



SEMINAARI ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

Aika: 15.6.2017

Paikka: Tieteiden talo, Kirkkokatu 6, Helsinki

Ryhmätöiden tausta-aineisto

1 Maankäyttö- ja rakennuslain nykytila

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja asetus (895/1999) tulivat voimaan 1.1.2000. Sen jälkeen lakiin on tehty lukuisia muutoksia ja myös uusia säännöksiä on hyväksytty. Viimeisimpiä merkittäviä muutoksia ovat olleet maakuntakaavojen vahvistamisvelvollisuuden poistaminen ja poikkeamistoi-
mivallan siirtäminen kokonaisuudessaan kuntiin keväällä 2016 sekä kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittamiseen liittyvät muutokset keväällä 2017.

Lain toimivuutta on seurattu tiiviisti sen voimaantulosta alkaen. Vuonna 2014 valmistui laajin tähän mennessä tehty arviointi (Suomen ympäristö 1/2014). Arvioinnissa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää pidettiin sinänsä lähtökohdiltaan toimivana, mutta keskeisimpänä ongelmana nostettiin esille kaupunkiseutujen suunnittelun toimimattomuus. Kaupunkiseutujen jo kertaalleen kaavoitettujen alueiden korjaus- ja täydennysrakentamiseen liittyvä muutoksen hallinta on koko kaavajärjestelmän toimivuuden kannalta keskeinen kysymys. Suunnittelujärjestelmä tunnistaa kaupunkiseudun huonosti toiminnallisena kokonaisuutena. Arvioinnissa tuotiin esille myös tarve kehittää kaavoitusta strategisempaan suuntaan.

Monia maankäyttö- ja rakennuslain alkuperäisiä tavoitteita voidaan pitää edelleen ajanmukaisina. Hallituksen esityksen (HE 101/1998) mukaan tavoitteena oli parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen ja ympäristön ohjauksessa kestäväää kehitystä edistävään, ympäristöhaittoja vähentävään ja luonnonvaroja säästävään suuntaan. Lain sinänsä hyvät tavoitteet ovat jo kuitenkin hämärtyneet myös tällä hallituskaudella jatkuneissa osauudistuksissa, joissa jokin näkökulma korostuu kokonaisuuden kustannuksella.

Muutosten tarvetta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään korostaa myös käynnissä oleva maakuntaudistus. Uudistuksessa vastuu maankäytöstä ja kaupunkisuunnittelusta on jäämässä kunnille, mutta maakuntien uudenlainen itsehallinnollinen asema luo tarpeen suunnittelujärjestelmän tarkastelulle tätä taustaa vasten. Tässäkin asetelmassa kaupunkiseutukokonaisuuksien suunnittelun järjestäminen on keskeisessä asemassa. Kaavahierarkian toimivuutta haastaa myös kaavoitustarpeiden nouseminen yhä useammin hankelähtöisesti alhaalta ylös.

Maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi alueidenkäyttöön ja rakentamiseen vaikuttavat monet muut lait. Tätä ympäristölakien kokonaisuutta hallitaan linkkisäännöksillä, joita on sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa että sektorilainsäädännössä. Eri säädösten rooli tässä kokonaisuudessa kaippaa kirkastamista.

Lainsäädännön kehittämiselle luovat puitteita myös kansainväliset sopimukset, joihin liittyy merkittäviä alueidenkäytöllisiä ulottuvuuksia. Näistä tuorein on Pariisin ilmastopöytäkirja, joka korostaa erityisesti ilmastomuutoksen hillintää keskeisenä alueidenkäytön kehittämisen lähtökohtana.

2 Ilmiöitä ja toimintaympäristön muutoksia

Maailmassa ja suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuva kehitys haastaa uusiin toimiin. Toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka vaikuttavat suunnittelujärjestelmään. Tulevaisuudessa toimintaympäristöön vaikuttavat muutokset ja ilmiöt vahvistuvat. Näitä ovat muun muassa ilmastopolitiikka ja energiakysymykset, aluerakenteen erilaistuminen ja väestömuutokset, kaupunkiseutujen kasvu ja kaupungistuminen, liikkumisen murros sekä digitalisaatio ja muutokset hallintorakenteissa. Näillä kehityssuunnilla on pitkäaikaisia vaikutuksia Suomen menestymiseen. Alueidenkäyttöä edellytetään nykyisin valmiuksia vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin. Toisaalta myös vaatimukset elinympäristön laadulle ja herkkyyks siinä tapahtuville muutoksille ovat lisääntyneet.

Kaupungistuminen luo mahdollisuuksia ja haasteita

Suomessa aluerakenne polarisoituu voimakkaasti. Kaupungistuminen on viime vuosikymmeninä muuttunut yhä selvemmin vain suurimpien kaupunkien kasvuksi. Keskisuuret keskukset ovat säilyttäneet kehityksessä asemansa, mutta monet pienemmät keskukset ovat vähitellen muuttuneet vähenevän väestön alueiksi.

