

Suomen taajamarakenne

Taajamien seututason luokittelu

Ville Helminen, Maija Tiitu, Kimmo Nurmio, Mika Ristimäki



Suomen taajamarakenne

Taajamien seututason luokittelu

Ville Helminen, Maija Tiitu, Kimmo Nurmio, Mika Ristimäki



SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN RAPORTTEJA 32 | 2016

Suomen ympäristökeskus

Kirjoittajat: Ville Helminen, Maija Tiitu, Kimmo Nurmio, Mika Ristimäki

Vastaava erikoistoimittaja: Jari Lyytimäki

Rahoittaja/toimeksiantaja: Ympäristöministeriö ja Keski-Suomen liitto

Julkaisija ja kustantaja: Suomen ympäristökeskus (SYKE)

PL 140, 00251 Helsinki, puh. 0295 251 000, syke.fi

Taitto: Maija Tiitu

Kannen kuva: Ville Helminen

Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.syke.fi/julkaisut | helda.helsinki.fi/syke sekä ostettavissa painettuna SYKEN verkkokaupasta: syke.juvenesprint.fi

ISBN 978-952-11-4641-1 (PDF)

ISSN 1796-1726 (verkkojulk.)

Julkaisuvuosi: 2016

TIIVISTELMÄ

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen kestäväen kehityksen mukaisesti edellyttää olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä eli rakentamisen ohjaamista ensisijaisesti täydentävästi olemassa olevan taajamarakenteen sisään. Maankäytön suunnittelussa tilastollinen taajamarajaus on kuitenkin varsin karkea luokitus, sillä sekä taajamien koko että taajaman eri osien asutuksen tiheys vaihtelevat suuresti.

Taajama on asutusrakenteen perusyksikkö, jolla erotetaan tiheämmin rakennetut alueet haja-asutuksesta. Taajama ei ole hallinnollisesti rajautuva alue vaan osa yhdyskuntarakennetta, joka muodostuu rakentamisen kautta. Taajamat ovat maaseudulla asutuksen keskittymiä kuntien sisällä ja kaupunkiseuduilla yhtenäisiä rakennettuja alueita, jotka ulottuvat monesti useamman kunnan alueelle. Tilastollisesti taajamien määrittelyn lähtökohdina ovat yli 200 asukkaan asutuskeskittymät, joissa rakennusten välinen etäisyys ei ylitä 200 metriä. Tilastollinen taajamarajaus (ns. YKR-taajama) laaditaan SYKEssä vuosittain.

Tässä raportissa kuvataan uusi taajamien luokitusjärjestelmä, jossa taajama-alueet jaetaan kolmen tekijän perusteella kahdeksaan taajamatyyppiin. Luokitus erottelee kaupunkiseutujen ja maaseudun taajamat, tiheät ja harvat taajama-alueet sekä eri kokoluokan taajamat. Luokituksen tavoitteena on tarjota tarkempi ja erityisesti maakuntakaavoitusta paremmin tukeva seututason tulkinta taajama-alueista. Luokituksen rajaukset perustuvat paikkatietoanalyysiin ja tilastotietoihin. Luokittelussa huomioitiin myös maakuntakaavoituksen taajamatoimintojen alueiden määrittelyyn liittyviä tarpeita Keski-Suomessa toteutetun tarkastelun perusteella.

Kaupunkiseutuja ovat yli 15 000 asukkaan YKR-taajamat ja näihin kytkeytyvät pienemmät taajamat. Kaupunkiseuduilta luokitus erottelee neljä luokkaa: kaupunkiseudun keskustaajama, kaupunkiseudun lähitaajama, kaupunkiseudun pientaajama sekä kaupunkiseudun lievetaajama. Kaupunkiseuduilla keskeistä on tiheän ja harvan taajaman erottelu siten, että lievetaajama kuvaa aluetehokkuudeltaan harvaan rakennettuja alueita ja muut luokat erikokoisia tiheitä taajama-alueita. Maaseudun neljä luokkaa ovat maaseudun keskustaajama, maaseudun lievetaajama, maaseututaajama ja maaseudun pientaajama. Näistä maaseudun keskustaajamat ovat yli 3000 asukkaan tiheitä asutuskeskittymiä, joita ympäröi harva lievetaajama ja muut luokat tätä pienempiä pääsääntöisesti tilastollisen taajamarajauksen mukaan rajautuvia alueita.

Taajamien kokoluokittelut perustuvat pääsääntöisesti väestömääriin. Näiden määrittelyt perustuvat tarkasteluihin, joissa analysoitiin eri palveluiden esiintymistä erikokoisissa taajamissa. Keskeinen havainto oli, että pienistäkin taajamista löytyvät lähipalvelut kuten päivittäistavarakauppa, alakoulu ja kirjasto. Sen sijaan yläkoulu ja apteekki yleistyvät vasta yli 1000 asukkaan ja Alko ja lukio yli 3000 asukkaan taajamissa. Päivittäistavarakaupan yksikköjen koko ja määrä lisääntyvät taajaman koon kasvaessa.

Asiasanat: taajamat, kaupunkiseudut, maaseutu, paikkatiedot, maakunnat, kaavoitus

SAMMANDRAG

En förutsättning för att samhällsstrukturen ska utvecklas på ett hållbart sätt är att den befintliga samhällsstrukturen utnyttjas, det vill säga att byggandet styrs till den befintliga tätortsstrukturen främst i en kompletterande kapacitet. Dock är statistisk avgränsning av tätorter en mycket grov indelning, eftersom såväl tätorternas storlek som bosättningsstätheten i tätorternas olika delar varierar kraftigt.

Tätorten är bosättningsstrukturens grundenhet, med vilken man skiljer tätbebyggda områden från glesbygden. Tätorten är inte ett administrativt avgränsat område utan en del av samhällsstrukturen som bildas genom byggande. På landsbygden är tätorter bosättningskoncentrationer inom kommunerna och i stadsregioner enhetliga bebyggda områden som ofta ingår i flera kommuner. Statistiskt sett är en tätort en bosättningskoncentration med över 200 invånare, där avståndet mellan byggnaderna är minst 200 meter. En statistisk tätortsindelning (s.k. YKR-tätorter) utarbetas varje år vid Finlands miljöcentral.

I denna rapport beskrivs ett nytt klassificeringssystem för tätorter, enligt vilket tätortsområdena delas in i åtta tätortstyper utifrån tre faktorer. Klassificeringen gör skillnad mellan tätorter i stadsregioner och på landsbygden, täta och glesa tätorter samt tätorter i olika storleksklasser. Syftet med klassificeringen är att tillhandahålla en noggrannare tolkning av tätorter på områdesnivå som i synnerhet bättre stöder landskapsplanläggningen. Klassificeringens avgränsningar bygger på analyser av geografisk information och statistiska uppgifter. I klassificeringen har man också tagit i beaktande behoven i samband med att fastställa områden med tätortsfunktioner utifrån en undersökning som gjorts i Mellersta Finland.

Stadsregionerna är YKR-tätorter med över 15 000 invånare och mindre tätorter som anknyter till dessa. Klassificeringen delar stadsregionerna i fyra klasser: centralorter, närorter, småorter och kransorter. Det väsentliga i fråga om stadsregionerna är att göra skillnad mellan täta och glesa tätorter så att kransorterna beskriver till sin områdeseffektivitet gles bebyggda områden och de övriga klasserna tätbebyggda tätorter i olika storlekar. De fyra landsbygdsklasserna är centralorter, kransorter, tätorter och småorter. Av dessa är centralorter på landsbygden täta bosättningskoncentrationer med över 3 000 invånare, vilka omringas av glesa kransorter och de övriga klasserna är områden som är mindre än denna och vars avgränsning i regel följer den statistiska tätortsavgränsningen.

Storleksklassificeringen av tätorterna bygger i regel på befolkningmängden, som fastställdes genom undersökningar där man analyserade förekomsten av olika tjänster i de olika stora tätorterna. Den främsta observationen var att även i små tätorter finns närservice, såsom en dagligvaruhandel, ett lågstadium och ett bibliotek. Däremot blev högstadiet och apoteken vanliga först i tätorter med över 1 000 invånare och Alko och gymnasiet i tätorter med över 3 000 invånare. Dagligvaruhandelenheternas storlek och antal ökade i takt med tätortens storlek.

Nyckelord: tätorter, stadsregioner, landsbygd, geografisk information, landskap, planläggning

ABSTRACT

Sustainable development of urban and rural regions requires directing their growth preferably within the existing structure. In Finland the existing settlement structure is identified using GIS-based delineation of localities. However, the official statistical delineation of localities is rather coarse for the purposes of land-use planning, since both the size and the number of inhabitants can vary significantly within the area.

Locality, spatially distinguished from sparsely populated area, is a fundamental concept of settlement structure. Further, the localities do not follow administrative borders but they form by construction of the areas. In the countryside, the localities are often concentrations of housing within the municipality borders. In contrast, localities of urban regions are a continuum of urban fabric often extending to several municipalities. Statistically, the localities are defined as areas with at least 200 inhabitants, the distance between buildings being less than 200 metres. In Finland the statistical delineation of localities is made annually in SYKE.

This report introduces a new classification system of localities. Based on three factors, the localities are divided into eight different classes. First, the urban and rural localities are separated from each other. Second, the density of the settlements is taken into account. Third, the localities are further subdivided by population. The aim of the classification is to provide a more accurate spatial delineation of the localities especially suitable for regional land use planning. The delineation of the areas was determined using GIS analyses and statistical data. The needs of regional planning concerning the identification of different types of localities were also studied in co-operation with the Regional Council of Central Finland.

Urban regions consist of localities with more than 15,000 inhabitants and smaller localities connected to these. The classification identifies four urban classes: large urban locality, suburban locality, small suburban locality and urban fringe settlement. Statistical localities are divided into dense and sparse areas based on area density. In the urban regions, the first three classes represent dense areas of different size. Urban fringe settlement represents the relatively sparse area within the statistical locality.

The four rural classes are large rural locality, rural fringe settlement, middle-sized rural locality and small rural locality. Large rural localities represent dense areas with over 3,000 inhabitants surrounded by a sparser fringe settlement. In the classification of middle-sized and small rural localities, density within locality is not taken into account, which means that they are pure statistical localities of different size.

In the classification, the size criterion is based on the amount of population within the locality. The boundary values were determined by studying the occurrence of certain services in different-sized areas. The results showed that even the small localities maintain local services such as a grocery shop, an elementary school and a library. Instead, a secondary school or a pharmacy is only common in localities with 1,000 inhabitants or more. Further, Alko and upper secondary school occur in localities with a population of more than 3,000. The number and the unit size of retail stores also grow with the size of a locality.

Keywords: locality, urban, rural, geographic information, region, land use planning

SISÄLLYS

1 Johdanto	9
2 Taajamarajaus	11
2.1 Taajamien rajausmenetelmät	11
2.2 Kehittämistarpeet ja havainnot nykyisestä taajamarajauksesta	13
2.3 Tiheän ja harvan taajaman rajaus	13
2.4 Taajama-alueen muutosten kuvaus.....	17
3 Taajamien luokittelu	21
3.1 Taajamien luokittelujärjestelmä	21
3.1.1 Luokitus ja luokkien määritelmät	21
<i>Kaupunkiseudun keskustaajama</i>	25
<i>Kaupunkiseudun lähitaajama</i>	25
<i>Kaupunkiseudun pientaajama</i>	25
<i>Kaupunkiseudun lievetaajama</i>	25
<i>Maaseudun keskustaajama</i>	25
<i>Maaseudun lievetaajama</i>	26
<i>Maaseututaajama</i>	26
<i>Maaseudun pientaajama</i>	26
3.1.2 Taajamien ulkopuoliset erityisalueet	29
3.2 Taajamien palvelut	29
3.2.1 Taajamien palvelut suhteessa väestömäärään.....	30
3.2.2 Palvelutaso Keski-Suomen taajamissa.....	33
4 Maakuntakaavojen taajamamerkinnot.....	37
5 Uusien taajamakriteerien hyödyntäminen Keski-Suomen maakuntakaavoituksessa	39
5.1 Taajaman muodostamisen kriteerit.....	39
5.2 Taajamien seudullinen merkitys.....	40
5.3 Yhteenveto työpajan tuloksista.....	41
5.4 Tulosten hyödyntäminen Keski-Suomen maakuntakaavan suunnittelumerkinnoissa ja - määräyksissä.....	41
6 Johtopäätökset	44
LÄHTEET	47

1 Johdanto

Yhdyskuntarakenteen kehittäminen kestävän kehityksen mukaisesti edellyttää olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä eli rakentamisen ohjaamista ensisijaisesti olemassa olevan taajamarakenteen sisään. Kaikkia taajamia ei kuitenkaan ole mahdollista tai ylipäätään järkevää tiivistää samalla intensiteetillä, joten suunnittelussa tarvitaan tietoa ja työkaluja siihen, millä perusteella tiettyjä taajamia pitäisi kaavallisesti lähteä kehittämään. Seututason suunnittelussa tämä tarkoittaa maakuntakaavoituksen taajamatarkastelujen kehittämistä siten, että kaavassa esitettävä ratkaisu taajamaverkostoksi ja siihen liittyvät suunnittelumääräykset tukevat tiettyjen seudullisesti merkittävien palvelukeskusten syntyä ja säilymistä sekä vastaavasti pyrkivät takaamaan tietyn vähimmäispalvelutason paikallisesti merkittävässä taajamissa.

Suomen ympäristökeskuksessa (SYKE) muodostetaan vakiintuneella menetelmällä vuosittain yhdyskuntarakenteen seurantajärjestelmän (YKR) taajamarajaus, joka perustuu 250 x 250 metrin tilastoruutujen luokitteluun. Tätä seurannan perusaineistoa kutsutaan tässä raportissa YKR-taajamaksi. Tässä raportissa esitellään YKR-taajamaan perustuva uusi taajamien luokitusjärjestelmä, joka tunnistaa aiempaa tarkemmin erityisesti seututason suunnittelun kannalta erilaiset taajamatyypit. Luokittelu on toteutettu SYKE:n, Keski-Suomen liiton ja ympäristöministeriön yhteishankkeessa. Taajamien uusi luokitusjärjestelmä auttaa tunnistamaan alueita, joissa on erilaisia maankäytön ohjaamiseen liittyviä tarpeita ja suunnittelukysymyksiä kuten täydennysrakentaminen, harkittu yhdyskuntarakenteen laajeneminen tai hajarakentaminen. Uutta luokitusta on testattu pilottina Keski-Suomen alueelta, mutta luokitus on valtakunnallinen kattaen kaikki Suomen YKR-taajamat.

Alueluokituksen tavoitteena on 1) yleisesti parantaa paikkatiedon avulla yhdyskuntia koskevaa tietopohjaa ja 2) erityisesti kehittää taajamaluokitusta tukemaan paremmin maakuntakaavoituksen tietotarpeita liittyen taajamatoimintojen alueiden ja niiden seudullisen aseman määrittelyyn. Työssä tuotettu aineisto tukee suunnitteluprosessia kun pohditaan taajatoimintojen alueen laajuutta maakuntakaavassa tai taajamakeskusten määrittelyä osana keskusverkkoa. Hanke liittyy Keski-Suomen maakuntakaavatyöhön, jota on tehty Keski-Suomen liitossa omana työnä samanaikaisesti.

Työ kytkeytyy SYKEssä aiemmin tehtyyn työhön liittyen keskustarajauksiin, kaupan sijoittumiseen, toiminnallisiin alueisiin, kaupunki-maaseutuluokitukseen, keskusverkkotarkasteluihin sekä yhdyskuntarakenteen vyöhykkeisyyteen (Helminen ym. 2014; Ristimäki ym. 2011, 2013; Rehunen ym. 2014). Tässä raportissa esitelty taajamien luokittelujärjestelmä on yhdyskuntarakennetason alueluokitus, joka kuvaa valtakunnallisesti erikokoisia yhdyskuntia kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. Tämä ja muut YKR-aineistojen avulla muodostetut hallinnollisista rajoista riippumattomat alueluokitukset asettuvat omille tarkastelutasoilleen siten, että aluerakennetta kuvataan kaupunki-maaseutuluokituksella, seututason yhdyskuntarakennetta taajamaluokituksella ja taajamien sisäistä rakennetta yhdyskuntarakenteen vyöhykkeillä. Kussakin luokituksessa on valittu mittakaavatasoon soveltuva pelkistystaso. Nykyisessä maankäytön suunnittelujärjestelmässä alueluokitukset asettuvat karkeasti siten, että valtakunnantason kaupunki-maaseutu-luokitus kuvaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tasoa, taajamaluokitus maakuntakaavan tasoa ja yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet yleiskaavatasoa.

Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen -oppaassa (Ympäristöministeriö 2013) on määritelty yhdyskuntarakenteeseen liittyviä käsitteitä ja erilaisia kaavoitukseen liittyviä suunnittelukysymyksiä. Oppaan määrittelyissä on tunnistettu YKR-taajama-alueiden jakautuminen suunnittelun kannalta kahteen osaan: tiheän taajaman alueisiin ja harvan taajaman alueisiin. Jako perustuu siihen, että asemakaavan kautta syntyvä tiiviimpi taajamarakenne erotetaan haja-rakentamisen kautta syntyvästä väljästä taajamasta. Taajamien luokittelussa tämä jako otetaan lähtökohdaksi sen suhteen, miten erilaiset taajama-alueet rajataan. Siten tässä raportissa esitetyt määrittelyt tukevat kaavojen vaikutusten arviointia.

2 Taajamarajaus

Hallinnollisista rajoista riippumattomia alueiden määritelmiä tarvitaan niin yhdyskuntien suunnittelun tueksi kuin tilastointiin ja seurantaan. Pohjoismaissa taajama-alueeksi on perinteisesti määritelty vähintään 200 asukkaan rakennusryhmät, joissa rakennusten välinen etäisyys on enintään 200 metriä. Tätä mitoitusta käytetään Suomessa edelleen tilastollisen taajamarajauksen lähtökohtana. Vuoteen 1985 asti taajaman rajaus tehtiin Suomessa ruutumenetelmällä 500 metrin ruutukoossa. Vuodesta 1990 lähtien käytössä oli hienostuneempi automatisoitu rajausmenetelmä. (Huhdanmäki ym. 1999). Nykyinen tilastollinen taajamarajaus (YKR -taajama) laaditaan vuosittain SYKEssä (Ristimäki 1999; SYKE 2016a).

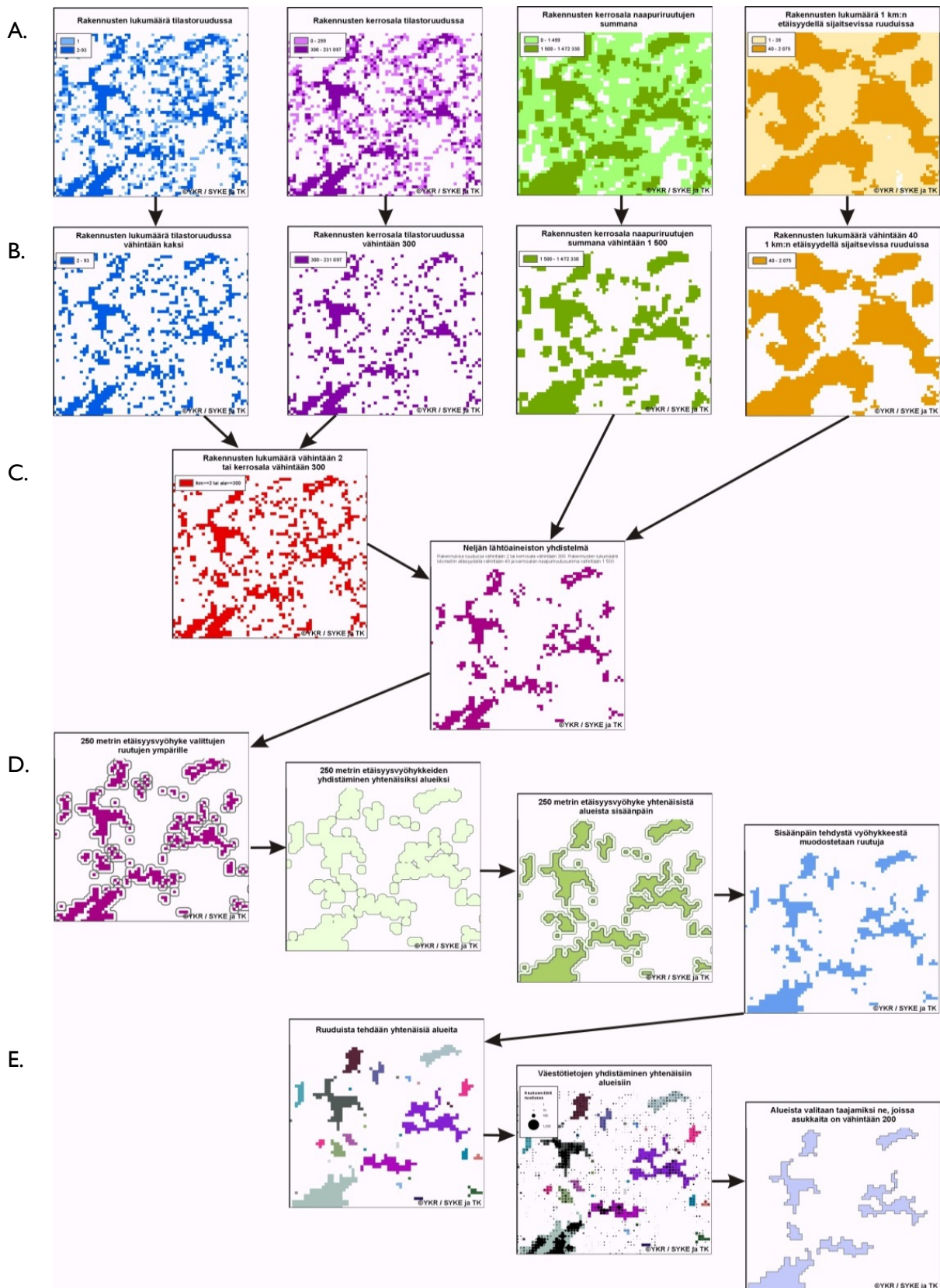
Taajama on siis tietyt kriteerit täyttävä väestön ja rakennuskannan tiivistymä, jonka ei välttämättä tarvitse toimia palvelujen keskittymänä tai keskuksena. Keskusverkkoa tarkasteltaessa taajama on kuitenkin soveltuva alueyksikkö kuvaamaan keskukseen liittyvää yhdyskuntaa. Yhdyskuntarakenteessa taajamoituminen kuvaa taajama-alueen kasvua ja taajama-aste taajamassa asuvan väestön osuutta tarkasteltavan alueen väestöstä.

2.1 Taajamien rajausmenetelmät

Yhdyskuntien fyysisiä ja toiminnallisia yksiköjä voidaan rajata spatiaalisesti eri menetelmillä. Toimintojen keskittymiä kuten taajamia rajatessa käytetään usein sekä paikkatietoa fyysisen rakenteen alueellisista ulottuvuuksista että tilastotietoa alueen rakenteesta, kuten väestön tai rakennusten määrää tietyn alueen sisällä. Apuna voidaan käyttää myös erilaisia etäisyysvyöhykkeitä ja naapuriruutumenetelmiä toimintojen keskittyneisyyden, syrjäisyyden tai läheisyyden kuvaamiseen (Huhdanmäki ym. 1999). Edellä mainittuja menetelmiä yhdistellen laaditaan myös SYKEN tilastollinen taajamarajaus (SYKE 2016a).

