



KUNTÄ LITTO

Karri Wickman (toim.)

KUNTIEN MAANKÄYTTÖ- POLITIikkaa KOSKEVA SELVITYS

Perustuen vuonna 2025 toteutettuun kyselyyn
ja asiantuntijahaastatteluihin

Tekoälyä on hyödynnetty raportin rakenteen hahmottelun ja jäsentämisen tukena sekä tekstin kielellisen ilmaisun tarkentamisessa. Tekoälyn rooli on ollut koko prosessin ajan avustava, eikä se ole korvannut kirjoittajien omaa analyysiä tai tulkintaa.



www.kuntaliitto.fi/kayttoehdot

Toimittanut: Karri Wickman
Muut kirjoittajat: Anne Jarva, Laura Suurjärvi
ISBN 978-952-431-014-7 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2026

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
www.kuntaliitto.fi

Esipuhe

Maankäyttöpolitiikka eli kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen muodostama kokonaisuus on keskeinen osa kunnallista itsehallintoa. Se on myös tärkeä rakennetun ympäristön ja elinvoiman kehittämisen väline.

Tässä selvityksessä tarkastellaan kuntien maankäyttöpolitiikan nykytilaa: käytettävissä olevia resursseja ja osaamista, kaavoituksen järjestämistä ja prosessia, vaikutusvaltaa ja intressejä sekä tavoitteita, ohjelmallisuutta ja suunnitelmallisuutta. Lisäksi käydään läpi sitä, miten kuntien asiantuntijat arvioivat rakennetun ympäristön lainsäädäntöuudistusten vaikuttavan kuntien maankäyttöpolitiikan harjoittamisen edellytyksiin. Työn tavoitteena on tukea kuntia maankäyttöpolitiikan harjoittamisessa sekä antaa eväitä uuden lainsäädännön täytäntöönpanoon kunnissa.

Selvityksen on toteuttanut suunnittelija Karri Wickman Kuntaliiton yhdyskunta- ja ympäristöyksikössä. Selvitykseen ovat osallistuneet myös maankäytön ja kaavoituksen kehittämispäällikkö Anne Jarva ja maapolitiikan kehittämispäällikkö Laura Suurjärvi sekä työn alkuvaiheessa kehittämispäällikkö Tiina Hartman. Selvitys pohjautuu keskeisiltä osiltaan kuntien maankäyttöpolitiikan asiantuntijoille osoitettuun kyselyyn sekä kyselyn pohjalta tehtyihin syventäviin haastatteluihin. Lisäksi on hyödynnetty alueidenkäyttölain valmisteluun liittyvää aineistoa.

Kuntaliitto kiittää kaikkia kyselyyn vastanneita ja haastatteluihin osallistuneita. Tämä lajissaan ensimmäinen valtakunnallinen tilannekuva kuntien maankäyttöpolitiikasta ei olisi valmistunut ilman teidän apuanne.

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan kuntien maankäyttöpolitiikan nykytilaa sekä rakennetun ympäristön lainsäädäntöuudistusten vaikutuksia maankäyttöpolitiikan harjoittamisen edellytyksiin. Tavoitteena on tukea kuntia maankäyttöpolitiikan harjoittamisessa ja antaa eväitä uuden lainsäädännön täytäntöönpanoon.

Selvitys perustuu kuntien maankäyttöpolitiikan asiantuntijoille osoitettuun kyselyyn sekä kyselyn pohjalta tehtyihin syventäviin haastatteluihin. Lisäksi on hyödynnetty alueidenkäytölain valmisteluun liittyvää aineistoa.

Selvityksen mukaan kuntien maankäyttöpolitiikan resurssit ja osaaminen vaihtelevat. Eri-tyisesti alle 10 000 asukkaan kunnissa kaavoitus tukeutuu laajasti konsultteihin, sillä näissä kunnissa kaavoituksen käytettävissä on harvoin edes yhden henkilötövuoden panosta. Henkilöstön saatavuus ja osaamisen haavoittuvuus muodostavat kuitenkin kasvavan riskin kaikenkokoisissa kunnissa.

Kunnan asukasmäärä ei yksin selitä kaavoitusvolyymia tai maankäyttöpolitiikan resursseja. Kaavoituksen ja maapolitiikan tarvetta määrittävät ennen kaikkea seudun kehityspotentiaali, markkinatilanne, toimintakulttuuri ja maaomaisuuden rakenne. Näin ollen paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisia edellytyksiä maankäyttöpolitiikka vaatii.

Kuntakoko heijastuu myös toiminnan suunnitelmallisuuteen: suurissa kunnissa maankäyttö on ohjelmallista ja strategista, kun taas pienissä kunnissa toiminta painottuu usein tapauskohtaiseen reagointiin. Epävarmuutta pitkäjänteiseen suunnitelmallisuuteen lisää kaiken kokoisissa kunnissa muutoksessa oleva lainsäädäntöympäristö.

Kuntakoosta riippumatta maankäyttöpolitiikan tavoitteissa korostuvat talous- ja elinvoimanäkökulmat sekä yhdyskuntarakenteen strateginen kehittäminen. Ihmislähtöiset näkökulmat – kuten kuntalaisten tarpeiden huomioiminen, maanomistajien intressit sekä asumisen sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo – jäävät vähemmälle painoarvolle.

Vaikutusvalta maankäyttöpolitiikassa painottuu kuntahallinnon ulkoisten toimijoiden osalta aluehallinnon toimijoille (maakunnanliitot, valtion ympäristö- ja liikenneviranomaiset) sekä maanomistajille ja yrityksille. Kuntalaisten rooli näyttyy yleisesti passiivisempänä, mutta aktivoituen pääosin yksittäisissä, usein lähiympäristöä koskevissa kysymyksissä.

Yksityisten toimijoiden kaava-aloitteet edellyttävät aina kunnan kaavoitusresursseja. Uusi lainsäädäntö lisää riskiä siitä, että resursseja kohdentuu jatkossa entistä enemmän yksityisten aloitteiden käsittelyyn. Tämä voi heikentää maankäytön kokonaisvaltaista suunnittelua sekä nykyisiä joustavia toimintatapoja käsitellä aloitteita.

Selvitys tukee käsitystä siitä, että maankäyttöpolitiikka, kunnan kaavoitusmonopoli ja pitkäjänteinen maapolitiikka ovat edelleen keskeinen osa kunnallista itsehallintoa. Tätä

perustaa haastavat kuitenkin samanaikaiset kehityskulut, kuten resurssi- ja osaamisvajeet, maanomistajien painoarvon vahvistuminen yhteiskunnassa sekä uhka kunnan liikkumavaran kaventumisesta uudistuvan lainsäädännön yhteisvaikutusten myötä.

Maankäyttöpolitiikalla vaikutetaan keskeisesti kunnan elinvoimaan ja talouteen. Jokaisella kunnalla tulisi olla käytössään maankäyttöpolitiikkaan liittyvää asiantuntemusta joko itsellään tai kuntayhteistyön kautta. Lainsäädännön on tuettava pitkäjänteistä maankäyttöpolitiikkaa ja turvattava kuntien itsehallinnollisen kaavamonopolin säilyminen. Maankäyttöpolitiikka on monella tavalla julkisen vallan käyttöä, jonka legitimitetti ansaitaan sillä, että kuntalaiset voivat vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon osallistumisprosessien ja muutoksenhaun kautta.

Selvitys antaa eväitä siihen, miten kuntien maankäyttöpolitiikkaa voidaan tukea ja kehittää erilaisissa kunnissa, joiden olosuhteet, tarpeet ja resurssit vaihtelevat. Kaavoituksen ja maapoliittisten linjausten tarve on suuri kasvuseuduilla, mutta myös pienemmissä kunnissa esimerkiksi yksittäiset puhtaan siirtymän hankkeet ja datakeskukset tai matkailu- ja kaivos-hankkeet vaativat kunnalta maankäyttöpoliittista osaamista.

Kuntastrategiaa voisi nykyistä laajemmin hyödyntää maankäyttöpolitiikan välineenä etenkin pienimmissä kunnissa. Sen yhteydessä voitaisiin määritellä tärkeimmät maapoliittiset linjat ja kaavoitukselliset tarpeet osana kunnan elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittämistä ilman erillisiä ohjelma- tai raportointivelvoitteita. Hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että kuntalaiset saavat tietoa ja voivat vaikuttaa maankäyttöpolitiikan valmisteluun, oli kyse sitten strategiastyöstä tai erillisen ohjelman valmistelusta.

Kaikenkokoisilla kunnilla on pulaa kaavoituksen ja maapolitiikan osaajista. Konsulttien käyttö ei ratkaise tilannetta kokonaan, sillä myös konsulttitoimeksiantojen tilaaminen ja työn ohjaus vaatii asiantuntevaa ohjausta. Kuntien välisiä yhteistyörakenteita tulisi kehittää suuntaan, jossa asiantuntemusta voidaan hankkia toisesta kunnasta tai toteuttaa kuntien välisenä yhteistyönä nykyistä joustavammin. Kaavoitus ja maapolitiikka ovat julkisen vallan käyttöä, jossa viranomaisen vastuuta ei voi ulkoistaa yksityiselle osapuolelle.

Muuttuva lainsäädäntö, uudenlaiset hankkeet ja yhä vaativammat ympäristöolosuhteet edellyttävät osaamisen kehittämistä kaikilla tasoilla. Tarvitaan täydennys- ja jatkokoulutusta, ohjeistusta lainsäädännön soveltamiseen sekä parhaiden käytäntöjen jakamista kuntien, maakuntien, valtion viranomaisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Uusien toimintatapojen kehittämistä edellyttävät muun muassa julkisen ja yksityisen työnjako.

Selvityksen on toteuttanut suunnittelija Karri Wickman Kuntaliiton yhdyskunta- ja ympäristöyksikössä. Selvitykseen ovat osallistuneet myös maankäytön ja kaavoituksen kehittämispäällikkö Anne Jarva ja maapolitiikan kehittämispäällikkö Laura Suurjärvi sekä työn alkuvaiheessa kehittämispäällikkö Tiina Hartman.

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
1 Johdanto	6
1.1 Hallintokysely	6
1.2 Asiantuntijahaastattelut	9
1.3 Selvityksen keskeiset johtopäätökset	10
1.4 Raportin sisältö ja eteneminen	11
2 Maankäyttöpolitiikan resurssit ja osaaminen	13
2.1 Kaavoituksen henkilötyövuodet	13
2.2 Maapolitiikan henkilötyövuodet	19
2.3 Osaamisen sekä resurssien taso ja riittävyys (haastatteluista)	24
2.4 Kuntakoon merkitys toiminnan edellytyksissä ja riskeissä	27
3 Kaavoituksen järjestämisestä ja prosessista	30
3.1 Kaavoituksen järjestäminen	30
3.2 Ylikunnallinen viranomaisyhteistyö kaavoituksen järjestämisessä (haastatteluista)	31
3.3 Kaavoitusta koskeva päätöksenteko (toimivalta)	33
3.4 Kaavan merkittävyyden vaikutus kaavaprosessiin	34
3.5 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	36
4 Konsultit kaavoituksessa	37
4.1 Konsulttien käyttö	37
4.2 Konsulttien budjetointi	39
4.3 Konsulttien käyttöä ja budjetointia määrittävät tekijät	40
4.4 Konsulttien hankinta (haastatteluista)	41
4.5 Kokemukset konsulttien työskentelystä ja ohjaustarpeesta (haastatteluista)	44
4.6 Yksityisten toimijoiden käyttämät konsultit	48
4.7 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	56
5 Vaikutusvalta ja intressit maankäyttöpolitiikassa	57
5.1 Kuntahallinnon sisäisten toimijoiden vaikutusvalta	57
5.2 Kuntahallinnon ulkoisten toimijoiden vaikutusvalta	60
5.3 Tasapainottelu eri intressien välillä (haastatteluista)	66
5.4 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	69

6	Maankäyttöpolitiikan tavoitteet	70
6.1	Tavoitealueiden määrittely	70
6.2	Tavoitealueiden koettu keskinäinen merkittävyys	71
6.3	Vastaukset maankäyttöpolitiikkaan liittyviin väitteisiin	78
6.4	Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemysten samansuuntaisuus (haastatteluista)	86
6.5	Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	89
7	Maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuus ja suunnitelmallisuus	90
7.1	Ohjelmallisuus ja suunnitelmallisuus	90
7.2	Mihin ohjelmiin ja suunnitelmiin maankäyttöpolitiikassa tukeudutaan	92
7.3	Ohjelmien ja suunnitelmien toteuttamisen arviointi	96
7.4	Koonti kyselyn avovastauksista liittyen arvioinnin keinoihin	97
7.5	Mikä ohjelmallisuutta eniten haastaa (haastatteluista)	98
7.6	Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	102
8	Muuttuvan lainsäädännön vaikutukset maankäyttöpolitiikan ohjaamiseen	103
8.1	Lakipykälien vaikutusluonteiden määrittely	104
8.2	Kevään 2025 alueidenkäyttölakiehdotuksen eräiden pykälien vaikutuksista	104
8.3	Eräiden rakentamislakipykälien vaikutuksista	117
8.4	Koonti kyselyn avovastauksista lainsäädäntömuutoksiin liittyen	123
9	Yksityisten maanomistajien ja toimijoiden kaava-aloitteet	125
9.1	Aloitteiden määrät ja käsittelyprosessit	125
9.2	Käsittelyyn vaikuttavista asioista, hyväksymisestä ja suhtautumisesta	137
9.3	Aloitteiden kohteista ja merkityksestä kunnalle	141
9.4	Yksityisen toimijan kaava-aloitteen hyvät piirteet (haastatteluista)	147
9.5	Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä	149
10	Johtopäätökset	150
10.1	Resurssit, osaaminen ja konsultit	150
10.2	Valta, tavoitteet ja ohjelmallisuus	152
10.3	Muutoksessa oleva lainsäädäntö ja yksityiset kaava-aloitteet	155
10.4	Itsehallinto	157
11	Suosituksat ja jatko	159
11.1	Maankäyttöpolitiikan ydin	159
11.2	Pitkäjänteisen maankäyttöpolitiikan edellytykset	159
11.3	Kaavamonopoli ja julkisen vallan käyttö	159
11.4	Mihin jatkossa tulee kiinnittää huomiota	159
	Liite 1. Keväällä 2025 lausuntokierroksella olleen uuden alueidenkäyttölain luonnosversion pykälät	162

1 Johdanto

Maankäyttöpolitiikkaa – eli kaavoituksen ja maapolitiikan muodostamaa kokonaisuutta – koskeva selvitys on toteutettu Kuntaliiton Yhdyskunta ja ympäristö -yksikössä. Selvityksessä tarkastellaan kuntien maapolitiikan ja kaavoituksen nykytilan järjestämistä, resurssointia, suunnitelmallisuutta sekä merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Selvityksessä pureudutaan myös siihen, mitkä rakennetun ympäristön lainsäädäntömuutokset ovat vaikutuksiltaan keskeisimpiä maankäyttöpolitiikan nykyisen ja tulevan toimintaympäristön kannalta sekä siihen, miten Kuntaliitto voi entistä paremmin tukea kuntia muutoksiin vastaamisessa. Selvitys pohjautuu maankäyttöpolitiikasta vastaaville asiantuntijoille toteutettuun hallintokyselyyn ja sen pohjalta tehtyihin syventäviin haastatteluihin sekä muihin selvitys- ja tutkimuslähteisiin.

Selvityksen tuloksia voidaan hyödyntää muun muassa maankäyttöpolitiikan resursoinnin vertailussa ja toiminnan kehittämisessä. Tuloksia voidaan niin ikään hyödyntää parhaillaan käynnissä olevassa rakennetun ympäristön lainsäädäntökokonaisuuden uudistukseen liittyvässä edunvalvonnassa ja uusien lakien toimeenpanossa. Tulokset antavat myös käsityksen siitä, mihin tulevana vuosina on syytä kohdentaa maankäyttöpolitiikkaa koskevaa kolutusta ja neuvontaa. Lisäksi selvitys muodostaa lähtötason säännöllisin väliajoin toistettavalle seurannalle, jota voidaan jatkossa toteuttaa vastaavanlaisilla kartoituksilla.

Päävastuussa selvityksen tekemisestä – eli kyselyn ja haastatteluiden valmistelusta, toteutuksesta ja analysoinnista sekä raportin kirjoittamisesta – on ollut suunnittelija Karri Wickman. Selvityksen tuottamisessa keskeisessä roolissa on ollut myös maankäytön ja kaavoituksen kehittämispäällikkö Anne Jarva. Maapolitiikan kehittämispäällikkö Laura Suurjärvi osallistui selvityksen toteutus- ja viimeistelyvaiheen työskentelyyn. Selvityksen alkuvaiheen ideoinnissa oli mukana myös Kuntaliiton edeltävä maapolitiikan kehittämispäällikkö Tiina Hartman. Kyselyn teknisestä toteutuksesta vastasi asiantuntija Miska Smolander. Raportin julkaisuversion taiton on tehnyt graafikko Nina Palmu-Pietilä.

1.1 Hallintokysely

Hallintokysely lähetettiin kaikkien Manner-Suomen kuntien kirjaamoihin 11.9.2025 ja vastausaikaa annettiin 10.10.2025 asti. Kysely oli saatavilla vain suomen kielellä, sillä aikataulusyistä sitä ei ehditty kääntää ruotsiksi. Kysely suunnattiin kaavoituksesta ja/tai maapolitiikasta vastaaville asiantuntijoille. Vastaajia ohjeistettiin vastaamaan heidän omaan asiantuntijanäkökulmaansa pohjautuvan arvioinnin ja parhaan tietotaitonsa mukaisesti.

Kyselyllä kartoitettiin, mikä tosiasiallisesti ohjaa kunnan maankäyttöpolitiikkaa (suunnitelmallisuus ja resurssit), mitkä tekijät vaikuttavat sen toteuttamiseen (intressitahot ja valta) ja miten vastaajat arvioivat 2025 voimaan astuneen rakentamislain sekä keväällä 2025 lausunnoilla olleen version uudesta alueidenkäyttölaista (lainsäädäntöympäristön muutosten) mahdollisesti vaikuttavan kuntien maankäyttöpolitiikan muotoutumiseen. Kyselyn ulkopuolelle jätettiin ranta-asemakaavat.

Kysely koostui seitsemästä osa-alueesta:

- taustakysymykset,
- maankäyttöpolitiikan resurssit ja osaaminen,
- kunnan palkkaaminen konsulttien käyttö kaavoituksessa,
- maankäyttöpolitiikan tavoitteet ja ohjelmallisuus,
- muuttuvan lainsäädännön vaikutukset maankäyttöpolitiikan ohjaamiseen,
- vaikutusvalta maankäyttöpolitiikassa sekä
- yksityisten maanomistajien/toimijoiden kaava-aloitteet.

Kuntaliitossa ei ole aiemmin laadittu vastaavanlaista hallintokyselyä kaavoituksen ja maapolitiikan asiantuntijoille. Kyselyn ainutlaatuisuudesta kertoo myös sen kohdistuminen laajasti ja kattavasti maankäyttöpolitiikan eri osa-alueille. Kysely ei rajoittunut vain perinteisen määrällisen tiedon keräämiseen toimintojen järjestämisestä, vaan se sisälsi myös kysymyksiä, jotka edellyttivät vastaajilta laadullisia arvioita ja näkemyksiä.

Kuntaliiton vastaavan tyyppisissä hallintokyselyissä ja selvityksissä on käytetty viime vuosina vakiintunutta asukaslukuun perustuvaa kuntakokoluokittelua: alle 5 000, 5 000–10 000, 10 001–20 000, 20 001–50 000, 50 001–100 000, yli 100 000 asukasta. Tässä maankäyttöpolitiikan kyselyssä sekä raportoinnissa on päädytty kuitenkin hieman erilaiseen pieniä kuntia koskevaan ratkaisuun, jossa pienimmät kuntakokoluokat ovat alle 6 000 ja 6 000–10 000 asukasta. Tämä johtuu siitä, että Suomen lainsäädännön mukaan vasta yli 6 000 asukkaan kunnilla on oltava oma kaavoittaja.

Vastaajamäärät

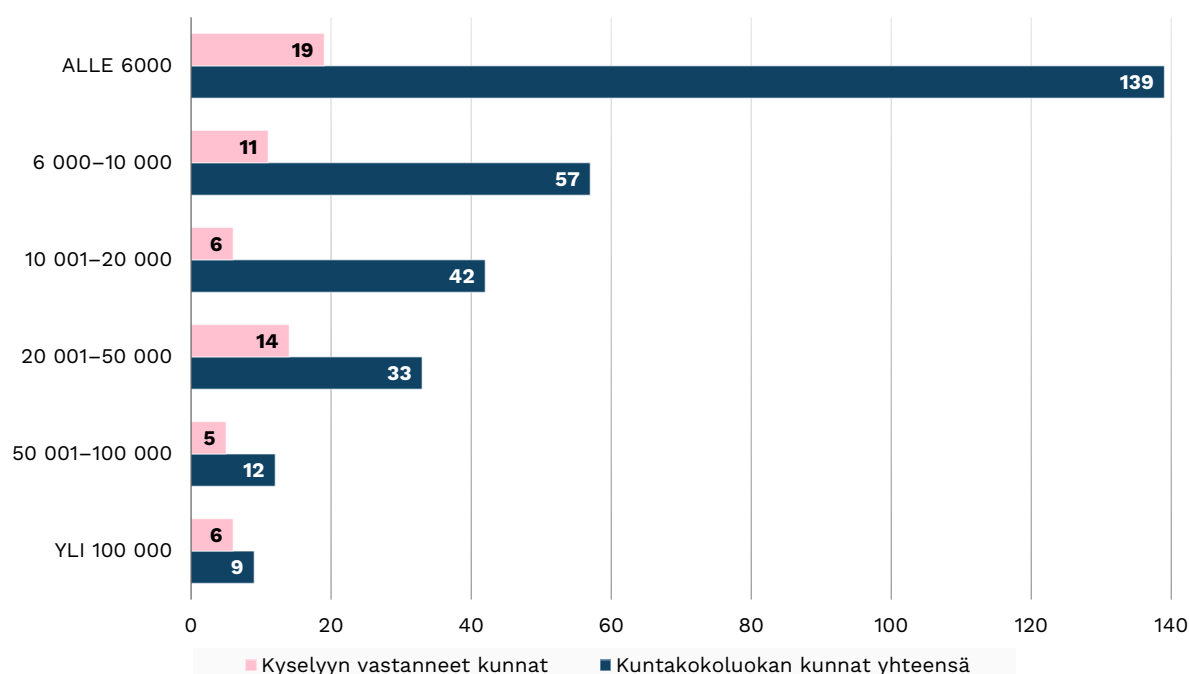
Kyselyyn saatiin 61 vastausta 292 Manner-Suomen kunnasta. Vastausprosentti oli noin 21. Vastanneiden 61 kunnan väkiluku (noin 2 784 000) kattaa 50 prosenttia koko Manner-Suomen väestöstä (5 605 317). Laskenta perustuu vuoden 2024 väestömäärätietoihin. Tarkka arvo vastanneiden kuntien väkiluvun kattavuudelle on 49,68 prosenttia, mikä on pyöristetty tutkimusraporteissa yleisesti käytetyn kokonaislukupyöristyksen mukaisesti 50 prosenttiin. Ahvenanmaan kunnat eivät olleet mukana kyselyssä.

Viidestä kunnasta saatiin kaksi vastausta. Näissä tapauksissa analyysiin ja lopulliseen raporttiin sisällytettiin vain informatiivisempi vastaaja. Ylimääräiset rinnakkaisvastaukset poistettiin kokonaan, jolloin kyseisiä kuntia ei ole tilastoitu vastaajamäärissä kahteen kertaan.

Kuva 1. Vastaajamäärät

Kaikki Suomen kunnat		Kyselyyn vastanneet	
Väestöluokka	Kuntien määrä	Kuntien määrä	Vastaus-% (noin)
Alle 6 000 as.	139	19	14 %
6 000–10 000 as.	57	11	19 %
10 001–20 000 as.	42	6	14 %
20 001–50 000 as.	33	14	42 %
50 001–100 000 as.	12	5	42 %
Yli 100 000 as.	9	6	67 %
Yhteensä	292	61	21 %

Kuva 2. Vastanneet kunnat kuntakokoluokittain



Vastanneita kuntia yhteensä: 61 (n. 21 %). Kuntia (poisluettuna Ahvenanmaa) yhteensä: 292

Kuntakokoluokkien välisissä vastausprosentteissa näkyy selkeä jako pienten sekä keskikoisten (alle 20 000 asukasta) ja suurten (yli 20 000 asukasta) välillä. Suuremmat kunnat vastasivat kyselyyn aktiivisemmin kuin pienet kunnat. Ahkerimmin kyselyyn vastasivat yli 100 000 asukkaan kunnat (67 %). Suhteellisen kattavat vastausmäärät saatiin myös 50 001–100 000 asukkaan ja 20 001–50 000 asukkaan kunnista (molemmissa 42 %). Sen sijaan pienten kuntien vastausaktiivisuus jäi selvästi matalammaksi: sekä 10 001–20 000 asukkaan että alle 6 000 asukkaan kunnissa vastausprosentti oli 14 %. 6 000–10 000 asukkaan kunnissa hieman parempi, eli 19 %. Pienissä kunnissa maankäyttöpoliittikan volyymi ja siihen liittyvät resurssit ovat usein rajallisemmat, mikä saattaa osaltaan heijastua vastausaktiivisuuteen sekä ylipäättään mahdollisuuteen osallistua kyselyyn.

Vastaajien edustavuus ja taustat

Vastanneiden kuntien voidaan katsoa muodostavan monipuolisen läpileikkauksen Manner-Suomen kuntakentästä. Vastaajat edustavat erikokoisia ja erityyppisiä kuntia eri puolilta maata. Maantieteellisesti vastaajajoukko kattaa lähes kaikki Manner-Suomen maakunnat. Ainoat maakunnat, joista vastauksia ei saatu, olivat Keski-Pohjanmaa ja Päijät-Häme.

Kuten todettua, kysely suunnattiin kuntien maankäyttöpolitiikasta vastaaville asiantuntijoille. Vastaajien tehtävänimiketaustat vaihtelevat silti huomattavasti. Pienissä kunnissa maankäyttöpolitiikka sisältyy usein laajempiin tehtävänkuviin, kuten kunnanjohtajan tai teknisen johtajan työhön. Suurissa kunnissa puolestaan tehtävänimikkeet, joihin maankäyttöpolitiikan vastuut kuuluvat, ovat eriytyneempiä ja moninaisempia.

Seuraavassa kolmeen luokkaan jaoteltu luettelo vastanneiden tehtävänimikkeistä. Jaottelu on tehty sen mukaan, painottuuko tehtävänkuvassa johtaminen ja hallinto, kaavoitus ja maapolitiikka, tai muut tekniikan-/ympäristötoimialan tehtävät:

- **Johtaminen ja hallinto:** Kunnanjohtaja, toimialajohtaja, kehitysjohtaja, elinvoimapäällikkö, asumis- ja ympäristöjohtaja, kuntasuunnittelupäällikkö, kaupunkisuunnittelujohtaja, tekninen johtaja, johtava asiantuntija
- **Kaavoitus ja maapolitiikka:** kaavoitusjohtaja, kaavoituspäällikkö, kaavoittaja, geodeetti, kunnanarkkitehti, asemakaavapäällikkö, maankäyttöjohtaja, maankäyttöpäällikkö, kaavoitusarkkitehti, aluearkkitehti, maankäytön suunnittelija, yleiskaavainsinööri, kaavoitusasiantuntija, kaavoitussuunnittelija, maankäytön suunnittelija, yleiskaavainsinööri, maankäyttöinsinööri, maanmittausinsinööri, suunnitteluavustaja
- **Muu tekniikkaan ja ympäristöön liittyvä tehtävä:** paikkatietopäällikkö, rakennustarkastaja, ympäristöjuristi.

1.2 Asiantuntijahaastattelut

Haastatteluita toteutettiin marraskuun 2025 aikana 15 kappaletta. Haastateltavat valikoitiin eri kuntakokoluokista ja maantieteellisiltä alueilta. Jokaisesta kuudesta kuntakokoluokasta valittiin vähintään kaksi ja enintään kolme kuntaa, ja kustakin näistä haastateltiin yksi kunnan työntekijä. Haastattelut rakentuivat haastateltavan kyselyssä antamien vastausten pohjalta, perustuen samojen teemojen ympärille kuin kysely. Haastateltaville toimitettiin etukäteen heidän kyselyvastauksensa sekä haastattelu runko.

Haastattelujen tavoitteena oli syventää kyselystä tehtyjä havaintoja ja lisätä ymmärrystä niiden taustalla vaikuttavista tekijöistä. Haastattelut toivat tarkasteluun maankäyttöpolitiikan monipuolista syväosaamista, mikä heijastui haastateltujen henkilöiden erilaisista tehtävätaustoista. Haastateltavien nimikkeisiin kuuluivat esimerkiksi kunnanjohtaja, kaavoitusjohtaja, kaupunkisuunnittelujohtaja, maankäyttöpäällikkö, tekninen johtaja ja rakennustarkastaja. Lisäksi yksi haastateltavista työskentelee aluearkkitehtinä kahdelle kunnalle. Tästä syystä kyseisessä haastattelussa käsiteltiin myös aluearkkitehtitoimintaa.

Haastattelut tehtiin etänä Microsoft Teamsin kautta ja ne toteutettiin anonymisti. Haastattelut olivat pääosin yksilohaastatteluja erästä yli 100 000 asukkaan kuntaa lukuun ottamatta. Kyseisestä kunnasta haastateltavan oli kaksi asiantuntijaa. Toisella heistä oli tehtäväalueenaan maapolitiikka ja toisella kaavoitus. He olivat myös yhdessä vastanneet kyselyyn.

Haastatteluista tuotetut tekstimuotoiset tallenteet on anonymisoitu ja koodattu kirjain-numero-yhdistelmillä. Tätä koodausta käytetään myös raportissa esitetyissä sitaateissa, joita hyödynnetään analyysin elävöittämiseen sekä havaintojen esiin tuomiseen. Koodien avulla nähdään, mihin haastatteluun ja kuntakokoluokkaan kukin sitaatti liittyy ilman, että yksittäinen kunta tai haastateltava on tunnistettavissa. Koodisto on seuraavanlainen.

- Alle 6 000 asukkaan kunnat: A1, A2, A3
- 6 000–10 000 asukkaan kunnat: B1, B2, B3
- 10 001–20 000 asukkaan kunnat: C1, C2
- 20 001–50 000 asukkaan kunnat: D1, D2, D3
- 50 001–100 000 asukkaan kunnat: E1, E2
- yli 100 000 asukkaan kunnat: F1, F2.

Sitaatit on merkitty lainausmerkeillä ja kursiivilla. Niitä on paikoin lyhennetty, ja mahdolliset täsmennykset on merkitty hakasulkein. Samaan tapaan myös kyselyn avovastauksista on poimittu raporttiin yksittäisiä lainauksia.

1.3 Selvityksen keskeiset johtopäätökset

Pienissä kunnissa maankäyttöpoliitiikan resurssit ja osaaminen ovat niukat, minkä vuoksi kaavoitus tukeutuu laajasti konsultteihin. Kuntarajat ylittävä viranomaisyhteistyö on vähäistä. Tämä johtuu erityisesti pienissä kunnissa siitä, että enää ei ole saatavissa valtion tukea, joka edistäisi aluearkkitehtitoiminnan organisoitumista. Samalla henkilöstön saatavuus ja osaamisen haavoittuvuus muodostavat kasvavan riskin kaikenkokoisissa kunnissa.

Kunnan asukasmäärä ei yksin selitä kaavoitusvolyymia tai maankäyttöpoliitiikan resursseja. Kaavoituksen ja maapolitiikan tarvetta määrittävät ennen kaikkea seudun kehityspotentiaali, markkinatilanne, toimintakulttuuri ja maaomaisuuden rakenne. Näin paikalliset olosuhteet vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisia edellytyksiä maankäyttöpoliitiikka vaatii.

Maankäyttöpoliitiikan tavoitteissa korostuvat talous- ja elinvoimanäkökulmat sekä yhdyskuntarakenteen strateginen kehittäminen. Ihmislähtöiset näkökulmat – kuten kuntalaisten tarpeiden huomioiminen, maanomistajien intressit sekä asumisen sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo – jäävät vähemmälle painoarvolle.

Kuntakoko heijastuu toiminnan suunnitelmallisuuteen: suurissa kunnissa maankäyttö on ohjelmallista ja strategista, kun taas pienissä kunnissa toiminta painottuu usein tapaus-

kohtaiseen reagointiin. Epävarmuutta pitkäjänteiseen suunnitelmallisuuteen lisää kaiken kokoisissa kunnissa muutoksessa oleva lainsäädäntöympäristö.

Vaikutusvalta maankäyttöpolitiikassa painottuu kuntahallinnon ulkoisten toimijoiden osalta aluehallinnon toimijoille (ELY, Väylävirasto ja maakunnanliitot), sekä maanomistajille ja yrityksille. Kuntalaisten rooli näyttäytyy yleisesti passiivisempänä, mutta aktivoituen pääosin yksittäisissä, usein lähiympäristöä koskevissa kysymyksissä.

Moninaisessa toimintaympäristössä maankäytön suunnittelijoiden keskeinen tehtävä on sovittaa yhteen erilaisia intressejä ja tulkintoja yleisestä edusta. Tämä korostaa avoimen tiedonjaon ja vuorovaikutuksen merkitystä eri toimijoiden välillä.

Yksityisten toimijoiden kaava-aloitteet edellyttävät aina kunnan kaavoitusresursseja. Uusi lainsäädäntö lisää riskiä siitä, että resursseja kohdentuu jatkossa entistä enemmän yksityisten aloitteiden käsittelyyn. Tämä voi heikentää maankäytön kokonaisvaltaista suunnittelua sekä nykyisiä joustavia toimintatapoja käsitellä aloitteita.

Maankäyttöpolitiikka on edelleen keskeinen osa kunnallista itsehallintoa erityisesti kaavamopolin kautta. Tätä perustaa haastavat kuitenkin samanaikaiset kehityskulut, kuten resurssi- ja osaamisvajeet, maanomistajien painoarvon vahvistuminen yhteiskunnassa sekä uhka kunnan liikkumavaran kaventumisesta uudistuvan lainsäädännön yhteisvaikutusten myötä.

1.4 Raportin sisältö ja eteneminen

Raportti etenee kokonaisuutena siten, että aluksi **luvussa 2** tarkastellaan maankäyttöpolitiikan toteuttamisen edellytyksiä resurssien ja osaamisen näkökulmasta, mukaan lukien kaavoituksen ja maapolitiikan henkilötyövuodet sekä näiden riittävyys ja taso. Tämän jälkeen **luvussa 3** siirrytään tarkastelemaan kaavoituksen järjestämistä ja prosessia, erityisesti kaavoituksen organisointia, päätöksentekoa, viranomaisyhteistyötä sekä kaavojen merkittävyyden vaikutusta kaavaprosesseihin. **Luvussa 4** paneudutaan konsulttien rooliin osana kaavoitusta käsitellen niiden käyttöä, budjetointia, hankintaa sekä kokemuksia konsulttien hyödyntämisestä. Lisäksi tarkastellaan yksityisten toimijoiden käyttämiä konsultteja.

Seuraavaksi **luvussa 5** tarkastellaan maankäyttöpolitiikan toimijakenttää vallan ja intressien näkökulmasta analysoimalla sekä kuntahallinnon sisäisten että ulkoisten toimijoiden vaikutusvaltaa sekä eri tahojen intressien yhteensovittamista. **Luku 6** syventyy maankäyttöpolitiikan tavoitteisiin ja niiden keskinäiseen painottumiseen. Tämän jälkeen **luvussa 7** käsitellään maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta ja suunnitelmallisuutta, ja erityisesti sitä, mihin ohjelmiin toiminta tukeutuu, miten niiden toteuttamista arvioidaan sekä mitkä tekijät haastavat pitkäjänteistä ohjelmallisuutta.

Luvussa 8 tarkastellaan rakennetun ympäristön lainsäädännön muutoksia keskittyen keskeisten uudistuvien säädösten mahdollisiin vaikutuksiin maankäyttöpolitiikan ohjaukseen. **Luku 9** puolestaan paneutuu yksityisten toimijoiden kaava-aloitteisiin, niiden määriin, käsittelyyn ja merkitykseen kunnille sekä hyvän aloitteen piirteisiin.

Luvussa 10 esitetään johtopäätökset, jotka kokoavat yhteen raportin keskeiset havainnot ja päätelmät. Lopuksi **luku 11** sisältää suositukset ja jatkotoimenpiteet. Näihin sisältyvät muun muassa seuraavat pohdinnat: mikä on maankäyttöpoliitiikan ydin, josta tulisi pitää kiinni huomioiden erilaiset kuntien toimintaympäristöt; mitkä ovat pitkäjänteisen maankäyttöpoliitiikan edellytykset, joihin vaikuttavat erityisesti lainsäädäntö ja resurssit; sekä miten turvataan kaavamonopoli ja julkisen vallan käytön legitimitetti erityisesti kuntalaisten kokeman toiminnan hyväksyttävyyden ja yleisen edun punninnan kautta.

2 Maankäyttöpoliitiikan resurssit ja osaaminen

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella kuntien maankäyttöpoliitiikan resurssit ja osaaminen vaihtelevat merkittävästi osin kuntakoon, toimintaympäristön ja toiminnan volyymin mukaan. Pienissä kunnissa maankäyttöpoliitiikan tehtävät hoidetaan usein vähäisillä henkilöresursseilla osana muita tehtäviä. Sen sijaan suuremmissa kunnissa toiminta on selkeämmin organisoitunut erillisiksi tehtäväkokonaisuuksiksi, joihin kohdennetaan useampien henkilöiden työpanos. Resurssien määrä ei kuitenkaan yksin määritä toiminnan edellytyksiä, vaan keskeistä on myös osaaminen, henkilöstön saatavuus, osaamisen jakautuminen sekä kyky vastata muuttuviin tarpeisiin.

Kyselyssä kartoitettiin kuntien maankäyttöpoliitiikkaan käytettäviä henkilöstöresursseja. Vastajia pyydettiin ilmoittamaan, **kuinka paljon kunnassa on käytettävissä henkilötyövuosia eri maankäyttöpoliitiikan tehtäväalueisiin**. Kaavoituksen osalta tarkasteltavia tehtäväalueita ovat *kaavoituksen johtotehtävät*, *kaavasuunnittelu* ja *kaavoituksen suunnitteluavustajat*. Maapolitiikan tehtäväalueet ovat *maanhankinta*, *maankäyttösopimukset* ja *tontinluovutus*. Kunkin tehtäväalueen osalta vastaajien tuli valita henkilötyövuosien määrää parhaiten kuvaava arvo tai arvohaarukka viimeisimmän toteutuneen tai muutoin saatavilla olleen kokonaisen vuoden perusteella.

Lisäksi haastatteluaineisto täydentää tätä kyselyn avulla saatua määrällistä tietoa syventämällä ymmärrystä osaamisen tasosta sekä resurssien riittävydestä ja niiden vaikutuksista työn toteutukseen. Näin muodostuu kokonaiskuva siitä, miten maankäyttöpoliitiikan tehtävät on kunnissa resursoitu ja millaisia haasteita sekä vahvuuksia toimintaan liittyy.

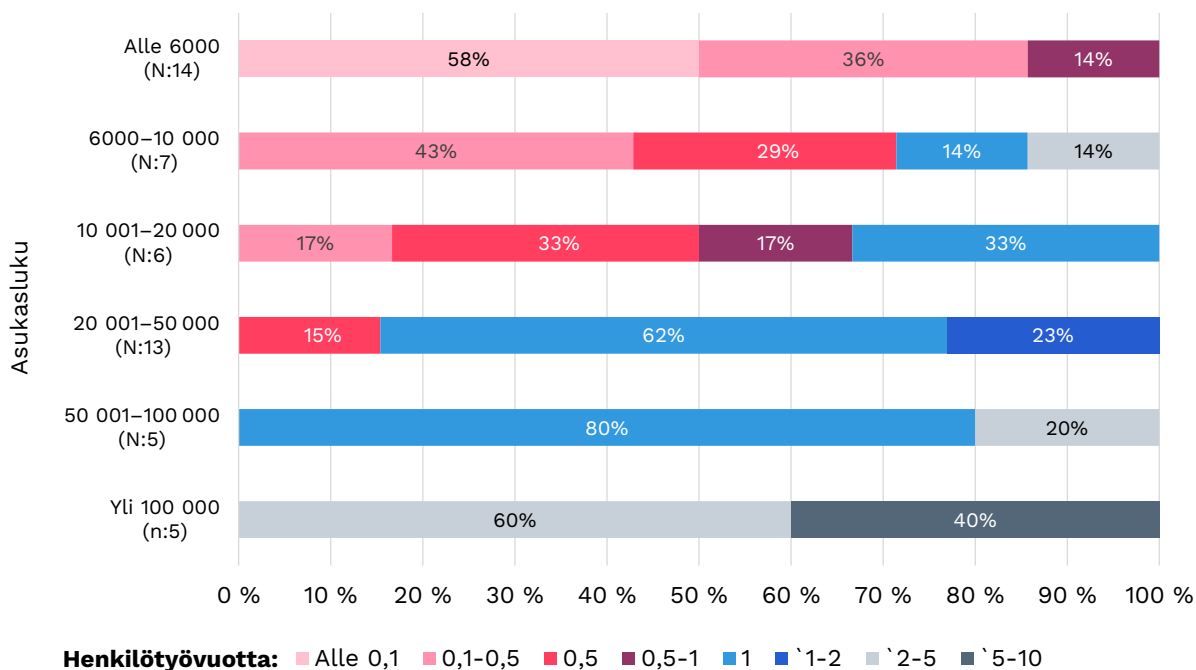
Tässä luvussa tarkastellaan aluksi kaavoituksen henkilötyövuosia kuntakokoluokittain. Tämän jälkeen analysoidaan maapolitiikan tehtäväalueiden resursointia. Näiden pohjalta esitetään keskeiset havainnot resurssien jakautumisesta. Lisäksi tarkastellaan haastatteluaineiston avulla osaamisen tasoa ja resurssien riittävyyttä. Lopuksi vielä tarkastellaan kuntakoon merkitystä toiminnan edellytysten ja riskien suhteen.

2.1 Kaavoituksen henkilötyövuodet

Kaavoituksen johtotehtävät

Kunnan asukaskoon kasvaessa **kaavoituksen johtotehtäviin** varattu työpanos kasvaa huomattavasti. Alle 6 000 asukkaan kunnissa kaavoituksen johtaminen hoidetaan useimmiten hyvin pienellä resurssilla. Tämän kokoisista kunnista 58 % käyttää johtotehtäviin alle 0,1 henkilötyövuotta. Hieman yli kolmanneksella (36 %) työpanos on 0,1–0,5 henkilötyövuotta. Vain harva (14 %) alle 6000 asukkaan kunta käyttää johtotehtäviin 0,5–1 henkilötyövuoden työpanoksen.

Kuva 3. Kaavoituksen johtotehtävät



Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa johtotehtäviin kohdennettu työpanos jää useimmiten alle yhden henkilötyövuoden. Ryhmän kunnista 43 % käyttää johtotehtäviin 0,1–0,5 henkilötyövuotta, 29 % 0,5 henkilötyövuotta. Kuitenkin 14 % käyttää johtotehtäviin jo yhden henkilötyövuoden ja toinen 14 % poikkeuksellisesti jopa 2–5 henkilötyövuotta.

Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 yli puolet kunnista käyttävät yhä alle yhden henkilötyövuoden kaavoituksen johtotehtäviin. Näistä 17 % käyttää tehtävään vähäiset 0,1–0,5 henkilötyövuotta, 33 % 0,5 henkilötyövuotta ja 17 % 0,5–1 henkilötyövuotta. Kuitenkin noin yksi kolmasosa (33 %) ryhmän kunnista käyttää johtotehtävään tasan yhden henkilötyövuoden panoksen.

Hieman suuremmissa 20 001–50 000 asukkaan kunnissa työpanos on jo selvästi korkeampi. Valtaosalla (62 %) kyseisen kuntaryhmän kunnista johtotehtäviin on varattu yhden henkilötyövuoden resurssi ja lähes neljänneksellä (23 %) työpanos nousee 1–2 henkilötyövuoteen. Pienin osuus (15 %) kunnista käyttää tehtävään 0,5 henkilötyövuotta.

Kuntakokoluokassa 50 001–100 000 kaavoituksen johtaminen perustuu myös tyypillisesti (80 %) yhden henkilötyövuoden panokseen. Lisäksi 20 % käyttää jo 2–5 henkilötyövuotta tehtävään. Vasta yli 100 000 asukkaan kunnissa kaavoituksen johtamiseen kohdennetussa työpanoksessa tapahtuu huomattavaa kasvua. Kunta ryhmän kunnista 60 % sijoittuu 2–5 henkilötyövuoteen ja 40 % jopa 5–10 henkilötyövuoteen. Näyttää siis siltä, että suurien kuntien kohdalla kaavoituksen johtamista hoitamaan tarvitaan poikkeuksetta useamman kuin yhden henkilön työpanos.

Kaavasuunnittelu

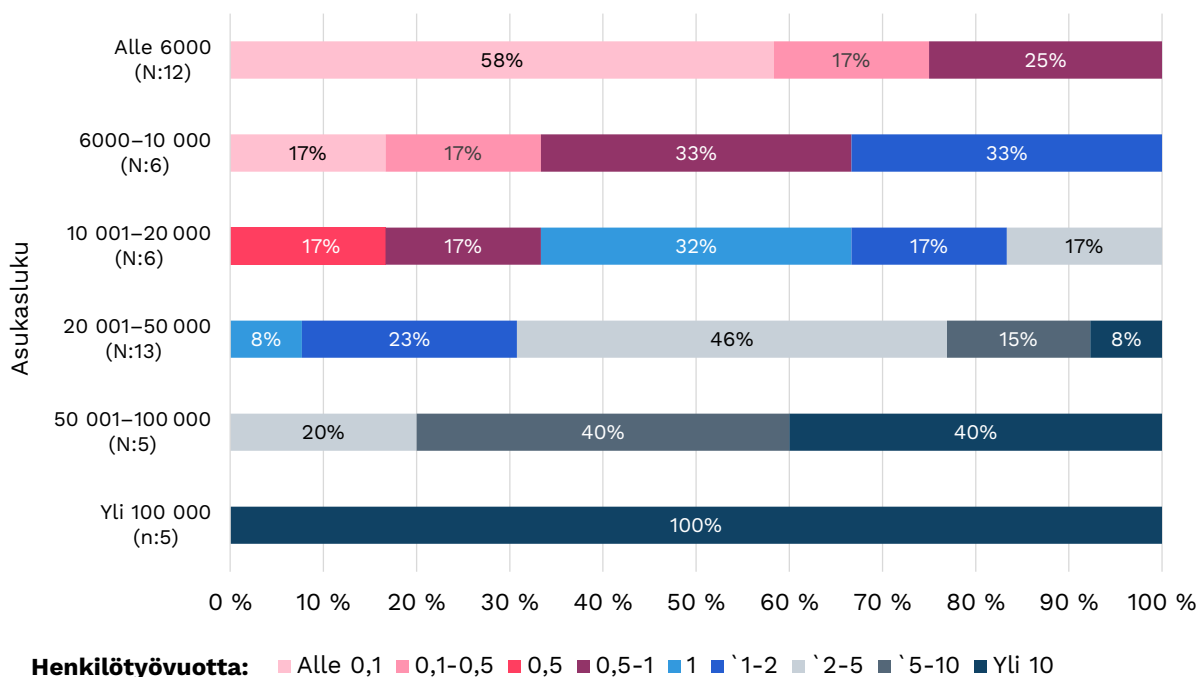
Myös kaavasuunnittelun osalta huomataan, että resursointi on pienissä kunnissa vähäistä ja kasvaa selvästi vasta yli 20 000 asukkaan kunnissa. Yli puolet (58 %) alle 6 000 asukkaan kunnista hoitaa **kaavasuunnittelua** alle 0,1 henkilötyövuodella. Lisäksi 17 % käyttää tehtävänhoitoon vain 0,1–0,5 henkilötyövuotta. Ainoastaan noin neljännes (25 %) yltää 0,5–1 henkilötyövuoden tasolle.

Edelleen 6 000–10 000 asukkaan kunnissa resurssit ovat suhteellisen rajallisia ja kaavasuunnittelua hoidetaan useimmiten alle yhden henkilötyövuoden panoksella. Ryhmästä 17 % käyttää alle 0,1 henkilötyövuotta tehtävän hoitamiseen, samoin 17 % käyttää tehtävään 0,1–0,5 henkilötyövuotta. Kolmannes (33 %) ryhmän kunnista käyttää kaavasuunnitteluun 0,5–1 henkilötyövuotta ja toinen kolmannes (33 %) 1–2 henkilötyövuotta.

Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 kaavasuunnitteluun käytetään jo hieman enemmän resursseja. Eniten (32 %) ryhmän kunnista käyttää tehtävään yhden henkilötyövuoden. Lisäksi 17 % kunnista käyttää tehtävään jo 1–2 henkilötyövuotta ja edelleen 17 % jopa 2–5 henkilötyövuotta. Toki 17 % käyttää yhä vain 0,5 henkilötyövuotta tehtävän hoitoon, samoin 17 % yltää ainoastaan 0,5–1 henkilötyövuoden tasolle.

Selkein resurssien kasvun kohta näkyy 20 001–50 000 asukkaan kunnissa, joissa kaavasuunnitteluun varataan jo huomattavasti enemmän kuin vain yhden henkilön työpanos. Ainoastaan 8 % käyttää tehtävään yhden henkilötyövuoden. 23 % käyttää 1–2 henkilötyövuotta ja 46 % yltää 2–5 henkilötyövuoden tasolle. 15 % kunnista käyttää tehtävään jo 5–10 henkilötyövuotta ja 8 % jopa yli 10 henkilötyövuotta. Tämä näyttää kertovan siitä, että yli 20 000 asukkaan kokoisissa kunnissa kaavoitus volyymi alkaa olla jo määrällisesti merkittävää, jolloin tarve jatkuvalle ja organisoidulle suunnittelutyölle on suurempi.

Kuva 4. Kaavasuunnittelu



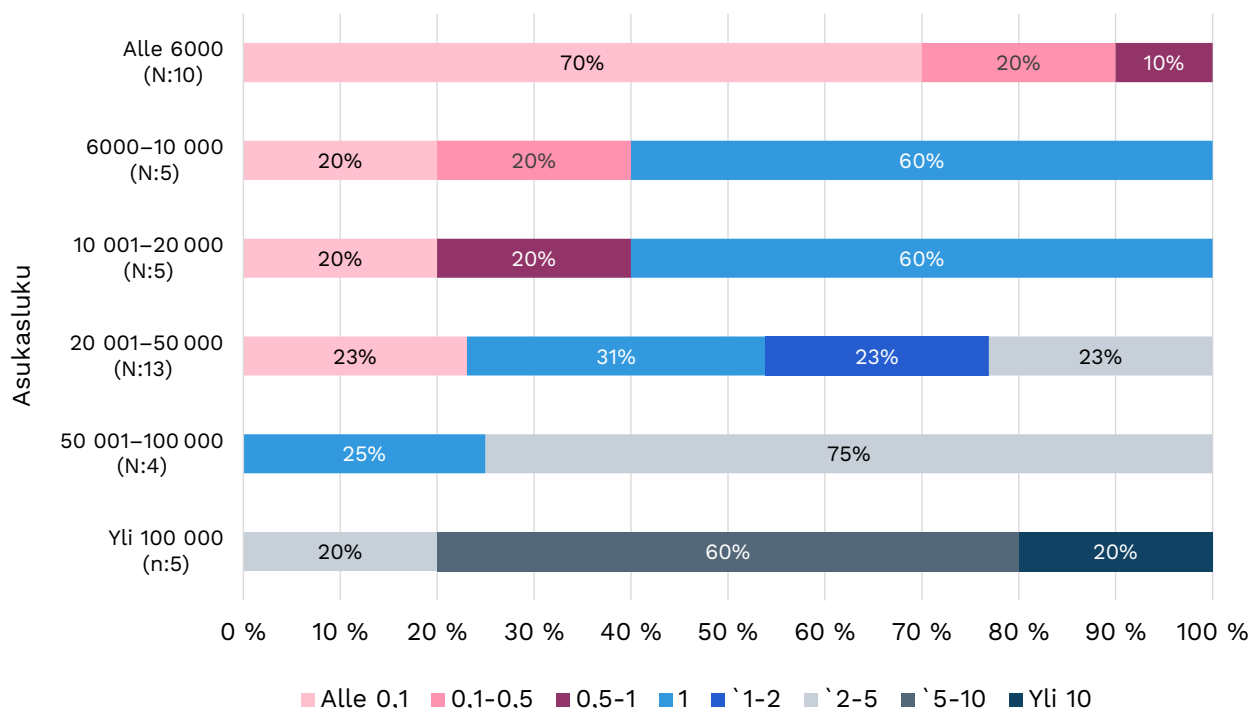
Kaavasuunnittelun resurssitason tarve kasvaa entisestään 50 001–100 000 asukkaan kunnissa. Kunnista 20 % käyttää kaavasuunnitteluun 2–5 henkilötyövuotta, mutta jo 40 % sijoittuu 5–10 henkilötyövuoteen ja toinen 40 % jopa yli 10 henkilötyövuoteen. Yli 100 000 asukkaan kunnissa kaavoitus vaikuttaa olevan organisoitunut laajemmaksi kokonaisuudeksi, sillä kaikki kyseisen kuntaryhmän kunnat ilmoittavat käyttävänsä kaavasuunnitteluun yli 10 henkilötyövuotta.

Kaavoituksen suunnitteluavustaja

Erityisesti pienissä kunnissa **kaavoituksen suunnitteluavustajien** henkilöresurssit jäävät usein hyvin vähäisiksi. Alle 6 000 asukkaan kunnista 70 % käyttää suunnitteluavustajan tehtäviin alle 0,1 henkilötyövuotta ja 20 % vain 0,1–0,5 henkilötyövuotta. Ainoastaan 10 % yltää 0,5–1 henkilötyövuoden tasolle.

Sekä 6 000–10 000 että 10 001–20 000 asukkaan kuntaryhmissä 60 % kunnista käyttää suunnitteluavustajan tehtäviin yhden henkilötyövuoden. Erot näiden kahden kuntaryhmän välillä näkyvät kuitenkin pienemmissä resurssiluokissa. 6 000–10 000 ryhmässä viidennes (20 %) kunnista käyttää tehtävään alle 0,1 henkilötyövuotta ja toinen viidennes (20 %) 0,1–0,5 henkilötyövuotta. 10 001–20 000 ryhmässä viidennes (20 %) kunnista käyttää edelleen tehtävään vain alle 0,1 henkilötyövuotta, mutta toinen viidennes (20 %) 0,5–1 henkilötyövuotta.