Kaupungistuminen keskittyy tällä hetkellä voimakkaasti Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduille. Suuri osa pienemmistä kaupunkiseuduista on väestökehityksen osalta lähes stabiilissa tilassa, osassa väestömäärä laskee. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2050 noin puolet suomalaisista asuisi neljässä suurimmassa seutukunnassa ja varsinkin metropolialueen kasvu jatkuisi nopeana. Muiden suurimpien kaupunkiseutujen kasvu rakentuu jatkossa yhä enemmän luonnollisen väestönkasvun ja maahanmuuton varaan.

Maahanmuutolla on yhä suurempi vaikutus väestörakenteeseen. Maahanmuuttajien määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla ja määrän voi ennakoida säilyvän nykytasolla tai kasvavan. Maahanmuutto tuo uusia asukkaita ja työntekijöitä myös väestötappiosta kärsiville alueille. Pääosa maahanmuutosta suuntautuu kuitenkin kaupunkiseuduille ja erityisesti koulutetut maahanmuuttajat asettuvat suurimpiin keskuksiin.

Väestön ikääntyminen vaikuttaa huomattavasti Suomen aluerakenteeseen tulevina vuosikymmeninä. Lasten, nuorten ja työikäisten määrä kasvaa merkittävästi vain suurimmilla kaupunkiseuduilla ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Eläkeikäisten määrä kasvaa kaikilla seuduilla. Huoltosuhde heikkenee ja julkisten palvelujen rahoittaminen vaikeutuu. Yli 65-vuotiaiden määrän ennakoidaan nousevan nykyisestä noin miljoonasta lähes 1,6 miljoonaan vuonna 2040.

Suomen kaupungistuessa ja kasvun painottuessa muutamalle kasvukeskukselle sekä kehityskäytävälle muiden kaupunkiseutujen menestystekijöiksi nousevat toisaalta paikallisuus ja toisaalta saavutettavuus isoimpiin kasvukeskuksiin. Kaupunkienvälisen yhteyksien merkitys ja niiden kautta lisääntyvä vuorovaikutus liittyy erityisesti elinkeinoelämän ja yritysten toimintaan.

Supistuva kehitys uhkaa erityisesti maaseudun reuna-alueita, joista on pitkä matka suurempiin keskuksiin. Biotalous, ruoantuotanto sekä luonnonvarojen jalostus ja muu hyödyntäminen pitävät infrastruktuuria käytössä. Myös uudet vapaa-ajan palvelut ja kausiluonteiset käyttömuodot ylläpitävät näiden alueiden elinvoimaisuutta. Harvaan asutulla alueella palveluja ja asiointia kokoavat paikalliskeskukset ja matkailukeskukset muodostavat keskusverkon perusrakenteen.

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen

Globalisaation nopea eteneminen on alkaneen vuosituhannen erottuvin yhteiskunnallinen muutossuunta. Sitä vauhdittavat edelleen muun muassa internet ja tietoverkot, tietotekniikan kehitys, logistiikkaketjujen ja liikenneyhteyksien kehittyminen, kaupankäynnin vapautuminen sekä tuotannonteki-

jöiden lisääntyvä liikkuvuus. Globalisaatio lisää alueiden, valtioiden ja maanosien välistä vuorovaikutusta ja keskinäistä riippuvuutta.

Suomi kuuluu globaalitaloudessa menestyneiden kansantalouksien joukkoon. Talouden hyvää kilpailukykyä selittävät muun muassa vakaat yhteiskunnalliset olot, kehittyneet instituutiot, alueellisesti kattava infrastruktuuri ja väestön korkea koulutustaso. Toisaalta Suomen aluerakenteelle tyypillisiä ominaisuuksia ovat pitkät välimatkat, syrjäisyys, harva asutus ja vaativa ilmasto.

Elinkeino- ja yritystoiminnan alueellinen keskittyminen, digitalisaatio ja palvelualojen kasvu on jatkunut pitkään. Alueellista keskittymistä on voimistanut suurten tuotantolaitosten toiminnan supistuminen tai lakkauttaminen teollisuuspaikkakunnilla. Yhteiskunnan palveluvaltaistuminen ja työmarkkinoiden erikoistuminen suosivat toimintojen keskittymistä. Useat toimialat hyötyvät kasautumisesta suurimmille kaupunkiseuduille, jolloin ne sijoittuvat toisten yritysten ja markkinoiden läheisyyteen. Bio- ja luonnonvaratalous luo uusia mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan uudistamiselle alkaen raaka-aineen hankinnasta ja kuljetuksista jalostukseen koko maassa.