Suomen tilastollinen taajamarajaus on SYKEssä kehitetty paikkatietoperusteinen menetelmä. Taajamarajaus vastaa pääpiirteissään pohjoismaista taajamakäsitystä, joka perustuu 200 asukkaan asutuskeskittymiin, joissa rakennusten välinen etäisyys ei kasva suuremmaksi kuin 200 metriä. Aluerajaus laaditaan 250 x 250 metrin ruudukkoon rakennus- ja väestötietojen perusteella yhdistellen erityyppisiä paikkatietoanalyysijä ja tilastotietoa kuvan 1 esittämällä tavalla.

Ruotsissa on käytössä samankaltainen tilastoruutuihin perustuva taajamarajausmenetelmä kuin Suomessa (Tillväxtnalys 2011). Ruotsissa taajamien luokitusjärjestelmää on kehitetty osana kaupunkien kasvumahdollisuuksien analyysiä. Tavoitteena on ollut selvittää, miten erikokoiset ja -tyyppiset kaupungit kasvavat Ruotsissa. Työhön on liittynyt kaupunkialueiden määrittely, tyypittely sekä kasvumahdollisuuksien ymmärtäminen erilaisissa kaupungeissa. Ruotsissa käytetty taajamamäärittely perustuu kolmitasoiseen toiminnalliseen tyypittelyyn, jossa tunnistetaan paikallistason taajamat (*tätorter*), näiden muodostamat kaupunkiseudut (*tätortsområden*) sekä kaupunkiverkot (*nätverk*). Taajamatason määrittelyssä aluerajaus perustuu em. pohjoismaiseen taajamakriteeriin, mutta kaupunkiseutumäärittelyssä väestömäärän raja-arvo on Ruotsissa asetettu 3 000 asukkaaseen (Tillväxtnalys 2011). Rajan todetaan olevan matala, mutta perustuvan siihen, että myös pienet kaupungit on haluttu mukaan. Ruotsissa 3 000 asukkaan rajaa pidetään sopivana väestöpohjana, jotta taajama tarjoaa kriittiset julkiset ja kaupalliset palvelut asukkailleen ja ympäröivälle maaseutualueelle. Kaupunkiseutujen rajaus perustuu taajamien ympärille laskettuun viiden minuutin automatkaetäisyyteen ja näiden myötä muodostuviin useista taajamista koostuviin laajempiin taajama-alueisiin.



Kuva 1. Tilastollisen taajamarajauksen muodostaminen Suomessa. Lähtöaineistoina ovat rakennusten lukumäärä ja kerrosala 250 x 250 metrin tilastoruuduissa sekä naapuriruutuihin yhdistettynä (A). Näistä valikoidaan tietyt rakennusten lukumäärä- ja kerrosalakriteerit ylittävät alueet (B), jotka yhdistetään (C). Muodostetuista taajamaytimistä koostetaan varsinaiset taajama-alueet erilaisin etäisyydsvyöhykkein (D) ja lopulliset taajama-alueet valitaan 200 asukkaan väestökriteerin perusteella (E).

Kaupunkiverkko muodostetaan Ruotsissa kaupunkiseutujen välisen etäisyyden perusteella siten, että taajamat kytkeytyvät mikäli niiden keskusten välillä on alle 45 minuutin matka. Verkottuneiden kaupunkiseutujen katsotaan voivan muodostaa yhteisen työmarkkina-alueen, joiden sisällä voidaan jakaa erikoistuneita toimintoja sekä osaamista. Lisäksi verkosto mahdollistaa erikoistumisen ja toisiaan täydentävät roolit alueiden välillä (Tillväxtanalys 2011).

2.2 Kehittämistarpeet ja havainnot nykyisestä taajamarajauksesta

YKR-taajamarajaus on vakiintunut tulkinta asutusrakenteesta yhdyskuntarakenteen seurannan tarpeisiin ja Tilastokeskus käyttää taajamarajauksia tilastoinnissaan. Tilastoruuuihin perustuvan taajamarajauksen alkuperäinen tarkoitus oli paitsi tulkita edellä mainittu pohjoismainen taajamakäsite tilastollisesti laskettavaksi muuttujaksi, myös muodostaa väline yhdyskuntarakenteen kehityksen seuraamiseksi. Vuosittain päivitettävällä taajamarajalla on voitu seurata taajamien alueellista kasvua kaupunkiseuduilla, kun haja-asutusalueelle taajaman ympärille on rakennettu uutta asutusta. Taajaman kasvu voi tapahtua suunnitelmallisesti kaavoituksen kautta syntyvinä uusina kaupunkirakenteen laajenemissuuntina tai hajarakentamisen kautta syntyvänä lievetajamana. Pelkän YKR-taajaman avulla ei kuitenkaan saa eroteltua kummasta kehityskulusta taajaman kasvussa on kulloinkin kyse. Näiden kahden kasvumallin erottelu on erityisen tärkeää, jotta alueluokituksia voidaan hyödyntää suunnittelun taustaselvityksissä sekä maankäytön ohjauksen arvioinneissa.

Jotta taajamarajauksia voisi hyödyntää seurannan lisäksi paremmin suunnittelun tausta-aineistona, tulisi taajamakäsitteen ja kaavamääräysten välistä suhdetta tarkentaa. Ensimmäinen tarkennusta kaipaava tekijä on taajaman alueellinen ulottuvuus. Nykyinen taajamarajausmenetelmä on varsin herkkä pienille muutoksille, jonka seurauksena sen avulla havaitaan lähinnä hajarakentamisen kautta syntyvän harvan taajaman muodostuminen. Mikäli näin syntynyt taajama-alue otetaan suunnittelussa taajamatoimintojen alueen lähtökohdaksi, kehittäminen perustuu käsitykseen väljästä taajamarakenteesta. Suunnittelun lähtökohdaksi tarvitaan alueellisesti tiukempaa tulkintaa taajama-alueesta kuvaamaan olemassa olevaa kaavan kautta syntyneitä yhdyskuntarakennetta.

Toinen tarkentamista kaipaava ulottuvuus on taajaman merkitys asutuskeskittymänä sekä osana keskus- ja palveluverkkoa. Toisaalta on kyse taajamien koosta, mutta myös niiden seudullisesta asemasta. Seudullisessa suunnittelussa taajamia ja niiden keskuksia luokitellaan yleisesti erilaisten keskusverkokriteerien perusteella, jolloin tarkastellaan keskushierarkiaa sekä keskusten välisiä verkostotoimintoja (Kanninen & Ylä-Anttila 2011; Varsinais-Suomen liitto 2015; Pirkanmaan liitto 2015; Nieminen 2015). Maakuntakaavojen keskus- ja taajamamerkinnot määrittävät tavoitteellisen keskusverkon, joten niissä otetaan kanta tulevan kehityksen kannalta merkittävistä taajama-alueista ja näiden laajuudesta. Mikäli näiden määrittely perustuu liian väljään taajamakäsitykseen tai resurssihin nähden ylioptimistiseen palveluverkkoon, kaavan ohjausvaikutus jää heikoksi.

Suhteessa yhdyskuntarakenteen tiivistämistavoitteisiin nykyinen taajamarajaus ei ole ihanteellinen suunnittelun lähtökohdaksi, sillä sen kriteerit ovat suhteellisen väljät. YKR-taajamat eivät myöskään muodosta varsinaista keskusverkon kuvausta, sillä kaupunkiseutujen suurten taajamien sisään jää suurimmilla kaupunkiseuduilla monikeskuksinen rakenne ja vastaavasti kaupunkiseutujen ulkopuolella on lukuisia pieniä taajamia, jotka ovat toiminnallisesti lähinnä kyliä. Jotta maakuntakaavojen taajamamerkinnot ohjaisivat paremmin taajamien tiivistämisen tavoitetta, niiden tulisi perustua harkittuun keskusverkkoon tukevaan tarkasteluun sekä huomioida toiminnoiltaan ja sijainniltaan erilaiset sekä erikokoiset taajama-alueet.

2.3 Tiheän ja harvan taajaman rajaus

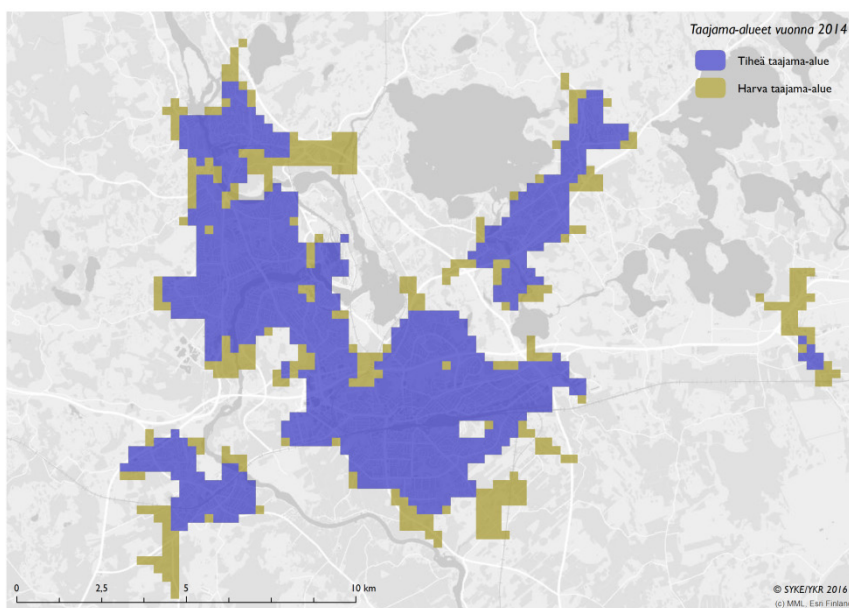
Asemakaavoitetut rakennetut alueet eroavat ympäröivästä haja-asutusalueesta rakentamisen tiheydellä sekä aluetehokkuudella mitattuna varsin selvästi. Tätä maankäytön tehokkuuseroa pyritään kuvaamaan jakamalla taajama *tiheäksi* ja *harvaksi taajama-alueeksi* (kuva 2). Tiheyden määrittelyn lähtökohta on aluetehokkuus, eli käytännössä rakennusten kerrosala alueella. Tiheään taajama-alueeseen kuuluvat ne

YKR-taajamissa sijaitsevat 250 x 250 metrin ruudut, joiden aluetehokkuus naapuriruudut mukaan luki- en on yli 0,02. Muut taajamaruudut kuuluvat harvaan taajama-alueeseen.

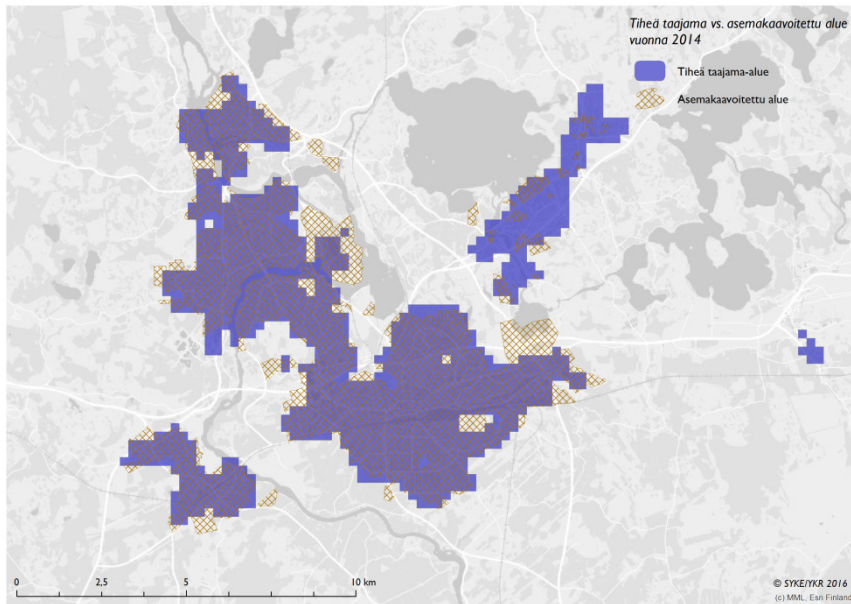
Tiheä taajama-alue estimoii jo rakennettua asemakaavoitettua taajama-aluetta (kuva 3) ja harva taajama-alue pääosin asemakaavoittamatonta alhaisen tehokkuuden taajama-aluetta. Harva taajama-alue voi olla esimerkiksi keskeneräistä asemakaava-aluetta, asemakaavan lähialuetta, tiheämpää tienvarsi-asutusta tai tiheään taajamaan kytkeytyvää, luonteeltaan kylämäistä asutusta (Ympäristöministeriö 2013). Aluetyyppinä harva taajama-alue liittyy myös hajarakentamisen kautta tapahtuvaan yhdyskuntarakenteen hajautumiseen.

Tiheän taajaman rajaamisen kannalta hankalampaa on huomioida erityisalueet kuten teollisuus- ja varastoalueet sekä suurten etäällä toisistaan sijaitsevien rakennusten alueet, joissa rakennuksia on vähän mutta kerrosalaa paljon. Näiden rajaamisessa perinteinen taaja-asutuksen mukainen kriteeristö ei aina toimi.

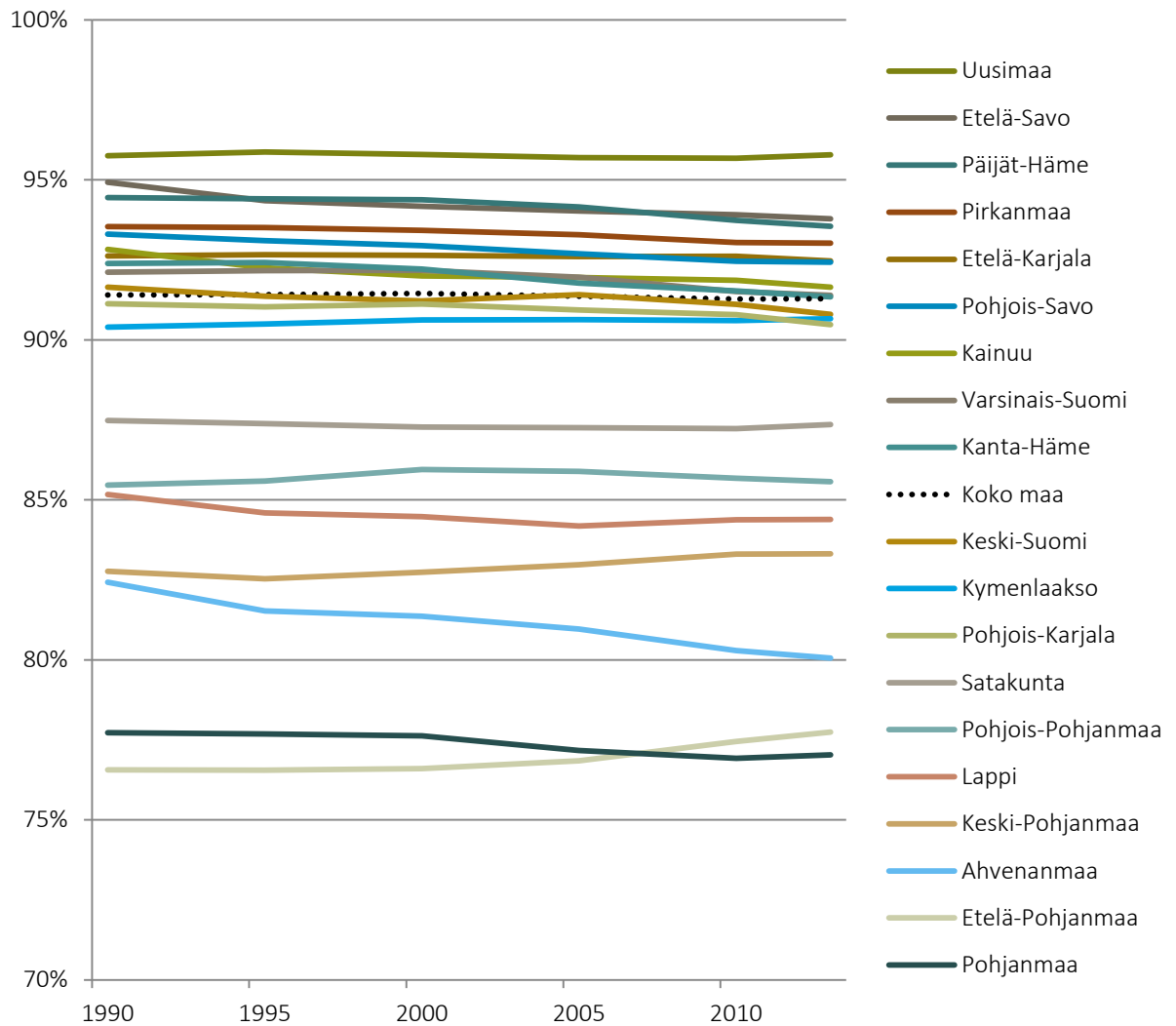
Suomen YKR-taajamissa 91 % asukkaista asuu tiheän taajaman alueella (kuva 4). Uudellamaalla osuus on 96 prosenttia ja Pohjanmaalla 77 prosenttia. Suurimmassa osassa maakuntia osuus on yli 90 prosenttia ja on pysynyt samalla tasolla vuodesta 1990. Vaikka suurin osa väestökasvusta sijoittuu tiheän taajaman alueelle, harvan taajaman suhteellinen kasvunopeus on monissa maakunnissa ollut nopeampaa. YKR-järjestelmän seurantatietojen mukaan Etelä-Savossa ja Kainuussa ollaan oltu vuosina 2010–2013 tilanteessa, jossa maakunnan tiheän taajaman väkiluku on vähentynyt yli 1000 asukkaalla ja samalla harvan taajama asukasmäärä on kasvanut muutamilla kymmenillä.



Kuva 2. YKR-taajaman jakautuminen tiheään ja harvaan taajama-alueeseen Kouvolassa vuonna 2014.

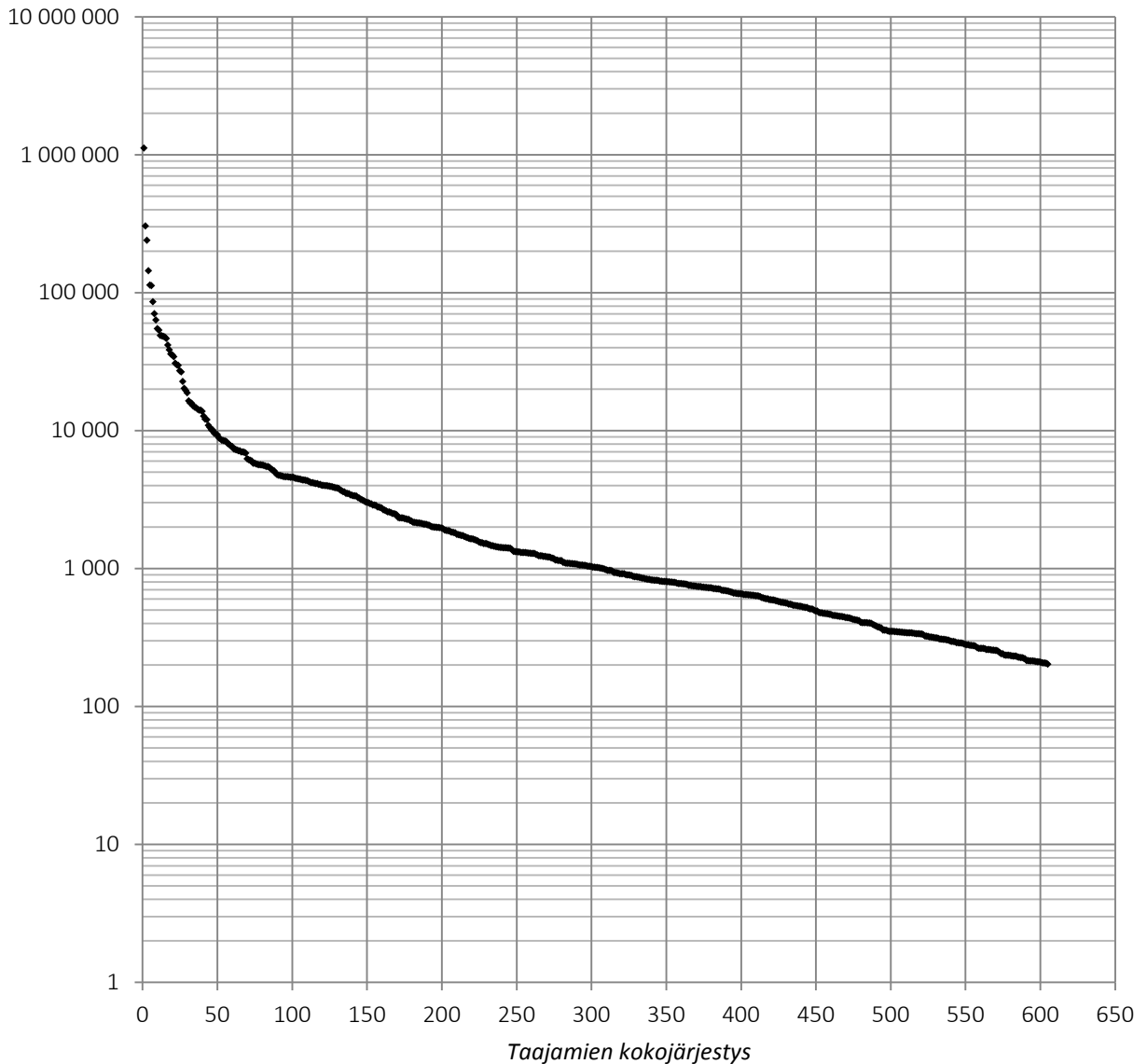


Kuva 3. Tiheän taajama-alueen alueellinen ulottuvuus suhteessa asemakaavoitettuun alueeseen Kouvolassa vuonna 2014.



Kuva 4. Tiheällä taajama-alueella asuvien osuus taajamaväestöstä 1990–2013 maakunnittain.