Kuva 5. Kaavoituksen suunnitteluavustaja



Kaavasuunnittelun tapaan myös suunnitteluavustajien tehtävään käytettyjen resurssien kasvu alkaa näkyä 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Ryhmän kunnista selvästi yli puolet käyttää enemmän kuin yhden henkilötyövuoden tehtävän hoitoon. Tässä ryhmässä suunnitteluavustajien henkilötyövuodet jakautuvat suhteellisen tasaisesti neljään eri ryhmään. Noin neljännes (23 %) kunnista käyttää tehtävään edelleen alle 0,1 henkilötyövuotta, toinen neljännes (31 %) yhden henkilötyövuoden ja kolmas neljännes (23 %) 1–2 henkilötyövuotta. Viimeinen neljännes (23 %) kohdentaa suunnitteluavustajan tehtäviin jo 2–5 henkilötyövuotta.

Suurissa 50 000–100 000 asukkaan kunnissa suunnitteluavustajien rooli on jo yleisemmin vahvasti resursoitu. Kunnista 25 % käyttää tehtävään yhden henkilötyövuoden, mutta lopuilla kuntaryhmän kunnista (75 %) resurssitaso nousee 2–5 henkilötyövuoteen. Yli 100 000 asukkaan kunnissa suunnitteluavustajien työpanos on jo erittäin merkittävä, sillä yhdessäkään vastanneessa kunnassa ei ole alle kahden henkilötyövuoden panosta. Kyseisen kuntaryhmän kunnista 20 % käyttää tehtävään 2–5 henkilötyövuotta. Suurin osa (60 %) kunnista käyttää 5–10 henkilötyövuotta tehtävään ja 20 % jopa yli 10 henkilötyövuotta. Henkilötyövuosien määrät antavat osviittaa siitä, että suurissa kaupungeissa suunnitteluavustajien panos on kiinteä ja merkittävä osa laaja-alaista suunnittelutyötä.

Kyselyn avovastaukset kaavoituksen henkilötyövuosista

ALLE 6 000 AS.

Vastuu kaavoituksesta on kunnanhallituksen alaisilla kunnanjohtajalla ja hallintojohtajalla sekä teknisen lautakunnan alaisella teknisellä johtajalla. Henkilötyövuosina resurssi ei ole mitattavissa, koska kaavoitus ei ole säännöllistä.

Kaavoitus kuuluu teknisen johtajan tehtävän kuvaan.

Kaavoitusta ohjaavia henkilöitä 1 kpl, joka ohjaa kaavoitusta muiden tehtävien ohessa.

1 kaavoitusarkkitehti

6 000–10 000 AS.

3 kokoaik.; kaavoitusinsinööri, kaksi kaavas suunnittelijaa, 1 osin kaavoituksen parissa työskentelevä suunnitteluavustaja”

Kaupungilla on yksi maanmittausinsinööri, joka hoitaa kaavoitukseen liittyvät viranhaltija tehtävät

Kaavoituksesta vastaavia henkilöitä on tällä hetkellä 2 (maankäyttösuunnittelija ja vt. maankäyttöpäällikkö). ”Normaalitilanteessa on 3, kuitenkin vain kaksi virkaa (maankäyttöpäällikkö ja kaavas suunnittelija). Vastaan (maankäyttösuunnittelija) myös kaupunkikehityslautakunnan pöytäkirjan pitämisestä, paikkatiedosta kaavoituksen osalta, kaavojen nähtäville asettamisesta, asemakaavojen laatimisesta, esittelyteksteistä, yleisötilaisuuksista jne. Kaavas suunnittelija vastaa lisäksi tonttien myynnistä ja markkinoinnista. Maankäyttöpäällikkö vastaa myös yritysyhteistyöstä, elinvoimaan liittyvistä asioista, uusiutuvan energian- ja tiehankkeista, kiinteistösopimuksista (rasitteet, kaupat jne.) sekä maapolitiikasta.

Minä olen ainoa henkilö, joka valmistelee, tuottaa sekä ohjaa konsultteja. Pääasiassa työt tilataan siis konsultilta. Kartoittaja löytyy myös omasta takaa. Valmistelen myös kilpailutukset ja annan kaavoittajan lausunnot.

10 001–20 000 AS.

Kaavoitusta hoitavien henkilöiden kokonaismäärä = 8.

1 hlö kaavoituksessa (johtaa konsultteja/ suunnittelee), lisäksi rakennusvalvonnan puolelta 1 hlö:n työajasta 15% lasketaan kaavoitukseen.

Kaavoituksen resurssit ovat 2 henkeä. Yksi johtaa ja myös suunnittelee, lisäksi avustaja.

20 001–50 000 AS.

Kaavoituksessa on n. 8 henkilöä.

Maankäyttöjohtaja toimii tulosaluejohtajana, jossa kaksi tulosityksikköä johdettavana: kaavoitus ja kaupunkimittaus. Tulosaluejohtajan lisäksi suunnittelijoita 5 kpl ja yksi kaavoitusavustaja.

Yleiskaavoituksessa 5 vakituista henkilöä. Asemakaavoituksessa 7 vakituista henkilöä.

Maankäytössä ja kaavoituksessa töissä maankäyttöjohtaja, 2 kaavoittajaa ja yksi toimistos sihteeri, joka hoitaa hallinnollista puolta, laskutusta ja muita tiedonsiirron tehtäviä.

Lisäksi kaupunkikuva-arkkitehti tekee kaupunkisuunnittelua, mutta ei laadi kaavoja.

YLI 100 000 AS.

Kaupunkisuunnittelujohtaja: 1 kpl. Asemakaavoitus: Asemakaavapäällikkö: 1 kpl. Tiiminvetäjät (tekevät myös suunnittelua): 3 kpl. Suunnittelijat: 7 kpl. Määräaikaiset suunnittelijat: 2 kpl. Lupavalmistelija (asemakaavapoikkeamiset, myös kaavas suunnittelua): 1 kpl. Suunnitteluavustajat: 2 kpl. Yleiskaavoitus: 15 kpl.

Keskeisiä havaintoja kaavoituksen resursseista

Kaavoituksen resursointi näyttää kasvavan voimakkaasti kuntakoon mukana. Pienissä alle 6 000 asukkaan kunnissa kaavoitusta hoidetaan hyvin pienillä henkilötövuosilla. Näin ollen tehtäviä hoidetaan pääosin muun työn ohella, jolloin työhön käytettävä aika voi jäädä vähäiseksi ja samalla vastuut voivat kasautua osaksi jo ennestään laajoja toimenkuvia. Tämän seurauksena kaavoitukselle ei välttämättä pystytä osoittamaan sen edellyttämää paneutumista, vaikka tarve siihen tunnistettaisiinkin.

Kuntakokoluokassa 6 000–20 000 erityisesti kaavoituksen johtaminen vahvistuu hieman, mutta tehtävä ei vielä muodosta kaikissa kunnissa täysipäiväistä kokonaisuutta. Vasta 20 001–50 000 asukkaan kunnista ylöspäin kaavoituksen volyymi näyttäisi kasvavan niin suureksi, että vähintään yhden henkilötövuoden panos kaavoituksen johtamiseen tulee välttämättömäksi.

Vastaava kehityskuva toistuu osin myös kaavasuunnittelun sekä suunnitteluavustajien resursseissa. Alle 20 000 asukkaan kunnissa nämä tehtävät hoidetaan yhden henkilön työpanoksella tai muun työn ohella, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Suurissa kunnissa kaavoitustoiminta on jo keskisuuria kuntia selvemmin eriytynyt omaksi tehtäväalueekseen ja muodostaa jopa useiden henkilötövuosien kokonaisuuksia.

2.2 Maapolitiikan henkilötövuodet

Maanhankinta

Henkilöresurssien määrä **maanhankinnassa** on suuressa kuvassa sidoksissa kunnan kokoon – mitä pienempi kunta sitä vähemmän resurssia tehtävään on varattu. Alle 6 000 asukkaan kunnista 94 % ei käytä maanhankintaan juuri lainkaan työpanosta (alle 0,1 henkilötövuotta) ja loput 6 % yltyvät vain 0,1–0,5 htv-tasolle. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa resurssit ovat vähäiset. Kunnista 17 % käyttää tehtävään alle 0,1 henkilötövuotta ja 66 % 0,1–0,5 henkilötövuotta. Lisäksi vain 17 % näistä kunnista yltyy 1–2 htv-tasolle.

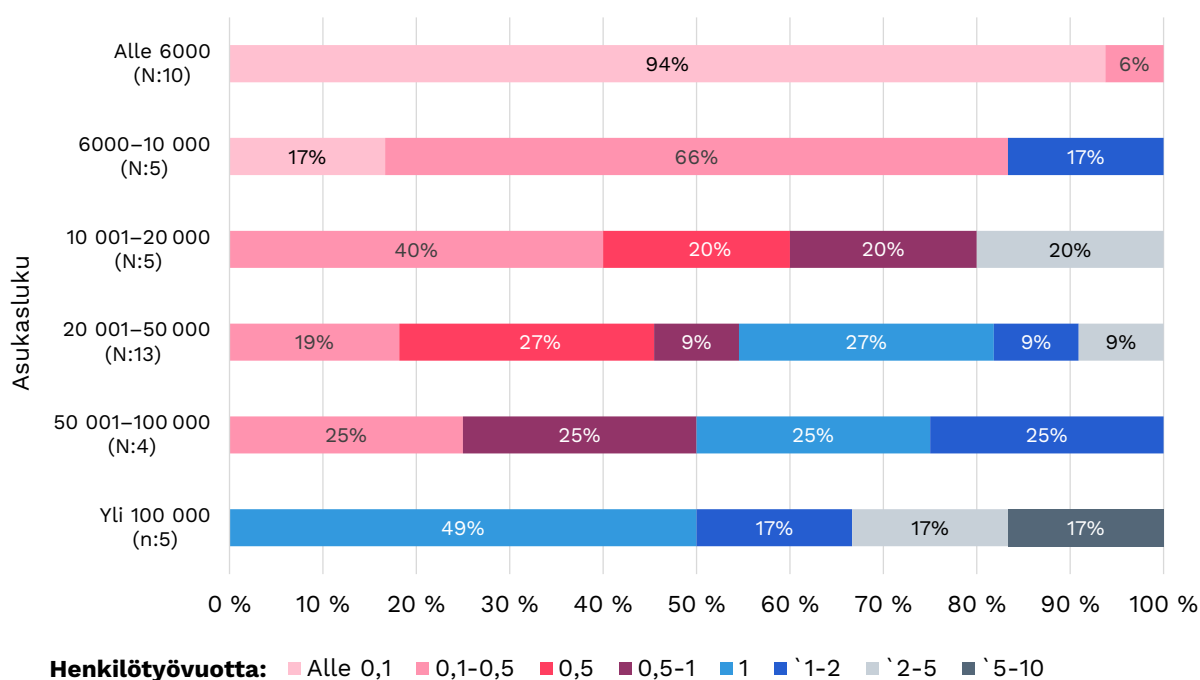
Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 resurssijakauma laajenee hieman, mutta suurin osa käyttää tehtävään alle yhden henkilötövuoden. Kunnista 40 % kohdentaa maanhankintaan 0,1–0,5 henkilötövuotta, 20 % käyttää 0,5 henkilötövuotta ja 20 % 0,5–1 henkilötövuotta. Toisaalta 20 % ilmoittaa käyttävänsä jopa 2–5 henkilötövuotta maanhankintaan, mikä näytetty hyvinkin poikkeuksellisenä määränä.

Selkeämpi resurssien kasvu tapahtuu 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Enemmistö ryhmän kunnista käyttää maanhankintaan yhä alle yhden henkilötövuoden. Resurssit jakautuvat kuitenkin monipuolisesti useisiin eri henkilötövuosi määriin. Kunnista 19 % käyttää 0,1–0,5 henkilötövuotta, 27 % 0,5 henkilötövuotta, yhtä suuren osuuden 27 % käyttää yhden htv:n tehtävän hoitoon. Lisäksi 9 % kunnista sijoittuu 0,5–1 htv-tasolle, 9 % 1–2 htv-tasolle ja 9 % 2–5 htv-tasolle.

Suurissa 50 001–100 000 asukkaan kunnissa maanhankinnan rooli vahvistuu edelleen, vaikka myös näistä kunnista puolet käyttää tehtävään alle yhden henkilötyövuoden. Kuntaryhmän vastaukset ovat jakautuneet tasaisesti neljälle htv-luokalle: 25 % 0,1–0,5 henkilötyövuotta, 25 % 0,5–1 henkilötyövuotta, 25 % 1 henkilötyövuotta ja 25 % 2–5 henkilötyövuotta.

Vasta yli 100 000 asukkaan kunnissa maanhankinnan resursointi nousevat muita kuntaryhmiä suuremmaksi. Näistä kuntaryhmän vastanneista yksikään ei käytä alle yhtä henkilötyövuotta tehtävään. Lähes puolet (49 %) kunnista käyttää yhden henkilötyövuoden ja 17 % 1–2 henkilötyövuotta. Lisäksi 17 % nousee 2–5 htv-tasolle ja toinen 17 % jo 5–10 htv-tasolle.

Kuva 6. Maanhankinta



Maankäyttösopimukset

Alle 6 000 asukkaan sekä 6 000–10 000 asukkaan kunnissa **maankäyttösopimuksiin** kohdennetut henkilöresurssit mukailevat pitkälti samoja määriä kuin maanhankinnassa. Alle 6 000 asukkaan kunnista 81 % ei käytä maankäyttösopimuksiin juuri lainkaan työpanosta (alle 0,1 henkilötyövuotta) ja loput 19 % yltää vain 0,1–0,5 htv-tasolle. 6 000–10 000 asukkaan kunnista 17 % käyttää tehtävään alle 0,1 henkilötyövuotta ja 66 % 0,1–0,5 henkilötyövuotta ja 17 % yltää 1–2 htv-tasolle.

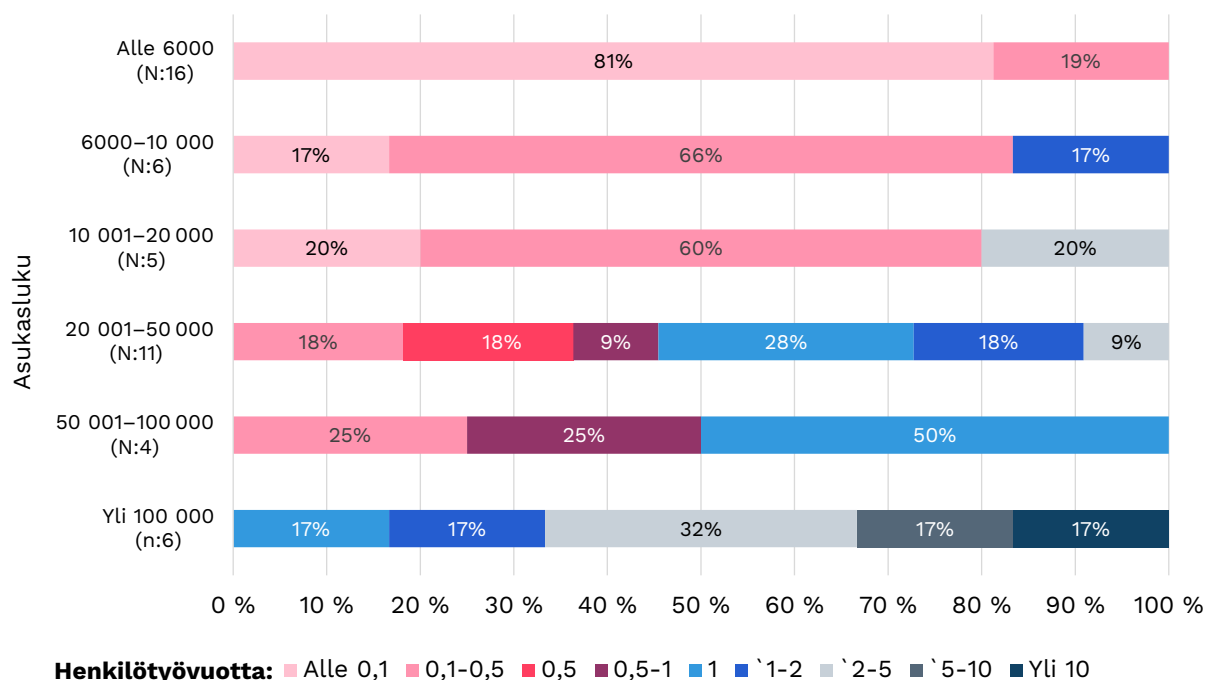
Myös selkeä enemmistö 10 001–20 000 asukkaan kunnista käyttää alle yhden henkilötyövuoden maankäyttösopimuksiin. Näistä 20 % käyttää tehtävään alle 0,1 henkilötyövuotta ja 60 % 0,1–0,5 henkilötyövuotta. Toisaalta 20 % kunnista käyttää tehtävään jo 1–2 htv.

Muutos suurempaan resurssitasoon tapahtuu jälleen 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Samalla ryhmässä resurssijakauma monipuolistuu. Kunnista 18 % käyttää 0,1–0,5 henkilötyövuotta, samoin 18 % käyttää 0,5 henkilötyövuotta, 9 % käyttää 0,5–1 henkilötyövuotta. Lisäksi 28 % kunnista käyttää yhden henkilötyövuoden, 18 % 1–2 henkilötyövuotta ja 9 % yltää 2–5 htv-tasolle. Vastausten perusteella nähdään, että maankäyttösopimuksiin liittyvä työmäärä kasvaa osassa keskisuurissa kunnissa tasolle, joka vaatii oman tehtäväalueen.

Kuntakokoluokasta 50 001–100 000 puolet (50 %) käyttävät tehtävään yhden henkilötyövuoden. Loput vastauksista jakautuvat tasan kahteen pienempään resurssiluokkaan: 25 % käyttää 0,1–0,5 henkilötyövuotta ja toinen 25 % 0,5–1 henkilötyövuotta. Tilanne on sikäli mielenkiintoinen, että 50 001–100 000 asukkaan kunnissa maankäyttösopimuksiin kohdennettu työpanos ei periaatteessa kasva verrattuna 20 001–50 000 asukkaan kuntiin, joista osa kohdentaa maankäyttösopimuksiin jopa huomattavasti suurempia henkilötyövuosimääriä.

Yli 100 000 asukkaan kunnissa maankäyttösopimusten hoito näyttäisi taas olevan laajemmin organisoitu kokonaisuus, joka edellyttää useiden henkilöiden työpanosta sekä mahdollisesti jatkuvaa sopimus- ja neuvottelutyötä. Kunnista 17 % käyttää tehtävään yhden henkilötyövuoden ja sama osuus (17 %) sijoittuu 1–2 htv:n tasolle. Suurin osuus (32 %) käyttää maankäyttösopimuksiin 2–5 henkilötyövuotta. Lisäksi 17 % käyttää 5–10 henkilötyövuotta ja toinen 17 % jopa yli 10 henkilötyövuotta.

Kuva 7. Maankäyttösopimukset



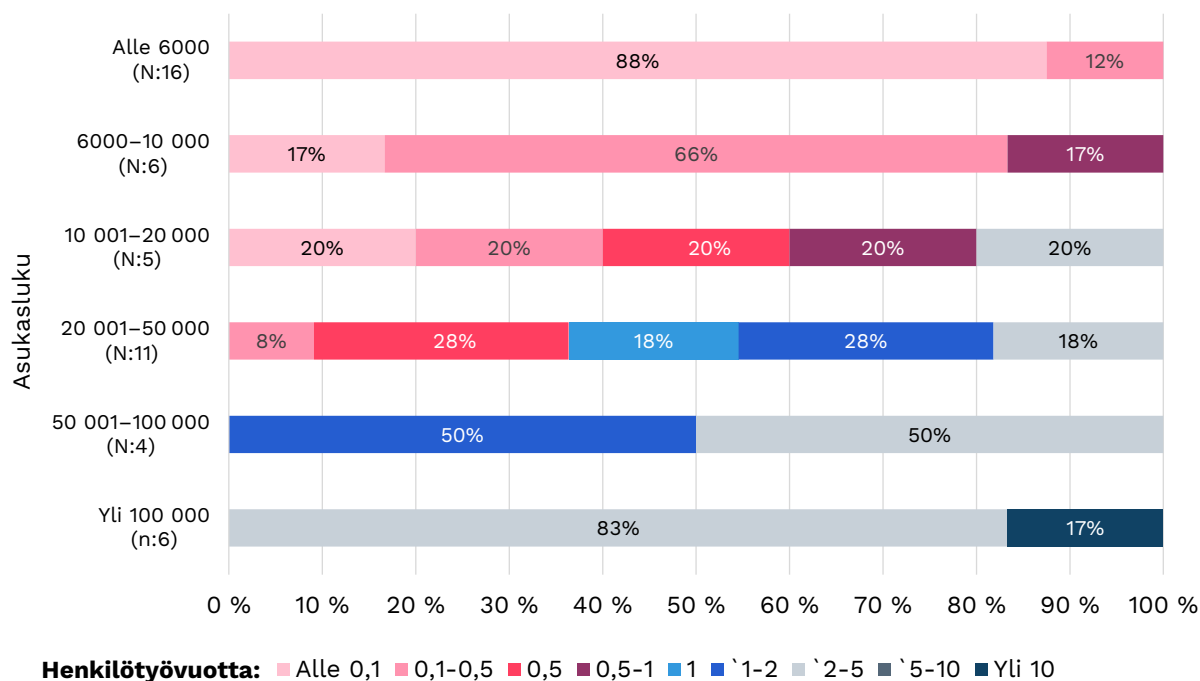
Tontinluovutus

Edelleen alle 6000 asukkaan sekä 6000–10 000 asukkaan kunnissa **tontinluovutukseen** kohdennetut henkilöresurssit mukailevat samaa linjaa kuin maanhankinnan ja maankäytösopimusten resurssointi. Alle 6 000 asukkaan kunnista 88 % ei käytä tontinluovutukseen juuri lainkaan työpanosta (alle 0,1 henkilötyövuotta) ja loput 12 % yltävät vain 0,1–0,5 henkilötyövuosisatasolle. Kuntakokoluokassa 6 000–10 000 vastaajista 17 % ilmoittaa, että tehtävään käytetään alle 0,1 henkilötyövuotta, 66 % 0,1–0,5 henkilötyövuotta ja 17 % yltää 0,5–1 henkilötyövuosisatasolle.

Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 tontinluovutukseen käytettävät resurssit jakautuvat tasaisesti viiteen resurssiluokkaan: 20 % kunnista käyttää alle 0,1 henkilötyövuotta, 20 % 0,1–0,5 henkilötyövuotta, 20 % 0,5 henkilötyövuotta, 20 % 0,5–1 henkilötyövuotta sekä 20 % poikkeuksellisesti jopa 2–5 henkilötyövuotta. Vaikka jakauma on moninainen, suurin osa kunnista toteuttaa tontinluovutusta edelleen alle yhden henkilötyövuoden resursseilla.

Kuten aiemmissa maapolitiikan tehtäväalueissa, myös tontinluovutuksessa selkeä resurssitason nousu näkyy 20 001–50 000 asukkaan kuntien kohdalla. Näistä yli puolet käyttää vähintään yhden henkilötyövuoden tontinluovutukseen. Kunnista 18 % käyttää tasan yhden henkilötyövuoden tehtävään. Lisäksi 28 % 1–2 henkilötyövuotta ja 18 % jo 2–5 henkilötyövuotta. Ryhmän kunnista vain 8 % käyttää 0,1–0,5 htv-tehtävänhoitoon ja 28 % sijoittuu edelleen vähäiselle 0,5 henkilötyövuosisatasolle.

Kuva 8. Tontinluovutus



Vasta 50 001–100 000 asukkaan kunnissa tontinluovutus on jo vähintään yhden henkilön vastuulla oleva tehtäväalue kaikissa vastanneissa kunnissa. Ryhmän kunnista puolet (50 %) käyttää tontinluovutukseen 1–2 henkilötyövuotta ja toinen puolikas (50 %) 2–5 henkilötyövuotta. Katsottaessa yli 100 000 asukkaan kuntia huomataan, että tehtävä vaati jo poikkeuksetta useamman henkilön täysimääräisen työpanoksen. Valtaosa ryhmän kunnista (83 %) käyttää tontinluovutukseen 2–5 henkilötyövuotta ja lisäksi 17 % jo yli 10 henkilötyövuotta. Näin ollen suurissa kaupungeissa tontinluovutus näyttäisi toimivan omana tehtäväalueena, jonka hoitaminen edellyttää osassa kuntia jopa huomattavan suurta työpanosta.

Kyselyn avovastaukset maapolitiikan henkilötyövuosista

ALLE 6 000 AS.

Vastuu maankäyttöpölitikasta on kunnanhallituksen alaisilla kunnanjohtajalla ja hallintojohtajalla. Henkilötyövuosina resurssi ei ole mitattavissa, koska maankäyttöpölitikan tehtävät eivät ole säännöllisiä.

Maanhankinta on kunnanjohtajan tehtävänä, maankäyttösopimukset ja tonttien luovutus teknisen johtajan tehtävissä

Maapolitiikkaa ohjaavia henkilöitä 1 kpl, joka hoitaa maankäyttöä muiden tehtävien ohessa.

6 000–10 000 AS.

Sisältyy teknisen johtajan, kaavoitusinsinöörin, mittausinsinöörin ja suunnitteluavustajan tehtäviin.

Kaupungilla on yksi maanmittausinsinööri, joka hoitaa kaavoitukseen liittyvät viranhaltija tehtävät

Näissäkin minä olen se henkilö joiden kautta asiat menevät. Sopimuksissa ja hyväksymiskäytännöissä sitten vähän eroja.

Maanhankintaa ja maankäyttösopimuksia valmistellaan maankäyttötyöryhmässä, johon kuuluu kuusi jäsentä (viranhaltijoita/työntekijöitä). Tontinluovutukseen osallistuu eri vaiheissa 3–4 henkilöä.

10 001–20 000 AS.

Maapolitiikka hoitavien henkilöiden kokonaismäärä = 5.

1 hlö hoitaa maanhankinnan muiden töiden ohella.

Maapolitiikka sisältyy seuraavien henkilöiden työtehtäviin: Maanhankinta maankäyttöinsinöörillä (mukana kaavoitusjohtaja), maankäyttösopimukset kaavoitusjohtajalla, tontinluovutusta hoitaa lupasihteeri, kaupat laatii maankäyttöinsinööri. Yritysasiantuntija mukana teollisuus- ja liiketonttien kaupoissa.

20 001–50 000 AS.

noin 2 henkilöä

noin 3 henkilöä hoitaa maapolitiikkaa

Tuloyksikön vetäjän lisäksi kaksi asiantuntijaa.

Maapolitiikan tehtäviä hoitaa yhteensä 5 henkilöä

Yksi ihminen käytännössä nämä kaikki hoitaa (geodeetti) ja sekalaisesti muita tehtävät tähän päälle.

YLI 100 000 AS.

Maaomaisuuden hallintapalvelut: Kiinteistöjohtaja: 1 kpl (osa työajasta jyvitetty). Tonttipäällikkö: 1 kpl. Maankäyttöinsinöörit: 4 kpl. Tonttisihteerit: 2 kpl.

Osin samat henkilöt hoitavat maankäyttösopimusten valmistelua ja tontinluovutusta ja muita tehtäviä.

Keskeisiä havaintoja maapolitiikan resursseista

Maanhankinnan, maankäyttösopimusten ja tontinluovutuksen resursointi noudattaa pitkälti samaa kehityskuvaa kuin kaavoituksessa: mitä pienempi kunta on, sitä todennäköisemmin tehtävät hoidetaan vähäisellä tai satunnaisella työpanoksella muiden tehtävien ohessa. Alle 10 000 asukkaan kunnissa maapolitiikan osa-alueet eivät useimmiten muodosta erillistä tehtäväkokonaisuutta, vaan resurssit jäävät selvästi alle yhden henkilötötyövuoden. Ensimmäinen selkeä resurssitason nousu näkyy vasta 10 001–20 000 asukkaan kuntaryhmän jälkeen, mikä antaa viitteitä muun muassa siitä, että maapolitiikan tehtävät on eriytetty kaavoituksen tehtävistä.

Kuntakokoluokissa 20 001–50 000 ja 50 001–100 000 resurssikuvassa on kuitenkin kiinnostava piirre, sillä molemmissa ryhmissä kunnat jakautuvat käytännössä kahtia. Osa käyttää maanhankintaan ja maankäyttösopimuksiin jo selvästi enemmän työpanosta, kun taas toisilla resurssit ovat edelleen hyvin rajalliset. Tämä osoittaa, että maapolitiikan työmäärä ei aina kasva suoraviivaisesti kuntakoon mukana, vaan se osin vaihtelee kuntakohtaisesti.

Isoissa yli 100 000 asukkaan kunnissa maapolitiikan tehtäväalue on selvästi laajemmin organisoitu ja strategisempi kokonaisuus, joka näyttää vastausten perusteella vaativan useiden henkilötötyövuosien panosta, erityisesti maankäyttösopimuksissa ja tontinluovutuksessa. Näissä suurissa kaupungeissa maapolitiikka usein muodostaakin monialaisen toiminta-alueen, joka edellyttää jatkuvaa sopimusvalmistelua, maa-alueiden hankintaa ja tonttien luovutusprosessien hoitamista.

2.3 Osaamisen sekä resurssien taso ja riittävyys (haastatteluista)

Alle 6 000 asukkaan kunnat

Haastatteluiden perusteella pienissä kunnissa kaavoituksen resurssit ja osaaminen koetaan osin riittämättömiksi. Näissä kunnissa ei ole lainkaan omaa kaavoittajaa, vaan kaavoitustyö on ulkoistettu konsulteille. Lisäksi pienissä kunnissa on haasteellista ylläpitää laaja-alaista erityisosaamista esimerkiksi ympäristö- ja suojelumääräysten tai vaativien hankkeiden, kuten kaivos- ja tuulivoimakaavojen hallinnan osalta.

Ylipäätään organisaation pieni koko ja vähäinen henkilöstö aiheuttavat kuormitusta, kun kaavoitustyön hallinnointi kasautuu usein yhdelle henkilölle muiden tehtävien ohella. Osaamisen nähdäänkin jäävän puutteelliseksi erityisesti silloin, kun kaavoituksen hallinnointi ja viranomaisvastuu kuuluvat henkilölle, jolla ei ole varsinaista kaavoitusalan koulutusta. Lisäksi eläkepoistuma, asiantuntijoiden vaihtuvuus ja saatavuus huolestuttavat. Hiljaisen tiedon siirtämistä on vaikea varmistaa, jos rekrytointia ei ehditä suunnitella ja toteuttaa ennen henkilöstön vaihtumista tai eläkkeelle jäämistä.

”-- käytännössä minä olen se, joka hoitaa koko kaavoituksen [hallinnointia] ja sitten on kaikki muu vielä tekninen puoli tässä [tehtävänä] lisäksi. Välillä tuntuu niin kun, että saisi olla tunteja enemmän

päivässä. Ja sitten osaamisen ... [suhteen] niin mä oon itse infra-alan tekniikan koulutuksen saanut ihminen, että ei mulla ole mitään kaavoitusalan koulutusta olemassa. Ja sitten mun pitää ohjata [kaavoitustoimintaa], ... [että] mun pitää perehtyä ja muistaa kerätä itselleni lakipykälä ja muuta vastaavaa [kaavoitukseen liittyen] --. Osaaminen voisi olla varmasti parempaa, mutta parhaamme tehdään. --" (A3.)

6 000–10 000 asukkaan kunnat

Haastateltaessa 6 000–10 000 asukkaan kuntien asiantuntijoita käy ilmi, että kaavoituksen resurssit koetaan pääosin riittäviksi ja osaamisen taso hyvänä. Osassa kunnista on omaa kaavoitusosaamista — esimerkiksi kaavoitusinsinöörejä tai kavasuunnittelijoita. Toisaalta eräässä haastattelussa kävi ilmi, ettei kunnalla ollut omaa kaavoittajaa, jolloin rakennus-tarkastajan sekä teknisen johtajan tehtäviin oli sisällytetty kaavoituksen hoitamista. Lisäksi kaavoituksen ohjaaminen tapahtui kunnanjohtajan toimesta.

Osaamisen kannalta haastateltavat näkivät tärkeänä pitkäaikaisen paikallistuntemuksen sekä monialaisen kunnansisäisen keskustelun ja tiiviin yhteistyön eri toimialojen välillä. Nämä koettiin pienemmän organisaation vahvuuksiksi, jotka tukevat kaavoitustyön sujuvuutta. Resurssit eivät kuitenkaan ole ylimitoitettut. Kaavoitusprosessien läpivienti edellyttää selkeää aikataulutusta ja tehtävien rajaamista, jotta prosessit etenevät sujuvasti. Erityisesti yleiskaavoituksessa tukeudutaan konsultteihin. Kokonaisuutena kunnat kokivat kykenevänsä vastaamaan kaavoituksen tarpeisiin, kunhan tavoitteita priorisoidaan ja prosesseja johdetaan aktiivisesti.

"-- No kokonaisvastuu kaavoituksesta on minulla kunnanjohtajana, ... mutta kyllä ... tietenkin rakennustarkastajat ovat hyvin asioista perillä ja myös meidän tekninen johtaja, että tää on tämmöistä tiimipelaamista, että kyllä heillä varmasti se yksityiskohtaisempi tieto parempi on kun meikäläisellä, mutta mä yritän pysyä kokonaisuuksissa ja viedä niitä [kaavoitus] prosesseja niin kun ... eteenpäin. --" (B2.)

10 001–50 000 asukkaan kunnat

Kuntakokoluokan 10 001–50 000 asiantuntija haastatelluissa nousi esille, että kaavoituksen osaaminen koetaan vahvaksi, mutta resurssit osassa kunnissa heikoiksi. Maankäyttöpoliittikan saralla työskentelee sekä kokeneita asiantuntijoita että nuorempaa henkilöstöä, mutta eläköitymiset, vaihtuvuus ja osassa kuntia tiettyjen toimenkuvien puuttuminen (esim. kaupunginarkkitehti) heikentävät kokonaisresurssia. Lisäksi joissain kunnissa kaavoitusvastuu keskittyy vain muutamalle avainhenkilölle, jolloin kiire tilanteissa tehtäviä joudutaan jakamaan muille työntekijöille heidän oman työnsä lisäksi. Tällöin koko organisaatio kuormittuu.

Resurssit koetaan riittämättömäksi vastaamaan kasvavan kunnan tarpeisiin. Toisin sanoen tekijöitä on liian vähän sekä kaavoituksen kokonaisvolyyymiin että kasvupaineisiin nähden. Tämä aiheuttaa ajoittain pullonkauloja kaavoitusprosesseihin, jolloin kaavoja ei pystytty laatimaan suunnitelluissa aikatauluissa, mikä puolestaan aiheuttaa ruuhkautumista koko maankäytön ketjuun aina tonttituotannosta alueiden rakentamiseen. Osassa kuntia henki-

löstövajetta lisää se, että eläköityvien työntekijöiden paikkoja ei saada täyttää. Tämä nähdään riskiksi, sillä se saattaa kaventaa osaamista pidemmällä aikavälillä.

Erityisesti pitkän kokemuksen tuoma paikallistuntemus nähdäänkin merkittävänä vahvuutena. Lisäksi osaamista pyritään ylläpitämään myös kouluttamalla olemassa olevaa henkilöstöä aktiivisesti. Kaavoituksen sujuvuuden kannalta tärkeänä koetaan myös toimiva sisäinen yhteistyö maankäytön asiantuntijoiden, kunnan johdon sekä yritystoimijoiden välillä. Sen sijaan seudullista yhteistyötä kerrottiin hyödynnettävän vain vähän, sillä kaavoitus koetaan pääasiassa kuntakohtaisena omana tehtävänä.

”-- [meidän] kunta [on] ... kaupunkiseudun kehyskunta ja meillä on sitä ... kehittämisen ja kasvun painetta, [niin] ... siihen nähden ... näen, että meidän resurssit on liian pienet, että ... sekä henkilöresurssit että ... taloudesta saatavat niin kun rahalliset resurssit on suhteessa liian pienet siihen mitä ... tarvitsisi olla. -- kyllä meillä niin kun osaavaa ... työvoimaa on, mutta ... meitä vaan [on] liian vähän. -- ” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- kaavoitus on ... semmoinen missä on niin kun eniten sitä ... resurssipulaa nyt tällä hetkellä ja kyllähän se sitten heti näkyy ... kun niitä ... kaavoja ei saada ... laadittua semmoisella aikataululla mitä ollaan ehkä ajateltu jossain kaavoitusohjelmassa, niin kyllähän se sitten luo sitä niin kun ruuhkautumista siihen koko ... [maankäytön] ketjuun, että sitten ei ole niitä tonttejakaan ja ei tule tontin luovutustuloja ja ei toisaalta saada sitten rakennettua alueita. Kaikki muutkin asiat sitten vaan niin kun tavallaan venyy ja ottaa sen aikansa, että se [kaavoitus] on semmoinen iso pullonkaula. --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

Yli 50 000 asukkaan kunnat

Haastatteluissa yli 50 000 asukkaan kuntien asiantuntijoille käy ilmi, että resurssit ja osaaminen koetaan olevan pääosin hyvällä tasolla. Kaavoitus tehdään poikkeuksetta omana työnä, mikä korostaa organisaatioiden vahvaa osaamis pohjaa ja vähäistä riippuvuutta konsulteista. Vahva osaaminen nähdäänkin keskeisenä edellytyksenä kunnan kaavamonopolin turvaamiselle ja toiminnan säilyttämiselle kunnan omassa ohjauksessa. Kuitenkin henkilöstöriski ja -vaihtuvuus muodostavat rakenteellisen haavoittuvuuden.

Kaupungeissa on tyypillisesti laaja ja pätevä maankäyttöpolitiikan asiantuntijajoukko sekä vahvaa erityisosaamista niin yleis- kuin asemakaavoituksessa, kiinteistöomaisuuden hallinnassa ja maapolitiikassa yleisemmin. Organisaatioiden ikärakenne on myös tasapainoinen. Kokemuksen ja tuoreemman osaamisen yhdistelmän koetaan tukevan hyvin työn laatua.

Samalla kuitenkin todettiin, että resurssit ovat tiukasti mitoitettut erityisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, eikä organisaatioissa ole juurikaan henkilöstössä puskuria yllättäviin muutostilanteisiin. Esimerkiksi yksittäisen avainhenkilön poissaolo voi viivästyttää hankkeita merkittävästi, koska varahenkilöjärjestelyt ovat rajalliset ja tehtävät ovat vahvasti henkilöityneet laajoissa organisaatioissa. Lisäksi erässä kaupungissa on toteutettu viime vuosina sopeutusohjelma, joka on supistanut organisaatiota, kuitenkin keskeiset maapolitiikan ja kaavoituksen tehtävät on pyritty turvaamaan. Kokonaisuutena haastateltavat pitivät

osaamistilannetta vahvana ja resurssien määrää riittävänä normaaliin työkuormaan, mutta toisaalta kapasiteetin koettiin olevan haavoittuva erityisesti henkilöstöriskeille.

” -- Tota meillä on lähtökohta se, että ... ikään kuin sen kaavamonopolin pitäminen niin kun kaupungin ... omissa käsissä varmistetaan sillä, että meillä on pätevää niin kun kaavatyön ohjausta ... -- Silleen hyvä tilanne, että meillä on eri ikäisiä ihmisiä [töissä] ... -- meillä on hyvin niin kun ikärakenteellisesti sopiva tilanne ja se antaa ... aiheen ... todeta että meillä on ... riittävät resurssit ja ... niistä pidetään tällä hetkellä kiinni. -- henkilöstöä on [aiemmin] kyllä sopeutettu aika rajusti, mutta nää ... [tärkeimmät] toiminnot mitkä nyt maapolitiikkaan, kaavoitukseen ja muuhun liittyy, niin on pystytty turvaamaan siltä osin, kun se on tämän kokoiselle kaupungille sopivaa. --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- kaupungilla todella hyvä osaaminen, mutta sanotaan näin, että se on aika pitkälti myös yksittäisten henkilöiden varassa eli sitten pahimmassa tapauksessa, jos vaikka [työntekijä] lähtee tai [tulee] sairaustapaus niin kuka pystyy sitten auttamaan siinä asiassa -- pystytään ... nyt nämä pakolliset tehtävät tietenkin tekemään, mutta sitten ... kun tulee uusia lainsäädännöllisiä muutoksia ja lisätehtäviä, niin kyllähän se tarkoittaa, että se on sitten aina pois jostain muusta työstä --” (F1, yli 100 000 as. kunta.)

2.4 Kuntakoon merkitys toiminnan edellytyksissä ja riskeissä

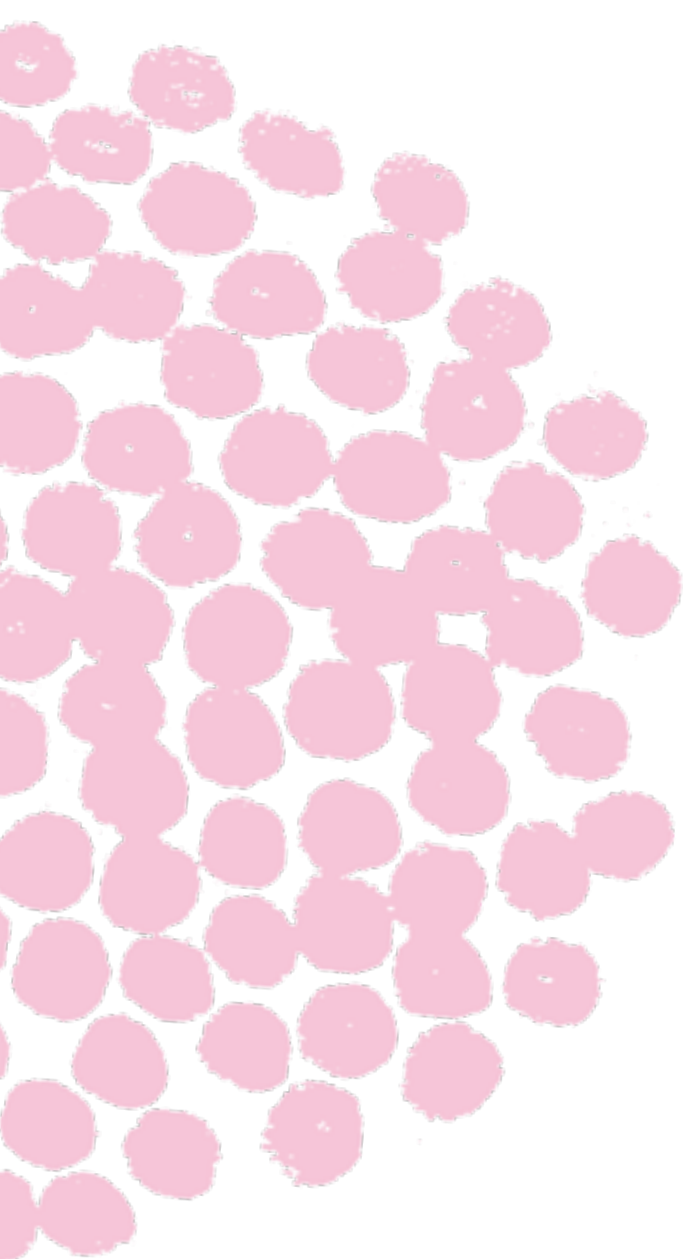
Aineiston perusteella pienissä kunnissa toimintaa määrittävät selviytymislogiikka ja rajallinen erityisosaaminen. Keskisuurissa kunnissa korostuvat työn priorisointi sekä tasapainottelu toiminnan volyymin ja niukkojen resurssien välillä. Näissä kunnissa myös paikallistuntemus nähdään keskeisenä vahvuutena. Suurissa kunnissa haasteet liittyvät enemmän resurssien joustamattomuuteen kuin varsinaiseen osaamisen puutteeseen tai määrälliseen riittämättömyyteen. Kuntien välillä toistuvana havaintona nousee esiin, että vaikka osaamisen taso on valtakunnallisesti hyvä, sen jakautuminen on epätasaista. **Myös kokemus resurssien riittävydestä vaihtelee sen mukaan, mitä käytettävissä olevalla henkilöstöllä tulisi milloinkin saada aikaan.**

Henkilöstöriski on yhteinen haaste koko kuntakentällä, mutta se ilmenee erilaisena eri kokoisissa kunnissa. **Pienissä kunnissa riski liittyy osaamisen haurauteen,** kun kaavoitustoiminta on kevyellä pohjalla ja sitä hoidetaan muiden tehtävien ohessa, eikä pysyvää asiantuntija joukkoa aina saada muodostettua. Tällöin yksittäisen työntekijän lähtö tai rajalliset mahdollisuudet perehtyä kaavoitukseen voivat lisätä toiminnan haavoittuvuutta sekä riippuvuutta ulkopuolisista konsulteista. Tämä taas saattaa johtaa tilanteisiin, joissa yhtäältä kaavoituspäätösten valmistelun laatu ja johdonmukaisuus heikkenevät ja toisaalta riski julkisen vallankäytön liukumisesta yksityiselle toimijalle kasvaa.

Keskisuurissa **kunnissa osaaminen ja resurssit ovat tasapainossa vain osittain.** Työmäärä sekä toimintaympäristön tarpeet myös vaihtelevat paljon. Kunnilla on useimmiten omaa asiantuntemusta, mutta henkilöstömäärä on paikoin liian pieni vastaamaan erityisesti kasvavien kuntien lisääntyneisiin tarpeisiin. Tämän vuoksi pullonkauloja syntyy samaan tapaan

kuin pienemmissä tai suuremmissa kunnissa, vaikkakin erilaisista syistä. Asukasmäärän kasvu ei siis automaattisesti poista toiminnan riskejä, vaan muuttaa niiden luonnetta.

Suurissa kaupungeissa osaamista ja henkilöstöresurssia on enemmän, mutta toiminnan volyymi ja tehtävien laajuus tekevät organisaatioista joustamattomampia. Vahva osaaminen nähdään tärkeänä keinona ylläpitää kunnan kaavamonopolia ja siten hillitä riippuvuutta ulkopuolisista toimijoista. Toisaalta joidenkin henkilöiden toimenkuvien roolit saattavat olla hyvin erikoistuneita ja siten kriittisiä, jolloin heidän poissaolonsa voi viivästyttää prosesseja, vaikka organisaation kokonaisresurssi olisi suuri. Suurten kuntien haavoittuvuus liittyykin ennen kaikkea kykyyn skaalata tehtäviä ja ylläpitää riittävää kapasiteettia myös ennakoimattomissa tilanteissa.



Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

ALLE 6 000 AS.

Ei suunnitelmallista se tehdään mitä eteen tulee. Tarvittaessa resurssia hankitaan ulkopuoliselta joko konsultilta tai toiselta kunnalta.

Kaikki maankäyttöönliittyvä on meillä ns. oto-asioita. Maan myynti, osto ja vuokraus asiat kuuluvat kunnanjohtajalle. Rakennustarkastajalle kuuluu kaavoitukseen liittyviä valmistelevia ja hallinnollisia tehtäviä ja tekniselle johtajalle lähinnä johtotehtäviä sekä maankäyttöjaoston esittelijän tehtäviä. Itse kaavoitus ostetaan erikseen konsulteilta.

20 001–50 000 AS.

Kaupungingeodeetti 1 htv + maankäyttöpäällikkö ehkä noin 0,3 htv + avustaja noin 0,7 htv.

Kunnan kokoon nähden kaavoituksen ja maapolitiikan henkilöstömäärä on alimitoitettu. Vaikka kunnassa laaditaan ns. maanomistajavetoisia kaavahankkeita, joita suunnittelevat maanomistajan palkkaama kaavakonsultti, niin yleisesti voidaan todeta, että maaomistajakaavojen laatiminen on työlästä sekä etenkin maankäyttösopimusten laatiminen ja niiden hyväksymisprosessit ovat hitaita, mikä taas lasketaan hidastavaksi tekijäksi kaavahankkeelle.

Maankäyttöpolitiikkaa hoitavien henkilöiden lisäksi ... [kunnassa] on toimitustuotantoon ja kiinteistörekisterin hoitoon kolme henkilöä, jotka puuttuvat ... [aiemmista] luvuista.

Kiinteistötoimi on hajautettu pitkin toimialaa: - Yhdyskuntasuunnittelun avainalueella toimii tonttitiimi, jota johtaa tonttipäällikkö (maanmittari AMK)- Maankäytön ja karttapalveluiden avainalueella johtaa maankäyttöjohtaja (maanmittari TkT)- Erillinen Hankeohjaus-tiimi toimii projektinvetäjänä pääosassa kaavahankkeita. Tiimissä on hankejohtaja (sosionomi) kaksi hankekehityspäällikköä (valtiotieteilijä, rakennusinsinööri AMK tms.). Maankäytön ja kaavoituksen osaaminen/ymmärrys on tiimissä heikolle tasolla. Hankeohjaus on esittänyt, että he johtaisivat pääosan kaavamuutoshankkeista ””talousohjattuina kärkihankkeina””, käytännössä siten, että osana työryhmää olisi yksi kaavoittaja, mutta kaupunkisuunnittelua ohjaisi alan ulkopuolinen työntekijä.

6 000–10 000 AS.

Meillä on erittäin voimakas murrosvaihe menossa tämän maankäytön suhteen ja linjaillaan paljon asioita uusiksi tällä hetkellä. Oma koulutustaustani ei suoraan tue tehtävää, mutta olen saanut koulutusta ja oppinut paljon. Osaamisen määrästä, mutta myös yleisen hiljaisuuden ja aiemman johtamistavan vuoksi pari viimevuotta ovat olleet meillä melko hiljaisia maankäytön osalta, mutta nyt on jo huomattavasti piristynyt tekeminen ja maankäytön suunnittelun tärkeyteen on herätty.

10 001–20 000 AS.

Kunnassa on maankäyttöinsinööri, DI, joka hoitaa maanhankintaa ja tontinluovutuksia. Maankäyttösopimuksia hoitaa kaavoituspäällikkö. Tontin luovutuksiin osallistuvat myös elinkeinopäällikkö (yritystontit) ja toimistopäällikkö (asuintontit).

Hyvää osaamista, mutta ei ylimääräisiä työntekijöitä.

Kaavoituksessa on yhteensä 3 hv; kaavoitusjohtaja, kaavasuunnittelija, kaavoitusavustaja. Maaomaisuudessa on yhteensä 3hv; maankäyttöpäällikkö, kaksi maankäytösihteeriä

50 001–100 000 AS.

Erittäin kapealla henkilöstöllä mennään -- sisältää väistämättä henkilöriskin.

YLI 100 000 AS.

Maanhankinta 1 henkilö. Maankäyttösopimukset 2 henkilöä. Tontin luovutukset 1 henkilö omakotitontit, 1 henkilö kerrostalotontit, 1 henkilö Y-tontit, 1 henkilö K- ja T tontit, 1 henkilö yhtiömuotoiset pientalotontit.

Monet asiat yksittäisten henkilöiden varassa. Kaupungin kokoon nähden henkilöstöä on vähän.

Maankäytön suunnittelu ja maaomaisuuden hallinta eri palvelualueilla.

Kaavoitusyksikkö on kunnassamme erillinen maapolitiikkaa hoitavaa maaomaisuusyksiköön nähden.

3 Kaavoituksen järjestämisestä ja prosessista

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella kaavoituksen järjestämisessä kunnissa on selviä kuntakokoon ja käytettävissä oleviin resursseihin liittyviä eroja. Pienissä kunnissa kaavoituksen toteutus perustuu usein hajautettuihin ratkaisuihin, joissa omaa kaavoittajaa ei välttämättä ole ja ulkopuolisten yksityisten konsulttien hyödyntäminen on runsasta. Suuremmissa kunnissa ja kaupungeissa kaavoitus on sen sijaan järjestetty systemaattisemmin osaksi kunnan omaa organisaatiota. Oma henkilöstö kantaa päävastuun kaavaprosesseista, kun taas yksityisten konsulttien rooli korostuu tilanteissa, joissa tarvitaan lisäresursseja tai erityisosaamista.

Kuntien välisessä yhteistyössä ja toiminnan organisoinnissa näyttäytyy myös vaihtelua kuntakokoluokkien välillä. Vaikka tarvetta ylikunnalliselle yhteistyölle tunnistetaan erityisesti pienissä kunnissa, käytännön yhteistyö on pääosin satunnaista ja epämuodollista. Lisäksi resurssien niukkuus sekä pienissä että suurissa kunnissa asettaa reunaehdoja yhteistyön laajentamiselle.

Kaavaprosessien sisäisessä organisoinnissa päätöksenteko jakautuu tyypillisesti eri toimielinten kesken siten, että viranhaltijoiden rooli korostuu prosessin alkuvaiheissa ja poliittisten toimielinten rooli kasvaa prosessin edetessä kohti hyväksymistä. Prosessien tarkempi muotoutuminen vaihtelee kuitenkin kuntakoon mukaan, erityisesti kunnanhallituksen ja lautakuntien roolien osalta.

Tässä luvussa tarkastellaan aluksi kaavoituksen järjestämistä kunnissa kyselyaineiston perusteella. Tämän jälkeen käsitellään ylikunnallisen viranomaisyhteistyön nykytilaa ja siihen liittyviä kokemuksia haastatteluaineiston pohjalta. Seuraavaksi tarkastellaan kaavoitusta koskevan päätöksenteon järjestämistä kaavaprosessin eri vaiheissa. Tämän jälkeen analysoidaan kaavan merkittävyyden vaikutusta prosessien kulkuun. Luvun lopussa esitellään vielä kyselyssä esiin nousseita avovastauksia, jotka täydentävät kokonaiskuvaa kaavoituksen järjestämisestä kunnissa.

3.1 Kaavoituksen järjestäminen

Hallintokyselyssä kysyttiin alle 6 000 asukkaan kunnilta, **onko heillä omaa kaavoittajaa**. Lainsäädännön mukaan tämän kokoisilla kunnilla ei ole velvoitetta omaan kaavoittajan virkaan. Suurin osa vastaajista (79 %) ilmoitti, *ettei kunnalla ole omaa kaavoittajaa*. Kunnista 16 % sen sijaan kertoi, että heillä *on oma kaavoittaja*. Huomionarvoista on, että vain kunta 5 % ilmoitti kaavoittajan olevan *yhteinen toisen kunnan kanssa*.

Kuva 9. Miten kaava-asioiden valmistelu on kunnassanne järjestetty?