Elinkeino -ja yritys rakenne muuttuu jatkuvasti. Yritysten ja työvoiman keskittyminen nopeutuu monilla toimialoilla. Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän tulee edistää elinkeinojen monipuolistamista ja uusiutumista sekä edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Liikkumisen ja liikenteen muutos

Suomen liikenneverkko on jo varsin kattava. Vaikka rakenteilla tai suunnitteilla onkin sekä kaupunkiseutujen että valtakunnallisen liikenteen kannalta merkittäviä liikennehankkeita, siirtyy painopiste liikennejärjestelmän kehittämisessä enemmän olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampaan hyödyntämiseen. Tämä tapahtuu liikenteen palveluja ja teknologiaa kehittämällä sekä maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteen toimivuutta parantamalla. Liikenteeseen liittyvien muutosten taustalla ovat teknologisen kehityksen lisäksi liikenteen ympäristövaikutuksiin, erityisesti hiilidioksidipäästöihin liittyvät tavoitteet, jotka vaativat liikenteen päästöjen huomattavaa vähentämistä.

Tulevaisuuden liikennejärjestelmässä infrastruktuuri, palvelut ja tieto muodostavat yhdessä toimivan kokonaisuuden. Liikennejärjestelmään tulevat vaikuttamaan digitalisaatio ja automaatio, jotka mahdollistavat kokonaan uudenlaisia kysyntälähtöisiä liikennepalveluja, ja aiheuttavat muutoksia liikkumisen ja liikenteen suunnitteluun, palveluiden ostamiseen ja käyttöön sekä liikennevälineiden omistukseen.

Liikenne on asumisen jälkeen toiseksi suurin kulutuserä suomalaisissa kotitalouksissa. Tällä hetkellä yksityisautoilun kulkutapaosuus on Suomessa 84 %. Samalla yksityisautojen käyttöaste on matala, sillä ne ovat käyttämättöminä noin 95 % ajasta. Jo melko pienilläkin muutoksilla käyttöasteeseen voidaan saavuttaa merkittävää vähenemistä ruuhkautumisessa ja siitä aiheutuissa negatiivisissa vaikutuksissa. Jakamistalouden myötä autonomistamisen merkityksen uskotaan vähenevän. Autojen käyttöaste voi nousta merkittävästi yhteiskäyttöisyyden myötä. Liikenteen verotuksen ja hinnoittelun muutoksia on myös selvitetty viime vuosina useaan otteeseen. Ympäristönäkökohdat tukisivat liikenteen hinnoittelun painopisteen siirtämistä henkilöauton omistamisesta sen käyttöön.

Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon liikenneväylien ja -verkon kapasiteetin tehokas hyödyntäminen ja uudenlaisten liikkumispalvelujen mahdollistaminen ”perinteisen” joukkoliikenteen rinnalle ja tueksi. Matkaketjujen sujuvuuden merkitys kasvaa niin saavutettavuuden, esteettömyyden kuin kustannustenkin osalta, minkä lisäksi liikenteen tulee olla vähähiilistä. Hiilidioksidipäästöt eivät kuitenkaan ole ainoa alueidenkäytössä huomioitava liikenteen ympäristövaikutus, vaan tärkeää on myös hallita melua ja muita päästöjä sekä liikenteen tilantarvetta ja vaikutuksia kaupunkikuvaan ja elinympäristön viihtyisyyteen. Edellytysten luominen kävelyille ja pyöräilylle on tärkeää osana vähähiilistä liikkumista, joukkoliikenteen käytön kasvattamista sekä kansanterveydellisistä syistä.

Liikennejärjestelmän kehittämisessä on alueidenkäytön näkökulmasta erilaisia haasteita liittyen pitkämatkaiseen liikenteeseen, kaupunkiseutuihin ja harvemmin asuttuihin alueisiin. Suurilla kaupunkiseuduilla ja kasvukeskuksissa keskeistä on joukkoliikenteen ja muiden vähähiilisten kulkumuotojen edellytysten luominen alueidenkäytön keinoin sekä niiden muodostamien matkaketjujen toimivuus, sisältäen uudenlaiset liikenteen palvelut. Logistiikan ja jakeluliikenteen sujuvuus ja niiden haittavaikutusten lieventäminen ovat myös keskeisiä tavoitteita. Pitkämatkaisessa liikenteessä olennaista on varmistaa liikennetarpeen mukainen palvelutaso kullekin yhteysvälille parhaiten toimivilla kulkumuodoilla sekä turvata elinkeinoelämän kuljetusten kannalta tarvittava infrastruktuurin laatu. Harvemmin asutuilla alueilla ja maaseudulla henkilöliikennettä on tarpeen kehittää turvaamaan harvenevan ja ikääntyvän väestön liikkumistarpeet. Perinteisen joukkoliikenteen kannalta hankaliin olosuhteisiin on mahdollista kehittää uudenlaisia liikkumispalveluja, mutta henkilöauton asema säilynee silti keskeisenä kävely- ja pyöräilyetäisyyttä pidemmällä matkoilla. Maaseudun alempi tieverkko on tärkeä biotalouteen liittyvien kuljetusten kannalta, mutta pääasiassa tarpeet kohdistuvat teiden liikennöitävyyteen ja tekniseen kuntoon, eivät alueidenkäytölliseen varautumiseen.

