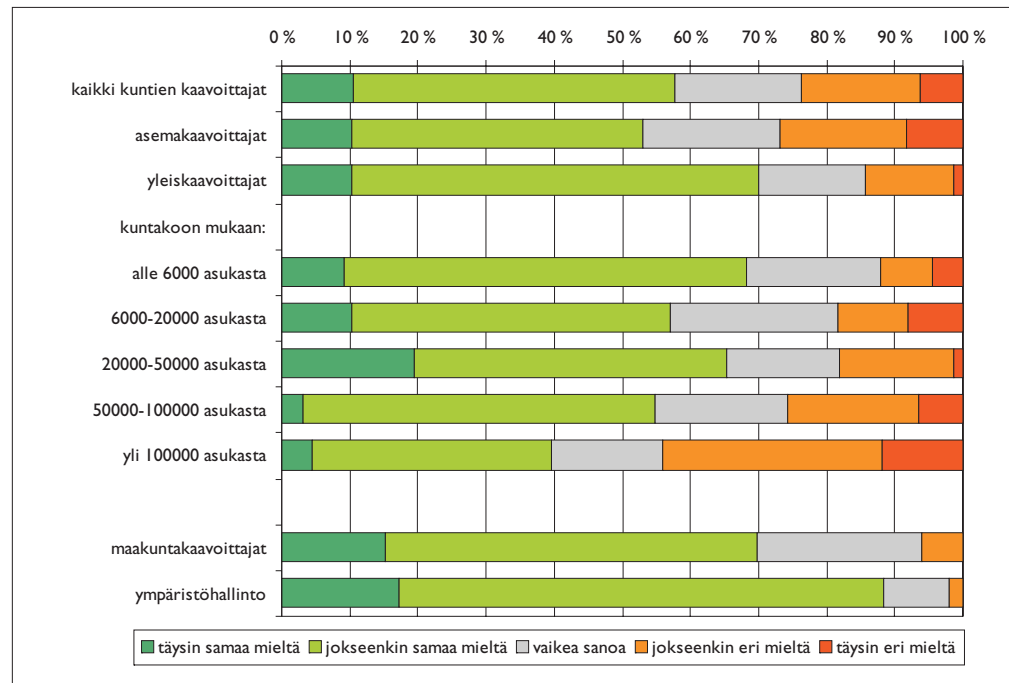
Selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutuksen rooli on korostunut MRL:ssä. Tämän raportin luvussa 4.2 on jo esitetty tuloksia siitä, voidaanko eri kaavatasoilla hyödyntää samoja selvityksiä ja toisaalta, ovatko selvitystarpeet eriytyneet kaavatasojen työnjakoa vastaaviksi. Lisäksi on esitetty, mitä selvityksiä on parhaiten voitu hyödyntää eri kaavatasojen välisessä yhteistyössä.

Tässä luvussa tarkastellaan selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutuksen merkitystä osana kaavaprosessia. Arvioidaan myös näiden vaikutusta kaavoitusprosessin ennakoitavuuteen.

### 6.1 Selvitykset osana kaavoitusprosessia

Selvityksiä, vaikutusten arviointia ja vuorovaikutusta koskevat tulokset ovat osin ristiriitaisia keskenään. Selvityksiä, vaikutusten arviointia ja vuorovaikutusta pidetään tärkeinä, mutta toisaalta ne koetaan työläiksi ja resursseja vieviksi. Lisäksi eri kaavatasoilla tehdään päällekkäisiä selvityksiä.

Selvitimme suhtautumista selvityksiin, vaikutusten arviointiin ja vuorovaikutukseen väitteiden avulla.

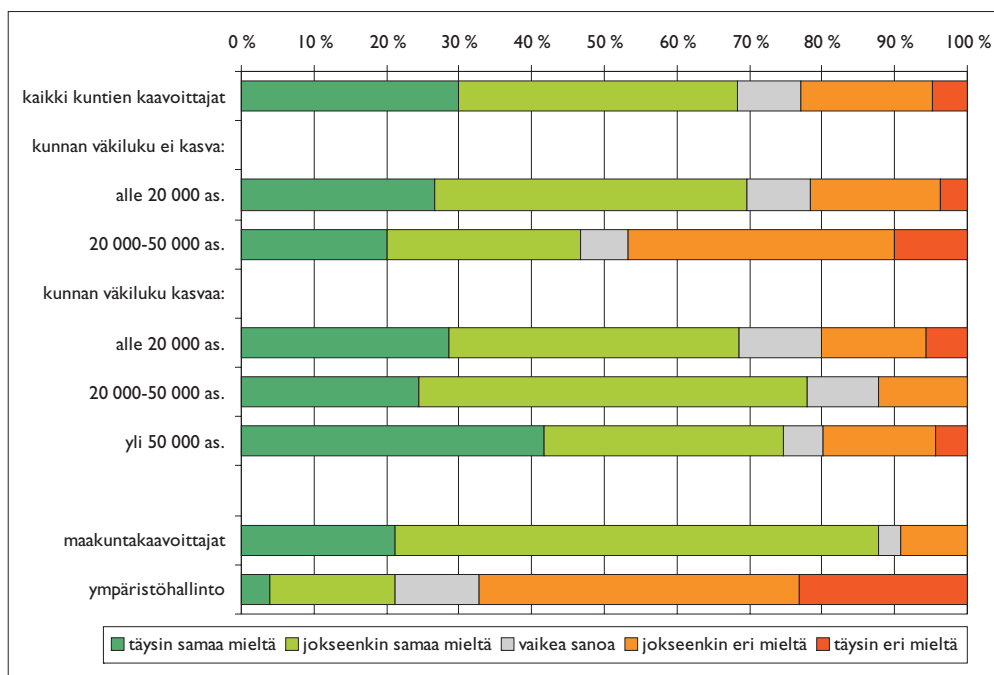


Kuva 49. "Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus ovat parantaneet kaavojen sisältöä."

Väitteeseen, jonka mukaan MRL:n edellyttämät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus ovat parantaneet kaavojen sisältöä, suhtauduttiin keskimäärin positiivisesti. Ympäristöhallinnon edustajat olivat väitteen kannalla lähes yksimielisesti. Lähes 90 % hyväksyi väitteen eikä kukaan ollut eri mieltä. Maakuntakaavoittajista väitteen hyväksyi myös reilu enemmistö, 70 % vastaajista.



Kuntakaavoittajista väitteen hyväksyivät erityisesti yleiskaavoittajat, joista 70 % kannatti väitettä. Asemakaavoittajista väitettä kannatti noin puolet (53 %). Kuntakoko selitti mielipiteitä. Mitä suuremmasta kaupungista oli kyse, sen harvemmin oltiin väitteen kanssa samaa mieltä.

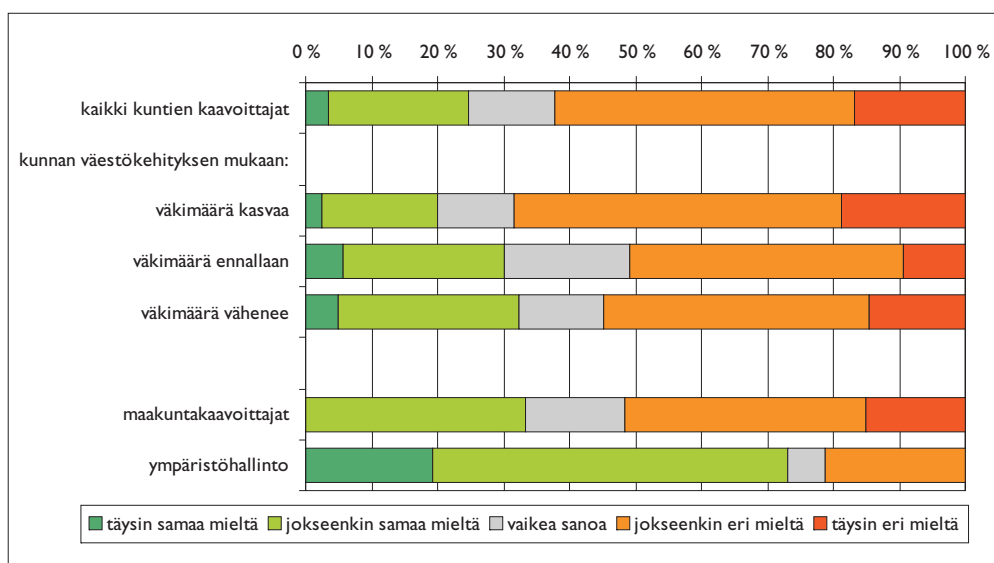


Kuva 50. "Suunnitteluprosessiin liittyvät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus vievät liian suuren osan suunnittelun resursseista."

Maakuntakaavoittajista lähes 90 % oli sitä mieltä, että suunnitteluprosessiin liittyvät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus vievät liian suuren osan suunnittelun resursseista. Kuntakaavoittajista väitettä kannatti lähes 70 %.

Sekä kuntakoko että kunnan väestökehitys selittivät mielipiteitä. Kannatus oli suurinta pienissä kunnissa, joissa väkiluku ei kasva sekä suurissa, kasvavissa kaupungeissa. Ei-kasvavien, keskisuurten kuntien luokka poikkesi muista. Siellä väitettä kannatti alle puolet vastaajista.

Kaavoittajien ja ympäristöhallinnon mielipiteet poikkesivat selvästi toisistaan. Ympäristöhallinnon edustajista vain viidennes kannatti väittämää ja kaksi kolmesta oli eri mieltä.

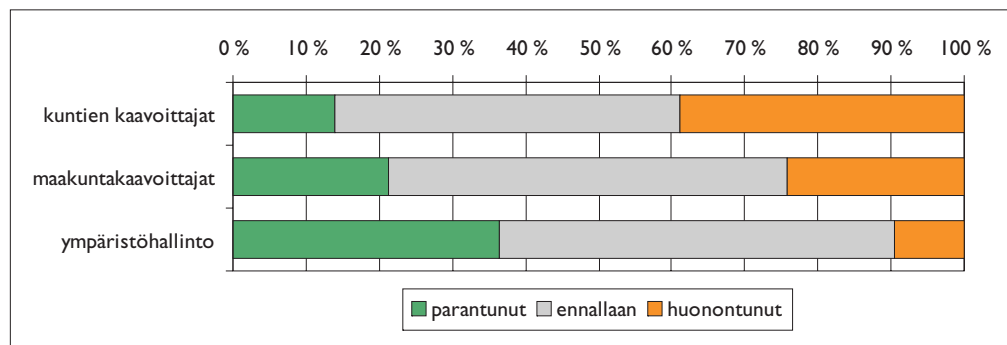


Kuva 51. "Selvityksiin ja vaikutusten arviointiin ei panosteta riittävästi."

Mielipidettä lähes samaan asiaan kysyttiin myös toisella väittämällä. Siinä vastaukset olivat samansuuntaiset edellisen väitteen kanssa. Väitimme, että selviytyksiin ja vaikutusten arviointiin ei panosteta riittävästi. Ympäristöhallinto oli väitteen kannalla, kuntakaavoittajat eivät niinkään.

Ympäristöhallinnon edustajista 73 % kannatti väitettä. Kuntien edustajista vain noin neljännes oli väitteen takana ja yli 60 % vastusti sitä. Kasvukunnissa väitettä vastustettiin eniten. Maakuntakaavoittajista väitettä vastusti hieman yli puolet ja sen hyväksyi noin kolmannes.

Asiantuntijatapaamisten yhteydessä on pohdittu sitä, minkä vuoksi suuremmissa kaupungeissa selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutuksen ei nähdä parantaneen kaavoitusta yhtä paljon kuin pienemmissä kunnissa. On esitetty arvioita, jonka mukaan suurissa kaupungeissa selvitystyötä on tehty ja vuorovaikutusta harrastettu jo ennen MRL:n voimaantuloa. Tällöin tilanteen ei ehkä nähdä parantuneen uuden lain myötä kovin ratkaisevasti.

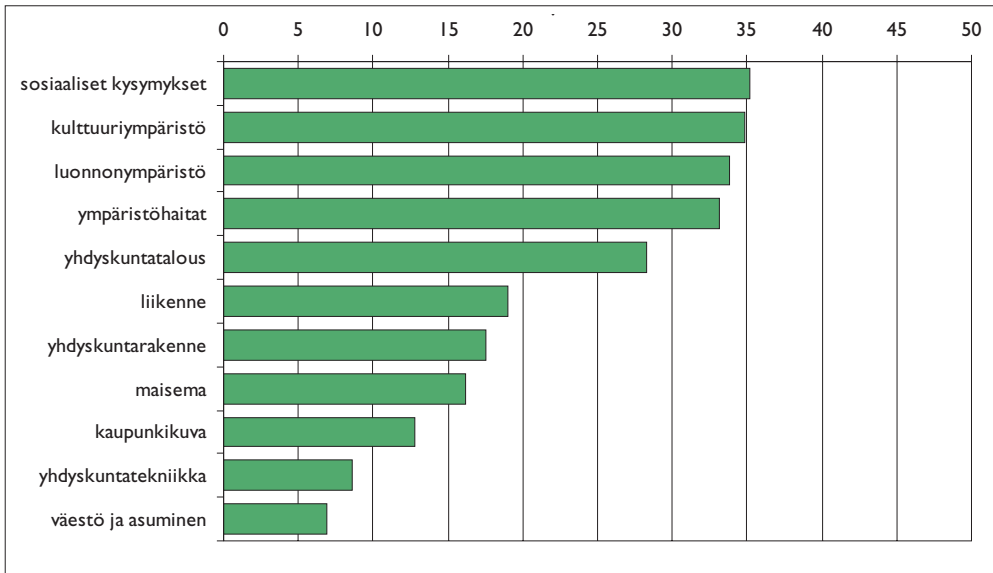


Kuva 52. Miten MRL on vaikuttanut kaavaprosessien aikataulun ennakoitavuuteen?