Kunnan koko asukasmäärän mukaan	Kunnan oma henkilöstö	Kunnan ohjauksessa toimiva konsultti	Hanke- toimijan/ maan- omistajan konsultti	Ostopalveluna toisesta kunnasta	Yhden tai useamman kunnan kanssa yhteinen henkilökunta
Alle 6 000 (n:19)	58 %	84 %	79 %	16 %	5 %
6 000–10 000 (n:11)	82 %	82 %	36 %	9 %	0 %
10 001–20 000 (n:6)	83 %	67 %	0 %	0 %	0 %
20 001–50 000 (n:14)	100 %	50 %	50 %	0 %	0 %
50 001–100 000 (n:5)	100 %	40 %	0 %	0 %	0 %
yli 100 000 (n:6)	100 %	67 %	33 %	0 %	0 %
Kaikki kunnat (n:61)	82 %	69 %	46 %	7 %	2 %

Kuva 9 esittää kyselyn tuloksia siitä, miten kaava-asioiden valmistelu on kunnissa järjestetty. Taulukon rivit kuvaavat kuntia asukasluvun mukaan ja sarakkeet eri toteutustapoja. Prosenttiluvut kertovat, kuinka suuri osuus kyseisen kokoluokan vastanneista kunnista käyttää kutakin tapaa. Sama vastaaja on voinut valita useamman järjestämistavan.

Alle 10 000 asukkaan kuntia lukuun ottamatta kaava-asioiden valmistelun järjestämisessä suurimpana painottuu *kunnan oma henkilöstö*. Tämä vaihtoehto ei tarkoita suoraa sitä, että kunnassa olisi oma kaavoittaja vaan että kaava-asioiden valmistelusta vastaa kunnan oma työntekijä.

Kunnan ohjauksessa toimivan konsultin merkitys korostuu keskisuurissa kunnissa (10 001–50 000 as.) ja aivan erityisesti pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa, joissa osassa konsultin painoarvo on jopa kunnan omaa henkilöstöä merkittävämpi. Lisäksi *hanketoimijan/maanomistajan konsultti* painottuu huomattavana tekijänä alle 6000 asukkaan kunnissa. Konsultteja käsitellään tarkemmin luvussa 4.

Sen sijaan kaava-asioiden valmistelun toteuttaminen *ostopalveluna toisesta kunnasta* tai *yhden tai useamman kunnan kanssa yhteisenä henkilökuntana* näyttäytyy selvästi harvinaisemmalta. Näitä järjestelyjä ilmenee vain muutamissa pienissä (alle 10 000 as.) kunnissa.

3.2 Ylikunnallinen viranomaisyhteistyö kaavoituksen järjestämisessä (haastatteluista)

Haastatteluissa kartoitettiin tarkemmin ylikunnallisen viranomaisyhteistyön tilannetta kaavoituksen järjestämisessä. Yhteistyötä esiintyi kuitenkin vain satunnaisesti ja pääosin vapaamuotoisesti ilman selkeitä yhteistyörakenteita.

Muutamia yksittäisiä yhteistyö tapauksia haastatelluista pystyi tunnistamaan seuraavasti:

- **Alle 6 000 asukkaan kunta** kertoi hyväksyneensä pyynnöstä toiselle kunnalle pohjakarttoja virka-apuna ja laskuttaneensa työstä palkkion.
- **20 001–50 000 asukkaan kunnassa** oli yksittäistapauksessa palkattu henkilö toisesta kunnasta hoitamaan vuorovaikutusraporttien kokoamista ja kirjoittamista erään kaava-hankkeen osalta.
- Toinen **20 001–50 000 asukkaan kunta** on antanut pienemmille kunnille kaavakonsultointia ja apua kaavoituskatsauksen laatimisessa. Näistä pienempi kunta on maksanut korvauksen.
- **50 001–100 000 asukkaan kunta** tarjoaa palvelua, jossa heidän maankäyttöpäällikkönä hyväksyy pienempien kuntien kaavakarttoja.
- **Yli 100 000 asukkaan kunta** kertoi antavansa epämuodollista konsultointiapua, kun heiltä kysytään kokemuksia tietäntyyppisten asioiden hoidosta, mutta ei suoranaista viranomaispalvelua.

Yksi hieman strukturoidumpi yhteistyökuvio tuli kuitenkin myös esiin. Sillä eräs 6 000–10 000 asukkaan kunnan haastateltava kertoi, että heillä on yhteistyösopimus viranomaispalveluista toisen kaupungin (50 001–100 000 as.) kanssa, jolloin suurempi kaupunki toimii heidän kaavoitusviranomaisenaan.

Haastattelujen perusteella etenkin pienissä kunnissa koetaan tarvetta ja halukkuutta laajemmalle viranomaisyhteistyölle. Suurimmaksi esteeksi nousee kuitenkin se, ettei pienillä kunnilla ole riittävästi aikaa, resursseja tai osaamista palvella muiden pienten kuntien tarpeita omien tehtäviensä ohella. Samat syyt nousivat esiin myös kysyttäessä suurten kuntien mahdollisuuksista tarjota viranomaisyhteistyötä pienemmille kunnille. Toisin sanoen, vaikka isoilla kunnilla on pienempiä suuremmat resurssit, niiden kapasiteetti riittää vain oman kaavoituksen hoitamiseen. Lisäksi haastatteluissa nousi esiin näkemys, jonka mukaan kaavoitus koetaan kunnan itsehallinnon kannalta niin keskeisenä toimintona, että kunnat pyrkivät pitämään kaavoituksessa vahvasti kiinni omista intresseistään. Tämän koettiin myös rajoittavan edellytyksiä laajempaan kaavoitusyhteistyöhön.

”-- meiltä on [toisesta kunnasta] kysytty niin kun kaavoituksen liittyen, että voisitteko te ottaa ... heidänkin kunnan kaavoitusasioista sen prosessin [hoitamisen], mutta me on kyllä vastattu, että meidän resurssit ei riitä ... [siihen] että ... se vaatisi niin kun ylimääräisen viranhaltijan palauttamista [meidän kuntaan], ... [joten] on sitten suositellut, että siellä [kunnassa joka tarvitsisi apua] ... kannattaisi olla vaikka kahdella kunnalla, joissa [molemmissa] on vähemmän kaavoitusta, niin yhteinen [kaavoittaja] tai sitten semmoiselta kunnalta ostaisivat missä on resursseja --” (A2, alle 6 000 as. kunta.)

”-- kaavoittajat ollaan aika pieni porukka, niin meillä on tällaisia ... [laajemman alueen] kuntakaavoittajien tapaamisia missä voidaan keskustella sitten niin kun samalla ihmisten kanssa ja vaihtaa sitä tietoa ja pyytää ... tämä koulutusta niin kun [alueen kuntien] kaavoittajille, että sellaista yhteistyötä on, mutta että esimerkiksi yhteistä yleiskaavoitusta tai muuta [kaava] työtä ei olla tehty.

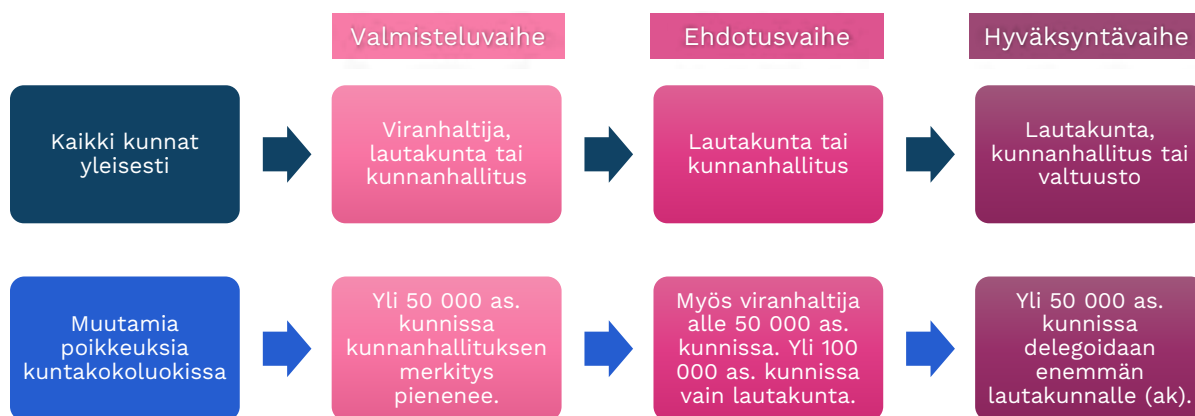
Enemmän ... on niin kun ... kaupunkiseudulla [yhdessä] tehty ... maankäyttöön liittyviä selvityksiä [kuten] asumiseen liittyviä selvityksiä, mutta varsinaista niin kun maankäyttöpoliittikkaa, ei yhdessä olla harrastettu. -- No se on ehkä se kuntien itsehallinto [syynä vahvemman yhteistyön puutteelle maankäyttöpoliitikassa], että jokainen [kunta] kuitenkin yrittää pitää niin kun omat puolensa, ... että sitten kuitenkin jokainen [kunta] tekee nää merkittävämmät hankkeet ja muut [kaavatyöt] niin kun itsenäisesti. --" (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

"-- Ei siihen [kaavoituksen viranomaispalveluiden tarjoamiseen muille kunnille] meillä ei ole mahdollisuutta [kun] ei ole resursseja, [mutta] konsultoidaan kyllä tarvittaessa aina kun ... [kunnista] kysellään kokemuksia tai miten on hoidettu tietyn tyyppisiä asioita tai muuta vastaavaa, mutta ei meillä ole mahdollisuutta muuhun. -- " (F1, yli 100 000 as. kunta.)

3.3 Kaavoitusta koskeva päätöksenteko (toimivalta)

Kysyttäessä kunnilta, **miten päätöksenteko (toimivalta) on järjestetty kaavaprosessin valmistelu-, ehdotus- ja hyväksymisvaiheissa**, ilmenee, että yleis- ja asemakaavan välillä ei ole suuria eroja. Lisäksi vastausten yleisenä linjana on, että viranhaltijoiden rooli vähenee ja valtuuston rooli kasvaa kaavaprosessin edetessä kohti hyväksymisvaihetta. Sen sijaan kuntakokojen välillä havaitaan joitakin eroja. Esimerkiksi pienissä kunnissa kunnanhallituksen rooli on merkittävämpi kaikissa kaavaprosessin vaiheissa, toisin kuin suurissa kunnissa. Seuraavaksi tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kutakin kaavaprosessin vaihetta ja niihin liittyviä havaintoja.

Kuva 10. Kaavoitusta koskeva päätöksenteko (toimivalta)



Valmisteluvaihe – vireilletulosta valmisteluvaiheen kuulemiseen

Yleisimmät valmisteluvaiheen toimijat ovat *viranhaltijat, lautakunnat ja kunnanhallitus*. Merkittävin ero liittyy kunnanhallituksen rooliin, joka on korostunut alle 6000 asukkaan kunnissa, mutta vähäinen yli 50 000 asukkaan kunnissa.

Ehdotusvaihe – kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville ja saattaminen hyväksymiskäsittelyyn

Vastausten perusteella ehdotusvaiheen käsittelijöinä toimivat useimmiten *lautakunnat ja kunnanhallitus*. Tosin alle 50 000 asukkaan kunnissa vastausvalinnoissa esiintyy myös viranhaltija. Jälleen kunnanhallituksen rooli korostuu tässä vaiheessa erityisesti pienissä alle 6 000 asukaan kunnissa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa käsittely vaihe näyttää olevan lähes yksinomaan lautakunnan vastuulla.

Hyväksymisvaihe – lopullinen hyväksymispäätös

Hyväksyntävaiheessa korostuvat *lautakunnat, kunnanhallitus ja valtuusto*. Vastausten perusteella asemakaavan delegointi lautakunnalle on yleisempää yli 50 000 asukkaan kunnissa. On kuitenkin mahdollista, että vastaajat ovat tulkinneet hyväksymisvaiheen eri tavoin. Osa on voinut ajatella hyväksymisvaiheen prosessina, jossa ennen virallista päätöksentekoa kaava käydään etukäteen esittelemässä eri instansseissa/toimielimissä.

Toimivallan delegoinnista

Lainsäädännön mukaan kunta vastaa kaavoituksesta ja kaavojen laatimisesta osana kunnallista itsehallintoa (Alueidenkäyttölaki 132/2023). Kaavoitukseen liittyvä päätöksenteko jakautuu kunnan toimielinten kesken siten, että valtuusto käyttää ylintä toimivaltaa, mutta toimivaltaa voidaan delegoida kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille (Kuntalaki 410/2015).

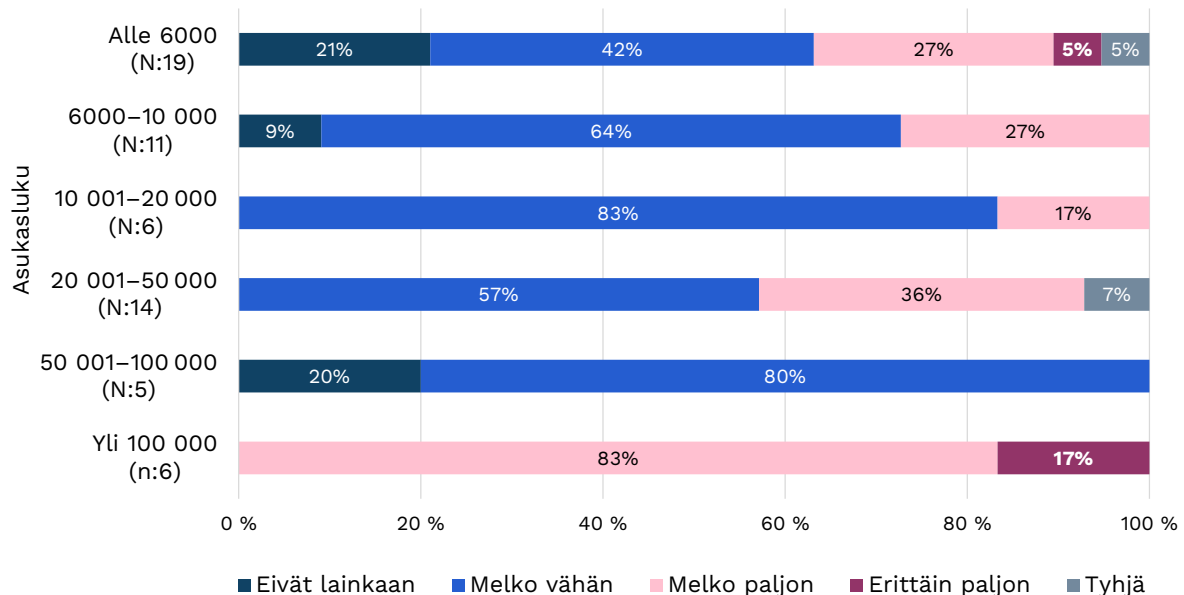
Yleiskaavan hyväksyminen kuuluu valtuustolle, kun taas asemakaavan hyväksymistoimivalta voidaan siirtää kunnanhallitukselle tai lautakunnalle (Alueidenkäyttölaki 132/2023; Kuntalaki 410/2015). Toimivallan tarkemmasta jakamisesta ja delegoinnista määrätään kunnan hallintosäännössä (Kuntalaki 410/2015). Näin ollen kaavoituksen käytännön organisointi ja päätöksentekorakenteet voivat vaihdella kuntien välillä, mikä näkyy myös kyselyaineiston tuloksissa.

3.4 Kaavan merkittävyyden vaikutus kaavaprosessiin

Kyselyssä selvitettiin eroavatko kunnan kaavaprosessit sen perusteella, kuinka merkittävä kaava on kunnan kannalta. Kysymyksellä **”Eroavatko kaavaprosessit kunnassanne kaavan merkittävyyden mukaan (riippumatta siitä, onko kyseessä asemakaava tai yleiskaava)?”** haluttiinkin ohjata vastaajia arvioimaan prosessien eroja nimenomaan kaavan merkittävyyden – ei kaavatyyppin – perusteella.

Vastausten mukaan pienissä kunnissa (alle 6 000 ja 6 000–10 000 as.) kaavaprosessien eriytyminen kaavan merkittävyyden perusteella on pääosin vähäistä. Alle 6000 asukkaan kunnissa 63 % vastaajista arvioi prosessien eroavan vain vähän tai ei lainkaan, mutta samalla 27 % koki eroja olevan melko paljon ja 5 % jopa erittäin paljon. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa tilanne on samankaltainen, sillä suurin osa (64 %) näkee eriytymisen vähäisenä, mutta 27 % kokee prosessien eroavan melko paljon.

Kuva 11. Eroavatko kaavaproessit kunnassanne kaavan merkittävyyden mukaan (riippumatta siitä, onko kyseessä asemakaava tai yleiskaava)?



Prosessien vähäinen eriytyminen korostuu myös 10 001–20 000 asukkaan kunnissa, joissa peräti 83 % vastaajista raportoi kaavaprosessien eroavan vain vähän kaavan merkittävyyden perusteella. Näiden kuntaryhmien vastaukset voivat selittyä sillä, että pienissä kunnissa vähäinen kaavoitusvolyymi ja tiiviit organisaatorakenteet todennäköisesti kaventavat tarvetta eriyttää kaavaprosesseja, jolloin ne muodostuvat luontevasti yhtenäisiksi riippumatta kaavan tyypistä tai merkittävyydestä. 20 001–50 000 asukkaan kunnissa tilanne on hieman kahtiajakoisempaa, sillä vain niukka enemmistö 57 % arvioi erojen olevan vähäistä, kun taas 36 % kokevat eroja olevan melko paljon.

Mielenkiintoinen ja osin yllättävä havainto liittyy kahteen suurimpaan kuntakokoluokkaan. 50 001–100 000 asukkaan kunnissa kaavaprosessien eriytymistä ei juuri koeta sillä 80 % vastaajista näkee erojen olevan vain vähäisiä ja 20 % ei havaitse eroja lainkaan. Tämä on huomionarvoista, sillä yleisesti voisi olettaa, että suuremmissa organisaatioissa prosessit eriytyisivät enemmän. Varsinkin kun yli 100 000 asukkaan kunnissa tilanne on täysin päinvastainen ja eriytyminen on selvästi yleisempää kuin missään muussa kuntaryhmässä. Vastaajista 83 % raportoi prosessien eroavan merkittävästi ja 17 % erittäin merkittävästi.

Ero kahdensuurimman kuntaryhmän välillä voi johtua siitä, että 50 001–100 000 asukkaan kunnissa kaavoitus on jo organisoitu systemaattisesti, mutta toiminta ei ole vielä niin mittavaa ja hajautunutta kuin kaikkein suurimmissa kaupungeissa. Erityisesti yli 100 000 asukkaan kunnissa kaavoituksen määrä ja hankkeiden monipuolisuus saattavat olla niin suuria, että prosesseja on käytännössä pakko eriyttää kaavan merkittävyyden mukaan. Toisin sanoen suuret ja strategiset kaavat voivat vaatia laajemman prosessin kuin pienet ja rutiininomaiset kaavat.

3.5 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

ALLE 6 000 AS.

Kaavoitusarkkitehti: -ohjaa konsulttia ja kaavan sisältöä -tarkastaa kaava-asiakirjat -huolehtii kaavoitusasiat listalle ja laatii listateksti -esittelee Maankäyttö- ja kaavoitustoimikunnalle säännöllisissä kokouksissa vireillä olevien kaavojen tilanteen ja ajankohtaiset maankäyttöön liittyvät asiat (Maankäyttö- ja kaavoitustoimikuntaan kuuluvat kh:n jäsenet sekä valtuuston pj. ja vpj.).

Tekninen johtaja ja rakennustarkastaja valmistelee, valitsee konsultin ja ohjaa kaavoitustyötä. Hallintosaantö: - Rakennustarkastaja: kaavoihin liittyviä valmistelutehtäviä, yhdessä kaavoitusasiantuntijan ja maankäyttöjaoston kanssa -Maankäyttöjaosto valmistelee kunnanhallituksen määräämät yleiskaavoitusta, asemakaavoitusta ja ranta-asemakaavoitusta koskevat asiat. - KH ratkaisee asiat, jotka koskevat vaikutuksiltaan vähäisiä kaavoja - Valtuusto hyväksyy kaavat KH:n esityksestä.

10 001–20 000 AS.

Juuri muuttunut hallintosääntö, vielä vähän epäselvää lautakunnan ja kunnanhallituksen roolit.

20 001–50 000 AS.

Kunnan viranomaiset ovat useita kertoja hallintosääntöstä päätettäessä pyrkineet keventämään ja suora- viivaistamaan päätöksentekoa tavoitteena nopeampi ja joustavampi käsittely tässä onnistumatta.

Lautakunnan päätäntävallassa vähäiset asemakaavamuutokset ja niitä meillä alle 10% kaavahankkeista.

Noh, kyllähän tämä on varsin jäykkä ja osin tarpeettoman moniportainen järjestelmä. On varmaan niin kaikissa kunnissa ja kaupungeissa.

YLI 100 000 AS.

Asemakaavoituksen osalta on hyväksytty tänä vuonna ns. vaatekokomalli, jossa prosessien koko voi vaihdella. Tätä ei ole vielä kertaakaan sovellettu. Prosessit ovat seuraavat: XS (vähäinen kaava), S, M ja L. Prosessi valitetaan kaavoitusohjelman yhteydessä ja ohjelma viedään aina valtuustoon asti, jossa valtuusto voi delegoida esim. hyväksymistoimivallan alas päin prosessimallin mukaisesti. Monissa kunnissa prosessi valitaan esim. rakennusoikeuden perusteella, mutta tämä tapa mahdollistaa prosessin valinnan oletetun osallistamistarpeen mukaan.

4 Konsultit kaavoituksessa

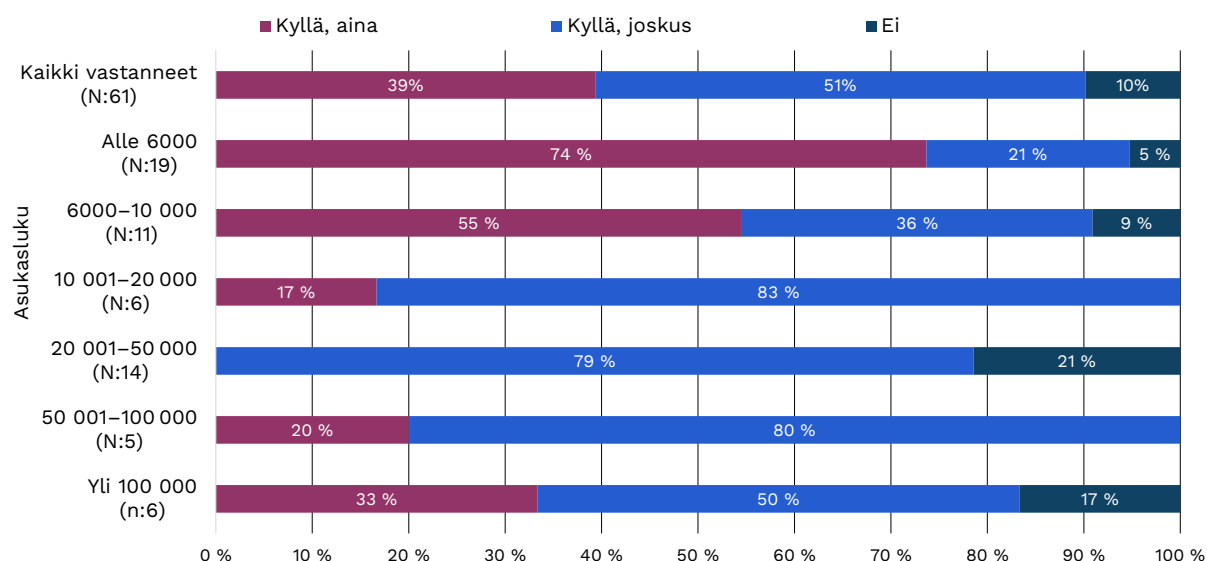
Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella kaavakonsulttien käyttö on kunnissa hyvin laajaa ja vakiintunutta, joskin sen luonne vaihtelee kunnan koon ja kasvutilanteen mukaan. Pienissä kunnissa konsultit muodostavat käytännössä keskeisen osan kaavoitusresurssia ja -toimintaa. Sen sijaan suurissa kunnissa ja kaupungeissa konsultteja käytetään pääasiassa lisäresurssina tukitehtävissä sekä erikoisosaamista vaativissa selvityksissä. Varsinaisen kaavan laatiminen tehdään suurissa kunnissa yleensä omana työnä. Kaikista kunnista vain harvat ilmoittavat, etteivät käytä kaavakonsultteja lainkaan.

Samanlainen toimintalogiikka näkyy myös tilanteissa, joissa yksityinen toimija – kuten maanomistaja – palkkaa oman konsulttinsa. Tällöin yhteistyön muotoon ja ohjaustarpeeseen vaikuttavat kunnan resurssit, asiantuntijuuden tarve ja toimintaympäristön luonne. Näissä prosesseissa kunnan roolina on ohjata ja valvoa toimintaa.

Tässä luvussa käsitellään aluksi kuntien konsulttien käyttöä kyselyvastausten perusteella. Sen jälkeen esitellään kuntien käytäntöjä konsulttien käytön budjetoinnissa. Näiden jälkeen tarkastellaan kysely- ja haastatteluaineiston pohjalta niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat konsulttien käyttöön ja budjetointiin. Tämän jälkeen haastatteluihin perustuen, tuodaan esiin myös kuntien erilaisia tapoja hankkia konsulttipalveluita. Lisäksi syvennetään konsulttien kanssa työskentelyä ja ohjaamista koskevaa tarkastelua haastateltujen kokemusten avulla. Luvun lopussa käsitellään vielä yksityisten toimijoiden käyttämiä konsultteja.

4.1 Konsulttien käyttö

Kuva 12. Onko kunnassanne tapana palkata konsultteja kaavoitukseen?



Pienissä erityisesti alle 6 000 asukkaan kunnissa, konsulttien käyttö ei ole vain yleistä vaan myös kaavoituksen peruslähtökohta. Valtaosa pienistä kunnista käyttää konsultteja joko ”aina” tai ainakin ”usein”. Vain noin viidennes ilmoittaa, ettei konsultteja käytetä lainkaan. Pienissä kunnissa ei tyypillisesti ole omaa kaavoitusorganisaatiota tai se on puutteellinen. Heikko oma resurssipohja johtaa siihen, että kaavoitusta tehdään suurelta osin yksityisten konsulttien toimesta. Haastattelut ja avovastaukset osoittavat, että hankinnat tehdään johdonmukaisesti tarjouspyyntöjen kautta, joko projektikohtaisina tilauksina tai pitkäkestoisina puitesopimuksina.

Kuntakokoluokassa 10 000–50 000 konsulttien käyttöä edelleen tapahtuu, mutta se on luonteeltaan tapauskohtaisempaa. Konsultteja hyödynnetään tässä kokoluokassa etenkin silloin, kun tarvitaan erityisosaamista tai lisäkapasiteettia työn sujuvuutta tukemaan. Sen sijaan kaavojen laatiminen on yhä useammin kunnan omissa käsissä. Näissä kunnissa konsulttien käytön ei aina koeta tuovan merkittävää lisähyötyä, koska kaavoituksen ohjaus ja päätöksenteko vaativat joka tapauksessa kunnan omia resursseja. Tämä näkyy erityisesti siinä, että ”joskus”-vastaukset ovat hallitsevia, kun taas ”aina”-vaihtoehdon osuus jää selvästi pienemmäksi.

Suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa konsulttien käyttö näyttäisi muuttuvan entistä kohdennetummaksi. Haastattelut ja kyselyvastaukset yhdessä osoittavat, että suurten kuntien kyselyssä antamat ”kyllä”- ja ”ei”-vastaukset eivät kuvaa konsulttiavun määrää, vaan sitä, miten kunta määrittelee konsultin palkkaamisen kaavoitukseen. Osa suurista kunnista on valinnut vaihtoehdon ”kyllä aina” tarkoittaen sillä konsultin käyttöä lähes aina tukitehtävissä, kuten selvitysten laadinnassa, mutta ei varsinaisessa kaavan laatimisessa. Tämä tulkinta tarkentui haastatteluissa. Toisaalta yksi suuri kunta on valinnut vaihtoehdon ”ei” samasta syystä, eli kaavan tuottaminen on tehty kokonaan omana työnä, mutta konsultti on ollut mukana selvityksissä ja muussa taustatyössä. Tämä käy ilmi kyselyn tarkentavasta avovastauksesta, jossa vastaaja selittää asian.

Näiden havaintojen perusteella suurten kaupunkien vastaukset ”kyllä” ja ”ei” näyttävät käytännössä viittaavan samaan toimintatapaan. Näin ollen voidaan todeta, että suurissa kaupungeissa konsultteja käytetään ensisijaisesti selvityksiin, vaikutusten arviointeihin ja muuhun kaavoitusta tukevaan asiantuntijatyöhön, kun taas itse kaavojen laatiminen tapahtuu pääosin kaupungin omana työnä. Haastatteluiden ja kyselyn avovastausten perusteella syy tällaiselle toiminnalle on se, että kaupungin oma osaaminen ja resurssit nähdään riittävinä kattamaan itse kaavojen laatimisen tarpeet. Lisäksi suurissa kaupungeissa konsulttien merkittävämmän käytön ei koettaisi tuottavan lisäarvoa varsinaisen kaavan tekemiseen.

Kyselyn vastaukset konsulttien käytöstä eri kaavatyypeissä vahvistavat aiempaa kokonaiskuvaa. Yleiskaavoissa konsulttien hyödyntäminen on hyvin yleistä alle 20 000 asukkaan kunnissa, joissa yleiskaavoja tehdään usein lähes kokonaan konsulttivetoisesti. Asemakaavoissa konsulttien käyttö ei ole yhtä yleistä, mutta edelleen merkittävää erityisesti alle 20 000 asukkaan kunnissa. Suuremmissa yli 20 000 asukkaan kunnissa asema- ja yleiskaavojen laadinta on lähes poikkeuksetta omaa työtä. Viitesuunnittelussa konsulttien käyttö on

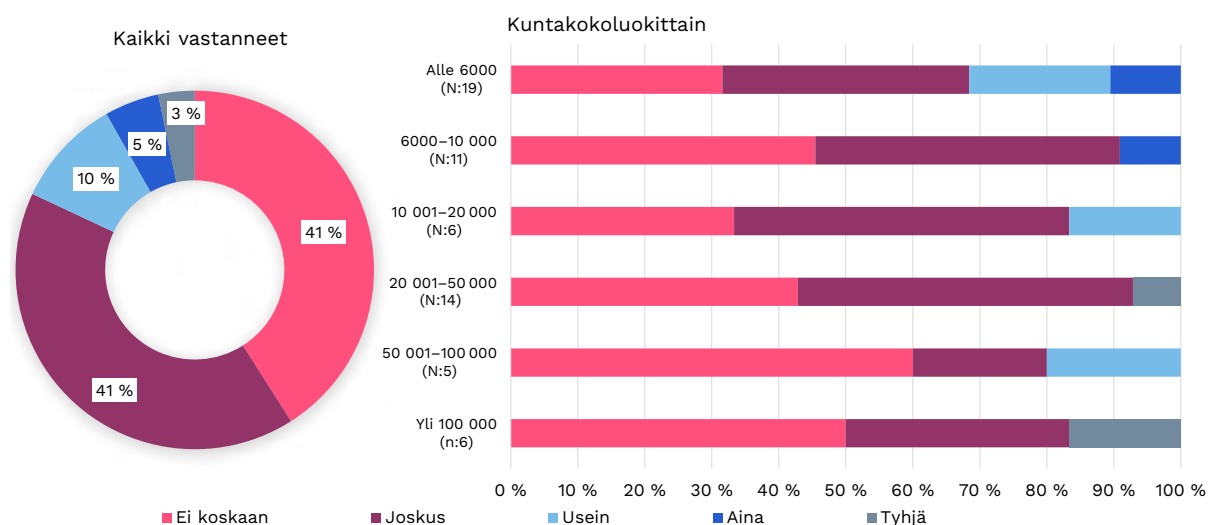
vähäistä kaikissa kuntakokoluokissa, mutta hieman yleisempää alle 10 000 asukkaan kunnissa.

Kunnan palkkaamien konsulttien käyttö maanomistajien kaavoissa

Kuva 13 esittää, kuinka usein kunnat palkkaavat konsultteja tekemään maanomistajien kaavoja. Tarkastelu on esitetty sekä kaikkien vastaajien tasolla että kuntakokoluokittain. **Kaikkien vastaajien** tasolla tarkasteltuna konsulttien käyttö ei ole yleinen toimintatapa. Vastaajista 41 % ilmoittaa, ettei konsultteja palkata koskaan. Yhtä suuri osuus (41 %) ilmoittaa myös, että konsultteja käytetään vain ”joskus”. Sen sijaan konsulttien säännöllinen käyttö (”usein” 10 % tai ”aina” 5 %) on selvästi harvinaisempaa.

Kuntakokoluokkien tarkastelu osoittaa, että konsulttien käyttö on jonkin verran yleisempää pienissä kunnissa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa konsulttien käyttö jakautuu useammin ”ei koskaan”, ”joskus” ja ”usein” -vastauksiin. Lisäksi ”aina”-vastauksia esiintyy muutama. 6 000–50 000 asukkaan kuntakokoluokissa ”ei koskaan” ja ”joskus” -vastauksia on lähes yhtä paljon. Sen sijaan yli 50 000 asukkaan kunnissa konsulttien käyttö on selvästi harvinaisempaa, sillä vastaukset painottuvat ”ei koskaan” -vaihtoehtoon.

Kuva 13. Miten usein kuntasi palkkaa konsultteja tekemään maanomistajien kaavoja?



4.2 Konsulttien budjetointi

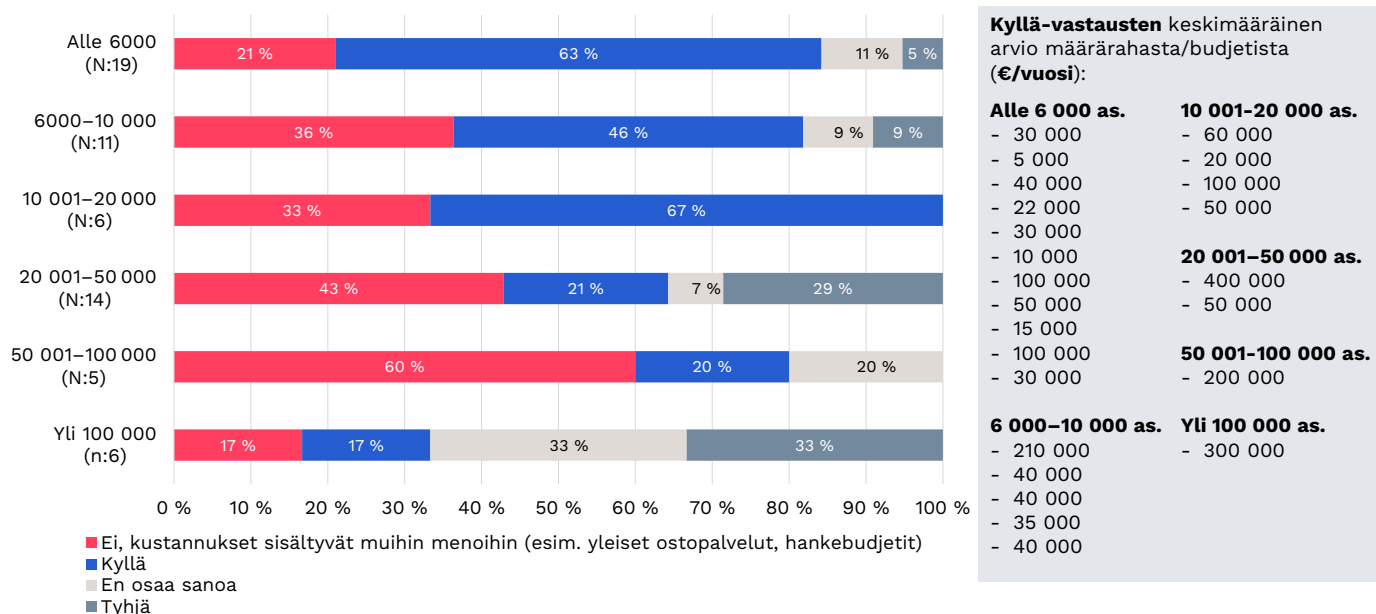
Kysely osoittaa, että kuntien käytännöt kaavakonsultteihin varatun rahan suhteen vaihtelevat osin kuntakoon mukaan. Alle 20 000 asukkaan kunnissa – ja erityisesti alle 6 000 asukkaan kunnissa – konsulttien käyttö on useimmiten eroteltu omaksi budjettikohdaksi. Näissä kunnissa budjettien taso on tyypillisesti maltillinen, noin 20 000–60 000 euroa

vuodessa. Osa pienistä kunnista ilmoittaa kuitenkin käyttävänsä selvästi tätä suurempia summia, noin 100 000 eurosta aina hieman yli 200 000 euroon. Pienempi osa tämän kokoluokan kunnista on vastannut, että konsulttikustannukset sisältyvät yleisiin ostopalveluihin tai hankekohtaisiin budjetteihin.

Keskisuuret ja suuret (20 001–100 000 as.) kunnat sisällyttävät konsulttien kustannukset yleisemmin muihin menokategorioihin. Pieni osa tämän ryhmän kunnista ilmoittaa kuitenkin, että konsulttikuluilla on oma määräraha tai budjettikohta. Näissä tapauksissa summat ovat suurempia kuin pienemmissä kunnissa, vaihdellen noin 50 000–450 000 euron välillä vuodessa.

Yli 100 000 asukkaan kaupungeista ei ole mahdollista tehdä pitkälle meneviä arvioita. Suurin osa vastaajista ei osannut sanoa tai oli jättänyt kysymyksen tyhjäksi. Yksi vastaajista ilmoitti, että kustannukset sisältyvät muihin menoihin. Toinen vastaaja puolestaan kertoi, että konsultteja varten on varattu oma määräraha tai budjettikohta, jonka keskimääräinen suuruus on 300 000 euroa vuodessa.

Kuva 14. Onko kunnassanne kaavakonsulttien käyttöön varattu erillinen määräraha tai budjettikohta?



4.3 Konsulttien käyttöä ja budjetointia määrittävät tekijät

Kokonaisuutena katsottuna haastattelu- ja kyselyaineisto osoittaa, että kuntakokojen välillä on nähtävissä osin rakenteellinen ero konsulttien käytössä. Pienissä alle 6000 asukkaan kunnissa ei ole velvoitetta omalle kaavoittajalle, eikä niissä useinkaan ole mahdollisuutta ylläpitää laaja-alaista kaavoituksen erityisosaamista. Tämä tekee konsulttien käytöstä rakenteellisesti välttämätöntä. Suurissa kunnissa taas varsinainen kaavoitustyö hoidetaan pääasiassa omana työnä, jolloin konsultteja hyödynnetään lähinnä täydentävissä asiantun-

tijatehtävissä. Sama logiikka on havaittavissa konsulttien hyödyntämisessä maanomistajien kaavoissa, sillä toimintatapa nousee esille lähinnä pienemmissä kunnissa.

Konsulttien käytön vaihtelu kuvaa osaltaan myös kuntien laajempia resursoinnin eroja sekä sitä, että kaavoituksen osaamistarpeisiin vastataan eri tavoin kunnan koon ja toimintaympäristön mukaan. Aineisto viittaa siihen, että konsulttien käyttö toimii monissa kunnissa joustavana keinona täydentää tai järjestää kunnan omaa kaavoituskapasiteettia. Samaan tapaan konsulttien hyödyntäminen maanomistajien kaavoissa näyttäytyy pikemminkin täydentävänä ja tilannekohtaisena käytäntönä.

Ylipäätään konsulttien rooli ja toimintavapaus näyttäisivät kuitenkin riippuvan viime kädessä kunnan omasta kaavoitusosaamisesta ja strategisista linjauksista. Näiden tekijöiden perusteella määräytyy lopulta se, kuinka paljon vastuuta ja itsenäistä harkintaa konsultille annetaan.

Konsulttirahojen budjetoitikäytännöt näyttäytyvät johdonmukaisina suhteessa eri kuntakokojen kaavoituksen toimintatapoihin. Pienten kuntien käytännöt heijastavat aiemmin kuvattua toimintamallia, jossa kaavakonsultit ovat keskeisessä roolissa kaavoituksen toteuttamisessa. Tätä taustaa vasten budjetoitivistaukset voidaan tulkita siten, että konsultteja varten etukäteen varatut määrärahat toimivat kunnissa eräänlaisena henkilöstömenoihin rinnastettavana järjestelynä.

Vastaavasti suurissa kunnissa se, että konsulttien kustannukset sisällytetään muihin menokategorioihin – kuten yleisiin ostopalveluihin tai hankekohtaisiin budjetteihin – on linjassa aiemmin havaitun toimintatavan kanssa. Suurissa kunnissa konsultteja hyödynnetään projektimaisesti erityisesti selvityksiin, vaikutusarviointeihin ja muihin kaavoitusta tukeviin asiantuntijatehtäviin. Tällöin kulut syntyvät pääasiassa yksittäisten hankkeiden yhteydessä.

4.4 Konsulttien hankinta (haastatteluista)

Alle 6 000 asukkaan kunnat

Haastatteluiden perusteella alle 6 000 asukkaan kunnissa konsulttien hankintakäytännöt vaihtelevat. Osa haastatteluista kertoi, että konsulttisuhteet perustuvat aiemmin solmittuihin pitkäkestoiisiin puitesopimuksiin, jolloin konsulttia voidaan hyödyntää ilman erillisiä hankekohtaisia kilpailutuksia. Toisaalta eräs haastateltava kertoi, että heidän kunnassaan konsultit kilpailutetaan aina tarpeen mukaan hankekohtaisesti, eikä puitesopimuksia ole nähty tarpeelliseksi.

”-- Niitä [konsultteja] ei hankekohtaisesti ole kilpailutettu. ... en siitä ihan tarkalleen ole tietoinen, että mikä se on se sopimus [sisällöltään], mikä [erään tietyn konsultin] kanssa on, mutta se on tehty aikanaan ja se aika lailla automaattisesti ... nyt tällä hetkellä ollut tuota hänelle [konsultille] tai sen yritykselle ... resursoituna meidän kaavoitus -- ” (A1.)

”-- Puitesopimukseen ei ole menty, että kyllä nuo hankekohtaisia [konsulttikilpailutuksia on]. --” (A2.)

6 000–20 000 asukkaan kunnat

Kuntakokoluokan 6 000–20 000 asiantuntijoiden haastatteluista kävi ilmi, että suurin osa kilpailuttaa konsultit hankekohtaisesti, eikä puitesopimuksia ole käytössä. Haastateltavien mukaan hankekohtainen kilpailutus mahdollistaa sen, että tarjouksia voidaan pyytää sel-laisilta toimijoilta, joilla on kyseisen kaavahankkeen toteuttamiseen tarvittavaa erityisosaamista ja soveltuvuutta. Menettely perustuu siihen, että tarjouskilpailuun valittavat konsultit rajataan hankinnan kohteen kannalta olennaisten osaamis- ja kokemuskriteerien perusteella.

Kyseisen kuntaryhmän haastatteluista vain yksi haastateltava kertoi kunnan hyödyntävän pääasiassa pidempiaikaisia puitesopimuksia. Näin kunnassa koetaan varmistettavan kaavoituspalveluiden saatavuus usean vuoden ajaksi. Toisaalta kyseinen kunta käyttää lisäksi myös erillisiä kilpailutuksia tiettyihin selvityksiin, kuten luonto- ja arkeologisiin kartoituksiin. Tässä kyse on pienhankinnoista ja kustannuksiltaan vähäisistä tehtävistä, joissa kevyempi kilpailutusmenettely on tarkoituksenmukainen.

”-- No meillä [kunnassa] on [osa] kaavoitus [palveluista] kilpailutettu ... pidempiaikaisella puitesopimuksella ... -- mutta sitten niin kun ... erilaisia selvityksiä mitä tehdään ... esimerkiksi luonto- ja arkeologisia selvityksiä ja tämän tyyppisiä juttuja niin niissä tehdään ... ihan hankintalain mukaiset [hankekohtaiset] kilpailutukset sitten, että meidän [oma] kaavoittaja pyytää tarjouksia ja ne on kuitenkin summaltaan sitten ... pieniä --” (B1, 6 000–10 000 as. kunta.)

”-- ei ole puitesopimuskumppaneita vaan ihan hankekohtaisesti kilpailutettu. --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- ei käytetä puitesopimuksia vaan oikeastaan niin kuin aina ... hankekohtaista [hankintaa] ... -- kohteesta riippuen, niin me voidaan lähettää niin kun tietyille konsultille niitä tarjouksia, että meillä ei ... kaikki hankkeet on niin suuri, että me käytettäisiin ... [laajaa hankintaa] menettelyä vaan ... laitetaan suoraan ... [muutamalle] konsultille ja pyydetään niiltä ... tarjoukset ja me vähän tiedetään, että ... joillakin toimistoilla on tiettyä osaamista tiettyihin asioihin ... niin ei sitten miltään pienemmiltä toimistoilta välttämättä kaikkia kaavoja sitten kysytäkään [kilpailutukseen] -- ” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

Yli 50 000 asukkaan kunnat

Haastatteluiden perusteella yli 50 000 asukkaan kunnissa kaavoituksen konsulttipalvelut perustuvat pääsääntöisesti pitkäkestoisiin puitesopimuksiin. Haastateltavat kuvasivat, että puitesopimukset kilpailutetaan yleensä useiksi vuosiksi kerrallaan ja niitä tehdään useille eri toimistoille. Näin kaupungilla on samanaikaisesti käytössään laaja joukko eri osaamisalueen konsulttikumppaneita. Haastattelujen mukaan konsulttien tehtävät monesti jaotellaankin useisiin erillisiin osa-alueisiin, minkä ansiosta kuhunkin kaavaan on helppo valita palveluntuottaja, jolla on kulloinkin tarvittavaa erityisosaamista tiettyjen selvitysten tekemiseen.

Suurissa kaupungeissa tällaista puitesopimusten kautta tilaamista pidettiin selkeänä ja toimintaa sujuvoittavana menettelytapana. Sopimuskonsulteilta voidaan pyytää tarjouksia suoraan ilman erillistä kilpailutusta, mikä haastateltavien mukaan nopeuttaa hankkeiden käynnistämistä ja vähentää hallinnollista työtä. Lisäksi haastatteluissa todettiin, että toisinaan myös hankekohtaisia kilpailutuksia hyödynnetään tilanteissa, joissa esimerkiksi tarvittavaa erityisosaamista ei löydy voimassa olevien puitesopimusten piiristä.

”-- Meillä [kunnalla] on [pidempiaikaiset] puitesopimuskonsultit käytössä. --” (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- meillähän [kaupungilla] on tota puitesopimukset eri konsulttien kanssa. Missä on ... [useaan] eri osa-alueeseen jaettu niitä erityyppisiä tehtäviä ... [että] heidän kanssaan toimitaan niin ... [että] kaupunkihan tilaa silloin nää selvitykset [heiltä puitesopimuskonsulteilta] niin on ihan selkeätä [tämä], että miten toimitaan. --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

Konsulttihankeintojen variaatioista ja taustatekijöistä

Kuntien kaavoituksen konsulttihankeinnoina näkyy aineiston perusteella erilaisia toimintatapoja, joihin vaikuttavat muun muassa kunnan koko, kaavoituksen määrä, organisaation rakenne ja käytössä olevat resurssit. Haastattelut eivät anna kattavaa kuvaa kaikkien kuntakokoluokkien osalta, sillä esimerkiksi 20 001–50 000 asukkaan kuntien haastatteluista ei saatu selkeästi esille hankintamenettelyä. Tätä voi osittain selittää kyselyaineistosta nähtävä havainto, jonka mukaan konsulttien käyttö ei tämän kuntaryhmän vastausten perusteella ole yhtä keskeistä kuin muissa kuntaryhmissä.

Joka tapauksessa haastattelut antavat osviittaa siitä, että pienemmät kunnat käyttäisivät tyypillisemmin hankekohtaisia kilpailutuksia, kun taas suuremmat kunnat ja kaupungit pitkäkestoisia puitesopimuksia. Poikkeuksena näyttäytyvät alle 6000 asukkaan kunnat, joiden osalta haastattelut antavat viitteitä, että kyseisessä kuntaryhmässä konsulttien hankintatavat vaihtelevat muita kuntaryhmiä enemmän. Näiltä kunnilta laki ei edellytä omaa kaavoittajaa, jolloin kunnassa ei välttämättä ole vakiintunutta viranhaltijarakennetta kaavoituksen järjestämiselle. Tällöin kaavoitus hoidetaan kokonaan ulkopuolisena ostopalveluna, mikä voi osaltaan selittää kuntaryhmän sisäistä vaihtelua hankintamenettelyissä.

Kun aineiston tarkastelua siirtää yksittäisistä kuntaryhmistä hankinnan taustaperusteisiin, voidaan havaita, että eri hankintatavoilla tavoitellaan pitkälti samoja asioita. Kunnat pyrkivät hallitsemaan kustannuksia, varmistamaan tarkoituksenmukaisen osaamisen ja sujuvoittamaan kaavaprosessia. Toisaalta hankintatapojen välillä ilmenee myös käytännön eroja.

Hankekohtainen menettely vaikuttaa mahdollistavan konsultin valinnan tapauskohtaisesti sekä hankintaprosessin mitoittamisen kaavatyön kokoon ja tarpeisiin nähden. Esimerkiksi kunnissa, joissa kaavoitushankkeita on vähän, laajojen puitesopimusjärjestelyjen laatiminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Tällöin yksittäisiin hankintoihin perustuva menettely voi olla käytännöllinen ja tarkoituksenmukaisempi ratkaisu.

Puitesopimukset taas näyttäisivät tuovan ennakoitavuutta ja selkeyttä kaavoituksen toteutukseen. Niiden kautta kunnalla on varmistettuna käyttöönsä laajempi joukko erityisosaimista, jota voidaan hyödyntää joustavasti kaavahankkeiden eri vaiheissa. Erityisesti suurissa kaupungeissa puitesopimuksia laaditaan useiden konsulttitoimistojen kanssa. Lisäksi tehtävät jaotellaan eri osa-alueisiin – kuten luontoselvityksiin, liikennesuunnitteluun, kaupunkisuunnitteluun ja arkkitehtisuunnitteluun – jolloin kuhunkin tehtävään voidaan valita siihen erikoistunut konsulttipalveluntuottaja. Näin helpotetaan laajaan kaavoitusvolyyymiin vastaamista sekä niihin liittyvien selvitystarpeiden hallintaa.

4.5 Kokemukset konsulttien työskentelystä ja ohjaustarpeesta (haastatteluista)

Alle 6 000 asukkaan kunnat

Haastatteluissa alle 6000 asukkaan kunnat toivat esille useita keskeisiä havaintoja konsulttien käytöstä kaavoituksessa. Kuntien näkemyksen mukaan konsultteja on johdettava selkeästi, jotta kaavoitus etenee kunnan oman tahtotilan mukaisesti. Ilman riittävää ohjausta nähdään riskinä, että konsultti alkaa ohjata prosessia tilaajan puolesta, mikä voi johtaa tavoitteiden hämärtymiseen. Konsulttien ohjauksessa korostuivat erityisesti tarkasti laadittu toimeksianto, aktiivinen vuoropuhelu sekä riittävä kunnan viranhaltijoiden antama ohjaus. Näiden merkitys kasvaa erityisesti silloin, kun konsultilla on samanaikaisesti useita hankkeita työn alla.

Kunnat kertoivat kokemuksistaan, joiden mukaan konsulttien osaaminen vaihtelee. Yhteistyöhön ja työn sujuvuuteen vaikuttaa myönteisesti se, että konsultilla on hyvä paikallistuntemus. Tällöin konsultti ymmärtää paremmin kaavoihin liittyvät paikalliset rajoitteet ja osaa huomioida ne suunnittelussa. Haastatteluissa todettiin myös, että yleisesti yhteistyö on hyvää. Haasteita syntyy lähinnä silloin, kun kunnan alkuperäinen toimeksianto on puutteellinen tai prosessin aikana ilmenee uusia yllättäviä reunaehdoja. Tällaiset tilanteet lisäävät ohjauksen tarvetta ja voivat pitkittää kaavahankkeiden aikatauluja.

Kuntien kokemusten mukaan sekä pienet että suuret toimistot koetaan toimiviksi, mutta niiden vahvuudet vaihtelevat hankkeen laajuuden mukaan. Suuret toimistot tarjoavat laaja-alaista asiantuntemusta monimutkaisiin hankkeisiin. Sen sijaan pienet toimijat voivat olla ketteriä ja tuntea paikalliset olosuhteet paremmin.

” -- Konsultteja vahvasti käytetään. -- No meillä on sekä että [isoja ja pieniä konsulttifirmoja käytössä]. Silloin jos isosta yleiskaavamuutoksesta kysymys niin ... syytä valita näitä isoja konsulttitoimistoja, joilla on monen toimialan ... ammattitaitoa ... sen konsulttitoimiston sisällä. Mutta käytämme myös ... asemakaava muutoksissa pienempiä [konsulttitoimistoja], ... joilla hyvä paikallistuntemus ja tuntevat [kunnan työntekijöitä] ... [ja ovat] olleet hyväksi havaittuja. --” (A2.)

6 000–10 000 asukkaan kunnat

Kuntakokoluokan 6000–10 000 haastatteluissa korostui myös, että konsulttien kaavoitus- hankkeiden onnistuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä ja selkeästi määriteltyjä lähtötietoja kunnan puolelta. Monilla kunnilla on pitkään jatkuneita yhteistyösuhteita konsultteihin, mikä helpottaa yhteisen toimintakulttuurin ymmärtämistä ja sujuvoittaa vuorovaikutusta. Konsulttien toiminta ja työn laatu koettiin myös pääosin ammattitaitoiseksi.

Haastatteluissa todettiin myös, että kunnan omassa kaavatyössä sisäinen vuoropuhelu on luonteva ja jatkuva osa prosessia, kun taas konsultin kanssa näkemyksiä joudutaan usein toistamaan ja tarkentamaan useasta suunnasta. Erityisesti epävarmoissa, strategisissa tai laaja-alaisissa kaavahankkeissa kunnat kokevat käyttävänsä ohjaukseen enemmän aikaa kuin silloin, kun työ tehdään omana valmisteluna.

Haastatteluissa nousi esiin myös esimerkkejä siitä, kuinka kuntien rooli paikallisen tahtotilan esilletuomisessa korostuu erityisesti suuremmissa yleiskaavoissa. Yksi kunta kuvasi toimintatapaa, jossa sidosryhmät tuodaan mukaan prosessiin jo ennen vireilletuloa, jotta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa saadaan selkeät tavoitteet ja paikalliset reunaehdot muodostettua. Vasta tämän jälkeen konsultti otetaan hankkeeseen mukaan. Ennakkotyön katsottiin vähentävän väärinymmärrysten riskiä, helpottavan yhteisen näkemyksen muodostamista sekä kirkastavan tavoitteita, joita konsultin tulee noudattaa. Samalla sen koettiin vahvistavan kaavoitustyön sosiaalista toimilupaa.