Ilmastonmuutos ja energiakysymykset

Ilmastonmuutos, vähähiilisyys ja resurssitehokkuus ulottuvat läpileikkaavasti yhteiskunnan kaikkeen toimintaan. Kansainväliset sopimukset sitovat Suomea hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi kasvihuonekaasupäästöjen määrää on pystyttävä vähentämään huomattavasti ja pitkällä aikavälillä on kyettävä siirtymään vähähiiliseen yhteiskuntaan. Tämä edellyttää vähähiiliseen energiantuotantoon siirtymistä, energiankulutuksen vähentämistä ja energiatehokkuuden lisäämistä.

Rakennetussa ympäristössä muodostuu merkittävä osuus Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Energian loppukäytöstä rakennusten osuus on noin 38 %. Alueidenkäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset vaikuttavat pitkälle tulevaisuuteen, koska infrastruktuuri muuttuu hitaasti. Olemassa olevien ohjausvälineiden tehokkaampi kohdistaminen ilmastonmuutoksen hillintään ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen on avainasemassa, kun alueidenkäytön sektorilta halutaan päästövähennyksiä nykyistä enemmän ja nopeammin. Käytännön ratkaisut päästöjen vähentämiseksi voivat poiketa maan eri osissa merkittävästi toisistaan. Päästöjen vähentämistä koskevat merkittävimmät ratkaisut liittyvät kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteeseen ja toimivuuteen. Ilmastonmuutoksen hillintä ja yhdyskuntataloudelliset seikat ovat nostaneet täydennysrakentamisen hyödyt esille entistä korostuneemmin.

Ilmastonmuutoksen hillinnän kannalta keskeisiä kaavoituksessa tehtäviä ratkaisuja ovat yhdyskuntarakenteen eri toimintojen, kuten asumisen, palvelujen ja työpaikkojen, saavutettavuuden parantaminen sekä kestävien liikennemuotojen osuuden kasvattaminen. Merkittävä tekijä on myös lähiympäristön viihtyisyys. Elämäntapoja ja kulutustottumuksia voidaan ohjata ja mahdollistaa vähäpäästöisempään suuntaan kiinnittämällä huomiota muun muassa yhteisöllisyyden tukemiseen, elinympäristön laatuun ja viherympäristön monipuolisuuteen. Kaavoituksen yhteydessä ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista tehdä päätöksiä suunniteltavan alueen energiantuotantomuodoista. Kaavoitusvaiheessa voidaan kuitenkin luoda edellytykset kestävien ratkaisujen toteuttamiselle.

Liikenteen kulkutapajakaumaan ja suoritteisiin, ja tätä kautta päästöihin, voidaan vaikuttaa maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteen sovittavalla suunnittelulla. Liikenteen infrastruktuurin toteuttaminen samanaikaisesti kaavoituksen ja rakentamisen kanssa mahdollistaa saavutettavuuden edistämisen kestäväillä kulkutavoilla.

Digitalisaatio

Seuraava teollinen vallankumous. *Esineiden internet* (Internet of Things, IoT) mahdollistaa eri laitteiden keskinäisen kommunikoinnin. Älykkäässä kaupungissa ajoneuvot, telematiikka, infrastruktuuri-

ri, kodin automatisaatio, jätahuolto, ylläpitokalusto ja muut laitteet välittävät tietoa tilastaan ja ympäristöstään, jota analysoidaan päätöksiä varten. Liikennettä, energian- ja vedenjakelua, jätahuoltoa ym. kaupunkiprosesseja voidaan jatkuvasti optimoida tehostaen kaupunkien taloutta, ekologiaa ja parantaen sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

Jakamistalouden kasvu on toinen suuri talouden muutos, joka tehostaa kulutus- ja tuotantovälineiden omistusta ja käyttöä. Esimerkkejä jakamistaloudesta on jo useita, asuntoja, ruokaa, työkaluja, henkilöautoja ja polkupyöriä voidaan jakaa tuntemattomien kesken. Kunnilla on keskeinen rooli toimia uuden talouden palvelualustoina.

Automaation kehityksessä kohdistuu odotuksia rakentamis- ja liikennesektorille. Työmaarobotit suorittavat jo nyt tehtäviä ihmistä tehokkaammin. Robottiautot mahdollistavat liikennevirtojen paremman toimivuuden ja liikenneinfrastruktuurin tehokkaamman käytön. Teille mahtuu liikkumaan nykyistä enemmän autoja sujuvammin, kun robottiautot optimoivat kulun toistensa ja ympäristönsä suhteen. Inhimilliset virheet eivät aiheuta liikenneongelmia tai kolareita, jolloin säästyy nykyiseen verrattuna matka-aikaa, ihmishenkiä ja aineellisia vahinkoja. Kaupunkien ja maaseutujen robottijoukkoliikenne- ja kutsuautopalvelut mahdollistavat liikenteessä vietetyn ajan käyttämisen muuhun kuin ajamiseen ja matkaketjujen sujuvuus paranee nykyisestä. Robotisaatio voi vähentää tarvetta omistaa omaa autoa ja lisätä yhteiskäyttöä, jolloin henkilöautoihin sidottu pääoma ja niiden edellyttämä tilankäyttö vapautuu muihin tuottavampiin käyttötarkoituksiin.