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

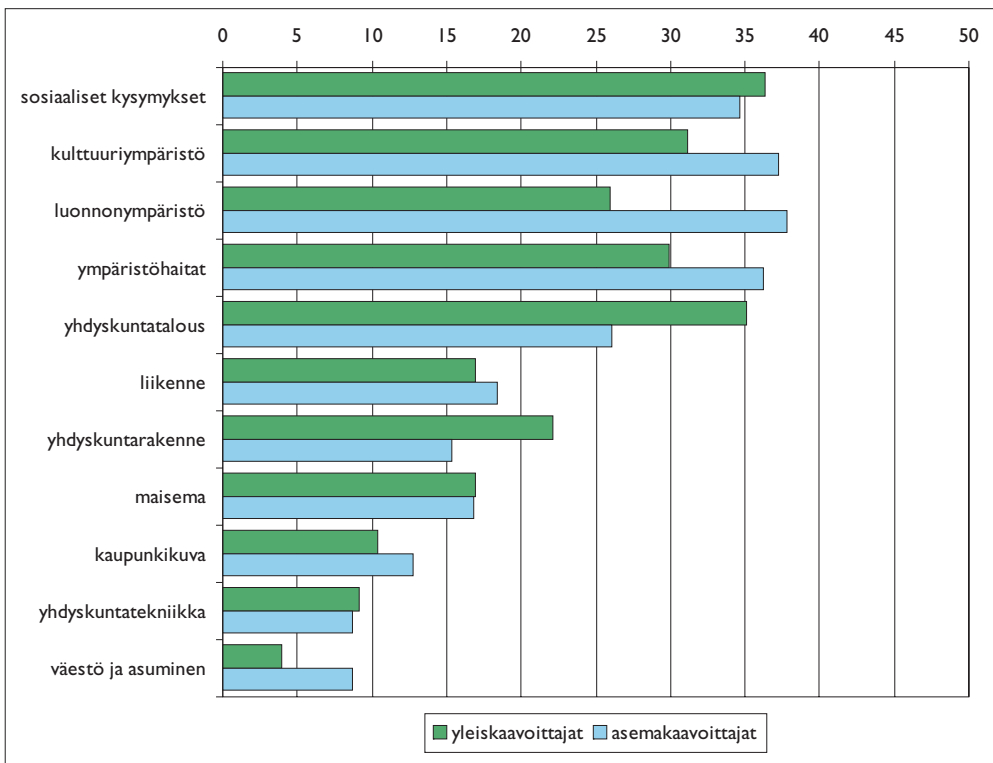
AKSU-projektiin liittyneissä asiantuntijatilaisuuksissa Oulussa ja Kuopiossa sekä maakuntakaavoittajien neuvottelupäivillä ja VAT -neuvottelupäivillä syksyllä 2004 pohdittiin MRL:n vaikutusta kaavoituksen aikataulun ennakoitavuuteen. Esitettyjen arvioiden mukaan ennakoitavuuden huonontuminen liittyy selvitysten määrän ja vuorovaikutuksen lisääntymiseen. Selvitysten määrä on sinällään lisääntynyt lain myötä. Toisaalta lisääntyneen vuorovaikutuksen arveltiin myös osaltaan lisääneen selvitystarpeita. Vuorovaikutusprosessin aikana selvitystarpeet voivat lisääntyä alkuperäisestä, jos joku osallinen niitä vaatii. Selvitykset vievät joskus aikaa kaavaprosessin kannalta melko paljon. Esimerkkinä mainittiin, että tiettyjä luontoselvityksiä voidaan tehdä vain kesällä. Mainittiin myös, että joskus on ollut vaikeaa löytää selvitysten tekijöitä.

Kysyimme myös, mitkä tai minkä tyyppiset selvitykset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Kysymys oli hieman monitulkintainen. Ongelmien voitiin tulkita liittyvän selvitystarpeeseen, selvitysten laatimiseen tai niiden tulkintaan.



Kuva 53. Mitkä teemat ovat osoittautuneet ongelmallisiksi kaavoitukseen liittyviä selvityksiä laadittaessa? Kaikki kuntakaavoittajat.

Kun tarkastellaan kaikkia kuntakaavoittajia, sosiaaliset kysymykset osoittautuivat ongelmallisimmiksi. Toiseksi eniten mainintoja saivat kulttuuriympäristöön liittyvät selvitykset ja kolmanneksi eniten luonnonympäristöön liittyvät selvitykset.



Kuva 54. Kuntakaavoittajat (asema- ja yleiskaavataso).

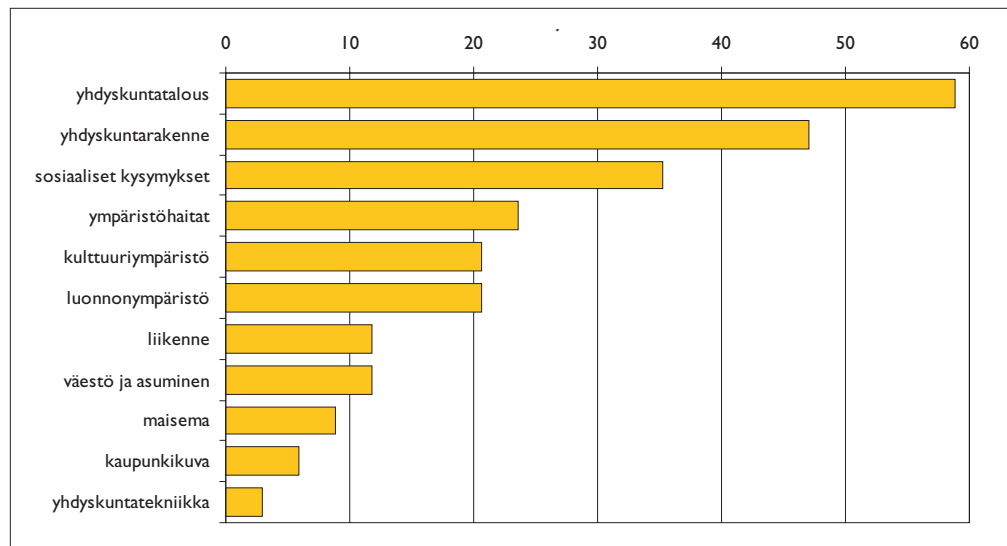
Kuntakaavoittajien vastaukset eriteltiin kaavatason mukaan. Asemakaavatasolla ongelmallisimmiksi osoittautuivat luonnonympäristöön, kulttuuriympäristöön ja ympäristöhaittoihin liittyvät selvitykset. Nämä mainitsi yli 35 % vastanneista. Sosiaaliset kysymykset mainittiin lähes yhtä usein. Vähiten ongelmallisia olivat vastanneiden mukaan yhdyskuntatekniikkaan sekä väestöön ja asumiseen liittyvät selvitykset.

Yleiskaavoittajat taas mainitsivat useimmin sosiaaliset kysymykset (37 % vastaajista) sekä lähes yhtä usein yhdyskuntatalouteen (35 % vastaajista) liitty-

vät kysymykset. Lisäksi melko usein mainittiin kulttuuriympäristöön ja ympäristöhaittoihin liittyvät kysymykset.

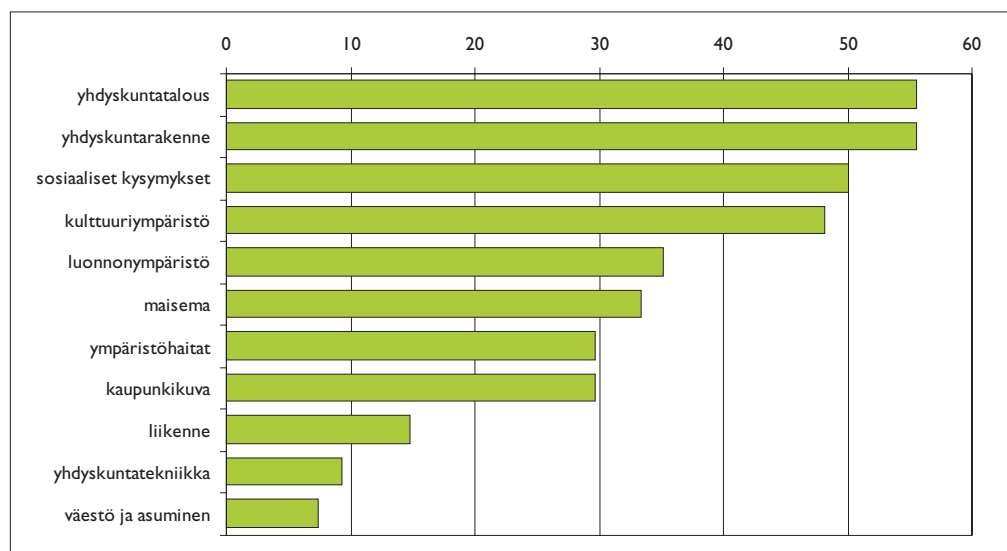
Vastauksia voitaisiin tulkita siten, että luonnon- ja kulttuuriympäristöön liittyvät selvitykset ovat voineet aiheuttaa kaavaprosessin aikana konflikteja. Ne on ehkä sen vuoksi mainittu ongelmallisiksi. Sosiaaliset kysymykset taas ovat selvitystyyppinä melko uusi, joten niiden tarpeellisuuden määrittely tai tekeminen on voinut olla vaikeaa.

Vähiten ongelmia aiheuttaneet selvitystyyppit taas ovat sellaisia, joita on tehty jo kauan ja niiden tekeminen ja tulkintakin voi olla vakiintunutta. Ne eivät aiheuta erityisiä ongelmia. Yhdyskuntatalouteen liittyvät selvitykset taas ovat asiantuntijatapaamisten perusteella sinänsä monimutkaisia ja vaikeita laatia. Myös tulkinta on vaikeaa.



Kuva 55. Maakuntakaavoittajat.

Maakuntakaavoittajat mainitsivat ongelmallisimmiksi selvityksiksi yhdyskuntatalouteen (lähes 60 % vastaajista) sekä yhdyskuntarakenteeseen (47 % vastaajista) liittyvät selvitykset. Kolmanneksi mainittiin sosiaaliset kysymykset.



Kuva 56. Ympäristöhallinnon vastaajat.

Ympäristöhallinnon edustajat kokivat lähes kaikki selvitystyyppit ylipäänsä ongelmallisemmiksi kuin kaavoittajat. Tähän voi vaikuttaa se, että ympäristöhallin-

non edustajilla on laajempi toiminta-alue kuin kuntien kaavoittajilla. Useimmin mainittiin yhdyskuntatalous, yhdyskuntarakenne ja sosiaaliset kysymykset.

10 % kuntakaavoittajista, 12 % maakuntakaavoittajista ja 4 % ympäristöhallinnon edustajista ei maininnut yhtäkään teemaa ongelmalliseksi.

Lisäksi kysyimme avovastauksella, mitkä *muut* kuin vastausvaihtoehdoissa mainitut teemat ovat osoittautuneet ongelmallisiksi. Vastauksia tuli runsaasti. Useimmin mainittiin kaupan alaan (kaupan suuryksiköt, kauppapaikat, kaupan palveluverkko jne.) liittyvät selvitykset. Myös meluselvitykset sekä kulttuuriympäristöön (mm. muinaismuistoihin) liittyvät selvitykset mainittiin usein.

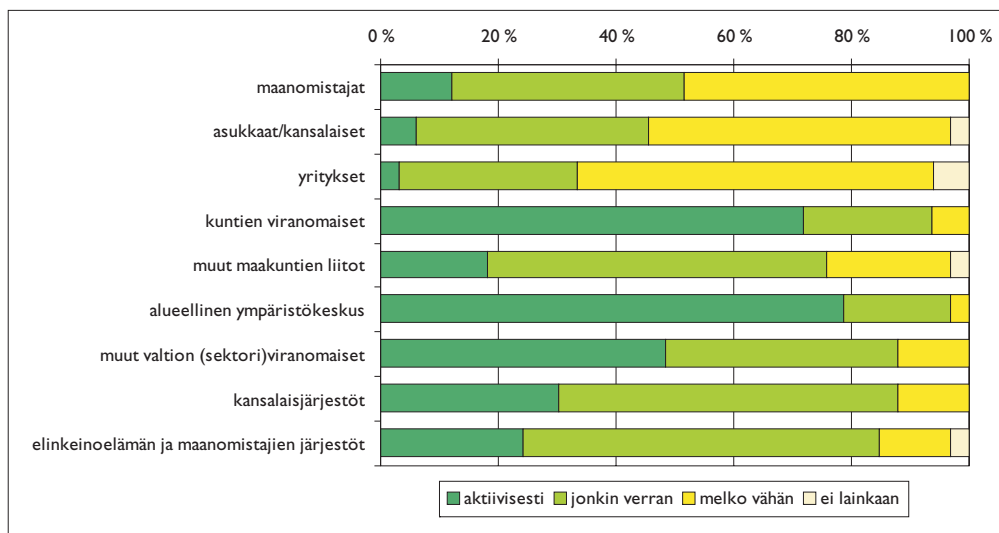
Luvussa 5. tarkasteltiin kaavojen sisältövaatimuksia. Kysyttiin, mitkä sisältövaatimukset ovat painottuneet eri kaavatasoilla. On havaittavissa, että mainituissa sisältövaatimuksissa sekä ongelmallisiksi koetuissa selvityksissä nousevat esille osin samat kysymykset. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen sekä luonnon- ja kulttuuriympäristöön liittyvät kysymykset olivat tällaisia.

Luvussa 4. esitettiin näkemyksiä eri kaavatasoilla tehtävästä, selvityksiä ja vaikutusten arviointia koskevasta yhteistyöstä. Vastausten perusteella voidaan todeta, että yhteistyötä tehdään erityisesti kuntakaavoituksessa, yleiskaavoituksen ja asemakaavoituksen kesken. Maakunta- ja kuntakaavoituksen välillä sitä tehdään vähemmän. Yhteistyön mahdollisuutta vähentävät puuttuvat tai vanhentuneet kaavat. Kysyimme myös, onko eri kaavatasoilla tehdyissä selvityksissä voitu keskittyä kullekin kaavatasolle ominaisiin kysymyksiin? Enemmistön näkemyksen mukaan keskittyä on voitu ”melko hyvin”. Selityksenä avovastauksissa mainittiin, että puuttuvat resurssit ja puuttuvat tai vanhentuneet kaavat saavat aikaan sen, että kaavatasoilla joudutaan jonkin verran tekemään niille periaatteessa kuulumattomia selvityksiä. Asiantuntijatapaamisissa nousi esille, että myös selvityksiin liittyvissä tietojärjestelmissä ja niiden yhteensovittamisessa on vielä kehittämistä.

## 6.2 Vuorovaikutus eri kaavatasoilla

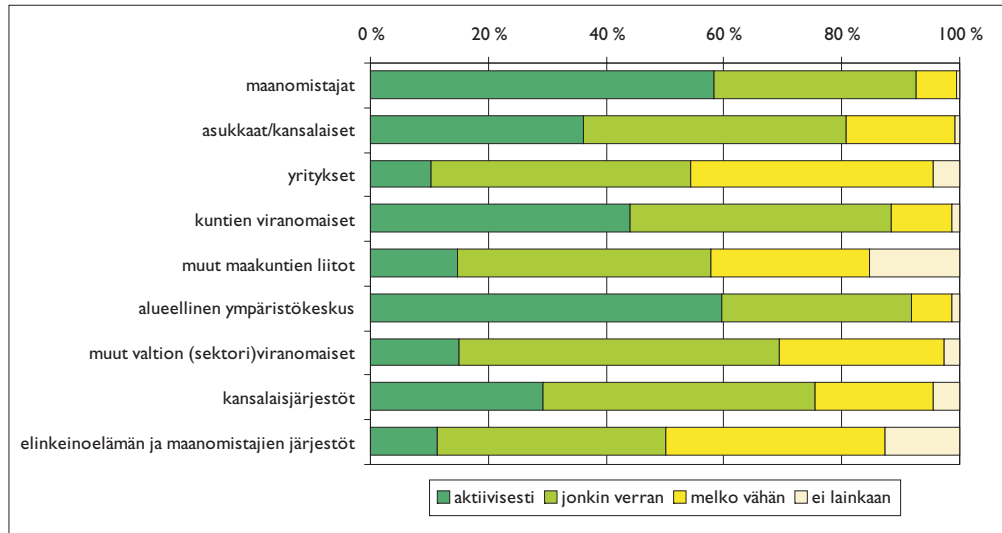
Vuorovaikutusta kaavoituksen yhteydessä on tutkittu viime aikoina useissa tutkimuksissa ja useista eri näkökulmista. Käsillä olevassa selvityksessä halusimme keskittyä osallistumisen arviointiin ja vertailuun eri kaavatasoilla. Erityisesti painotimme kuitenkin osallistumista maakuntakaavoituksessa, koska sitä ei ole paljon tutkittu.