”No kyllä näissä [konsultilla teetetävissä] yleiskaavavoissa ... meillä on ... vahva [pyrkimys] ... että me [kunta] osataan hyvin kertoa ne tavoitteet [konsultille] -- meillä on tuota ihan alusta asti ... siinä [eräessä kaavaprosessissa] niin kun sidosryhmät ollut mukana ... on jo kuultu niin kun ennen vireille tuloa [sidosryhmiä] ... [eli] ne on niin kun yhdessä ne reunaehdot ja muut luotu ennen kun on lähdetty kilpailuttamaan [konsulttia] ... tällöisissä laajemmissa hankkeissa -- lähtötilanteesta ... ei voi [koskaan] niin kun liikaa antaa tietoa ja ... aikaa sille, että pääsee ... siihen synergiaan [konsultin kanssa], ... että mihin suuntaan ollaan menossa --” (B2.)

10 001–50 000 asukkaan kunnat

Haastatteluissa 10 001–50 000 asukkaan kuntien asiantuntijat kuvasivat konsulttien kanssa työskentelyn selvästi raskaammaksi ja vähemmän joustavaksi verrattuna kunnan oman kaavoittajan tekemään työhön. Kuntien mukaan silloin, kun oma kaavoittaja työskentelee kunnan organisaation sisällä, vuorovaikutus, vaihtoehtojen tarkastelu ja luova visiointi etenevät jouhevammin ja reaktiot ovat nopeampia. Yksityisten konsulttien kanssa tehtävän yhteistyön kerrottiin tapahtuvan pääosin puhelinten ja sähköpostien välityksellä. Haastattelujen perusteella tämä koetaan rajoittuneena ja pistemäisenä vuorovaikutuksena, joka hidastaa prosessia, etäännyttää konsulttia kunnan toiminnasta sekä heikentää yhteistä visiointia ja luovaa työskentelyä.

Kunnat kuvasivat konsulttityötä työllistäväksi ja aikaa vieväksi erityisesti siksi, että kunnan on selitettävä tavoitteensa perusteellisesti ja usein toistettava niitä, jotta konsultilla olisi

mahdollisuus ymmärtää paikalliset erityispiirteet. Tämän vuoksi mm. tilanteissa, joissa konsulttia käytetään koko kaavan tuottamisessa, kunnat pyrkivät tekemään mahdollisimman suuren osan kaavan pohjatyöstä itse. Konsultin rooli nähtiin tällöin pikemminkin teknisenä piirtäjänä, jolle kunta tuottaa selkeän rungon ja valmiit reunaehdot. Haastatteluissa myös todettiin, että pitkäkestoinen yhteistyösuhde konsultin kanssa helpottaa ohjausta ja vähentää väärinymmärryksiä. Useimmiten konsulttien kanssa työskentely koettiin kuitenkin toimivaksi ja heidän työnsä lopputuloksia pidettiin onnistuneina.

Poliittisesti herkissä hankkeissa tai uusille alueille suuntautuviissa suunnitelmissa kunnat kuitenkin pitivät omaa kaavoittajaa parempana vaihtoehtona. Oman kaavoittajan katsottiin olevan tiiviimmin mukana keskusteluissa, ymmärtävän paikalliset tavoitteet ja poliittisen ilmapiirin sekä seikat, joita vaaditaan kaavan hyväksyttävyydelle. Konsulttien toimittama materiaali koettiin myös riskialttiiksi siksi, että mikäli kaava ei vastaa kunnanhallituksen tai valtuuston tahtotilaa, voi osa valmistelutyöstä käytännössä valua hukkaan.

Toisaalta kunnissa tunnistettiin myös tilanteita, joissa konsultista on selkeää hyötyä. Haastattelujen mukaan kunnan omia selvityksiä saatetaan päätöksenteossa pitää herkemmin poliittisesti värittyinä. Tämän vuoksi ulkopuolisella konsultilla teetetyn kaavaselvitykset koettiin arvokkaiksi, sillä niiden katsottiin edustavan paremmin puolueettomuutta.

”-- Konsultti on yleensä niin kun kaukana ja yhteydenpito puhelimella tai sähköpostilla, niin se jo rajaa sitten ... sellaista ... visiointia ja ... luovuutta mitä ehkä ... siinä lähikontaktissa olevan [oman] kaavoittajan kanssa pystytään tekemään. -- se on myös yksi syy ... miksi me ei ole konsultilta tilattu, että oon kokenut sen ... vievän paljon aikaa ja ... haasteellisempaa kun konsultilta tilaat... -- sekin vaikuttaa että ... paikallistuntemus ... yleensä konsulteilla aika huono. --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- Esimerkiksi nääkin konsultit kenen kanssa tehdään niin niiden kanssahan on jo pitkä suhde, että tavallaan ... siinä syntyy ... sitä yhteistä näkemystä ... asioista. -- kyllä se konsultti [tietää että] kenen leipää syöt, sen lauluja laulat, että kyllä se konsultti lähtee myöskin sitten tavallaan niin kun kunnan tavoitteita ... noudattamaan, että ei ... [ole] tullut koskaan semmoista ristiriitaa, että olisi pitänyt konsultin kanssa ruveta ... [painimaan]. Sitten tietysti kunnan tahto se [on] kyllä sanottu ja muistutettu siitä, että me [kunta] ollaan se tilaaja. --” (C2, 10 01–20 000 as. kunta.)

”-- Siinä [konsultin tekemässä selvityksessä] on semmoinen hyvä puoli, että konsultti koetaan puolueettomaksi selvityksen tekijäksi, että jos meillä taas tehdään virkatyönä selvityksiä, niin siinä kuitenkin tulee se semmoinen ajatus [päättökentekijöillä], että onko ... [kunnan omaa] selvityksen tekijää ohjattu johonkin suuntaan. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

Yli 50 000 asukkaan kunnat

Haastatteluissa asiantuntijat yli 50 000 asukkaan kunnista kuvasivat, että konsulttien käyttäminen laajemmin osana kaavoitusprosessia on usein työlästä ja aikataulujen näkökulmasta riskialtista, erityisesti silloin kun konsultti toimii työn keskeisenä toteuttajana. Kaupungit

kokivat, että konsulttien alkuperäiset aikataulut muuttuvat helposti, mikä aiheuttaa haasteita kokonaisuuden hallinnalle. Tämän nähtiin vaikeuttavan kaavatyön suunnittelua ja lisäävän epävarmuutta prosessien etenemiselle. Lisäksi todettiin, että kunnan omat aikataulutarpeet ja sopivien konsulttien saatavuus eivät aina kohtaa.

Kaupungit kertoivat myös kokevansa, että ne joutuvat joka tapauksessa hoitamaan merkittävän osan valmisteluvaiheen työmäärästä itse, kuten hankintaneuvottelut, sopimusvalmistelun, kustannusvastuukysymykset ja sisäiset päätöksentekoprosessit. Tämän seurauksena ulkoistamisen hyödyt näyttäytyvät rajallisina. Haastatteluissa korostettiin, että kunnalla tulee säilyä selkeä ohjausote varsinkin silloin, kun konsultti laatii koko kaavan. Toisin sanoen konsultti toimii toteuttajana, mutta suunnittelun periaatteet, linjaukset ja poliittisesti hyväksyttävä suunta määritellään kunnassa. Tämän vuoksi kunnat pohtivat aktiivisesti, mihin tehtäviin konsultin käyttö on aidosti tarkoituksenmukaista. Erityisesti suuret kaupungit korostivat, että konsulttien hyödyntäminen on järkevintä lähinnä erilaisten selvitysten teettämisessä.

Haastatteluissa nousi esiin myös huoli konsulttien tuotosten yhdenmukaisuudesta ja paikalliseen kontekstiin sovittamisesta. Haastateltavat kertoivat, että tuotoksissa esiintyy toisinaan liiallista universaalien mallien käyttöä ilman riittävää soveltamista kohdealueen erityispiirteisiin. Vaikka suurten toimistojen tuotosten koettiin yleisesti olevan laadukkaita, niissä kerrottiin havaittavan ajoittain huolimattomuusvirheitä tai muita epäilyttäviä piirteitä, kuten aiemmista kaavoitustöistä kopioituja selostustekstejä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että konsulttien työn laatuun vaikuttaa paljon hankkeen vaativuus.

Suurten kaupunkien haastatteluissa korostui lisäksi tarve varmistaa, että konsulttien tuottamat selvitykset ja suunnitelmat vastaavat kaupungin omia laatutasoja ja vaatimuksia. Kaupunki kuitenkin kantaa aina vastuun lopullisesta laadusta ja poliittisesta hyväksyttävyydestä. Haastatteluissa tuotiin esille myös, että suurissa kaupungeissa kaavamonopolin hallinta edellyttää selkeää ja vahvaa ohjausotetta, jotta konsulttien tuottamat osiot voidaan sitoa luontevaksi osaksi kaupungin laajaa ja tarkasti määriteltyä kaavoituskokonaisuutta.

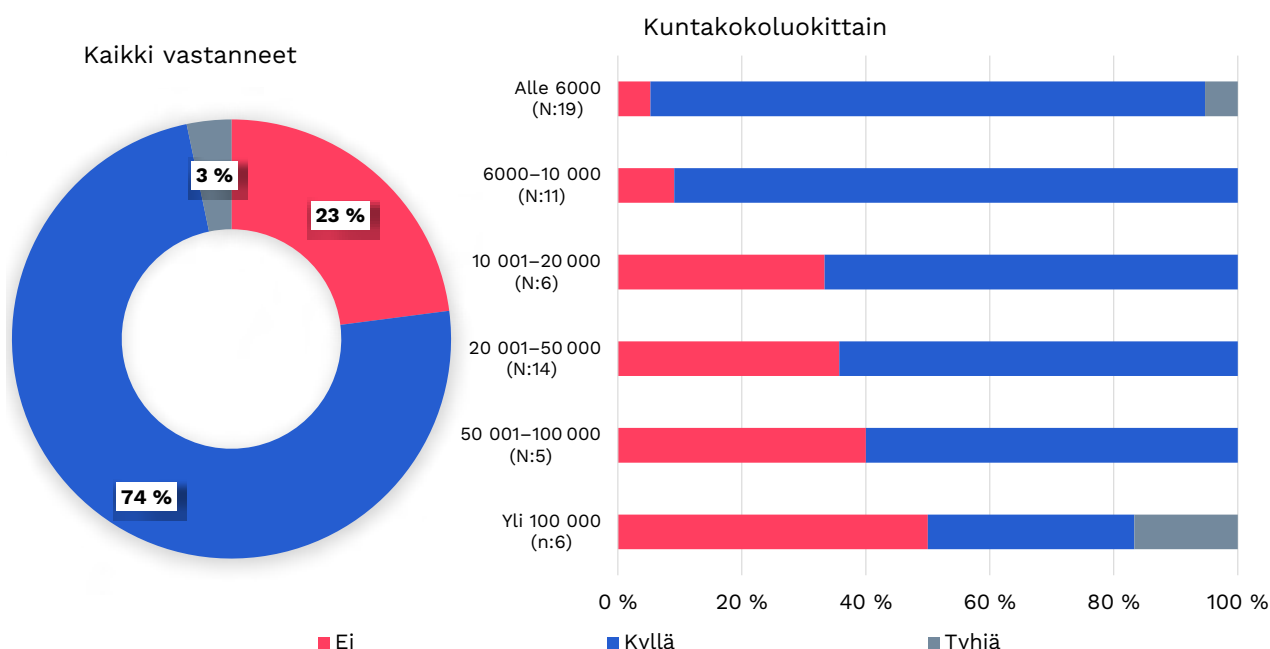
”-- kun mä oon hankinta neuvottelija ... että [kuitenkin minun pohdittava] kuka maksaa mitäkin ja ... sitten sisäisten kokoukseen ihan sopimista ja että siinä on aikamoinen työ [hankkia konsultti]. Että se mitä se konsultti sitten helpottaa niin se ei ole ihan niin kun sillain, että otetaanpa tähän konsultti niin ei vie meidän aikaa, niin se ei todellakaan pidä paikkaansa --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- sitten [pitää] nämä [konsulttien materiaalit viedä] ... kaupungin omiin järjestelmiin sopivassa formaatissa. Meidän pitää kuitenkin se lopullinen kaava piirtää puhtaaksi, käyttää omia suunnittelua avustajia ... ja sitten kaikki asianhallintajärjestelmät sun muut, että loppujen lopuksi, ... se konsultti kirjoittaa sen selostuksen ja piirtää kaavakartan niin saman ajan ... saa kohta käyttä, ... [kun] lukee sen [konsultin materiaalin] läpi ... että mitä siellä pitää korjata. --” (F1, yli 100 000 as. kunta.)

4.6 Yksityisten toimijoiden käyttämät konsultit

Kyselyaineiston perusteella valtaosassa kunnista esiintyy tilanteita, joissa maanomistaja käyttää itse palkkaamaansa kaavan laatijaa. Kaikista kyselyn vastaajista 74 % ilmoitti toimintamallin olevan käytössä. Käytäntö on yleisin pienissä alle 10 000 asukkaan kunnissa, joissa lähes kaikki vastaajat raportoivat tällaista toimintaa esiintyvän. Keskiuurissa (10 001–50 000 asukkaan) kunnissa toimintamalli on edelleen varsin tavallinen, mutta mukana on myös useampia kuntia, joissa sitä ei esiinny. Suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat tasaisesti. Noin puolet ilmoittavat, että tällaisia tilanteita esiintyy ja noin puolet, ettei niitä esiinny.

Kuva 15. Esiintyykö kunnassanne tilanteita, joissa maanomistaja käyttää itse palkkaamaansa kaavan laatijaa?



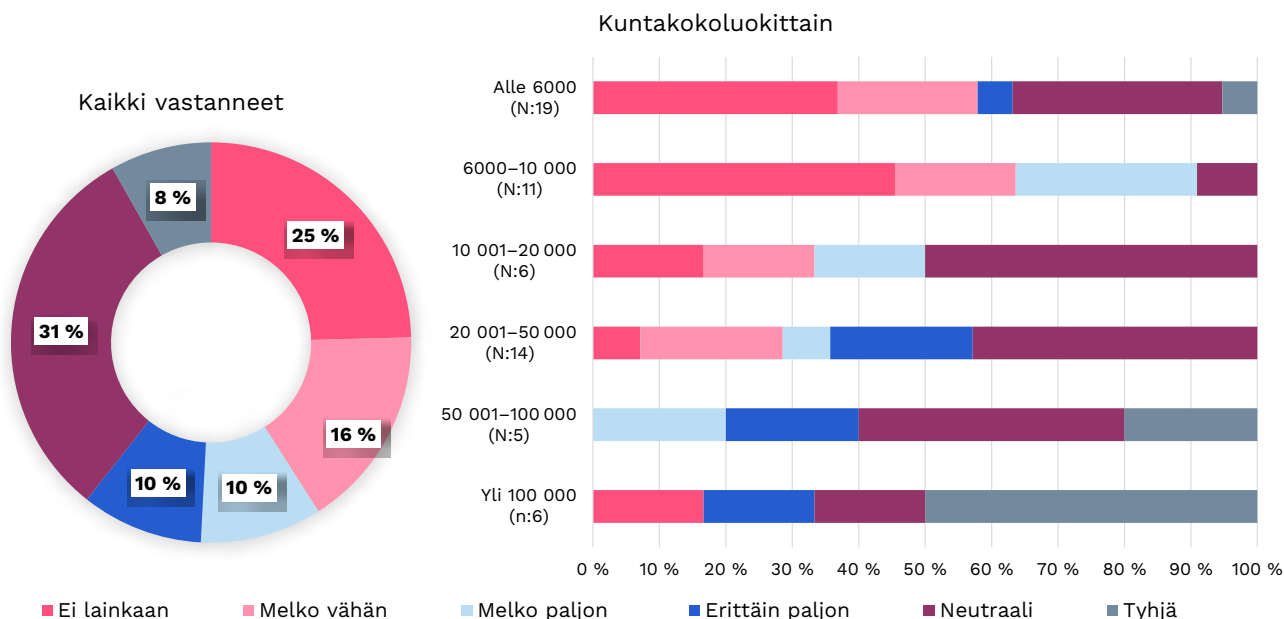
Tulosten perusteella maanomistajien itse palkkaamien kaavoittajien käyttö on monissa kunnissa vakiintunut toimintatapa. Erityisesti pienten ja keskisuurten kuntien kohdalla toiminnan yleisyys viittaa siihen, että yksityisten toimijoiden käynnistämät suunnitteluprosessit muodostavat huomattavan osan niistä tilanteista, joissa kunta tekee yhteistyötä ulkopuolisten kaavoittajien kanssa. Käytäntö näyttäisi liittyvän myös kaavoitusresurssien määrään, sillä pienissä kunnissa resurssit ovat usein rajallisemmat kuin suurissa.

Yksityisten maanomistajien/toimijoiden kaava-aloitteita käsitellään tarkemmin luvussa 9.

Kunnan halukkuus tehdä itse yksityisten toimijoiden kaavat ja mitä se vaatisi

Kuva 16 esittää vastaajien arvion siitä, olisiko kunnalla halukkuutta tehdä mieluummin itse myös yksityisten toimijoiden kaavat, mikäli se olisi mahdollista. Tarkastelu on esitetty sekä kaikkien vastaajien tasolla että kuntakokoluokittain. **Kaikkien vastaajien** tasolla vastaukset jakautuvat hyvin vaihtelevasti eri vaihtoehtojen välillä. Selkeää enemmistöä minkään yksityisen vastausvaihtoehdon osalta ei muodostu. Toisaalta huomattava osa vastaajista on valinnut neutraaliin vaihtoehtoon.

Kuva 16. Arvioi olisiko kunnallanne halukkuutta mieluummin tehdä itse myös yksityisten toimijoiden kaavat, jos se olisi mahdollista



Kuntakokoluokkien tarkastelu osoittaa kuitenkin eroja suhtautumisessa siihen, että kunta laatisi yksityisen maanomistajan kaavat. Pienet alle 10 000 asukkaan kunnat suhtautuvat tähän selkeästi kriittisesti. Luvun 4.1 perusteella näissä kunnissa hyödynnetään ylipäättään enemmän kaavakonsultteja myös kunnan omissa hankkeissa, mikä saattaa selittää kyseistä tulosta. Sen sijaan suuremmissa kunnissa, erityisesti 20 000–100 000 asukkaan kunnissa, vastaukset ovat keskimäärin myönteisempiä tai neutraalimpia. Lisäksi yli 100 000 asukkaan kunnissa huomionarvoista on tyhjen vastausten suhteellisen suuri osuus ja useiden eri vaihtoehtojen näyttäytyminen vastauksissa.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan avovastauksilla mitä se vaatisi, jotta yksityisten kaava-aloitteiden laatiminen olisi mahdollista kunnan omana työnä. Seuraavasta kuvasta nähdään, että selkeästi eniten tämä vaatisi lisää resurssia muun muassa henkilöstön palkkaamiseen. Ainoastaan yli 100 000 asukkaan kunnat vaikuttavat kykenevän tähän jo nyt. Tulos myötäilee luvun 4.1 havaintoa siitä, että suuret kunnat tekevät kaavat pääosin kunnan omana työnä eivätkä konsulttien toimesta.

Kuva 17. Mitä se vaatisi, jotta yksityisten kaava-aloitteiden laatiminen olisi mahdollista kunnan omana työnä? Kyselyn avovastaukset.

ALLE 6 000 AS.

Sopimusta

Ei meitä haittaa maanomistajan kaava kunhan maksavat omansa ja on kaikin puolin lakien ja määräysten ja kunnan päättäjien mielen mukainen.

Kunnan pitäisi palkata kaavoittaja ja sitä varten pitäisi olla rahoitusta.

Kaavoitukseen lisäresursseja.

6 000–10 000 AS.

Henkilöresursseja, investointirahaa :D Niukat kunnan henkilöresurssit takaavat maltillisen kasvun, jossa ei tehdä ylimitoitettuja satsauksia infrarakentamiseen ennen aikaisesti tarpeeseen nähden.

Kuntaan palkataan kaavoittaja.

Resursseja (työvoima, aika, ohjelmistot) ja osaamista (välillä vaaditaan arkkitehtitason suunnittelua esim. tärinän ja melun takia).

Lisää henkilöstöä ja resursseja

10 001–20 000 AS.

Kunta johtaa ja sen tulisi aina johtaa kaavoitusta, vaikka itse laatii kaavan tai jos konsultti on mukana.

Lisää henkilö- ja taloudellisia resursseja kaavoitukseen ka paikkatietoon.

Resursseja. Tuloja olisi hyvä saada, mutta yksityisten kanssa tekeminen on haastavaa, vaatii siis panostusta selkeästi enemmän kuin että kunta kaavoittaa omaa maata.

Lisää henkilöitä kaavoitukseen

20 001–50 000 AS.

Lisää kaavoittajia ja enemmän ymmärrystä kaavoitusprosessista.

Kunnalla ei ole mahdollisuutta palkata riittävää määrää kaavoittajia vastaamaan yksityistahojen kaavahankkeiden eteenpäinviemiseksi. Kunnassa on merkittävän paljon ns. maanomistajavetoisia kaavahankkeita.

Sopimuskysymys kaavamuutoksen käynnistämissojimuksen yhteydessä. Yleensä resurssien takia kaavakonsultti tarvitaan.

Kaavanlaatija sovitaan yhteisymmärryksessä yhdessä hankkeen omistajan kanssa.

Ei haittaa jos maanomistaja haluaisi muissakin kuin rantakaavoissa laatia asemakaavan alueelle, mutta ajattelevat, että kun kunta laatii niin tarvitsee heidän itsensä vähemmän maksaa mitään tai kaava tulee ilmaiseksi. Samalla korostuu ajatus siitä, että saavat kaiken haluamansa kaavaan ilman mitään velvoitteita. Eri jos toimitaan yritystoimijoiden kanssa.

Se vaatii erittäin paljon resursseja. Tosin yksityisen toimijan konsultin ohjaaminen (tai asioiden korjaaminen jälkijunassa) saattaa vaatia vielä enemmän resursseja kuin kaavan laatiminen itse.

50 001–100 000 AS.

Nykyinen käytäntö ja linjaus on toimiva. Jos otettaisiin myös yksityisten kaavat tehtäväksi, niin se vaatisi rutkasti lisää henkilöstöresursseja ja sehän ei ole mahdollista.

Kaupungin pitäisi luvata resurssit ja aikataulu että asia etenisi maanomistajan haluamalla tavalla.

Lisää henkilökuntaa.

YLI 100 000 AS.

Tämä on jo mahdollista.

Yksityinen voi käyttää omaa kaavakonsulttia vain tuulivoimayleiskaavoissa ja ranta-asemakaavoissa.

Yksityisten toimijoiden käyttämät konsultit (haastatteluista)

Seuraavaksi tarkastellaan haastatteluaineistosta koottuja kuntien asiantuntijoiden näkemyksiä ja kokemuksia yksityisten toimijoiden käyttämistä konsulteista. Haastattelut valottavat erityisesti niitä haasteita ja merkittävimpiä ohjauksen paikkoja, joita kunnissa kohdataan yksityisten konsulttien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Osiossa tullaan käyttämään termiä ”yksityinen konsultti”. Termillä tarkoitetaan tässä yhteydessä toimijaa, joka tuottaa kaavoitukseen liittyviä suunnittelu-, selvitys-, tai muita tehtäviä yksityisen tahon, kuten maanomistajan, kiinteistökehittäjän, yksityisenhanketoimijan tai muun yksityisentoimijan toimeksiannosta. Yksityinen konsultti ei siis tässä luvussa ole kunnan palkkaama konsultti vaan ulkopuolinen toimija, jonka työn tilaajana toimii yksityinen toimija.

Alle 6 000 asukkaan kunnat

Haastattelujen perusteella pienissä, alle 6 000 asukkaan kunnissa kaavoitusvolyyymi on vähäistä, ja suurin osa kunnan kaavahankkeista käynnistyy yksityisten toimijoiden aloitteesta. Haastateltavat kertoivatkin, että yksityisten toimijoiden käyttämät konsultit ovat usein hyvin keskeisessä roolissa kaavoituksessa. Heidän mukaansa nämä yksityiset konsultit vievät kaavaprosessia usein luonnosvaiheeseen asti sekä laativat vastineet palautteisiin. Haastattelujen perusteella useimmiten yksityisten toimijoiden tulee kuitenkin hyväksyttää konsulttinsa kunnalla.

Eräs haastateltava kertoi, että kunnan lautakunta tai hallitus päättää siitä ovatko yksityisen konsultin valmistelemat vastineet riittävät vai eivät. Viranhaltijoiden odotetaankin seuraavan prosessia tarkasti ja varmistavan erityisesti, että luottamushenkilöille vietävät asiat ovat selkeitä ja kunnan linjausten mukaisia. Haastatteluissa korostui, että kunnan ohjaus perustuu käytännössä poliittisiin linjauksiin. Tuulivoimahankkeissa esimerkkinä mainittiin valtuuston päättämät suojaetäisyydet, joiden noudattamista kunta erityisesti valvoo.

Haastateltavat antoivat ymmärtää, että lopulta kunnan rooliksi jää luottaa yksityisen konsultin työhön sekä päättää hyväksytäänkö suunnitelmat vai palautetaanko ne täydennettäväksi. Kunnat pyrkivät myös varmistamaan, että yksityisten konsulttien työssä kuntalaisten tärkeinä pitämät asiat on huomioitu asianmukaisesti. Yhteistyö yksityisten konsulttien kanssa koettiin pääosin toimivaksi. Kunnat painottivat ohjaamisen merkitystä, mutta kokivat sen jäävän välillä vähäiseksi, johtuen ennen kaikkea niukoista resursseista.

”-- osittain on sitä, että kun siellä [yksityisellä toimijalla] on ammatti kaavoittajat, joiden pitää työkseen tehdä [toimeksiantoja] niin [kunnan] pitää pystyä aika paljon ... luottamaan sitten niitten [hanketoimija konsulttien] toimintaan -- toki siinä pitäisi [kunnan] olla enempi ja pitäisi olla varmaan ... resursseja [ja] energiaa ohjaukseen kunnalla olemassa, ... että niihin pitäisi pystyä sitten paneutumaan oikein kunnolla -- Kyllä se aika ohueksi loppujen lopuksi jää [kunnan ohjaus], että ... viime kädessä ... katsotaan että mitä ... me katsotaan ... tavallaan [olevan] kehityskelpoisia sitten ne voidaan nuijia pöytään ja hyväksyä, että lähdetään rakentamista suunnittelemaan. He [hanketoimijoiden konsultit] niin kun hoitaa ne [kaavat] niin pitkälle, että valmistelee vähintäänkin luonnokset ja

[kunta] katsoo sitten, että onko meillä siellä jotakin kommentoitavaa, että ...aika pitkälti ... [yksityisen toimijan] konsultti hoitaa. --” (A1.)

”-- Pääsääntöisesti mennään näin, että kunnan kirjaamoon jätetään mielipiteet ja lausunnot. Ne [sitten kunta] kokoaa ja aina [yksityisen toimijan] konsultille lähetetään ... eli kaavan laatijalle vastineen antamista varten. Ja sitten niitä voidaan yhdessä käydä vähän läpi, että onhan nämä linjattu oikein. --” (A2.)

6 000–20 000 asukkaan kunnat

Haastattelujen mukaan 6 000–20 000 asukkaan kunnissa yksityiset konsultit tekevät usein kaavatyötä, joka liittyy melko rajattuihin hankkeisiin, kuten rantarakentamisen järjestelyihin, teollisuusalueiden merkintöjen tarkistuksiin tai rakennuspaikkojen siirtoihin. Haastattelujen perusteella kaavoitussopimuksissa määritellään jo alusta lähtien, mitä kaavan tulisi sisältää ja mitkä ratkaisut ovat kunnan näkökulmasta mahdollisia. Haastateltavien mukaan kunta pyrkii vaikuttamaan merkittävästi siihen, millaiseen suuntaan yksityisen konsultin kaavaprosessi etenee ja millaisia ratkaisuja voidaan hyväksyä, jotta kaavoitus pysyy tasapuolisena. Rantarakentamisen määrän osalta mainittiin esimerkki, jossa haastateltava kertoi joutuneensa toteamaan, ettei yksityisen konsultin esittämä ratkaisu ole hyväksyttävissä.

Haastattelujen perusteella viranomaisyhteydet nähdään tärkeiksi pitää kunnan käsissä ja kunta toimiikin lähtökohtaisesti ainoana viranomaistahojen suuntaan asioivana osapuolena. Eräs haastateltava kertoi, ettei salli yksityisten konsulttien suoria yhteydenottoja viranomaisiin ollenkaan. Lisäksi kuntien katsottiin huolehtivan siitä, että yksityinen konsultti laatii mahdolliset viranomaisten vaatimat lisäselvitykset. Yksityisten konsulttien keskeisenä tehtävänä nähtiin vastineiden kirjoittaminen sekä vuorovaikutusmenettelyiden hoitaminen, kunnan ohjauksessa.

Kaavojen tyypin ja sijainnin todettiin vaikuttavan myös yksityisten konsulttien ohjaustarpeen määrään. Haastattelujen perusteella esimerkiksi taajamien tai keskustojen kaavat edellyttävät erityisen vahvaa kunnan ohjausta, koska tällaisten alueiden kehittämisellä on usein suora yhteys kunnan strategiaan tavoitteisiin. Sen sijaan kunnan reuna-alueille sijoittuvissa hankkeissa yksityisille konsulteille voidaan antaa enemmän itsenäistä valmisteluvastuuta, kunhan työ tehdään kunnan asettamissa reunaehdoissa.

Haastatteluissa tuli esiin, että maanomistajalähtöisissä ranta-asemakaavoissa kunnalla voi olla myös sovittelijan rooli, mikäli maanomistajan ja muiden osapuolten näkemykset poikkeavat selvästi toisistaan. Kunnan mukanaolon koettiin ehkäisevän ristiriitoja ja vähentävän riskiä siitä, että yksityisen konsultin tekemä kaava jouduttaisiin palauttamaan myöhemmässä päätöksenteossa. Haastateltavien mukaan kunnalla on hyvät mahdollisuudet tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa ne asiat, jotka voivat muodostua päätöksenteossa ongelmakohtiksi. Tätä ymmärrystä kunnat kertovat tuovansa esille ohjatessaan yksityisiä konsultteja.

”-- ne on ollut yleensä aika pieniä niin kun ... vaikkapa joku teollisuusalue-merkintöjen muuttamista ... tai jotain rakennuspaikkojen siirtoja rantakaava-alueella ja näin pois päin, että hyvin pieniä juttuja.

Mutta kyllä me [kunta] ollaan jouduttu joskus jopa sanomaan ... että ei käy tällöinen ... että varsinkin toi rantarakentaminen on semmoista -- ” (B1, 6000–10 000 as. kunta.)

”-- se ymmärretään, että päätöksenteossa ... jos sitä halutaan [kaavahanketta] niin kun edistää niin kyllä siellä sen kunnan ... edustus on tärkeää, että ei tule sellaisia ... turhia ristiriitoja ja turhia tavallaan hylkäämisiä tai valmisteluun palauttamista sen takia, että ei ole tavallaan [kunta] ollut siinä [hankkeessa] ... yhteensovittavassa roolissa [eri osapuolten välillä]. --” (B2, 6000–10 000 as. kunta.)

”-- maanomistajan konsultti ... laativat vastineet tulleisiin mielipiteisiin ja muistutuksiin ja lausuntoihin. Ja sitten jos on yleisötilaisuuksia tarvinnut pitää ... [niin] he järjestää myös sitten ne, että me [kunta] ... hoidetaan ... sitä virallista ... prosessia enemmän, että kirjoitetaan pykälätekstit ja asetetaan nähtäville ja pyydetään lausunnot ja näin. --se [yksityisen konsultin ohjaus tarve] on vähän ... kaava tyyppistä ... kiinni tai mihin se kaava sijoittuu. Jos se sijoittuu tohon niin kun ydinkeskustaan niin siellähän kunnalla pitää olla ... sisältöön ... mahdollisuus vaikuttaa, koska meillä on tietyt tavoitteet keskustan kehittämiseen --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- En mä ainakaan salli, että konsultti ... ottaa yhteyttä minnekään viranomaiseen, että sen [yhteydenoton on] tultava aina niin kun ... kunnan kautta. --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

20 001–100 000 asukkaan kunnat

Haastattelujen perusteella 20 001–100 000 asukkaan kunnissa yksityisten konsulttien kanssa toimimisessa on monia yhtäläisyyksiä pienempien kuntien tapaan, mutta ohjaus näissä suuremmissa kunnissa on selvästi tiiviimpää ja intensiivisempää. Kunnat kuvaavat ohjausrooliaan osin aktiivisemmaksi sekä tiukemmaksi kuin mitä pienempien kuntien haastatellut asiantuntijat. Haastatteluiden perusteella tämä johtuu siitä, että yksityisten toimijoiden kaavahankkeiden vaikutukset ovat usein laajempia suuremmissa kunnissa, mikä vaatii vahvempaa ohjausta.

Haastatteluissa kävi ilmi, että yksityisten konsulttien osaamisessa on eroja. Osa toimii hyvin itsenäisesti ja asiantuntevasti, kun taas toisia täytyy ohjata yksityiskohtaisesti jopa perustason asioissa, erityisesti prosessien alkuvaiheessa. Haastateltujen mukaan yksityiset konsultit hoitavat teknistä kaavatyötä ja vastaavat usein palautteisiin kirjoitettavista vastineista. Kunta taas määrittää prosessin suunnan, reunaehdot ja sen, mitä kaavoissa voidaan esittää. Haastatteluista kävi ilmi, että osassa kunnista yksityiset konsultit osallistuvat sekä virallisiin viranomaisneuvotteluihin että epävirallisiin työpalavereihin, joissa voidaan kokeilla vaihtoehtoisia ratkaisuja ennen virallista lausuntokierrosta. Näitä epävirallisia tapaamisia pidetään hyödyllisinä, koska niiden kautta yksityinen konsultti saa suoraa palautetta viranomaisilta ilman, että kaupunki joutuu toimimaan välikätenä.

Lisäksi haastatteluissa nousi esiin, että eri osapuolten näkemysten yhteensovittaminen on tavallista monimutkaisempaa silloin, kun kaavatyötä tekee yksityisen toimijan konsultti. Haastateltavien mukaan kunnassa toimii useita yksiköitä ja viranomaisia, joilla voi olla keskenään erilaisia näkökulmia ja tavoitteita kaavoitukselle. Yksityinen konsultti ei välttämättä

tunne näitä kunnan sisäisiä reunaehdoja tai intressejä, mikä lisää tarvetta ohjaamiselle, jotta ratkaisut saadaan yhteensovitetuiksi kunnan eri toimialojen tavoitteisiin ja eri toimijoiden vaatimuksiin. Haastateltavien mukaan ylipäättään kunnan paikallistuntemus ja laajempi kokonaiskuva alueen kehittämisestä ovat myös asioita, joita yksityiset konsultit eivät aina tunne.

”-- musta tuntuu, että ne [yksityisten konsultit] ei välttämättä kaikki edes ... [tiedä] mitä ne nyt on ... tekemässä tai ... että oltais [kunnan kanssa] samalla sivulla, niin se vie ehkä hetken aikaa, mutta se voi olla ehkä sitä alkutyöskentelyä, että se voi ehkä ... kuitenkin [muuttua] sujuvaksi siitä sitten. Mutta ... [kunnan] aika paljon pitääkin ottaa ... sitä roolia, että ei voi mitä tahansa hyväksyä ja [on varmistettava] että se vastaa ... paikallisiin oloihin ja muihin, koska ei niillä [yksityisillä konsulteilla] tunnu ... [olevan] ehkä samalla tavalla aikaa ja resursseja perehtyä siihen [paikalliseen kontekstiin ja taustatekijöihin] --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- asemakaavoituksessa pitäisi ... kaikkia muitakin ... arvoja ottaa niin kun huomioon siinä ... ympäristön ... kehittämisessä. Ja sitten on tietysti nää viranomaistahot, että on rakennusvalvonta viranomaista ja ympäristönsuojeluviranomaista ja kaikilla voi olla ... vähän ... omia näkökulmiaan ..., että tota mikä sitten onkaan se kaupungin ... kanta johonkin asiaan. -- luottamushenkilöt on niitä kunnan kuitenkin ylimpiä niin kun vallankäyttäjiä, että viime sijassa heidän päätöksistään se [yksityisen konsultin työ] on ... sitten kiinni. -- kyllä tää [kaavoittaminen] on hyvin hankalaa välillä niin kun kunnan sisälläkin [omille] kaavoittajille --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- tarvittaessa ... [yksityisen toimijan] kaavakonsultti osallistuu sitten näihin [viranomaisten välisiin] kokouksiin, pitää ehkä pöytäkirjaa niissä ja on ... täysimääräisesti niissä mukana ja saa suoraan sen viestin sieltä viranomaistaholta eli ELY keskukselta osaksi sitä kaavatyötä, että kaupungin ei tarvitse toimia minkäänlaisena rikkinäisenä puhelimenä siinä välissä --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

Yli 100 000 asukkaan kunnat

Haastattelujen perusteella yli 100 000 asukkaan kaupungeissa yhteistyö yksityisten konsulttien kanssa on selkeästi jäsenneltyä ja vakiintunutta. Haastateltavien mukaan kaupungilla on usein tarkkaan määritellyt reunaehdot esimerkiksi rakennusalojen, mitoituksen ja pysäköinnin osalta. Näiden pohjalta yksityisen konsultin tulee laatia viitesuunnitelmat sekä hyväksyttää ne kaupungilla.

Haastateltavat kuvasivat, että yksityiset konsultit tuottavatkin pääsääntöisesti viiteaineistoja, selvityksiä ja visuaalisia suunnitelmia, kun taas kaupungilla säilyy kaavaprosessin juridinen ja sisällöllinen vastuu. Kaupunki vastaa myös viranomaisohjauksesta, viranomaisneuvotteluista sekä virallisista vuorovaikutusmenettelyistä ja vastineiden valmistelusta. Näin haastateltavat kokivat varmistavansa, että yksityisten konsulttien suunnitelmat ovat yhdenvertaisia muiden vastaavien hankkeiden kanssa ja että selvitykset ovat riittäviä.

Haastattelujen perusteella ristiriitoja yksityisten konsulttien kanssa ei usein synny. Yksityisten toimijoiden kerrotaan hyödyntävän yleensä kokeneita ja kaupunkien vaatimuksia jo tuntevia konsulttitoimistoja. Haastateltavien mukaan haasteet yksityisten konsulttien

ohjaamisessa liittyvät lähinnä siihen, että yksityinen konsultti haluaisi tuoda suunnitelmiin elementtejä, jotka eivät sovi kaupungin linjauksiin.

”-- [kaupungista] annetaan niin kun reunaehdot ... vaikka että ... rakennusalan [enimmäismäärä] ... ja sitten pitää ... [tietyn verran] tällaisella mitoituksella miettiä pysäköintiä sinne ja ... sitten ... hanketoimija konsultin ... tehtävä on ... suunnitella siihen soveltuva viitesuunnitelma. --” (F1.)

”-- Meillä [kaupungissa] on toki paljon myös ... asemakaavoja, joissa hakija [aloitteen tekijä] tilaa niitä selvityksiä ja viitesuunnitelmia suunnitelmia haluamiltan konsulteilta ja tuota niiden ohjaamisessa on joskus vähän haasteita, että pystytään varmistamaan, että esimerkiksi selvitykset on riittäviä asemakaavanvaiheeseen ja suunnitelmat on tota yhdenvertaiset muiden vastaavien suunnitelmien kanssa. --” (F2.)



4.7 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

ALLE 6 000 AS.

Kaavoituspalvelut ostetaan [eräältä] kaupungilta. Suunnittelutyön tekee usein konsultti.

Kilpailutetaan

6 000–10 000 AS.

Tää oli vähän vaikea, koska kaavoja on laadittu viimeisen viiden vuoden aikana todella vähän. Tuulivoimakkaavoja meillä on useampia vireillä ja yksi viittä vailla hyväksyttävänä, mutta nehan on melkein automaattisesti kokoisessamme kunnassa konsultin kautta hanketoimijan toimesta.

10 001–20 000 AS.

Harkitaan tapauskohtaisesti mikä osa kaavatyöstä hankitaan konsultilta. Joskus se on kartan piirto ohjauksessa puhtaaksi, joskus myös liiteaineistot. Havainnollistamiseen ollaan käytetty 3D-mallinnuksia joita tehty omana työnä. Hankittu joihinkin kohteisiin niitä myös konsulteilta.

Se on paljon yleisempi yleiskaavan laatimisessa kuin asemakaavan laatimisessa, mutta tästä huolimatta kunnan täytyy luonnollisesti aina lopulta johtaa kaavoitusta, ja se vaatii paljon resursseja/aikaa.

Kaavakonsulttien käyttö on kankeaa ja kallista. Työn laadun ja sujuvuuden kannalta paras olisi, jos kunnassa olisi omat resurssit kaavasunnitteluun.

Kustannusarvio pelkän kaavasunnittelun osalta huono arvioida, sillä työhön sisällytetään aina selvityksiä. Kaavojen osalta budjettiarvio keskimäärin 100 000 €, josta ehkä puolet kaavasunnittelua tai jopa yli puolet on selvityksiä. Seuraavina vuosina määrärahat laskevat talouden tiukentuessa. Tehdään enää vain välttämätön, vanhentuneita kaavoja ei uudisteta.

20 001–50 000 AS.

Konsulttien palkkaaminen on monesti rahanhukkaa, kun he eivät tunne kaupunkia, minkä takia kaavat on pakko tarkistaa käsin erikseen. Lisäksi konsultit tekevät monesti suunnitelmat ja kaavat sellaisilla ohjelmilla, joita kaupungilla ei ole käytössä, jolloin kaavoittajan on piirrettävä koko kaava uudestaan kaupungin ohjelmilla.

Konsulttien hyödyntäminen kaavatyössä edellyttää selkeää ohjaamista. Kunnan suoraan palkkaamia konsultteja käytetään harvoin. Useimmiten konsultteja käyttävät yksityiset hankekaavoissa.

Kaavakonsultteja käytetty hyvin harvoin esim. yksityisten kaavahankkeissa

Kaavoituksen lisäksi kolmella projektialueella on omat määrärahat asemakaavojen laadintaan. Tilausten lukumäärä sisältää yksittäistenkin selvitysten tilaamisen (ei kaavatöiden pelkästään).

Kaupungilla on käytössään kaksi kilpailutettua puitesopimusarkkitehtia, joilta voi kiiretilanteessa tilata vaikka jonkin yksittäisen kaavavaiheen tai selvityksen, tai koko kaavahankkeenkin. Kokemukset ovat olleet hyviä etenkin, koska toimijoilla on itsellään kuntakaavoittajatausta.

Hankejohto toivoo voivansa käyttää kaavakonsultteja siten, ettei asemakaavoitus olisi enää lainkaan mukana kaavaprosesseissa. Katson itse konsulttien käytön suunnittelussa hyödyllisemmäksi kuin kaavanlaadinnassa.

50 001–100 000 AS.

Käytämme konsultteja Kvston osoittaman määrärahan myötä hankkeissa, joissa kaupungin oma kaavoittajaresurssi ei ole riittävä. Lisäksi kaikki luonto-, arkeologia- ja kulttuuriperintöselvitykset tehdään konsulttivetoisesti.

Pääsääntöisesti kaavat tehdään omana työnä. Työt, joita ei ehditä tekemään tai vaativat erikoisosaamista, teetetään konsultilla. Harvemmin kuin kerran vuodessa.

Äkillisiin tarpeisiin joustaa heikosti. Konsultin aika on varattu muille hankkeille, ihan ymmärrettävästi.

YLI 100 000 AS.

Konsultteja ei käytetä itse kaavoitukseen lainkaan, mutta merkittävässä määrin erilaisiin tukitoimiin. Arkkitehtuurikilpailuja käytetään muutoin, mutta ei varsinaisesti kaavasunnitteluun liittyen.

Käytetään pääasiassa selvityksiin ja viitesuunnitteluun. Suoranaista kaava-aineistoa tilataan vain vähän.

5 Vaikutusvalta ja intressit maankäyttöpolitiikassa

Tässä luvussa tarkastellaan maankäyttöpolitiikan vaikutusvaltaa ja erilaisia intressejä kyselyaineiston sekä sitä täydentävien haastatteluiden pohjalta. Aineisto kuvaa, millaiseksi vastajat kokevat eri kuntahallinnon sisäisten ja ulkoisten toimijoiden vaikutusvallan. Havaintojen perusteella vaikutusvalta näyttää rakentuvan monitasoisesti. Se kytkeytyy yhtä lailla kunnan sisäisiin organisatorisiin prosesseihin kuin kunnan ulkopuolella toimiviin institutionaalisiin, alueellisiin ja taloudellisiin toimijaryhmiin.

Lisäksi aineisto viittaa siihen, että kuntien maankäyttöpolitiikka ei hahmotu yksinomaan hallinnollisena päätöksentekona, vaan pikemminkin monitoimijaisena neuvottelukenttänä, jossa erilaiset intressit kohtaavat. Prosesseihin osallistuvat sekä organisoituneet sidosryhmät että yksittäiset toimijat, joilla kaikilla on omat tavoitteensa, resurssinsa ja asemansa maankäytön suunnittelun ja toteutuksen prosesseissa.

Luku etenee siten, että aluksi tarkastellaan kuntahallinnon sisäisten ja ulkoisten toimijoiden vaikutusvallassa sijoittumista. Lisäksi luvuissa käydään läpi niitä tekijöitä sekä keskeisiä havaintoja ja nostoja, jotka muovaavat vaikutusvallan jakautumista. Sen jälkeen paneudutaan siihen, millaisia erilaisia intressejä maankäyttöpolitiikan arjessa näyttäytyy ja kuinka näiden välillä kunta tasapainottelee.

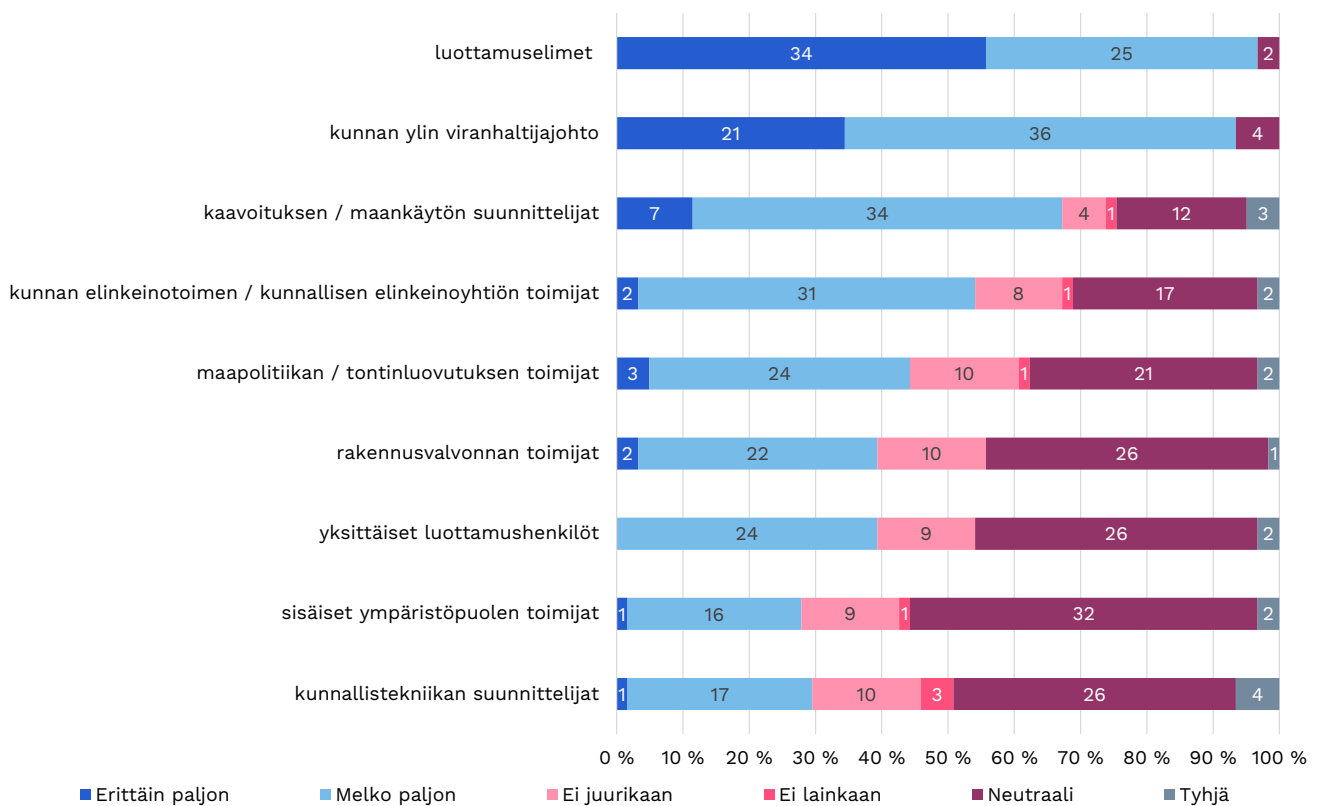
Tässä raportissa käytetään termiä ELY-keskus, koska kysely- ja haastatteluaineisto on kerätty ennen valtion aluehallintouudistusta. Uudistuksen myötä tehtävät ovat siirtyneet pääosin Lupa- ja valvontavirastolle (LVV) sekä osittain elinvoimakeskuksille, jotka aloittivat toimintansa 1.1.2026.

5.1 Kuntahallinnon sisäisten toimijoiden vaikutusvalta

Kyselyaineiston perusteella kuntahallinnon sisällä vaikutusvalta keskittyy selkeimmin kolmeen toimijaryhmään: luottamuselimiin, kunnan ylimpään viranhaltijajohtoon sekä kaavoituksen ja maankäytön suunnittelijoihin. Näiden kolmen voidaankin katsoa muodostavan eräänlaisen maankäyttöpolitiikan sisäisen vallankäytön ytimen. Ne luovat ja ohjaavat maankäytön strategisia painotuksia, määrittävät resurssien kohdentamista sekä vastaavat konkreettisten suunnitteluprosessien valmistelusta ja toimeenpanosta.

Kyselyaineistossa luottamuselimet nousevat ensimmäiseksi vaikutusvaltaisimmaksi sisäiseksi toimijaksi. Tämä heijastaa luottamuselinten muodollista päätösvaltaa kaavoituksen ja maankäytön keskeisissä ratkaisuissa. Tätä tulkintaa täydentää haastatteluaineisto, jonka perusteella laajemmassa kuvassa luottamuselinten vaikutusvalta näyttäisi kohdistuvan lähinnä lopullisiin päätöksiin ja strategiaan linjauksiin. Sen sijaan varsinainen suunnittelu- prosessin jatkuva ohjaus on vähäisempää. Poliittinen ohjaus on siis ylätasolla vahvaa, mutta se ei useinkaan ulotu operatiiviselle tasolle.

Kuva 18. Kunnan hallinnon sisäiset toimijat



Ylimmän viranhaltijajohdon asema toiseksi vaikutusvaltaisimpana toimijana näyttäytyy luontevana jatkumona luottamuselimille. Viranhaltijajohto toimii poliittisten päätösten tuloksijana ja toimeenpanon koordinoijana sekä kantaa vastuun siitä, että maankäyttöpolitiikka on linjassa kunnan taloudellisten ja organisatoristen reunaehtojen kanssa. Ylimmän viranhaltijajohdon vaikutusvalta koettiin haastatteluissa itsestään selvänä asiana.

Kaavoituksen ja maankäytön suunnittelijat muodostavat kolmannen keskeisen toimijaryhmän kuntahallinnon sisäisessä vaikutusvaltarakenteessa. Suunnittelijat asettuvat luontevasti poliittisen ohjauksen ja viranhaltijajohdon jälkeen jatkumoon, jossa he vastaavat strategisten linjausten konkretisoimisesta, suunnitteluprosessien läpiviennistä sekä maankäytön ratkaisujen teknisestä ja sisällöllisestä toteuttamisesta. Suunnittelijoiden asiantuntijavaltaa pidetäänkin vakiintuneesti vahvana. Heillä on useimmiten paras kokonaiskuva kunnan maankäytön keskeisistä osa-alueista kuten, maankäytön etenemisestä, suunnitteilla olevista hankkeista, kaavaratkaisujen vaikutuksista sekä niihin liittyvistä teknisistä reunaehdoista.

Muut kuntahallinnon sisäiset toimijat – kuten elinkeinotoimi, maapolitiikan ja tontinluovutuksen toimijat, rakennusvalvonta ja sisäiset ympäristötoiminnot – näyttäytyvät vaikutusvaltaisina, mutta selvästi toissijaisina verrattuna sisäisen vallan kärkikolmikkoon.

Kuntakokoon liittyvät havainnot

Kuva 19. Kuntakokoluokittain vaikutusvaltaisimmat tahot kunnan hallinnon sisällä

ALLE 6 000 AS. 1. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto) 2. kunnan ylin viranhaltijajohto 3. kunnan elinkeinotoimen / kunnallisen elinkeinoyhtiön toimijat	20 001-50 000 AS. 1. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto) 2. kunnan ylin viranhaltijajohto 3. kaavoituksen / maankäytön suunnittelijat
6 000-10 000 AS. 1. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto) 2. kunnan ylin viranhaltijajohto 3. kaavoituksen / maankäytön suunnittelijat	50 001-100 000 AS. 1. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto) 2. kunnan ylin viranhaltijajohto 3. kaavoituksen / maankäytön suunnittelijat
10 001-20 000 AS. 1. kunnan ylin viranhaltijajohto 2. kaavoituksen / maankäytön suunnittelijat 3. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto)	YLI 100 000 AS. 1. luottamuselimet (esim. lautakunta, valtuusto) 2. kunnan ylin viranhaltijajohto 3. yksittäiset luottamushenkilöt

Aineiston perusteella kuntakokoluokkien välillä ei ole suuria eroja siinä, ketkä nousevat kuntahallinnon sisäisistä toimijoista vaikutusvaltaisimmiksi. Tosin yhtenä poikkeuksena on alle 6000 asukkaan kuntaryhmä, jossa **kaavoituksen ja maankäytön suunnittelijat** eivät nouse kolmen vaikutusvaltaisimman toimijan joukkoon. Tämä selittyyne raportissa jo aiemmin todetuilla seikoilla. Toisin sanoen toiminnan pienemmällä volyymilla sekä sillä, ettei lainsäädäntö edellytä kyseisiltä kunnilta omaa kaavoittajaa, minkä vuoksi suunnittelun tehtävät saattavat olla hajautuneita tai ulkoistettu konsulteille.