*Tiheän taajama-
alueen väestömäärä
(Log)*

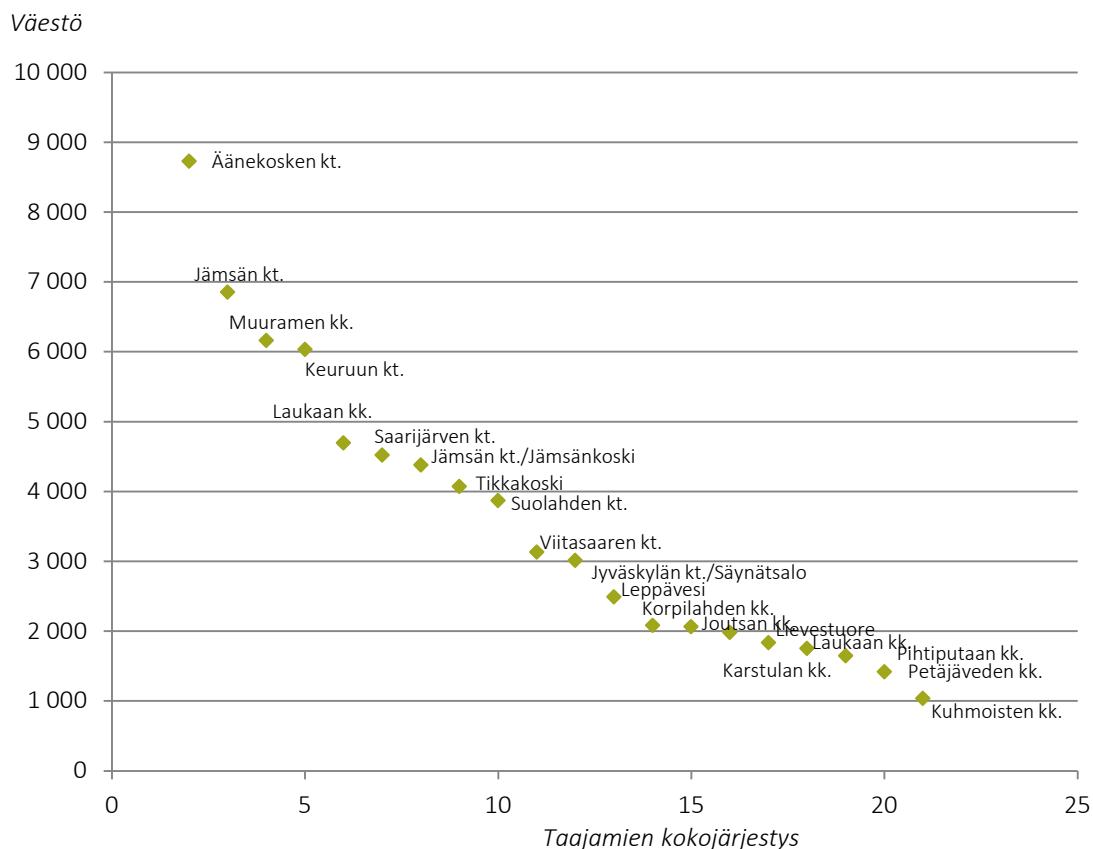


Kuva 5. Yli 200 asukkaan tiheän taajaman alueiden kokojärjestys väestömäärän mukaan vuoden 2014 väestötiedoilla.

Kuvassa 5 on kuvattu tiheän taajaman alueiden muodostamien taajama-alueiden väestömäärät logaritmisella asteikolla siten, että mukana ovat kaikki erilliset vähintään 200 asukkaan tiheän taajaman alueet Suomesta. Helsingin tiheän taajaman alueella asuu 1,1 miljoona asukasta ja kaikkiaan kuudella kaupunkiseudulla on yli 100 000 asukkaan tiheä keskustaajama. Yli 15 000 asukkaan tiheän taajaman alueita on 34 ja yli 10 000 asukkaan 47. Yli 3 000 asukkaan taajamia on tällä rajauksella 150, joista tulee jakauman ylin neljännes ja yli tuhannen asukkaan taajamia reilu 300, joista tulee noin puolet alueista. Jakauman tarkka mediaani on 1 016. Tämä tarkoittaa sitä, että puolet yli 200 asukkaan tiheistä taajamista on alle 1000 asukkaan väestökeskittymiä.

Maakuntatasolla taajamien kokojakaumat vaihtelevat riippuen paikallisesta asutusrakenteesta. Esimerkiksi Keski-Suomessa tiheiden taajamien kokojakauma on valtakunnalliseen verrattuna huomatta-

vasti yksikeskuksisempi (kuva 6). Toiseksi suurimmassa Äänekosken keskustaajamassa on alle 10 % Jyväskylän keskustaajaman väestöstä. Näiden lisäksi yli 6 000 asukkaan tiheitä taajamia ovat Jämsä, Muurame ja Keuruu. Seuraavissa seitsemässä on vielä yli 3 000 asukasta, joten Keski-Suomessa on yhteensä 12 yli 3 000 asukkaan ja yhdeksän näitä pienempiä yli 1 000 asukkaan tiheän taajaman alueita.

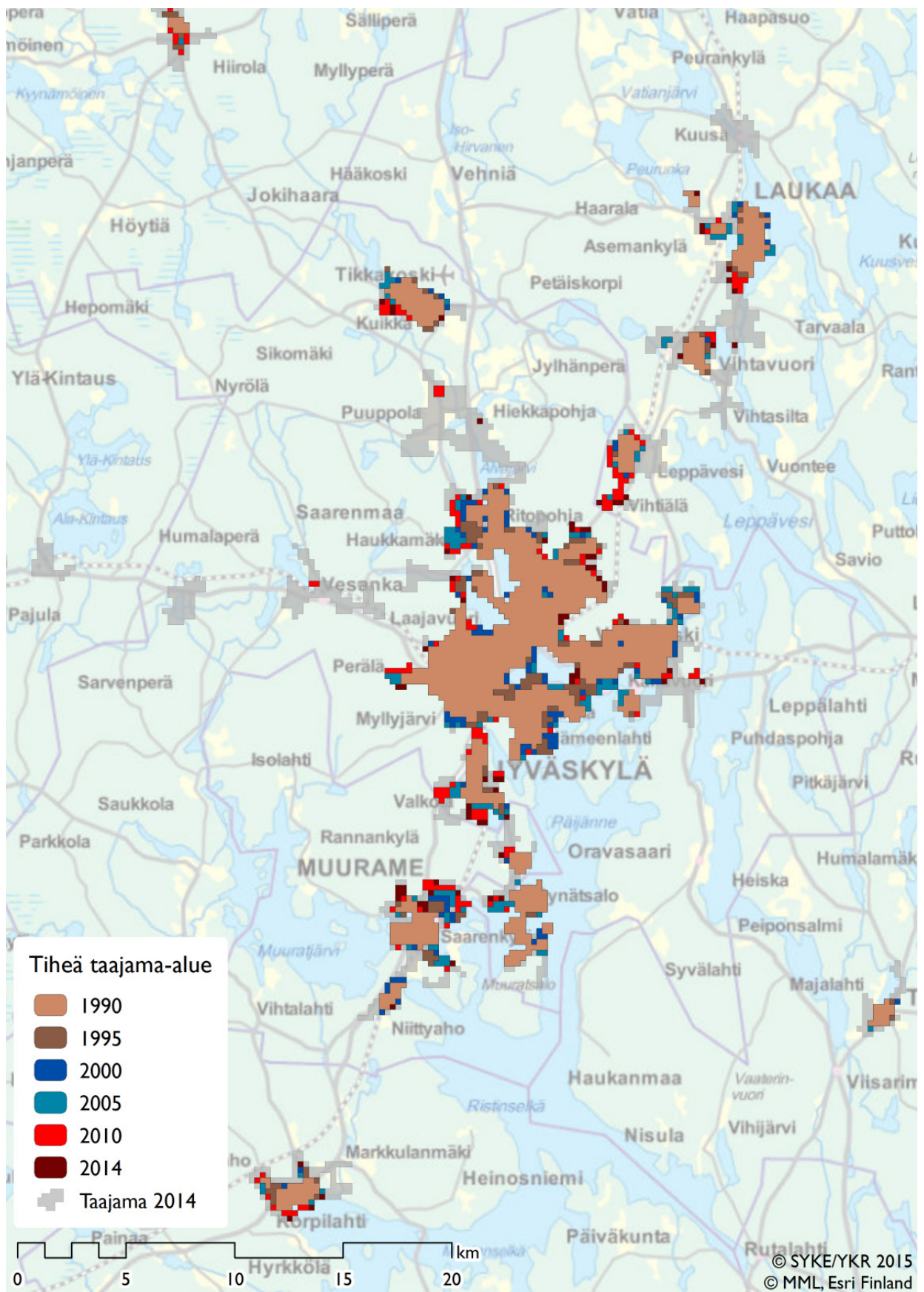


Kuva 6. Väestömäärän mukainen tiheiden taajamien kokojärjestys Keski-Suomessa vuonna 2014. Jyväskylän keskustaajama ei näy kaaviossa 112 341 asukkaallaan.

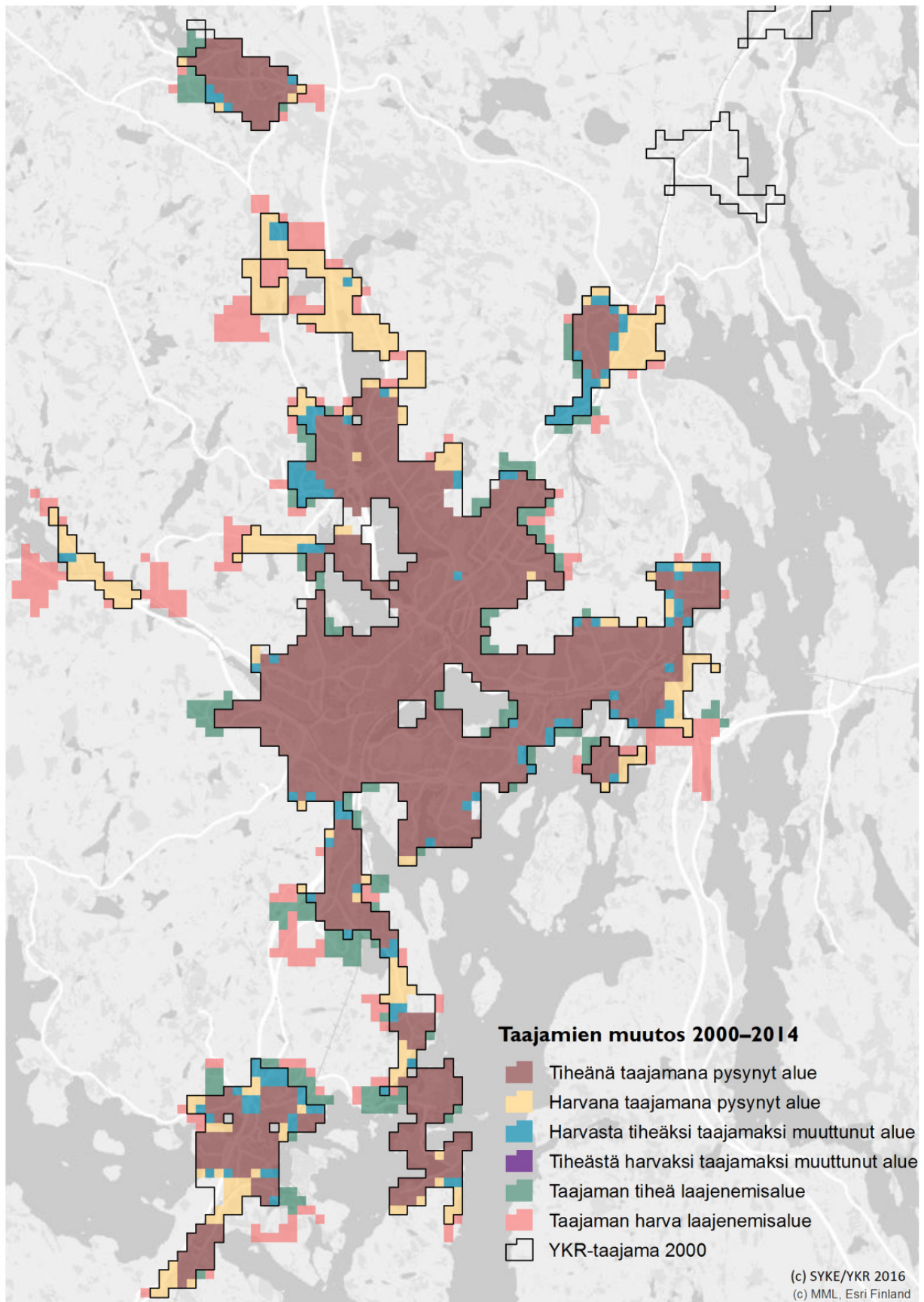
2.4 Taajama-alueen muutosten kuvaus

Taajaman kasvutapa on keskeinen indikaattori kertomaan miten yhdyskuntarakenne kehittyy. Vuonna 2003 julkaistussa seurantaraportissa (Ristimäki ym. 2003) kaupunkiseutujen alueellista kasvua kuvattiin YKR-taajaman muutosalueiden avulla. Tiheän ja harvan taajaman erottelu mahdollistaa samankaltaisen tarkastelun siten, että taajaman kasvutapa huomioidaan tarkemmin. Harvan taajaman kasvu kertoo erilaisesta kasvutavasta kuin tiheän taajaman kasvu. Esimerkkinä kuvassa 7 näkyy tiheän taajama-alueen kasvu Jyväskylän kaupunkiseudulla vuodesta 1990. Kartasta voidaan havaita, että 20 vuoden aikana seudun tiheä taajama-alue on laajentunut varsin maltillisesti.

Kuvan 8 kartta havainnollistaa kaikkia tapoja, jolla taajamat kasvavat. Analyysissä on ensin erotettu olemassa oleva taajama taajaman kasvualueista valitulla aikajaksolla, tässä vuosina 2000–2014. Yhdistämällä tämä luokitus tiheän ja harvan taajama-alueen rajauksiin on tunnistettu olemassa olevan YKR-taajaman (kartan esimerkissä vuoden 2000 taajama) sisältä ne alueet, jotka ovat pysyneet joko harvana tai tiheänä taajamana tai muuttuneet harvasta tiheäksi taajamaksi – tai toisinpäin. Myös laajenemisalueet voidaan jakaa suunnitellusti laajentuneeseen tiheään taajamaan ja hajarakentamisen kautta taajamoituneeseen harvaan taajama-alueeseen.



Kuva 7. Tiheän taajaman kehitys Jyväskylän kaupunkiseudulla 1990–2014



Kuva 8. Taajaman muutokset Jyväskylän kaupunkiseudulla vuosina 2000–2014.

Taulukoissa 1 ja 2 on esitetty 2000–2014 muutosalueilla tapahtunut kehitys Jyväskylän ja Lahden kaupunkiseuduilla. Tällä vuosikymmenellä Jyväskylän kasvuvauhti on ollut moninkertainen Lahteen verrattuna. Jyväskylässä väestökasvusta yli puolet on mennyt olemassa olevan tiheän taajaman sisään, Lahdessa reilu viidennes. Tämä voidaan tulkita kaupunkiseututasolla täydennysrakentamisen osuudeksi kasvusta. Lahdessa väestömäärän kasvusta merkittävin osa on mennyt uusille taajamaa laajentaville tiheille alueille sekä harvasta taajamasta tiheäksi kasvaneille alueille. Näiden kasvutyyppien taustalla on uusien asuinalueiden rakentuminen. Molemmilla kaupunkiseuduilla on myös harvaa taajama-aluetta ja sen laajenemisaluetta. Näiden alueiden kehitys kuvaa kaupunkiseututasolla yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Taajamarajauksen avulla tehty tilastointi ei kuitenkaan vielä selitä muutoksia, sillä kehityksen tulkinna vaatii alueiden tarkempaa arviointia. Joissain tapauksissa myös tiheän taajaman laajeneminen voi suuntautua yhdyskuntarakenteellisesti epätarkoituksenmukaisiin sijainteihin, joissa palvelujen saavutettavuus ja liikkumismahdollisuudet ovat heikot. Vastaavasti osa harvan taajaman kasvusta voi olla tiheän alueen kaavallista rakentumista seurantajaksoa pidemmällä aikajänteellä, jolloin ei ole kyse hajarakentamisesta vaan keskeneräisestä alueesta. Pitkän aikavälin viisivuotisseurannassa kullekin kaupunkiseudulle voidaan muodostaa kasvudynamiikkaa kuvaava kehityspolku Lahden ja Jyväskylän esimerkin mukaisesti.

Taulukko 1. Jyväskylän kaupunkiseudun erityyppisten taajamamuutosten väestömäärät ja -muutos vuosina 2000–2014 sekä maa-ala.

Taajaman muutostyyppi	Väestö 2000	Väestö 2014	Väestömuutos 2000–2014	Osuus väestömuutoksesta (%)	Maa-ala (ha)
Tiheänä taajamana pysynyt alue	107 750	118 733	+10 983	52 %	7 824
Harvana taajamana pysynyt alue	3 248	3 479	+231	1 %	1 709
Harvasta tiheäksi taajamaksi muuttunut alue	2 084	4 621	+2 537	12 %	832
Tiheästä harvaksi taajamaksi muuttunut alue	0	0	0	0 %	0
Taajaman tiheä laajenemisalue	57	5 952	+5 895	28 %	995
Taajaman harva laajenemisalue	1 042	2 386	+1 344	6 %	1 556
Koko 2014 taajama-alue yhteensä	114 181	135 171	+20 990	100 %	12 916

Taulukko 2. Lahden kaupunkiseudun erityyppisten taajamamuutosten väestömäärät ja -muutos vuosina 2000–2014 sekä maa-ala.

Taajaman muutostyyppi	Väestö 2000	Väestö 2014	Väestömuutos 2000–2014	Osuus väestömuutoksesta (%)	Maa-ala (ha)
Tiheänä taajamana pysynyt alue	116 259	118 055	+1 796	22 %	8 495
Harvana taajamana pysynyt alue	3 011	3 253	+242	3 %	2 162
Harvasta tiheäksi taajamaksi muuttunut alue	2 838	4 590	+1 752	21 %	1 121
Tiheästä harvaksi taajamaksi muuttunut alue	14	14	0	0 %	19
Taajaman tiheä laajenemisalue	127	3 445	+3 318	40 %	827
Taajaman harva laajenemisalue	1 534	2 714	+1 180	14 %	2 218
Koko 2014 taajama-alue yhteensä	123 783	132 071	+8 288	100 %	14 842

3 Taajamien luokittelu

Taajamien luokitusjärjestelmän lähtökohtana on YKR-taajama eli ns. tilastollinen taajama. YKR-taajama estimoit tilastoruuutujen avulla pohjoismaisen taajamatulkinnan eli yli 200 asukkaan asutustiheydet, joissa rakennusten välinen etäisyys on pienempi kuin 200 metriä.

Kuten luvussa 2 todettiin, YKR-taajama ei kuvaa kovin hyvin asemakaavoitukseen perustuvan rakentamisen kautta syntyvää yhdyskuntarakennetta. Osa YKR-taajamasta on yhdyskuntarakenteellisesti lähempänä tiivistä haja-asutusta kuin varsinaisesti taajamaa vaikka taajaman laskennalliset kriteerit täytyisivätkin. Taajamien rajauksesta jo aiemmin tehty täydentävä aineisto jakaa taajaman tiheään ja harvaan taajama-alueeseen.

Jako tiheään ja harvaan taajamaan toimii taajaman sisäisen rakenteen jäsentäjänä ja erottelee taajaman ydinalueet väljemmistä taajaman liepeistä kuten tienvarsi-asutuksesta. Kaupunkiseuduilla pystytään rajauksen perusteella erottelemaan taajaman sisältä yhdyskuntarakenteellisesti erillään sijaitsevat keskuksukset ja muut asutus- tai työpaikkakeskittymät. Rajaus sellaisenaan ei kuitenkaan kerro erillisten tiheään taajamien alueiden asemaa alue- ja yhdyskuntarakenteessa. YKR-taajaman sisällä voi olla useita pieniä tiheään taajaman alueita, jotka ovat erillisiä työpaikka-alueita tai taajamarakenteen sisään jääneitä kylä-alueita tai kirkonkylä.

Tässä kappaleessa esitelty taajamien luokitus tunnistaa alue- ja yhdyskuntarakenteellisesti merkittävät taajama-alueet ja erottelee ne aluerakennetasolla seudullisen merkityksen perusteella koon mukaan sekä yhdyskuntarakenteen tasolla tiheiden taajamakeskittymien verkostona. Luokitusjärjestelmä siis huomioi tiheään ja harvan taajaman, kaupunkiseudut ja maaseudun sekä taajaman kokoluokan. Luokitus tukee erityisesti merkittävien taajamakeskittymien tunnistamista maakunta/seututason suunnittelussa. Kaupunkiseudut sekä maaseudun keskustajaamat ovat alueita, joilla on toimintonsa kautta aluerakenteellista merkitystä keskuksina. Erityisesti niissä ratkotaan yhdyskuntarakenteen eheyteen liittyviä suunnittelukysymyksiä.

3.1 Taajamien luokittelujärjestelmä

3.1.1 Luokitus ja luokkien määritelmät

Taajamien luokittelu perustuu kaupunkiseutujen ja maaseudun, tiheään ja harvan taajaman sekä taajaman kokoluokkien erotteluun. Luokitus tukeutuu aiempiin taajamien, tiheään ja harvan taajaman sekä kaupunkiseutujen aluemäärittelyihin eikä sen ole tarkoitus muuttaa tilastollisen taajaman eli YKR-taajaman kriteereitä. Luokituksessa kaupunkiseuduilla ja maaseudulla on molemmissa neljä luokkaa.

Luokituksen väestökriteerit lasketaan kolmen viimeisimmän tilastovuoden keskiarvona eli tässä vuoden 2014 tilannetta kuvaavassa luokituksessa vuosien 2012, 2013 ja 2014 väestötietojen perusteella¹. Niiltä osin kun käytetään työpaikkatietoa, hyödynnetään uusinta YKR ruutuaineistoa, joka tässä esitetyssä luokituksessa on vuodelta 2012². Tiheään ja harvan taajaman rajaus tehdään tuoreimman rakennustiedon perusteella, eli samalla ruutuaineistolla kuin kunkin vuoden YKR-taajama.

¹ Tämä pätee nykyiseen ja tuleviin luokituksiin, mutta osassa takautuvasti aiemmille vuosille tehdyistä luokituksissa ei ole käytettävissä tilastoja jokaiselta vuodelta, jolloin on käytetty vain kyseisen vuoden tietoa.

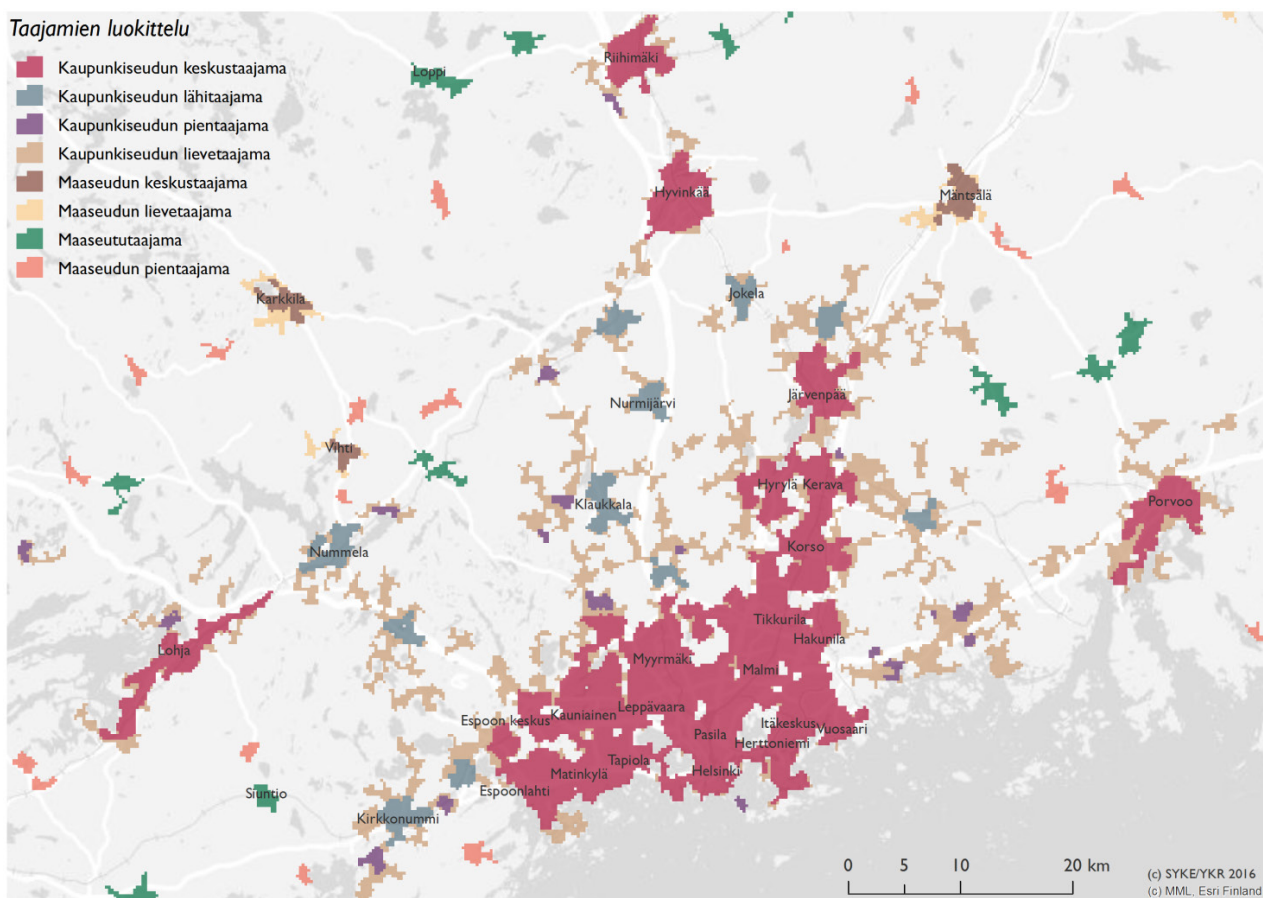
² Työpaikkatiedot eivät ole YKR tietokannoissa kaikilta vuosilta ja niiden valmistumisaikataulujen takia niissä on aina viive suhteessa tuoreimpaan väestöaineistoon.