Lisätty todellisuus ja keinotodellisuus muuttavat ihmisten tavan vuorovaikuttaa fyysisen ympäristön ja virtuaalisen ympäristön kanssa. Ihminen voi kulkiessaan kaupungilla saada näkökenttäänsä lisättyä tietoa eri kiinnostuksen kohteista, kuten lähimmästä palvelusta tai tapahtumista. Suunnittelija voi jo nykyisin virtuaalilasien kautta suunnitella uuden rakennuksen tontilla tai etänä huomaten suoraan suunnitelman vaikutuksia ja suhdetta ympäristöön (<http://www.archdaily.com/798970/trimble-sketchup-viewer-allows-you-to-manipulate-hologram-models-in-the-real-world>). Osallinen voi itse todeta virtuaalilasien läpi, miten suunnitelma vaikuttaa ympäristöön ja antaa palautetta suunnittelijalle. Yksinkertaisempien suunnittelutyökalujen avulla myös osallinen voi suunnitella ja viestiä ajatuksiaan ympäristön kehittämisestä.

Avoimen tiedon määrän kasvu lisää ihmisten välistä luottamusta ja prosessien toimivuuksia. Tieto on pääomaa, jonka arvo kasvaa sitä jaettaessa ja jalostettaessa. Helpottamalla tiedon käyttöä voidaan lisätä tämän tietopääoman arvoa, luoda mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle, tutkimukselle ja koulutukselle, kehittää parempia palveluja kansalaisille ja parantaa päätöksentekoa, tehostaa hallinnon toimintaa ja lisätä sen läpinäkyvyyttä. Rakennetussa ympäristössä tiedon avoimuudella voidaan parantaa mm. osallistumista ja päätöksentekoa sekä poistaa eri prosessien tiedonhukkaa. Esimerkiksi eri kaavatasojen välinen tieto liikkuu ja kasaantuu itsestään, jolloin vältetään päällekkäiseltä työltä. Kaavan osallisella on avoimen tiedon avulla laajempi ymmärrys eri päätösten syistä, mikä voi hälventää suunnitteluun liittyviä ristiriitoja. Asunnon ostajalla on laajasti ostopäätökseen vaikuttavat kaavoitusta ja rakennustekniikkaa koskevat tiedot käytössään.

Koneiden laskentatehon ja keinoälyn kehittyminen vähentävät merkittävästi ihmisten tarvetta käsitellä ja analysoida tietoa käsin. Kehitys poistaa ihmistarpeen ensin rutiinomaisille töille ja myöhemmin kompleksisille tietotöille. Keinoälytietokoneet kuten IBM Watson voivat jo nykyisin louhia valtavista tietokannoista oleellisen tiedon ja tiivistää sen kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaisesti. Julkisten toimintojen johtaminen muuttuu oleellisesti kun tietokoneilla voidaan automatisoida ylläpito- ja kehitysprosesseja. Kunta voi esimerkiksi kerätä jatkuvasti palautetta käyttäjiltä, joka analysoidaan ja johtaa tarvittaviin toimenpiteisiin. Suunnittelun alkaessa ja sen aikana käyttäjäpalautetietokannasta on saatavilla tarvittava osallisten antama tieto suunnittelun lähtökohdiksi. Rakentamisen johtamispalveluita voidaan antaa hoidettavaksi keinoälylle, jolloin ihmisillä on parempi käsitys rakentamisen tilannekuvasta ja tarvittavista toimenpiteistä ja tehtävistä.

Maakuntauudistus

Maakuntauudistus vaikuttaa merkittäväällä tavalla alueidenkäytön suunnittelusta ja sen ohjauksesta vastaaviin organisaatioihin. Maakuntien liitot, elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset sekä aluehallintovirastot lakkautetaan. Maakuntakaavoitus siirtyy maakuntien liitoista maakuntien tehtäväksi. Kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen siirtyy ELY-keskuksista maakuntien tehtäväksi. Nykymuotoinen ELY-keskusten tehtäviin kuuluva kuntakaavoituksen laillisuusvalvonta lakkaa maakuntauudistuksen yhteydessä. Maakuntauudistuksen yhteydessä ei muuteta maankäyttö- ja rakennuslain mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, johon kuuluvat edelleen maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava. Maakuntauudistuksen yhteydessä ei myöskään muuteta näiden kaavojen välisiä keskinäisiä ohjaussuhteita.