Toisena poikkeuksena alle 6000 asukkaan kuntaryhmässä korostuvat **kunnan elinkeinotoimen / kunnallisen elinkeinoyhtiön toimijat**, jotka nousevat kolmen vaikutusvaltaisimman toimijan kärkeen. Tämä antaa viitteitä siitä, että pienissä kunnissa elinkeinotoimintaa edistävillä kunnan toimijoilla on maankäyttöpölytiikassa selvästi esille nouseva rooli osana elinvoiman rakentamista. Sen sijaan suurissa kunnissa elinkeino- ja maankäyttöpölytiikan välinen yhteys saattaa olla enemmän sisäänrakennettu toimintatapoihin. Tätä tulkintaa tukevat luvussa 7.2. esille tulevat havainnot, joiden mukaan elinvoima- tai elinkeinopölytiittisia ohjelmia hyödynnetään maankäyttöpölytiikan tukena yleisemmin pienissä kunnissa.

Kolmantena poikkeuksena aineistosta havaitaan, että ainoastaan suurimmissa, yli 100 000 asukkaan kaupungeissa **yksittäisten luottamushenkilöiden** vaikutusvalta kuntahallinnon sisäisenä toimijana nousee kolmen kärkeen. Tälle ei löydy suoraa selitystä haastatteluaineistosta. Yhtenä selityksenä voidaan pohtia sitä, että suurten kaupunkien päätöksenteki-

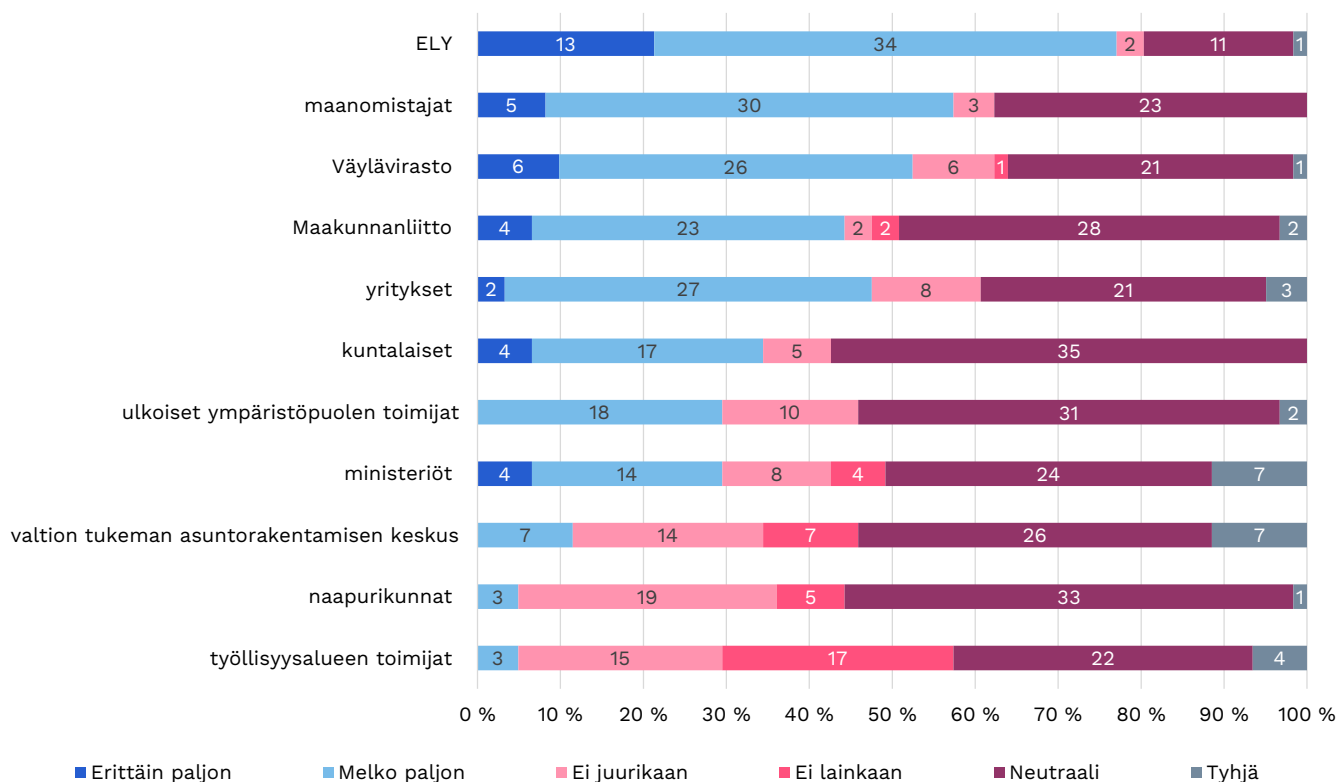
jöillä on pienempiä kuntia enemmän poliittista valtapääomaa ja kytköksiä valtakunnallisiin puolueverkostoihin, mikä voi vahvistaa heidän näkyvyyttään ja vaikutusmahdollisuuksiaan myös maankäyttöpolitiikassa.

5.2 Kuntahallinnon ulkoisten toimijoiden vaikutusvalta

Kyselyn ulkopuolisten toimijoiden osalta aineisto nostaa selkeästi esiin kaksi vaikutusvaltaista, mutta keskenään erilaista toimijatahoa: ELY-keskukset ja maanomistajat. Näiden jälkeen seuraavina vaikutusvaltaisina toimijoina näyttäytyvät Väylävirasto, yritykset ja maakunnanliitot. Kokonaisuutena tämä vaikutusvaltaisimpien toimijoiden joukko antaa osviittaa myös siitä, että kunnan ulkopuolinen vaikutusvalta maankäyttöpolitiikassa rakentuu sekä alueelliselle (ELY-keskukset, Väylävirasto ja maakunnanliitot) että paikalliselle (maanomistajat ja yritykset) tasolle.

ELY-keskukset nousevat selkeästi vaikutusvaltaisimmaksi ulkoiseksi toimijaksi kaikissa kuntakokoluokissa. Haastatteluiden perusteella tätä selittää ennen kaikkea ELY-keskusten vahva viranomaisrooli, joka kytkee ne tiiviisti lähes kaikkiin maankäytön keskeisiin osa-alueisiin. Kuntien kokemus ELY-keskuksista vaikutusvaltaisena tahona tukee myös näkemystä, jonka mukaan kunnallinen maankäyttö on osa alueellisiin ja valtakunnallisiin suunnittelujärjestelmiin jatkuvasti nivoutuvaa kokonaisuutta.

Kuva 20. Kunnan hallinnon ulkoiset toimijat (n:61)



Toiseksi vaikutusvaltaisimmaksi toimijaryhmäksi nousevat maanomistajat. Tämä on erityisen kiinnostavaa, sillä yhdessä kysely- ja haastatteluaineisto antavat viitteitä siitä, että yksityisten – ja osin markkinaperustaisten – toimijoiden painoarvo sekä omistusoikeuden merkitys korostuvat kuntien maankäyttöpolitiikan toteutuksessa. Tällöin voidaan ajatella, että maanomistajat kykenevät monissa tilanteissa määrittämään suunnittelun suuntaa, vauhtia ja mahdollisuuksia. Maanomistajien merkitys korostuu erityisesti alle 6000 ja yli 20 000 asukkaan kunnissa.

Kahden selkeän kärjen jälkeen Väylävirasto, maakunnanliitot ja yritykset sijoittuvat myös vaikutusvaltaisten ulkoisten toimijoiden ydinryhmään. Haastatteluiden mukaan Väyläviraston vaikutusvaltaa selittää sen rooli maankäytön kehittämisen reunaehtoihin vaikuttavana toimijana erityisesti tie-, rata- ja vesiliikennehankkeiden kautta. Maakunnanliitot koettiin haastatteluissa tahoiksi, joiden vaikutusvalta perustuu laajempiin alueellisiin strategioihin, erityisesti maakuntakaavoituksen kautta. Haastatteluiden perusteella yritysten vaikutusvalta näyttäisi taas liittyvän siihen, että maankäyttö kytkeytyy monissa kunnissa yhä tiiviimmin taloudellisiin investointeihin, työpaikkaomavaraisuuden kehittämiseen ja elinvoimapolitiikkaan.

Kuntakokoon liittyvät havainnot

Kuva 21. Kuntakokoluokittain vaikutusvaltaisimmat tahot kunnan hallinnon ulkopuolella

ALLE 6 000 AS. 1. ELY 2. maanomistajat 3. yritykset	20 001–50 000 AS. 1. ELY 2. Väylävirasto 3. maanomistajat
6 000–10 000 AS. 1. ELY 2. Väylävirasto 3. Maakunnanliitto	50 001–100 000 AS. 1. ELY 2. maanomistajat 3. yritykset
10 001–20 000 AS. 1. ELY 2. kuntalaiset 3. Maakunnanliitto	YLI 100 000 AS. 1. ministeriöt (esim. MAL sopimusten kautta) 2. ELY 3. maanomistajat

Kuntahallinnon ulkoisten toimijoiden kohdalla kuntakokoluokkien tarkastelu osoittaa, että vaikutusvalta jakautuu osin eri tavoin kunnan koon mukaan. Pienemmissä alle 20 000 asukkaan kunnissa vaikutusvalta keskittyy erityisesti aluehallinnon toimijoille, sillä ELY-keskukset ja maakunnanliitto näyttäytyvät niissä selvästi vaikutusvaltaisina. Sen sijaan yli 20 000 asukkaan kunnissa havaitaan, että maakunnanliitto ei enää esiinny kolmen vaikutusvaltaisimman toimijan joukossa.

ELY-keskukset nousevat kärkeen kaikissa kuntakokoluokissa, mutta aineiston perusteella tähän vaikuttaa olevan kaksi erilaista selittävää tulokulmaa. Pienissä kunnissa ELY-keskusten vaikutusvalta näyttää kytkeytyvän siihen, että ne tuovat maankäytön suunnitteluun osaamista ja tukea, jota heikomman resurssitason kunnissa ei ole. Tämän seurauksena kokemus ELY:n vaikutusvallasta vahvistuu pienissä kunnissa. Sen sijaan suurissa kunnissa ja kaupungeissa aineiston antaa viitteitä, että ELY-keskus koetaan välillä prosesseja hidas-tavaksi toimijaksi, jonka kanssa tarvitaan usein tiivistä neuvottelua maankäytön ratkaisujen yhteensovittamiseksi. Tämä taas vahvistaa suurten kuntien kokemusta ELY:n vaikutusvallasta.

”-- Aina siinä [kaavoituksessa] tukeudutaan kuitenkin noihin valtakunnallisiin organisaatioihin niin kun ELY ja maakunnanliitto ... [että tässä] maankäyttöpolitiikassa, ... jos me ... ei itse äkkiä osata tai ... ei [tiedetä miten] homma pitäisi tehdä niin tota sieltä [ELY-keskukselta tai maakunnanliitolta] mielipidettä kysytään, niin kyllähän ... sitten vaikuttaa tavallaan heidänkin ... kannat siihen [ratkaisuun] ... hankkeessa, ja lausuntojen kautta sitten lisää vielä [vaikuttavat] --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- No ELY-keskus nousee sitten näiden niin kun viranomaistoiminnan kannalta, että sitten kun siellä on näitä luonnonsuojeluasioita ja muita mistä pitää käydä aika paljonkin ELY:n kanssa keskustelua. --” (F1, yli 100 000 as. kunta.)

Aineiston perusteella voidaan tulkita, että **maakuntaliittojen** merkitys alle 20 000 asukkaan kunnissa liittyy pienempien kuntien rajallisempiin suunnitteluresursseihin, minkä vuoksi ne joutuvat tukeutumaan enemmän alueelliseen suunnitteluohjaukseen ja asiantuntemukseen. Lisäksi suunnittelujärjestelmän rakenteesta juontuen maakuntakaavan ohjausvaikutus korostuu erityisesti pienissä kunnissa, joissa ohjaavia yleiskaavoja ei välttämättä ole lainkaan. Sen sijaan suurissa kunnissa ja kaupungeissa yleiskaavoja on tyypillisesti kattavasti, jolloin ne toimivat maakuntakaavan rinnalla yleistason suunnitelmina, mikä saattaa vähentää näissä kunnissa maakuntakaavan painoarvoa. Lisäksi suurten kuntien kohdalla käy ilmi, että seutuyhteistyön toimivuus voi joissakin tilanteissa liudentaa maakunnan liiton vaikutusvaltaa yksittäisenä toimijana.

”-- Maakuntaliiton ja naapurikuntien ... [valta] pienempi [siksi], että me tehdään sitä seutuyhteistyötä koko ajan, [jolloin] ... yksittäisissä hankkeissa on harvoin sellaisia asioita mitkä ... kovin ristiriitaisia. -- ... me tehdään tiivistä yhteistyötä [maakuntaliiton ja naapurikuntien kanssa] ... [erityisesti] rajaseudulle kaavoitettaessa. Mutta ... ehkä toi ELY on vielä äänekkäämpi kuin maakuntaliitto näissä meidän prosesseissa, että [ELY] niin kun korostuu senkin takia [vaikutusvaltaisempaan]. --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

Lisäksi aineistosta nousee esiin **ministeriöiden** koettu vaikutusvalta. Vaikka ministeriöt eivät yleisesti sijoitu vaikutusvaltaisimpien toimijoiden kärkijoukkoon, yli 100 000 asukkaan kaupunkien vastauksissa ne nousevat kolmanneksi vaikutusvaltaisimmaksi tahoksi. Aineiston perusteella tämä näyttäisi liittyvän erityisesti MAL-sopimusten kautta tapahtuvaan valtion ja suurten kaupunkien väliseen vuorovaikutukseen, joka voi vahvistaa ministeriöiden koettua vaikutusvaltaa näissä kunnissa. Lisäksi aineisto viittaa siihen, että kuntien kokemus raken-

netun ympäristön lainsäädännön uudistuksessa ehdotetuista kuntien itsemääräämisvaltaa heikentävistä seikoista saattaa osaltaan vahvistaa ministeriön koettua vaikutusvaltaa. Lainsäädäntöä käsitellään myös luvussa 8.

”-- [Uudessa lainsäädännössä] Kaikki ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle annetut vaikutusmahdollisuudet ovat vastoin kunnallista itsemääräämisoikeutta ja yleensä sellaisten perusteella tehtävät ratkaisut eivät huomioi asioiden todellista tilaa. --” (Kyselyn avovastaus, alle 6000 as. kunta.)

Muita havaintoja

Maanomistajien merkityksen korostuminen alle 6 000 ja yli 20 000 asukkaan kunnissa on mielenkiintoinen. Tämä saattaa selittyä sillä, että yli 20 000 asukkaan kunnissa tonttimarkkinat ovat aktiivisia ja investointihankkeita on paljon, mikä edellyttää ennakoivaa suunnittelua ja strategisia linjauksia. Aineiston perusteella näihin kunnan suunnitelmiin maanomistajien omat tavoitteet eivät aina näytä istuvan. Tällaisissa tilanteissa maanomistajien rooli voi korostua, koska heidän toiminnastaan voi muodostua kunnalle sellaisia reunaehdoja, jotka vaativat kunnalta yhteensovittavia toimenpiteitä.

Sen sijaan aineiston perusteella pienissä kunnissa maanomistajien vaikutusvalta ilmenee hieman erilaisena näyttäytyen vahvemmin aivan pienimmissä alle 6000 asukkaan kunnissa. Pienissä kunnissa kaavoitusvolyyymi on vähäisempää, mutta maanomistajien toiminta usein keskeinen osa maankäyttöpoliittikan toimintaympäristöä. Tällöin heidän vaikutusvaltansa voidaan nähdä enemmän toimintaan sulautuneena ja arkisena. Näin ollen maanomistajia ei aina koeta kunnasta erillisiksi vaikutusvaltaisiksi toimijoiksi, vaikka heidän roolinsa voi olla käytännössä hyvinkin merkittävä. Lisäksi aineiston mukaan joissakin kunnissa kaavoitus kohdistuu pääosin kunnan omalle maalle, minkä seurauksena kyseisissä kunnissa maanomistajien vaikutusvalta kaavoituksessa koetaan vähäisempänä, vaikka heidän merkityksensä maanhankinnan kannalta olisikin suuri.

”-- tavallaan niin kun tasapaino on silloin vähän ... erilainen -- [kun ollaan tekemisissä] isojen maanomistajien [kanssa]. Silloin me [kunta] ... ollaan ... vähän ... erilaisessa neuvotteluasemassa. [Esimerkiksi] jos pitää ... kaavaa ... laatia ja siellä on joku yksityinen maanomistaja niin eihän se kaavan laatiminen ... etene mihinkään jollei sen yksityisen maanomistajan kanssa löydetä ... jotain ... ratkaisua, joka molemmille ... osapuolille ... sopii. -- muussa tapauksessa [kaava] ... seisoo ja ... sitten ei saada tontteja, [ja] jollei saada tontteja niin ei meillä ole ... oikein mitään tarjota ... tuleville muuttajille. Ei kukaan voi muuttaa kuntaan [jos] ei ole mitään tonttitarjontaa. -- Kyllähän ... siinä se ... neuvotteluasema äkkiä muuttuu ihan erilaiseksi ja sen yksittäisen ... maanomistajan ... valta on ... paljon isompi ... kun painoarvo niissä neuvotteluissa on paljon ... isompi. --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

Yritykset ovat aineiston mukaan useissa kunnissa keskeisiä yhteistyökumppaneita, joiden rooli kunnan elinkeinopolitiikan kannalta koetaan usein positiivisena ja välttämättömänä. Toisaalta haastatteluissa esiintyi myös pohdintoja, joissa yritysten asema vaikuttaa kääntyvän kunnan näkökulmasta haasteelliseksi. Yhtenä esimerkkinä tästä ovat tilanteet, joissa

yksittäinen yritys muodostaa kunnalle keskeisen verotulo- ja työpaikkaperustan. Tällöin yrityksen mahdollisuus laajentaa tai supistaa toimintaansa luo epäsuoran, mutta selvästi havaittavan neuvottelupaineen kunnan maankäytön ratkaisujen pohdintaan. Kunnan on tällaisissa tilanteissa harkittava tarkkaan, missä asioissa se voi joutua yrityksen eduksi ja missä ei. Haastateltava kertoi, että joskus voidaan jopa joutua myönnytyksiin, joita muille toimijoille ei tehtäisi. Myönnytysten tekemistä pidettiin kuitenkin perusteltuna lähinnä silloin, kun ne tuottavat kunnalle selkeitä yrityksestä juontuvia hyötyjä.

Toisena esimerkkinä haasteesta nousi esiin kaupan toimijoiden rooli, koskien erityisesti eteläisen Suomen ulkopuolisia alueita. Suurilla kaupallisilla toimijoilla on usein vahva markkina-asema, minkä koettiin antavan niille käytännössä merkittävää vaikutusvaltaa maankäytön kysymyksiin ja suuntaviivoihin. Aineiston perusteella muun muassa ketjuliikkeiden sijoittumiseen liittyvien ratkaisujen nähtiin vaikuttavan oleellisesti myös kunnan maankäytön laajempaan suunnitteluun.

”-- missä yritys niin kun toimintaansa tavallaan harjoittaa. Onko sen mahdollista ... kehittää ja laajentua siinä nimenomaisessa kunnassa vai ... siirtääkö toimintojaan kokonaan pois ... kunnasta. [Kyse voi olla] aikamoisista työpaikkamääristä ja ... yhteisöverotuloista. -- vaikkei se [yritys] ... mitään semmoista [poislähtöä] suoraan ... esitettäisikään ... keskusteluissa, [niin] aina tavallaan ... läsnä ... tietoisuus [siitä, mikä] ... tavallaan ... sitä neuvotteluasemaa ... kummasti ... sitten muuttaa -- [Yrityksillä] on erilainen tavallaan asema ... olla vaatimassa kaikenlaisia asioita ... kunnalta [kuten] myönnytyksiä ja ehtoja mitä missään nimessä ei ... [tehtäisi] ... tavalliselle kuntalaiselle. -- Mutta kyllä ne ... aina semmoisia ... myönnytyksiä on mitä ... hyvin tarkkaan niin kun harkittu. ... Missä me [kunta] voidaan ... joutaa ja mitkä ... sellaisia asioita missä ... ei kerta kaikkiaan voida joutaa. -- [näin on] saavutettu ... neuvottelutulos ja ratkaisu millä on ... ollut ... riittävän isoja ... positiivisia puolia ... kunnalle. -- Kyllä mä luulen, että ... joka kaupungissa ja kunnassa aina joskus joudutaan noihin tilanteisiin. --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- [Kunnan alueella] on ihan pirun vahva [kaupan toimija] ... niin kun kaikissa muissakin tämmöisissä [maakunta kunnissa] -- mennäänpä [esim.] Pohjois-Suomeen missä on ... [kaupan toimijoita] tekemässä ... ihan mitä haluaa ihan mihin vaan, [kuten] ison hotellin. [Kaupan toimijalla] on ... tosi iso merkitys siihen millä tavalla ... heidän ketjuliikkeensä ... sijoittuu ja [tätä kautta vaikutusvaltaa] maankäytön ... ja muun niin kun [toimivuuteen]. --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

Mielenkiintoinen havainto on myös **kuntalaisten** vaikutusvallan matala sijoitus. Kuntakokoluokista ainoastaan 10 001–20 000 asukkaan kunnissa kuntalaiset nousevat kolmanneksi vaikutusvaltaisimmaksi toimijaksi. Haastatteluiden perusteella näyttää siltä, että vaikka kuntalaiset ovat muodollisesti mukana esimerkiksi kuulemisissa ja osallistumismenettelyissä, heitä ei silti nähdä aktiivisina päätösten muokkaajina. Kuntalaisten asema näyttäytyy pikemminkin niin sanottuna ”kuuluu kuvaan” -roolina kuin varsinaisena vaikutusvaltana. Toisin sanoen kuntalaisten osallistumisen koetaan olevan tärkeää, mutta usein muodollista, lakisäätiestä ja yksittäisiin pienempiin asioihin rajautunutta sen sijaan, että se ohjaisi kuntaorganisaation päätöksentekoa tosiasiallisesti ja kokonaisvaltaisesti. Jotkin kunnat kokivat myös haasteita saada kuntalaiset aktiivisesti osallistumaan. Kuntalaisia käsitellään myös luvussa 6.

”-- toki kuntalaiset on tärkeitä [pitää] mukana, mutta kun ei [ne] niin kun hirveästi osallistu, [esimerkiksi] yleisötilaisuuksiin ei tule [paljoa] ihmisiä, että vähän ne [kuntalaiset] on sellaisia oikeasti ... neutraaleja --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- maankäytön asioissa ... kaavoituksen puolella tietysti ... lakiin perustuvia ... prosesseja, jotka ... edellyttää ja takaa ..., että ihmisiä täytyy ... kuulla silloin kun heidän ... lähiympäristöä muutetaan -- pitää asettaa kaikkia aineistoja ... nähtäville, pyytää mielipiteitä, muistutuksia, on kaikki valitus-oikeudet ja muut ... ja täytyy selvittää monenlaisia asioita ... , jotta se [kaavoitus] on ... pätevästi ... laadittu. Ei se [kuntalaisen näkyminen neutraalina] nyt siitä [johdu] etteikö niin kun asukkaita ... kuultaisi. Kyllähän kunta ... paljon ihan vapaaehtoisesti pyrkii ... asukkaita osallistamaan erilaisilla ... hankkeilla ja ... satsataan tosi paljon ... etupainotteiseen mahdollisimman avoimeen ... asioiden tiedoksi antamiseen. Tavallaan ... sekin ... hyvä keino ... strukturoida ja hallita sitä ... keskustelua. -- yksittäinen kuntalainen ei kuitenkaan sitten ... vallankäyttäjänä ole ... kovin kummoinen ... kuntaorganisaatioon nähden. -- Yksittäisen ... kuntalaisen kanssa ... se ... [neuvottelu] tasapaino on ... ymmärrettävästikin ... vähän ... erilainen. --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

Vaikka **valtio** ei ollut kyselyssä erikseen vaihtoehtona vaikutusvaltaiseksi toimijaksi, sen rooli tuli esille haastatteluissa kiinteistönomistusten kautta. Kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistörekisteriin merkittyä kiinteän omaisuuden yksikköä, joka voi olla muun muassa tontti, yleinen alue tai tila. Valtion kiinteistöomaisuutta hallinnoivista tahoista korostuivat erityisesti **Metsähallitus**, **Senaatti-kiinteistöt** ja **Puolustusvoimat**. Metsähallituksen rooli liittyi ennen kaikkea valtion usein laajoihin metsäalueomistuksiin. Sen sijaan Senaatti-kiinteistöjen kautta nousivat esiin pienemmät, mutta usein keskeisillä sijainneilla olevat valtion kiinteistökokonaisuudet. Puolustusvoimat taas koettiin toimijana, jolla on vaikutusvaltaa omien maaomistustensa sekä turvallisuussyihin perustuvan asiantuntijuuden kautta.

Pääosin haastateltavat kuvasivat yhteistyötä ja toimintaa näiden tahojen kanssa hyvänä. Samalla kuitenkin yhteistyön luonteessa tunnistettiin epätasavertaisuutta, jonka nähtiin ajoittain aiheuttavan haasteita. Esille nousi myös tapauksia, joissa kanssakäyminen valtion tahojen kanssa koettiin vaikeammaksi verrattuna muihin yksityisiin maanomistajiin.

Ongelmallisina koettiin esimerkiksi Metsähallituksen tekemät valitukset kaavamerkinnöistä, jotka koskivat suojeluun tai hakkuutoimintaan liittyviä kysymyksiä. On kuitenkin tärkeää huomioida, että Metsähallituksen useat vastuualueet ja niiden osin ristiriitaiset tavoitteet voivat näyttäytyä kunnissa epäselvinä, erityisesti liiketoiminnan ja luontopalveluiden rajapinnassa. Tämä saattaa osaltaan selittää sitä, miksi Metsähallituksen rooli koetaan kunnissa joissakin tilanteissa hyvänä kumppanuutena ja toisissa ongelmallisena.

Puolustusvoimien vaikutusvalta konkretisoitui haastatteluissa maankäyttöpolitiikalle asetettuina tiukkoina kriteereinä, itäisessä Suomessa tuulivoimahankkeiden rajoittamisena sekä eräässä tapauksessa käytäntönä, jossa kaikki kunnan kaavahankkeet on toimitettava Puolustusvoimien esikunnalle lausuttavaksi. Erään haastateltavan mukaan Puolustusvoimat ovat määritelleet toimintojensa ympärille laajoja puskurivyöhykkeitä, joiden sisällä kunta ei voi edistää tiettyjä maankäytön toimintoja. Haastateltava kertoi myös, että Puolustusvoi-

mien esittämät kiellot tai vastustavat kannanotot eivät edellytä yhtä yksityiskohtaisia perusteluja kuin muiden valtion viranomaisten kannanotot.

”-- hyvässä yhteistyössä on kyllä touhuttu. -- minun mielestä ... mennyt ... aika hyvin yhteistyö Metsähallituksen [kanssa]. --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- valtio on ... [kunnan] näkökulmasta maanomistajan huomattavasti hankalampi kuin muut yksityiset maanomistajat. Heillä on jotenkin semmoinen lähtökohta koko ajan, että ... [valtion oltava] niskan päällä asioissa ja heidän tahtotilansa pitää ottaa huomioon toisella tavalla kun [sitten muut] yksityiset [maanomistajat] ... enemmän ymmärtää sen, että kaupunki on se, joka kaavoitusta ... tekee. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- PV:lla [Puolustusvoimilla] on aika iso vaikutus nyt varsinkin [kunnan alueella], mutta varmaan niin kun ... [alueellisesti laajemminkin] erilaisten ... [turvallisuusaspektien] näkökulmasta siihen, että millä tavalla yksittäinen kunta voi viedä ... hankkeita eteenpäin. -- bufferi [puskurivyöhykkeitä] on ... sitten heillä [PV:lla] on tiettyjä semmoisia niin kun kriteereitä ... sääntöjä ... [minkä perusteella] ne sanoo ihan suoraan, että ei saa tehdä. -- sieltä [PV:lta] tuli semmoinen lausunto, että ... tästä lähtien te [kunta] lähetätte kaikki kaavahankkeet heille lausuttavaksi -- Ja ... [PV:n] ei tarvitse perustella mitään. ELY-keskus sentään perustelee ja koittaa löytää ... lakikirjasta jonkun [perustelun] kielteiselle kannalle] ..., mutta PV:t vaan sanoo, että ei piste. --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- Ei se nyt ehkä ihan tasa-arvoista [kanssakäyminen] ole, että ... jos sieltä [valtion instanssilta] tulee ei niin se on sitten ei. Joistain asioista ei sitten enää neuvotella, mutta kyllä mä nyt ehkä sanoisin, että ... meillä ... keskimääräistä paremmat yhteydet on kuitenkin sinne [valtionsuuntaan] --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

5.3 Tasapainottelu eri intressien välillä (haastatteluista)

Haastatteluissa käytiin läpi myös maankäyttöpolitiikassa esiin nousevia erilaisia intressejä sekä niiden jatkuvaa yhteensovittamista. Haastatteluissa keskeisinä intressikokonaisuuksina olivat kunnan strategiset ja taloudelliset tavoitteet, yleinen etu sekä yksityisten toimijoiden tavoitteet. Yleinen etu kytkeytyi erityisesti asukkaiden hyvinvointiin, tasapuoliseen kohteeluun ja ympäristön laatuun, kun taas yksityiset intressit liittyivät maanomistajien, rakennuttajien ja yritysten tavoitteisiin. Haastatteluaineiston perusteella intressien tasapainottelu tunnistetaan laajasti osaksi maankäytön arkea, mutta sen toteutumista ja onnistumista arvioidaan kunnissa vaihtelevasti.

Useissa haastatteluissa tasapainottelu eri intressien välillä kuvattiin lähtökohtaisesti välttämättömäksi, mutta samalla haastavaksi prosessiksi. Maankäyttö nähtiin kokonaisuutena, jossa harvoin voidaan toteuttaa yhden tahon tavoitteita sellaisenaan. Sen sijaan toiminta on usein kompromissien etsimistä. Lopputulos ei tällöin välttämättä ole kaikkien näkökulmasta täydellinen, mutta se on silti jokaiselle kohtuullinen. Eräs haastateltava kuvasi maankäyttöpolitiikkaa ”herttaisena tetris-pelinä”. Toisin sanoen erilaisten palikoiden – talouden, strategian, yleisen edun ja yksityisten intressien – haastavana yhteensovittamisena. Osa

vastaajista toi myös esille, että tasapainottelu vie usein aikaa, jolloin hankkeita saattaa viivästyä tai niistä joudutaan luopumaan kokonaan.

”-- No mun mielestä ehkä ollaan ... sopivan kokoinen kunta, ... pystytään ... hallitsemaan [eri intressitahojen yhteensovittamista], että ... ei olla niin pieni, että tarvitsisi ... jonkun [yhden intressin] laulua kuunnella koko ajan tai joku käskyttäisi, toisaalta ... ei olla ... niin iso että ... ei pystyttäisi ... handlaamaan [eri intressejä]. --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- maankäytön suunnittelija joutuu ottamaan [eri intressit] ... huomioon ... se on semmoinen herttainen tetris ... ei voida mennä pelkästään yhdellä kärjellä vaan joudutaan ... huomioimaan [laajemmin asioita]. -- pyritään ... tasapainoon, että ... [ratkaisu] ei ole kenellekään kohtuuton eikä ... katsota vaan yhtä kohderyhmää -- välillä ... vie aikaa se yhteensovittaminen, että löytyy semmoinen malli, joka nyt ei välttämättä ole se täydellisin, mutta ... siinä on kohtuu kompromissi [kaikille]. --” (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

Yleisen edun problematiikka

Yleinen etu tunnistettiin haastatteluissa tärkeäksi periaatteeksi, mutta samalla sitä kuvattiin vaikeasti määriteltäväksi ja tulkinnanvaraiseksi käsitteeksi, jonka ymmärtämiseen näyttäisi vaikuttavan myös henkilökohtainen arvomaailma. Aineiston perusteella yleinen etu voi tarkoittaa eri toimijoille eri asioita, kuten alueen kehittämistä, taloudellista elinvoimaa tai luonnon- ja asuinympäristön säilyttämistä. Näin ollen aineiston perusteella eri toimijoiden tulkinnat yleisestä edusta voivat joutua keskenään ristiriitaan, vaikka molemmat tulkinnat vetoaisivat yleiseen etuun.

Osa vastaajista tunnisti myös problematiikkaa kunnan intressien ja yleisen edun suhteessa. Heidän mukaansa esimerkiksi kunnan strateginen tai taloudellinen tavoite ei ole aina automaattisesti sama asia kuin yleinen etu, vaikka ne usein kulkevatkin samansuuntaisesti. Tämä jännite näyttäisi aineiston perusteella korostuvan erityisesti hankkeissa, joissa kunta tavoittelee kasvua tai taloudellista hyötyä, mutta asukkaat kokevat vaikutukset omassa lähielinympäristössään kielteisinä.

Yleisen edun problematiikka tuli esille useissa haastateltavien kuvaamissa tilanteissa. Esimerkiksi eräästä kunnan kaavahankkeesta oli tehty valituksia nimenomaan yleiseen etuun vedoten. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin, että hankkeiden alkuvaiheessa eri tahojen intressit saattavat näyttäytyä samansuuntaisina, mutta prosessin edetessä ne voivat eriytyä ja asettua vastakkain. Tällöin ristiriitojen ratkaisuja joudutaan muodostamaan reaktiivisesti prosessin aikana, kun ristiriidat konkretisoituvat vasta toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa. Aineisto viittaa myös siihen, että yleisen edun tulkintojen erkaantuessa merkittävästi toisistaan ristiriidat kanavoituvat herkemmin tuomioistuINVALITUKSiksi.

”-- Ehkä kunnan intressi ei välttämättä aina ole [sama kuin] yleinen etu, että kyllä ne tietysti useimmiten ... on samansuuntaisia, mutta kyllä kunnalla on myös omat lähtökohtansa, jotka saattaa poiketa siitä, mikä olisi sitten niin kun kuntalaisten tai yleisen edun mukaista. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- ristiriitatilanteita ... ei ... aina ennakoon pysty ... tuomaan esille. -- Tässä ... [esimerkkihankkeessa] oletettiin, että se ... voisi olla helpomminkin eteenpäin vietävä, mutta aika pian ... selvisi, että se mitä yritys kertoo ja mitä selvitykset kertoo ja mitä asukkaat haluaa ja mitä kunta päättäjätkin loppujenlopuksi haluaa niin ne ei olekaan ... yhtenevät, että tällöinen ristiriita saattaa syntyä prosessin aikana ja paisua sitten siitä eteenpäin --” (B3, 6 000–10 000 as. kunta.)

”-- [eräessä kaavahankkeessa ajateltiin että] yleinen etu on ehkä se ... [muutoksen mahdollistama] palvelun tarjoaminen [alueella] -- tukien [mm. kunnan] ... mökkiläisten elämää. ... samaan aikaan tämä lautakunnan hyväksymä kaava sai ... valituksia, jotka meni ... hallinto-oikeuteen ... ja nämä valittajat vetosi nimenomaan yleiseen etuun. --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

Yksityisten toimijoiden merkitys

Yksityisten toimijoiden, kuten maanomistajien, rakennuttajien ja yritysten intressit ovat aineiston perusteella usein kiinteä osa maankäyttöpoliittikkaa, konkretisoituen erityisesti kaavoituksessa ja tontinluovutuksessa. Tämä tuli esiin jo luvussa 5, jossa yritysten ja maanomistajien vaikutusvalta näyttäytyi merkittävänä maankäytön kysymyksissä. Aineiston perusteella näitä toimijoita ei siten voida herkästi sivuuttaa maankäyttöpoliittikan toimintaympäristössä.

Haastateltavien mukaan yksityisten toimijoiden tavoitteet ovat kuitenkin usein kapeita ja kohdistuvat oman hankkeen tai alueen hyötyihin. Kunnalla puolestaan on vastuu tarkastella maankäytön kokonaisuutta laajemmin. Tämä edellyttää punnintaa siitä, missä määrin yksityisen tahon tavoitteiden toteuttaminen hyödyttäisi samalla laajempaa toimijajoukkoa kunnassa. Aineiston perusteella ristiriidat yksityisten toimijoiden kanssa nousevat esiin erityisesti silloin, kun heidän tavoitteensa eivät kohtaa kunnan strategisten linjausten tai asukkaiden odotusten kanssa, mikä helposti johtaa hankkeiden viivästymiseen. Sellaiset hankkeet taas etenevät sujuvammin, joissa eri intressit kohtaavat riittävän hyvin ja myönteiset vaikutukset kyetään tuomaan avoimesti esiin.

Lisäksi haastatteluissa ilmeni, että joskus kunta saattaa herkästikin itse sortua painottamaan yksityisten toimijoiden tai maanomistajien intressejä esimerkiksi elinvoiman edistämisen nimissä. Tällöin laajempi ja pitkäjänteisempi tarkastelu voi jäädä tekemättä, mikä joissakin tapauksissa heikentää yleisen edun toteutumista. Samalla maankäyttöpoliittikan kokonaiskuva ja strateginen johdonmukaisuus voivat kärsiä.

”-- nää [yksityiset toimijat kuten] rakennusliikkeet tai kiinteistökehittäjät harvoin ... ajattelevat ... omien tontinrajojen ulkopuolelle ... [tulevia] vaikutuksia tai että heidän pitäisi ... kiinteistönsä alueella ratkoa ... virkistykseen soveltuvien alueiden lisäämistä ... asukkaalle ... tai hulevesiä tai ekologista vahvistamista ... [että] jonkun toisen [tulisi] heidän mielestään [nämä] hoitaa, eli kunnan jossain puistoissa. -- näitä vääntöjä tulee ja kyllä toi [intressientasapainottelussa näkyvä] ... kolmijako [kunta, kuntalaiset ja yksityiset toimijat] kuulosti ... ihan tutulta --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

”-- jos tulee joku tarve [yksityiselle toimijalle] niin ... katsotaan [kunnassa], että ... mitä tälle voidaan tehdä -- sitten semmoinen pitkäjänteisempi tekeminen saattaa vähän jäädä ... jalkoihin siinä vai-

heessa, jos kaikkia ... [yksityisten intressejä] vaan toteutetaan ... lyhyellä tähtäimellä -- vähän ehkä kärsii sitten [yleinen etukin] --" (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

Kuntakoko ei ole määrittävä tekijä

Haastatteluaineiston perusteella intressien tasapainottelu ei näyttäydy selkeästi kuntakokoon sidottuna ilmiönä. Sekä pienissä että suurissa kunnissa tunnistetaan samanlaisia jännitteitä kunnan tavoitteiden, yleisen edun ja yksityisten toimijoiden intressien välillä. Erot tasapainottelun ilmenemisessä näyttävät liittyvän enemmän yksittäisiin hankkeisiin, paikallisiin olosuhteisiin ja prosessin kulkuun kuin kunnan asukaslukuun. Aineistossa ilmeni myös yksittäisiä tapauksia, joissa intressien tasapainottelun tarvetta ei tunnistettu lainkaan. Nämä tapaukset olivat kuitenkin selvästi harvinaisempia, eikä niissäkään ole havaittavissa yhteyttä kuntakokoon.

5.4 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

6 000–10 000 AS.

... [Kunnassa] on merkittävä maanomistus Suomen valtiolla. Valtionmaalla erityisiä etuuksia maankäytöllisesti ohjaa mm. poronhoitolaki, saamelaiskäräjälaki, kolttalaki ja (kaivoslaki) kullanhuuhtonnan osalta näiden edunvalvontatoimijat.

10 001–20 000 AS.

Maanomistajilla vaikutusta siinä että mihin suuntaan kunta kasvaa. Vanhalla pitäjällä on paljon maanomistajia jotka ei halua koskaan myydä maitaan.

Vaikutusvallan käyttö liittyy usein tiettyihin alueisiin ja ajankohtiin (vaalien aika :).

YLI 100 000 AS.

Organisaation koon vuoksi yksittäisten työntekijöiden ja virkajohdon merkitys korostuu.

6 Maankäyttöpoliitiikan tavoitteet

Maankäyttöpoliitiikka on kuntien kannalta keskeinen toimialue, jonka avulla ne ohjaavat ja toteuttavat yhdyskuntarakenteen kehitystä, elinympäristön laatua sekä kunnan taloudellista, sosiaalista ja ekologista kestävyyttä. Tässä luvussa tarkastellaan maankäyttöpoliitiikan tavoitteita ja niiden käytännön merkitystä kyselyn ja haastatteluiden pohjalta.

Aineiston tulosten mukaan tavoitealueista kuntien maankäyttöpoliitiikassa painottuvat elinvoima, talous sekä yhdyskuntarakenteen strateginen ohjaus ja hallinta. Elinympäristön laatu ja kestävyystavoitteet jäivät toissijaisiksi. Vähiten painoarvoa saivat kuntalaisten ja maanomistajien intressit sekä sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoinen asuntopoliitiikka. Aineiston perusteella luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemysten kohtaantoon vaikuttavat tapauskohtaiset tekijät, poliittisen päätöksenteon luonne, luottamushenkilöiden ajoittain kapeat näkemykset ja kokemus sekä asiantuntijaviestinnässä onnistuminen.

Luku etenee siten, että ensin käydään läpi, miten tavoitealueet on kyselyssä määritelty. Tämän jälkeen analysoidaan tavoitealueiden merkityksiä kyselyvastausten ja haastatteluiden perusteella. Tästä seuraavana käsitellään vastaajien kantoja maankäyttöpoliitiikkaa koskeviin väitteisiin oman kunnan konkreettisen päätöksenteon suhteen (ns. vastinparikysymykset). Lopuksi tarkastellaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemysten kohtaantoa.

6.1 Tavoitealueiden määrittely

Kyselyssä kuntien asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan ennalta määriteltyjen maankäyttöpoliitiikan tavoitealueiden painoarvoa omassa kunnassaan. Arviointi tehtiin viisiportaisella asteikolla (1–5), jossa 1 tarkoitti, ettei tavoitealueella ole lainkaan merkitystä, ja 5 sitä, että tavoitealueella on erittäin suuri merkitys kunnan maankäyttöpoliitiikassa. Arvioinnin kohteena oli se, kuinka merkittävänä kukin tavoitealue näyttäytyy todellisuudessa kunnan maankäyttöpoliitiikan päätöksenteossa ja käytännön toiminnassa. Tarkastelun kohteena oli siten maankäyttöpoliitiikan ohjelmallisuuden ja käytännön toteutuksen välinen suhde, eikä niinkään se kuinka painokkaasti tavoitteet on kirjattu strategioihin, ohjelmiin tai muihin ohjaaviin asiakirjoihin.

Kunkin tavoitealueen yhteydessä annettiin sekä laadullisia että määrällisiä esimerkkejä, joiden tarkoituksena oli havainnollistaa tavoitealueen mahdollista ilmenemistä kunnan maankäyttöpoliitiikassa. Laadulliset esimerkit kuvasivat erityisesti toimintatapoja, periaatteita ja strategisia painotuksia, kuten suunnittelun lähtökohtia ja ohjauskeinoja. Määrälliset esimerkit puolestaan liittyivät mitattaviin ja numeerisesti ilmaistaviin tekijöihin, kuten määrään, osuuksiin, pinta-aloihin, taloudellisiin tunnuslukuihin tai tavoitelukuihin.

Arvioinnin lähtökohtana ei ollut se, että tavoitealueen tulisi kunnassa toteutua samanaikaisesti sekä laadullisten että määrällisten tekijöiden kautta. Jo yksittäisen laadullisen tai määrällisen esimerkin esiintyminen olisi viite siitä, että kyseinen tavoitealue on osa kunnan maankäyttöpoliitiikan kokonaisuutta ja siten arvioinnin kannalta merkityksellinen. Vastaajia

ohjeistettiin arvioimaan tavoitealueiden painoarvoa kokonaiskuvan perusteella, ei yksittäisten toimenpiteiden tai mittareiden lukumäärän pohjalta. Lisäksi todettiin, että saman tavoitealueen alla sisältyvien esimerkkien mahdolliset keskenään erilaiset tai osin ristiriitaiset painotukset eivät olisi merkityksellisyyden arvioinnin kannalta ongelmallisia.

Näiden keskeisten tavoitealueiden avulla pyrittiin jäsentämään maankäyttöpoliitiikan kokonaisuutta siten, että tarkasteluun sisältyivät sekä strategiset pitkän aikavälin tavoitteet että konkreettiset, arjessa näkyvät maankäytölliset ratkaisut. Tavoitealueet olivat seuraavanlaiset:

- **Yhdyskuntarakenteen hallittu ja strateginen kehittäminen**, sisältäen muun muassa rakenteen eheyttämisen ja tiivistämisen, hajakentän ohjauksen sekä väestökehityksen huomioimisen.
- **Kunnan elinvoiman ja kilpailukykyyn vahvistaminen**, sisältäen muun muassa olemassa olevan ja uuden elinkeinotoiminnan tukemisen, yritysalueiden kehittämisen sekä uusiutuvan energian mahdollistamisen.
- **Asuntopoliitiikan tukeminen sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoisella tavalla**, sisältäen muun muassa sosiaalisen eheyden tukemisen ja segregaaation ehkäisemisen sekä asuntotarjonnan monipuolisuuden.
- **Ilmasto- ja luontotavoitteiden sekä kestävän kehityksen edistäminen**, sisältäen muun muassa ilmasto- ja luontoviisaan maankäytön, ekologisten verkostojen huomioimisen, energiatehokkaan rakentamisen sekä kestävät liikkumismuodot.
- **Kuntatalouden tukeminen**, sisältäen muun muassa taloudellisesti kestävän maapolitiikan, maankäytön vaikutukset kunnallistekniikan ja palveluiden kustannuksiin, maankäyttöön liittyvät tulovirrat sekä maapolitiikan välineiden käyttö.
- **Kuntalaisten tarpeiden huomioiminen**, sisältäen muun muassa kuntalaisten osallisuuden kokemuksen vahvistamisen ja osallistavien menettelytapojen hyödyntämisen maankäytön suunnittelussa ja toteutuksessa.
- **Maanomistajien intressien huomioiminen**, sisältäen muun muassa maanomistajalähtöisen kaavoituksen ja maanomistajien osallistumisen kaavoitusprosesseihin.
- **Elinympäristön laatu ja arjen sujuvuus**, sisältäen muun muassa kulttuuriympäristöön ja kaupunkikuvaan liittyvät kysymykset, palveluiden saavutettavuuden sekä kävelyn ja pyöräilyn edellytykset.

6.2 Tavoitealueiden koettu keskinäinen merkittävyys

Kuvassa 22 näkyy kyselyvastausten perusteella maankäyttöpoliitiikan tavoitealueiden keskinäinen järjestys siten, että sijalle yksi on merkittävimäksi koettu tavoitealue ja sijalle seitsemän vähiten merkittäväksi koettu. Tulokset osoittavat, että kuntien maankäyttöpoliitikassa korostuvat erityisesti elinvoimaan, talouteen ja yhdyskuntarakenteen strategisuuteen sekä hallintaan liittyvät näkökulmat. Edellä mainittuja kevyemmällä painoarvolla ovat elinympäristön laadun ja kestävyystavoitteiden kysymykset. Kaikkein vähämerkityksellisempinä näyttäytyivät kuntalaisten ja maanomistajien intressit sekä sosiaalinen ja alueellisesti tasa-arvoinen asuntopoliitiikka.

Kuva 22. Eri tavoitealueiden merkitykset järjestyksessä

1 Kunnan elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistaminen	
2 Kuntatalouden tukeminen	
3 Yhdyskuntarakenteen hallittu/strateginen kehittäminen	
4 Elinympäristön laatu ja arjen sujuvuus	
5 Ilmasto- ja luontotavoitteiden sekä kestävän kehityksen edistäminen	
6 Kuntalaisten tarpeiden huomioiminen	
6 Maanomistajien intressien huomioiminen	
7 Asuntopolitiikan tukeminen sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoisella tavalla	

Kuntakokoluokkien välillä ei havaita merkittäviä eroja eri tavoitealueiden painotuksissa. Poikkeuksena ovat sosiaalinen ja alueellisesti tasa-arvoinen asuntopolitiikka, jonka merkitys on vähän suurempaa yli 50 000 asukkaan kunnissa. Lisäksi maanomistajien intressit painotuvat hieman enemmän yli 20 000 asukkaan kunnissa.

Elinvoima, talous ja strateginen kehittäminen

Merkittävimmäksi tavoitealueeksi nousi kunnan **elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistaminen**. Tämän voidaan ajatella viittaavan siihen, että maankäyttöpoliittikkaa tarkastellaan kunnissa vahvasti elinkeinopoliittisena välineenä, jonka avulla luodaan edellytyksiä yritystoiminnalle, työpaikkojen syntymiselle ja kunnan vetovoimalle. Toiseksi merkittävimpanä tavoitealueena nähtiin **kuntatalouden tukeminen**, minkä voidaan katsoa korostavan maankäytön taloudellista roolia osana kunnan kustannusrakennetta. Kolmannelle sijalle sijoittui **yhdyskuntarakenteen hallittu ja strateginen kehittäminen**. Tämä antaa osviittaa siitä, että suunnittelun strategiset kysymykset, kuten yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, hajakentän ohjaus ja väestökehityksen huomioiminen, ovat muodostuneet useissa kunnissa keskeisiksi maankäyttöpoliitiikan toimintaperiaatteiksi.

Haastattelujen perusteella elinvoiman, kuntatalouden ja strategisen kehittämisen merkitys näyttäytyy kunnissa vahvasti toisiinsa kietoutuneena kokonaisuutena, joka läpäisee maankäyttöpoliitiikan päätöksentekoa laajasti. Maankäytön suunnittelua kuvattiin keskeisenä keinona luoda edellytyksiä kunnan yritystoiminnalle, työpaikkojen syntymiselle ja sitä kautta elinvoiman säilymiselle. Useissa haastatteluissa nousi esille näkemys, että elinvoimaan

liittyvät tavoitteet ovat taustalla vaikuttamassa lähes kaikkeen muuhun maankäyttöä koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi eräs haastateltava mainitsi työpaikkaomavaraisuuden vahvistamisen kunnan strategiseksi tavoitteeksi.

Elinkeinopolitiikkaa tarkasteltiin haastatteluissa osin myös kunnan ”itsesuojeluvaiston” näkökulmasta. Erään haastateltavan mukaan kunnat ovat toimijoita, jotka kilpailevat asukkaista ja yrityksistä laajemmilla markkinoilla valtakunnallisella tasolla. Tähän liittyen poismuutto ja erityisesti nuorten lähteminen nousivat esiin kehityskulkuina, joiden oloissa elinkeinotoiminnan tukeminen nähtiin kunnan ”itsesuojeluvaistoon” liittyvänä keinona turvata elinvoima ja verotulot. Yritystoiminnan ja työpaikkojen koettiin siis olevan keskeinen verotulojen lähde, mikä kytkee elinvoimatavoitteet myös kuntatalouden kestävyYTEEN.

Kuntatalouden rooli nousikin haastatteluissa esiin hyvin hallitsevana lähtökohtana. Useiden haastateltavien mukaan keskustelu maankäyttöä koskevista ratkaisuksista lähtee viranhaltijatasolla usein liikkeelle taloudellisista reunaehdoista. Toisin sanoen kuntataloutta ei voida sivuuttaa päätöksenteossa. Haastattelujen perusteella taloudellisten vaikutusten todentaminen nousee usein keskeiseksi osaksi päätöksenteon perustelua.

Haastatteluiden perusteella selkeitä taloudellisia hyötyjä tuottavat hankkeet myös etenevät muita helpommin. Talousargumenttien koettiin vaikuttavan käytännössä siihen, mitkä hankkeet priorisoidaan ja mitkä jäävät taka-alalle. Lisäksi elinkeinohankkeiden koettiin käytännössä asettuvan etusijalle, vaikka se tarkoittaisi muiden hankkeiden hidastumista tai siirtymistä. Erään haastatellun mukaan esimerkiksi tilanteissa, joissa on valittava yritysalueen ja asuinalueen kaavoituksen välillä, painotus kallistuu herkemmin yritystoimintaa tukevan ratkaisun puolelle.

Haastatteluaineiston perusteella strateginen yhdyskuntarakenteen kehittäminen näyttäytyy kytkeytyvän sekä elinvoima- että talousnäkökulmiin. Strategisuutta käsitellään lisää luvussa 7. Eräs haastateltava kuvasi tiiviin ja toimivan yhdyskuntarakenteen lopulta hyvänä kokonaisratkaisuna kaikkien kannalta. Hänen mukaansa maankäytön tehokkuuden painottaminen on tietoinen valinta, jossa kokonaisuuden toimivuus voidaan asettaa etusijalle esimerkiksi suhteessa yksittäisiin lähiympäristöä koskeviin toiveisiin.

”-- No se [elinvoima ja kilpailukyky] on oikeastaan ... puhtaasti semmoista niin kun itsesuojeluvaistoa. Kunnan pitää ... kuitenkin ... markkinoilla kilpailla ... asukkaista ... koko suomen tasolla. ... Meillä [kunnassa] tapahtuu niin paljon poismuuttoa, varsinkin nuoret lähtevät opiskelemaan ..., sitten tämä elinkeinon tukeminen [on tärkeää] ... että kyllähän ne yritykset ja muut ovat se mikä maksaa sen verotulon millä ... kunta pyörii --” (A3, alle 6 000 as. kunta.)

”-- musta tuntuu ... [että] kun päätöksiä niillä luvuilla ymmärrettävästi ... niin kun aina perustellaan ... [niin] sitten kun sanotaan, että tässä on tosi suuret taloudelliset hyödyt ja ... raha kulkee, niin sitten ollaan heti ... että no ok tää [hanke] toteutetaan. --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- kun on ostettu kunnalle maita niin ... kyllä me [kunta] tavallaan ... [olla] pyritty siihen tehokkuuteen ... ollaan ymmärretty ... että kun ... saadaan ... tiivistä ja hyvää ... yhdyskuntarakennetta niin

se on kaikkien kannalta ... hyvä -- eikä välttämättä se, että asukkaat ... haluaa ... säästää kaikkea sitä lähiympäristöä, ... että kyllä ... se kokonaisuus niin kun ... on ... tärkein. --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

Elinympäristön laatu ja kestävyystavoitteet

Kyselyn vastauksissa elinympäristön laatu ja arjen sujuvuus sekä ilmasto- ja luontotavoitteet ja kestävä kehityksen edistäminen näyttäytyivät toiseksi merkittävimpänä kokonaisuutena. Aineiston perusteella nämä tavoitteet muodostavat eräänlaisen ”keskikastin”: ne ovat olennainen osa kuntien maankäyttöpolitiikkaa, mutta jäävät painoarvoltaan keskeisimpien talous-, elinvoima- ja strategisen kehittämisen teemojen alapuolelle.

Haastattelut toivat myös selkeästi esiin, miksi kyseiset tavoitealueet jäivät kyselyn vastauksissa toissijaisiksi. Ensinnäkin haastatteluissa kestävyys ja ympäristön viihtyisyys tunnistettiin tavoitetasolla, mutta niiden painoarvon todettiin osin jäävän elinvoima- ja talousnäkökulmien varjoon. Toiseksi elinympäristön laatu ja arjen sujuvuus kytkettiin osin maankäytön tehokkuuteen ja yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen, joita pidettiin keinoina edistää samanaikaisesti useita tavoitteita. Kolmanneksi ilmasto- ja luontotavoitteiden ei katsottu ohjaavan päätöksentekoa yhtä vahvasti kuin talous- ja elinvoimateemojen.