Selvitimme ensin vastaajien näkemyksiä siitä, ketkä eri kaavatasoilla osallistuvat kaavojen valmisteluun. Vastauksista nousi esille, että eri kaavatasoilla osallistuvat aktiivisesti eri osallistajat.



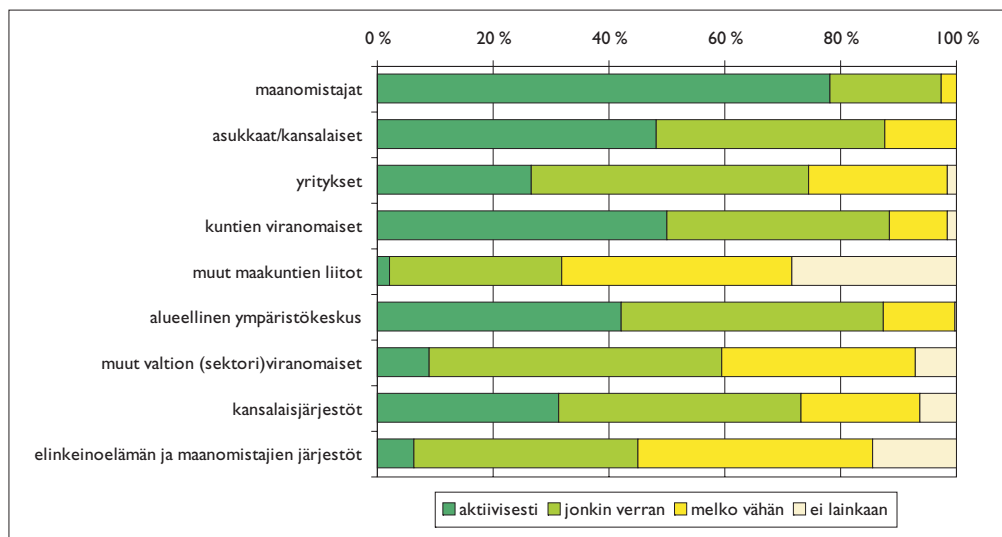
Kuva 57. Millä tavoin eri osallistajaryhmät ovat osallistuneet maakuntakaavan valmisteluun? Maakuntakaavoittajien vastaukset.

Maakuntakaavoittajien mukaan maakuntakaavoitukseen osallistuvat aktiivisesti lähinnä eri viranomaisryhmät sekä eri järjestöt. Aktiivisimmin ovat maakuntakaavoittajien mukaan osallistuneet alueelliset ympäristökeskukset. 80 % vastaajista mainitsi, että AYK:t ovat osallistuneet aktiivisesti. Seuraavaksi mainittiin kuntien viranomaiset (yli 70 %) ja muut valtion viranomaiset. Kansalaisjärjestöjen mainitsi aktiivisesti osallistuneen noin 30 % maakuntakaavoittajista ja elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöjen noin 25 % maakuntakaavoittajista. Vähiten aktiivisia olivat yksittäiset asukkaat ja yritykset.



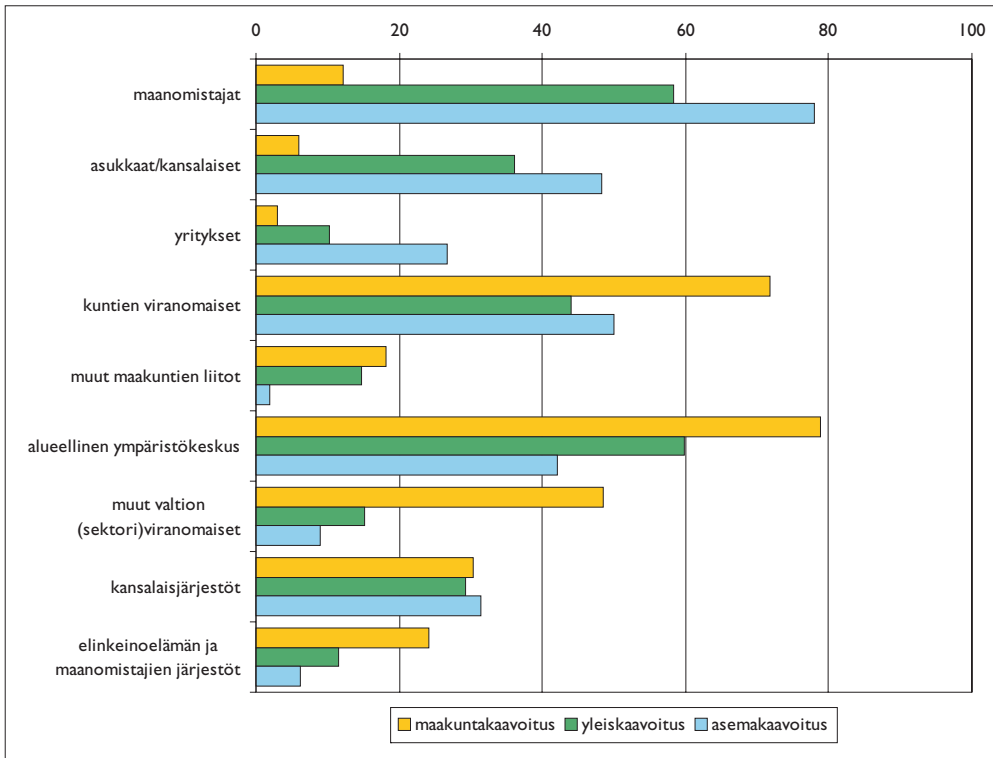
Kuva 58. Millä tavoin eri osallisyhmät ovat osallistuneet yleiskaavoitukseen? Kuntakaavoittajien vastaukset.

Kuntakaavoittajat mainitsivat aktiivisimmiksi yleiskaavoitukseen osallistuneiksi ryhmiksi maanomistajat (vajaat 60 % vastaajista mainitsi) sekä alueelliset ympäristökeskukset (noin 60 %). Lisäksi melko aktiivisiksi mainittiin kunnan muut viranomaiset sekä asukkaat. Myös kansalaisjärjestöt olivat olleet melko aktiivisia. Vähiten aktiivisiksi mainittiin yritykset sekä elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt.



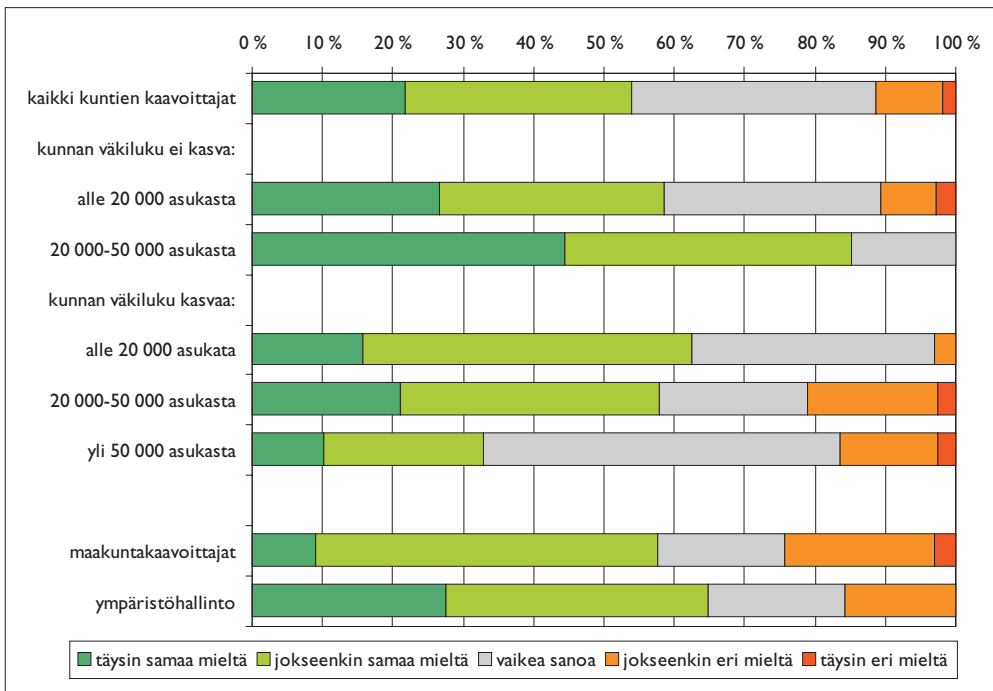
Kuva 59. Millä tavoin eri osallisyhmät ovat osallistuneet asemakaavoitukseen? Kuntakaavoittajien vastaukset.

Asemakaavoituksessa ylivoimaisesti aktiivisin ryhmä oli vastanneiden kuntakaavoittajien mukaan maanomistajat (lähes 80 % vastaajista mainitsi aktiivisiksi). Seuraavaksi mainittiin asukkaat (noin 50 %), kunnan viranomaiset sekä alueellinen ympäristökeskus. Kuntakaavoituksen osalta vastausvaihtoehdoista jäi pois "maakunnan liitto". Se olisi luultavasti mainittu ainakin yleiskaavoituksessa aktiiviseksi.



Kuva 60. Yhteenvetokuvio: eri ryhmien osallistumisaktiivisuus eri kaavatasoilla. Niiden %-osuus, jotka vastasivat ryhmän osallistuvan "aktiivisesti".

Yhteenvetokuviossa näkyvät kaikkien kaavatasojen vastaukset. Alueelliset ympäristökeskukset ja kuntien viranomaiset ovat kuvion mukaan aktiivisia kaikilla kaavatasoilla. Asukkaiden ja maanomistajien aktiivisuus taas vaihtelee runsaasti. Maakuntakaavoituksessa näiden ryhmien osallistuminen jää vähäisimmäksi, asemakaavoituksessa se on aktiivisinta. Yritykset osallistuvat keskimäärin vähän, järjestöt kohtalaisesti. Valtion viranomaisten osallistuminen painottuu maakuntakaavoitukseen.



Kuva 61. "Kansalaisten osallistuminen maakuntakaavoitukseen on liian vähäistä."

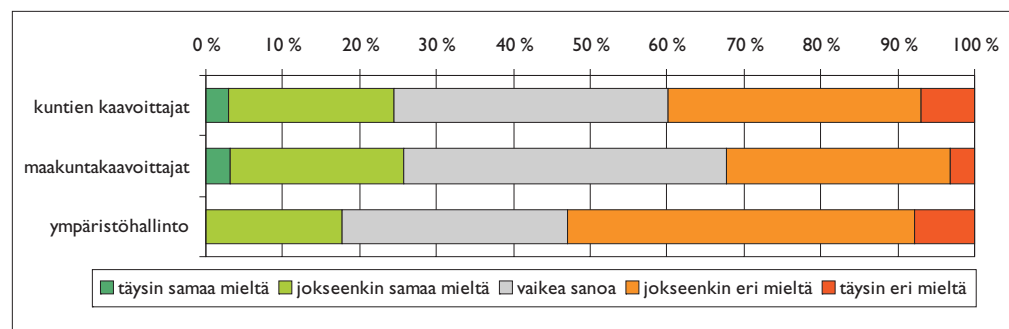
Kysyimme vastaajien mielipiteitä asukkaiden osallistumisesta maakuntakaavoitukseen. Maakuntakaavoittajista vajaat 60 % oli sitä mieltä, että kansalaisten osallistuminen maakuntakaavoitukseen on liian vähäistä. Samanlaiset mielipiteet vallitsivat ympäristöhallinnon edustajien ja kuntakaavoittajien keskuudessa.

Kuntakoko ja kunnan väestökehitys selittivät vastauksia siten, että väitettä kannattivat vähiten suurten, kasvavien kaupunkien kaavoittajat. Toisaalta näistä noin puolet ei osannut vastata kysymykseen. Eniten väittämä sai kannatusta eik kasvavissa, 20 000–50 000 asukkaan kunnissa.

Asiantuntijatilaisuuksissa pohdittiin maakuntakaavoitukseen liittyvää osallistumista. Erityisesti kansalaisosallistumisen ongelmaksi nähtiin se, että maakuntakaava on luonteeltaan laaja ja melko abstrakti. Siinä käsiteltävät kysymykset, esimerkiksi infrastruktuurihankkeet, voivat kuitenkin koskettaa kansalaisia hyvinkin läheisesti ja omakohtaisesti. Maakuntakaavoitukseen liittyvän osallistumisen ongelmiksi listattiin maakuntakaavoituksen päivillä myös maakunnan liittojen huono tunnettuus sekä tiedottamisen vaikeus.

Väite, jonka mukaan kuntien edustajat pääsevät riittävästi vaikuttamaan maakuntakaavan valmisteluun, jakoi jonkin verran mielipiteitä eri vastaajaryhmien välillä (ks. edellä kuva 24). Maakuntakaavoittajat olivat suunnilleen yksimielisesti väitteen takana. Ympäristöhallinnon edustajista noin 70 % hyväksyi väitteen. Kuntakaavoittajista sen hyväksyi yli 50 %.

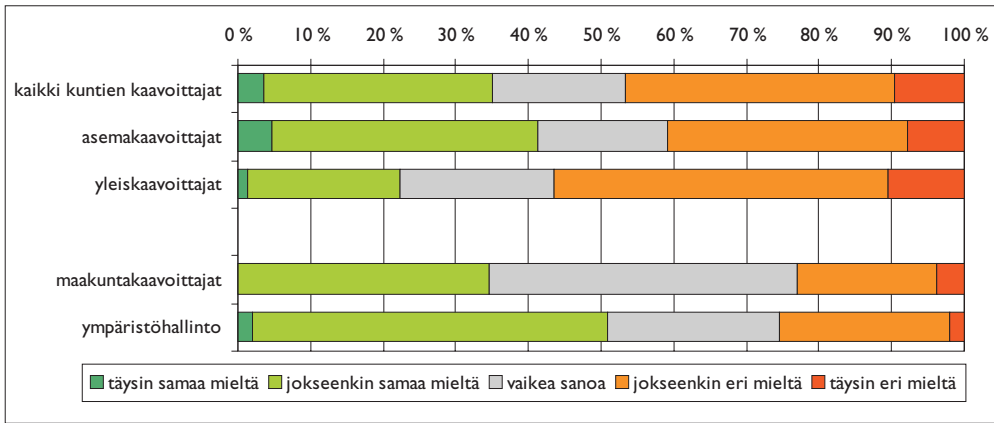
Suurten kaupunkien edustajien mielipiteet poikkesivat joukosta. Näistä vain noin kolmannes kannatti väitettä. Lähes puolet tästä ryhmästä vastasi ”vaikea sanoa”. Yksi selitys voi olla se, että suurissa kaupungeissa vastaajien joukossa on runsaasti kaavoittajia, jotka eivät osallistu viranomaisyhteistyöhön tai neuvotteluihin oman työtehtäväalueensa ulkopuolella. Näin he eivät ehkä tunne maakuntakaavaprosessia kovin hyvin. Pienempien kuntien vastaajat taas ovat useammin mukana kaikissa kuntansa maankäytön suunnittelua koskevissa tilanteissa ja neuvotteluissa.