3 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen lähtökohtia

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamistyön lähtökohdat on seuraavassa jäsennelly viiteen kokonaisuuteen:

- Alueiden elinvoiman kehittäminen sekä kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön edellytysten luominen
- Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät
- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiseen liittyviä kysymyksiä ja lähtökohtia tulevaisuuden toimintaympäristössä
- Vuorovaikutteinen toimintatapa ja prosessien tarkoituksenmukaisuus
- Digitaalinen alueidenkäytön suunnittelu

Alueiden elinvoiman kehittäminen sekä kestävän kehityksen ja hyvän elinympäristön edellytysten luominen

Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain 1 §:ssä on lain keskeiseksi tavoitteeksi määritelty järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä. Nämä tavoitteet ovat edelleen lähtökohta myös uudelle suunnittelujärjestelmälle.

Alueidenkäytön suunnittelun luonteeseen kuuluu, että siinä pyritään toisaalta luomaan edellytyksiä toivotulle kehitykselle ja toisaalta ehkäisemään kehityksestä aiheutuvia haitallisia ulkoisvaikutuksia ja säilyttämään elinympäristöön liittyviä erityisiä arvoja. Kaikessa suunnittelussa nämä molemmat näkökulmat ovat esillä, painotukset voivat vaihdella eri tilanteissa. On tärkeää, että nämä molemmat näkökulmat ovat tasapainoisesti ja riittävällä tavalla näkyvillä myös uudessa suunnittelujärjestelmässä.

Edellytysten luomiseen kuuluu mahdollistava ote ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten vahvistaminen. Nämä näkökulmat ovat esillä myös nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa, mutta painopiste on kuitenkin useissa tilanteissa reunaehtoja korostavassa lähestymistavassa.

Kestävän kehityksen ulottuvuudet voivat joissakin tilanteissa olla ristiriidassa keskenään, mutta useimmiten niiden onnistunut yhteensovittaminen tukee kokonaisuuden kehittymistä suotuisaan suuntaan. Esimerkiksi luonnon ja kulttuuriympäristön arvojen huomioon ottaminen tukee myös taloudellisesti ja sosiaalisesti toimivia yhdyskuntia. Toisaalta, ellei talouden ja elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä tueta, ei riitä panoksia myöskään luonnon ja kulttuuriympäristön huomioon ottami-

seen. Tästä syystä on pidettävä huoli siitä, että uudessa suunnittelujärjestelmässä niin edistämisen ja edellytysten luomisen kuin säilyttämisen ja suojelun näkökohdat ovat tasapainoisesti esillä.

Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät

Alueidenkäytön suunnittelu luo puitteet fyysisille ja toiminnallisille ratkaisuille, joilla yhdyskuntia kehitetään. Suunnittelun tehtävänä ei ole estää muutosta, vaan hallita sitä tunnistamalla ja tukemalla positiivisia vaikutuksia sekä estämällä epätoivottua kehitystä. Toimivassa alueiden käytön suunnittelussa pyritään suuntaamaan toimintaa antamalla toteuttamisen tavasta sellaisia yksityiskohtaisia vastauksia, joiden antamiselle ei vielä siinä vaiheessa ole edellytyksiä tai jotka jopa estävät luovien ja hyvien toteuttamistapojen kehittämisen jatkossa. Suunnittelun haasteena onkin löytää kussakin tilanteessa olennaiset kehittämisperiaatteet ja reunaehdot ja jättää muu jatkosuunnittelun varaan.

Alueidenkäytön suunnittelun ydintehtävät ovat erilaisia eri toimintaympäristöissä. Jo rakennetulla alueella korostuu muutoksen hallinta kertaalleen rakennetussa ympäristössä. Miten löydetään oikea tasapaino joustavuuden ja sitovuuden välillä ja tuetaan proaktiivisesti erilaisten toimijoista käsin lähtevien kehittämishankkeiden etenemistä yhteensovittaen niitä yhdyskuntien kokonaisuuteen?

Kehittyvien taajamien lähialueilla korostuu kysymys siitä, miten turvataan alueen kehittymismahdollisuudet ja kasvu siten, että edellytykset kestäväen yhdyskuntakehityksen luomiselle säilyvät. Näillä alueilla kysymys on usein varautumisesta pitkälle epävarmaan tulevaisuuteen ja hankaluudet yksittäisten kehittämishankkeiden vaikutusten tunnistamisessa korostuvat. Suunnittelun ajalliseen ulottuvuuteen kuuluu nähdä ne asiat, joita voidaan toteuttaa lähitulevaisuudessa ja myös ne asiat, joiden toteuttamisedellytykset on turvattava pitemmällä tulevaisuudessa.