Haastatteluissa esiintyi muun muassa näkemyksiä, joiden perusteella taloudellisten intressien nimissä yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden toimivuus ja tehokkuus voivat välillä syrjäyttää esimerkiksi yhteiset viheralueet tai muut ympäristön viihtyisyyttä koskevat yksittäiset toiveet ja ratkaisut. Haastatteluissa tuli myös ilmi, että luonto- ja ympäristönäkökulmien koetaan ohjaavan yhdyskuntarakentamista joka tapauksessa sääntelyn kautta. Esimerkiksi luontoselvitysten nähtiin varmistavan tiettyjen luontoarvojen säilyminen ja siten muodostavan rakentamiselle reunaehtoja.

Osa haastatelluista kuvasi elinympäristön laatua ja kestävyyttä myös konkreettisten investointien ja harrastusmahdollisuuksien kautta. Haastatteluissa tuotiin esiin esimerkiksi panostukset liikunta- ja vapaa-ajan infrastruktuuriin. Myös kansallispuistot ja laajat ulkoilumahdollisuudet nähtiin osana kunnan elinympäristön laatua ja kestävyyttä. Jopa asukasmäärän pienuus koettiin harrastus- ja virkistysalueiden kannalta myönteisenä, koska harrastusalueilla on hyvin tilaa asukkaille.

”-- satsattu hyvin paljon [vapaa-ajaninfraan]. Meillä on tälläkin hetkellä iso liikuntahallihanke [menossa], ... me rakennetaan jäähallia, ... meillä on kuntopolkuja, kansallispuisto vieressä. -- harrastumahdollisuuksia on tosi paljon täällä -- ja nyt ollaan [2000 asukkaasta tultu alle 2000] niin ... meidän harrastuspaikoissa on tilaa kyllä harrastaa --” (A3, alle 6000 as. kunta.)

”-- luontoselvitykset ja kaikki muut kuitenkin ohjaa sitä yhdyskuntarakentamista, tarvitaan luontoa siten, että tietyt arvot aina niin kun säilyy --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- musta tuntuu, että aika paljon ... ainakin tämän kokoisessa kunnassa myös se niin kun elinvoimaisuus ja se ... maanomistajien tyytyväisinä pitäminen ... vähän jyrää näitä tämmöisiä, ... että olisi

vaikka yhteisiä viheralueita ... [tai] olisi ... jotenkin muuten ... hyvä ja viihtyisä ympäristö --" (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

Kuntalaisten ja maanomistajien tarpeet

Kyselyn vastauksissa **kuntalaisten tarpeiden** ja **maanomistajien intressien** huomioiminen asettuvat merkittävyysjärjestyksessä alemmalle tasolle, joskin yllättävän lähelle toisiaan. Siksi ne on esitetty kuvassa 22 samalla numerolla kuusi. Tämä viittaa siihen, ettei osallisuuteen, vuorovaikutukseen ja yksittäisten toimijaryhmien näkökulmiin liittyviä kysymyksiä koeta maankäyttöpolitiikassa itsenäisinä tavoitteina. Sen sijaan ne nähdään pikemminkin päätöksentekoon liittyvinä reunaehtoina, jotka on otettava huomioon toimintaympäristön puitteissa ja osin tapauskohtaisesti.

Erityisesti kuntalaisten tarpeiden huomioimisen suhteellisen alhainen sijoittuminen on tulosten valossa mielenkiintoinen, sillä osallisuus ja vuorovaikutus ovat lainsäädännöllisesti keskeinen osa kaavoitusta. Aineiston perusteella sijoitusta on mahdollista selittää sillä, että kuntalaisten tarpeet nähdään ennemmin suunnitteluprosessin laista juontuvina peruslähtökohtina kuin varsinaisina maankäyttöpolitiikan tavoitteina. Havaintoa tukee myös aiempi luku 5.2, jossa vastaajat kuvasivat kuntalaisten vaikutusvallan painottuvan vähemmän maankäyttöpolitiikan suuriin linjoihin.

Myös maanomistajien intressien heikko sijoittuminen on huomionarvoista, sillä kyseisen toimijaryhmän vaikutusvalta on aiemmassa luvussa 5.2 todettu merkittäväksi. Aineiston perusteella tätä voidaan tulkita siten, ettei kunnan maankäyttöpolitiikan yleiseksi tehtäväksi koeta yksittäisen toimijaryhmän intressien tavoitteellista edistämistä. Vaikka maanomistajien intressit voivat yksittäisissä tapauksissa nousta keskeiseen rooliin, on tällöin kyse yleensä ratkaisusta, jonka katsotaan palvelevan laajempaa kokonaisuutta. Tämä tulkinta kytkeytyy myös luvussa 5.3 käsiteltyyn intressien väliseen tasapainotteluun ja yleisen edun puntarointiin.

Yli 20 000 asukkaan kunnissa maanomistajien intressit korostuvat jonkin verran. Kuten raportissa on aiemminkin todettu, tämä selittyy sillä, että isommissa kunnissa maankäyttö edellyttää usein strategisempaa otetta suurten maankäytön volyymien vuoksi. Tällöin maanomistajien omat intressit asettavat kunnalle herkemmin huomioon otettavia reunaeh-toja.

Haastattelujen mukaan **kuntalaisten tarpeiden** huomioiminen tunnistetaan lähtökohtaisesti tärkeäksi osaksi maankäytön suunnittelua, erityisesti heikommassa asemassa olevien ryhmien osalta. Toisaalta aineiston perusteella tämä näyttää konkretisoituvan enemmän neutraalina suunnitteluprosessin taustalla vaikuttavana lähtökohta kuin maankäyttöpolitiikkaa voimakkaasti ohjaavana tavoitteena. Kuntalaisten tarpeiden huomioiminen on siis haastatteluiden perusteella eräänlainen reunaehto sekä maankäyttöpolitiikan legitimeettiä tukeva asia. Toisin sanoen, vaikka asukkaiden näkemyksiä kerätään ja osallisuustyötä tehdään, niiden koetaan vaikuttavan lähinnä yksityiskohtiin ja hienosäätöön, ei maankäytön suuriin linjauksiin.

Haastatteluissa kävi useaan otteeseen ilmi, että kuntalaisten aktiivinen osallistuminen maankäytön prosesseihin on ylipäättään vähäistä. Eräs haastateltava kertoi, että mielipiteitä ja muistutuksia saadaan käytännössä hyvin vähän, ja osa kaavahankkeista etenee jopa ilman minkäänlaista palautetta. Vähäinen osallistuminen tulkittiin haastatteluissa monin tavoin. Toisaalta sitä pidettiin mahdollisena merkinä tyytyväisyydestä kunnan tekemään suunnittelutyöhön, toisaalta kiinnostuksen tai osallistumisen motivaation puutteesta.

Haastattelupuheessa nousi esiin myös näkemys kuntalaisten heterogeenisyydestä. Kuntalaisten ei koettu muodostavan yhtenäistä joukkoa, sillä asukkaiden näkemykset voivat olla keskenään hyvinkin ristiriitaisia. Näin ollen mahdollisuus kaikkien toiveiden samanaikaiselle huomioimiselle nähtiin haastavana.

Mikäli mielipiteitä kuntalaisilta saatiin, totesivat haastateltavat niiden kohdistuvan usein yksityiskohtiin ja omaan lähiympäristöön. Sen sijaan maankäyttöpolitiikan suurempien linjojen ja pitkän aikavälin ratkaisuiden koettiin jäävän kuntalaisten kannanotoissa vähemmälle huomiolle. Tätä voidaan pitää ymmärrettävänä, sillä haastatteluissa korostui näkemys siitä, että maankäytön keskeiset periaatteet ja strategiset valinnat palvelevat kuntalaisia kokonaisuuksina, joiden pidemmän aikavälin seurauksia yksittäinen kuntalainen ei välttämättä kykene heti tunnistamaan.

Haastatteluiden perusteella kuntalaisten rooli voi myös näyttäytyä tilanteina, joissa kuntalaisten yksittäisetkin näkemykset tai huolenaiheet voivat muodostua hankkeiden etenemiseen merkittävästi vaikuttaviksi tekijöiksi. Haastatteluista nousi esille, että toisinaan kuntalaisten mielipiteet rakentuvat puutteelliseen tai virheelliseen ymmärrykseen. Tästä huolimatta ne voivat saada painoarvoa päätöksenteossa ja siten johtaa lupaavienkin ideoiden kariutumiseen tai keskeytymiseen.

Lisäksi sellaiset hankkeet, jotka koskettavat kuntalaisia suoraan – esimerkiksi omaa lähiympäristöä – aktivoivat herkemmin vaikuttamisen, joka voi ilmetä vastustuksena, valituksina tai keskustelun ohjautumisena jo varhaisessa vaiheessa sivuraiteille. Haastatteluiden perusteella tällaisissa tilanteissa keskustelun suuntaa on vaikea myöhemmin korjata. Tämän seurauksena hankkeiden eteneminen saattaa estyä, rahoittajat vetäytyä tai hanke siirtyä kokonaan toisaalle.

Ilmiöinä nämä edellä mainitut tilanteet eivät kuitenkaan näyttäydy haastattelujen perusteella kovin yleisenä, vaan liittyvät pikemminkin yksittäisiin hankkeisiin ja ilmenevät kulloisenkin tilanteen ympärille aktivoituvien kuntalaisten tai ryhmien toiminnan kautta.

”-- Meille ei tule hirveästi niin kun [kuntalaisilta] semmoisia nostoja ... tarpeista. Eliikkä meillä ... kuntalaiset on tyytyväisiä siihen mitä meillä [kunnassa] on --” (A3, alle 6 000 as. kunta.)

”-- vaikka sinänsä meillä [kunnassa] tehdään aika paljon osallisuustyötä ja niin kun kerätään ... asukkaiden näkemyksiä, ... [niin] se on enemmän kuitenkin semmoinen ... [minkä perusteella] sitten tehdään pieniä viilauksia siihen isoon ratkaisuun, ja sitä kautta se [asukasnäkemys] ei ole ... määrittämässä sitä isoa kuvaa. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- kun ne [merkityksellisemmät tavoitealueet] osataan ottaa oikealla tavalla huomioon, niin se palvelee sitten kuntalaisia, vaikka he ei osaa välttämättä ... [nähdä] sitä vielä [heti] sillä tavalla, mutta jos niitä ei hoida ... hyvin, niin sitten ... [ne] vaikutukset [ovat] ... muutaman vuoden päästä ... käsillä ja sitten koetaan, että on todella huonoa ympäristöä tai tehty huonoja ratkaisuja. -- kuntalaisten [ja] osallisten mielipiteet ... on monesti aika yksityiskohtaisia, ... zoomattu siihen omaan lähiympäristöön -- ehkä se siitä johtuu tuo [neutraalisuus]. --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

Haastattelujen perusteella myös **maanomistajien** intressien huomioiminen näyttäytyy maankäyttöpolitiikassa pääosin neutraalina ja rajattuna tavoitealueena. Vaikka maanomistajien intressien tunnistettiin olevan väistämättä läsnä maankäyttöpolitiikassa, haastattelujen perusteella niiden vaikutus erityisesti kaavojen sisältöön on kuitenkin rajallinen. Päätöksenteon todettiin nojaavan lopulta poliittisiin linjauksiin ja yleisen edun arviointiin. Haastattelu-puheessa korostui selkeästi ajatus siitä, ettei maankäyttöpolitiikan tehtävänä ole yksittäisen maanomistajan hyötyjen maksimoiminen, vaan laajemman kokonaisedun edistäminen.

Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu nähtiin yhtenä keinona varmistaa, etteivät yksittäiset intressit nouse ohjaavaksi lähtökohdaksi, mikä osaltaan selittää intressien neutraalia asemaa maankäyttöpolitiikassa. Haastatteluiden perusteella maanomistajan intressit etenevät lähinnä silloin, kun ne ovat linjassa alueen yleisen kehityskuvan ja kunnan strategisten tavoitteiden kanssa, jolloin ne voivat toteutua osana muuta maankäytön kehittämistä. Sen sijaan maanomistajan oikeus kehittää omaa aluettaan ei näyttäytynyt ainoana vahvana perusteena kaavaratkaisuille.

Kaavamuutosten yhteydessä maanomistajien osallistuminen ja kannanotot kuvattiin haastatteluissa vähäisiksi. Tämä tuli esille erityisesti maaseutumaisten kuntien kohdalla, sillä haastatteluiden perusteella niissä ei koeta yhtä usein samoja maankäyttöllisiä jännitteitä kuin suuremmissa kaupungeissa. Lisäksi usea haastateltava kertoi, että kunnassa on linjattu asemakaavoituksen kohdistuvan ensisijaisesti kunnan omistamille maille, mikä osaltaan vähentää yksityisten maanomistajien roolia kaavoitusprosessissa. Myös erityisesti haja-asutusalueilla maanomistajien halukkuus luovuttaa maata tai osallistua kehittämishankkeisiin kuvattiin vähäiseksi. Haastattelujen perusteella tätä maanomistajien passiivista roolia ei kuitenkaan tunnisteta vallankäytön muodoksi, mikä osaltaan selittää maanomistajien intressien maltillista ja neutraaliksi koettua painoarvoa. Valta-asetelmia on tarkasteltu luvussa 5.

”-- se, että maanomistajalla pitää olla niin kun oikeus kehittää sitä aluettaan niin sillä ei sinänsä tunnu olevan hirveästi painoarvoa -- [sen sijaan] kun ne [maanomistajan tavoitteet] on yhtenevät ... sen alueen käytön kehityskuvan kanssa ... niin silloin ne ... on ihan hyvässä myötätulessa --” (B2, 6 000–10 000 as. kunta.)

”-- [kunnassa] linjattu että ... ensimmäistä asemakaavaa kun laaditaan niin kaavoitetaan vaan kunnan omistamalle maalle, että ehkä [sen takia] maanomistajien ... rooli ... aika neutraali ja ... kun muutetaan kaavaa niin tosi vähän ... maanomistajat siihen ottaa kantaa, että toki me ollaan tällainen maaseutumainen kunta [jossa] ... asemakaavassa pääosin pientaloasumista, että meillä ei ... ehkä sellaisia niin kun kriittisiä kipupisteitä ole [kuten] ... suuremmissa kaupungeissa ... missä on enemmän myös ihmisiäkin --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

Sosiaalinen ja alueellisesti tasa-arvoinen asuntopolitiikka

Selvästi vähiten merkittäväksi tavoitealueeksi kyselyssä arvioitiin **asuntopolitiikan tukeminen sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoisella tavalla**. Tulos on erityisen huomionarvoinen suhteessa siihen, että asuntopolitiikka ja maankäyttö ovat monin tavoin kytkeytyneitä toisiinsa. Tulos viittaa siihen, että sosiaaliseen eheyteen, segregaaation ehkäisyyn ja asuntotarjonnan tasa-arvoiseen jakautumiseen liittyvät näkökulmat eivät ole keskeisessä roolissa kuntien maankäyttöpoliittikan käytännöissä. Kyseiset näkökulmat jäävät alisteisiksi suhteessa elinvoimaan ja talouteen liittyviin tavoitteisiin.

Aineiston perusteella tätä voidaan selittää toisiinsa kytkeytyvillä tekijöillä, jotka rajoittavat maankäyttöpoliittikan koettua vaikutusmahdollisuutta asumisen kysymyksiin. Erityisesti rakentamisen kustannusten nousu sekä rakentamista koskevat vaatimukset nousevat aineistossa esiin tällaisiksi tekijöiksi, jotka kallistavat asuntotuotantoa kaavaratkaisuista riippumatta. Toisin sanoen, vaikka kunta pyrkisi edistämään kohtuuhintaista tai tasa-arvoista asuntotuotantoa, nämä rakenteelliset reunaehdot rajoittavat käytännön toteutusmahdollisuuksia. Näissä olosuhteissa asuntopolitiikka ei aineiston perusteella jäsenny maankäyttöpoliittikan strategiseksi ydinalueeksi, vaan pikemminkin vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi, jossa kunnan vaikutusmahdollisuudet koetaan rajallisiksi. Tämä osaltaan selittää myös sen, miksi asumiseen liittyvät kysymykset eivät juurikaan nousseet esiin haastatteluissa.

Toisaalta asuntopolitiikan tukeminen sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoisella tavalla näyttäytyy korostuvan hiukan enemmän suuremmissa yli 50 000 asukkaan kunnissa. Tätä selittää se, että pienemmissä kunnissa asuntopolitiikka on ohjelmallisesti heikompaa ja osin ajasta jäljessä. Eräs kyselyyn vastannut pienemmän kunnan edustaja kuvasi asuntopoliittisten ohjelmien olevan vanhentuneita ja abstrakteja sekä tontinluovutuksen periaatteiden realisoituvan käytännön tonttikaupassa huonosti. Tällaisten asioiden voidaan nähdä osaltaan heikentävän asuntopolitiikan asemaa pienissä kunnissa.

”-- Jos on niin kun valittavana, että tehdäänkö yrityskaava vai tehdäänkö asuinaluekaava, niin kyllä se helposti kääntyy sinne yrityskaavan puolelle. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

”Vaikea kysymys kun on olemassa niin monia merkittäviä ulkoisia faktoreita, jotka vaikuttavat tähän --> Asuntopolitiikan tukeminen sosiaalisesti ja alueellisesti tasa-arvoisella tavalla --> Vaikka yritetään, lopussa on esimerkiksi hankala koska rakennusvaatimukset kaavasta riippumatta ovat niin vaativia, että itse rakennuksien rakentaminen kallistuu aina.” (Kyselyn avovastaus, 10 001–20 000 as. kunta.)

6.3 Vastaukset maankäyttöpoliittikkaan liittyviin väitteisiin

Tässä osiossa tarkastellaan kyselyn kysymyksiä, joissa vastaajia pyydettiin valitsemaan kahdesta keskenään vastakkaisesta väitteestä se, joka heidän kokemuksensa mukaan kuvaa paremmin oman kunnan päätöksentekoa. Kyseessä on niin sanottu vastinparikysymys, jossa väitteet edustavat päätöksenteon eri ääripäitä. Vastaajalla oli myös mahdollisuus valita

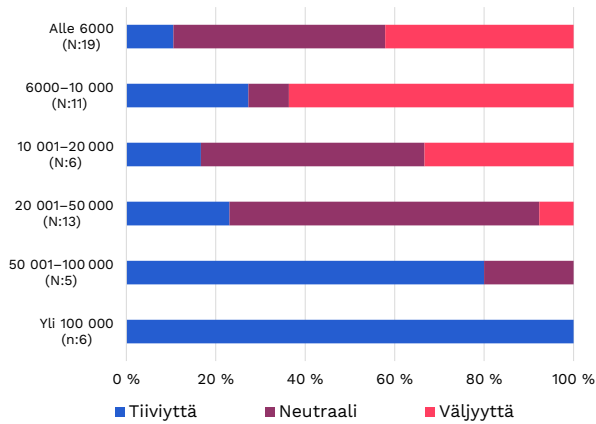
neutraali vaihtoehto, mikäli kumpikaan esitetyistä näkökulmista ei yksiselitteisesti vastannut omaa kokemusta.

Kysymystyyppi ei siten mittaa ensisijaisesti mielipiteitä siitä, miten asioiden pitäisi olla, vaan vastaajien kokemuksellista arviota nykyisestä päätöksentekokäytännöstä omassa kunnassa. Neutraalin vaihtoehdon runsaan käytön voidaan tulkita kertovan joko tasapainoiseksi koetusta päätöksenteosta tai siitä, ettei selkeää painotusta koeta olevan havaittavissa.

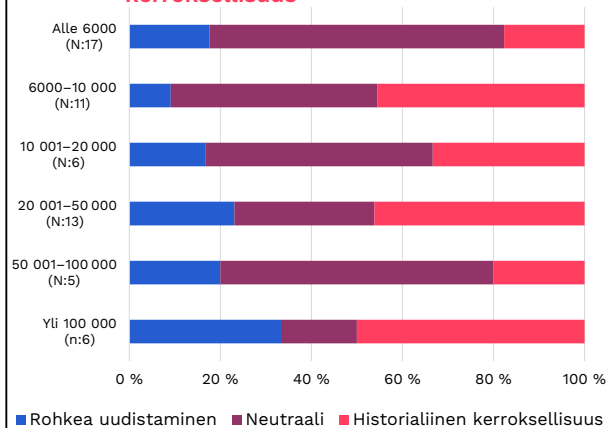
Kuva 23. Vastaukset maankäyttöpoliittikkaan liittyviin väitteisiin. Kumman esitetyistä väitteistä koet paremmin kuvaavan kuntasi päätöksentekoa?



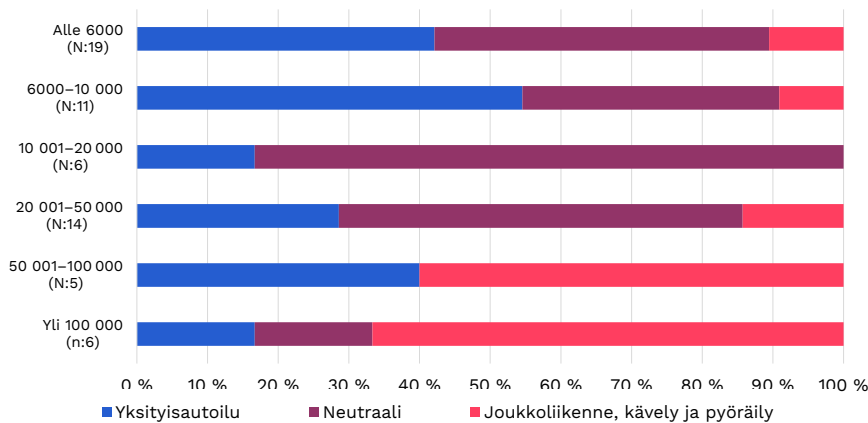
Kunta tavoittelee asuin ympäristön tiiviyyttä VS. Väljyyttä



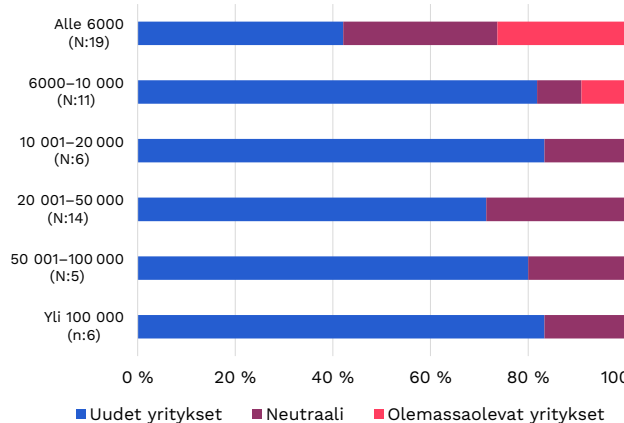
Kunnan rakennetun ympäristön kehittämisessä korostuu rohkea uudistaminen VS. Historiallinen kerroksellisuus



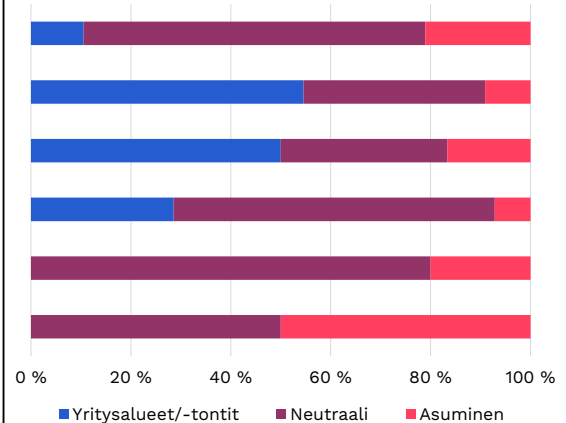
Yksityisautoilu on etusijalla liikenteen suunnittelussa VS. Joukkoliikenne, kävely ja pyöräily ovat etusijalla liikenteen suunnittelussa

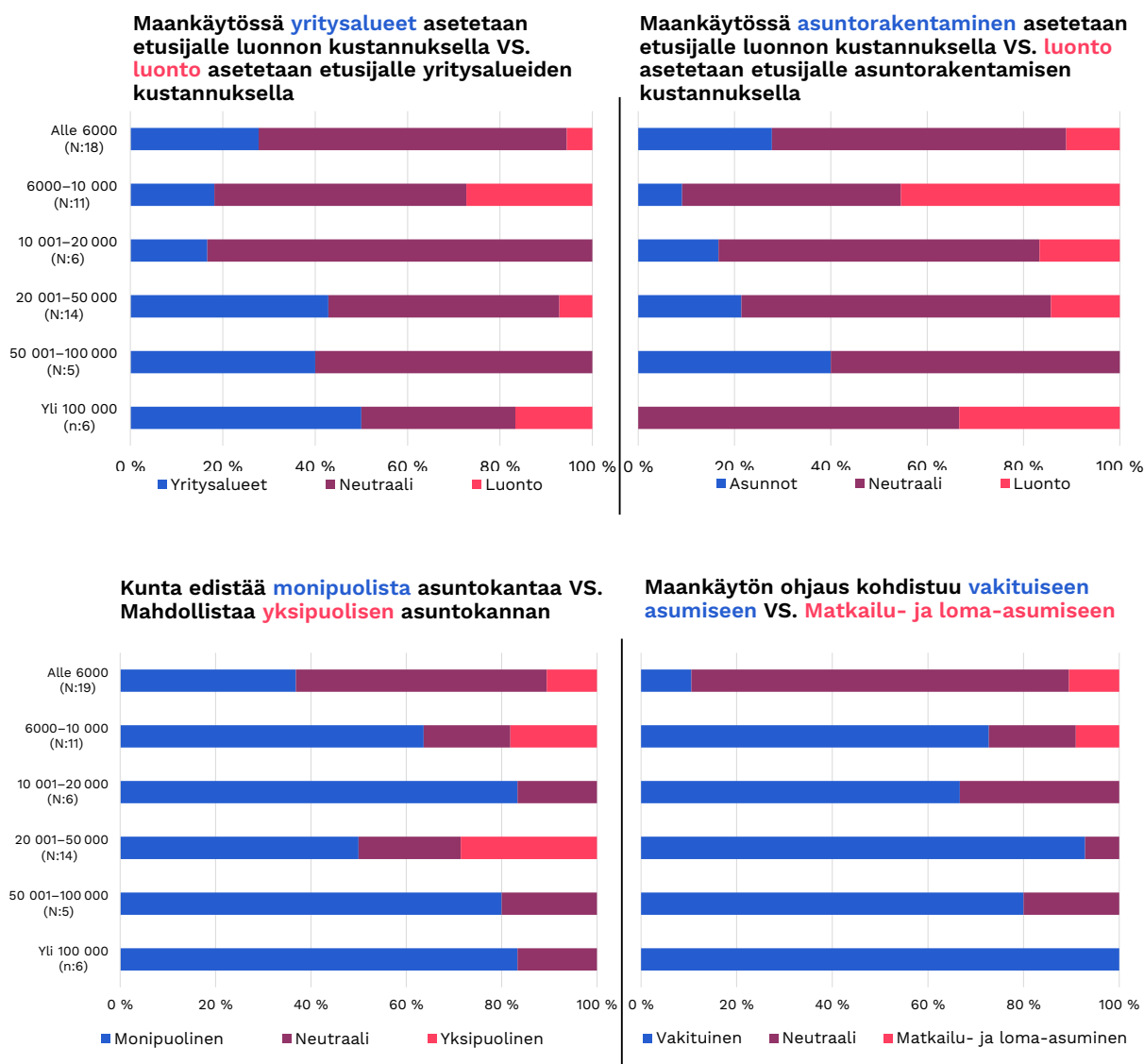


Kunta pyrkii houkuttelemaan uusia yrityksiä VS. Kunta keskittyy olemassa olevien yritysten tukemiseen ja kehittämiseen



Maankäytössä priorisoidaan yritysalueet ja -tontit VS. Maankäytössä priorisoidaan asuminen





Eheä yhdyskuntarakenne vs. pistemäinen tai hajautettu kehittäminen

Kun tarkastellaan väiteparia “Kunta painottaa yhdyskuntarakenteen eheyttämistä” ja “Kunta kehittää alueita pistemäisesti tai hajautetusti”, kuntakokoluokkien välillä on havaittavissa eräs selkeä ero. Pienimmissä alle 6 000 asukkaan kunnissa hajautettua tai pistemäistä kehittämistä painottava näkemys on yleisin. Sen sijaan kaikissa muissa, yli 6 000 asukkaan kuntakokoluokissa eheää yhdyskuntarakennetta painottava näkemys korostuu selvästi. Tämä antaa viitteitä siitä, että pienissä kunnissa yhdyskuntarakenteen kehittäminen näyttäytyy vastaajille vähemmän systemaattisena, kun taas suuremmissa se koetaan selkeämmin ohjattuna ja tavoitteellisempänä.

Kasvu vs. älykäs sopeutuminen maankäyttöpoliitiikan tavoitteena

Väitteitä “Kunnan tavoitteena on ensisijaisesti kasvu” ja “Maankäyttöpoliitikassa korostuu älykäs sopeutuminen” tarkasteltaessa yli 20 000 asukkaan kunnissa kasvu on selvästi hallitseva näkökulma, ja älykästä sopeutumista painottavia vastauksia esiintyy vain vähän. Näin ollen keskisuurissa ja suurissa kunnissa maankäyttöpoliitiikan tavoitteet näyttäisivät hahmottuvan vastaajille vahvasti kasvulähtöisinä, jolloin sopeuttaville toimille ei välttämättä koeta merkittävää tarvetta.

Myös alle 20 000 asukkaan kunnissa kasvu on kaikissa kuntakokoluokissa yleisempi vastaus kuin älykäs sopeutuminen. Tästä huolimatta kuntakokoluokkien tarkastelukuva on moninaisempi. Alle 6 000 asukkaan kunnissa sekä 10 001–20 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus on suuri. Tämä saattaa viitata siihen, ettei maankäyttöpoliitiikan koeta nojaavan yksiselitteisesti kasvuun tai älykkääseen sopeutumiseen. Sen sijaan 6 000–10 000 asukkaan kunnissa kasvu painottuu selvästi enemmän suhteessa neutraaleihin ja sopeutumisesta korostaviin vastauksiin, mikä erottaa tämän kokoluokan muista alle 20 000 asukkaan kunnista.

Tonttivarannon riittävyys suhteessa tarpeeseen

Väiteparissa “Kunnalla on tarpeeseen nähden sopiva käytettävissä oleva tonttivaranto” ja “Liian pieni tai liian suuri tonttivaranto” vastaukset jakautuvat melko vaihtelevasti kuntakokoluokittain sekä niiden sisällä. Yleiskuva ei ole yhtä yksiselitteinen kuin useissa aiemmissa väitepareissa, mikä korostaa tonttivarannon tilanteen kunta- ja tapauskohtaisuutta. On myös tärkeää huomata, että väiteparissa ei pyritty erottamaan sitä, onko tonttivaranto liian pieni vai liian suuri, vaan ennen kaikkea muodostamaan käsitys tonttivarannon koetusta sopivuudesta suhteessa kunnan tarpeisiin. Lisäksi tonttivarannon sopivuus voi vaihdella kunnan sisällä tonttityypeittäin, jolloin esimerkiksi tietyn tyyppisiä tontteja tai asumismuotoja voi olla tarjolla niukasti ja ”väärissä paikoissa”, vaikka kokonaisvaranto näyttäytyisi määrällisesti riittävänä.

Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 neutraali vastaus on yleisin, mikä voi indikoida epävarmuutta tai kokemusta siitä, että tonttivarannon tilannetta on vaikea arvioida esimerkiksi vaihtelevan kysynnän takia. Alle 6 000 asukkaan kunnissa näkemykset jakautuvat melko tasaisesti kaikkien vastausvaihtoehtojen kesken, joskin tarpeeseen nähden sopiva tonttivaranto vastauksia on hieman enemmän. Sen sijaan 6 000–10 000 sekä 20 001–100 000 asukkaan kunnissa liian pientä tai liian suurta tonttivarantoa painottava näkemys on yleisempi kuin sopivaa tonttivarantoa korostava. Tämä antaa viitteitä siitä, että näissä kuntakokoluokissa tonttivarannon mitoittamiseen liittyy haasteita. Yli 100 000 asukkaan kunnissa näkemykset jakautuvat tasaisesti sopivan ja liian suuren/liian pienen tonttivarannon välillä, eikä neutraalia vaihtoehtoa esiinny lainkaan. Näin ollen näyttäisi siltä, että tonttivarannon tilanne saattaa hahmottua suurten kaupunkien vastaajille selkeämpänä.

Maankäytön tulot suhteessa yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin

Väiteparissa “Maankäytön tulot kattavat yhdyskuntarakentamisen kustannukset” ja “Eivät kata” enemmistö vastaajista kokee useimmissa kuntakokoluokissa, etteivät maankäytön tulot kata yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Näin ollen voidaan todeta, että maankäytön tulojen koetaan useimmissa kunnissa jäävän yhdyskuntarakentamisen kustannuksia pienemmiksi.

Poikkeuksena tästä näyttäytyvät 20 001–50 000 asukkaan kunnat, joissa kattavuutta painottava näkemys on yleisempi. Tätä voidaan tulkinnallisesti tarkastella suhteessa siihen, että suurin osa kuntakokoluokan kattavuuden valinneista vastaajista painottuvat kasvualueille, joissa maan arvo on korkeampi ja maankäytöstä saatavat tulot siten suurempia. Oletettavasti nämä kunnat ovat jo valmiiksi suhteellisen tiiviitä yhdyskuntarakenteeltaan, mikä voi vähentää uusien infrastruktuuri-investointien tarvetta verrattuna hajautuneempaan rakentamiseen ja siten parantaa maankäytön taloudellista kokonaiskannattavuutta. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vastausten tasainen jakautuminen kattavuutta, kattamattomuutta ja neutraalia vaihtoehtoa edustavien näkemysten välillä puolestaan antaa ymmärtää, että maankäytön taloudellinen kannattavuus vaihtelee merkittävästi myös suurten kaupunkien välillä. Tämä voi selittyä muun muassa viimeaikaisella tonttikaupan ja rakentamisen vaihtelulla sekä kunnan maanomistusrajoilla ja suurten infrainvestointien ajoittumisella.

Asuin ympäristön tiiviys vs. väljyyden tavoittelu

Väiteparissa “Kunta tavoittelee asuin ympäristön tiiviyyttä” ja “Väljyyttä” kuntakokoluokkien väliset erot ovat suhteellisen selkeitä. Kuntakoon kasvaessa asuin ympäristön tiiviyyttä painottava näkemys vahvistuu huomattavasti. Tätä voidaan tulkinnallisesti tarkastella siten, että pienissä kunnissa väljyyttä saatetaan pitää luontevampana lähtökohtana asuin ympäristön kehittämiselle kuin kasvavissa ja tiivistyvissä kunnissa.

Alle 20 000 asukkaan kunnissa vastaukset painottuvat väljyyttä korostavaan ja neutraaliin vaihtoehtoon. Käännöksen alkuun hahmottuu 20 001–50 000 asukkaan kunnissa. Tässä kuntaluokassa neutraali vaihtoehto on yleisin, mutta tiiviyyttä painottavat vastaukset ovat väljyyttä yleisempiä. Yli 50 000 asukkaan kunnissa tiiviin asuin ympäristön tavoittelu korostuu selvästi. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että suurissa kunnissa tiiviiden tavoittelu hahmottuu selkeänä ja tunnistettavana maankäytön painotuksena.

Rohkea uudistaminen vs. historiallinen kerroksellisuus rakennetun ympäristön kehittämisessä

Väiteparissa “Kunnan rakennetun ympäristön kehittämisessä korostuu rohkea uudistaminen” ja “Historiallinen kerroksellisuus” historiallista kerroksellisuutta painottava näkemys nousee yleisemmäksi lähes kaikissa kuntakokoluokissa. Toisaalta samalla neutraalien vastausten osuus on monissa kokoluokissa huomattava.

Alle 6 000 asukkaan sekä 50 001–100 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus on suurin. Lisäksi näissä molemmissa kokoluokissa rohkeaa uudistamista sekä historiallista kerroksellisuutta painottavat vastaukset jakautuvat tasaisesti. Sen sijaan 6 000–50 000 asukkaan kunnissa historiallista kerroksellisuutta painottava näkemys on yleisin, vaikka neutraalit vastaukset muodostavat myös merkittävän osan. Yli 100 000 asukkaan kunnissa historiallista kerroksellisuutta painottava näkemys on niin ikään rohkeaa uudistamista hieman yleisempi.

Yksityisautoilu vs. joukkoliikenne, kävely ja pyöräily liikenteen suunnittelussa

Väiteparissa “Yksityisautoilu on etusijalla liikenteen suunnittelussa” ja “Joukkoliikenne, kävely ja pyöräily ovat etusijalla liikenteen suunnittelussa” vastaukset jakautuvat suhteellisen selvästi kuntakokoluokan mukaan. Yleiskuva osoittaa, että pienissä kunnissa yksityisautoilun rooli korostuu. Sen sijaan suurissa kunnissa kestävien liikkumismuotojen painotus vahvistuu.

Alle 50 000 asukkaan kunnissa yksityisautoilua painottavat vastaukset ovat yleisimpiä, mutta myös neutraalien vastausten osuus on huomattava. Tämä antaa viitteitä siitä, että pienemmissä kunnissa yksityisautoilun asema liikenteen suunnittelussa on keskeinen, mutta kokonaiskuva ei hahmotu täysin yksiselitteisenä. 50 001–100 000 asukkaan kunnissa joukkoliikennettä, kävelyä ja pyöräilyä painottavat vastaukset nousevat hieman yksityisautoilua yleisemmiksi, eikä neutraalia vaihtoehtoa esiinny. Yli 100 000 asukkaan kunnissa tämä suunta vahvistuu entisestään, sillä kestävät liikkumismuodot korostuvat selkeästi. Tätä voidaan tulkita siten, että suurissa kaupungeissa liikenteen suunnittelun painopiste hahmottuu pitkälti joukkoliikenteen sekä kävelyn ja pyöräilyn edistämisen kautta.

Uusien yritysten houkuttelu vs. olemassa olevien yritysten tukeminen

Väiteparin “Kunta pyrkii houkuttelemaan uusia yrityksiä” ja “Kunta keskittyy olemassa olevien yritysten tukemiseen ja kehittämiseen” osalta kaikissa kuntakokoluokissa korostuu selvästi uusien yritysten houkuttelua painottava näkemys. Tulosta on mahdollista tulkita niin, että elinkeinopolitiikka vaikuttaisi painottuvan enemmän uusien toimijoiden houkuttelemiseen kuin olemassa olevien yritysten pitovoiman ja toimintaedellytysten kehittämiseen.

Poikkeuksena tästä näyttäytyvät alle 6 000 asukkaan kunnat, joissa väitteiden välinen painotusero ei ole yhtä selkeä ja neutraalien vastausten osuus on huomattava. Tämä antaa osviittaa siitä, että pienissä kunnissa uusien yritysten houkuttelun ja olemassa olevien yritysten tukeminen kulkevat rinnakkain. Yhtenä mahdollisena selityksenä voidaan myös pohtia sitä, että olemassa olevien yritysten merkitys pienen kunnan elinvoimalle korostuu suhteellisesti enemmän kuin suuremmissa ja vetovoimaisemmissa kunnissa.

Yritysalueiden ja -tonttien priorisointi vs. asumisen priorisointi maankäytössä

Väiteparin “Maankäytössä priorisoidaan yritysalueet ja -tontit” ja “Maankäytössä priorisoidaan asuminen” osalta neutraalien vastausten osuus on useissa kuntakokoluokissa merkit-

tävä. Tämä saattaa kertoa siitä, ettei kyseisten maankäytön painotusten välillä koeta olevan selkeästi yleistettävää ja yksiselitteistä arvottamista.

Alle 6 000 asukkaan kunnissa neutraali vaihtoehto on selvästi yleisin. Sekä yritysalueita että asumista painottavia vastauksia esiintyy vain vähän, vaikkakin asumista painottavat vastaukset ovat hieman yritysalueita yleisempiä. Sen sijaan 6 000–50 000 asukkaan kunnissa yritysalueiden ja -tonttien priorisointi on yleisempää kuin asumisen. Tämä viittaa siihen, että näissä kunnissa maankäytön koetaan tukevan valintatilanteessa enemmän elinkeinotoiminnan edellytyksiä kuin asumista. Huomionarvoista on myös se, että 20 001–50 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus on suurin.

Yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaukset painottuvat taas asumista korostavaan tai neutraaliin vaihtoehtoon, eikä yritysalueita ja -tontteja priorisoivia vastauksia ole yhtään. Erityisesti yli 100 000 asukkaan kuntien kohdalla vastaukset antavat viitteitä siitä, että asuminen hahmottuu maankäytön prioriteettina enemmän kuin yritystoiminta.

Yritysalueet vs. luonnon asettaminen etusijalle maankäytössä

Kun tarkastellaan väitettä “Maankäytössä yritysalueet asetetaan etusijalle luonnon kustannuksella” suhteessa väitteeseen “Luonto asetetaan etusijalle yritysalueiden kustannuksella”, korostuu lähes kaikissa kuntakokoluokissa neutraalien vastausten suuri osuus. Tosin lähes kaikissa kuntakokoluokissa yritysalueet ovat selkeästi suositumpi vastaus kuin luonto. Tämä antaa viitteitä siitä, että kuntien maankäytössä elinkeinotoiminta on keskeisempi tavoite kuin luonnon vaaliminen, tai sitten asian ei nähdä painottuvan yksiselitteisesti kummankaan väitteen suuntaan.

Kuntakokoluokkaa 6 000–10 000 lukuun ottamatta kaikissa kuntakokoluokissa yritysalueita painottava näkemys on luontopainotteista yleisempi. Lisäksi yli 100 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus ei ole yhtä hallitseva kuin pienemmissä kunnissa. Näin ollen yritysalueiden merkityksen voidaan nähdä painottuvan hieman enemmän suurissa kaupungeissa, mikä voi heijastaa niiden kasvupaineita ja maankäytön strategisempaa luonnetta.

Asuntorakentaminen vs. luonnon asettaminen etusijalle maankäytössä

Väitteessä “Maankäytössä asuntorakentaminen asetetaan etusijalle luonnon kustannuksella” verrattuna “Luonto asetetaan etusijalle asuntorakentamisen kustannuksella” neutraali vastaus on lähes kaikissa kuntakokoluokissa yleisin.

Alle 6 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus on erityisen suuri, mutta asuntorakentamista painottavia vastauksia on kuitenkin enemmän kuin luontoa painottavia. Tämä antaa osviittaa siitä, että aivan pienimmissä kunnissa asuntotuotannon tarpeet ohjaavat päätöksentekoa useammin kuin luonnon säilymisen näkökohdat. Sen sijaan 6 000–10 000 asukkaan kunnissa luontoa painottava ääripää korostuu suhteessa asuntorakentamista painottavaan näkemykseen. 10 001–50 000 asukkaan kunnissa näkemykset näyttävät puolestaan varsin tasapuolisina.

Kuntakokoluokassa 50 000–100 000 asuntorakentamista korostava näkemys vahvistuu. Mielenkiintoisena havaintona voidaan todeta, että yli 100 000 asukkaan kunnissa luontoa painottava vaihtoehto on suhteellisesti yleisempi kuin edellisessä 50 000–100 000 as. kuntakokoluokassa. Tämä saattaa liittyä siihen, että luonnon säilyttämisen problematiikka ja viheralueiden merkitys yleensä korostuvat kaupunkikehittämisessä erityisesti tiiviisti rakennetuissa kaupunkiympäristöissä. Tästä huolimatta myös näissä kuntakokoluokissa neutraali vaihtoehto on edelleen yleisin.

Monipuolinen vs. yksipuolinen asuntokanta

Väiteparissa “Kunta edistää monipuolista asuntokantaa” ja “Mahdollistaa yksipuolisen asuntokannan” korostuu kaikissa kuntakokoluokissa monipuolista asuntokantaa painottava näkemys. Ainoa selkeä poikkeava havainto on se, että alle 6 000 asukkaan kunnissa neutraalien vastausten osuus on huomattava. Tästä huolimatta myös pienissä kunnissa monipuolista asuntokantaa korostavia vastauksia esiintyy selvästi enemmän kuin yksipuolista asuntokantaa painottavia. Kokonaisuutena tarkasteltuna vastaukset antavat ymmärtää, että monipuolisen asuntokannan edistäminen näyttäytyy varsin vakiintuneena tavoitteena kuntakokoluokasta riippumatta.

Vakituinen asuminen vs. matkailu- ja loma-asuminen maankäytön ohjauksessa

Väiteparin “Maankäytön ohjaus kohdistuu vakituiseen asumiseen” ja “Maankäytön ohjaus kohdistuu matkailu- ja loma-asumiseen” osalta valtaosassa kuntakokoluokkia vakituista asumista painottava näkemys on selvästi yleisin. Tämä antaa viitteitä siitä, että useimmissa kunnissa vakituisen asumisen katsotaan olevan maankäytön keskiössä matkailu- ja loma-asumiseen verrattuna. Poikkeuksena tästä ovat alle 6 000 asukkaan kunnat, joissa neutraalien vastausten osuus on selvästi suurin. Tämä taas saattaa tarkoittaa sitä, ettei pienimmissä kunnissa maankäytön ohjauksella pyritä vaikuttamaan asumisen luonteeseen.

6.4 Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden näkemysten samansuuntaisuus (haastatteluista)

Seuraavaksi tarkastellaan haastattelujen perusteella asiantuntijoiden kokemuksia siitä, kuinka samansuuntaisia luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden näkemykset maankäyttöpöpolitiikassa ovat sekä millaisista syistä tai tilanteista mahdolliset näkemyserot syntyvät. Aineiston perusteella kuntakoko ei sellaisenaan ole merkittävä tekijä näkemyserojen tai -yhtäläisyyksien kannalta. Sen sijaan keskeisiksi nousevat tapauskohtaiset tekijät, poliittisen päätöksenteon luonne, luottamushenkilöiden kokemus ja henkilökohtaiset mieltymykset sekä asiantuntijaviestintä.

Yleisesti koettu strateginen samansuuntaisuus

Haastattelujen perusteella luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden näkemykset ovat yleisellä ja strategisella tasolla pääosin samansuuntaisia. Useissa kunnissa maankäyttöpöpolitiikan pitkän aikavälin linjat – kuten elinvoiman vahvistaminen, taajamien kehittäminen,

yritysalueiden sijoittuminen sekä ilmasto- ja ympäristötavoitteet – ovat haastattelujen perusteella yhteisesti tunnistettuja ja poliittisesti hyväksyttyjä.

Haastatteluista käy myös ilmi, että maankäyttöpolitiikan suurista linjoista pyritään usein pitämään kiinni valtuustokausien vaihtuessa, mikä luo työhön jatkuvuutta. Toisaalta osa haastateltavista kokee, että valtuustojen hyväksymät strategialinjat ja ohjelmat ovat hyviä ylätasoa suunnitelmia, mutta ne eivät aina selkeästi ohjaa konkreettisen tason tekemistä. Haastatteluaineistosta ilmenee myös, että osassa kunnista poliittisten ryhmien kesken vallitsee jaettu ymmärrys siitä, että ilman aktiivista maankäytön kehittämistä kunnan tulevaisuus ja elinvoima voivat vaarantua.

”-- Pitkäjänteistä maankäyttöpolitiikkaa, johdonmukaisuutta, että siitä niin kun aikaisemmasta [valtuuston] linjasta on aika hyvin haluttu pitää kiinni. --” (F1, yli 100 000 as. kunta.)

”-- No suurella tasolla varmaan [yhteisymmärrys], että kyllähän meillä on niin kun tällainen kuntastrategia ... väännetty aina ... missä on nää ylätasoa jutut, mutta nehan ei tietenkään kerro konkreettisen tasolla juuri mitään --” (B3, 6 000–10 000 as. kunta.)

*”-- meillä [kunnassa] on aikaa siis yleispiirteinen strategia, että sitä pystyy tulkitsemaan ja sovelta-
maan vähän niin kun ... parhaaksi näkee. --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)*

Jännitteet esiin konkreettisen tasolla

Vaikka strateginen tavoitetaso on pitkälti yhteinen, aineisto osoittaa, että yksittäisiä vastakkaisia näkemyksiä tai teemoja voi nousta esiin tapauskohtaisesti. Haastattelujen perusteella jännitteet syntyvät erityisesti toteutuksen ja yksittäisten päätösten tasolla. Haastatteluissa kuvataan tilanteita, joissa luottamushenkilöt hyväksyvät ja jakavat yleiset tavoitteet, mutta suhtautuvat varauksellisesti tai kielteisesti niihin konkreettisiin toimiin, joilla tavoitteita pyritään käytännössä toteuttamaan.

Lisäksi päätöksenteossa voi toisinaan korostua kapea näkökulma, kuten tietyn alueen tai yksittäisen toimijaryhmän etu tai vahvat arvopohjaiset teemat. Näissä tilanteissa asiantuntijoiden kokonaisuutta ja pitkän aikavälin vaikutuksia painottavat selvitykset voivat jäädä toissijaisiksi. Tämän seurauksena asioiden valmistelu saatetaan palauttaa tai ratkaisuihin vaatia muutoksia, vaikka asiantuntijat kokevat alkuperäisen esitetyn ratkaisun perustelluksi laajemmasta näkökulmasta. Haastatteluiden perusteella tällainen toimintatapojen poukkoi-
lun luo ylimääräistä painetta asiantuntijavalmistelua kohtaan sekä vaikeuttaa viranhaltija-
työn vaikuttavaa ja pitkäjänteistä toteuttamista.

”-- Ihan riippuu tilanteesta, että ... kyllähän ... poliitikoilla on henkilökohtaisia ja vahvoja, tärkeitä arvoteemoja, joita he ajaa, jotka ei välttämättä ole linjassa niin kun [kunnassa] strategisesti päätettyjen periaatteiden [kanssa] -- välillä semmoisia [tilanteita] että ... on hyväksytty tietynlainen strategia, on hyväksytty kaava, on hyväksytty suunnitelma, mutta sitten kun se tulee, se toteutus niin [päättäjät ihmettelevät, että] hetkinen tähän tarkoitukseen tällaista, että eihän me nyt tällaiseen suostuta. [Vaikka] ... siinä on ... [taustalla] se, että tämä asia täytyy tehdä, jotta me päästään näihin strategiaan tavoitteisiin mitkä on poliittisesti hyväksytty -- ” (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- Noin karkeasti ottaen niin saattaa olla, että se enemmistö [luottamushenkilöistä] on asiantuntijoiden näkemysten takana, mutta kyllä luottamushenkilöissä on myös aika paljon sellaista, että joku yksittäinen näkökulma korostuu hyvin vahvasti ja saattavat ... jopa palautusesityksiä tehdä niin kun aika yhden suunnan näkökulman kannalta, vaikka [esittelijän] selvitykset osoittaisivat, että ... [sen] tietyn näkökulman nyt ei ... kuitenkaan [tulisi] olla semmoinen hallitseva siinä työssä. --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

Luottamushenkilöiden kokemuksen ja asiantuntijaviestinnän merkitys

Aineiston perusteella luottamushenkilöiden kokemus ja valtuustokauden vaihe vaikuttavat osaltaan siihen, kuinka paljon näkemyseroja ilmenee. Erityisesti vaalien jälkeinen kauden alku näyttäytyy eräänlaisena ”hakemisen” aikana, jolloin uudet luottamushenkilöt eivät vielä täysin hahmota maankäyttöön liittyvien tavoitteiden keskinäisiä riippuvuuksia, lainsäädännöllisiä reunaehtoja ja pitkän aikavälin vaikutuksia. Haastattelujen perusteella ymmärrys näistä monimutkaisista kokonaisuuksista syvenee usein vasta kauden edetessä, kun kokemusta karttuu konkreettisten päätösten kautta. Aineiston perusteella laajamittainen luottamushenkilöiden vaihtuminen voi näin ollen hetkellisesti heikentää päätöksenteon johdonmukaisuutta ja lisätä ristiriitoja, vaikka pitkän aikavälin strategiset tavoitteet säilyisivätkin ennallaan.

Haastatteluissa nousee esiin myös luottamushenkilöiden taustojen ja osaamisen moninaisuus sekä sen merkitys yhteisymmärryksen rakentumiselle. Poliittinen päätöksenteko näyttäytyy asiantuntijoiden kuvauksissa eräänlaisena läpileikkauksena kuntalaisista, mikä asettaa vaatimuksia asiantuntijatiedon esittämistavalle. Maankäyttöpolitiikkaan liittyvät käsitteet, lainsäädäntöön nojaavat ratkaisut ja pitkän aikavälin vaikutukset eivät aina ole helposti avattavissa arkikielelle, mikä voi haastatteluiden perusteella osaltaan lisätä epäluuloa tai varauksellisuutta. Asiantuntijat kokevatkin roolikseen paitsi päätösten valmistelun myös niiden jatkuvan perustelemisen ymmärrettävästi sekä syy-seuraussuhteita selkeästi esiin tuoden.

”-- kun on [kunta]vaalit, niin se ensimmäinen vuosi on aina vähän semmoista hakemista monilla varsinkin, jotka on ensimmäisen kauden luottamushenkilöitä -- [ymmärrys] sitten monesti siinä nelivuotiskauden aikana ... kirkastuu ja [kun] ... tulee tapauksia peräkkäin niin ... alkaa avautumaan nämä asiat, ettei ... aina niin yksinkertaisia olekaan. --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- kunnanvaltuustoon ja sitä kautta sitten hallitukseen ja lautakuntiin tulevat ... kuntapoliitikot on hyvin monen tasoisia ihmisiä ... [jotka] eräänlainen niin kun läpileikkaus ... kunnan väestöstä -- [näin ollen] maapolitiikka ... [tulisi] tehdä niin kun helposti ymmärrettäväksi ja semmoiseksi ... ikään kuin arkikielenproosaksi ... jota ... ihan kaikki ymmärtää. -- Kun mennään sen ... tavallaan ... asiantuntijakielen puolelle ... niin sitten tulee aika äkkiä semmoisia ... ehkä laista ponnistavia termejä tai lainsäädännön ohjaamia seikkoja, joiden ... auki kirjoittaminen ei olekaan ihan helppoa ja jos sä [esittelijänä] ... lautakunta käsittelyssä tai hallituksessa [tai] valtuustossa sitä maapoliittista ohjelmaa joudut perustelemaan, niin silloin [tulisi] pitäytyä ... hyvin -- tavallaan ... semmoisella ... yleiskielen ja syy-seuraussuhteiden ... kertomisen [tasolla] --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

Kuntakoon merkitys

Haastattelujen perusteella kuntakoko ei näyttäydy ratkaisevana tekijänä näkemyserojen tai -yhtäläisyyksien syntyamisen kannalta. Sekä pienissä että suurissa kunnissa esiintyy samankaltaisia ilmiöitä, kuten strateginen yksimielisyys yhdistettynä tapauskohtaiseen erimielisyyteen, luottamushenkilöiden vahvat henkilökohtaiset näkemykset sekä ajoittainen paine asiantuntijavalmistelua kohtaan. Vaikuttavat tekijät liittyvät pikemminkin kunta- ja tapauskohtaisiin asioihin kuin kuntakokoon sinänsä.