Kuva 62. "Kuntakaavoituksessa syntyy ristiriitoja sen vuoksi, että osallistuminen maakuntakaavan valmisteluun on ollut liian vähäistä."

Ilmeisesti yllä esitettyä asiaa ei koettu ongelmalliseksi, sillä väite ei saanut kovin suurta kannatusta missään ryhmässä. Eniten väitettä kannattivat kuntien kaavoittajat, joista noin neljännes hyväksyi väitteen. Vähiten väitettä kannattivat ympäristöhallinnon edustajat. Näistä yli puolet vastusti väitettä. Kaikissa vastaajaryhmissä suuri osuus vastasi ”vaikea sanoa”.





Kuva 63. "Asemakaavoituksessa syntyy ristiriitoja sen vuoksi, että osallistuminen yleiskaavan valmisteluun on ollut liian vähäistä."

Väite kuntakaavoitukseen osallistumisesta sai hieman enemmän kannatusta. Väitimme asemakaavoituksessa syntyvän ristiriitoja sen vuoksi, että osallistuminen yleiskaavan valmisteluun on ollut liian vähäistä. Kuntien kaavoittajista ja maakuntakaavoittajista reilu kolmannes oli väitteen kannalla. Asemakaavoittajat olivat useammin samaa mieltä (42 %) kuin yleiskaavoittajat (22 %). Yleisimmin väitteen kannalla olivat ympäristöhallinnon edustajat. Näistä hieman yli puolet kannatti väitettä.

### Yhteenveto

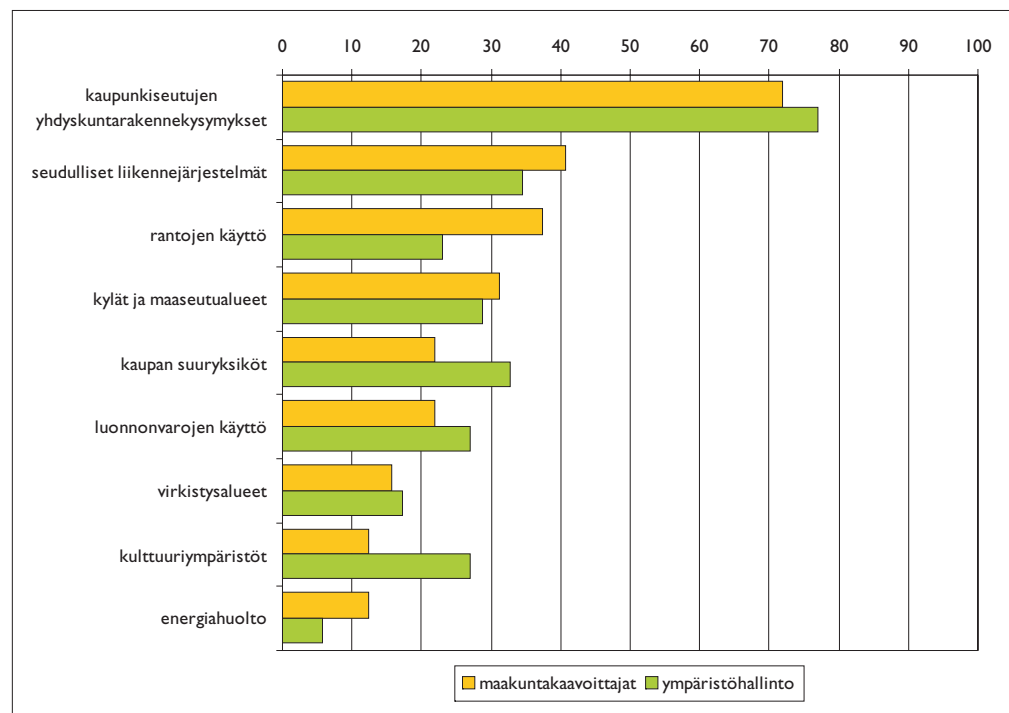
- Kaavoittajat kokevat selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja osallistumisen vievän liikaa ennestään vähäisiä resursseja. He katsovat myös, että eri kaavatasoilla tehdään melko runsaasti päällekkäisiä selvityksiä.
- Kaavojen laadun nähtiin parantuneen lisääntyneiden selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja vuorovaikutuksen myötä.
- Ympäristöhallinnon näkökulmasta selvityksiin, vaikutusten arviointiin ja vuorovaikutukseen ei edelleenkään panosteta riittävästi.
- Sosiaaliset kysymykset sekä kulttuuri- ja luonnonympäristö olivat ongelmallisimpia selvityksaiheita kuntakaavoituksessa, maakuntakaavoituksessa taas ongelmallisiksi koettiin yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen liittyvät selvitykset.
- Selvitysten, osallistumisen ja vaikutusten arvioinnin lisääntyminen, selvitystarpeiden määrittelyn vaikeus ja selvitystulosten vaikutukset ovat heikentäneet kaavoituksen aikataulun ennakoitavuutta.
- Samat osallisuusryhmät eivät osallistu kaikilla kaavatasoilla, vaan eri tahojen aktiivisuus vaihtelee kaavatasoista riippuen. Harva vastaaja piti tätä kuitenkin suurena ongelmana.
- Asukkaiden ja järjestöjen osallistumista maakuntakaavoitukseen haluttaisiin kuitenkin lisätä.
- Maakuntakaavoituksessa ongelmina osallistumisen kannalta ovat mm. maakuntakaavan laaja-alaisuus ja abstraktisuus.

# 7

## Resurssipula on ongelma kaavoituksessa

Kuntien ja maakuntien liittojen kaavoituksen käytössä olevat resurssit vaikuttavat suuresti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuuteen. Jos kunnalla ei ole resursseja laatia tarpeellisia kaavoja tai pitää kaavojaan ajan tasalla, joudutaan alueidenkäytössä etenemään pala palalta ja tapaus tapaukselta. Kokonaisuus voi tästä kärsiä. AKSU-selvityksessä resurssikysymyksiä sivuttiin, mutta ne eivät olleet selvitystyön keskiössä. Resurssikysymyksiä on selvittänyt muun muassa Suomen Kuntaliitto.

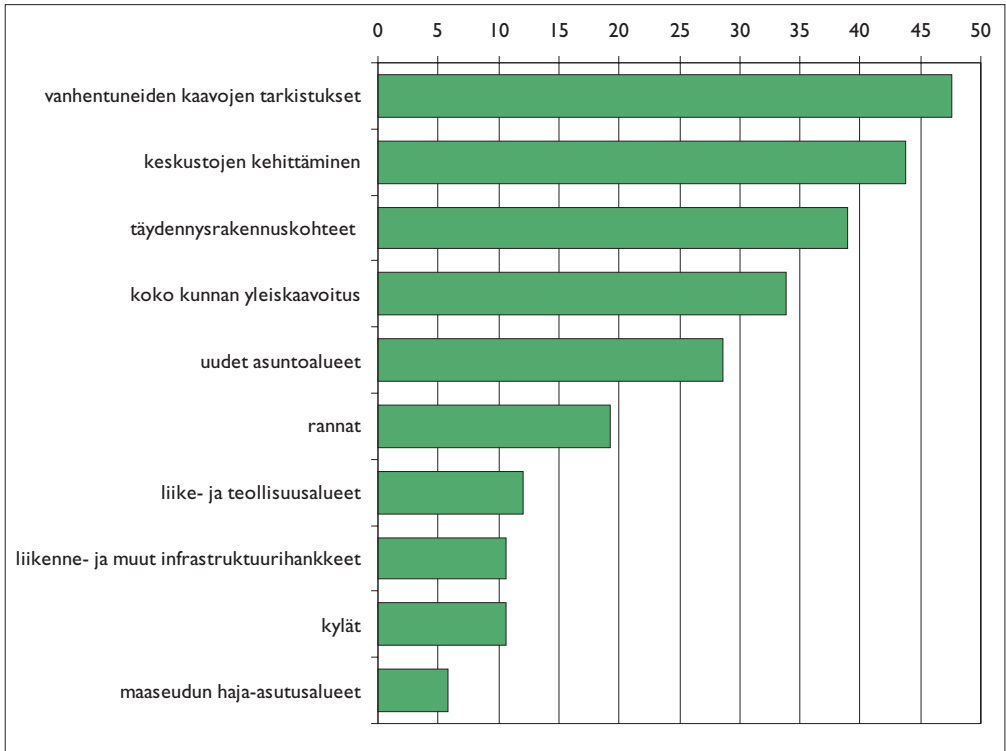
Resurssipula tai kaavoitusresurssien niukkuus vaikuttaisi kuitenkin olevan ongelmana lähes kaikkialla. Tämä nousee esille vastauksista ja siitä on keskusteltu myös asiantuntijatapaamisissa. Toisaalta nykyisiä resursseja voitaisiin kunnissa suunnata myös toisin. Tällöin kyse on päättäjien poliittisesta tahdosta ja kunnan kehittämistä koskevista näkemyksistä.



Kuva 64. Mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa maakuntakaavoituksen resursseista? Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaukset.

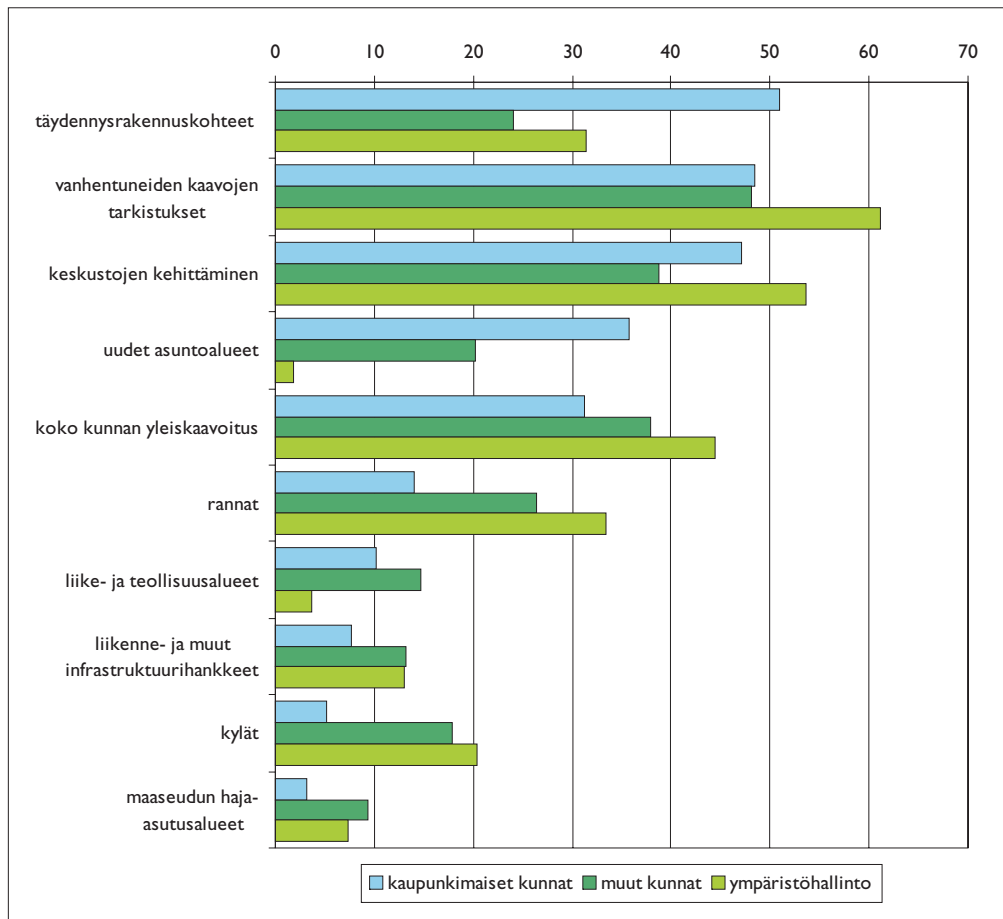
Kysyimme, mihin resursseja tulisi maakuntakaavoituksessa suunnata lisää. Maakuntakaavoittajien ja ympäristöhallinnon näkemykset olivat hyvin samansuuntaiset. Vastausten perusteella kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennekysymykset nähtiin tärkeimmäksi kohteeksi, johon resursseja tulisi suunnata. Sama teema nousi esille ongelmallisena selvityskohteenä (luku 7). Toiseksi eniten lisäresursseja haluttaisiin suunnata seudullisiin liikennejärjestelmiin sekä rantojen käytön suunnitteluun. Ympäristöhallinnon edustajien vastauksissa nousivat esille myös kaupan suuryksiköt sekä mm. kylät ja maaseutalueet.

Kysyimme vielä avokysymyksellä, mihin muualle kuin edellisen kysymyksen vastausvaihtoehtoihin maakuntakaavoituksen resursseja tulisi suunnata. Yksittäisistä kysymyksistä maakuntakaavoituksen osalta mainittiin useampaan otteeseen, että jätehuollon suunnitteluun tulisi saada lisäresursseja. Lisäksi mainittiin muun muassa, että väestön vähenemisestä ja vanhenemisestä aiheutuviin rakenteellisiin muutoksiin pitäisi varautua paremmin myös maankäytön suunnittelussa.



Kuva 65. Mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa kuntakaavoituksen resursseista? Kuntakaavoittajien vastaukset.

Tärkeimmäksi lisäresurssien kohteeksi kuntien edustajat mainitsivat vanhentuneiden kaavojen tarkistukset. Sen mainitsi lähes puolet vastaajista. Seuraavaksi eniten kannatusta saivat keskustojen kehittäminen ja täydennysrakennuskohteet. Koko kunnan yleiskaavoitukseen suuntaisi lisäresursseja noin joka kolmas vastaaja. Vähiten kuntien kaavoittajat suuntaisivat lisäresursseja kylien ja haja-asutusalueiden suunnitteluun.



Kuva 66. Mihin tulisi suunnata nykyistä suurempi osa kuntakaavoituksen resursseista? Kuntien kaavoittajien ja ympäristöhallinnon vastaukset.

Kaupunkimaisten kuntien ja muiden kuntien vastaukset erosivat joiltakin osin. Kaupunkimaisissa kunnissa korostuivat erityisesti täydennysrakennuskohteet, vanhentuneiden kaavojen tarkistukset ja keskustojen kehittäminen. Näiden jälkeen mainittiin uudet asuntoalueet ja koko kunnan yleiskaavoitus. Muissa kunnissa tärkeitä kohteita lisäresursseille olisivat vanhentuneiden kaavojen tarkistukset, keskustojen kehittäminen ja koko kunnan yleiskaavoitus. Myös rantojen suunnittelu mainittiin melko usein.

Ympäristöhallinnon edustajista juuri kukaan ei maininnut uusia asuinalueita tärkeimpien lisäresurssikohteiden joukossa. Muilta osin ei muodostunut kovin suurta eroa kuntien ja ympäristöhallinnon välille.

Kysymme vielä avokysymyksellä, mihin muualle kuntakaavoituksen lisäresursseja tulisi suunnata. Vastaukset olivat moninaiset. Mainittiin muun muassa virkistysalueet, elinkeinotoiminnan ja yhdyskuntarakenteen tutkimisen tarpeet.