Luokkien raja-arvoina käytetyt väestömääräkriteerit perustuvat aineiston jakaumien ja palvelutaso-analyyseiden tarkasteluun, joista keskeisimmät on esitetty tässä raportissa. Vertailukohtana on myös käytetty Ruotsissa tehtyjä taajamaluokituksia, joissa on hyödynnetty samankaltaista taajamarajausta kuin Suomessa (Tillväxtanalys 2010, 2011). Raja-arvojen tarkoitus on haarukoida suuruusluokkia ennemmin kuin toimia ehdottomina kynnsarvoina. Raja-arvojen määrittelyssä on tehty koko Suomen kattavia karttatarkasteluja ja testausta erilaisilla vaihtoehdoilla. Tavoitteena oli löytää raja-arvoiksi kriteerit, jotka tukeutuvat aineistoista saatuihin havaintoihin väestömäärän ja palvelujen suhteesta, muodostavat kartalla toimivan tulkinnan sekä vastaavat kohteiden kokojakaumasta saatua käsitystä erikokoisten taajamien lukumäärästä.

Kaupunkiseudut määritellään YKR kaupunkiseuturajausmenetelmällä, jossa tunnistetaan yli 15 000 asukkaan keskustaajamat ja näihin fyysisesti ja toiminnallisesti kytkeytyvät pienemmät lähitaajamat (Helminen ym. 2014; SYKE 2016b). Ne taajamat, jotka eivät ole kaupunkiseuduilla ovat maaseudun taajamia. Luokituksessa kaupunkiseutujen luokat 1–3 rajataan tiheän taajaman alueina, joissa täyttyvät väestömäärään ja osin työpaikkamäärään annetut kriteerit. Kaupunkiseutujen harvan taajaman alueet sekä pienimmät erilliset tiheän taajaman alueet luokitellaan kaupunkiseudun lievettaajamaksi.

Maaseudulla käytetään tiheän taajaman rajausta vain niissä YKR taajamissa, joissa on maaseudun keskustaajama, eli tiheässä taajamassa on vähintään 3000 asukasta. Muut erilliset taajama-alueet luokissa 7 ja 8 ovat YKR-taajamarajauksen mukaisia alueita, joissa on mukana sekä tiheä että harva taajama. Erikoistapauksia ovat ns. kaksoistaajamat, joissa samassa YKR-taajamassa on keskustaajaman lisäksi toinen 1 000–2 999 asukkaan tiheän taajaman alue. Nämä luokitellaan tiheän taajaman rajauksen mukaan maaseututaajamiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että osa maaseututaajama-luokan taajamista on lähitaajaman tyyppisiä tiheän taajaman alueita ja osa erillisiä kokonaisia YKR-taajamia. Maaseudun keskustaajamia ympäröivä YKR-taajama on muilta osin lievettaajamaa.

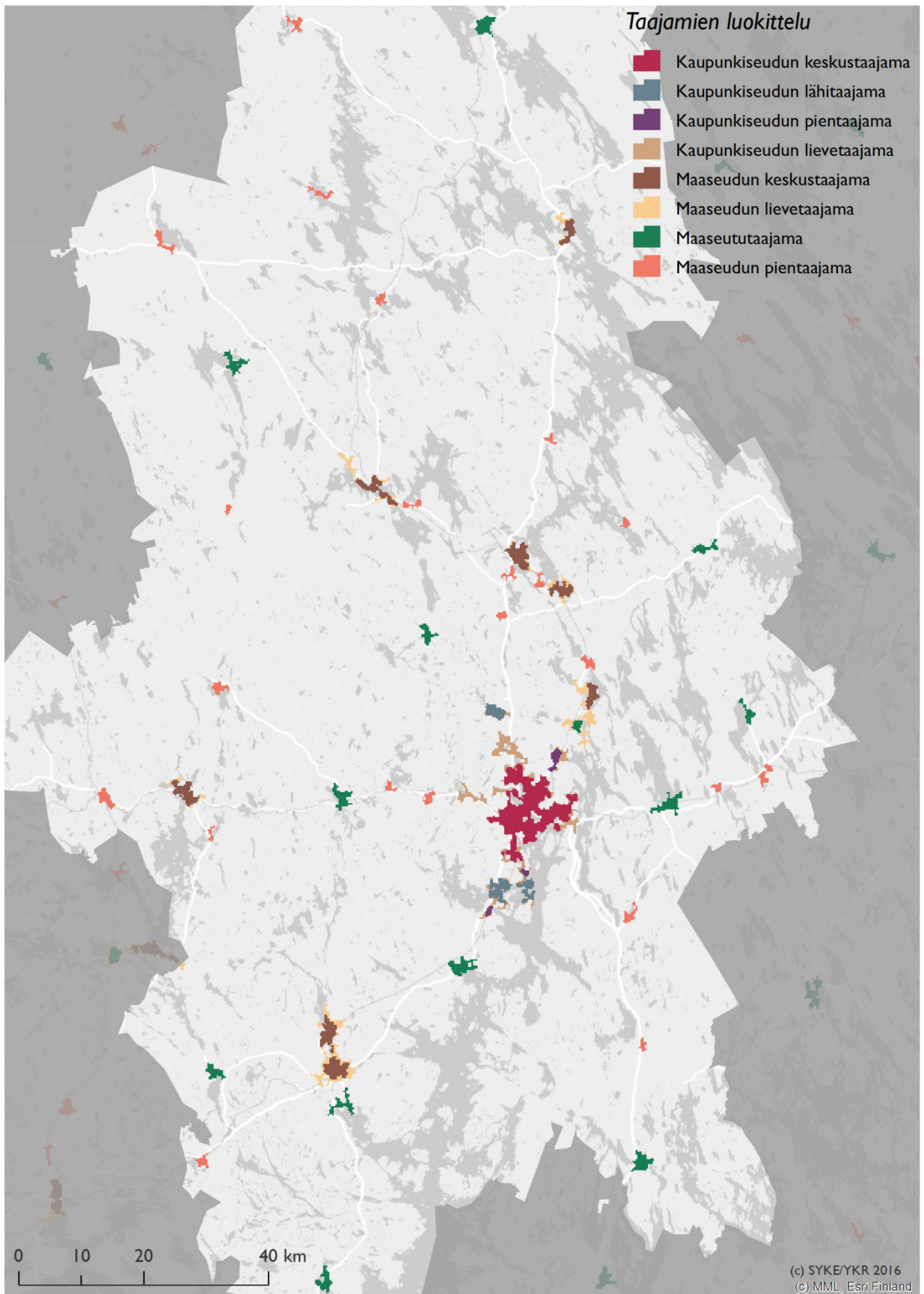
Taajamien luokittelu on esitetty taulukossa 3 sekä kartalla Helsingin metropolialueelta sekä Keski-Suomesta kuvissa 9 ja 10. Tarkemmat kartat kustakin taajamaluokasta on esitetty kuvissa 11 ja 12.



Kuva 9. Taajamien luokitus Helsingin metropolialueelta.

Taulukko 3. Taajama-alueiden luokittelu.

Luokka	Aluerakenne	Taajaman rajauserä	Taajaman koko eli väestökriteeri	
1.	Kaupunkiseudun keskustaajama	Kaupunkiseutu	Tiheä taajama-alue	15 000 asukasta tiheän taajaman alueella tai suurin tiheän taajaman alue YKR-taajamassa, jonka väkiluku ylittää 15 000 asukasta
2.	Kaupunkiseudun lähitaajama	Kaupunkiseutu	Tiheä taajama-alue	Vähintään 3 000 asukasta tiheän taajaman alueella
3.	Kaupunkiseudun pientaajama	Kaupunkiseutu	Tiheä taajama-alue	Vähintään 500 asukasta tai 200 työpaikkaa tiheän taajaman alueella
4.	Kaupunkiseudun lievettaajama	Kaupunkiseutu	Harva taajama-alue ja pienet erilliset tiheän taajaman alueet	Harva taajama ja tiheän taajaman alue, jossa alle 500 asukasta ja alle 200 työpaikkaa
5.	Maaseudun keskustaajama	Maaseutu	Tiheä taajama-alue	Vähintään 3 000 asukasta tiheän taajaman alueella
6.	Maaseudun lievettaajama	Maaseutu	Harva taajama-alue ja pienet erilliset tiheän taajaman alueet YKR-taajamissa joissa on maaseudun keskustaajama	Harva taajama ja tiheän taajaman alue, joka ei täytä luokkien 5 ja 7 kriteerejä
7.	Maaseututaajama	Maaseutu	Koko YKR-taajama. Tiheä taajama-alue YKR-taajamissa, joissa maaseudun keskustaajama	YKR-taajamat, joissa vähintään 1 000 asukasta eikä maaseudun keskustaajamaa sekä vähintään 1 000 asukkaan tiheät taajamat YKR-taajamissa, joissa on maaseudun keskustaajama
8.	Maaseudun pientaajama	Maaseutu	Koko YKR-taajama	200–999 asukasta YKR-taajamassa



Kuva 10. Taajamien luokitus Keski-Suomen maakunnan alueelta.

Kaupunkiseudun keskustaajama

Kaupunkiseudut muodostuvat yli 15 000 asukkaan YKR-taajamista ja niihin fyysis-toiminnallisesti kytkeytyvistä pienemmistä YKR-taajamista (SYKE 2016b). Aiemmin kaupunkiseutujen keskustaajama ja lähitaajama on määritelty YKR-taajamina. Tässä luokituksessa keskustaajaman, lähitaajaman ja pientaajaman tunnistaminen perustuu tiheän taajaman aluerajauksiin. Kaupunkimaisen alueen tunnistaminen edellyttää tiukempaa tulkintaa taajamasta. Kaupunkiseudun keskustaajama on yli 15 000 asukkaan taajaman suurin yhtenäinen kaupunkimainen alue. Alueella tiheys vastaa asemakaavalla toteutettua aluetta. Keskustaajama pitää sisällään kaupunkien keskusta-alueet sekä niihin kytkeytyvät lähiöt ja pientaloalueet. Rajaus pyrkii erottamaan kaavallisesti toteutuneen ja haja-asutuksen logiikalla toteutuneet alueet toisistaan taajaman reunalla, joten keskustaajamaan ei kuulu harvan taajaman alueita. Keskustaajama rajataan kaikkiin yli 15 000 asukkaan YKR-taajamiin. Niillä kaupunkiseuduilla, joissa suurimman keskustaajaman lisäksi on muita yli 15 000 asukkaan tiheän taajaman alueita, nämä muodostavat myös keskustaajamia. Käytännössä tällä hetkellä ainoa tällainen on Helsingin kaupunkiseudulla sijaitseva Järvenpää, jonka tiheän taajaman alueella asuu 38 500 ihmistä.

Kaupunkiseudun lähitaajama

Kaupunkiseuduilla keskustaajamista erillään sijaitsevat suurehkot (3000 - 14 999 asukasta) asutuskeskittymät ovat kaupunkiseutujen lähitaajamia. Ne rajataan tiheän taajaman mukaan, joten ne voivat sijaita samassa YKR-taajamassa keskustaajaman kanssa tai kaupunkiseutuun kuuluvissa muissa YKR-taajamissa. Lähitaajamat ovat pääsääntöisesti kehyskuntien tai entisten maalaiskuntien keskuksia, mutta pääkaupunkiseudun kehysalueella myös muita kuin kuntakeskuksia. Yhdyskuntarakenteessa lähitaajamien keskustat ovat alakeskuksia, joissa on suhteellisen korkea asukastiheys sekä palveluja. Kaupunkiseuduilla on tällä hetkellä kaksi yli 14 000 asukkaan lähitaajamaa, jotka tulevat lähivuosina nousemaan keskustaajamiksi, Kempele ja Kirkkonummi.

Kaupunkiseudun pientaajama

Suurten lähitaajamien lisäksi kaupunkiseuduilla on useita erillisiä pienempiä asutus- ja työpaikkakeskittymiä, jotka sijaitsevat YKR-taajamissa, mutta ovat paikallisesti erillään muusta tiiviistä kaupunkirakenteesta. Kaupunkiseudun pientaajamat ovat tiheitä asemakaavoitettuja kaupunginosia kuten pieniä lähiöitä, työpaikka-alueita tai vanhoja kaupunkien reunoilla sijaitsevia kyläkeskuksia. Tämän aluetyypin kriteereihin on otettu mukaan työpaikkojen määrä, koska osa työpaikka-alueista sijaitsee yleisesti hieman erillään tiiviistä kaupunkirakenteesta. Luokituksessa kaupunkiseudun pientaajamat ovat pieniä tiheän taajaman alueita, jotka eivät täytä lähitaajaman kriteerejä, mutta joissa on vähintään 500 asukasta tai 200 työpaikkaa.

Kaupunkiseudun lievetaajama

Kaupunkiseudun lievetaajama on alue, joka täyttää pohjoismaisen taajamakriteerin, mutta ei vastaa tehokkuudeltaan asemakaavoituksella toteutettua taajamarakennetta. Aluetyypin on tyypillinen Suomen kaupunkiseuduilla ja sen kehitykseen liittyvät kaupungeja ympäröivien alueiden asutushistoria, maaseudun elinkeinot sekä niiden kautta muodostuneet kulttuurimaisemat. Kaupunkiseuduista erillään tämän tyyppiset alueet eivät välttämättä nousisi edes taajamiksi, mutta niiden sijainti kaupunkien alueellisen kasvun kannalta keskeisillä alueilla tekee niistä erityislaatuista. Kaupunkiseudun lievetaajamat voivat olla mm. vanhaa kulttuurimaisemaa erilaisten kylärakenteiden muodossa, viime vuosikymmenten suunnittelemattoman haja-rakentamisen kautta syntyneitä väljästi asutusrakennetta tai keskeneräistä asemakaava-aluetta taajaman reunalla. Kaupunkiseuduilla lievetaajaman muodostaa keskus-, lähi- ja pientaajamien ulkopuolelle jäävä YKR-taajama-alue. Lievetaajaman rajaus perustuu tiheän taajaman määrittelyyn, joten se on pääsääntöisesti alle 0,02 aluetehokkuuden aluetta. Lievetaajamiin jää myös tiheän taajaman alueita, joissa väestömäärä jää alle 500 asukkaan ja työpaikkamäärä alle 200 työpaikan.

Maaseudun keskustaajama

Maaseudulla suuret keskukset luokitellaan maaseudun keskustaajamiksi. Näitä ovat kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevat vähintään 3000 asukkaan tiheän taajaman alueet. Tämän kokoisissa taajamissa

ovat kaikki arjen peruspalvelut lähietäisyydellä. Maaseudun keskustaajamien seudullinen merkitys riippuu paljolti niiden sijainnista aluerakenteessa. Syräisemmin sijaitsevat ovat ympäröivää maaseutua palvelevia seudullisia keskuksia. Kaupungin läheisellä maaseudulla rooli on paikallisempi. Maaseudun keskustaajamalla on suhteellisen tiivis keskusta. Tiheän taajaman perusteella tehty rajausta korostaa keskustaajamien tiheyttä, sillä alueellisesti laajat mutta väljät maaseudun YKR-taajamat eivät nouse keskustaajamiksi ilman riittävää väestömäärää tiiviisti rakennetulla alueella.

Joissain tapauksissa saman YKR-taajaman alueelle rajautuu kaksi erillistä merkittävän kokoista tiheän taajaman aluetta. Tällaisissa tapauksissa väestömääräkriteeri ratkaisee mihin luokkaan nämä kuuluvat. Esimerkiksi Jämsän ja Jämsänkosken tiheän taajaman alueet ovat erillisiä osia samassa YKR-taajamassa, jossa oli 13 200 asukasta vuonna 2014. Jämsän tiheän taajaman alueella oli 6850 ja Jämsänkoskella 4380 asukasta. Näin molemmat luokitellaan maaseudun keskustaajamiksi ja näiden ulkopuolelle jäävä harvan taajaman osa maaseudun lievettaajamaksi.

Vastaavasti Laukaan ja Vihtavuoren muodostama YKR-taajama Jyväskylän pohjoispuolella jakautuu kolmeen osaan, joista suurin on Laukaan tiheä taajama, jossa oli 4690 asukasta vuonna 2014. Laukaan keskustaajaman lisäksi YKR-taajamassa on Vihtavuoren tiheän taajaman alue, jossa oli 1753 asukasta ja näiden ympärillä harvaa lievettaajama. Vihtavuoren tiheä taajama ei täytä maaseudun keskustaajaman kriteeriä, mutta yli 1000 asukkaan tiheän taajaman alueena se ei ole lievettaajaman tyyppinen alue vaan tunnustetaan erilliseksi taajama-alueeksi. Vihtavuori luokitellaan maaseututaajamaksi, mutta erona tyyppilliseen maaseututaajamaan sen rajausta perustuu tiheän taajaman alueeseen johtuen samassa YKR-taajamassa olevasta keskustaajamasta. Vastaavia kaksoistaajamia on nykyisessä taajamarakenteessa muutamia.

Maaseudun lievettaajama

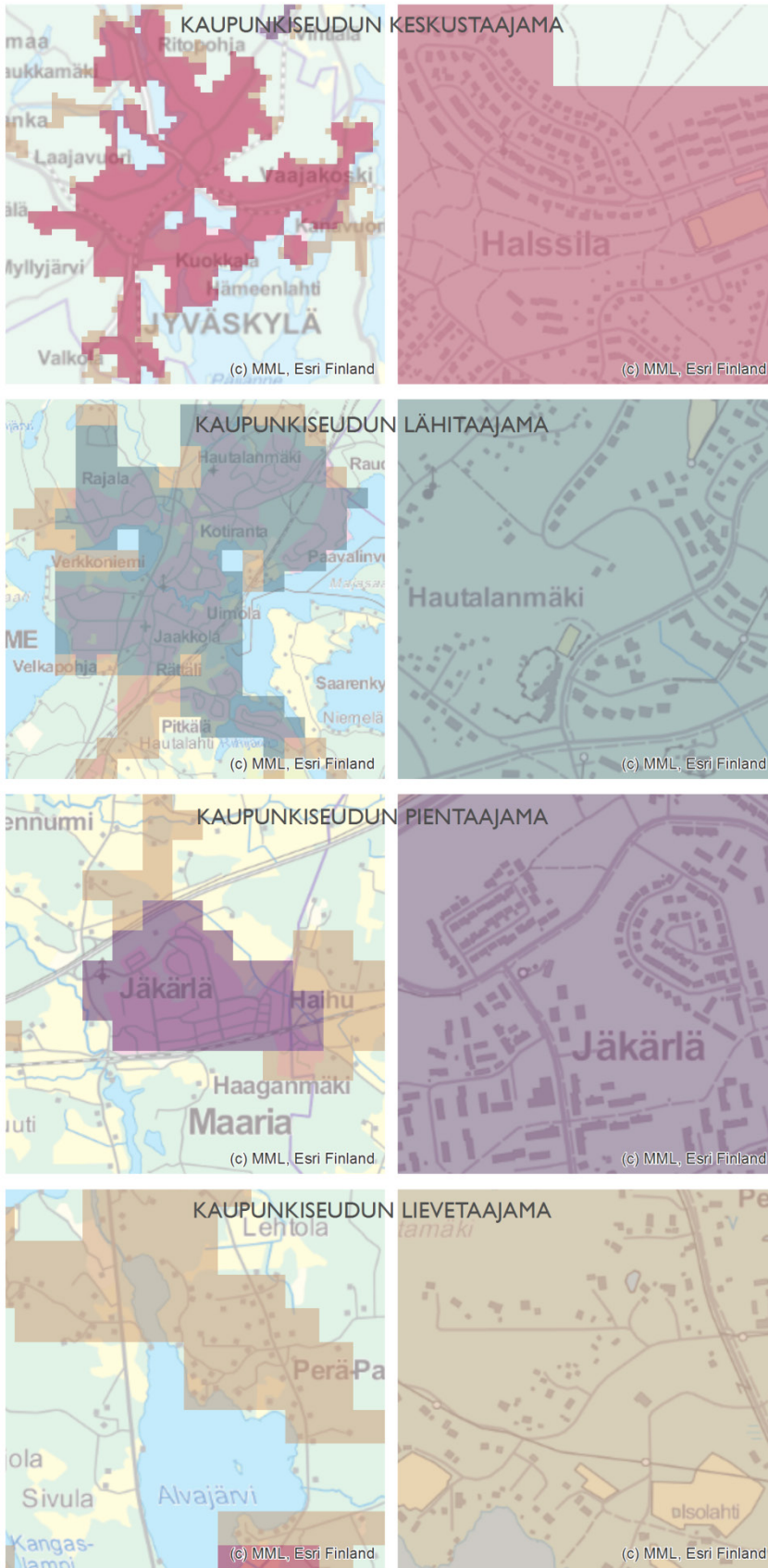
Maaseudun keskustaajamat rajataan tiheän taajaman alueeksi, joten niiden ympärille jää lievettaajama, joka kattaa muun alueen kyseisestä YKR-taajamasta. Maaseudun lievettaajama on pääosin harvaa taajamaa, mutta siihen liittyy myös alle 1000 asukkaan tiheän taajaman alueita. Maaseudun lievettaajamassa korostuu maaseudun asutushistoria, asutusta ympäröivä kulttuurimaisema sekä maaseudun elinkeinot. Toisin kuin kaupunkiseutujen lievettaajamiin, maaseudun lievettaajamiin ei välttämättä kohdistu merkittävää rakentamispainetta.