Sen sijaan kuntakoko näyttäytyy aineiston perusteella merkityksellisenä tarkasteltaessa niitä rakenteita ja toimintatapoja, joiden kautta yhteisymmärrystä voidaan rakentaa. Haastattelujen perusteella pienemmissä kunnissa matalan organisaatorakenteen koetaan usein helpottavan suoraa keskusteluyhteyttä luottamushenkilöiden kanssa. Suuremmissa kaupungeissa puolestaan roolit ovat selkeämmin eriytyneet ja poliittinen ohjaus etäämpänä arjen suunnittelutyöstä, mutta toisaalta toiminnan strategisuus ja päätöksenteon johdonmukaisuus näyttäytyvät usein selkeämpinä luoden yhteisymmärrystä.

”-- Se on [pienen] organisaation hyvä puoli, että kun [viranhaltija] suoraan saa kuulla ... [päättäjän] suusta, että mitä tarvitsee tehdä, niin sitten mennään [tekemään]. --” (A3, alle 6000 as. kunta.)

6.5 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

ALLE 6 000 AS.

Moni [edeltävien kysymysten väitteistä] ... oli sellainen, että kumpikaan pää ei pidä paikkansa tai sitten molemmat. Tai sitten ko. asioita mietitään hyvin vähän, jos lainkaan ihan kunnan koon takia. Pinta-alaltaan suuressa, mutta asukasmäärältään pienessä kunnassa, vaikka mentäisiin kuinka rakentamisen mahdollistaminen edellä, jää silti myös luontoa runsaasti jäljelle, eikä rakentamisen halukkuutta ole liiaksi asti. Siksi myöskään päättäjät eivät välttämättä näe tarvetta esim. keskusta-alueella vihreyden huomioimiselle.

20 001–50 000 AS.

Todella hankala tilanne kutistuvassa kunnassa (miksipä ei kutistuvassa Suomessa) maankäytöllä pitää kunta houkuttelevana asukkaille ja yrityksille, koska laajemat poliittiset päätökset ja markkinatalous puskevat kehitystä väistämättä keskittämään asukkaita, yrityksiä ja palveluja kokoajan tiiviimmin isoimpiin kaupunkeihin. Yritetään tässä sitten toteuttaa strategiaa kasvusta ja elinvoiman kehityksestä paikallisesti.

Vastaukset perustuvat päätöksentekoon, näissä vastauksissa ei otettu huomioon valmistelun tavoitteita.

Kaupunkisuunnittelua tehdään hyvin yksipuolisesta maapolitiikan = tonttimyyntitavoitteiden lähtökohdista, laatutavoitteet ja kaupunkiympäristön viihtyisyys/kestävyys on jäänyt jalkoihin.

7 Maankäyttöpoliitiikan ohjelmallisuus ja suunnitelmallisuus

Tässä luvussa tarkastellaan maankäyttöpoliitiikan ohjelmallisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä niiden arviointia. Lisäksi käydään läpi mahdollisia tekijöitä, jotka suunnitelmallisuutta haastavat. Yleisesti tarkasteltuna tulosten perusteella ilmasto- ja elinvoimaohjelmien rooli maankäyttöpoliitiikan ohjelmallisina tausta-asiakirjoina näyttäytyy selvästi vaihtelevampana kuin esimerkiksi maapoliittiseen- ja asuntopoliittiseen ohjelmaan tai tontinluovutukseen liittyvien asiakirjojen. Sen sijaan talousarvio, taloussuunnitelma ja kunnan strategia muodostavat maankäyttöpoliitiikan suunnalle selkeän ja vakiintuneen ohjelmallisen ytimen. Näiden asiakirjojen ohjausvaikutus ei myöskään vaikuta olevan merkittävästi riippuvainen kuntakoosta, vaan ne toimivat kaikenkokoisissa kunnissa institutionaalisesti vahvoina maankäyttöpoliitiikan kehyksinä. Toisaalta niiden keskeistä roolia selittää osaltaan asiakirjojen lakisääteisyys, mikä vahvistaa niiden asemaa kunnan päätöksenteon perustana.

Ohjelmallisuutta haastavina tekijöinä taas haastatteluissa esiintyvät ennakoitavuuden vaikeus, resurssihin ja osaamiseen liittyvät seikat, poliittisen päätöksenteon epävarmuus sekä erityisesti lainsäädännön muutokset.

Luku etenee siten, että ensin käydään läpi ohjelmallisuuden ja suunnitelmallisuuden tilanne kunnissa kyselyn ja haastatteluiden perusteella. Sitten pureudutaan niihin suunnitelmiin, joihin ohjelmallisuus kyselyn mukaan perustuu. Lisäksi tarkastellaan kyselyn vastausten kautta sitä, arvioidaanko näiden suunnitelmien toteuttamista ja jos arvioidaan niin miten. Lopuksi käydään vielä läpi haastatteluiden pohjalta, mitkä asiat voidaan tunnistaa suunnitelmallisuutta haastaviksi.

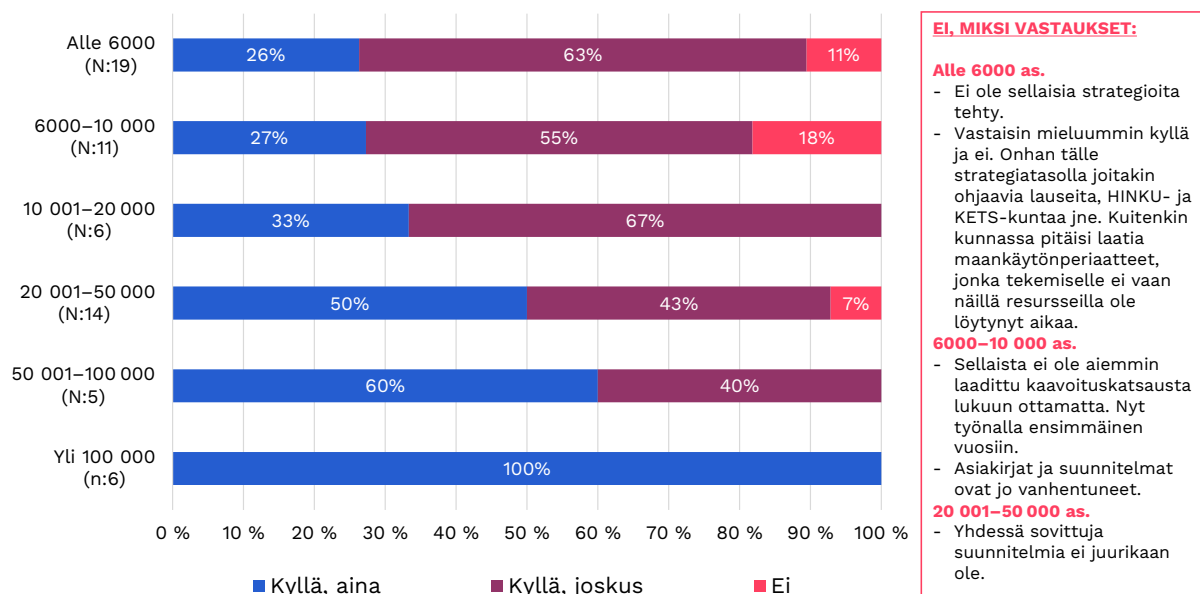
7.1 Ohjelmallisuus ja suunnitelmallisuus

Kyselyssä vastaajilta kysyttiin, *toteuttaako kunnan maankäyttöpoliittikka ohjelmallisia asiakirjoja tai suunnitelmia*. Vastausvaihtoehtoja oli kolme: ”kyllä, aina”, ”kyllä, joskus” ja ”ei”. Tulosten perusteella maankäyttöpoliitiikan ohjelmallisuus vahvistuu selvästi kuntakoon kasvaessa. Alle 20 000 asukkaan kunnissa maankäyttöpoliittikkaa ohjaavat ohjelmalliset asiakirjat vain osittain tai satunnaisesti, kun taas keskisuurissa ja erityisesti suurissa kunnissa ohjelmallisuus on selvästi vahvempaa ja systemaattisempaa. Havaittu kehityssuunta voi heijastaa raportin aiemmissa luvuissa käsiteltyjä seikkoja, kuten suurempien kuntien parempia resursseja, vakiintuneempia suunnittelukäytäntöjä sekä suuremman toimintavolyymin myötä korostuvaa tarvetta strategiseen ja pitkäjänteiseen maankäytön ohjaukseen.

Pienissä kunnissa ohjelmallisuus näyttäytyy selvästi heikompana. Alle 6 000 asukkaan kunnista vain 26 % ilmoitti, että maankäyttöpoliittikka toteuttaa ohjelmallisia asiakirjoja ”kyllä, aina”, kun taas valtaosa (63 %) arvioi näin tapahtuvan ”kyllä, joskus”. Lisäksi 11 % vastasi, että maankäyttöpoliittikka ”ei” toteuta ohjelmallisia asiakirjoja lainkaan. Samansuuntainen tilanne näkyy myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa, joissa yli puolet (55 %) ovat vastanneet ”kyllä, joskus”, kun taas ”kyllä, aina” -vastauksen osuus jää 27 %:iin, ja lähes viidennes (18 %) vastaajista ilmoittaa vastaukseksi ”ei”. Myös 10 001–20 000 asukkaan kunnissa ohjel-

mallisuus on vielä pääosin satunnaista. Tässä kuntakokoluokassa 33 % vastaajista katsoo ohjelmallisten asiakirjojen ohjaavan maankäyttöpoliittikkaa ”kyllä, aina”, kun taas enemmistö (67 %) on vastannut ”kyllä, joskus”. Toisaalta ”ei” vastauksia tässä ryhmässä ei esiinny lainkaan.

Kuva 24. Toteuttaako maankäyttöpoliittikka kuntanne ohjelmallisia asiakirjoja/suunnitelmia?



Selvä muutos tapahtuu kuntakoon ylittäessä 20 000 asukasta. Kuntakokoluokassa 20 001–50 000 jo puolet vastaajista (50 %) ilmoittaa maankäyttöpoliittikan toteuttavan ohjelmallisia asiakirjoja ”kyllä, aina”, ja 43 % ”kyllä, joskus”. Kielteisiä ”ei” -vastauksia esiintyy vain vähän (7 %), mikä antaa ymmärtää, että ohjelmallisuus on tässä kuntakokoluokassa suhteellisen vakiintunut osa toimintaa. Tätä suuremmissa kunnissa ohjelmallisuus vahvistuu edelleen. Kuntakokoluokassa 50 001–100 000 vastaajista 60 % vastaa ”kyllä, aina” ja loput ”kyllä, joskus”. Yli 100 000 asukkaan kunnissa kaikki vastaajat kokevat maankäyttöpoliittikan olevan johdonmukaisesti ohjelmallisiin asiakirjoihin perustuvaa, sillä kaikki ovat vastanneet ”kyllä, aina”.

Ei-vastausten selitykset

Ei-vastauksen antaneet perustelevat vastauksiaan kyselyn avoimessa tekstikentässä ennen kaikkea ohjelmallisten asiakirjojen puuttumisella, vanhentuneisuudella tai niiden hajanaisuudella. Alle 10 000 asukkaan kunnissa maankäyttöä ohjaavien strategioiden tai periaatteiden puuttumista selitetään sillä, ettei niitä ole erikseen laadittu tai ne ovat jääneet päivittämättä erityisesti resurssien niukkuuden ja ajan puutteen vuoksi. Yksittäisiä maankäytön linjauksia tunnistetaan kuitenkin sisältyvän muihin strategiatason asiakirjoihin, kuten KETS-sopimukseen (Kunta-alan energiatehokkuussopimus). Lisäksi erään keskikokoisen kunnan ei-vastauksessa perusteluna mainitaan, ettei kunnassa ole merkittävässä määrin yhdessä sovittuja maankäyttöä ohjaavia suunnitelmia.

Mahdolliset kommentit ja huomiot ohjelmallisiin asiakirjoihin tai suunnitelmiin liittyen. Avovastaukset kyselystä

6 000–10 000 AS.

Kuten aiemmin sanoin, on meillä menossa voimakas murros näissä asioissa. Asuntopoliittinen ohjelma on vanhentunut 2023 ja se on sisältänyt erittäin vähän konkretiaa. Tontinluovutus periaatteet on laadittu, mutta tonttikauppa ei käy. Loput ovat työnalla tai uudistettavana.

10 001–20 000 AS.

Kun jotakin tehtävää ei ole määritelty missään strategiassa, suunnitelmassa tai ohjelmassa, toimimme luonnollisesti suoraan lain mukaisesti. Ehkä sitten lähinnä alueidenkäyttölaista ja kiinteistönmuodostamislaista näissä tapauksissa. Esimerkiksi kaavoitusta varten alueidenkäyttölain § 5, 39 ja 54 ovat niin selkeitä ja kattavia, jos riippumatta eri ohjelmista otetaan näitä vastuullisesti huomioon, niin on vaikea saada huonoa lopputulosta. Erilliset ”strategiapäätökset” voi taas johtaa siihen, että odotukset, jotka lain mukaan eivät ole mahdollisissa, kuitenkin syntyvät.

20 001–50 000 AS.

Eri ohjelmien tulee tukea toinen toisiaan ja maankäyttöpolitiikka on osa kaikkea

Ilmasto- ja hiilineutraalisuuden tavoitteet ovat osa ympäristöohjelmaa. Tontinluovutusperiaatteet sisältyvät asunto- ja maapoliittiseen ohjelmaan.

Kunnan budjetista 10 % on päätetty muodostuvan maanmyyntituloista.

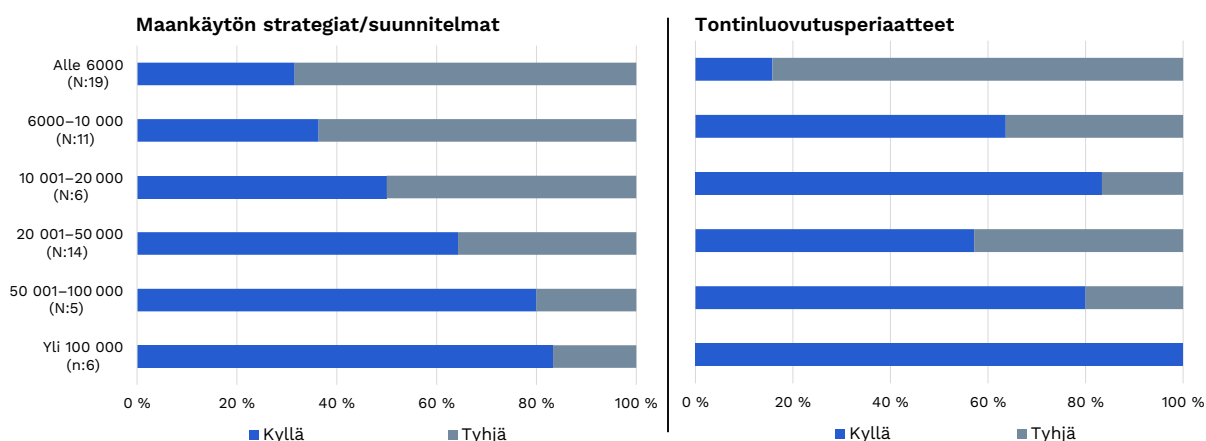
YLI 100 000 AS.

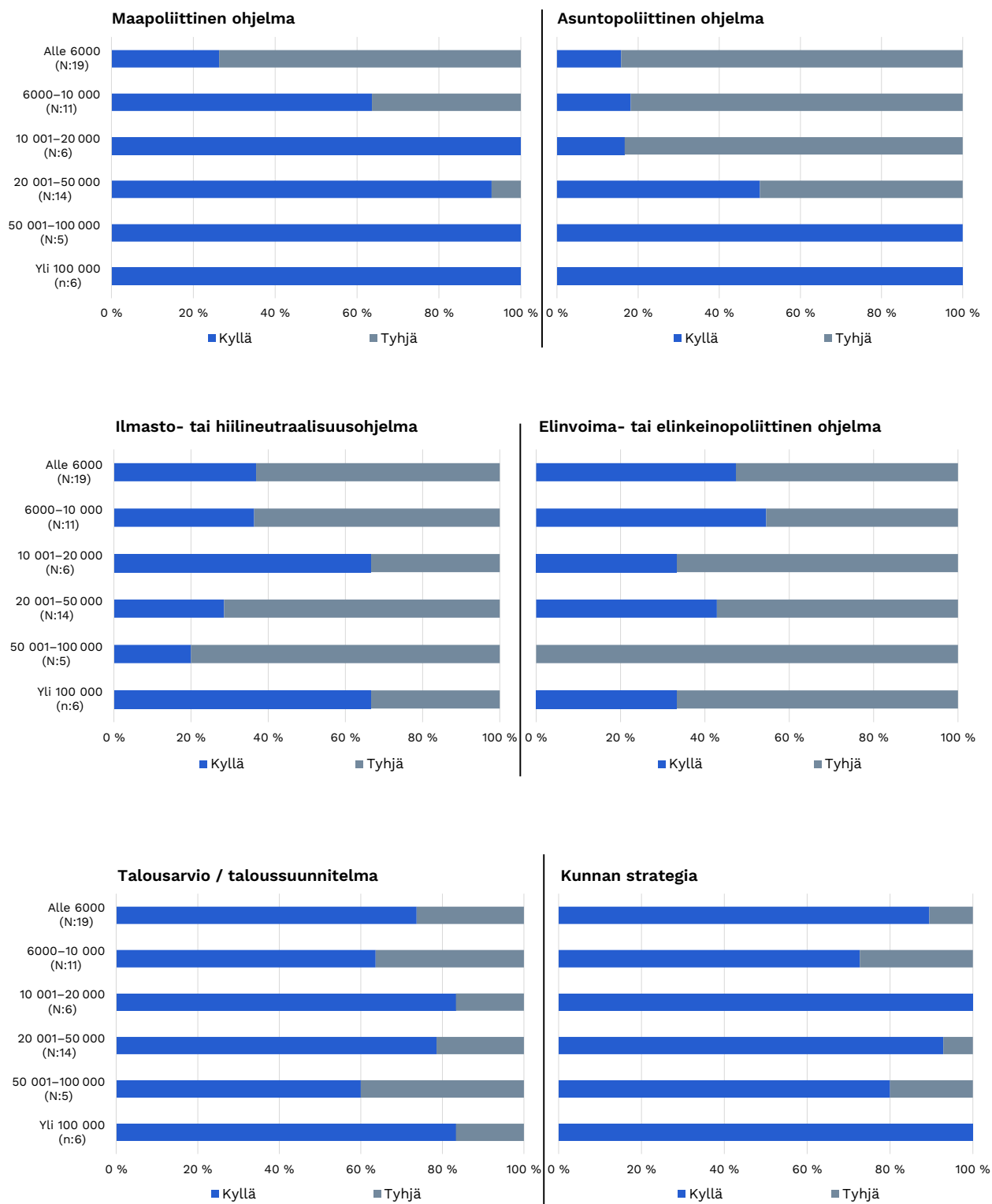
Suunnitelmia ovat kaavarungot, maankäytön toteuttamisohjelma muun muassa.

7.2 Mihin ohjelmiin ja suunnitelmiin maankäyttöpolitiikassa tukeudutaan

Seuraavassa tarkastellaan, mihin konkreettisiin ohjelmallisiin asiakirjoihin ja suunnitelmiin kuntien maankäyttöpolitiikka kyselyn perusteella tukeutuu. Vastauksissa on voinut vastata ”kyllä” tai jättää vastauksen tyhjäksi. Tyhjä vastaus on tulkittu siten, ettei kyseinen asiakirja tai suunnitelma ole maankäyttöpolitiikan taustalla ohjaamassa. Tarkastelu syventää edellistä lukua 7.1. tuomalla esiin, millaisia ohjelmallisia välineitä kunnissa on käytössä maankäyttöpolitiikan tukena, ja miten niiden hyödyntäminen mahdollisesti vaihtelee kuntakoon mukaan.

Kuva 25. Mihin ohjelmiin/suunnitelmiin maankäyttöpolitiikassa tukeudutaan





Maankäytön strategiat ja suunnitelmat

Maankäytön strategioiden ja suunnitelmien käyttö maankäyttöpolitiikan tukena yleistyy selvästi kuntakoon kasvaessa, samaan tapaan kuin luvussa 7.1 havaittu yleinen kokemus maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuudesta ja suunnitelmallisuudesta. Alle 6 000 asukkaan kunnissa vain noin kolmannes vastaajista ilmoittaa maankäyttöpolitiikan tukeutuvan tällaisiin asiakirjoihin, ja enemmistö vastauksista on jäänyt tyhjäksi. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa strategioiden ja suunnitelmien hyödyntäminen on vielä melko vähäistä. Sen sijaan yli 20 000 asukkaan kunnissa maankäytön strategiat ja suunnitelmat ovat jo selvästi vakiintuneempi osa maankäyttöpolitiikkaa, sillä noin puolet vastaajista on vastannut ”kyllä”. Erityisesti yli 50 000 asukkaan kunnissa valtaosa vastaajista ilmoittaa niiden ohjaavan toimintaa. Tulokset viittaavat siihen, että maankäytön strateginen suunnittelu on vahvemmin vakiintunut keski-suurissa ja suurissa kunnissa kuin pienissä kunnissa.

Tontinluovutusperiaatteet

Tontinluovutusperiaatteet näyttäytyvät kyselyn perusteella laajasti käytettynä ohjelmallisenä välineenä eri kokoisissa kunnissa, mutta niiden merkitys korostuu hieman erityisesti keskisuurissa ja suurissa kunnissa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa tontinluovutusperiaatteisiin tukeudutaan harvemmin, sillä suurin osa vastaajista on jättänyt vastauksen tyhjäksi. Sen sijaan 6 000–20 000 asukkaan kunnissa tontinluovutusperiaatteet ovat jo useammin käytössä. Myös 20 001–50 000 asukkaan kunnissa enemmistö vastaajista ilmoittaa niiden ohjaavan maankäyttöpolitiikkaa. Yli 50 000 asukkaan kunnissa tontinluovutusperiaatteet ovat käytössä lähes kaikilla vastaajilla, ja yli 100 000 asukkaan kunnissa yksikään ei ole jättänyt vastausta tyhjäksi. Tämä antaa viitteitä siitä, että tontinluovutukseen liittyvät periaatteet ovat keskeinen ja konkreettinen osa maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta erityisesti kunnissa, joissa maankäytön volyymi ja markkinapaineet ovat suuria.

Maapoliittinen ohjelma

Maapoliittisen ohjelman käyttö maankäyttöpolitiikan tausta-asiakirjana lisääntyy myös selvästi kuntakoon kasvaessa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa vain noin neljännes vastaajista ilmoittaa maapoliittisen ohjelman ohjaavan maankäyttöpolitiikkaa vastaamalla ”kyllä”, mutta valtaosa vastauksista on jätetty tyhjäksi. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa tilanne on vielä osin kaksijakoinen, vaikka ”kyllä”-vastauksia esiintyy jo selvästi enemmän. Sen sijaan yli 10 000 asukkaan kunnissa lähes poikkeuksetta kaikki vastaavat ”kyllä”, eli maapoliittisen ohjelman olevan käytössä osana maankäyttöpolitiikan ohjausvälineistöä. Tulosten perusteella maapoliittinen ohjelma on siten hyvin keskeinen ja vakiintunut työkalu erityisesti yli 10 000 asukkaan kunnissa.

Asuntopoliittinen ohjelma

Asuntopoliittisen ohjelman käyttö maankäyttöpolitiikan tukena on yleisesti vähäisempää, mutta myös sen osalta kuntakoon kasvu vahvistaa ohjelman käyttöä. Alle 20 000 asukkaan kunnissa asuntopoliittinen ohjelma on harvoin käytössä, sillä lähes kaikki vastaajat ovat

jättäneet vastauksen tyhjäksi. Sen sijaan 20 001–50 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat määrällisesti tasaisesti ”kyllä” ja tyhjäksi jätettyjen vastausten välillä, mikä viittaa vaihteleviin käytäntöihin. Yli 50 000 asukkaan kunnissa asuntopoliittinen ohjelma on käytössä kaikilla vastaajilla. Tulosten perusteella voidaan todeta, että asuntopoliittinen ohjelma on erityisesti suurissa kunnissa olennainen osa maankäyttöpolitiikan kokonaisuohjausta. Näissä kunnissa asumiseen ja asuntotuotantoon liittyvät kysymykset saattavat korostua osana maankäytön suunnittelua erityisesti kaupungistumisen vuoksi.

Ilmasto- tai hiilineutraalisuusohjelma

Ilmasto- tai hiilineutraalisuusohjelman käyttö maankäyttöpolitiikan tausta-asiakirjana vaihtelee kuntakoon mukaan, mutta ei noudata yhtä selkeää lineaarista kehitystä kuin osa muista ohjelmallisista asiakirjoista. Yleisesti ottaen enemmistö vastaajista ei tunnista näitä ohjelmia omassa kunnassaan maankäyttöpolitiikkaa ohjaavina asiakirjoina. Alle 10 000 asukkaan kunnissa niiden käyttö on melko vähäistä, sillä vain noin kolmannes vastaa ”kyllä”, että ilmasto- tai hiilineutraalisuusohjelma ohjaa maankäyttöpolitiikkaa. Sen sijaan 10 001–20 000 kokoluokassa enemmistö vastaajista on vastannut ”kyllä”. Tämän jälkeen havaitaan kuitenkin selvä pudotus, kun 20 001–100 000 asukkaan kunnissa valtaosa vastaajista on jättänyt vastauksen tyhjäksi. Yli 100 000 asukkaan kunnissa ilmasto- tai hiilineutraalisuusohjelma on kuitenkin jälleen käytössä enemmistöllä vastaajista. Tulokset viittaavat siihen, että ilmasto- ja hiilineutraalisuustavoitteita koskevia ohjelmia ei vielä ole tai niiden kytkentä maankäyttöpolitiikkaan on kunnissa vaihtelevaa eikä kaikissa kuntakokoluokissa systemaattisesti vakiintunutta.

Elinvoima- tai elinkeinopoliittinen ohjelma

Elinvoima- tai elinkeinopoliittisen ohjelman käyttö maankäyttöpolitiikan tukena ei ole kovin yleistä, sillä alle puolet kaikista vastaajista tunnistavat nämä ohjelmat ylipäättään maankäyttöpolitiikkaa ohjaaviksi asiakirjoiksi. Havainto on mielenkiintoinen, sillä elinvoimaan ja elinkeinoihin liittyvät kysymykset nousivat aiemmassa luvussa 6.2 vastaajien mukaan maankäyttöpolitiikan keskeisiksi tavoitealueiksi. Näin ollen voidaan tulkita, että vaikka kyseisiä teemoja pidetään tärkeinä, ei niitä varten laadittuja ohjelmia ole tai sitten niitä ei tunnisteta maankäyttöpolitiikkaa ohjaavina asiakirjoina.

Vastauksissa havaitaan myös kuntakokoluokittain vaihtelua. Alle 6 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat melko tasaisesti ”kyllä”-vaihtoehtoon ja tyhjäksi jättämisen välillä. Kuntakokoluokassa 6 000–10 000 elinvoima- tai elinkeinopoliittinen ohjelma ohjaa maankäyttöpolitiikkaa hieman yli puolessa vastanneista kunnista. Sen sijaan 10 001–20 000 asukkaan kunnissa ohjelma on harvemmin kytketty maankäyttöpolitiikan ohjaukseen, sillä enemmistö vastaajista on jättänyt vastauksen tyhjäksi. Kuntakokoluokassa 20 001–50 000 ohjelman käyttö on hieman yleisempää, kun taas 50 001–100 000 asukkaan kunnissa yksikään vastaaja ei ole ilmoittanut näiden ohjaavan maankäyttöpolitiikkaa. Myöskään yli 100 000 asukkaan kunnissa enemmistöllä vastaajista elinvoima- tai elinkeinopoliittinen ohjelma ei ole ohjaamassa maankäyttöä.

Talousarvio ja taloussuunnitelma

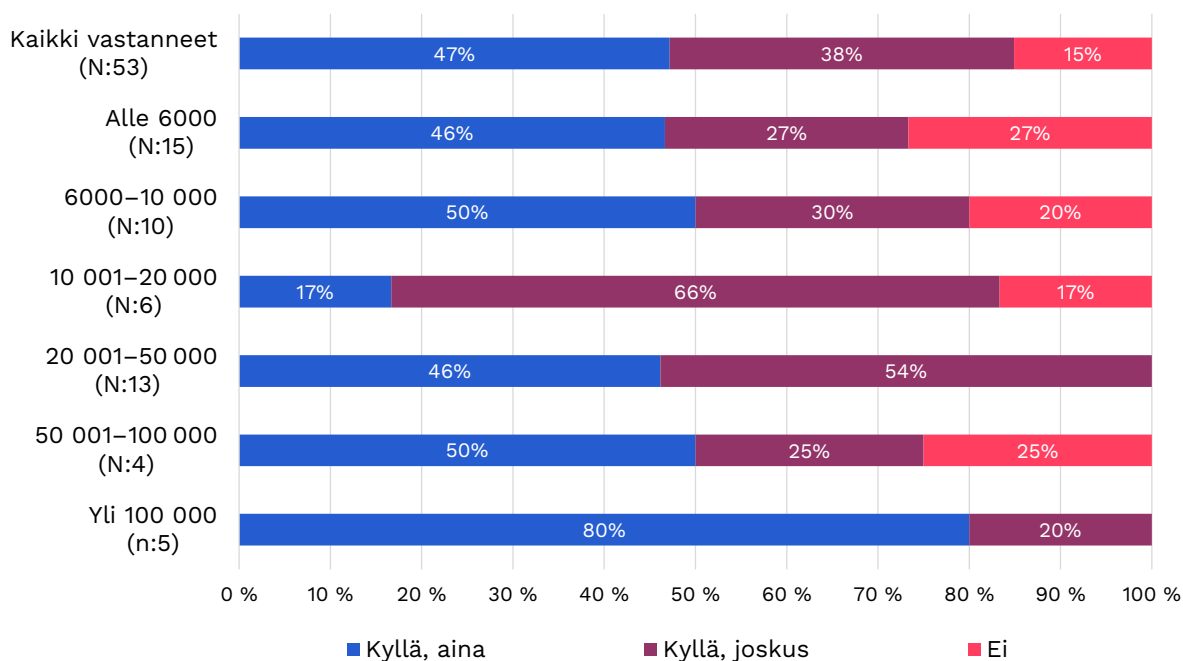
Talousarvio ja taloussuunnitelma näyttäytyvät kyselyn perusteella erittäin keskeisinä maankäyttöpoliittikkaa ohjaavina asiakirjoina kaikissa kuntakokoluokissa, sillä selvä enemmistö vastaajista ilmoittaa talousarvion ja taloussuunnitelman ohjaavan maankäyttöpoliittikkaa. Merkittäviä eroja pienten ja suurten kuntien välillä ei myöskään ole nähtävissä. Tulos tukee aiemmassa luvussa 6.2 esiin nousutta havaintoa, jonka mukaan kuntatalouden tukeminen on keskeinen maankäyttöpoliittikan tavoite. Tulokset viittaavat myös siihen, että talousarvio ja taloussuunnitelma toimivat maankäyttöpoliittikan vakiintuneina ohjausvälineinä riippumatta kuntakoosta. Samalla ne antavat osviittaa maankäyttöön liittyvien ratkaisujen vahvasta kytkeytymisestä kunnan taloudelliseen suunnitteluun ja resurssien kohdentamiseen, esimerkiksi siihen miten paljon on mahdollista investoida yhdyskuntarakentamiseen.

Kunnan strategia

Kunnan strategia on kyselyn perusteella kaikkein laajimmin tunnistettu maankäyttöpoliittikkaa ohjaava asiakirja. Kaikissa kuntakokoluokissa valtaosa vastaajista ilmoittaa kunnan strategian ohjaavan maankäyttöpoliittikkaa, ja vastauksen tyhjäksi jättäneiden osuus on kauttaaltaan hyvin pieni. Tuloksen perusteella voidaan sanoa, että kunnan strategia muodostaa maankäyttöpoliittikan keskeisen viitekehyksen kaikenkokoisissa kunnissa ja toimii siten asiakirjana, josta maankäyttöpoliittikan toteuttamiseen kytkeytyvät tavoitteet, toimenpiteet ja linjaukset kumpuavat.

7.3 Ohjelmien ja suunnitelmien toteuttamisen arviointi

Kuva 26. Arvioidaanko kunnassanne ohjelmallisuuden/suunnitelmien toteuttamista jotenkin (esimerkiksi mittaamalla ja/tai raporttoimalla)?



Seuraavaksi tarkastellaan, arvioidaanko kunnissa maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuuden ja siihen liittyvien suunnitelmien toteuttamista. Kysymys syventää kuvaa maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuudesta tarkastelemalla, missä määrin ohjelmien ja suunnitelmien toteuttamista seurataan systemaattisesti osana kunnan toimintaa. Kysymykselle *arvioidaanko kunnassanne ohjelmallisuuden/suunnitelmien toteuttamista jotenkin (esimerkiksi mittaamalla ja/tai raporttoimalla)?* vastausvaihtoehtoina olivat ”kyllä, aina”, ”kyllä, joskus” ja ”ei”.

Kyselyn perusteella ohjelmallisuuden ja suunnitelmien toteuttamisen arviointi on kunnissa melko yleistä. Lähes puolet kaikista vastaajista (47 %) arvioi toteuttamista aina ja 38 % joskus, kun taas vain 15 % ilmoittaa, ettei arviointia tehdä lainkaan. Arvioinnin säännöllisyys vaihtelee kuitenkin sekä kuntakokoluokkien sisällä että niiden välillä. Erityisesti suuremmissa kunnissa arviointi näyttäytyy osana säännöllistä johtamista ja seurantaan, kun taas pienemmissä kunnissa käytännöt ovat vaihtelevampia. Tätä saattaa osin selittää aiemmissa luvuissa esiin nousseet resurssien rajallisuus ja säännöllisen toimintavolyymien vähäisyys.

Tarkemmin tarkasteltuna alle 6 000 asukkaan kunnissa lähes puolet vastaajista (46 %) ilmoittaa, että toteuttamista arvioidaan aina, kun taas 27 % arvioi toteuttamista vain joskus. Samassa kuntakokoluokassa yli neljännes vastaajista (27 %) ilmoittaa, ettei arviointia tehdä lainkaan. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa tilanne on samankaltainen, puolet vastaajista arvioi toteuttamista aina, 30 % joskus ja viidennes ei tee arviointia lainkaan. Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 arviointi painottuu selvästi satunnaisempaan seurantaan. Tässä kuntakokoluokassa vain 17 % vastaajista arvioi toteuttamista aina, kun taas selvä enemmistö (66 %) tekee arviointia vain joskus. Lisäksi 17 % vastaajista ilmoittaa, ettei arviointia tehdä lainkaan.

Yli 20 000 asukkaan kunnissa arviointi alkaa olla jo yleistä. 20 001–50 000 asukkaan kunnista yksikään vastaaja ei ilmoita, ettei arviointia tehtäisi lainkaan, vaan vastaukset jakautuvat aina (46 %) ja joskus (54 %) vastausten välillä. Myös 50 001–100 000 asukkaan kunnista puolet vastaajista arvioi toteuttamista aina ja neljännes (25 %) joskus, mutta toisaalta neljännes (25 %) ilmoittaa, ettei arviointia tehdä lainkaan. Yli 100 000 asukkaan kunnissa arviointikäytäntö on selkeimmin vakiintunutta, sillä 80 % vastaajista ilmoittaa arvioinnin tapahtuvan aina ja loput (20 %) arvioivat toteuttamista ainakin joskus.

7.4 Koonti kyselyn avovastauksista liittyen arvioinnin keinoihin

Kyselyn avoimissa vastauksissa vastaajat kuvasivat monipuolisesti niitä konkreettisia keinoja, joilla maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuuden ja siihen liittyvien suunnitelmien toteuttamista kunnissa arvioidaan. Kokonaisuutena avoimet vastaukset osoittavat, että maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuuden toteuttamisen arviointi tapahtuu kunnissa pääosin osana yleistä talous- ja strategiaohjausta. Arviointi on useimmiten integroitu olemassa oleviin raportointirakenteisiin, eikä sitä tyypillisesti toteuteta erillisenä tai nimenomaisesti maankäyttöpolitiikkaan kohdistuvana arviointiprosessina. Käytännöt vaihtelevat kuitenkin kuntien välillä, ja erityisesti suurissa kunnissa arviointi näyttäytyy systemaattisena, mittareihin perustuvana ja osaksi johtamista kytkeytyvänä toimintana.

Minkä kautta arviointi tapahtuu

Monissa kunnissa ohjelmallisuuden ja suunnitelmien toteuttamista arvioidaan osana kunnan tavanomaisia raportointikäytäntöjä. Vastaajien mukaan arviointi tapahtuu erityisesti tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen yhteydessä sekä osavuosikatsauksissa, joissa seurataan asetettujen tavoitteiden ja mittareiden toteutumista. Tätä korostavat vastaukset kaikissa kuntakokoluokissa, mutta erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa. Toinen keskeinen arviointikeino on talousarvion ja taloussuunnitelman kautta tapahtuva seuranta. Useissa vastauksissa todetaan suoraan, että ohjelmallisuuden toteuttamista arvioidaan ”talousarvion kautta”. Lisäksi erityisesti keskisuurissa ja suurissa kunnissa mainitaan arvioinnin keinona strategian toteutumisen seuranta, jota tehdään säännöllisesti esimerkiksi osavuosikatsusten ja muun strategiaraportoinnin yhteydessä. Joissakin vastauksissa arviointi ulottuu samanaikaisesti useisiin ohjelmiin, kuten asuntopoliittiseen ohjelmaan, maapoliittiseen ohjelmaan tai ympäristöohjelmaan.

Mittarit ja tunnusluvut, joilla arvioidaan

Useissa vastauksissa tuodaan esiin erilliset mittarit ja tunnusluvut, joiden avulla ohjelmien toteuttamista seurataan. Vastaukset painottavat arvioinnin olevan luonteeltaan nimenomaan numeerista ja määrällistä. Talousarviossa asetettujen tavoitteiden toteuttamista seurataan osana normaalia talouden seurantaa, jolloin tarkastelun kohteena ovat usein esimerkiksi tontinluovutuksen, maanhankinnan ja asuntotuotannon määrät. Tilinpäätöksessä seurataan muun muassa asetettujen tavoitteiden toteutumista, kaavojen määrää, myös luovutettujen tonttien lukumääriä ja pinta-aloja sekä muita numeerisia tunnuslukuja.

Arvioinnin vaihtelu

Aineistosta nousee esiin myös arviointikäytäntöjen vaihteleva systemaattisuus. Osa vastaajista kuvaa arviointia varsin kevyeksi tai satunnaiseksi. Esimerkiksi eräässä vastauksessa todetaan, että arviointia tehdään, mutta ei kovin syvällisesti. Tämä korostuu erityisesti pienemmissä kunnissa, joissa arviointi kytkeytyy olemassa oleviin raportointikäytäntöihin ilman erillistä maankäyttöpolitiikkaan kohdistettua arviointijärjestelmää kuten tontinluovutusohjelman seuranta. Lisäksi osassa kunnissa mittarit ovat valtuuston asettamia, joista raportoidaan vuosittain, kun taas osassa raportointi kohdistuu ensisijaisesti kunnanhallitukselle.

7.5 Mikä ohjelmallisuutta eniten haastaa (haastatteluista)

Seuraavaksi käsitellään sitä, mikä haastatteluaineiston perusteella haastaa kuntien maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta ja strategisuutta. Keskeiset haasteet liittyvät ennakoitavuuteen, resursseihin ja osaamiseen, poliittiseen päätöksentekoon sekä erityisesti lainsäädännön muutoksiin. Osa haasteista on yhteisiä kuntakokoluokasta riippumatta, mutta aineistossa on myös havaittavissa tiettyjen haasteiden painottuvan eri tavoin eri kokoisissa kunnissa. Pienissä kunnissa puheessa korostuvat erityisesti ennakoitavuuden vaikeus sekä väestökehitykseen liittyvät kysymykset. Keskisuurissa kunnissa esiin nousevat usein resurssi- ja osaamiskysymykset. Haastatteluissa korostuu myös politiikan vaikutus pitkäjänteiseen

suunnitteluun. Lisäksi kaiken kokoisissa kunnissa nousevat esiin lainsäädäntöympäristön muutoksiin kytkeytyvät vaikutukset.

Ennakoitavuuden vaikeus

Haastatteluaineistossa maankäytön ennakoitavuuden haasteet nousevat esiin erityisesti pienissä kunnissa. Väestökehitykseen liittyvät tekijät, kuten väestön ikääntyminen sekä asukasluvun väheneminen tai paikallaan pysyminen, tunnistetaan keskeisiksi maankäytön suunnittelua haastaviksi tekijöiksi. Vaikka osa kehityskuluista on sinänsä ennakoitavissa, liittyy epävarmuus siihen, ettei ole tunnistettavissa selkeitä tulevia tarpeita, joiden pohjalta maankäyttöä voitaisiin etupainotteisesti ohjata. Toisin sanoen haastatteluissa nousee esille epävarmuus siitä millaisia uusia toimintoja, investointeja tai maankäytöllisiä tarpeita kunnissa voisi tulevaisuudessa syntyä.

Pienissä kunnissa asukasluvun kehitys näyttäytyy strategisena haasteena myös siksi, että väestökehitys vaikuttaa suoraan kaavoituksen mielekkyyteen ja vaikutuksiin. Haastatteluissa tuodaan esiin tilanteita, joissa kaavoitus ei lisää alueen arvoa, koska rakentamiskysyntää ei ole. Lisäksi aiemmin kaavoitettuja alueita halutaan palauttaa muuhun käyttöön, kuten maatalousalueiksi. Tällainen kehitys tekee pitkän aikavälin strategisten linjausten laatimisesta vaikeaa ja lisää epävarmuutta maankäytön suunnittelun tavoitteista.

Ennakoitavuuden haasteet liittyvät haastatteluaineiston perusteella myös yllättäviin ja osin kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisiin tekijöihin. Esimerkiksi viranomaisprosessit, hallinto-oikeuskäsittelyt tai odottamattomat selvitystarpeet voivat viivästyttää tai estää hankkeita, vaikka ne olisivat huolellisesti valmisteltuja. Lisäksi esiin nousevat ennakoimattomat valtakunnalliset infrastruktuuri- ja energiahankkeet, joiden maankäytölliset vaikutukset syntyvät osin kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Esimerkiksi raidelinjojen ja sähkönsiirron varaukset voivat sitoa maankäyttöä pitkäksi aikaa ilman, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida tarkasti etukäteen.

Lisäksi ennakoitavuuden epävarmuutta lisäävät maanomistukseen ja taloudellisiin intresseihin liittyvät jännitteet. Haastatteluissa kuvataan tilanteita, joissa yksittäisten maanomistajien taloudelliset intressit vaikeuttavat yhteisen näkemyksen muodostamista esimerkiksi ranta-alueiden käytöstä. Tämän voidaan nähdä heikentävän maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta ja vaikeuttavan yhteiseen etuun perustuvien tavoitteiden edistämistä.

”-- Kunnan ... väestön ikääntyminen on ensinnäkin semmoinen [haaste], ... no se nyt on tavallaan kyllä ennustettavissakin -- [Mutta] me ei ... välttämättä pystytä ... etukäteen [suunnittelemaan] ... [kun] ei ole tiedossa semmoista tulossa olevaa [tietynlaista] tarvetta, jonka pohjalta pystyisi niin kun laatimaan [maankäytön suunnitelmia]. --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- asukasluvun kehitys on semmoinen iso huolenaihe -- olisi hyvin tuskallista ... kumota jotain [kaavoitettuja] alueita. Kyllä tällamoistakin on jo tehty, että joku viljelijä on halunnut, että eihän tarvitse ... tontteja, että muutetaan se [alue takaisin] ... ihan maatalousalueeksi, että ei tarvitse niitä kiinteistöveroja maksaa sitten ... että tää [maankäyttö] menee vähän niin kun erikoiseen suuntaan isoon kaupunkiin verrattuna, että välttämättä se kaavoitus ei lisää arvoa tuo [maalle] sitten kuitenkin

kaan jos ei ole niitä rakentajia, niin ... [tällainen kehitys] vaikuttaa sitten jo vuosikymmenten mittaan [myös muuhun yhdyskuntarakenteeseen] --” (B3, 6000–10 000 as. kunta.)

”-- Sanotaan vaikka [että] järven rannalle ... halutaan yleistä uimarantaa, mutta kuka sen [maan] lahjoittaa ... tai myy kohtuu [hintaan] ..., että kun siitä ei [silloin] saa samaa hintaa, kun jos verra-taan [johonkin] ... lomarengaspaikkaan. --” (A2, alle 6000 as. kunta.)

Resurssit ja osaaminen

Erityisesti keskisuurissa kunnissa resurssit ja osaaminen nousevat haastatteluissa esiin maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta ja strategisuutta haastavina tekijöinä. Osaavan henkilöstön, kuten yleis- ja asemakaavoituksen asiantuntijoiden saatavuuden vaikeus, koetaan ongelmaksi pitkäjänteisyydelle. Haastattelujen perusteella erityisesti pulaa on yleiskaavoituksen osaajista ja yleiskaavan strategisesta luonteesta johtuen tämän voidaan nähdä hidastavan pitkäjänteistä suunnittelua.

Lisäksi haastatteluaineistossa korostuu pitkäaikaisen henkilöstön merkitys. Paikallistuntemus, maanomistajien tunteminen ja pitkät neuvottelusuhteet nähdään keskeisinä edellytyksinä onnistuneelle maapolitiikalle. Henkilöstön vaihtuvuus tai resurssikatkokset voivat heikentää maankäyttöpolitiikan jatkuvuutta ja vaikeuttaa pitkäjänteisten tavoitteiden toteuttamista. Tämän nähdään koskevan erityisesti tilanteita, joissa maanomistajaneuvottelut ja maanhankinta etenevät useiden vuosien aikajänteellä.

”-- ehkä se [haaste] liittyy näihin resursseihin ... että kyllä se osaava ... henkilökunta niin sen ... puute ... [ja] niukkuus ... osaajista, niin se on semmoinen yksi pullonkaula kyllä ihan selkeästi, joka kaavoituksen puolella ... näkyy erityisesti. --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- [hyödyksi] on pitkä [työ] historia että tuntee niin kun sen alueen ja tuntee ... maanomistajat, koska maanomistajien kanssa neuvotellaan ... useita vuosia, niillä voi mennä viisikin vuotta ennen kun ne pystyy tekemään [myyntipäätöksen] ja luopumaan siitä ... [maastaan], että semmoinen tavallaan ... [ajallisesti] pitkä resurssi [ja] työhistoria siellä kunnassa --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)

Poliittisen päätöksenteon epävarmuus

Politiikan pitkäjänteisyyden toteuttamisen vaikeus on yksi keskeisimmistä aineistosta nousvista teemoista. Haaste liitetään erityisesti luottamushenkilöiden vaihtuviin näkemyksiin sekä poliittisen päätöksenteon hajanaisuuteen. Haastattelujen mukaan maankäytön pitkäjänteisten tavoitteiden ymmärtäminen ja niihin sitoutuminen ei ole poliittisessa päätöksenteossa itsestään selvää. Erityisesti poliittisen kokoonpanon vaihtuminen vaalikausittain koetaan haasteellisena pitkäjänteiselle suunnittelulle, sillä se voi heikentää aiemmin tehdyn valmistelutyön jatkuvuutta ja merkitystä. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti maanhankintaan, jonka strateginen aikajänne ulottuu usein useiden vaalikausien yli.

Politiikan pitkäjänteisyyden haasteet näkyvät myös strategisten linjausten noudattamisessa. Haastattelupuheessa korostuu kokemus siitä, että vaikka linjauksista on periaatteessa

yhdessä sovittu, niistä saatetaan poiketa konkreettisissa päätöksentekotilanteissa. Asiaa on käsitelty aiemmin luvussa 6.4. Haastatteluiden perusteella poliittinen hajanaisuus voi myös ilmetä päätöksentekorakenteiden sisäisenä epäjohtonmukaisuutena siten, että lautakuntien, kunnanhallituksen ja valtuuston näkemykset eivät ole linjassa keskenään. Tämän voi nähdä heikentävän maankäyttöpolitiikan ennakoitavuutta ja strategisten tavoitteiden toteutumista.

”-- esimerkiksi raakamaanhankinnassa niin se riittävä pitkäjänteisyys ... erityisesti sieltä poliittiselta puolelta, että ymmärretään se, että maankäytön suunnittelu ja maapolitiikka ei ole sellaista niin kun lyhyt jaksoista, vaan sitä pitäisi tehdä pitkäjänteisesti koko ajan, niin sen ymmärryksen saaminen ... neljän vuoden välein vaihtuvalle poliittiselle porukalle ... on yksi haaste. --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- on ollut [tilanteita], että lautakunta päättää tietyllä tavalla, mutta sitten aikanaan, kun se menee hallitukseen ja valtuustoon niin siellä se ei olekaan sitten se poliittinen tahto. Ja siinä niin kun lautakunnan [poliitikot] ei olekaan edustaneet sitä koko [omaa] puoluetta vaan edustaneet ehkä vaan [omaa näkemystä] --” (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

Muutoksessa oleva lainsäädäntöympäristö

Lainsäädännön muutokset ja valtakunnalliset linjaukset nousevat ilmi aineistosta laajasti kuntakoosta riippumatta maankäyttöpolitiikan ohjelmallisuutta ja strategisuutta haastavina tekijöinä. Haastatteluissa tuodaan esiin pitkään sovelletun maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistaminen ja tästä juontuva epävarmuus. Erityisesti MRL:n jakautuminen useampaan erilliseen lakiin sekä näiden lakien eri aikainen voimaantulo herättävät huolen lainsäädännön sovellettavuudesta ja epäjohtonmukaisuudesta. Lisäksi jo voimaan tulleiden uusien rakennettua ympäristöä koskevien lakien oikeuskäytäntöjen vähäisyys vaikeuttaa mahdollisten pidemmän aikavälin vaikutusten ennakointia.

Muuttuva ja monimutkaistuva sääntely vaikeuttaa myös kaavoitukseen kohdistuvaan kysyntään vastaamista ja lisää hallinnollista epävarmuutta. Haastattelujen mukaan uuden lainsäädännön myötä pelkona on, että vahvistunut maanomistajien asema muun muassa aloiteoikeuden muutosten myötä ohjaisi jatkossa kaavoitusta hankkeisiin, jotka eivät tue kunnan yleisiä strategisia linjauksia tai pitkän aikavälin palvelu- ja yhdyskuntarakenteen tavoitteita. Samalla haastatteluissa nousee esille pelko siitä, että lainsäädäntö heikentää kunnan mahdollisuutta puuttua strategisten linjausten vastaiseen toimintaan. Tämän koetaan myös rikkovan tietynlaista yhteiskuntasopimusta ja oikeusturvaa, eli kuntalaisen mahdollisuutta luottaa maankäytön kehityksen ennakoitavuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Haastatteluissa nousee esille myös riski maanomistajien vahvemmassa asemasta vaikuttaa poliittisiin päätöksentekijöihin.

Lisäksi pienemmissä kunnissa koetaan, että uudistuva lainsäädäntö tuo mukanaan uusia tai entistä tiukempia valtakunnallisia linjauksia, määräyksiä ja tavoitteita, jotka heikentävät kuntien asemaa maankäytön suunnittelussa. Huoli kohdistuu erityisesti siihen, etteivät tällaiset tiukat linjaukset, määräykset tai tavoitteet aina huomioi paikallisia olosuhteita. Tämä

taas voi merkittävästi rajoittaa kunnan maankäytöllisiä mahdollisuuksia sekä sitoa kunnan päätöksentekoa.

”-- Kun se [nykyinen MRL kokonaisuus] useisiin eri lakeihin tosiaan eritellään ... niin sen pykälä viidakon hallitseminen on taas sitten toinen juttu, että ... siinä saa vuosikaudet taas opiskella ... -- Välillä olen sanonut, että miksi pitää toimivaa ... lakia [MRL] ja asiaa korjata ja tehdä siitä vielä monimutkaisempi mitä se onkaan, ... tämmöinen yksinkertainen insinööri ajattelee, että ... suoravii-vaisempi ajattelu olisi suotavampaa kyllä. -- Eikä ole niitä lakimiehiä kunnassa, jolta kysyä neuvoa, että ... tyylillä hallinto-oikeudessa katsotaan, kuinka pahasti on päätökset pieleen mennyt ... jos ... valituksia [kaavoituksesta] seuraa. --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- jos pohtii ... [kaavoitusta ja maapolitiikkaa] tavallaan ... tämmöisenä kunnan ... palveluiden asetteluna, ... [niin sen avulla muodostetaan] kuntalaiselle ... luottamus siihen, ... mitä [esim. palve-luita] siinä ympärillä voi olla ... [eli] on tietyllä tapaa semmoinen niin kun yhteiskuntasopimus siitä tulevasta maankäytöstä, kun sinne on kunnanvaltuustossa ... kuntalaisten valitsevat päättäjät [päättäneet] ... että tällä tavalla ... [maankäyttö on suunniteltu] menevän -- Kyllä vähän aiheuttaa semmoista ... huolta ja askarruttaa, jos viranomainen ... ei sitten voikaan puuttua siihen, ettei pelata niiden [valtuuston määrittelyjen] pelisääntöjen mukaan, koska ne on romutettu ne pelisäännöt [uudella lainsäädännöllä]. --” (B2, 6 000–10 000 as. kunta.)

”-- [Maanomistaja-aloite muutoksen myötä] poliitikkoihin toki ... varmasti vaikutetaan näissä ... tulevilla yksityisissä kaavoitushankkeissa enempi ... [jolloin voi] tulla johonkin random paikkaan [kaava ja asumista], mikä ... saadaan vähän ylipuhuttua ohi ... sen [kaavoituksen] suunnitelmallisuuden. [Seurauksena] voi olla, että siellä [aloitetta koskevalla alueella] tulee ... yli pitkät koulumatkat ja ... lähikoulu ... ääriään myöten täyteen. -- tietyllä tavalla ... sekoittaa ... pitkäjänteisen suunnitte-lun. --” (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

”-- Ihan suoraan voi sanoa muuttuvan lainsäädännön [haastavan pitkäjänteistä ja suunnitelmallista maankäyttöpolitiikkaa]. -- Niin kun tuntuu koko ajan, että se menee monimutkaisempaan suuntaan [lainsäädäntö] mikä tekee vaikeammaksi ... vaikka vastata siihen [kaavoituksen] kysyntään ... --” (F1, yli 100 000 as. kunta.)