Resurssikysymyksiä sivuttiin myös selvityksiä, vaikutusten arviointia ja osallistumista koskevassa luvussa. Kaavoittajien enemmistö oli sitä mieltä, että selvitykset, vaikutusten arviointi ja osallistuminen vievät nykyisin liian suuren osan suunnittelun resursseista (enemmän luvussa 6). Kysymys saattoi sinänsä olla johdattelava, mutta tulosta voidaan tulkita niin, että näitä kaavoituksen osaluokkia pidetään edelleen kaavoitukseen kuulumattomina, jotenkin erillisinä. Kysymystä puutteellisista resursseista voidaan lähestyä myös siltä kannalta, voitaisiinko nykyisiä resursseja kohdentaa paremmin esimerkiksi selvitystoimintaa tai osallistumista kehittämällä. Tällöin esimerkiksi tietojärjestelmien kehittäminen voisi vapauttaa selvitysresursseja. Sari Puustisen tutkimuksessa kaavoittajien työstä (Puustinen 2004) todettiin, että kaavat ovat nykyisin teknisesti korkeampitasoisia ja tarkempia kuin ennen. Ne ovat "valmiimpia tuotteita" ja voivat toisaalta säästää resursseja suunnittelun jälkeen tapahtuvissa toimenpiteissä, esimerkiksi kiinteistömuodostuksessa ja rakentamisen ohjauksessa. Myös

tässä selvityksessä kaavoittajat katsoivat kaavojen laadun parantuneen lisääntyneiden selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja osallistumisen myötä.

Muiden maankäytön suunnittelumenetelmien kuin kaavojen (esimerkiksi kaavarunkojen) käyttö voi osaltaan viestittää resurssipulaa. Muita maankäytön suunnittelumuotoja kuin kaavoitusta kertoi kunnassaan käytetyn noin 45 % kuntakaavoittajista. Yleisimmäksi syyksi mainittiin, että juridisen kaavan laatimista pidettiin liian raskaana ohjaustarpeeseen nähden.

Resurssikysymyksiä selvitettiin AKSU:ssa vain kaavoituksen osalta. Asiantuntijatapaamisissa nousi esille se, että myös alueellisia ympäristökeskuksia ja kaavoitukseen osallistuvia valtionhallinnon viranomaisia vaivaavat maankäytön ohjauksen osalta resurssiongelmat.

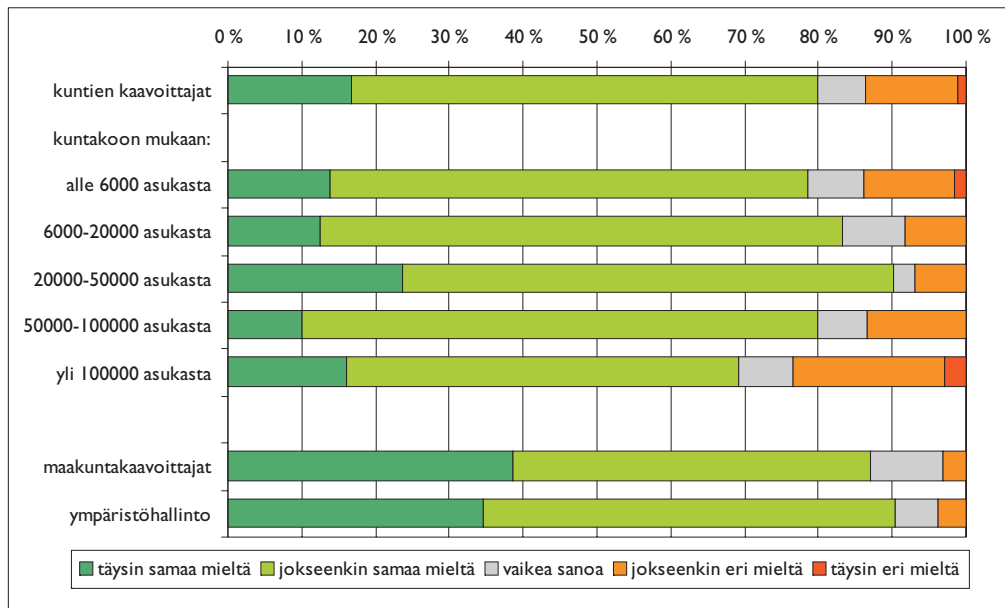
### **Yhteenveto**

- Resurssipula ilmenee kunnissa ja maakuntatasolla muun muassa tarpeellisten kaavojen puutteena tai vanhentuneina kaavoina.
- Maakuntakaavatasolla resursseja haluttaisiin lisää kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteellisten kysymysten selvittämiseen.
- Kuntakaavoituksessa lisäresursseja kaivataan muun muassa vanhentuneiden kaavojen tarkistuksiin, keskustojen kehittämiseen ja täydennysrakennuskohteiden suunnitteluun sekä koko kunnan yleiskaavoitukseen.
- Lisääntyneiden selvitysten, vaikutusten arvioinnin ja osallistumisen katsotaan vievän liikaa kaavoituksen resursseja.

# 8

## Johtopäätökset

AKSU-projektin tarkoituksena oli myös yrittää arvioida MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Tämä on haastava tehtävä, mutta sitä voidaan lähestyä joihinkin selvityksen avainkysymyksiin saatujen tulosten kautta.



Kuva 67. Nykyinen kaavoitusjärjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja -tilanteisiin.

Nykyiseen kaavoitusjärjestelmään oltiin kokonaisuudessaan tyytyväisiä. Noin neljä viidestä vastaajasta oli sitä mieltä, että nykyinen kaavoitusjärjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja tilanteisiin. Ympäristöhallinnon edustajat ja maakuntakaavoittajat olivat vielä hieman vahvemmin esitetyn väittämän kannalla kuin kuntien kaavoittajat. Kuntien kaavoittajista eniten tyytyväisiä löytyi 20 000–50 000 asukkaan kunnista. Näissä yli 90 % hyväksyi väittämän. Suurissa kaupungeissa väittämän kannalla oltiin harvimmin, mutta sielläkin lähes 70 % vastanneista hyväksyi väittämän.

Voidaan siis ajatella, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään kokonaisuutena ollaan melko tyytyväisiä. Käytännön tilanteissa järjestelmä ei aina kuitenkaan toimi aivan optimaalisella tavalla. Tästä kertoo esimerkiksi tulos, jonka mukaan poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään vastaajien mukaan liian usein tilanteissa, joissa olisi tarpeen kaavoittaa. Ongelma ei tässä kohden ole järjestelmässä, vaan toimintatavoissa. Resurssit sekä esimerkiksi kuntien maapolitiikka sekä kuntien ja alueiden välinen kilpailu vaikuttavat konkreettisesti maankäyttöön ja sen suunnitteluun.

Toinen esimerkki kuvaa myös sitä, että järjestelmässä on edelleen kehittämistarpeita. Maakuntakaavoittajista lähes 90 % oli sitä mieltä, että järjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin. Silti heistä lähes 60 % hyväksyi väitteen, jonka mukaan ”maakuntakaava on liian hidas ja jäykkä väline alueidenkäytön aktiiviseen ohjaukseen”.

Positiivisin näkemys järjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena oli ympäristöhallinnon edustajilla. Toisaalta nämä muita vastaajaryhmiä enemmän näkivät kehitystarpeita esimerkiksi selvitysten ja vaikutusten arvioinnin osalta. Samoin yllä mainittuja poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen käyttöä ympäristöhallinto kritisoi muita vastaajaryhmiä enemmän.

Järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeä positiivinen viesti on se, että suuri osa vastaajista näki kaavojen sisällön parantuneen MRL:n myötä. Tämä tulee ilmi positiivisesta suhtautumisesta väitteeseen, jonka mukaan ”MRL:n edellyttämät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus ovat parantaneet kaavojen sisältöä”. Kaavojen sisällön parantuminen mittaa omalta osaltaan järjestelmän toimivuutta – tarkoituksenahan on loppujen lopuksi tuottaa hyvää ympäristöä.

On kuitenkin otettava huomioon, että kaavojen sisällön parantuminen ei vielä takaa sitä, että ympäristö laatu olisi parantunut tai parantumassa. Sitä ei voitu tässä yhteydessä selvittää.

Toinen muistettava seikka on se, että AKSU-selvityksessä saimme selville vain kaavoituksen kanssa tekemisissä olevien viranomaisten näkemyksiä. Muut käyttäjät; asukkaat, järjestöt tai esimerkiksi luottamushenkilöt eivät olleet tässä kyselyssä mukana.

Positiivisia järjestelmän toimivuuden kannalta olivat myös tulokset, joiden mukaan uudet sisältövaatimukset ja kokonaan uusi alueidenkäytön ohjausväline, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, on koettu hyödyllisiksi. Kaavojen sisältövaatimukset ovat vastaajien enemmistön mukaan selkeyttäneet kaavojen välistä työnjakoa. Sekä kuntakaavoittajat että maakuntakaavoittajat olivat tätä mieltä. Maakuntakaavan nähtiin myös entistä seutukaavaa selkeämmin keskittyvän maakunnallisiin kysymyksiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettu vastaan positiivisesti erityisesti maakuntakaavoituksessa, jossa ne ovat olleet ”merkittävästi” esillä. Sekä maakuntakaavoittajat että ympäristöhallinnon edustajat totesivat VAT:n auttaneen suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin, parantaneen kaavojen laatua sekä selkeyttäneen kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa. Niiden soveltamisessa esille nousseet ongelmat ovat johtuneet pääasiassa niiden uutuudesta.

Selvityksistä ja vaikutusten arvioinnista sekä osallistumisesta saadut kokemukset ovat olleet ristiriitaisia. Toisaalta niiden katsottiin parantaneen kaavojen sisältöä, toisaalta niiden koettiin vieneen liian paljon käytössä olleita suunnitteluresursseja. Ongelmallisimmiksi selvityksiksi koettiin kuntakaavoituksessa sosiaaliset vaikutukset sekä rakennettuun ympäristöön ja kulttuuriympäristöön liittyvät selvityksaiheet. Lisäksi ongelmia olivat aiheuttaneet luonnonympäristöön liittyvät kysymykset. Maakuntakaavoituksessa taas ongelmallisiksi olivat osoittautuneet yhdyskuntatalouteen ja -rakenteeseen liittyvät selvitykset. Avovastausten ja asiantuntijatapaamisten perusteella nämä teemat ovat vaikeita selvitettäviä eikä selvitysten tekijöitäkään ole liikaa.

Ongelmalliseksi selvitysten suhteen koettiin myös selvitystarpeiden tason määrittely eri kaavatasoilla. Erityisesti silloin, jos kaavatasoja puuttui, nousi esiin kysymys kaavoitusprosessin yhteydessä tehtävien selvitysten tarkkuudesta.

Kaavaprosessien aikataulujen ennakoitavuus ei ollut vastanneiden kuntakaavoittajien mukaan ainakaan parantunut. Noin puolet kuntakaavoittajista katsoi ennakoitavuuden olevan ennallaan ja 40 % vastaajista katsoi, että se on uuden lain myötä huonontunut. Ympäristöhallinnolla oli positiivisempi näkemys kaavoituksen aikataulujen ennakoitavuudesta. Reilu kolmannes vastaajista katsoi, että ennakoitavuus on parantunut. Asiantuntijatapaamisissa on myös esitetty arvioita, joiden mukaan ennakoitavuuden huononeminen on vain tilapäistä. Lisääntynyt vuorovaikutus eri osallisryhmien kanssa on voinut sekä parantaa että huonontaa aikataulujen ennakoitavuutta. Noin puolet kaikista vastaajaryhmistä oli kuitenkin sitä mieltä, että MRL ei ole sanottavasti vaikuttanut ennakoitavuuteen.

Vuorovaikutusta, erityisesti asukasosallistumista, haluttaisiin lisätä maakunta-kaavoituksessa. Maakuntakaavoituksen osallistumisen ongelmina pidettiin maakuntakaavoittajien päivillä muun muassa maakuntakaavatason laajuutta ja abstraktisuutta sekä liian vähäistä tai huonoa tiedotusta. Nyt osallistuminen painottuu maakuntakaavoituksessa viranomaistahoihin. Toisaalta myös maakunnan liittojen ja kuntien yhteistyötä alueidenkäytön suunnittelussa voitaisiin edelleen kehittää. Nyt suuri osa kuntakaavoittajista erityisesti suurissa kaupungeissa ei osannut vastata maakuntakaavoitusta koskeviin kysymyksiin.

Monet järjestelmän käytännön toimivuutta heikentävät tekijät liittyvät puutteellisiin resursseihin. Lain tarkoittama kaavojen ohjaussuhde toimii vain silloin, kun yleispiirteisempiä kaavatasoja on olemassa ja ne ovat ajan tasalla. Kaavojen puuttuminen tai vanhentuneisuus luovat lisäksi paineita muille kaavatasoille (mm. selvitystarpeen määrittelyssä) ja lisäävät poikkeamispäätöksiin perustuvaa rakentamista. Yksi koko järjestelmän toimivuutta mittaava tulos oli se, että kuntakaavoittajien vastausten erot kunnan koon (asukasluvun) tai väestökehityksen perusteella olivat pieniä. Tässä selvityksessä ei löytynyt suuria eroja järjestelmän toimivuudessa erityyppisissä kunnissa. Mielipide-eroja löytyi yksittäisissä kysymyksissä, mutta ne eivät yleensä olleet kovin suuria. Eroavaisuudet eivät myöskään olleet johdonmukaisia siinä mielessä, että esimerkiksi tietty kuntakoko olisi aina selittänyt vastauksia.

Koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta kuvaa vielä tulos, jonka mukaan kaavoituksen nähtiin vaikuttavan merkittävästi alueiden kehitykseen. Sillä on siis suuri merkitys koko yhteiskunnassa. Maankäytön suunnittelu on yhteiskunnassamme myös eräänlaista pioneeritoimintaa: yhteiskunnan eri sektoreista se tarjoaa kansalaisille ja eri toimijoille laajimmat osallistumismahdollisuudet. Tämä on yksi syy, minkä vuoksi kaavoitukseen kohdistuu eri toimijoiden odotuksia ehkä muita sektoreita enemmän. Toisaalta MRL:n mukainen kaavoitus on vain yksi osa kuntien maankäytön ohjausta. Se ei siis ole ainoa tekijä arvioitaessa alueidenkäytön suunnittelun onnistumista. Tärkeä merkitys on myös esimerkiksi kuntien harjoittamalla strategisella suunnittelulla ja maapolitiikalla.



## Lähteet

### (Selvityksen tausta-aineistoa sekä muita aihetta koskevia selvityksiä ja tutkimuksia)

#### Ympäristöministeriön julkaisemia selvityksiä koskien MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta

- Arvola, Olli (2001): Seutukaavojen arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön moniste 79.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus (2001). Ympäristöministeriön moniste 78.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Ympäristöministeriö 2002.
- Hirvonen, Jukka; Wallin, Sirkku (2002): Kansalaisjärjestöjen kokemuksia osallistumisesta. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden seuranta ja arviointi. Ympäristöministeriön moniste 93.
- Roininen, Janne; Wallin, Sirkku (2002): Kokemuksia osallistumisesta kaavoitukseen. Osallistumisen seuranta- ja arviointihankkeen (OSSE) väliraportti. Ympäristöministeriön moniste 92.
- Roininen, Janne; Horelli, Liisa; Wallin, Sirkku (2003): Osallistuminen ja vuorovaikutus kaavoituksessa. Seurannan ja arvioinnin viitekehys ja menetelmät. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 664.
- Wähä, Susanna (2004): Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 693.