Maaseututaajama

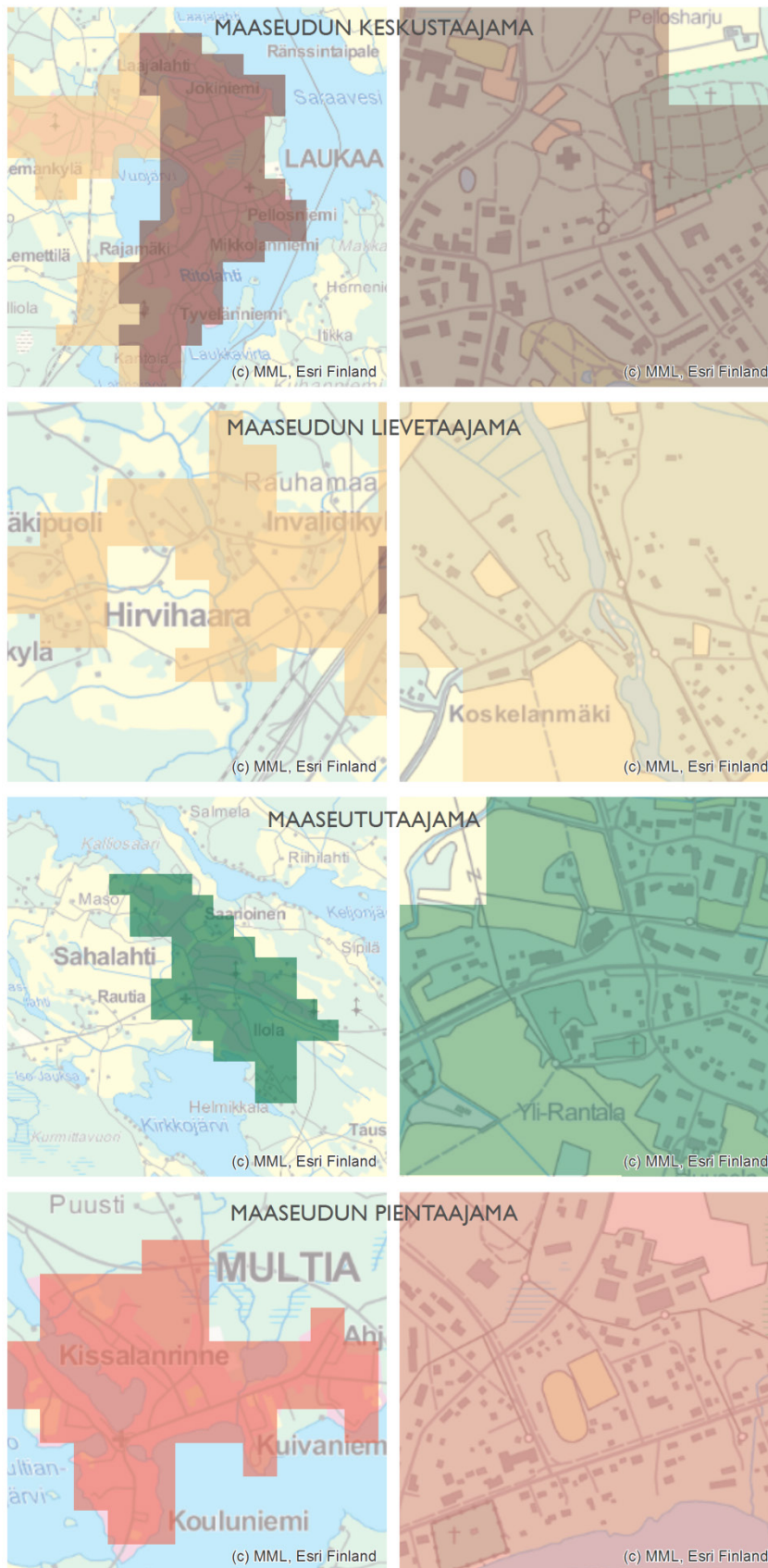
Maaseudun asutusrakenne perustuu kuntakeskuksiin, kirkonkyläin ja kyliin. Maaseututaajamien luokkaan kuuluvat taajamat ovat 1000–3000 asukkaan pieniä kuntakeskuksia ja isohkoja kirkonkyläitä. Maaseututaajamat rajataan edellä kuvattua poikkeusta lukuun ottamatta YKR-taajaman rajauksilla, jolloin niihin sisältyvät sekä tiheä että harva taajama. Maaseututaajamia ovat yli 1000 asukkaan YKR-taajamat, joissa ei ole maaseudun keskustaajamaa eli vähintään 3000 asukkaan tiheän taajaman aluetta. Maaseudun keskustaajaman kanssa samassa YKR-taajamassa sijaitsevat yli 1000 asukkaan tiheän taajaman alueet luokitellaan myös maaseututaajamiksi. Maaseututaajamassa voi kuitenkin olla yli 3000 asukasta, mikäli YKR-taajaman tiheän taajaman alue on väestömäärältään pieni.

Maaseudun pientaajama

Maaseudun pienet kirkonkylät ja suuret kylät rajautuvat taajama-alueina, joiden väestömäärä vaihtelee 200 asukkaan alarajasta tuhanteen asukkaaseen. Nämä luokitellaan maaseudun pientaajamiksi YKR-taajamina ilman erottelua tiheän ja harvan taajama-alueisiin. Monet pienten kuntien keskukset ovat pientaajamia, jolloin niissä saattaa olla taajaman väestömäärään nähden hyvinkin palvelutaso.



Kuva 11. Kaupunkimaisten taajamien luokitus esitettynä esimerkein eri puolelta Suomea.



Kuva 12. Maaseutumaisten taajamien luokitus esitettynä esimerkein eri puolelta Suomea.

3.1.2 Taajamien ulkopuoliset erityisalueet

YKR-taajamarajaus ei tunnista kaikkia yhdyskuntarakenteen erityisalueita. Taajamien ulkopuolella on rakennetulta ympäristöltään ja tehokkuudeltaan taajamaa vastaavia alueita, joissa ei kuitenkaan ole pysyvää taajama-asutusta. Tällaisia ovat esimerkiksi urheilukeskukset, lomakeskukset, työpaikka-alueet tai varuskunnat. Nämä alueet voivat olla seudullisesti merkittäviä, joten niiden tunnistaminen taajamien ohella on tärkeää. Näille ei ole toistaiseksi omaa alueluokitusta, mutta sellainen voidaan määrittellä vastaavan tyyppisillä kriteereillä kuin taajamarajaus on tehty. Tällöin asukasmäärän sijaan toiminnallisuus ja rakennettu ympäristö määrittelevät aluetta. Luonteeltaan erilaisten alueiden tunnistaminen yhtenäisellä menetelmällä voi muodostua monimutkaiseksi, mutta hyödyntämällä useampaa lähtöaineistoa voidaan haja-asutusalueesta erotella aluekohteet, joissa on seudullisesti merkittävä toimintojen keskittymä. Sopivia muuttujia voisivat olla esimerkiksi rakennusten lukumäärä, kerrosala ja työpaikkamäärä alueella.

3.2 Taajamien palvelut

Taajamien palvelutason tarkastelu kuuluu perinteiseen keskus- ja palveluverkkoluokitteluun (Palomäki ym. 1967; Sisäasiainministeriö 1976, 1983). Tarkastelu on yhä ajankohtainen nykyisessä kaupungistumiskehityksessä, jossa alueiden suhteelliset asemat muuttuvat ja samalla monet aiemmin paikkaan sidotut palvelut muuttuvat digitaalisiksi. Alierakennetasolla keskusverkon kehittämisspyrkimykset ovat lähtökohtaisesti elinkeinopoliittisia ja niissä korostuvat verkostoituminen, erikoistuminen ja työnjako sekä alueiden saavutettavuutta tukeva liikennejärjestelmä (Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi – Alierakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050, 2015). Kaupunkiseuduilla keskusverkko kytkeytyy yhdyskuntarakenteen hallinnan tasolle, jossa pyritään tukemaan palveluiden saatavuutta, minimoimaan yhdyskuntakustannuksia ja liikennetarvetta sekä päästöjä. Seututason keskus- ja palveluverkkoluokituksissa ja -selvityksissä tavoitteena on useimmiten eritasoisten keskusten tunnistaminen niiden keskusmerkityksen ja palvelutason perusteella. Maakuntakaavoituksessa ja strategisissa rakennemalleissa keskus- ja palveluverkkoverkkoselvitykset ovat yleensä jaettavissa neljään luokkaan, jotka kuvaavat: 1. kaupan palveluverkkoa, 2. kaupallisia keskittymiä, 3. palveluverkkoa tai 4. keskusverkkoa (Vesala ym. 2014).

Tässä selvityksessä esitetty taajamien luokitusjärjestelmä ei ole sellaisenaan palvelu- tai keskusverkkoluokitus vaan sen tarkoitus on toimia yhdyskuntarakennetta kuvaavana seututason tulkintana. Luokitus on perusaineisto tarkemmille keskusverkkoluokituksille, sillä siihen sisältyy sekä yhdyskuntien alueelliseen että väestöpohjaan liittyviä rajoituksia, jotka tulkitsevat taajamien asemaa osana alue- ja yhdyskuntarakennetta. Luokitus ei perustu keskusmerkitystä kuvaavien palvelujen inventointiin tai keskuksen verkostomerkitystä kuvaavien vuorovaikutussuhteiden analyysiin. Luokitus rajaa ja luokittelee yhdyskuntia tunnistaa niiden fyysisen ulottuvuuden, koon sekä sijainnin kaupunkiseudulla tai maaseudulla. Luokitus tunnistaa alueiden monikeskuksisuuden tietyille mittakaavatasolle, mutta ei pyri tyhjentävään esitykseen keskusverkosta, jonka tulkinta riippuu tarkasteluun valitusta mittakaavatasosta. Maakunnallisen tason suunnittelussa on korostunut hierarkkinen rakenne, jossa tunnistetaan eritasoisia keskuksia kuten maakuntakeskus, kuntakeskukset ja paikalliskeskukset (Rissanen ym. 2013). Tässä luokittelussa taajamat nähdään sekä koon mukaan hierarkkisesti luokiteltuna että morfologisena yhdyskunnan rakennetta kuvaavana alueena.

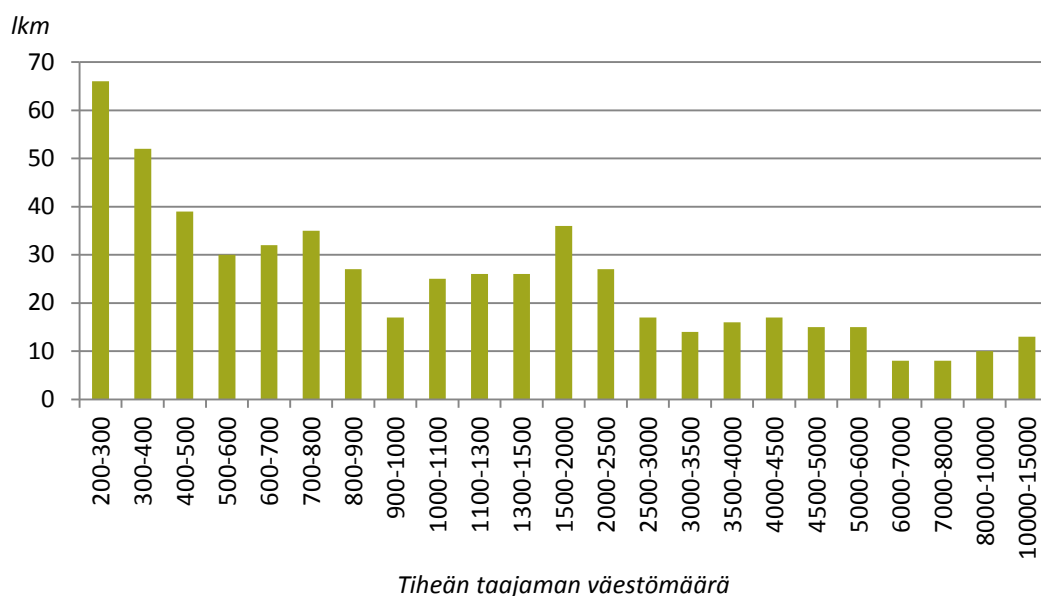
Luokituksen väestökriteerien tueksi tarkasteltiin muutaman peruspalvelun esiintyminen erikokoisissa taajamissa. Taajamien palvelutason ja väestömäärän välinen yhteys on seuraavassa kappaleessa esitettyjen tulosten perusteella selkeä. Tarkastelut perustuvat palveluita koskeviin paikkatietoaineistoihin, joista osa ei ole ajantasaista tuoreinta tietoa. Lisäksi paikkatietoaineistoissa saattaa olla yksittäisiä puutteita tai virheitä. Palveluita koskevien paikkatietoaineistojen lähteinä ovat AC Nielsenin myymälärekisteri ja Tilastokeskuksen aineistot. Koulut ovat vuoden 2013 tietoja, päivittäistavarakaupat ja Alkot vuodelta 2014, apteekit vuodelta 2012 ja kirjastot vuodelta 2010. Lisäksi on tarkasteltu erikseen palvelutasoa Keski-Suomen taajamissa erillisen palveluinventoinnin perusteella, joka toteutettiin kuntiin tehtynä kyselynä.

3.2.1 Taajamien palvelut suhteessa väestömäärään

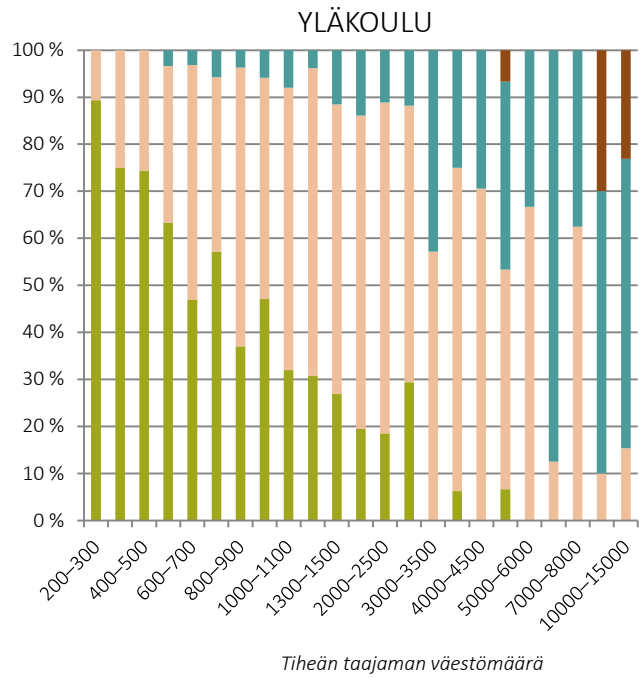
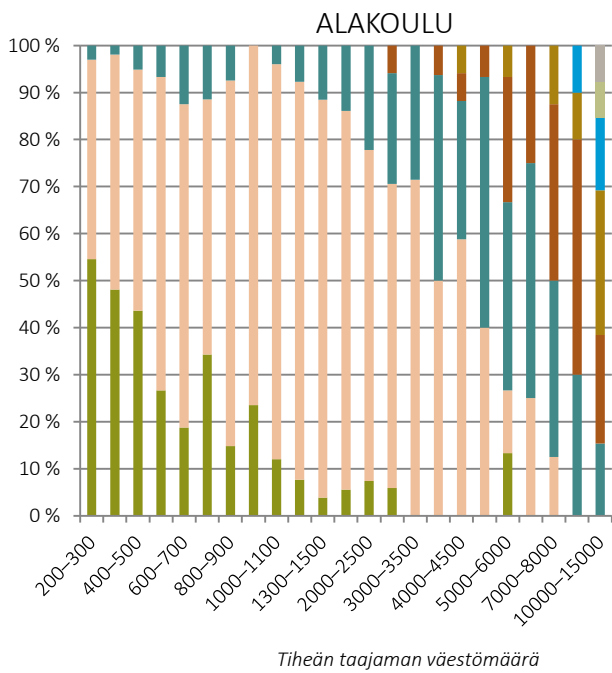
Eri kokoluokan tiheän taajamien lukumäärä on esitetty kuvassa 13. Kuvien 14 ja 15 kaaviot taas esittävät joidenkin peruspalvelujen olemassaoloa erikokoisilla tiheän taajaman alueilla. Tarkastelu perustuu koko maan kattavaan luokittelemattomaan tiheiden taajamien aineistoon, johon on laskettu tiedot väestöstä, työpaikoista ja palveluista. Tarkastelujen väestömäärä on vuodelta 2014 ja palveluaineistot tuoreimman käytettävissä olevan paikkatietoaineiston mukaiset. Kaaviot osoittavat selkeästi väestömäärän vaikutuksen palveluiden olemassaoloon. Pienistäkin yhdyskunnista löytyvät lähipalvelut kuten alakoulu kirjasto ja päivittäistavarakauppa. Jo noin 300–500 asukkaan tiheissä taajamissa yli puolessa on nämä lähipalvelut. Yläkoulujen ja apteekkien kohdalla 1000 asukkaan kokoluokassa vähintään puolessa taajamista ja yli 3000 asukkaan taajamissa lähes kaikissa on molemmat. Lukio ja Alko ovat näitä selvemmin suurempien taajamien palveluita, sillä vielä 2000 asukkaan taajamissa noin puolessa näitä palveluita ei ole. 3 000–6 000 asukkaan taajamissa nämä palvelut ovat noin 75 prosentissa.

Myös päivittäistavarakauppojen lukumäärä ja koko kasvavat taajaman koon mukaan. Kauppojen lukumäärän osalta näyttää siltä, että 1000 asukkaan raja tarkoittaa suurta todennäköisyyttä vähintään kahdelle kaupalle ja 3000 asukkaan raja vähintään kolmelle kaupalle. Yli 1000 kerrosneliön päivittäistavarakaupat eli suuret supermarketit ja hypermarketit ovat suurta väestöpohjaa edellyttäviä eikä niitä ole juurikaan pienissä taajamissa. Vasta yli 2500 asukkaan taajamista yli puolet on sellaisia joissa on iso päivittäistavarakauppa. Yli 6000 asukkaan taajamissa on todennäköisesti jo kaksi suurta päivittäistavarakaupan yksikköä.

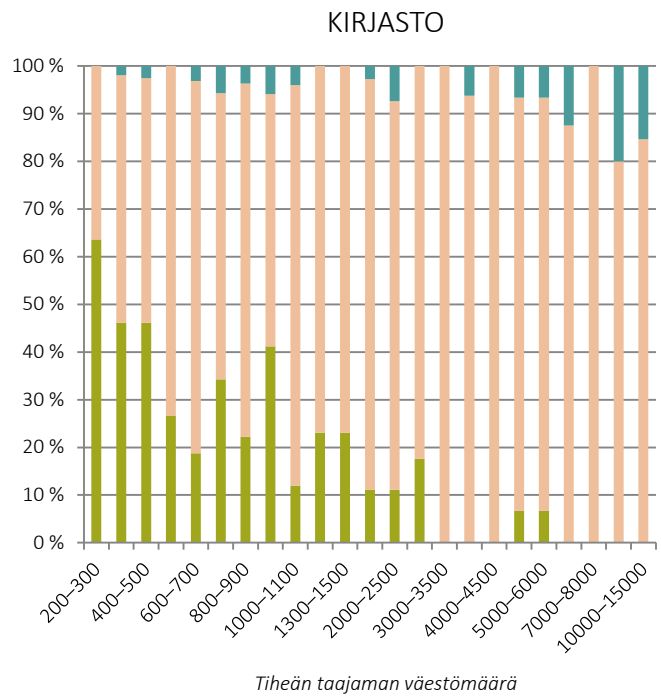
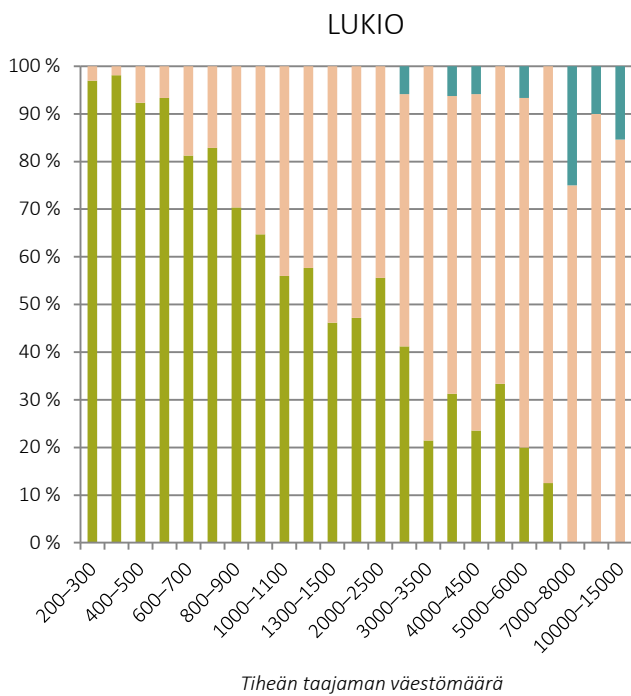
Kaavioiden tarkastelut on tehty valtakunnallisesti, joten ne antavat yleiskuvan, mutta eivät kerro paikallisesta vaihtelusta ja muista selittävästä tekijöistä. On selvää, että väestömäärä ei ole ainoa tekijä, joka säätelee palvelujen tarjontaa. Esimerkiksi kaupungeissa ja maaseudulla on eroja ja paikallinen taajamarakenne määrittelee mihin taajamiin on muodostunut tietyn tasoinen palvelutarjonta. Esimerkiksi kehysalueen väkirikkaissa taajamissa saattaa olla huomattavan kehno palvelutarjonta johtuen läheisen suuremman taajaman palvelutarjonnasta. Vastaavasti syrjäisempien taajamien palvelut ovat laajemman alueen käytössä, jolloin yksin taajaman väkiluku ei kerro palvelujen kysynnästä riittävästi.



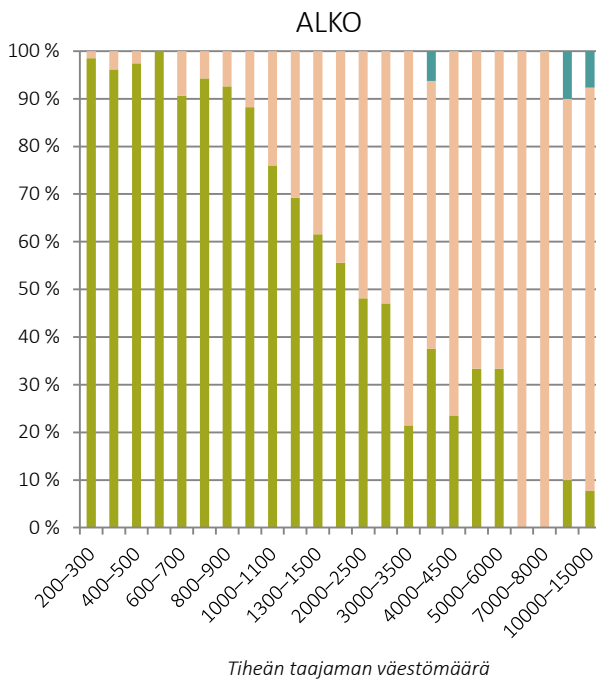
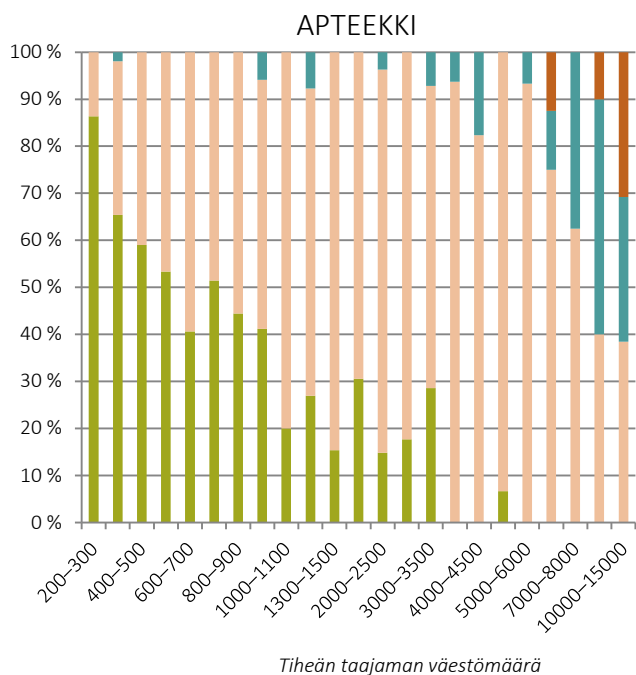
Kuva 13. Tiheiden taajamien lukumäärä kuvien 14 ja 15 kaavioissa käytetyissä väestömääräluokissa.