Alueidenkäytön ydintehtävien tunnistamiseen liittyy varautuminen myös yhä pitemmälle kehittyvään alueiden polarisaatioon. Kehittyvien kaupunkiseutujen taajamien ja niiden lähialueiden ulkopuolella sekä väestöään menettävillä alueilla suunnittelun haasteet ovat erilaisia. Alueiden omien vahvuuksien ja kehittymisedellytysten merkitys ja niiden esille tuominen alueidenkäytön suunnittelussa korostuu entisestään. Alueidenkäytön suunnittelun roolina on myös tunnistaa kehityksen reunaehdot ja turvata esimerkiksi valtakunnallisesti ja seudullisesti tärkeiden infrastruktuurihankkeiden toteuttaminen sekä luonnonvarojen kestäväen käyttöön liittyviä näkökohtia. Kaupunki- ja maaseudun rajapintaan kuuluu myös kysymys siitä, miten turvataan viherverkoston laajuus ja virkistystarpeiden suuntaaminen siten, että sekä kaupunkiseudut että maaseutu siitä hyötyvät. Erityisesti väestöään menettävillä alueilla jo yksittäisten hankkeiden merkitys voi olla suuri.

Alueidenkäytön ja liikenteen yhtäaikaan käsittely on suunnittelussa oleellista. Liikenne on alueidenkäytön ratkaisuille johdettua kysyntää. Siksi on erittäin tärkeää arvioida, millaista tulevaisuuden kysyntää alueidenkäyttö on luomassa, jotta voidaan vastata siihen kestäväällä tarjonnalla. Liikenteen tarjonnalle tulee koko ajan uusia reunaehdot, kuten tiukentuvat ympäristö- ja turvallisuusvaatimukset. Toisaalta uusi teknologia tarjoaa mahdollisuuksia, joiden hyödyntäminen pitää ottaa huomioon alueidenkäytössä. Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista on entisestään tehostettava.

Alueidenkäytön suunnitelmat ovat perinteisesti toimineet välineinä, joihin on osin informaatiotarkoituksessa koottu mahdollisimman paljon alueidenkäyttöön vaikuttavaa tietoa. Näin on tehty myös siinä tilanteessa, jossa alueidenkäyttöön liittyvät rajoitukset tulevat muusta lainsäädännöstä. Tämä on turvannut riittävän informaation saatavuuden, mutta toisaalta vaikuttanut selvitysaineistojen laajuuteen sekä suunnitteluprosessien raskauteen ja keston. Sektorilainsäädännön ja siihen perustuvien velvoitteiden, inventointien tai luokittelujen muuttuessa kaavat jäävät sellaisenaan voimaan ja niiden muuttaminen vaatii oman aikansa. Suunnittelujärjestelmän uudistamisen yhteydessä on syytä huolella tutkia rajapinnat muuhun lainsäädäntöön ja linjata, mitä asioita alueidenkäytön suunnitteluun on perusteltua sisällyttää.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamiseen liittyviä kysymyksiä ja lähtökohtia tulevaisuuden toimintaympäristössä

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisessa on tärkeä lähestyä asiaa suunnittelun tarpeesta käsin ja mahdollisimman avoimesti erilaisia vaihtoehtoja punniten. Keskeisiä kysymyksiä ovat ainakin seuraavat:

- Millaista valtakunnan tason alueidenkäytön ohjausta tai tavoitteenasettelua tarvitaan? On tarpeen määrittää alueidenkäytön valtakunnallisen tason suunnittelun tai ohjauksen tarve ja tapa.
- Minkälaista alueidenkäytön suunnittelua tarvitaan maakuntatasolla ja millaiseksi maakuntatason ja kuntatason alueidenkäytön suunnittelun välisen suhteen tulisi muodostua?
- Miten huolehditaan kaupunkiseutukokonaisuuksien suunnittelusta yleispiirteisellä tasolla siten, että se tukee koko kaupunkiseudun kannalta perusteltuja alueidenkäytön valintoja? Kaupunkiseuduilla tarvitaan sellaista toiminnallisen kokonaisuuden kattavaa yleispiirteistä alueidenkäytön suunnitelmaa, joka mahdollistaa yhdyskuntarakenteeseen ja yhdyskuntien toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyvien valintojen tekemisen. Kaupunkiseutujen suunnittelun kehittämisessä on tarpeen huomioida myös suunnitelmien toteuttamisen periaatteet sekä tarvittaessa niiden yhteensovittaminen osaksi valtion ja kaupunkiseutujen sopimusmenettelyjä.
- Miten alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamista voidaan tehostaa? Niiden suunnittelu erillään toisistaan ei ole perusteltua. Miten alueidenkäytön suunnittelussa käsitellään aikatahtimeltaan ja vaikutukseltaan erilaisia liikennehankkeita? Varautumisessa pitkän aikavälin hankkeisiin korostuu niiden vaikutusten arviointi mm. reunaehtojen asettamisen näkökumasta. Lähempänä toteutusta olevissa hankkeissa on tärkeää hankkeen mahdollistaminen, sen vaikutusten hallinta sekä hyödyntäminen muussa alueiden käytön kehittämisessä.
- Minkälaista on luonteeltaan tulevaisuuden yksityiskohtainen alueidenkäytön suunnittelu? Minkälaisia reunaehtoja ja vapauksia sen pitää tarjota hankkeiden toteuttamiselle? Minkälaista yksityiskohtaista suunnittelua tarvitaan kaupunkimaisissa ja tiiviimmin rakennetuissa taajamissa ja miten sen luonnetta tulisi kehittää?
- Painopisteen ollessa jo rakennetulla alueella täydennysrakentamisen kysymykset korostuvat. Yksityiskohtaisen suunnittelun ja toteuttamisen on nivouduttava mahdollisimman saumattomasti yhteen. Miten alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen lupamenettelyjen suhdetta pitäisi kehittää?
- Minkälaista alueidenkäytön suunnittelua tarvitaan kaupunkiseutujen ulkopuolella olevissa kunnissa? Millaisia suunnittelutarpeita näihin alueisiin liittyy ja miten eri suunnitteluvälineitä tulisi kehittää?
- Miten toteuttaminen ja maapolitiikka kytetään alueidenkäytön suunnitteluun? Mikä rooli toteuttamiseen liittyvillä sopimuksilla on tulevaisuuden suunnittelujärjestelmässä? Kaavoilla sinänsä ei ole itseisarvoa, jos ne jäävät toteutumatta. Monipuolisella maapolitiikan keinovalikoimalla rakentamisen toteutuminen voidaan varmistaa haluttuna ajankohtana riippumatta siitä, onko kaavoitettava maa kunnan vai yksityisen omistuksessa. Kaavojen toteutumiseen liittyy myös sopimusperusteisen kaupunkipolitiikan kehittäminen.
- Millä tavalla digitalisaatio vaikuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään? Digitalisaatio haastaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen monesta eri näkökulmasta. Muutos koskee laajasti suunnitteluun liittyviä tietoaaineistoja, suunnitelmien esitystapaa sekä