#### Kuntaliiton julkaisemat, MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskevat selvitykset ja tutkimukset

- Arola, Tuija (2001): Tonttutuotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliitto.
- Arola, Tuija (2002): Vuorovaikutteinen kaavoitus ja kuntalaisten vaikuttaminen. Suomen Kuntaliitto.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta, Osa 1. Kaavoitus. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke 2000–2002. Suomen Kuntaliitto 2002.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki kuntanäkökulmasta, Osa 2. Rakennusvalvonta. Suomen Kuntaliiton seuranta- ja arviointihanke 2000–2002. Suomen Kuntaliitto 2002.

#### Aihetta koskevia muita tutkimuksia ja selvityksiä

- Koskiahho, Brita; Leino, Helena; Mäkelä, Tanja (2000): Urbaani osallisuus. Tarkastelussa maankäyttö- ja rakennuslaki. Civil society papers 2, Asumisen ja ympäristön tutkimuksen yksikkö, sosiaalipolitiikan laitos, Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Kunnan ja maakunnan liiton välinen yhteistyö. Kysely 2003, Suomen Kuntaliitto 2003
- Puustinen, Sari (2004): Yhdyskuntasuunnittelu ammattina. Suomalaiset kaavoittajat ja 2000-luvun haasteet. Tutkimusraportti (102 s.). Suomen ympäristö 715. Ympäristöministeriö, alueidenkäytön osasto.
- Staffans, Aija (2004): Vaikuttavat asukkaat: vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. TKK, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, A 29. Espoo 2004.

## Kyselylomake

Hyvä vastaaja

Tämä kysely nimeltä *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus* on osa Ympäristöministeriön maankäyttö- ja rakennuslain seurantahanketta. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena. Tutkimuksen toteuttamisesta vastaavat yhdessä Teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK) sekä konsulttitoimisto Maa ja Vesi Oy.

Varaa kyselyn täyttämiseen aikaa noin 20 - 40 minuuttia. Ota huomioon, että vastauksesi eivät tallennu mihinkään, jos joudut sulkemaan internet-yhteyden kesken täyttämisen. Tämän vuoksi lomake kannattaa täyttää kerralla ja lähettää saman tien.

Vastattuasi kaikkiin kysymyksiin paina lomakkeen lopussa olevaa "lähetä lomake" -painiketta. Vastauksesi lähtee anonyymina sähköpostitse tutkimuksen vastuuhenkilölle. Lähetettyäsi vastauksesi lomakepohja tyhjenee automaattisesti. Jos haluat kyselystä dokumentin itsellesi, voit tulostaa lomakkeen selaimesi tulostuskomennolla. Tällöin joudut muuttamaan tulostusasetuksista paperin suunnan pystystä vaakaan, jotta lomake tulostuisi koko leveydeltään.

Jos haluat täyttää lomakkeesta paperiversion, voit tulostaa sen yllä mainitulla tavalla ja lähettää käsin täytetyn lomakkeen meille osoitteella *AKSU-tutkimus/Jukka Hirvonen, YTK, PL 9300, 02015 TKK*.

Vastauksiasi käytetään vain tämän tutkimuksen tarpeisiin eikä tietoja luovuteta muille. Kiitämme sinua arvokkaasta avustasi jo etukäteen!

Lisätietoja tutkimuksesta:

Pasi Rajala, Maa ja Vesi Oy  
puh. 0400 - 838 641  
[pasi.rajala@poyry.fi](mailto:pasi.rajala@poyry.fi)

Sari Puustinen, YTK  
puh. 050 - 583 4264  
[sari.puustinen@dnainet.net](mailto:sari.puustinen@dnainet.net)

Jukka Hirvonen, YTK  
puh. 09 - 451 3950  
[jukka.hirvonen@hut.fi](mailto:jukka.hirvonen@hut.fi)

Samuli Lehtonen (mahdolliset internetiä koskevat kysymykset), YTK  
puh. 09 - 451 2151  
[samuli.lehtonen@hut.fi](mailto:samuli.lehtonen@hut.fi)

Osallistumalla kyselyyn olet mukana arvioimassa vuonna 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta. Vastauksesi ovat ensiarvoisen tärkeitä myös kyselyn edustavuuden takaamiseksi!

Muistathan, ettei lomakepohja tallennu mihinkään. Jos haluat siitä itsellesi dokumentin, tulosta se ennen kuin painat LÄHETÄ LOMAKE -painiketta sivun alaosassa (muista muuttaa paperiasetus pystystä vaakaan).

## TAUSTATIETOJA

*Lomakkeen aluksi pyydämme sinulta taustatietoja koulutuksestasi, työpaikastasi, työtehtävistäsi sekä alueesta, jolla työskentelet*

1. Syntymävuosi

2. Perustutkinto

- arkkitehti
- maisema-arkkitehti
- DI-maanmittaus
- DI, muu
- FM, maantieteilijä
- FM, muu
- MMM
- YTM tai VTM
- OTK
- HTM
- rakennusarkkitehti
- rakennusinsinööri

muu, mikä?

### 3. Työpaikka

- kunta tai kaupunki
- useampi kunta yhdessä
- maakunnan liitto
- alueellinen ympäristökeskus
- ympäristöministeriö
- tiehallinto
- ratahallinto
- museotoimi
- ilmailulaitos
- puolustusvoimat tai -hallinto
- konsulttitoimisto
- muu, mikä?

### 4. Pääasiallinen tehtäväsi kaavoituksessa / alueidenkäytön suunnittelussa

- Suunnittelu (mm. kaavan laadinta, kaavoituksen johtaminen, tilaajana toimiminen)
- Viranomaisyhteistyö (mm. viranomaisneuvotteluihin osallistuminen, lausunnot)
- Selvitysten ja arviointien teko
- muu, mikä?

### 5. Jos työssäsi painottuu tietty kaavataso, niin mikä

- maakuntakaava
- yleiskaava
- asemakaava

**6. Maakunta, jonka alueella pääasiassa työskentelet**

- Etelä-Karjala
- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Häme
- Itä-Uusimaa
- Kainuu
- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Päijät-Häme
- Satakunta
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi

**Jos olet kunnan tai kuntien palveluksessa, vastaa myös kysymyksiin 7-10**

**7. Nimeä kunta tai kunnat, jossa työskentelet**

**8. Työskentelypaikkakuntasi asukasmäärä**

- alle 6 000 asukasta
- 6 000–10 000 asukasta
- 10 000–20 000 asukasta
- 20 000–50 000 asukasta
- 50 000–100 000 asukasta
- yli 100 000 asukasta

### 9. Onko työskentelypaikkakuntasi enemmän

- kaupunkimainen   
maaseutumainen   
ei selkeästi kumpaakaan

### 10. Työskentelypaikkakunnallasi

- väestö kasvaa   
väestö vähenee   
väkiluku pysyy suunnilleen samana

## KAAVOJEN TYÖNJAON KEHITTYMINEN, OHJAUSSUHTEN TOIMIVUUS SEKÄ KAAVOITUKSEN SUJUVUUS

*Maankäyttö- ja rakennuslaissa on pyritty selkeyttämään eri kaavatasojen tehtäviä ja työnjakoa. Tarkoituksena on parantaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta mm. siten, että asiat ratkaistaan oikealla kaavatasolla. Kaavojen sisältövaatimuksia uudistettiin vastaamaan kunkin kaavataso tehtäviä. Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin merkitys on korostunut.*

11. Osio alkaa joukolla väittämiä. Pyydämme, että vastaisit niihin oman työskentelyalueesi (maakunta, seutu, kunta) tilanteen kannalta.

|  | täysin samaa<br>mieltä | jokseenkin<br>samaa mieltä | vaikea<br>sanoa       | jokseenkin eri<br>mieltä | täysin eri<br>mieltä  |
|--|------------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| "Suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen ei perustu riittävästi kaavoitukseen."    | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/>      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> |
| "Kaavoitus vaikuttaa merkittävästi työskentelyalueeni kehitykseen."                        | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/>      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> |
| "Maakuntakaava puuttuu asioihin, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla."                     | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/>      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> |
| "Maakuntakaava ei ohjaa riittävästi maakunnallisten ja seudullisten kysymysten ratkaisua." | <input type="radio"/>  | <input type="radio"/>      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>    | <input type="radio"/> |

"Maakuntakaavassa on sivuutettu vaikeiden kysymysten ratkaisuja."

"Yleis- ja asemakaavoissa voidaan keskittyä paikallisesti merkittäviin maankäyttökysymyksiin, koska maakuntakaavassa on jo ratkaistu (tai tullaan ratkaisemaan) laajemmat kysymykset."

"Asemakaavassa ratkaistaan työskentelyalueellani asioita, jotka tulisi ratkaista yleiskaavassa."

"Eri kaavatasoilla tehdään liian suuressa määrin päällekkäisiä selvityksiä."

12. Onko työskentelyalueellasi havaittavissa, että maakuntakaavassa keskitytään seutukaavaa selkeämmin maakunnallisiin ja seudullisiin alueidenkäytön kysymyksiin?

- kyllä selvästi
- kyllä jonkin verran
- ei juurikaan
- en osaa sanoa

13. Jos alueellasi maakuntakaavoitus ja kuntakaavoitus ovat edenneet rinnakkain, niin onko tästä ollut hyötyä?

- kyllä
- ei
- en osaa sanoa
- eivät ole edenneet rinnakkain

14. Jos hyötyä on ollut, merkitse ne hyödyt, joita mielestäsi on saavutettu.

- Yhteistä tietopohjaa, esimerkiksi perusselvityksiä tai paikkatietojärjestelmää on voitu hyödyntää
- On voitu tehdä rinnakkaista tai yhteistä vaikutusten arviointia
- On voitu järjestää rinnakkaista tai yhteistä osallistumista
- Rinnakkaista suunnittelua tekemällä on voitu tukea molempien tasojen suunnittelua
- Muu hyöty, mikä?

15. Jos haluat, voit kertoa hyviä tai huonoja esimerkkejä kuntakaavoituksen ja maakuntakaavoituksen prosessien yhteensovittamisesta

16. Onko eri kaavatasoilla tehdyissä selvityksissä voitu keskittyä kullekin kaavatasolle ominaisiin kysymyksiin?

- kyllä hyvin
- melko hyvin
- ei kovin hyvin

Jos vastasit kieltävästi, niin miksi ei ole voitu keskittyä?

17. Onko asemakaavoituksessa voitu käyttää hyväksi yleiskaavoituksessa tehtyjä selvityksiä?

- kyllä runsaasti
- kyllä jonkin verran
- ei juuri lainkaan

Jos vastasit myöntävästi, niin millaisia selvityksiä on voitu käyttää sekä yleis- että asemakaavoituksessa?

18. Mitkä teemat ovat osoittautuneet ongelmallisiksi kaavoitukseen liittyviä selvityksiä laadittaessa?

- luonnonympäristö
- kulttuuriympäristö
- maisema
- kaupunkikuva
- liikenne
- yhdyskuntatekniikka
- ympäristöhaitat



- yhdyskuntatalous
- yhdyskuntarakenne
- väestö ja asuminen
- sosiaaliset kysymykset
- muu, mikä

19. Miten MRL on vaikuttanut kaavaprosessien aikataulun ennakoitavuuteen?

- Ennakoitavuus on parantunut
- Ennakoitavuus on pysynyt suunnilleen ennallaan
- Ennakoitavuus on huonontunut

20. Mitkä kaavojen sisältövaatimukset ovat erityisesti painottuneet tai nousseet esille kokemuksesi mukaan kaavaprosesseissa? Merkitse korkeintaan kolme eniten esille noussutta sisältövaatimusta niiltä kaavatasoilta, joiden kanssa olet ollut tekemisissä.

Maakuntakaava

- 1) maakunnan tarkoituksenmukainen alue- ja yhdyskuntarakenne
- 2) alueiden käytön ekologinen kestävyys
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestävät liikenteen ja teknisen huollon järjestelyt
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestävä käyttö
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaaliminen
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys
- 8) alueiden käytön taloudellisuus
- 9) maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuvan kohtuuttoman haitan välttäminen

Yleiskaava

- 1) yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys
- 2) olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö
- 3) asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus
- 4) mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla
- 5) mahdollisuudet turvalliseen, terveelliseen ja eri väestöryhmien kannalta tasapainoiseen elinympäristöön
- 6) kunnan elinkeinoelämän toimintaedellytykset
- 7) ympäristöhaittojen vähentäminen
- 8) rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen
- 9) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyys
- 10) maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutuvan kohtuuttoman haitan välttäminen

#### Asemakaava

Elinympäristön terveellisyys

Elinympäristön turvallisuus

Elinympäristön viihtyisyys

Palvelujen alueellisen saatavuuden edellytykset

Liikenteen järjestämisen edellytykset

Rakennetun ympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen

Luonnonympäristön ja siihen liittyvien arvojen vaaliminen

Riittävien puistojen tai muiden lähivirkistykseen soveltuvien alueiden turvaaminen

kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä

Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen.

Asemakaavalla ei saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää.

21. Ovatko uudistuneet kaavojen sisältövaatimukset (MRL 28, 39, 54§) mielestäsi selkeyttäneet eri kaavatasojen roolia ja työnjakoa?

- Kyllä, merkittävästi     Jonkin verran     vain vähän     Eivät ole selkeyttäneet

#### KAVAJÄRJESTELMÄN KÄYTTÖ ERI TILANTEISSA

*Tässä osiossa keskitytään kaavajärjestelmän toimivuuteen ja käyttöön erilaisissa suunnittelutilanteissa sekä kaavoitusta korvaavien instrumenttien käyttöön. Selvitetään myös kaavoitusresurssien riittävyyttä sekä suuntaamista erilaisiin suunnittelutehtäviin*

22. Seuraavassa on lueteltu erilaisia maakuntakaavoituksen kohteita. Mihin niistä erityisesti tulisi työskentelyalueellasi suunnata nykyistä suurempi osa kaavoituksen resursseista? (merkitse 1-3 kohdetta)

kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennekysymykset

kaupan suuryksiköt

seudulliset liikennejärjestelmät

kulttuuriympäristöt

kylät ja maaseutualueet

rantojen käyttö

- virkistysalueet   
 luonnonvarojen käyttö   
 energiahuolto   
 Muu, mikä?

**23. Seuraavassa on lueteltu erilaisia kuntakaavoituksen kohteita. Mihin niistä erityisesti tulisi työskentelyalueellasi suunnata nykyistä suurempi osa kaavoituksen resursseista? (merkitse 1-3 kohdetta)**

- koko kunnan yleiskaavoitus   
 uudet asuntoalueet   
 täydennysrakennuskohteet   
 liike- ja teollisuusalueet   
 liikenne- ja muut infrastruktuurihankkeet   
 keskustojen kehittäminen   
 kylät   
 maaseudun haja-asutusalueet   
 rannat   
 vanhentunneiden kaavojen tarkistukset   
 Muu, mikä?