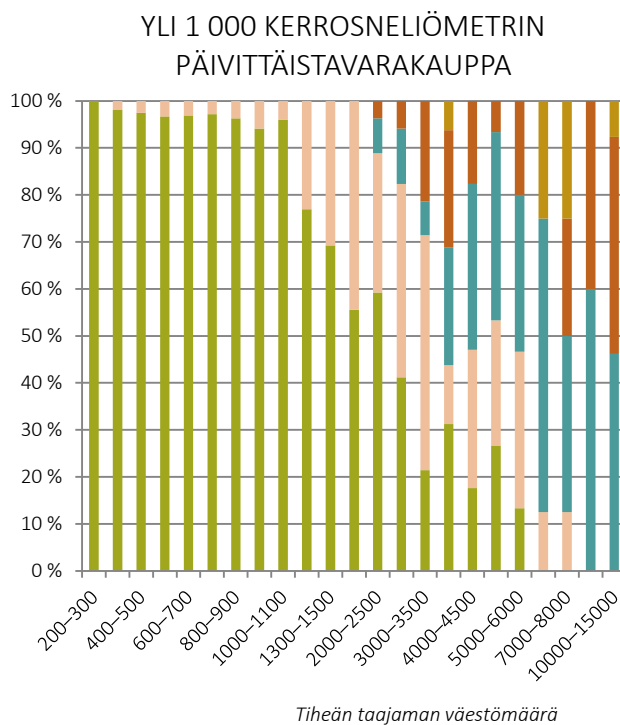
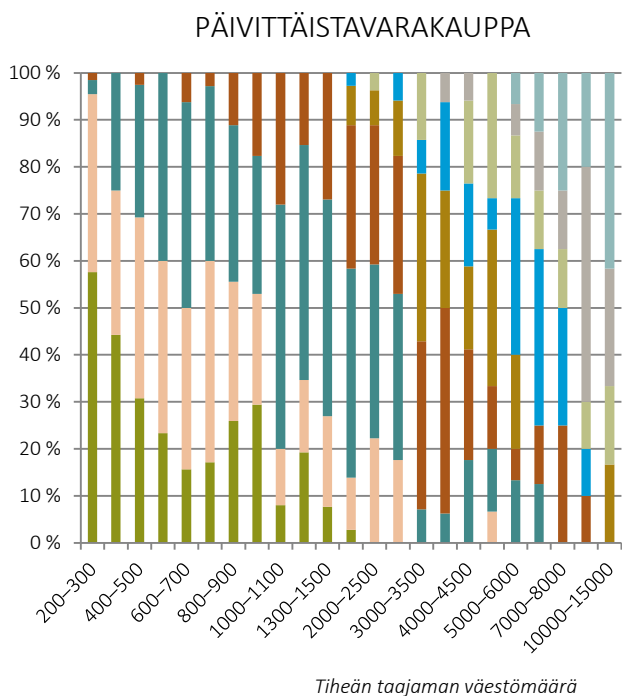
0 1 2 3 4 5 6 7 vähintään 8



Kuva 14. Palveluiden määrä väestöltään erikokoisilla tiheillä taajama-alueilla.



0 1 2 3 4 5 6 7 vähintään 8



Kuva 15. Palveluiden määrä väestöltään erikokoisilla tiheillä taajama-alueilla. Yli 1 000 kerrosneliömetrin päivittäistavarakaupoissa palveluiden määrä 4 tarkoittaa neljää tai useampaa kauppa.

3.2.2 Palvelutaso Keski-Suomen taajamissa

Keski-Suomen maakuntakaavan taajamamäärittelytyöhön liittyen Keski-Suomen liitto toteutti osana palveluverkkoselvitystään kartoituksen kuntien YKR-taajamien palveluista. Kyselyn tulokset analysoitiin tähän raporttiin osana maakuntakaavoituksen taajamamerkinnän kehittämistä. Kartoitus tehtiin lähettämällä kuntien maankäytön suunnittelijoille kysely kunnan palvelutarjonnasta. Kyselyä täydennettiin kartoittamalla puuttuvia tietoja maastokäyntein. Tavoitteena oli tarkastella taajamien palveluiden muodostamaa kokonaisuutta ja sitä, kuinka laajempaa asiakaskuntaa vaativat seudulliset palvelut sijoituvat kuntien taajamiin. Seuraavassa keskustaajamalla viitataan hallinnolliseen keskustaajamaan, eli kunnan suurimpaan taajamaan. Kyselyssä käytetty palveluiden luokittelu on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Palveluiden ryhmittely seudullisiin palveluihin ja lähipalveluihin.

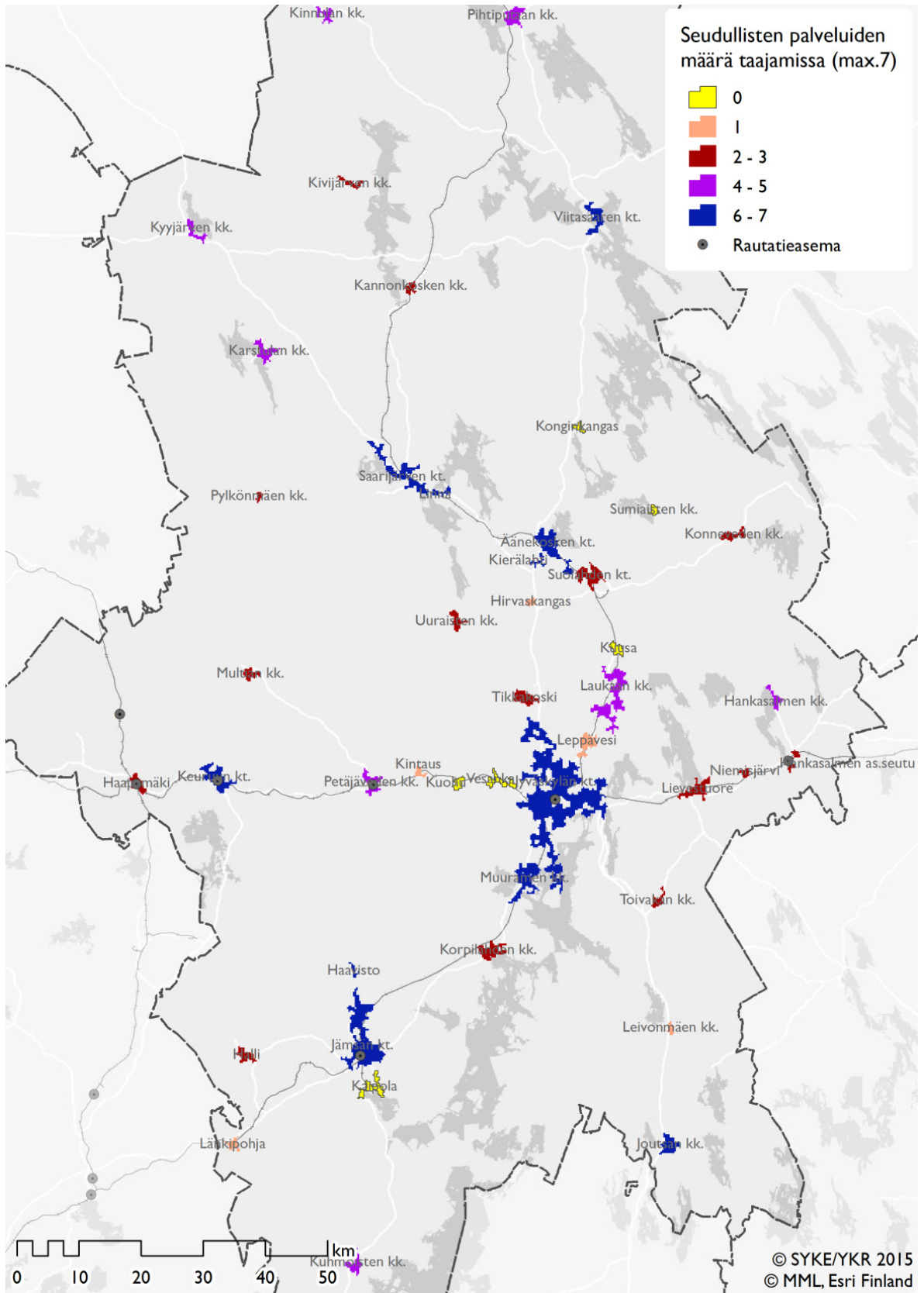
Seudulliset palvelut	Lähipalvelut
<ul style="list-style-type: none">• Perusopetus (7.-9. luokat)• Lukio• Hammaslääkäriasema• Uimahalli• Muu liikunta-/urheiluhalli• Poliisi (kiinteä toimipiste)• Alko	<ul style="list-style-type: none">• Perusopetus (1.-6. luokat)• Päiväkoti• Neuvola• Terveyskeskus/terveysasema• Kirjasto (kiinteä toimipiste)• Pankki• Pankkiautomaatti• Apteekki• Posti tai asiamiesposti• Päivittäistavarakauppa

Tulosten perusteella Jyväskylän keskustaajaman ohella kaikki seudullisiksi määritetyt palvelut löytyivät Jämsän, Keuruun, Saarijärven, Viitasaaren ja Äänekosken keskustaajamista (kuva 16). Joutsan ja Muuramenkin keskustaajamissa näistä puuttui vain yksi (Muuramessa ei ole poliisin kiinteää toimipistettä eikä Joutsassa uimahallia). Kuntien keskustaajamista kaikkein vähiten seudullisia palveluita löytyi Luhangan³ (vain hammaslääkäriasema), Multian ja Toivakan keskustaajamista. Muissa kuin keskustaajamista seudullisia palveluita on enimmillään kolme seitsemästä: Tikkakosken, Hallin, Haapamäen ja Suolahden taajamissa. Se on yhtä paljon kuin Kannonkosken, Kivijärven, Konneveden ja Uuraisten keskustaajamissa.

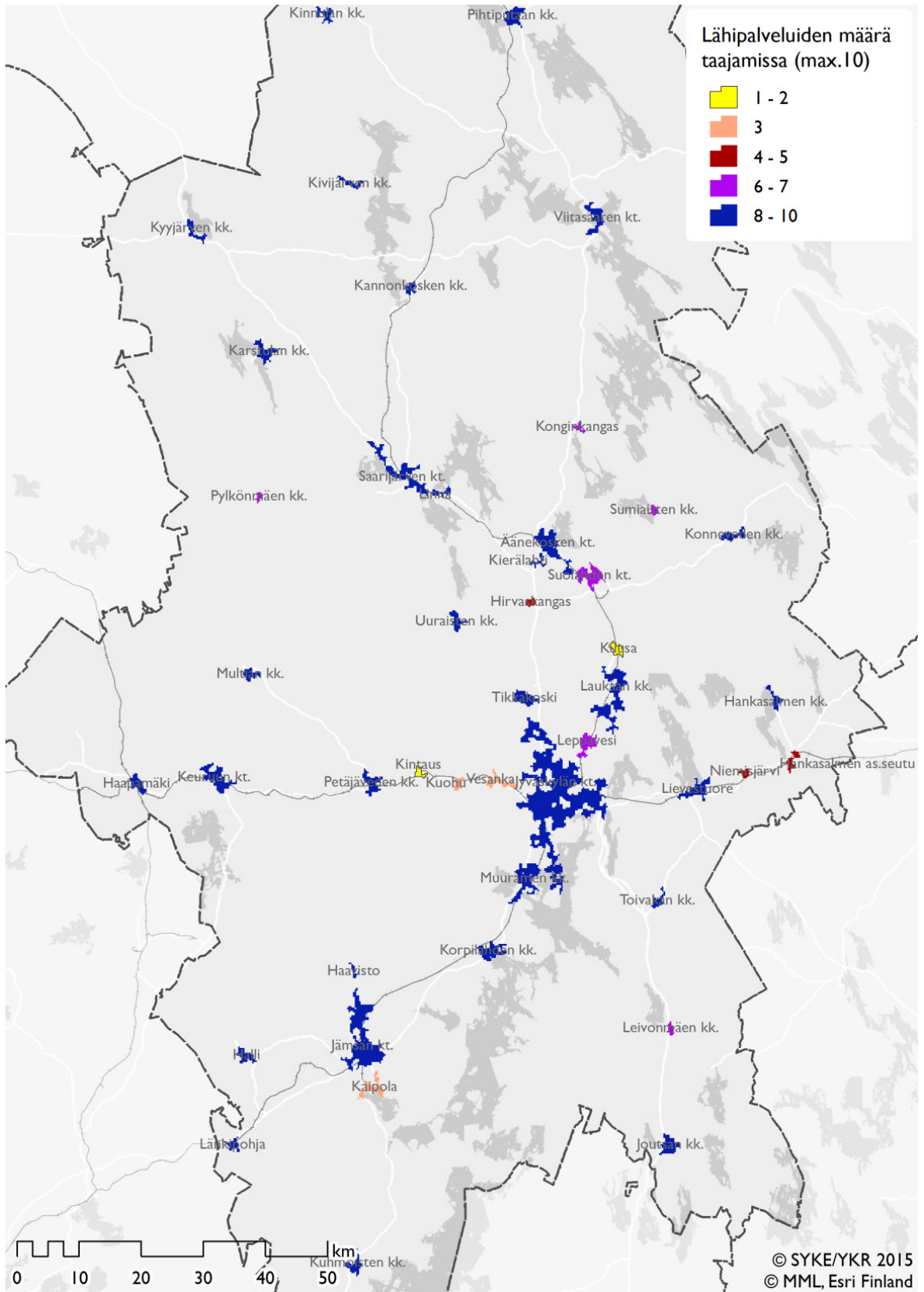
Kuntien keskustaajamista löytyy pääosin kaikki lähipalvelut Luhankaa lukuun ottamatta (kuva 17). Lähipalveluita on tarjolla hyvin myös muissa kuin kuntien keskustaajamissa. Vähintään yhdeksän lähipalvelua löytyy Tikkakosken, Hallin, Haapamäen, Korpilahden, Säynätsalon, Lievestuoreen ja Länkipohjan taajamista. Kattavat lähipalvelut eivät automaattisesti tarkoita hyviä seudullisia palveluita taajamassa. Esimerkiksi Länkipohjan taajamasta löytyvät kaikki lähipalvelut mutta vain yksi seudulliseksi katsotuista palveluista (liikunta/urheiluhalli). Seudullisten palveluiden tarjontaan pienehköissä taajamissa vaikuttaakin olennaisesti taajaman sijainti suhteessa isoihin, monipuolisten seudullisten palveluiden taajamiin.

Seudullisten palveluiden ja lähipalveluiden esiintymistä Keski-Suomen taajamissa on havainnollistettu kuvissa 18 ja 19. Hajontakuvat esittävät seudullisten ja lähipalveluiden määrän prosentteina suhteessa tarkasteltuihin maksimimääriin (seudulliset 7, lähipalvelut 10). Kuviin on koottu taajamien palvelutarjonta jaoteltuna seudulliseen ja paikalliseen tarjontaan. Suurissa kuntien keskustaajamissa on kaikki tarkastelussa mukana olevat lähipalvelut ja suurin osa seudullisista palveluista (kuva 18). Kuntien muissa taajamissa on joissain tapauksissa hyvä lähipalvelujen tarjonta ja joitain seudullisiakin palveluita (kuva 19).

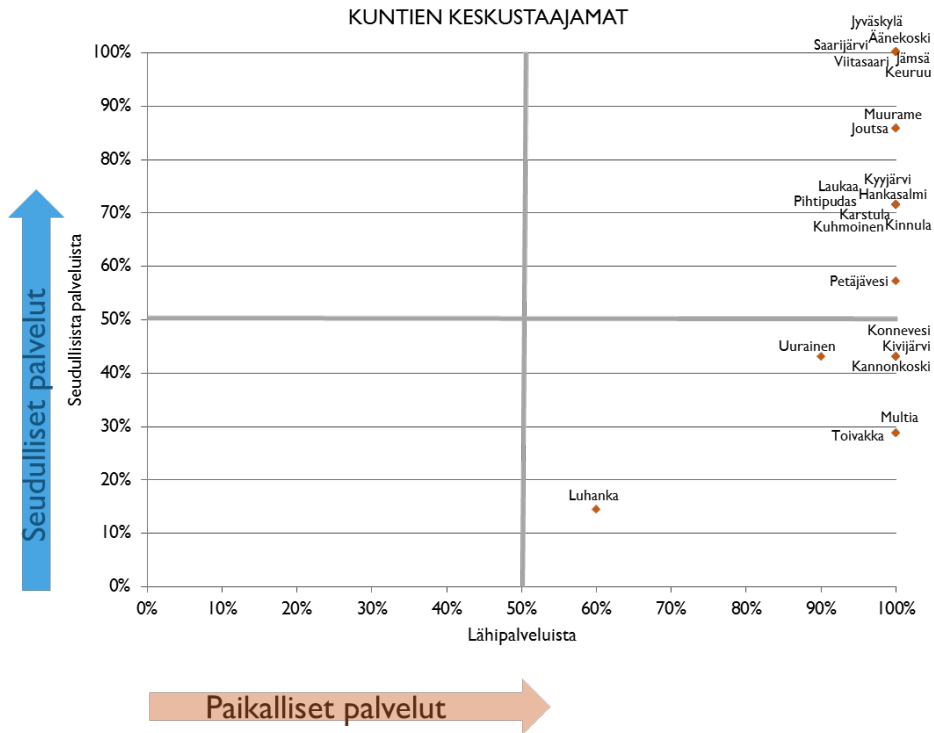
³ Luhangassa ei ole YKR taajamaa. Tässä kyselyssä viitataan Luhangan kuntakeskukseen.



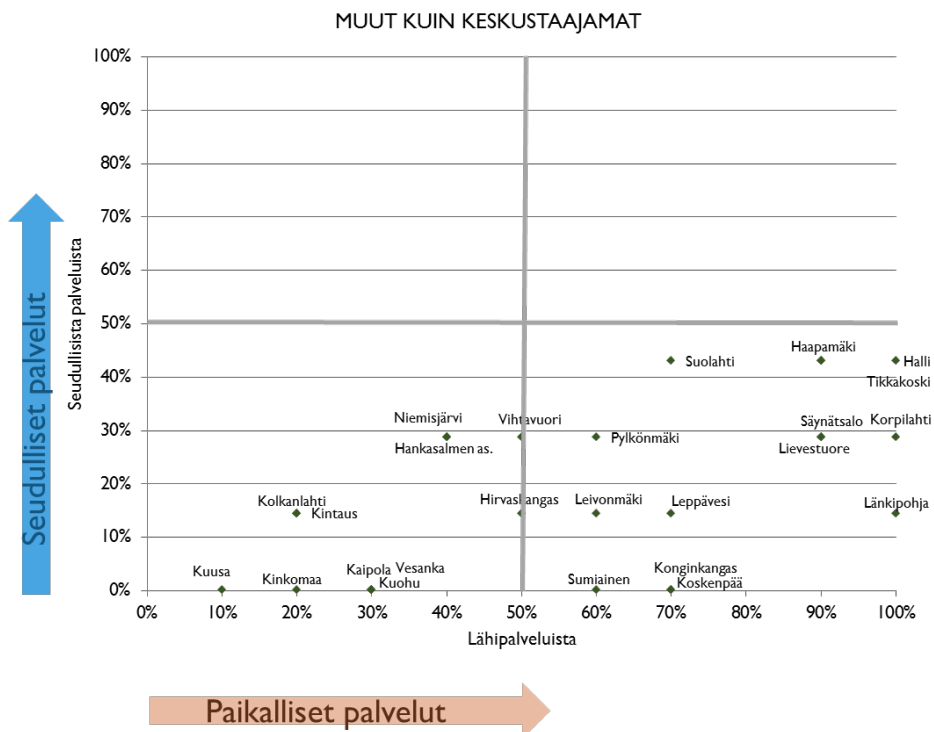
Kuva 16. Keski-Suomen taajamien seudullisten palveluiden määrä (maksimi=7).



Kuva 17. Keski-Suomen taajamien lähipalveluiden määrä (maksimi=10).



Kuva 18. Seudullisten ja paikallisten palveluiden esiintyvyys Keski-Suomen kuntien keskustaajamissa. 100 % = 7/7 seudullista palvelua tai 10/10 lähipalvelua.



Kuva 19. Seudullisten ja paikallisten palveluiden esiintyvyys Keski-Suomen muissa kuin keskustaajamissa. 100 % = 7/7 seudullista palvelua tai 10/10 lähipalvelua.

4 Maakuntakaavojen taajamamerkinnot

Maakuntakaavoituksen mittakaava ja strateginen luonne tarkoittavat sitä, että aluevarausrajaukset ja -merkinnot jäävät yleispiirteiselle tasolle ja niitä tarkennetaan kuntakaavoituksessa. Taajama-alueiden näkökulmasta maakuntakaavan keskeiset kehittämisperiaatteet liittyvät nykytilan ja muutosalueiden osoittamiseen sekä strategisiin valintoihin. Taajamamerkinnot tarkoittavat maakunnan yhdyskuntarakenteellisen nykytilan ja yhdyskuntien laajenemisalueita. Maakuntakaavoituksella pyritään ratkaisemaan vain seudullisesti merkittäviä kysymyksiä. Tällöin on kyse toiminnoista, joilla on seudullista tai valtakunnallista merkitystä. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen -oppaassa (Ympäristöministeriö 2013) on esitetty muistilistoja, joissa nostetaan kullakin kaavatasolla keskeisiä kysymyksiä kaavan vaikutuksista yhdyskuntarakenteeseen. Muistilistojen lisäksi on esitetty menetelmiä ja aineistoja yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten arvioimiseen. Seuraavissa maakuntakaavoitusta koskevissa kysymyksissä tarvitaan paikkatietopohjaisten alueluokitusten avulla saatavaa tietoa (Ympäristöministeriö 2013):

Rakennuskanta, teknisen huollon verkostot, liikenneväylät ja taajamatoiminnot

- Vastaavatko taajamatoimintoihin osoitetut alueet ennakoitua väestökehitystä?
- Miten kaava vaikuttaa seudun eri osa-alueiden asukasmäärään ja asukastiheyteen?
- Miten uudet taajamatoimintojen ja rakentamiseen osoitettavat alueet sijoittuvat suhteessa nykyiseen yhdyskuntarakenteeseen?
- Miten kaava vaikuttaa seudun taajamien reuna-alueiden haja-asutuksen määrään ja sijoittumiseen?