suunnitteluprosesseja ja niihin liittyvää vuorovaikutusta. Digitaalisuus avaa uusia mahdollisuuksia myös alueidenkäytön suunnitelmien seurantaan ja arviointiin.

Vuorovaikutteinen toimintatapa ja prosessien tarkoituksenmukaisuus

Kaavaprosessien joustavuus on tärkeää. Vuorovaikutuksessa ja osallistumismenettelyissä on tarpeen painottaa tarkoituksenmukaisuutta ja valinnanvaraa. Nykyinen vuorovaikuttaminen toimii pitkälti vastustajien ehdoilla. Lisäksi osallistuminen painottuu usein prosessin loppuun, vaikka näkökulmia onkin pyritty saamaan mukaan valmisteluun jo varhaisessa vaiheessa. Uusi kommunikatiivinen käänne on jo meneillään ja neljännen sektorin (perinteisen järjestötoiminnan ulkopuolella, usein verkossa organisoituvan kansalaistoiminnan) aktiivisuutta pitää pystyä hyödyntämään kaavoituksessa voimavarana. Kaavoittajan rooli voidaan nähdä entistä enemmän yhteensovittajana ja fasilitaattorina. Niin osallisten kuin viranomaisten kuulemisessa hyödynnetään ja kehitetään lisää uusia digitaalisia yhteistyön muotoja ja havainnollistamisen välineitä.

Digitaalinen alueidenkäytön suunnittelu

Digitalisaatio haastaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän uudistamisen monesta eri näkökulmasta. Digitaaliset tietoaineistot ovat uuden suunnittelujärjestelmän ydin. Muutos koskee laajasti suunnitteluun liittyviä tietoaineistoja, suunnitelmien esitystapaa sekä suunnitteluprosesseja ja niihin liittyvää vuorovaikutusta. Kaavaprosessien menettelytavat voidaan rakentaa sähköisten aineistojen ja viestimien pohjalle. Lähtökohtana pitää olla palvelujen käyttäjälähtöisyys laajasti ymmärrettynä: mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön ja sen kehittymiseen on oltava kaikkien ulottuvilla.

Digitaalisessa toimintaympäristöissä eri toimijat voivat hyödyntää avoimia paikkatietoaineistoja yhteiseltä alustalta monipuolisesti eri tarkoituksiin. Ympäristön tilasta tuotettava ja säännöllisesti päivitettävä seurantatieto vähentää erillisen, kaavoja varten koottavan selvitystiedon tarvetta ja mahdollistaa kaavaselvitysten kohdentamisen tarkoituksenmukaisemmin ja rajatummin muuttuviin alueisiin sekä erityisiin tarpeisiin. Vastaavasti digitaalinen kaava on helposti käytettävissä ja saatavilla. Kun ympäristö- ja seurantatieto on helposti saatavilla ja jatkuvasti ajantasaisista, voidaan ajantasainen tieto ottaa käyttöön myös toteutushetkellä. Digitaalisuus avaa uusia mahdollisuuksia myös alueidenkäytön suunnitelmien seurantaan ja arviointiin.