**24. Millä välineillä seuraavissa tilanteissa alueellasi ratkaistaan yleiskaavallisia suunnittelukysymyksiä?**

|  | oikeusvaikutteisella<br>yleiskaavalla | oikeusvaikutuksettomalla<br>yleiskaavalla | asemakaavalla            | muilla<br>maankäyttösuunnitelmilla,<br>kuten kaavarungoilla |
|--|---------------------------------------|---|--------------------------|---|
| koko kunnan maankäyttö                     | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                                    |
| keskustan kehittäminen                     | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                                    |
| kylien kehittäminen                        | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                                    |
| muun maaseutualueen<br>rakentamisen ohjaus | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                                    |
| rantojen suunnittelu                       | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>                                    |

25. Jos edellisessä kysymyksessä vastasit, että multa maankäyttösuunnitelmia kuin kaavoja on käytetty, niin minkä vuoksi näin on tehty?

|   | tärkeä syy            | hieman merkitystä     | ei merkitystä         |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Ne antavat taustatietoa kaavoitusta varten                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ne ovat hyviä välineitä eri vaihtoehtojen tarkasteluun                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kaavoitusprosessia on jouduttu siirtämään                             | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Juridisen kaavan laatiminen on liian raskasta ohjaustarpeisiin nähden | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kaavoitukseen ei ole haluttu ryhtyä                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

26. Seuraavassa on joukko väittämiä. Pyydämme, että vastaisit niihin oman työskentelyalueesi (maakunta, seutu, kunta) tilanteen kannalta.

|  | täysin samaa mieltä   | jokseenkin samaa mieltä | vaikea sanoa          | jokseenkin eri mieltä | täysin eri mieltä     |
|--|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| "Rakentamista suoraan ohjaavia yleiskaavoja laaditaan liian laajoille alueille."   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Rantojen rakentamista pitäisi nykyistä enemmän ohjata kaavoituksella."  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei käytetä riittävästi hyväksi erilaisissa suunnittelutilanteissa."                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen."   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatiminen on aivan liian hankalaa."  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Maakuntakaava on liian hidas ja jäykkä väline alueidenkäytön aktiiviseen ohjaukseen."                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Vaiheittain laadittu maakuntakaava on toimiva väline ajankohtaisten seudullisten suunnittelukysymysten ratkaisemiseen." | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Maakuntakaavaa tulisi tarvittaessa voida käyttää myös yleiskaavallisten kysymysten ratkaisuun."                         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

|   |                       |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| "Nykyinen kaavajärjestelmä tarjoaa toimivia välineitä erilaisiin suunnittelutarpeisiin ja -tilanteisiin."                                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Suunnitteluprosessiin liittyvät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus vievät liian suuren osan suunnittelun resursseista." | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Selvityksiin ja vaikutusten arviointiin ei panosteta riittävästi."   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämät selvitykset, vaikutusten arviointi ja vuorovaikutus ovat parantaneet kaavojen sisältöä."        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Kaavoitukseen kohdistuu odotuksia sellaistenkin kunnan kehittämistä koskevien asioiden ratkaisemisesta, jotka eivät kuulu kaavoitukseen" | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

## VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDENKÄYTTÖTAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN JA NIIDEN SOVELTAMINEN

*Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat uusi osa alueidenkäytön ohjausjärjestelmää. Niiden tarkoituksena on linjata alueidenkäyttöä valtakunnallisesti merkittävässä kysymyksissä sekä täsmentää kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on MRL:n mukaan oikeudellisia vaikutuksia kaavoitukseen ja valtion viranomaisten toimintaan.*

27. Missä määrin kokemuksesi mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ovat olleet esillä kaavoituksessa työskentelyalueellasi?

- merkittävästi
- jonkin verran
- vain vähän
- ei juuri lainkaan

28. Miten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat vaikuttaneet kaavoituksen eri vaiheissa?

|   | merkittävästi         | jonkin verran         | vähän                 | ei lainkaan           |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| kaavoitukseen ryhdyttäessä                          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimisessa | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| tavoitteiden asettamisessa                          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| kaavoituksen perusselvitysten laatimisessa          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| vaihtoehtojen ja kaavaluonnoksen suunnittelussa     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| vaikutusten arvioinnissa                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| kaavaehdotuksen laatimisessa                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| kaava-asiakirjojen laatimisessa                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| viranomaisneuvotteluissa                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| muussa vuorovaikutusprosessissa                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| päätöksenteossa                                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

29. Onko valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamiseen liittynyt työskentelyalueellasi merkittäviä ongelmia?

- ei ole
- on

Jos ongelmia on ollut, niin

A) Mistä ne ovat johtuneet? (voi merkitä useitakin syitä)

- yhteensovittaminen muiden VAT:n kanssa
- ristiriitä muiden tavoitteiden (kunta/maakunta) kanssa
- kaavatyöhön osallistuvat eivät tunne riittävästi VAT:a
- jonkin tavoitteen suhteen on ollut tulkintavaikeuksia
- tavoitteiden jako yleis- ja erityistavoitteisiin on ollut ongelmallinen
- VAT:n suhde kaavojen sisältövaatimuksiin on ollut ongelmallinen
- viranomaisohjaus on ollut riittämätöntä
- muu syy, mikä?

B) Jos ongelmat ovat liittyneet tietyn tavoitteen/tavoitteiden tulkintaan ja soveltamiseen, niin voitko nimetä kyseiset

tavoitteet?

30. Jos haluat, voit kertoa hyviä tai huonoja esimerkkejä VAT:n huomioon ottamisesta ja edistämisestä.

31. Missä määrin eri tahot ovat kannanotoissaan vedonneet valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin kaavoituksen eri vaiheissa?

|   | usein                 | joskus                | ei juuri<br>koskaan   | en osaa sanoa         |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| kunnat                                      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| maakunnan liitot                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| alueelliset ympäristökeskukset              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| kaavoituksen perusselvitysten laatimisessa  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| ympäristöministeriö                         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| tiehallinto                                 | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| puolustushallinto                           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| museoviranomaiset                           | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| muu valtionhallinto                         | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| kansalaisjärjestöt                          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| yritykset                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| yksittäiset kansalaiset                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

32. Seuraavassa on muutama väittämä. Pyydämme, että vastaisit niihin oman työskentelyalueesi (maakunta, seutu, kunta) tilanteen kannalta.

|  | täysin samaa mieltä   | jokseenkin samaa mieltä | vaikea sanoa          | jokseenkin eri mieltä | täysin eri mieltä     |
|--|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| "Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat auttaneet suuntaamaan kaavoitusta keskeisiin asioihin."      | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat parantaneet kaavojen laatua."                                | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat selkeyttäneet kaavaohjausta ja sisältövaatimusten tulkintaa" | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

#### OSALLISTUMINEN ERI KAAVATASOILLA

*Kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että osallistuminen toimii kaikilla kaavatasoilla. Tavoitteena on, että yleispiirteisemmän kaavan maankäyttöratkaisut, jotka ohjaavat yksityiskohtaisempaa kaavoitusta, syntyvät osallistumisprosessin tuloksena. Osallistumista koskevissa tutkimuksissa on tullut esiin, että kaavoituksessa ratkaistavia kysymyksiä on erityisesti maakunnan tasolla ollut vaikea liittää osallisten arkeen tavalla, joka innostaa osallistumaan.*

Vastaa seuraaviin kysymyksiin (33-35) niiden kaavatasojen osalta, joiden tilannetta tunnet.

33. Millä tavoin eri osallisryhmät ovat osallistuneet maakuntakaavan valmisteluun?

|                      | aktiivisesti          | jonkin verran         | melko vähän           | ei lainkaan           |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Maanomistajat        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Asukkaat/kansalaiset | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |



|   |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Yritykset   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kuntien viranomaiset  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut maakuntien liitot  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Alueellinen ympäristökeskus                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut valtion (sektori)viranomaiset                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kansalaisjärjestöt (asukas-, luonto- ja ympäristöyhdistykset) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

34. Millä tavoin eri osallisryhmät ovat osallistuneet yleiskaavan valmisteluun?

|   | aktiivisesti          | jonkin verran         | melko vähän           | ei lainkaan           |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Maanomistajat   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Asukkaat/kansalaiset  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Yritykset   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kuntien viranomaiset  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut maakuntien liitot  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Alueellinen ympäristökeskus                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut valtion (sektori)viranomaiset                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kansalaisjärjestöt (asukas-, luonto- ja ympäristöyhdistykset) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

35. Millä tavoin eri osallisryhmät ovat osallistuneet asemakaavan valmisteluun?

|                        | aktiivisesti          | jonkin verran         | melko vähän           | ei lainkaan           |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Maanomistajat          | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Asukkaat/kansalaiset   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Yritykset              | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kuntien viranomaiset   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut maakuntien liitot | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

|   |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Alueellinen ympäristökeskus                                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Muut valtion (sektori)viranomaiset                            | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kansalaisjärjestöt (asukas-, luonto- ja ympäristöyhdistykset) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Elinkeinoelämän ja maanomistajien järjestöt                   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

36. Lopuksi vielä muutama väittämä. Pyydämme, että vastaisit niihin oman työskentelyalueesi (maakunta, seutu, kunta) tilanteen kannalta.

|  | täysin samaa mieltä   | jokseenkin samaa mieltä | vaikea sanoa          | jokseenkin eri mieltä | täysin eri mieltä     |
|--|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| "Kansalaisten osallistuminen maakuntakaavoitukseen on liian vähäistä."   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Kuntien edustajat pääsevät riittävästi vaikuttamaan maakuntakaavan valmisteluun."   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Kuntakaavoituksessa syntyy ristiriitoja sen vuoksi, että osallistuminen maakuntakaavan valmisteluun on ollut liian vähäistä."                     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Asemakaavoituksessa syntyy ristiriitoja sen vuoksi, että osallistuminen yleiskaavan valmisteluun on ollut liian vähäistä".                        | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| "Eri kaavatasojen työnjaon selkiytyminen on auttanut suuntaamaan osallistumisen yhteydessä käytävää keskustelua olennaisiin maankäyttökysymyksiin" | <input type="radio"/> | <input type="radio"/>   | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

37. Voit halutessasi kommentoida tutkimusta

**Kiitos vastauksistasi!**

**Muistathan, ettei lomakepohja tallennu mihinkään. Jos haluat siitä itsellesi dokumentin, tulosta se ennen kuin painat LÄHETÄ LOMAKE -painiketta (muista muuttaa paperiasetus pystystä vaakaan).**

LÄHETÄ LOMAKE



## **Oulun ja Kuopion AKSU-asiantuntijatapaamisten ohjelmat, ryhmätyöaiheet ja osallistujat**

### **Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU) -tutkimus**

#### **Asiantuntijatapaamisten ohjelma**

Oulu 27.10.2004 ja Kuopio 4.11.2004

Tilaisuuksien osallistujat jaetaan istumaan neljään pienryhmään  
(5-6 hlöä/ryhmä)

9.00- **Tervetuloa, aloitetaan esittäytymisellä ja kahvilla**

9.30- **MRL:n toimivuuden seurantaprojektin esittely**  
Auvo Haapanala  
hallitusneuvos  
Ympäristöministeriö

9.45- **Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU)  
-tutkimukseen liittyneen kyselyn alustavia tuloksia**  
Sari Puustinen  
tutkija  
TKK, YTK

10.30- **Työryhmätyöskentely 1**

- kysymykset 1-4
- keskustelu pienryhmissä n. 15 min, 1 kysymys/ryhmä
- purku ja yhteinen keskustelu

12.30- **Lounastauko**

13.30- **Työryhmätyöskentely 2**

- kysymykset 5-8
- keskustelu pienryhmissä n. 15 min, 1 kysymys/ryhmä
- purku ja yhteinen keskustelu

Kahvitauko työskentelyn lomassa

16.00 **Tilaisuus päättyy**

## **Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU) -tutkimus**

### **Asiantuntijatapaaminen Oulussa 27.10.2004**

#### **Tilaisuudessa pohdittavat kysymykset**

1. Oulun seudulta löytyy esimerkki kaikkien MRL:n mukaisten kaavatasojen samanaikaisesta käytöstä (maakuntakaava, yhteinen yleiskaava, yleiskaava ja asemakaava). Onko näissä kaavoissa mielestänne onnistuneesti käsitelty juuri kyseisille kaavatasoille kuuluvia kysymyksiä?
2. Miten Oulun seudulla näkyy käytännössä yleispiirteisempien kaavojen ohjausvaikutus, kun kaavoja on laadittu rinnakkain? Missä asioissa maakuntakaavoitus ohjaa yleiskaavoitusta ja yleiskaavoitus asemakaavoitusta?
3. Pystytäänkö mielestänne Oulun kaltaisella kehittyvällä kaupunkiseudulla reagoimaan erilaisiin kehittämistarpeisiin riittävällä tavalla MRL:n mukaisilla työkaluilla? Jos näette tässä ongelmia, minkälaisia ne ovat?
4. Käytetäänkö maankäytön ohjauksessa kaavoitusta ja toisaalta lupajärjestelmää (esim. suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeuslupia) niille sopivissa tilanteissa? Onko työnjako näiden välillä mielestänne selkeä? Jos mieleen tulee sopivia esimerkkitapauksia, kertokaa myös niistä.
5. Mitä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat käytännössä merkinneet Oulun seudulla? Minkälaisiin asioihin ne ovat vaikuttaneet ja mitä mahdollisia ongelmia niiden tulkinnassa on ollut?
6. AKSU –kyselytutkimuksen perusteella kuntien kaavoittajien mielestä selvitykset ja vaikutusten arviointi sekä vuorovaikutus vievät liian suuren osan heidän resursseistaan. Minkälaisia kokemuksia teillä on tästä aihepiiristä?
7. Onko samanaikaisesti edenneissä kaavaprosesseissa voitu hyödyntää muilla kaavatasoilla tehtyjä selvityksiä? Jos on, niin millä tavalla?
8. Mitkä tekijät ovat mielestänne vaikuttaneet kaavaprosessien sujuvuuteen ja ennakoitavuuteen? Jos mahdollista, tuokaa esille myös asiaan liittyviä esimerkkejä.