Keskus- ja palveluverkko sekä palveluiden saavutettavuus

- Vahvistaako tai heikentääkö kaava seudun nykyisiä keskustoja ja alakeskuksia?
- Miten keskus- ja palveluverkko sijoittuu suhteessa seudullisiin asuin-, työpaikka ja palvelu-alueisiin?
- Tukeeko uusien asuin- ja työpaikka-alueiden mitoitus palvelujen säilymistä ja kehittymistä?
- Miten kaava vaikuttaa palvelujen saavutettavuuteen?

Maankäytön ja liikenteen vuorovaikutus

- Vahvistaako kaava nykyisiä ja tulevia seudullisia joukkoliikennekäytäviä tai luoko uusia?
- Tukeeko uusien asuin-, työpaikka- ja palvelualueiden sijoittuminen joukkoliikenteen kysyntää?
- Muodostuuko joukkoliikenteestä yhtenäinen eri liikennemuotojen muodostama kokonaisuus solmukohtainen?
- Luoko kaava hyvät edellytykset jalan ja pyörällä liikkumiseen alueiden sisällä ja eri alueiden välillä?
- Turvataanko kaava seudun keskusten ja alakeskusten saavutettavuuden monipuolisesti eri liikkumismuodoilla?

Vapaa-ajan alueet ja virkistys

- Onko kaavassa varattu riittävästi virkistykseen sopivia ja hyvin saavutettavia alueita?
- Kytkeytyvätkö virkistysalueet ja ulkoilureitit laajaksi seudulliseksi kokonaisuudeksi?

Yhdyskuntarakenteen, viherrakenteen ja maiseman yhteensovittaminen

- Miten viherrakenteen säilyminen ja muodostuminen on huomioitu yhdyskuntarakenteeseen liittyviä valintoja tehtäessä?
- Miten kulttuuriympäristön, kaupunkikuvan ja maiseman kannalta merkittävien aluekokonaisuuksien säilyminen ja muodostuminen on huomioitu yhdyskuntarakenteeseen liittyviä valintoja tehtäessä?

On esitetty, että nykyiset maakuntakaavoituksen peruseriaatteet ovat nykyisellään vanhentuneita ja puutteellisia, eivätkä kykene edistämään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteita (Laitinen & Vesisenaho 2011). Laitinen ja Vesisenaho (2011) esittävätkin raportissaan Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa kehitysehdotuksia taajamamerkintöihin liittyen: ”*Taajama-alueiden esittämisessä on tarpeen huomioida YKR-aineisto (tai vastaava selvitys taajaman nykytilasta) ja poikkeamat siihen tulisi perustella. Nykyiseltä taajama-alueelta tulisi löytää eheyttämistä- ja/tai tiivistysalueita, jotka kaavassa tulisi esittää ja perustella. Myös laajentumisalueet tulisi osoittaa omalla merkinnällä ja sellaisella esitystavalla (indeksillä), joka erottaisi ne nykyisestä taajamasta. Taajamien eheyttämistä, tiivistämistä ja laajentumista tulisi ohjata sekä alueellisesti että ajallisesti liittämällä merkintöihin tarvittavat suunnittelumääräykset. Kaavaselostuksessa tulisi kuvata sekä kehittämisperiaatemerkinnät että laatu-käytävämerkinnät selkeästi ja niiden alueellista ulottuvuutta tulisi analysoida. Kartalla tulisi esittää vyöhykkeet, vaikkakin vain symbolimaisesti. Muutoin niiden ohjausvaikutus ei välity alemmalle kaavatasolle.*” (Laitinen & Vesisenaho 2011: 24). Tärkeä puute nykyisissä taajamatoimintojen merkinnöissä on julkaisun mukaan myös toteutuneiden ja toteutumattomien alueiden erottelamattomuus. Raportin kes-

keisenä johtopäätöksenä todettiin, että valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet jäävät usein yleispiirteisen suunnittelumääräyksen varaan ja siten toteutukseen vasta kuntakaavoituksen kautta.

Ympäristöministeriön rahoittamassa MASTRA (Strategiaa vai taktiikkaa – maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden kehittäminen) -hankkeessa oli keskeisinä tavoitteena maakuntakaavoituksen vaikuttavuuden lisääminen ja maakuntakaavan roolin terävöittäminen strategisen suunnittelun välineenä. Hankkeen tuloksia hyödynnettiin Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 kaavaluonnoksessa. Hankkeessa järjestettiin useita työpaikkoja maakuntakaavamerkintöihin liittyen, joissa nousi esiin myös taajama-alueiden rajausta. Keskustelua heräsi mm. siitä, mihin rajalla ylipäänsä pyritään: kieltämään jotain vai tukemaan hyvää kehitystä – halutaanko kiinnittää huomio kaupunkialueen suunnitteluun vai haja-asutukseen. Maakuntakaavojen taajamamerkinnästä nousi esiin myös se, että vain seudullisesti merkittävät taajamat voitaisiin merkitä kaavakarttaan aluevarausmerkinnällä. Käyttämällä pienempiin taajamiin kohde-merkintöjä kunnat ikään kuin ”pakotettaisiin” tekemään maankäytössään strategisia valintoja (Joutsiniemi & Vanhatalo 2015).

1. Nykyisen ja uuden maankäytön erottelu sävyeroilla rakennemallien tyyliin:

TA Nykyinen / uusi maankäyttö

Selostukseen ja/tai määräyksiin määritellään sävyerojen merkitys ja niitä koskevat määräykset.

2. Nykyisen ja uuden maankäytön erottelu eri merkinnöillä, esimerkiksi:

TA Uudet taajamatoimintojen alueet

TAn Nykyiset taajamatoimintojen alueet

Selostuksessa kerrotaan merkintöjen erot ja niitä koskevat määräykset.

Kuva 20. MASTRA-hankkeen ehdotuksia maakuntakaavan taajamamerkinnän kehittämiseksi (Joutsiniemi & Vanhatalo 2015).

Havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi eri maakuntakaavoissa on jo kehitetty uudenlaisia aluevarauksia, kuten Uudenmaan 2. vaihemaakuntakaavan *tiivistettävä alueet*, *taajamatoimintojen tai työpaikka-alueiden reservialueet* ja *raideliikenteeseen tukeutuvat taajamatoimintojen alueet*. Myös Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen valmisteilla olevissa maakuntakaavoissa on yhdyskuntarakenteen ohjaamista tukevia merkintöjä. MASTRA-hankkeen tulosten pohjalta ehdotettiin taajamamerkintöihin konkreettisia muutoksia, joita on esitetty kuvassa 20. Nykyisen ja tulevan taajamatoimintojen alueet voitaisiin esimerkiksi erotella sävyerolla tai eri merkinnällä toisistaan, jotta rakenteen laajenemisalueet pystyttäisiin näkemään selvemmin ja aluevarausten vaikutuksia arvioimaan paremmin (Joutsiniemi & Vanhatalo 2015).

5 Uusien taajamakriteerien hyödyntäminen Keski-Suomen maakuntakaavoituksessa

Keski-Suomen liitto on vuonna 2015 aloittanut maakuntakaavan tarkistuksen, ja suunnittelukäyttöön soveltuvan taajamarajauksen käytettävyyttä on testattu Keski-Suomen alueella yhteistyössä liiton kanssa. Tarkistuksessa ovat mukana kaikki maakuntakaavan teemat: asutus rakenne, liikenne, tekninen huolto, luonnonvarat, erityistoiminnot, kulttuuriympäristöt, luonnonsuojelu ja virkistys. Lopputuloksena hyväksyttävä tarkistettu maakuntakaava korvaa Keski-Suomen aiemmat maakuntakaavat. Prosessin aikana on tarkoitus mm. ratkaista, miltä osin voimassa olevien kaavojen merkintöjä jätetään voimaan ja mitä uusia asioita otetaan mukaan. Tavoitteena on, että kaavaluonnos ja -ehdotus ovat nähtävillä vuonna 2016 ja hyväksyminen ajoittuisi maakuntavaltuuston kevätkokoukseen 2017 (Keski-Suomi 2016).

Taajamamerkinnot ovat kaavassa keskeisessä osassa, ja sen lisäksi kaavassa on esillä Keski-Suomen strategisesti merkittäviä aiheita. Kaavassa on tarkoitus mm. tunnistaa loma-asutuksen ja matkailun alueita muodostamalla vakituisen asutuksen ja loma-asutuksen sekä virkistykseen kannalta tärkeitä vyöhykkeitä. Vyöhykkeet ovat osittain päällekkäisiä ja kaavassa pyritään näiden vyöhykkeiden sekoittamiseen.

Uusia tilastollista taajamaa tiukemmin rajattuja taajamia esiteltiin ja käytiin läpi Keski-Suomen liitossa työpajassa 13.11.2015. Työpajaan osallistui suunnittelijoita ja asiantuntijoita Keski-Suomen liitosta, Keski-Suomen ELY-keskuksesta, Keski-Suomen kunnista (Jyväskylä, Jämsä, Laukaa, Petäjävesi, Multia, Uurainen, Keuruu, Pihtipudas, Saarijärvi, Muurame, Äänekoski) sekä SYKEstä ja ympäristöministeriöstä. Osallistujia oli yhteensä 19.

Työpajan tavoitteena oli kerätä Keski-Suomen suunnittelijoilta palautetta tiukemmillä kriteereillä tehdyistä taajamarajauksista sekä niiden pohjalta tehdyistä tilastoanalyysistä. Samalla osallistujia pyydettiin kahdessa ryhmässä ideoimaan ja pohtimaan maakuntakaavojen taajamatoimintojen määrittelyä ja kriteereitä seuraavien kysymysten avulla:

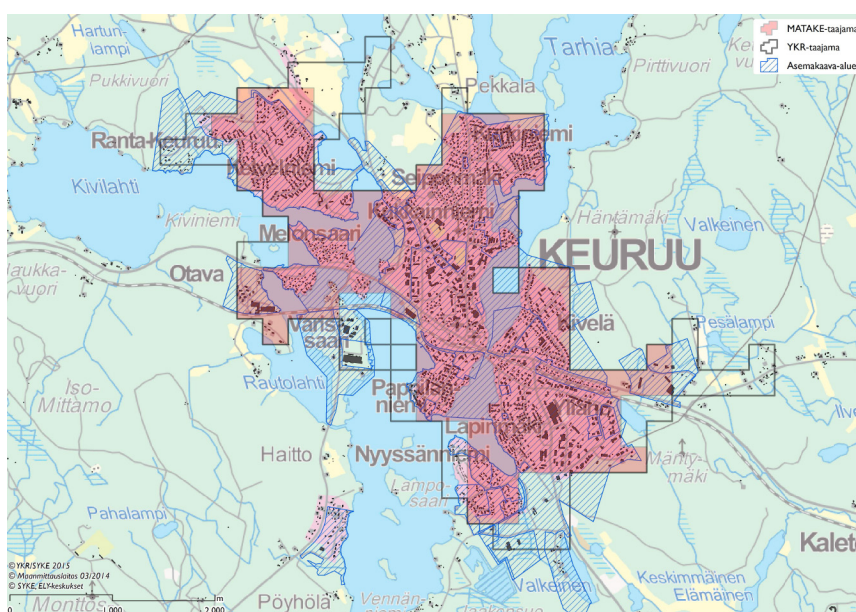
- *Vastaavatko uudet taajamat käsitystä taajamasta?*
- *Onko jotain muita kriteereitä, joita tulisi huomioida? Mitkä alueet tulisi olla rajauksessa mukana?*
- *Mitä maakuntakaavalla pitäisi pyrkiä ohjaamaan, ja mitä ei?*
- *Miten määritellään seudullisesti merkittävä taajama? Mitkä Keski-Suomen taajamista ovat seudullisesti merkittäviä?*
- *Miten vaikuttaisi, jos taajaman väestöraja asetettaisiin tuhansiin (esim. 1000, 2000 tai 3000)?*
- *Kuinka väestöltään pienempiä taajamia voitaisiin käsitellä maakuntakaavassa?*

5.1 Taajaman muodostamisen kriteerit

Osallistujilla oli käytössään tarkat kartat taajamarajauksen ulottuvuudesta sekä tilastollisessa taajamarajauksen mukaan että tiukennetun rajauksen mukaan eri kuntakeskuksissa (kuva 21). Työpajassa esitellyn tiukennettujen kriteerien perusteella tehdyt taajamarajaukset vastasivat osallistujien käsitystä taajamarajoista pääosin kohtuullisen hyvin.

Joitakin huomionarvoisia kohteita, jotka osallistujat mielsivät taajamiin kuuluvaksi, mutta jotka eivät näkyneet taajamarajauksissa, nousi esille. Kohteet olivat suuria työpaikka- ja lomakeskusten alueita, kuten esimerkiksi Himos tai Jyväskylän lentoaseman terminaali- ja jakelukeskuksen alueet. Työpajassa esitetyissä taajamarajauksissa mitään alueita ei ollut vielä karsittu pois asettamalla 200 asukkaan tai vielä tiukempaa väestökriteeriä. Täten menetelmässä kerrosala ja rakennusten määrä kriteereinä tuovat paljon yksittäisiä työpaikka-alueita mukaan, joiden kohtalo ratkaistaan väestökriteerillä. Monet työpaikkakeskeiset alueet jäivätkin pois rajauksesta viimeistään tässä vaiheessa. Suurten työpaikka-alueiden kuulumisesta taajama-alueisiin käytiin myös vilkasta keskustelua. Toisaalta esim. suuria teollisuusalueita pidettiin vain irrallisina rakennettuina alueina, elleivät ne ole kiinni ympäröivässä rakenteessa. Toisaalta näiden alueiden kuuluminen taajamaan nähtiin riippuvan myös alueen seudullisesta merkittävydestä. Esimerkiksi kävijämääriltään suuret matkailupalveluiden alueet vaikuttavat merkittävästi liikenteeseen.

Yhtenä uutena ideana taajamamerkintöihin esitettiin taajamien temaattinen luokittelu maakuntakaavassa (esim. matkailupalveluiden taajamat, teollisuustaajamat, puolustusvoimien alueet).



Kuva 21. Esimerkki vaihtoehtoisia taajamarajauksia esittävistä tarkkamittakaavaisista kartoista, joita työpajan osallistujat kommentoivat.

Väestömääräkriteeriä yksittäisille taajamille ei toivottu nostettavan kovin korkeaksi, sillä se ei välttämättä kuvaa kuntalaisten palveluidentarvetta kovin hyvin: taajamien väestönlaskennassa tulisikin osallistujien mielestä huomioida taajaman koko vaikutusalue. Todettiin, että väestöllä on itse asiassa pienempi merkitys taajaman merkittävyteen kuin sen palvelutarjonnalla. Yhdeksi kriteeriksi taajamille ehdotettiin palveluiden saatavuutta etäisyyden perusteella määritettynä. Myös loma-asutus tulisi huomioida taajamien määrittämisessä, koska monissa pienissä kunnissa väestömäärä voi nousta jopa moninkertaiseksi kesäaikaan loma-asukkaiden vuoksi. Loma-asutus myös ylläpitää palvelutarjontaa.

5.2 Taajamien seudullinen merkitys

Työpajassa käsiteltiin taajamien seudullista merkittävyyttä. Seudullisuuden määritelmäksi työpajan osallistujat esittivät esim. taajamia, joilla on ”ylikunnallista” tai ”ylipaikallista” merkitystä. Keskeistä on tunnistaa taajamien vetovoimatekijät ja niiden saavutettavuus. Jos seudullisuutta katsotaan nimenomaan asukkaiden kannalta, kyse on etäisyyksistä: heikonkin palvelutarjonnan taajama voi olla seudullisesti merkittävä, jos se sijaitsee kaukana suurista palvelutaajamista. Loma-asutus tulisi myös huomioida: jos taajaman vaikutuspiirissä on paljon loma-asutusta, sen seudullinen merkitys on suurempi kuin sellaisen taajaman, jonka vaikutusalueella loma-asutusta ei ole.

Työpajassa nousi myös esiin, että Keski-Suomen voimassaolevassa maakuntakaavassa on paljon taajamia, jotka eivät ole seudullisesti merkittäviä. Maakuntakaavan tarkistuksessa väestömäärältään pienien tai sellaisten taajamien, joilla ei ole seudullista merkitystä, toivottiin kuitenkin olevan näkyvillä kaavakartassa. Yksi ratkaisu erityyppisten taajamien esittämiseen on esittää suuret ja seudullisesti merkittävät taajamat aluerajauksina, ja pienet vain paikallisesti merkittävät taajamat pistesymbolein. Todettiin kuitenkin, että alueiden ja pisteiden luokittelu pitäisi säilyttää melko yksinkertaisena: kaikkea ei tarvitse mahduttaa kaavakarttaan, vaan jotakin voi jättää myös kaavaselostukseen.

Seudullisesti merkittäviksi esimerkkikohteiksi Keski-Suomessa mainittiin Jyväskylän keskustaajaman lisäksi mm. Jämsä (Jämsänjokiseutu merkittävä työllistäjä), Himos (suuret matkailun kävijämäärät), Petäjävesi (maailmanperintökohde) sekä Tikkakoski (hyvin työpaikkavaltainen taajama). Myös sataman sisältävät taajamat (esim. Korpilahti) koettiin nimenomaan matkailun näkökulmasta seudullisesti merkittäviksi. Toisaalta esimerkiksi Jyväskylän kehyskuntien, kuten Laukaan seudullinen merkitys koettiin muodostuvan erityisesti siitä, että se on osa seudullisesti merkittävän Jyväskylän kaupunkiseudun nauharakennetta.

5.3 Yhteenveto työpajan tuloksista

Uudet tiukennetut taajamarajaukset saivat hyvää palautetta Keski-Suomen liiton työpajassa, ja niiden alueellinen ulottuvuus vastasi pääosin hyvin osallistujien käsitystä suunnittelutarkoitukseen soveltuvasta taajamasta.

Seudullisesti merkittävin taajamien kriteereiksi tunnistettiin seuraavia tekijöitä:

- suuri vakituisesti asuva väestömäärä tietyllä etäisyydellä taajamasta
- suuri loma-asukasmäärä tietyllä etäisyydellä taajamasta
- merkittävät työpaikka-alueet
- erityiskohteet (matkailu)

Työpajassa tuettiin ajatusta, että strategisesti merkittävimmät taajamat esitetään maakuntakaavassa aluerajauksina ja muut pistemäisillä symboleilla.

Työpajan keskusteluissa nousi esiin näkemys siitä, että maakuntakaava ei voi olla pelkkä nykytilan kuvaus vaan sen tulee ohjata strategisella tasolla tulevaisuuden kehitystä. Maakuntakaavan laadinnassa tulee olla selkeä käsitys siitä, mitä sillä halutaan ohjata. Tulevaisuuden muutostekijät ja niiden tuoma epävarmuus tulisi voida huomioida, jotta niihin voidaan valmistautua.

Myös Keski-Suomen alueella on valtakunnallisia ja paikallisia kehityskäytäviä, jotka on syytä tunnistaa maakuntakaavassa. Seudullisuuden eli ”ylikunnallisuuden” lisäksi tulee tunnistaa ”ylimaakunnallisuus”, esim. Mäntän palvelukeskittymä Pirkanmaan maakunnan puolella vaikuttaa myös Keski-Suomen palveluverkkoon. Todettiin, että on tärkeää tunnistaa kasvun ja vähenemisen merkitys taajamisissa. Joidenkin alueiden tavoitteena ei välttämättä ole kasvu, vaan olemassa olevan yhdyskunnan säilyminen elinvoimaisena. Erityisesti Jyväskylän kaupunkiseudulla lievealueen hajarakentaminen on ollut yleistä. Tällöin maakuntakaavaan rajatut väljästi rajatut taajaman potentiaaliset laajenemisvyöhykkeet voisivat olla haitallisia lieverakentamisen hillinnän näkökulmasta. Kuntien edustajien johtopäätös oli, että lieverakentaminen on ratkaistava paikallisesti kunnissa, eikä sitä ole tarve ratkaista maakuntakaavassa.

5.4 Tulosten hyödyntäminen Keski-Suomen maakuntakaavan suunnittelumerkinnöissä ja -määräyksissä

Käynnissä olevassa Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa (Keski-Suomen liitto 2016) maakuntakaavassa osoitettavien taajamien määrä vähenee, ja samalla niiden kaavallinen esittämistapa tiivistyy alueellisesti. Tässä raportissa esitettyjä tuloksia on hyödynnetty maakuntakaavan luonnoksen suunnittelumääräyksiä tehdessä. Tässä raportissa esitetyn luokittelun mukaan kaupunkiseudun ja maaseudun kuntien keskustaajamien tasoiset taajamat on katsottu uudessa kaavassa seudullisesti merkittäviksi. Täl-

laisiksi taajamiksi nousee Keski-Suomessa yhdeksän keskusta: Jyväskylä, Jämsä, Jämsänkoski, Keuruu, Laukaa, Saarijärvi, Suolahti, Viitasaari sekä Äänekoski. Tarkasteluun on yhdistetty tulokset palveluverkon kattavuudesta maakunnan taajamissa. Tämä on tärkeää, sillä osassa väestöltään ja tiheydeltään alemmissa taajamissa on useampia seudullisiksi katsottavia palveluita, joiden perusteella taajama palveluineen voidaan katsoa seudullisesti merkittäväksi. Palvelutarkastelun perusteella seudullisesti merkittäviksi keskuksiksi katsottiin sellaiset taajamat, joissa on seudullisesti merkittäviksi määritellyistä palveluista (taulukko 4) vähintään 50 %. Tämän tarkastelun perusteella seudullisiksi taajamiksi uudessa kaavassa nousevat lisäksi Joutsa, Hankasalmi, Karstula, Kinnula, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Muurame, Petäjävesi sekä Pihtipudas. Kaikki em. 18 taajamaa esitetään uuden maakuntakaavan luonnoksessa aluevarauksina merkinnällä *Seudullisesti merkittävät tiivistettävät taajamat (As)* (Keski-Suomen liitto 2016).

Mikäli taajamassa seudullisten palveluiden määrä on alle 50 % määritellyistä palveluista, mutta lähipalveluiden määrä on suurempi kuin 50 % tarkastelussa mukana olevista lähipalveluista, taajama osoitetaan kaavassa pistemäisellä kohdemerkinnällä *Kunta- ja palvelukeskus (a)*. Tämän kriteerin mukaisesti palvelukeskusmerkinnällä osoitetaan Haapamäki, Halli, Kannonkoski, Kivijärvi, Konginkangas, Konnevesi, Korpilahti, Koskenpää, Leivonmäki, Leppävesi, Lievestuore, Luhanka, Länkipohja, Multia, Pylkönmäki, Sumiainen, Säynätsalo, Tikkakoski, Toivakka ja Uurainen. Kohdemerkinnän alueellisen laajuuden määrittely jätetään tarkemman suunnittelun tehtäväksi. Eräissä tapauksissa taajamakohtaisella suunnittelumääräyksellä voidaan antaa sitä koskevia täsmennyksiä (Keski-Suomen liitto 2016).

Keski-Suomen maakuntastrategian laadinnan yhteydessä uutena maakunnallisena suunnitteluperiaatteena nousi esiin tavoite, että loma-asumista ja pysyvää asumista tulee kehittää rinnakkain ja toisiaan täydentävinä. Tällä tarkoitetaan mm. uusia asumisen konsepteja mm. matkailukeskusten yhteydessä. Niinpä taajamien lisäksi uuteen maakuntakaavaan osoitetaan ns. *asumisen ja vapaa-ajanasumisen vetovoima-alueet*, joilla tarkoitetaan sekoittuneita vakituiseen asumiseen, vapaa-ajan asumiseen sekä matkailun ja virkistyksen vyöhykkeitä, joilla nämä toiminnot lomittuvat. Näitä vyöhykkeitä uudessa maakuntakaavan luonnoksessa ovat mm. Himoksen matkailuvyöhyke ja Päijänteen pysyvän ja loma-asumisen alueet.

Keski-Suomen aiemmissa maakuntakaavoissa taajamiksi osoitettiin kaikki alueen YKR-taajamat, ja niille annettiin yhteinen, kaikkia taajama-alueita koskeva suunnittelumääräys. Maakuntakaavan tarkistuksessa lähdetään siitä, että aiempi maakuntakaavan taajamia koskeva suunnittelumääräys soveltuu sellaisenaan uudelle ”*seudullisesti merkittävä tiivistettävä taajama*” -kaavamerkinnälle. Merkintä siirtyy koskemaan taajamia, joissa on tunnistettavissa toiminnallinen, muusta taajamasta erottuva keskusta. Tällöin suunnittelumääräyksellä arvioidaan olevan myös todellisuudessa taajaman tarkempaa suunnittelua ohjaava vaikutus. Suunnittelumääräyksen mukaan ”*aluetta tulee kehittää seudullisena palvelukeskuksena, taajamakuullisesti ja toiminnallisesti selkeäksi keskuksiksi. Alueen suunnittelussa on otettava huomioon kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen tarpeet sekä turvattava maakunnallisesti ja valtakunnallisesti arvokkaat kulttuuriympäristöt ja luonnonsuojelun kohteet.*” (Keski-Suomen liitto 2016)

Uudella *kunta- ja palvelukeskus* -kaavamerkinnällä, joka on pistemäinen kohdemerkintä, osoitettavissa taajamissa yleisen suunnittelumääräyksen antamisesta luovutaan. Näiden kohdalla voidaan tarvittaessa käyttää taajamakohtaisia määräyksiä. *Asumisen ja vapaa-ajanasumisen vetovoima-alue* -merkinnälle annetaan suunnittelumääräys, jossa kehittämisvyöhykkeen suunnittelussa on pyrittävä ympäröivää maaseutua tiiviimpään vapaa-ajan ja pysyvän asumisen toisiaan täydentävään rakentamiseen sekä otettava huomioon yhdyskuntateknisen huollon järjestäminen ja lähipalvelujen saavutettavuus. Suunnittelussa tulee edistää luonto- ym. matkailulinkeinojen ja virkistyksen palvelujen sijoittumista alueelle sekä näiden toimintojen yhteensovittamista asutuksen kanssa (Keski-Suomen liitto 2016).

Keski-Suomen maakuntakaavan tarkistuksessa kumotaan kaikki edellisessä, 4. vaihemaakuntakaavassa osoitetut YKR-taajamat, jotka on osoitettu kaavamerkinnällä ”*Taajamatoimintojen alue (A)*”. Samalla kumotaan niille osoitetut merkintä- ja aluekohtaiset suunnittelumääräykset, sillä ne korvataan em. uusilla merkinnöillä. Tämä tarkoittaa, että mikäli jokin YKR-taajama ei saavuta *Seudullisesti merkittävä tiivistettävä taajama* tai *Kunta- ja palvelukeskus* -taajaman statusta, sitä ei osoiteta maakuntakaavassa enää ollenkaan (Keski-Suomen liitto 2016). Toisin sanoen uudessa kaavassa taajaman tulee olla seudullisesti merkittävä tai siellä tulee olla riittävät peruspalvelut, jotta alue merkitään taajama-alueina maakuntakaavakarttaan. Tässä raportissa kuvatut taajamien luokittelu, palveluverkkoanalyysit sekä työpaja ovat toimineet pohjatietona ja perusteina Keski-Suomen maakuntakaavan suunnittelumer-

kinnöille ja -määräyksille, joissa taajama-alueiden rajausta ja suunnitteluperiaatteita on sekä tiukennettu että muutettu aiempaa monipuolisimmiksi, jolloin alueiden erityispiirteitä voidaan huomioida paremmin maakuntakaavatasolla.

6 Johtopäätökset

Tässä raportissa kuvattu uusi taajamaluokitus on tarkennus aiempaan paikkatietopohjaiseen taajamara-jaukseen. Luokitus tarkentaa sekä taajaman alueellisen ulottuvuuden että taajaman kokokriteerin määri-telmää ja tuo taajamatulkintaan joustavuutta. Käyttötarkoituksesta riippuen taajamaluokitusta voi hyö-dyntää sellaisenaan tai yhdistämällä eri luokkia. Taajamaluokitus ei tavoittele tyhjentävää taajamien kuvausta, sillä eri mittakaavatasot ja alueelliseen vuorovaikutukseen liittyvät tekijät tuovat aluekehittä-miseen ja suunnitteluun niin paljon ulottuvuuksia, ettei niiden kuvaaminen yhdellä luokituksella ole mielekästä. Taajamaluokitus on pohja-aineisto yhdyskuntien kuvaamiseen ja sen hyödyntäminen edel-lyttää jatkoanalyyssejä. Se tarjoaa aiempaa tarkemman aineiston yhdyskuntarakenteen nykytilan kuvaa-miseen. Mittakaavatasoltaan taajamaluokitus asettuu luontevasti seutu/maakuntasuunnittelun tarkastelu-tasolle. Luokitusta karkeamman tason ilmiöitä kuvataan kaupunki-maaseutuluokituksella ja tarkempia taajaman sisäisiä yhdyskuntarakenteita erilaisilla vyöhykkeillä.

Taajamaverkko toimii seudullisen tarkastelun tukena

Seututaso suunnittelussa keskeiseksi kysymykseksi nousee maakuntiin muodostuva taajamaverkko ja taajamien seudullinen merkitys alueiden keskuksina. Seudullisuuden määrittely on tulkinnanvaraista mutta lähtökohtaisesti jotkin toiminnot ovat seudullisesti merkittäviä johtuen esimerkiksi liikenteellisistä tai taloudellisista vaikutuksista seudulla ja seutujen välillä. Kuten Keski-Suomen tapauksesta käy ilmi, kaikki seudullisesti merkittävät toiminnot eivät mahdu taajamien rajaamiin alueisiin. Monet erityisaluet jäävät taajama-alueiden ulkopuolelle vaikka niillä olisi selkeästi seudullista merkitystä. Tästä johtuen seudullisuuden määrittely tulisi lähteä toiminnoista ja niiden sijainnista mieluummin kuin alueiden kautta. Hierarkkisessa taajamaverkossa kullakin taajamalla on oma roolinsa ja palvelutaso, joka palvelee kysynnän mukaan vakituisia ja osa-aikaisia asukkaita sekä matkailijoita ja elinkeinoelämää. Kaupunkiseutujen keskustaajamat ovat selkeästi seutujen keskuksia ja niiden kohdalla taajamaluokitus kuvaa erityisesti yhdyskuntarakenteen erityispiirteitä. Maaseudulla taajamaluokitus kuvaa lähinnä alem-pien hierarkiatasojen keskusverkkoa erotellen maaseudun keskuksset, paikalliset keskittymät sekä alem-man tason paikalliset asutuskeskittymät. Vaikka luokitus on tehty lähinnä väestömäärään perustuvilla luokkarajoilla, se kuvaa myös varsin hyvin taajamien palvelutasoa ja asemaa seudullisesti. Tämä näkyy kaavioissa, joissa on tarkasteltu taajamien palveluja suhteessa väestömäärään.

Harvaan asutussa Suomessa on rajattu määrä väestömäärältään merkittäviä taajamia. Maakunnissa on vaihtelua, mutta suurimmassa osassa on yksi tai kaksi kaupunkiseutua, joitain useamman tuhannen asukkaan ja useita yli tuhannen asukkaan taajamia. Koska maakunnat ovat erikokoisia ja maantieteelli-sesti erilaisia on kyseenalaista tehdä valtakunnallisia luokituksia, jotka eivät jättäisi varaa tehdä paikal-lista tarkastelua ja harkintaa. Siksi taajamaluokitus ei ole normi vaan työkalu taajamien tarkasteluun. Mikäli luokitus ei vastaa jonkin alueen suunnittelijoiden käsitystä taajamarakenteesta, kannattaa luoki-tukselle tehdä herkkyystarkastelu, jossa käydään läpi rajatapaukset eli taajamat, joiden väestömäärä on lähellä raja-arvoja. Mikäli väestökehitys antaa osviittaa tulevasta kehityksestä, taajaman luokkaa kannat-taa harkita uudestaan.

Taajamaluokitus on tärkeä valtakunnallisena vertailukelpoisena seuranta-aineistona. Uusi luokitus erottelee ja tarkentaa yhdyskuntarakenteen kuvausta ja parantaa erityisesti yhdyskuntien suunnittelua tukevien seurantatietojen tuottamista. Tätä tukee erityisesti lievettaajaman erottaminen tiheästä taajama-alueista kaupunkiseuduilla ja maaseudun keskustaajamissa.

Maakuntakaavoituksessa taajamamerkintä on strateginen valinta

Keski-Suomen kuntien ja maakunnan liiton suunnittelijoiden kanssa käydyssä työpajassa saatiin paikallistason näkemystä taajamamäärittelyyn ja maakuntakaavoitukseen. Kaikissa kunnissa on toimintoja, joita voidaan pitää seudullisina vaikka taajamat sinänsä eivät olisi kovin suuria väestömäärältään. Seudullisia toimintoja voivat olla mm. matkailukeskukset tai muut matkailukohteet, oppilaitokset sekä merkittävät työpaikka-alueet. Maakuntakaavoituksen osalta on pohdittava ovatko nämä taajamatoimintoja mikäli ne sijaitsevat erillään perinteisestä pysyvään asutukseen perustuvasta taajamarakenteesta. Taajaman määrittelyn selkeyden kannalta on mielekästä pitää kiinni pysyvän asutuksen kriteeristä vaikka monipaikkaisuus on yleinen ilmiö. Vapaa-ajan asuminen ja matkailu lisäävät tiettyjen taajamien vetovoimaa ja mahdollistavat väestöpohjaan nähden keskimääräistä paremman palvelutason, mutta peruspalvelut eivät myöskään säily ilman riittävää pysyvän asutuksen pohjaa, joka käyttää palveluita ympäri-vuotisesti. Maakuntakaavoituksessa vapaa-ajanasutuksen alueita voidaan strategisesti ajatella nimenomaan taajamia ja maaseudun keskuksia tukevin alueina, joiden kautta saadaan vahvistettua erityisesti maaseudun keskustaajamien ja maaseututaajamien asemaa.

Taajamaluokitus on ennen kaikkea nykytilan kuvaus, joka tukee olemassa olevan yhdyskuntarakenteen tunnistamista. Maakuntakaavassa esitettävien asioiden tulisi olla perusteltuja tulevaisuuden kehitystä ohjaavia strategisia valintoja ja siinä tulisi keskittyä teemallisesti ja mittakaavatasollisesti maakuntatason kysymyksiin. Paikalliset suunnittelukysymykset tulisi jättää alempien kaavatasojen ratkaistaviksi. Tästä näkökulmasta pienten paikallistason taajamien maankäytön ohjaaminen maakuntakaavalla ei ole mielekästä. Keskus- ja palveluverkon maakunnallisessa kehittämisessä maakuntakaavassa voidaan tunnistaa keskukset ja niiden rooli sekä palveluverkon kattavuus sekä saavutettavuustekijät, mutta tämä voidaan tehdä myös kohdemerkintöjen avulla, jolloin taajamamäärittystä ei tarvitse tuoda alumerkinnän tasolle.

Yhdyskuntien kestävä suunnittelu tarvitsee eri aluetyypit tunnistavaa otetta

Kaupunkiseutujen ja maaseudun erilaisuus on maankäytön ohjauksen kannalta haasteellista. Taajamien luokittelussa taajamat on selkeästi eroteltu kaupunkiseutujen ja maaseudun taajamiin. Maankäytön suunnittelun kannalta tämä on taajaman kokoluokan lisäksi keskeinen tekijä sille, minkälainen rakennuspaine yhdyskuntaan kohdistuu. Suomessa kasvu on kohdistunut suurimmille kaupunkiseuduille ja pienempien maaseututaajamien väestömäärä on ollut laskussa. Kasvu ja siitä seuraava rakentamispaine määrittävät miten tiukasti taajaman muodostaman yhdyskunnan maankäyttöä on syytä ohjata, jotta yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvat vaikutukset ovat kestävä kehityksen mukaisia. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen oppaassa (Ympäristöministeriö 2013:12) kiteytetään seuraavasti:

”Yhdyskuntarakenteen ohjaus ja yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvien vaikutusten arviointi on tärkeää etenkin kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla. Suunnittelun merkittävien tavoitteiden, kuten taloudellisen ja vähän ympäristöhaittoja aiheuttavan rakenteen, toteutuminen on erityisen tärkeää kasvavilla kaupunkiseuduilla, koska näillä alueilla rakennetaan paljon ja vaikutetaan laajojen ja väkirikaiden taajama-alueiden yhdyskuntarakenteen muodostumiseen. Pienemmissä taajamissa ja maaseudulla yhdyskuntarakenteeseen kohdistuvien vaikutusten arvioinnin merkitys riippuu mm. siitä, millaisella suuremman keskuksen vaikutusalueella taajama sijaitsee. Maaseudulla voidaan kylien ja maaseutuelinkeinojen kehittämistä tukea yhdyskuntarakenteen kehitystä ohjaamalla ja osallistavalla suunnittelulla.”

Lievetaajama on erityisesti yhdyskuntarakenteen hajautumiskehityksen havainnollistamista tukeva aluetyyppi, jonka määrittely on aiemmin puuttunut taajamaluokituksesta ja kaupunkiseuturajauksista. Kyseessä on siis alue, joka täyttää tilastollisen taajaman kriteerit, mutta jää selvästi aluetehokkuudeltaan asemakaavoitetuista rakennetuista alueista. Aiemmissa kaupunkiseutumäärittelyissä on tilastollisten YKR-taajamien ympärille muodostettu haja-asutusalueelle lievevyöhyke, jonka avulla on seurattu haja-asutusalueen kehitystä kaupunkiseutujen kupeessa. Käytännössä lievetaajama siis kuvaa jo toteutunutta hajautunutta rakennetta kun taas lievevyöhykkeellä kuvataan hajautumiselle altista aluetta. Lievetaajaman tulkinnassa ei kuitenkaan ole kyse pelkästään hajarakentamisesta, sillä monin paikoin näiden asutus on vanhempaa kuin vieressä kasvavan kaupungin. Nämä alueet muodostavat asutushistoriallisesti merkittäviä kulttuuriympäristöjä, joiden säilyminen edellyttää huolellista maankäytön suunnittelua. Kaupungin ja maaseudun raja-alueilla joudutaankin monesti haastaviin maankäytöllisiin tilanteisiin ja aluetyypinä lievetaajamat kuvaavat hyvin näitä alueita.

Luokitteluista ilmiöitä kuvaileviin typologioihin

Tässä raportissa esitetty taajamien luokittelu on ensimmäisen tason luokittelu, jossa ei mennä taajamien väliseen vuorovaikutukseen ja tätä kautta muodostuvien toiminnallisuuksien ja vaikutusalueiden kuvaukseen. Samoin tämä luokitus ei toimi sellaisenaan keskus- ja palveluverkon kuvauksena, sillä luokitus ei ryhmittele taajamia palveluverkon tai keskusmerkityksen perusteella vaan kokoluokittain. Palvelut ja kokoluokka tosin kulkevat melko pitkälle käsi kädessä kuten raportin palveluja koskevat analyysit osoittavat. Jatkossa taajamien kuvausta on syytä tarkentaa jakamalla taajamia erilaisiin yhdyskuntatyyppeihin, joissa huomioidaan laajemmin niiden rooli alue- ja yhdyskuntarakenteessa, taloudessa ja muissa yhteiskunnan toiminnoissa. Tässä raportissa esitetty taajamaluokitus voi toimia pohjana tämän tyyppisille typologioille. Typologiat voivat sisältää myös tavoitteellisen ulottuvuuden, jolloin niitä voitaisiin hyödyntää maakuntakaavoituksen strategisissa vyöhykemäisissä merkinnöissä, joihin liittyy temaattisia sisältöjä kuten saavutettavuuteen liittyviä erityiskysymyksiä tai elinkeinoelämän, vapaa-ajan tai matkailun toimintojen huomioimista ja kehittämistä.

LÄHTEET

- Helminen V., Nurmio K., Rehunen A., Ristimäki M., Oinonen K., Tiitu M., Kotavaara O., Antikainen H., Rusanen J. 2014. Kaupunki-maaseutu-alueuokitus – Paikkatietoihin perustuvan alue-uokituksen muodostamisperiaatteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 25/2014.
- Huhdanmäki A., Halme T., Martamo R. & Lahti P. 1999. Yhdyskuntarakenteen hajautumisen ja pirstoutumisen mallintaminen. *Lyyli -raporttisarja 9*. Liikenneministeriö, Ympäristöministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Suomen Kuntaliitto, TEKES, Tielaitos, Ratahallintokeskus, Helsinki. http://virtual.vtt.fi/virtual/proj6/lyyli/yhdyskuntarak_haj.htm [viitattu 14.3.2016].
- Joutsiniemi A. & Vanhatalo J. 2015. *Strateginen kaavakartta – maakuntakaavamerkintöjen ja -määräysten uudet lähestymistavat. Osa C*. MASTRA-hanke. Pirkanmaan liitto, Tampereen teknillisen yliopiston EDGE Arkkitehtuuri- ja kaupunkitutkimuslaboratorio ja Arkkitehtuurin laitos. 45 s. <http://maakuntakaava2040.pirkanmaa.fi/mastra> [viitattu 18.4.2016]
- Keski-Suomen liitto 2016. Maakuntakaavan tarkistus. <http://www.keskisuomi.fi/maakuntakaavantarkistus> [viitattu 14.6.2016]
- Laitinen J. & Vesisenaho M. 2011. Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen maakuntakaavoissa. Arviointi valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden kannalta. *Suomen ympäristö 2/2011*. Ympäristöministeriö, Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/37047> [viitattu 18.4.2016]
- Nieminen E. 2015. Etelä-Pohjanmaan keskusverkkoselvitys. Etelä-Pohjanmaan liitto.
- Palomäki M., Granfelt, J., Palmgren, K., Mannermaa, K., Kosonen, M. & Siimestö, O. 1967. Suomen keskus- ja vaikutusaluejärjestelmä. *Valtakunnansuunnittelutoimiston julkaisusarja A:19*. Liiketaloudellinen tutkimuslaitos (LTT). Helsinki 1967.
- Pirkanmaan liitto 2015. Pirkanmaan palveluverkko, Maakuntakaava 2040.
- Rissanen R., Rehunen A., Kalenoja H., Ahonen O., Mäkelä T., Rantala J., Pöllänen M. 2013. ALLI-kartasto, Osa 7 Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän ohjaus. Ympäristöministeriö. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/42683> [viitattu 29.4.2016]
- Ristimäki M. 1999. Yhdyskuntarakenteen seurantarjestelmä – ehdotus yhdyskuntarakenteen seurannanjärjestämiseksi ja kehittämiseksi. Suomen Ympäristö 344. 73 s. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Ristimäki M., Kalenoja H. & Tiitu M. 2011. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15. 97 s. Liikenne- ja viestintäministeriö, Helsinki. <http://www.lvm.fi/julkaisu/1238677/yhdyskuntarakenteen-vyohykkeet-vyohykkeiden-kriteerit-alueprofiilit-ja-liikkumistottumukset> [viitattu 14.3.2016]
- Ristimäki M., Tiitu M., Kalenoja H., Helminen V. & Söderström P. 2013. Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa: Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeiden kehitys vuosina 1985–2010. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32. 141 s. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/41574> [viitattu 14.3.2016]
- Ristimäki, M., Oinonen, K., Pitkäranta, H. & Harju, K. 2003. Kaupunkiseutujen väestömuutos ja alueellinen kasvu. Suomen ympäristö 657. Ympäristöministeriö, Helsinki.
- Rehunen A., Helminen V., Kosonen P., Viinikka A., Ahonen O., Käyhkö H. 2014. Keskusta-alueet ja vähittäiskauppa kaupunkiseuduilla. *Ympäristöministeriön raportteja 8*. 141 s. Ympäristöministeriö, Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/44971> [viitattu 14.3.2016]
- Sisäasiainministeriö 1976. Valtakunnallinen keskusten luokittelu 1973/1974. Kaavoitus- ja rakennusosasto 1976:53, Helsinki.
- Sisäasiainministeriö 1983. Palvelut ja aluerakenne, Keskusverkkotoimikunnan mietintö. *Komiteamietintö 1983:15*, Helsinki.
- SYKE 2016a. Taajamien raja. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Taajamien_rajaus [viitattu 14.3.2016]
- SYKE 2016b. Kaupunkiseutujen raja. Suomen ympäristökeskus ja ympäristöministeriö. http://www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne/Tietoa_yhdyskuntarakenteesta/Kaupunkiseutujen_rajaus [viitattu 22.4.2016]
- Tillväxtnalys 2010. Städer och stadsstrukturer – En förstudie om hur städers betydelse för tillväxt kan beskrivas och analyseras. Working paper/PM 2010:09. <https://www.tillvaxtnalys.se/publikationer/pm/pm/2010-12-20-stader-och-stadsstrukturer----en-forstudie-om-hur-staders-betydelse-for-tillvaxt-kan-beskrivas-och-analyseras.html> [viitattu 26.4.2016]

- Tillväxtanalys 2011. Städer och deras tillväxtförutsättningar – En beskrivning av olika städer och deras förutsättningar för tillväxt. Rapport 2011:08.
<http://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapportserien/rapportserien/2011-12-06-stader-och-deras-tillvaxtforsattningar----en-beskrivning-av-olika-stader-och-deras-forsattningar-for-tillvaxt.html> [viitattu 26.4.2016]
- Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi - Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050 (2015). Ympäristöministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintäministeriö, Maa- ja metsätalousministeriö. Grano Oy, Helsinki 2015. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/155054> [viitattu 29.4.2016]
- Varsinais-Suomen liitto 2015. Varsinais-Suomen taajamien maankäytön, palveluiden ja liikenteen vaihemaakuntakaava, kaavaselostus/luonnos. <http://www.varsinais-suomi.fi/fi/tehtaevaet-ja-toiminta/suunnittelu-ja-kaavoitus/maakuntakaava/taajamien-maankayton-palveluiden-ja-liikenteen-vaihemaakuntakaava> [viitattu 26.4.2016]
- Vesala S., Helminen V. & Rehunen A. 2014. Keskusverkko kartalle (KEKA) – projekti. Julkaisematon työraportti, Suomen ympäristökeskus 2014.
- Ympäristöministeriö 2013. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen – Opas arviointiin. *Suomen ympäristö* 13. 55 s. Ympäristöministeriö, Helsinki. <http://hdl.handle.net/10138/42312> [viitattu 14.3.2016].



ISBN 978-952-11-4641-1 (PDF)
ISSN 1796-1726 (verkkosivustot)