## **AKSU-asiantuntijatapaaminen Oulussa 27.10.2004**

### **Osallistujaluettelo (ryhmät)**

#### **Ryhmä 1 (kysymykset 1 ja 7)**

Kristiina Anttonen, yleiskaavapäällikkö, Oulun kaupunki  
Tapio Tuuttila, maankäyttöpäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus  
Anne Leskinen, konsulttikaavoittaja, Ympäristötaito Oyj  
Auvo Haapanala, hallitusneuvos, Ympäristöministeriö  
Pasi Kovalainen, rakennustutkija, Pohjois-Pohjanmaan maakuntamuseo

#### **Ryhmä 2 (kysymykset 2 ja 5)**

Paula Korkala, yleiskaavasuunnittelija, Oulun kaupunki  
Timo Turunen, yli-insinööri, Ympäristöministeriö  
Olli Eskelinen, kaavoituspäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan liitto  
Pekka Salmela, kaavoitusinsinööri, Kempele

#### **Ryhmä 3 (kysymykset 3 ja 8)**

Esa Katajamäki, talous- ja suunnittelujohtaja, Oulun kaupunki  
Eija Salmi, maankäyttöpäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan liitto  
Britta Passoja, arkkitehti, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus  
Raine Mäntysalo, assistentti, Oulun yliopisto, arkkitehtuurin osasto, yhdyskuntasuunnittelun laboratorio

#### **Ryhmä 4 (kysymykset 4 ja 6)**

Raija-Liisa Näyhä, asemakaava-arkkitehti Oulun kaupunki  
Timo Takala, konsulttikaavoittaja, Arkkitehtiasema Oyj  
Risto Leppänen, suunnittelupäällikkö, Tiehallinto, Oulun tiepiiri  
Liisa Koski-Ahonen, ympäristölakimies, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus  
Sakari Grönlund, johtava asiantuntija, Maa ja Vesi Oy

## **Asiantuntijatapaaminen Kuopiossa 4.11.2004**

### **Tilaisuudessa pohdittavat kysymykset**

1. Onko teidän mielestänne Pohjois-Savon alueella onnistuneesti käsitelty MRL:n mukaisilla kaavatasoilla (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) juuri kyseisille kaavatasoille kuuluvia kysymyksiä?
2. Millä tavalla mielestänne jonkin kaavatason puuttuminen (ajantasainen maakuntakaava tai yleiskaava) voi näkyä alueidenkäytön ohjauksessa? Kertokaa aihepiiriin liittyviä esimerkkejä.
3. Millaisia ongelmia liittyy maankäytön suunnitteluun alueilla, joissa väestö vähenee tai ei ainakaan kasva? Miten MRL:n mukaiset kaavoituksen työkalut toimivat näillä alueilla?
4. Käytetäänkö maankäytön ohjauksessa kaavoitusta ja toisaalta lupajärjestelmää (esim. suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeuslupia) niille sopivissa tilanteissa? Onko työnjako näiden välillä mielestänne selkeä? Jos mieleen tulee sopivia esimerkkitapauksia, kertokaa myös niistä.
5. Mitä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat käytännössä merkinneet Pohjois-Savon alueella? Minkälaisiin asioihin ne ovat vaikuttaneet ja mitä mahdollisia ongelmia niiden tulkinassa on ollut?
6. AKSU -kyselytutkimuksen perusteella kuntien kaavoittajien mielestä selvitykset ja vaikutusten arviointi sekä vuorovaikutus vievät liian suuren osan heidän resursseistaan. Minkälaisia kokemuksia teillä on tästä aihepiiristä?
7. Onko samanaikaisesti edenneissä kaavaprosesseissa voitu hyödyntää muilla kaavatasoilla tehtyjä selvityksiä? Jos on, niin millä tavalla?
8. Mitkä tekijät ovat mielestänne vaikuttaneet kaavaprosessien sujuvuuteen ja ennakoitavuuteen? Jos mahdollista, tuokaa esille myös asiaan liittyviä esimerkkejä.



## **AKSU-asiantuntijatapaaminen Kuopiossa 4.11.2004**

### **Ryhmäjako**

#### **Ryhmä 1 (kysymykset 1 ja 5)**

Patrick Hublin, alueidenkäyttöpäällikkö, Pohjois-Savon ympäristökeskus  
Juha Romppanen, yleiskaava-arkkitehti, Kuopio  
Paula Qvick, suunnittelupäällikkö, Pohjois-Savon liitto  
Olli Jääskeläinen, toimitusjohtaja, Niiralan Kulma Oy  
Harri Pitkäranta, ympäristöneuvos, Ympäristöministeriö

#### **Ryhmä 2 (2 ja 6)**

Sylvi Hassinen, ympäristöinsinööri, Pohjois-Savon ympäristökeskus  
Otto Siippainen, kaavoitusarkkitehti, Siilinjärvi  
Martti Salminen, maankäyttöpäällikkö, Pohjois-Savon liitto  
Auvo Haapanala, hallitusneuvos, Ympäristöministeriö  
Esko Tolvanen, maankäytönsuunnittelija, Savo-Karjalan tiepiiri

#### **Ryhmä 3 (3 ja 7)**

Leila Kantonen, kaavoittaja, Leppävirta  
Erkki Remes, yli-insinööri, Pohjois-Savon ympäristökeskus  
Seppo Laitila, maakuntasuunnittelija, Pohjois-Savon liitto  
Jorma Harju, kaavoituskonsultti, Maa ja Vesi Oy, Kuopio

#### **Ryhmä 4 (4 ja 8)**

Eino Vanhatalo, kaupunginarkkitehti, Varkaus  
Hannu Koskinen, kaavoituskonsultti, Suunnittelukeskus, Kuopio  
Susanna Wähä, lakimies, Pohjois-Savon ympäristökeskus  
Ritva Laine, yliarkkitehti, Kuntaliitto  
Juha Kauttonen, puheenjohtaja, Männistön asukasyhdistys

# Kuvailulehti

|  |  |   |              |
|--|--|---|--------------|
| Julkaisija   | Ympäristöministeriö<br>Alueidenkäytön osasto   | Julkaisu-aika                             | Syyskuu 2005 |
| Tekijä(t)  | Puustinen Sari, Hirvonen Jukka   |   |              |
| Julkaisun nimi   | Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU-projekti)   |   |              |
| Julkaisun osat/<br>muut saman projektin<br>tuottamat julkaisut |  |   |              |
| Tiivistelmä  | <p>Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus -selvitys (AKSU) on osa ympäristöministeriön laajempaa maankäyttö- ja rakennuslain seurantahanketta. AKSU-projektissa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää tarkasteltiin kokonaisuutena.</p> <p>AKSU-selvityksessä tarkastellut teemat olivat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eri kaavatasojen roolit, kaavatasojen välisen työnjaon toimivuus sekä kaavojen keskinäisen ohjauksen toimivuus.</li> <li>- Kaavajärjestelmän käyttö ja toimivuus maan eri alueilla ja erilaisissa tilanteissa.</li> <li>- Kaavoituksen ja poikkeamisten välinen suhde alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa sekä kaavoituksen täydentäminen muilla instrumenteilla.</li> <li>- Eri kaavatasojen rooli selvitysten ja vaikutusten arvioinnin kannalta.</li> <li>- Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) toteutuminen ja niistä saadut kokemukset.</li> <li>- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus ja kaavatasojen erot eri osallisryhmien kannalta.</li> </ul> <p>Tutkimusmenetelmänä käytettiin laajaa kyselytutkimusta kunnille, maakuntien liitoille, alueellisille ympäristökeskuksille, kaavoitukseen osallistuville valtionhallinnon viranomaisille sekä konsulteille. Kyselytutkimuksen tuloksia analysoitiin eri puolilla maata järjestetyissä asiantuntijataapaamisissa.</p> <p>Raporttiin on koottu AKSU-kyselyn tulokset sekä niistä esitettyjä arvioita.</p> <p>AKSU-selvityksen suorittivat konsulttien yhteenliittymänä konsulttitoimisto Maa ja Vesi Oy sekä Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK) Teknillisestä korkeakoulusta. Projektin johtajana toimi osastopäällikkö, DI Pasi Rajala Maa ja Vesi Oy:stä. Tutkijoina toimivat VTM Sari Puustinen ja VTM Jukka Hirvonen YTK:sta.</p> |   |              |
| Asiasanat  | Maankäyttö- ja rakennuslaki, alueidenkäyttö, kaavajärjestelmä, valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, selvitykset ja vaikutusten arviointi   |   |              |
| Julkaisusarjan nimi ja numero                                  | Suomen ympäristö 782   |   |              |
| Julkaisun teema  | Alueiden käyttö  |   |              |
| Projektihankkeen nimi ja projektinumero                        |  |   |              |
| Rahoittaja/toimeksiantaja                                      | Ympäristöministeriö  |   |              |
| Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot                         | YM, Maa ja Vesi Oy, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK   |   |              |
|  | ISSN   | ISBN                                      |              |
|  | 1238-7312  | 951-731-326-8 (nid.), 951-731-327-6 (PDF) |              |
|  | Sivuja   | Kieli                                     |              |
|  | 92   | suomi                                     |              |
|  | Luottamuksellisuus   | Hinta                                     |              |
|  | julkinen   |   |              |
| Julkaisun myynti/jakaja  | Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita<br>puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380<br>sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: http://www.edita.fi/netmarket   |   |              |
| Julkaisun kustantaja   | Ympäristöministeriö  |   |              |
| Painopaikka ja -aika   | Edita Prima Oy, Helsinki 2005  |   |              |
| Muut tiedot  | Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä Auvo Haapanala, puh. (09) 1603 9368   |   |              |

# Presentationsblad

|                                 |  |                                    |
|---------------------------------|--|------------------------------------|
| Utgivare                        | Miljöministeriet<br>Markanvändningsavdelningen   | Datum<br>September 2005            |
| Författare                      | Puustinen Sari, Hirvonen Jukka   |                                    |
| Publikationens titel            | Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU-projekti)<br>Planeringssystemet för markanvändning och dess användbarhet (det s.k. AKSU-projektet)  |                                    |
| Sammandrag                      | <p>Utredningen av planeringssystemet för markanvändning och dess användbarhet (AKSU = alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä) ingår i ett större projekt vid miljöministeriet inriktat på uppföljning av markanvändnings- och bygglagen. Inom ramen för AKSU-projektet granskades planeringssystemet för markanvändning ur ett helhetsperspektiv.</p> <p>Utredningen berörde följande teman:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rollerna för olika plannivåer, ändamålsenligheten i arbetsfördelningen mellan plannivåerna samt det ömsesidiga styrförhållandet mellan olika planer.</li> <li>- Hur plansystemet används och fungerar på olika håll i landet och i olika situationer.</li> <li>- Förhållandet mellan planläggning och avvikelser vid styrning av markanvändning och byggande samt andra instrument såsom komplement till planläggningen.</li> <li>- De olika plannivåernas roll med tanke på utredningar och konsekvensbedömningar.</li> <li>- Hur de riksomfattande markanvändningsmålen uppnåtts och vilka erfarenheter man inhämtat av dem.</li> <li>- Planeringssystemets användbarhet och skillnaderna mellan olika plannivåer ur intressegruppernas synvinkel.</li> </ul> <p>Som undersökningsmetod användes en brett upplagd enkät till kommunerna, förbund på landskapsnivå, de regionala miljöcentralerna, de myndigheter inom statsförvaltningen som deltar i planläggning samt konsulter. Enkätresultaten analyserades vid expertsammankomster på olika håll i landet.</p> <p>I rapporten ingår resultaten av AKSU-enkäten samt olika synpunkter som framförts beträffande dem.</p> <p>AKSU-utredningen genomfördes av konsultbyrå Maa ja Vesi Oy och Fortbildningscentralen för samhällsplanering vid Tekniska högskolan. Projektledare var avdelningschef, dipl.ing. Pasi Rajala från Maa ja Vesi Oy. I egenskap av forskare medverkade pol.mag. Sari Puustinen och pol.mag. Jukka Hirvonen från Fortbildningscentralen för samhällsplanering.</p> |                                    |
| Nyckelord                       | Markanvändnings- och bygglagen, markanvändning, plansystem, riksomfattande markanvändningsmål, utredningar och konsekvensbedömning   |                                    |
| Publikationsserie och nummer    | Miljön i Finland 782   |                                    |
| Publikationens tema             | Markanvändning   |                                    |
| Projektets namn och nummer      |  |                                    |
| Finansiär/uppdragsgivare        | Miljöministeriet   |                                    |
| Organisationer i projektgruppen | Miljöministeriet, Maa ja Vesi Oy, Fortbildningscentralen för samhällsplanering   |                                    |
|                                 | ISSN   | ISBN                               |
|                                 | 1238-7312  | 951-731-326-8, 951-731-327-6 (PDF) |
|                                 | Sidantal   | Språk                              |
|                                 | 92   | finska                             |
|                                 | Offentlighet   | Pris                               |
|                                 | offentlig  |                                    |
| Beställningar/distribution      | Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland<br>tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380<br>e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>   |                                    |
| Förläggare                      | Miljöministeriet   |                                    |
| Tryckeri/tryckningsort och -år  | Edita Prima Ab, Helsingfors 2005   |                                    |
| Övriga uppgifter                | Kontaktperson vid miljöministeriet Auvo Haapanala, tfn (09) 1603 9368  |                                    |

# Documentation page

|                                 |  |                                    |                |
|---------------------------------|--|------------------------------------|----------------|
| Publisher                       | Ministry of the Environment<br>Land use Department   | Date                               | September 2005 |
| Author(s)                       | Puustinen Sari, Hirvonen Jukka   |                                    |                |
| Title of publication            | Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU-projekti)<br>How effective is the land use planning system? (the AKSU project)  |                                    |                |
| Abstract                        | <p>The investigation into how effective the land use planning system is (AKSU) is part of the Ministry of Environment's broader follow-up project on the Land Use and Building Act. The entire land use planning system was examined in the AKSU project.</p> <p>The themes dealt with in the Aksu project were:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Roles played by the different planning levels and how well the division of labour between the planning levels and the management relationship between land use plans work.</li> <li>- Using the planning system on different land areas and in different situations and how well it works.</li> <li>- Relationship between land use planning and deviations in the management of land use and building and different tools that can be used to supplement land use planning.</li> <li>- The role of different planning levels from the perspective of analysis and impact assessment.</li> <li>- Implementing national land use goals and the experiences gained from this.</li> <li>- How functional the land use planning system is and the differences in the planning levels from the perspective of different shareholder groups.</li> </ul> <p>An extensive questionnaire was drawn up for municipalities, regional councils, regional environment centres, government officials and consultants who participate in land use planning. The results of the questionnaire were analysed in meetings with experts that were organized all over Finland.</p> <p>The results of the AKSU questionnaire and assessments of these results have been compiled in the report.</p> <p>A consortium of consultants from consulting engineers Soil and Water Ltd and the Helsinki University of Technology Centre for Urban and Regional Studies carried out the AKSU investigation. Vice President Pasi Rajala MSc from Soil and Water Ltd headed the project. The researchers were Sari Puustinen M.Sos.Sc and Jukka Hirvonen M.Soc.Sc from the Centre for Urban and Regional Studies.</p> |                                    |                |
| Keywords                        | Land Use and Building Act, land use, planning system, national land use goals, analysis and impact assessment  |                                    |                |
| Publication series and number   | The Finnish Environment 782  |                                    |                |
| Theme of publication            | Land Use   |                                    |                |
| Project name and number, if any |  |                                    |                |
| Financier/ commissioner         | Ministry of the Environment  |                                    |                |
| Project organization            | Ministry of Environment, Soil and Land Ltd., Centre for Urban and Regional Studies   |                                    |                |
|                                 | ISSN   | ISBN                               |                |
|                                 | 1238-7312  | 951-731-326-8, 951-731-327-6 (PDF) |                |
|                                 | No. of pages   | Language                           |                |
|                                 | 92   | Finnish                            |                |
|                                 | Restrictions   | Price                              |                |
|                                 | for public use   |                                    |                |
| For sale at/ distributor        | Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland<br>tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380<br>e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>  |                                    |                |
| Financier of publication        | Ministry of the Environment  |                                    |                |
| Printing place and year         | Edita Prima Ltd. Helsinki 2005   |                                    |                |
| Other information               | Contact at the Ministry of the Environment: Auvo Haapanala, tel. +358 9 1603 9368  |                                    |                |