7.6 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

20 001–50 000 AS.

Kunta on parantanut strategisten suunnitelmien ja ohjelmien laadintaa, silti osa keskeisistä maankäyttöä ohjaavista asiakirjoista edellyttäisi päivittämistä. Esimerkiksi asunto-ohjelma puut-tuu tästä välineistöstä.

Joidenkin ohjelmien osalta toteumaa seurataan tarkkaan erilaisin mittarein, toisten ohjelmien osalta tavoitteet ja seuranta ovat suurpiirteisemmällä tasolla.

Kaupungin strategian mittareita seurataan neljännes vuosittain ja muita ohjelmia noudatetaan.

YLI 100 000 AS.

Maankäytön toteuttamisohjelma päivitetään joka toinen vuosi ja laaditaan viidelle seuraavalla vuodelle. Ohjelma laaditaan erikseen asuntotuotannolle ja työpaikkarakentamiselle.

8 Muuttuvan lainsäädännön vaikutukset maankäyttöpolitiikan ohjaamiseen

Tässä luvussa tarkastellaan kyselyn tuloksia, jotka koskevat vastaajien arvioita rakennetun ympäristön keskeisten lainsäädäntömuutosten mahdollisista vaikutuksista kuntien maankäyttöpolitiikkaan. Arvioinnin kohteena ovat keväällä 2025 lausuntokierroksella olleen uuden alueidenkäyttölain luonnosversion sekä vuonna 2025 voimaan astuneen rakentamislain tietyt keskeiset pykälät. Raportissa tarkasteltavat keväällä 2025 lausunnolla olleen uuden alueidenkäyttölain pykälät ovat kokonaisuudessaan nähtävissä raportin lopussa olevassa liitteessä (liite 1). Osassa kyselyn pykälää koskevissa vaikutusarviointi tarkasteluissa on haastatteluissa esille nousseista asioista sitaatteja, jotka havainnollistavat tarkemmin haastateltujen näkemyksiä pykälien vaikutuksista.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, millaisena he näkevät tiettyjen pykälien tai säännöskohtien vaikutuksen luonteen oman kuntansa näkökulmasta. Arviointi kohdistui nimenomaan vaikutusten mahdolliseen luonteeseen. Vastaajilla oli mahdollisuus valita useampi vaikutusluonnetta kuvaava vaihtoehto, jotka oli määritelty kyselyssä valmiiksi. Tämä vähentää vastaajien välistä tulkinnanvaraisuutta ja tukee vastausten vertailtavuutta, kun vaikutusluonteet on esitetty kaikille vastaajille samansisältöisinä.

Tulosten perusteella alueidenkäyttölain osalta maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden hallintaa tukevinä vaikutuksina arvioidaan erityisesti kaavajärjestelmän sisäistä joustoa ja menettelyllisiä mahdollisuuksia lisäävät säännökset. Näitä ovat kyseisen lausunnoilla olleen luonnos version pykälät 27 § *Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan*, 38 § *Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan* ja 41 § *Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely*. Sen sijaan kokonaisuuden hallintaa heikentävinä koetaan sääntely, joka liittyy yhteistyövelvoitteisiin, selvitysvelvollisuuksiin, maanomistajien asemaan sekä valtionhallinnon ohjauskeinoihin. Näitä ovat kyseisen version pykälät 8 § *Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla*, 78 § *Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa*, 90 § *Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite*, 91 § *Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa*, 103 § *Määräys suunnitteluvetoisuuden toteuttamiseksi*, 104 § *Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi* sekä liiteläistä 101 a § *Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta*.

Rakentamislain osalta vastauksista ei muodostu selkeää kokonaisuuden hallintaa tukevien pykälien kokonaisuutta. Sen sijaan vastaukset painottuvat lähes kaikissa tapauksissa heikentäviin arvioihin.

Seuraavassa alaluvussa havainnollistetaan, miten kyselyyn on määritelty vaikutusluonteiden vastausvaihtoehdot. Tästä seuraavana käydään yksityiskohtaisemmin läpi vastaukset alueidenkäyttö- ja rakentamislain säännösten arvioiduista vaikutuksista. Lopuksi tuodaan esiin koonti kyselyn avovastauksista lakimuutoksiin liittyen.

8.1 Lakipykälien vaikutusluonteiden määrittely

Vastaajille esitettiin seitsemän vaikutusluonnetta, joiden avulla he arvioivat lainsäädäntö-muutosten mahdollisia vaikutuksia. Vaikutusluonteet olivat:

- ”Sujuvoittaa prosesseja” viittaa prosessien nopeutumiseen tai helpottumiseen.
- ”Luo joustavuutta” kuvaa sääntelyn mahdollistamaa paikallista harkintaa ja erilaisten ratkaisujen käyttöä.
- ”Vahvistaa kunnan toimijuutta” viittaa siihen, että sääntely tukee kunnan roolia, tehtäviä ja vaikutusvaltaa maankäyttöpolitiikassa.
- ”Selkeyttää sääntelyä” tarkoittaa sääntelyn tai menettelytapojen ymmärrettävyyden paranemista.
- ”Vähentää kunnan liikkumavaraa”, joka tuo esiin päätöksenteon tai toimintavapauden kaventumista.
- ”Heikentää ennakoitavuutta” tarkoittaa sääntelyn tulkinnanvaraisuutta, muuttuvuutta tai pykälästä seuraavia avoimia kysymyksiä, jotka vaikeuttavat suunnittelua ja päätöksentekoa.
- ”Lisää hallinnollista ja/tai taloudellista taakkaa” kuvaa kunnille aiheutuvaa kasvavaa byrokratiaa, työmäärää tai kustannuksia.

Tulosten ryhmittely ja esitystapa

Tulosten havainnollistamiseksi analyysissa on käytetty pinottuja pylväsdiagrammeja. Yksittäisiä vaikutusluonteita on ryhmitelty laajemmiksi kokonaisuuksiksi sen perusteella, tukevatko ne kuntien maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden hallintaa vai heikentävätkö ne sitä. Punasävyiseen pylvääseen on yhdistetty kokonaisuuden hallintaa tukeviksi vaikutuksiksi vastausvaihtoehdot ”sujuvoittaa prosesseja”, ”luo joustavuutta” sekä ”vahvistaa kunnan toimijuutta”. Sinisävyisessä pylväässä, johon on kerätty kokonaisuuden hallintaa heikentävät vaikutukset, on puolestaan yhdistettynä vaihtoehdot ”vähentää kunnan liikkumavaraa”, ”heikentää ennakoitavuutta” sekä ”lisää hallinnollista ja/tai taloudellista taakkaa”. ”Sääntelyä selkeyttävä” vaikutus on esitetty analyysissa omana erillisenä pylväänään. Tämä johtuu siitä, että se kuvaa sääntelyn ymmärrettävyyteen liittyvää vaikutusta, joka ei ole yksiselitteisesti tulkittavissa maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden hallintaa joko tukevaksi tai heikentäväksi.

Huomionarvoista on, että pylväät kuvaavat kunkin vaikutusteeman osuutta kaikista annetuista vastausvalinnoista, eivät yksittäisten vastaajien osuutta. Tämä johtuu siitä, että vastaajilla oli mahdollisuus valita useampi vaikutusluonne samalle pykälälle. Toisin sanoen pylväät havainnollistavat eri vaikutusluonteiden suhteellista painottumista annetuissa vastauksissa.

8.2 Kevään 2025 alueidenkäyttölakiehdotuksen eräiden pykälien vaikutuksista

Tässä luvussa tarkastellaan keväällä 2025 lausuntokierroksella ollutta uutta alueidenkäyttölakia (AKL) koskevan ehdotuksen eräiden pykälien koettuja vaikutuksia kuntien maankäyttö-

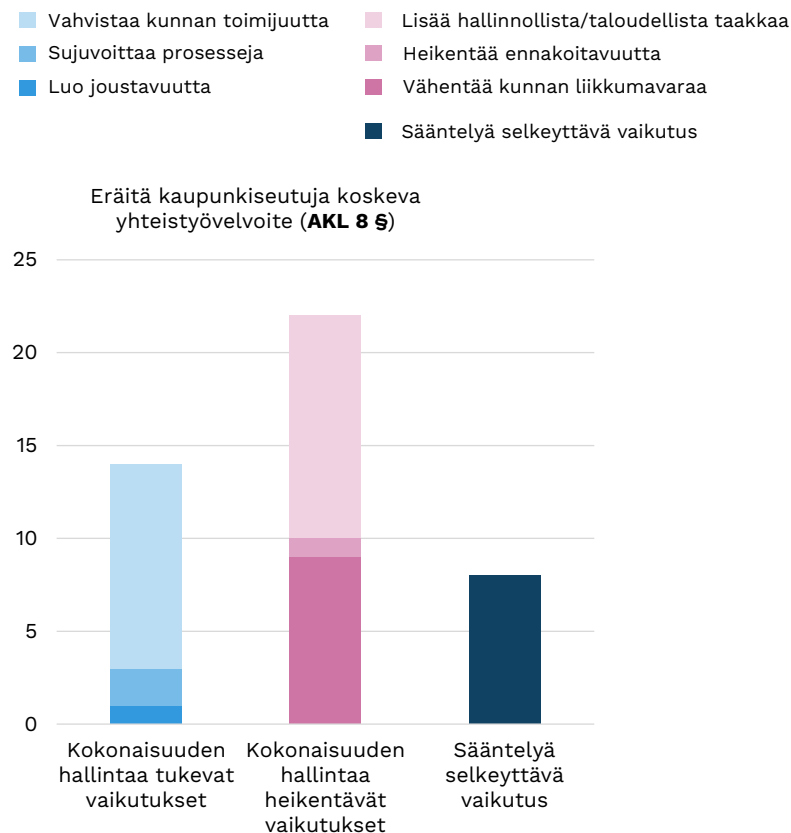
politiikkaan ohjaamiseen liittyen. Vaikka lakiehdotus on sittemmin jatkovalmistelussa osin muuttunut, eivät nämä muutokset ole kohdistuneet tässä tarkasteltujen pykälien sisältöihin olennaisella tavalla. Näin ollen kyselyn tulokset ovat edelleen relevantteja kyseisten säännösten vaikutusten arvioinnin osalta.

Kyselyyn valitut pykälät kohdistuvat sellaisiin säädösmuutoksiin, jotka Kuntaliitossa on nähty keskeisinä muutoksina aiempaan maankäyttö- ja rakennuslakiin verrattuna. Lisäksi näiden säännösten on koettu vaikuttavan kuntien mahdollisuuksiin ohjata itsehallinnollista maankäyttöpolitiikkaa. Tämä liittyy siihen, että niiden sisällöt kohdistuvat kunnan kaavoitus- ja toimivaltakysymyksiin, minkä vuoksi niiden koettujen vaikutusten tarkastelu on perusteltua.

Eräitä kaupunkiseutuja koskeva yhteistyövelvoite (AKL 8 §)

Kaupunkiseutuja koskevaa yhteistyövelvoitetta käsittelevän pykälän osalta vastaajien arviot jakautuvat kokonaisuuden hallintaa tukevien ja heikentävien vaikutusten välillä siten, että heikentäviä vaikutuksia kuvaavat vastausvalinnat muodostavat määrällisesti suurimman kokonaisuuden. Näihin sisältyvät erityisesti arvioita hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä sekä kunnan liikkumavaran vähenemisestä, joita täydentävät vähäisemmässä määrin arviot ennakoitavuuden heikentymisestä.

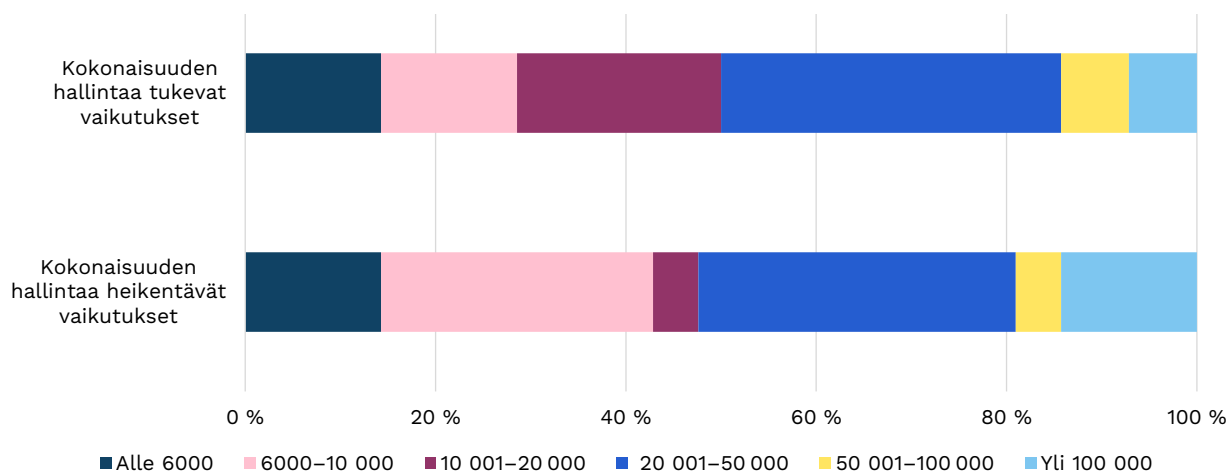
Kuva 27. Pykälän vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Kokonaisuuden hallintaa tukevien vaikutusten osalta pykälä nähdään kuitenkin myös merkittävänä kuntien toimijuutta vahvistavana tekijänä. Sen sijaan prosessien sujuvoittaminen ja joustavuuden lisääntyminen saavat selvästi vähemmän vastausvalintoja.

Lisäksi pykälällä nähdään olevan selvästi myös sääntelyä selkeyttävä vaikutus. Tämä antaa osviittaa siitä, että yhteistyövelvoitteen koetaan täsmentävän kuntien välistä työnjakoa, vastuuta tai menettelytapoja kaupunkiseututasoisessa maankäytön suunnittelussa, vaikka samalla sen koetaan rajoittavan ja jäykistävän yksittäisen kunnan liikkumavaraa.

Kuva 28. Eräitä kaupunkiseutuja koskeva yhteistyövelvoite (AKL 8 §) kuntakokoluokittain



Kuntakokoluokittainen tarkastelu ei merkittävästi muuta tätä kokonaiskuvaa, mutta tuo esiin joitakin hienovaraisia painotuseroja. Erityisesti 10 001–20 000 asukkaan kunnissa kokonaisuuden hallintaa tukevat vaikutukset korostuvat hieman enemmän kuin heikentävät vaikutukset. Sen sijaan 6 000–10 000 asukkaan kunnissa painotus on lievästi päinvastainen. Näitä edellä olevia kuntaryhmiä pienemmissä ja suuremmissa kuntakokoluokissa vaikutusluonteet jakautuvat tasaisemmin, eikä selkeää kuntakoon mukaista trendiä ole havaittavissa. Kuntakokoluokkien väliset erot jäävät siis kokonaisuutena tarkastellen melko vähäisiksi. Tämä viittaa siihen, että pykälän koetut vaikutukset liittyvät ensisijaisesti yhteistyövelvoitteen perusluonteeseen ja seudullisen yhteensovittamisen vaatimuksiin, eivät niinkään yksittäisen kunnan kokoon.

Kokonaisuutena tarkasteltuna AKL 8 § näyttäytyy kaksijakoisena, sillä tuloksia on mahdollista tulkita niin, että pykälä vahvistaa kuntien toimijuutta ja selkeyttää sääntelyä kaupunkiseututasolla, mutta samalla kaventaa yksittäisten kuntien harkintavaltaa ja lisää jäykkyyttä maankäyttöpölitikan muotoutumisessa. Tämä taas antaa viitteitä siitä, että pykälä saattaa luoda jännitteitä seudullisen yhteensovittamisen ja kunnallisen itsehallinnon välille.

”-- No siis käytännössä mä näen, että meillä tehdään ... [kaupunki]seudulla jo niin paljon yhteistyötä, että sen niin kun lainsäädäntöön tuominen ... on aika sivuseikka ... jos sillä ajattelee ... jotain

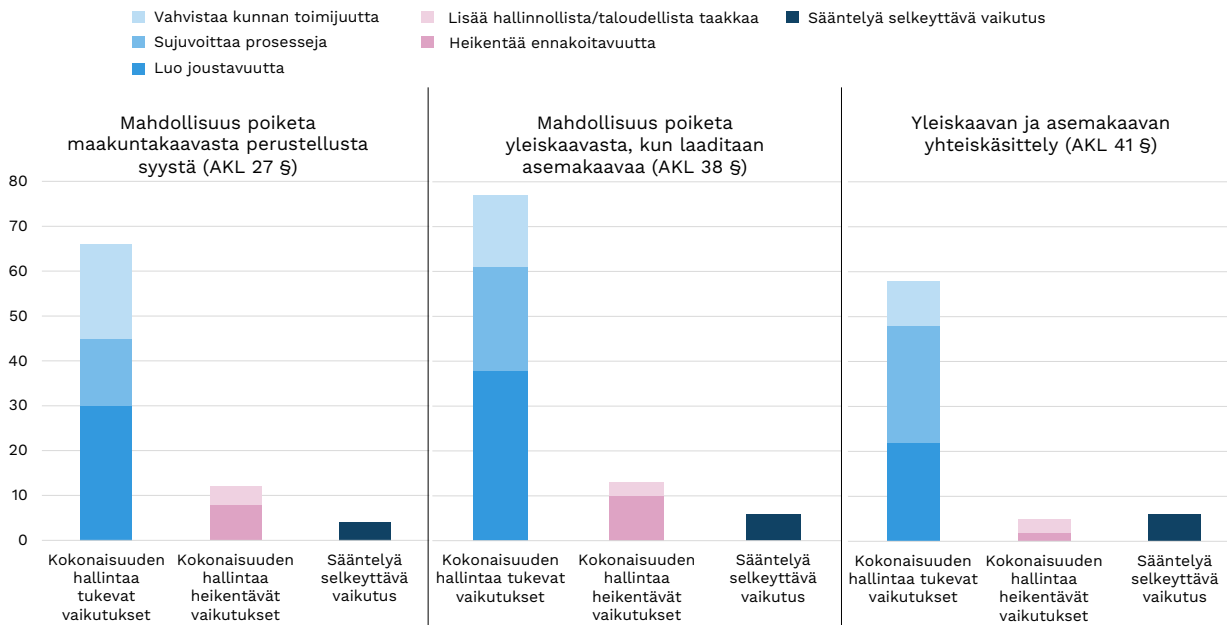
... vaikutuksia olevan niin ne on ehkä jopa siinä mielessä negatiivisia, että ne sitten jäykistää sitä [nykyistä vapaaehtoisuuteen perustuvaa] yhteistyötä -- ajatellaan vaikka MAL prosessia ... niin se on joka kierroksella ollut vähän erilainen ja tietyllä tavalla tarkoituksellisesti, koska jos sitä toistetaan vaan samanlaisena, niin silloin ... ne hyödyt jää osittain saamatta siitä, että kuitenkin se idea on myös, että sillä [MAL prosessilla] haetaan vähän aina uutta suuntaa joka kerta. --" (D2, 20 001–50 000 as. kunta.)

"-- siinäkin kun veloitetaan valtiokin tekemään yhteistyötä, niin kyllähän siellä on sitten ... [tähän] varattu niitä omia määrärahoja. Kyllähän sillä on vaikutusta esimerkiksi liikennejärjestelmien sun muiden parantamiseen, että tätä kautta näkisin ... suurta vaikutusta [olevan] -- kun [seudullinen yhteistyö] ... lainsäädännössäkin otetaan huomioon, niin kyllähän se siinä mielessä [on] ... semmoinen selkeämpi viesti. -- itse veikkaan että se [yhteistyö] on niin kun aika pitkälti samanlaista kuin nykyiset ... MAL käytännöt, että ehkä ... siinä mielessä ... [ei] mitään kauhean radikaalia [vaikutusta ole] vaikka siihen veloitetaankin." (F1, yli 100 000 as. kunta.)

Mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta perustellusta syystä (AKL 27 §)

Maakuntakaavasta poikkeamista koskevan pykälän osalta vastaajien arviot painottuvat selkeästi kokonaisuuden hallintaa tukeviin vaikutuksiin. Erityisesti joustavuuden luominen sekä kunnan toimijuuden vahvistaminen korostuvat tässä kokonaisuudessa. Lisäksi prosesseja sujuvoittava vaikutus nousee valinnoissa esille. Tämä antaa viitteitä siitä, että pykälä koetaan kunnissa ennen kaikkea mahdollisuutena lisätä paikallista harkintaa suhteessa maakuntatason ohjaukseen.

Kuva 29. Pykälien vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Kokonaisuuden hallintaa heikentäviä vaikutuksia koskevia vastausvalintoja esiintyy pykälän kohdalla vähän. Näihin sisältyy jonkin verran arvioita ennakoitavuuden heikentymisestä sekä hallinnollisen tai taloudellisen taakan lisääntymisestä, mutta niiden osuus jää selvästi pienemmäksi kuin kokonaisuuden hallintaa tukevien vaikutusten. Näin ollen pykälää ei yleisesti koeta kuntien toimintaa rajoittavana tai merkittävästi lisäbyrokratiaa tuottavana.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa pykälän kohdalla vain vähäisen määrän vastausvalintoja. Tämä voi tarkoittaa sitä, että maakuntakaavasta poikkeamisen merkitys hahmotetaan ensisijaisesti joustavuuden ja harkintavallan lisääntymisen kautta, eikä niinkään kaavajärjestelmän rakenteellista selkeyttämistä koskevana uudistuksena.

Mahdollisuus poiketa yleiskaavasta asemakaavaa laadittaessa (AKL 38 §)

Yleiskaavasta poikkeamista asemakaavaa laadittaessa koskeva pykälä näyttäytyy vastausten perusteella hyvin voimakkaasti kokonaisuuden hallintaa tukevana. Vastausvalinnoissa korostuvat erityisesti joustavuuden luominen sekä prosessien sujuvoittaminen. Myös kunnan toimijuuden vahvistaminen saa huomattavan osuuden vastauksista. Tätä on mahdollista tulkita niin, että pykälä antaa nimenomaan kaavajärjestelmän sisäistä joustavuutta, joka tukee kuntien mahdollisuuksia edetä asemakaavatyössä ilman tiukkaa sidonnaisuutta yleiskaavan ratkaisuihin.

Kokonaisuuden hallintaa heikentävät vaikutukset jäävät tämän pykälän kohdalla vähäisiksi. Ennakoitavuuden heikentymistä ja hallinnollisen tai taloudellisen taakan lisääntymistä koskevia vastausvalintoja esiintyy jonkin verran, mutta ne eivät muodosta merkittävää osuutta kokonaisjakaumasta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että pykälää ei laajasti koeta riskinä suunnittelun hallittavuudelle tai kunnallisen työn määrän kasvulle.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus esiintyy jonkin verran vastauksissa, mutta sen rooli jää selvästi muiden vaikutusten varjoon.

” -- [kyseisen pykälän suhteen] ainakin meidän osalta näyttäisi tulevan joustoa [ja] mahdollisuutta enemmän. Se on ehkä helpompi, että ei tarvitse olla yleiskaavan valmis ja sitten vasta [alettaisiin] asemakaavaa [tekemään], että voidaan mennä suoraan asemakaavan -- koska näkisin, että meillä pienessä kunnassa se kaavan muuttamisen tarve on niin pienimuotoista, että se ei niin kun ylitä sitä yleiskaavoituksen kynnystä mun mielestä, että tarvitsisi lähteä ... yleiskaavaa ensin tekemään ja sitten vastaa asemakaavaa. --” (A3, alle 6000 as. kunta.)

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely (AKL 41 §)

Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelyä koskevan pykälän osalta vastausvalinnat painottuvat myös selkeästi kokonaisuuden hallintaa tukeviin vaikutuksiin. Joustavuuden luominen sekä prosessien sujuvoittaminen ovat yleisimpiä vastauksia. Lisäksi kunnan toimijuuden vahvistamista esiintyy jonkin verran, joskin selvästi vähemmän kuin edellisiä. Vastausten kokonaisuuden hallintaa tukeva painotus antaa viitteitä siitä, että yhteiskäsittely on kaavoitusmenettelyä jouhevoittava uudistus.

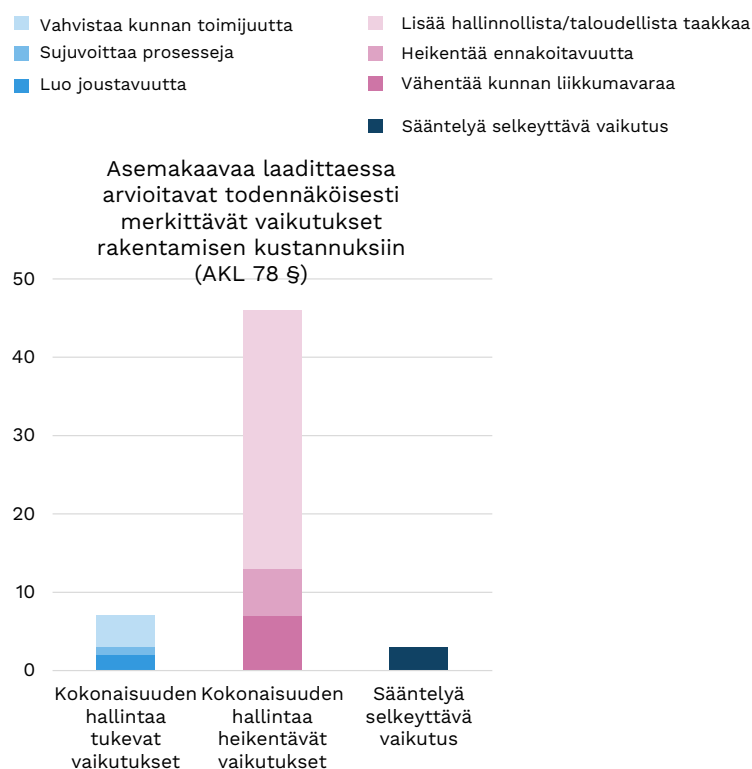
Kokonaisuuden hallintaa heikentäviä vaikutuksia koskevia vastausvalintoja esiintyy vain vähän. Ennakoitavuuden heikentymistä tai hallinnollisen ja taloudellisen taakan kasvua koskevat arviot jäävät selvästi vähemmistöön. Tämä viittaa siihen, ettei yhteiskäsittelyä yleisesti nähdä kunnallista toimintaa rajoittavana tai merkittävästi kuormittavana menettelynä. Poikkeuksena näyttäytyvät suuret yli 100 000 asukkaan kaupungit, joista enemmistön vastauksissa esiintyvät kokonaisuuden hallintaa heikentävät vastausvalinnat.

Tässä pykälässä sääntelyä selkeyttävä vaikutus esiintyy myös jonkin verran, ja jopa enemmän kuin kokonaisuuden hallintaa heikentäviä vastauksia. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että kaavojen yhteiskäsittelyn koetaan paitsi lisäävän joustavuutta myös jäsentävän kaavaprosessien kokonaisuutta ja selkeyttävän kaavatasojen välistä suhdetta käytännön suunnittelu-työssä.

Asemakaavaa laadittaessa arvioitavat todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (AKL 78 §)

Rakentamisen kustannusvaikutusten arviointia koskevan pykälän osalta vastaajien valinnat painottuvat selvästi eniten kokonaisuuden hallintaa heikentäviin vaikutuksiin. Erityisesti hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntyminen korostuu voimakkaasti. Lisäksi pykälän arvioidaan heikentävän ennakoitavuutta ja vähentävän kunnan liikkumavaraa. Tulosta voidaan tulkita niin, että kustannusvaikutusten arviointivelvoite koetaan kunnissa merkittävästi suunnittelua kuormittavana ja kaavaprosesseja jäykistävänä vaatimuksena.

Kuva 30. Pykälien vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja esiintyy vain hyvin vähän. Prosessien sujuvoittamista tai joustavuuden lisäämistä koskevat arviot jäävät marginaalisiksi, eikä pykälää juuri nähdä kunnan toimijuutta vahvistavana.

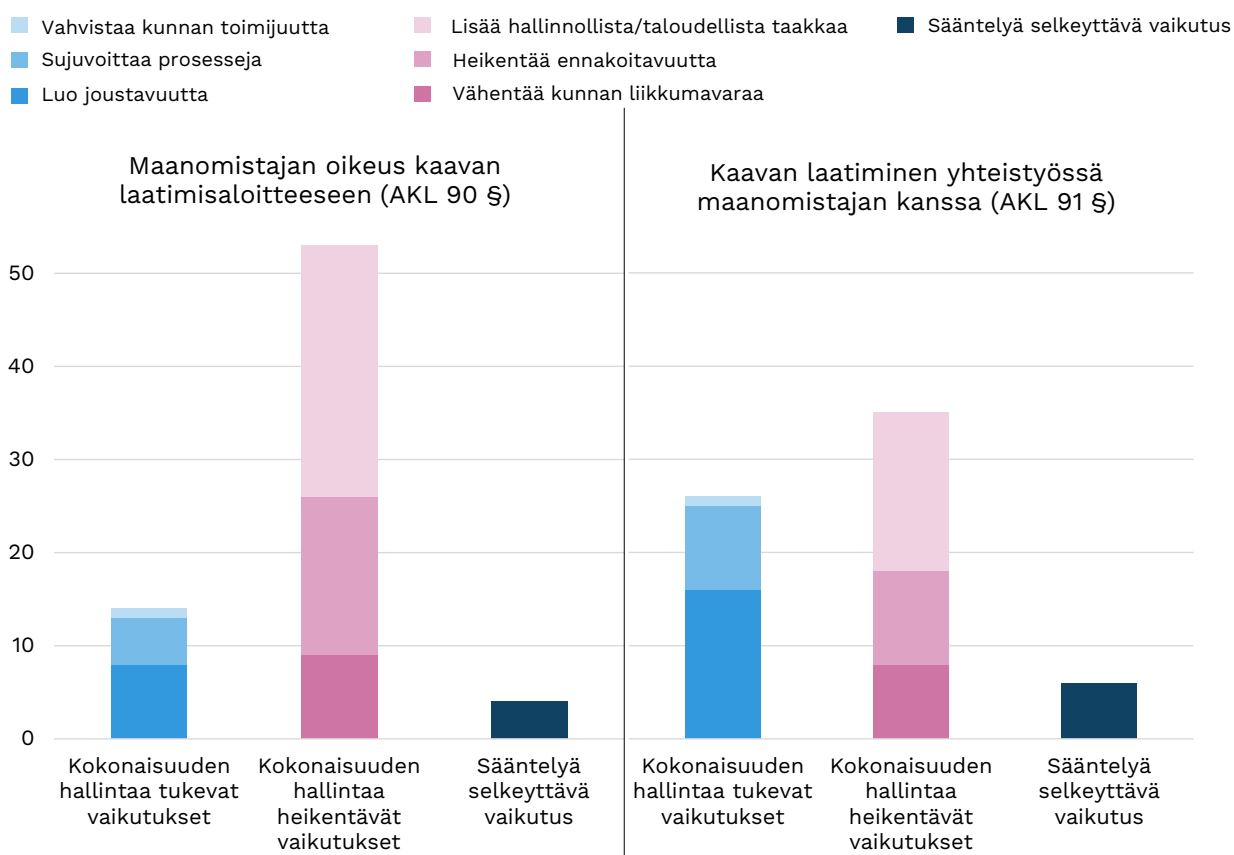
Sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa sekin vain vähäisen osuuden vastauksista.

Maanomistajan oikeus kaavan laatimisaloitteeseen (AKL 90 §)

Maanomistajan oikeutta kaavan laatimisaloitteeseen koskevan pykälän osalta kokonaisuuden hallintaa heikentävät vaikutukset muodostavat selvästi suurimman osan annetuista vastauksista. Erityisesti korostuvat arviot hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä sekä kunnan liikkumavaran kaventumisesta, minkä lisäksi ennakoitavuuden heikentymistä koskevia valintoja esiintyy myös.

Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja on selvästi vähemmän. Näissä vastauksissa esiintyy jonkin verran joustavuuden luominen ja prosessien sujuvoittaminen, lähinnä pienissä kunnissa. Toisaalta kunnan toimijuuden vahvistamista koskevat arviot jäävät vähäisiksi.

Kuva 31. Pykälien vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa hyvin pienen osuuden vastauksista.

Kyseisen pykälän osalta tuloksia voidaan tulkita niin, että pykälä näyttäytyy lähinnä ulkopuolista aloiteoikeutta korostavana sääntelynä, joka heikentää kuntien harkintavaltaa ja kuormittaa maankäyttöpolitiikan hoitamista. Lisäksi pykälän ei koeta vahvistavan kunnan asemaa, mikä herättää huolta siitä, että pykälän myötä kunnan tosiasiallinen toimivalta hivuttautuisi osin maanomistajille.

Yksityisiä kaava-aloitteita käsitellään myös luvussa 9.

”-- No tuota, kyllähän se vähän lisää painetta. Se [vaatii] kuitenkin aika nopeaa reagointia [4 kk. käsittelyaika] -- voi olla kesälomia tai sairauslomia, sitten viranhaltijat voi vaihtua ja siinä voi mennä puoli vuotta aikaa ennen kuin saadaan seuraava [rekrytöty]. -- mutta tietenkin ainakin pitää pyrkiä vastaamaan, että juu tai ei. --” (A2, alle 6000 as. kunta.)

”-- ... kunta on ... ihmisiä ja kuntalaisia varten, ... että ei se sitä yhdenvertaisuutta ja muiden kuntalaisten ... asemaa ja olemista huomioi, jos me sitten vaan tehdään kaikki mitä [maanomistajat] tänne niinku [haluaa]. --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- poliitikoihin toki niin kun varmasti vaikutetaan näissä ... tulevissa yksityisissä kaavoitushankkeissa enempi, ... että milloin meillä sitten esimerkiksi on ... se tilanne että tarvitsisi tehdä uutta koulua, ... jos tulee johonkin random paikkaan [kaava ja asumista], mikä ... saadaan [aloitteen myötä] vähän niin kun ylipuhuttua ohi ... sen [kaavoituksen] suunnitelmallisuuden, niin sitten voi olla että siellä [aloitetta koskevalla alueella] tulee ... ylipitkät koulumatkat ja ... lähikoulu ... ääriään myöten täyteen. --” (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

Kaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (AKL 91 §)

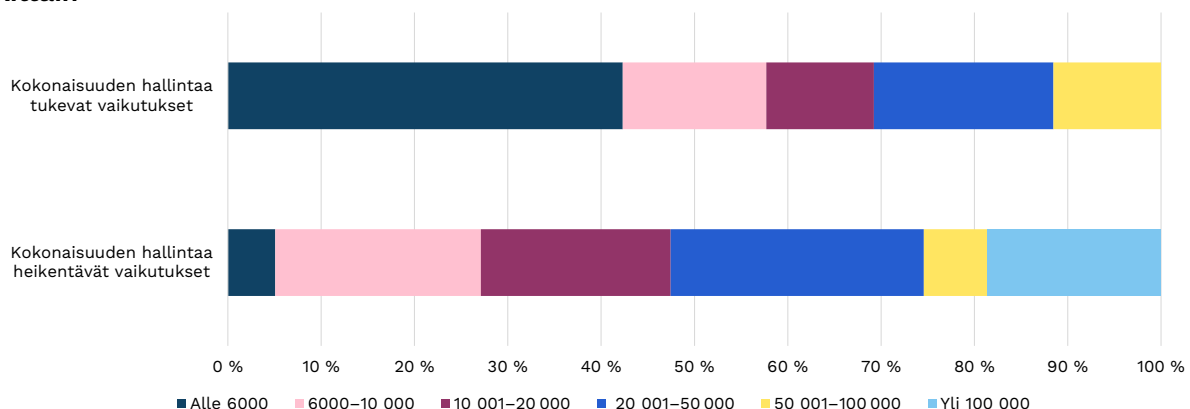
Kaavan laatimista yhteistyössä maanomistajan kanssa koskevan pykälän osalta vastaajien arviot jakautuvat hieman tasaisemmin kokonaisuuden hallintaa tukevien ja heikentävien vaikutusten välillä, joskin heikentäviä vastauksia on enemmän. Tasaisuus erottaa pykälän useista muista tarkastelluista säännöksistä, joissa vaikutusarviot painottuvat selkeämmin jompaankumpaan suuntaan.

Kokonaisuuden hallintaa tukevien vaikutusten osalta pykälä nähdään erityisesti joustavuutta luovana ja prosesseja sujuvoittavana. Kunnan toimijuuden vahvistamista koskevat vastaukset ovat hyvin pienessä marginaalissa kokonaisjakaumassa.

Kokonaisuuden hallintaa heikentävinä vaikutuksina korostuvat arviot hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä sekä ennakoitavuuden heikentymisestä. Lisäksi kunnan liikkumavaran kaventumista koskevia vastauksia esiintyy merkittävässä määrin.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus muodostaa pykälän kohdalla oman, kohtalaisen kokonaisuutensa. Tämä antaa viitteitä siitä, että yhteistyötä koskevan sääntelyn koetaan jossain määrin jäsentävän toimintatapoja, vaikka sen käytännön vaikutukset arvioidaan osin ristiriitaisiksi.

Kuva 32. Kaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (AKL 91 §) kuntakokoluokittain



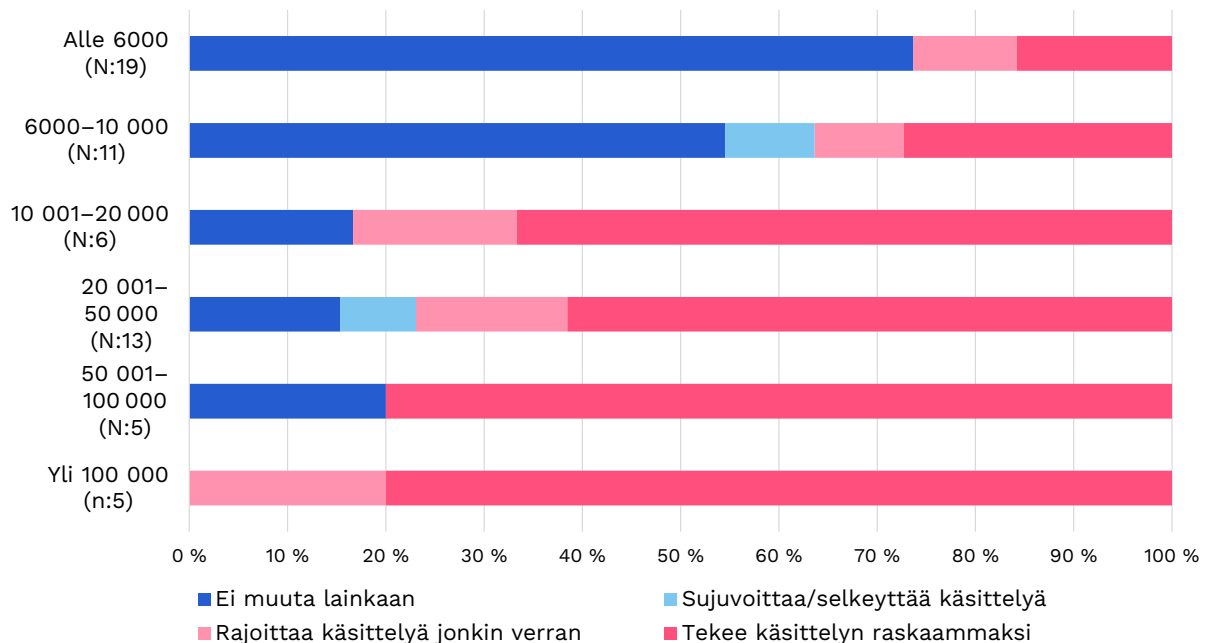
Kuntakokoluokittainen tarkastelu tuo AKL 91 §:n osalta esiin selkeän eron pienten ja suurten kuntien välillä, mikä osaltaan selittää suhteellisen tasaista jakaumaa kokonaisuuden hallintaa tukevien ja heikentävien vastausten välillä. Pienet kunnat kokevat pykälän useammin kokonaisuuden hallintaa tukevana, kun taas suurimmissa kunnissa arviot painottuvat selkeämmin heikentäviin vaikutuksiin. Tätä voidaan tulkita yhdessä raportin aiempien lukujen perusteella niin, että yhteistyö maanomistajan kanssa hahmotetaan pienemmissä kunnissa käytännöllisenä ja resursseja täydentävänä toimintatapana. Sen sijaan suuremmissa kunnissa se näyttäytyy useammin hallinnollisesti raskaana ja kunnallista ohjausvaltaa sekä strategisuutta haastavana menettelynä. Lisäksi isommissa kunnissa maankäytön volyymi on usein suurempaa kuin pienemmissä kunnissa, jolloin yhteistyön maanomistajan kanssa saatetaan kokea kuormittavan jo ennestään monimutkaista maankäyttöpolitiikka.

Yleisemmin kyselyn tulosta voidaan tulkita niin, että erityisesti suuremmissa kunnissa yhteistyövelvoitteen nähdään lisäävän kunnallisen kaavoitustyön vaativuutta ja mahdollisesti lisäävän riskiä prosessien monimutkaistumisesta. Toisaalta vastaukset antavat viitteitä siitä, että pykälä koetaan erityisesti pienemmissä kunnissa osin kaavoitusta edistävänä. Lisäksi kuten edellisen pykälän 90 § osalta, kuntakoosta riippumatta sääntelyn ei koeta yksiselitteisesti vahvistavan kunnan asemaa, jolloin myös tämän pykälän myötä herää riski kunnan tosiasiallisen toimivallan siirtymisestä osin maanomistajille.

Yksityisiä kaava-aloitteita käsitellään myös luvussa 9.

Arvio uuden alueidenkäyttölain 90 § ja 91 § vaikutuksista yksityisten kaava-aloitteiden nykyisiin käsittelykäytäntöihin

Kuva 33. Arvio siitä, miten alueidenkäyttölain 90 § ja 91 § vaikuttavat yksityisten maanomistajien kaava-aloitteiden nykyisiin käsittelykäytäntöihin



Kuva 33 esittää vastaajien arvion siitä, miten uuden alueidenkäyttölain 90 § ja 91 § vaikuttaisivat yksityisten maanomistajien kaava-aloitteiden nykyisiin käsittelykäytäntöihin. Vastausvaihtoehdot jakautuvat neljään vaikutusarvioon: *ei muuta lainkaan*, *sujuvoittaa/selkeyttää käsittelyä*, *rajoittaa käsittelyä jonkin verran* sekä *tekee käsittelyn raskaammaksi*. Yleisesti tarkasteltuna tulokset osoittavat, että suurin osa vastaajista arvioi pykälämuutosten tekävän käsittelystä raskaampaa. Toisaalta merkittävä osa vastaajista näkee vaikutusten olevan neutraaleja. Huomionarvoista on, että käsittelyn sujuvoittamista tai selkeytymistä koskevia arvioita esiintyy vain yksittäistapauksissa.

Jakolinja raskaammaksi koetun käsittelyn ja neutraalien vaikutusten välillä selittyy pitkälti pienimpien ja suurempien kuntien välisillä eroilla vastauksissa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa valtaosa vastaajista arvioi, ettei pykälämuutoksilla olisi vaikutusta nykyisiin käsittelykäytäntöihin. Myös 6 000–10 000 asukkaan kunnissa arviot ovat pääosin samansuuntaisia, vaikka osa vastaajista näkee muutosten tekävän käsittelystä raskaampaa.

Sen sijaan yli 10 000 asukkaan kunnissa arviot muuttuvat selvästi kriittisemmiksi. Myönteisiä tai neutraaleja vaikutusarvioita esiintyy vain satunnaisesti, ja valtaosa vastaajista arvioi käsittelyn muuttuvan raskaammaksi. Erityisesti yli 100 000 asukkaan kunnissa arviot ovat kauttaaltaan kriittisiä, eikä vastauksissa esiinny neutraaleja tai käsittelyä sujuvoittavia vaikutusarvioita.

Kuntakokoluokkien välinen ero viittaa siihen, etteivät lakimuutoksen vaikutukset kohdistu kuntiin tasaisesti. Yksi mahdollinen selittävä tekijä on se, että yksityisiä kaava-aloitteita tehdään **suurissa kunnissa** selvästi enemmän, kuten myöhemmin luvussa 9.1 käy ilmi. Aloitteiden suuremman määrän vuoksi uusi sääntely, joka edellyttää tiukkaa määräaika aloitteiden käsittelylle, voi lisätä erityisesti suurten kuntien hallinnollista kuormitusta. Lisäksi luvussa 9 käy ilmi, että suurissa kunnissa viranhaltijoiden rooli kaava-aloitteiden käsittelyssä ja päätöksenteossa on nykyisissä toimintatavoissa yleisempää kuin pienissä kunnissa. Näin ollen aloitteiden monijäsenistä toimielinkäsittelyä vaativa uusi sääntely saattaa edellyttää enemmän muutoksia suurten kuntien vakiintuneisiin toimintatapoihin ja siten lisätä toimielinten käsittelymääriä. Tämä voi osaltaan selittää suurien kuntien kriittisempiä arvioita pykälämuutoksista. Arvioihin voi vaikuttaa myös suurien kuntien maankäytön strategisuus, jota on käsitelty aiemmin luvussa 7. Erityisesti suurissa kunnissa maankäyttö on usein vahvasti strategisesti ohjattua, jolloin yksityisten maanomistajien aseman vahvistuminen kaava-aloitteiden kautta saatetaan kokea riskinä kokonaisvaltaisen maankäytön hallinnan kannalta.

Pienissä kunnissa tilanne näyttäytyy toisenlaisena. Aiempien lukujen 5 ja 6 perusteella yksityiset maanomistajat ovat useammin luonteva ja vakiintunut osa maankäytön arkea, ja kaavoitus sekä paikallinen kehittäminen kytkeytyvät tiiviisti yksityisiin kaava-aloitteisiin. Lisäksi, kuten myöhemmin luvussa 9.1 todetaan, aloitteiden määrä on pienissä kunnissa määrällisesti vähäisempää ja niiden käsittely on jo nykyisellään pitkälti toimielinventoista. Tällöin onkin luontevaa, että pykälämuutoksia ei koeta käsittelyä rajoittavina, vaan ennemminkin olemassa olevia toimintatapoja vastaavina.

Yksityisiä kaava-aloitteita käydään läpi myös luvussa 9.

Ympäristöministeriön mahdollisuus antaa kunnalle suunnitteluvuote tai määräaika kaavan tai kaavamuutoksen hyväksymiselle (AKL 103 §)

Ympäristöministeriön mahdollisuutta antaa kunnalle suunnitteluvuote tai asettaa määräaika kaavan tai kaavamuutoksen hyväksymiselle koskeva pykälä näyttäytyy vastaajien arvioissa selvästi kokonaisuuden hallintaa heikentävänä. Näitä vaikutuksia kuvaavat valinnat muodostavat pykälän kohdalla ylivoimaisesti suurimman vastausvalintojen kokonaisuuden. Erityisesti korostuvat arviot kunnan liikkumavaran vähentymisestä sekä hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä. Näiden lisäksi myös ennakoitavuuden heikentymistä koskevia valintoja esiintyy runsaasti.

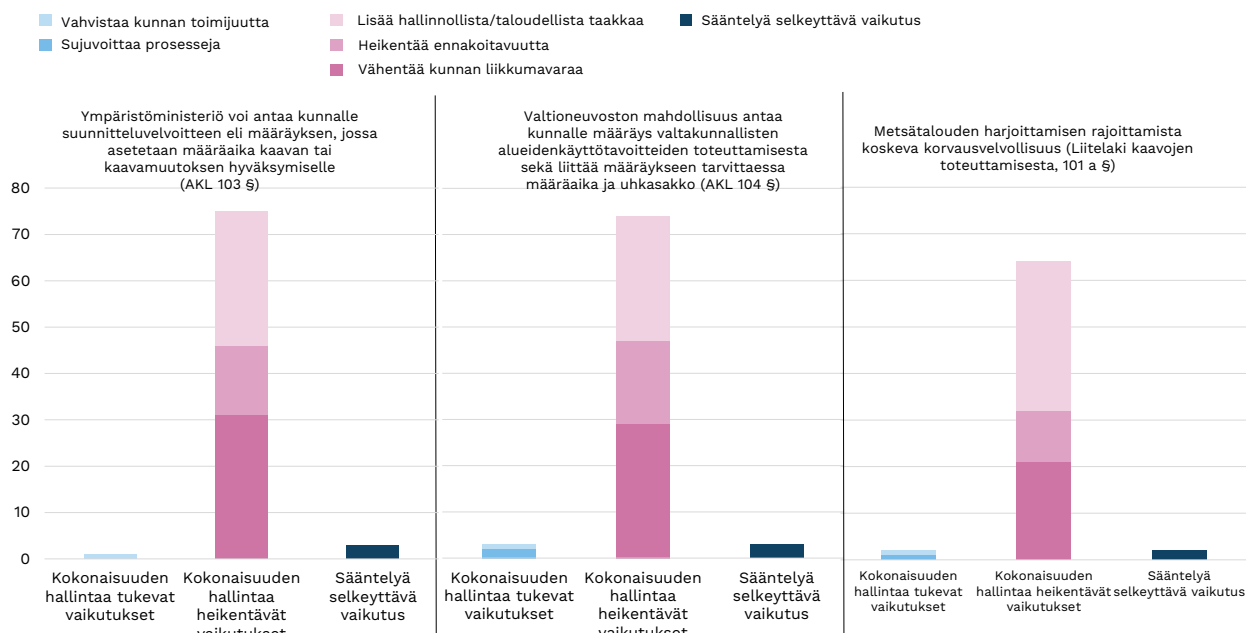
Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja ei juurikaan ole. Ainoastaan yksittäinen kunnan toimijuuden vahvistamista koskeva vastausvalinta löytyy.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa myös vain vähäisen osuuden vastausvalinnoista.

Kokonaisuutena AKL 103 § voidaan tulkita niin, ettei sitä koeta kuntien omaa maankäyttöpolitiikkaa tukevana, vaan pikemminkin kaavoituksen ulkopuolista päätös- ja ohjausvaltaa vahvistavana ja nykyistä toimintaa kuormittavana sääntelynä. Näin ollen pykälän myötä on riskinä, että kuntien harkintavalta kapenee ja kaavoitukseen liittyvää ohjaus- ja päätösvaltaa

siirtyy kunnilta valtionhallinnon suuntaan. Tämä taas näyttäytyy kunnalliseen maankäyttöpoliittikkaan liittyvän toimivallan heikentymisenä ja siten itsehallinnon osittaisena hiutumisenä.

Kuva 34. Pykälien vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Valtioneuvoston mahdollisuus antaa kunnalle määräaika valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen sekä liittää määräaikaan uhkasakko (AKL 104 §)

Pykälä 104, jonka mukaan valtioneuvostolla olisi mahdollisuus asettaa kunnalle määräaika valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiselle ja liittää siihen uhkasakko, näyttäytyy vastausten suhteen samansuuntaiselta kuin AKL 103 §, eli kokonaissuuden hallintaa heikentävät vaikutukset muodostavat selvästi suurimman osan vastausvalinnoista.

Erityisesti korostuvat arviot kunnan liikkumavaran kaventumisesta sekä hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä. Lisäksi ennakoitavuuden heikentymistä esiintyy runsaasti.

Kokonaissuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja esiintyy vain vähän, eikä pykälää juuri nähdä prosesseja sujuvoittavana tai kunnan toimijuutta vahvistavana.

Myös säätelyä selkeyttävä vaikutus jää marginaaliseksi vastausvalinnaksi.

Kokonaisuutena tarkasteltuna AKL 104 § voidaan tulkita vaikutuksiltaan vahvasti valtionhallinnon ohjausvaltaa korostavana pykälänä, jonka myötä maankäyttöpoliittikan toimivaltaa siirtyy kunnista valtiolle. Pykälä vaikuttaakin olevan osa kehitystä, jossa kunnan itsehallin-

non kannalta keskeinen kaavoitusmonopoli heikkenee valtakunnallisten tavoitteiden tehok-
kaamman toimeenpanon vahvistuessa. Tähän liittyen uhkasakon mahdollisuus näyttäytyy
vastausten perusteella keinolta, joka lisää kaavoitukseen kohdistuvaa painetta ja rajoittaa
kunnallista harkintaa. Lisäksi vastauksissa näkyvä ennakoitavuuden heikkeneminen antaa
ymmärtää, että pykälä koetaan kunnallisen maankäytönsuunnittelun kannalta vaikeasti
hallittavana.

*”-- lähtökohtaisesti ... tavallaan ... vastustan sitä, että ... tulee ylempää semmoista [pakottavaa
määräystä], että kyllä tavallaan ... kunnassa ... on kaikki kuitenkin nää luonnonsuojelualueet ja
muut semmoiset [tiedossa]. Mutta ... että joku pakottaa tekemään jotakin niin se tuntuu mun
mielestä huonolta, koska voi olla että kunnalla on siihen [määräyksessä tarkoitetun kohteen toteut-
tamiseen] resursseja, mutta voi olla että ei ole siihen resursseja. Että sillä tapaa se ... voi olla ...
merkittäväkin vaikutus. Että kyllä mä ... kunnalle jättäisin ... sen viimeisen ... mahdollisuuden arvioi-
da jotakin asiaa. --” (C2, 10 001–20 000 as. kunta.)*

Metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva korvausvelvollisuus (liitelaki kaavojen toteuttamisesta, 101 a §)

Metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskevaa korvausvelvollisuutta käsittelevän
pykälän osalta vastaukset painottuvat selvästi kokonaisuuden hallintaa heikentäviin
vaikutuksiin. Nämä muodostavat pykälän kohdalla selvästi suurimman vastausvalintojen
kokonaisuuden. Erityisesti hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntyminen korostuu
voimakkaasti. Lisäksi pykälän koetaan heikentävän ennakoitavuutta ja vähentävän kunnan
liikkumavaraa.

Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja esiintyy hyvin vähän,
jos ollenkaan. Pykälää ei juuri nähdä kunnan toimijuutta vahvistavana tai kaavaprosesseja
sujuvoittavana.

Lisäksi sääntelyä selkeyttävä vaikutus ei myöskään ole keskeisessä roolissa vastauksissa.

Kokonaisuutena tulosta voidaan tulkita niin, että kyseisen sääntelyn myötä kunnilta siirtyy
tosiasiallista vaikutusvaltaa yksityisille metsämaanomistajille. Tulkinta perustuu siihen, että
vastausten perusteella korvausvelvollisuus näyttäytyy merkittävänä taloudellisena riskinä.
Tämän seurauksena taas pykälä voi käytännössä rajoittaa kaavaratkaisujen sisältöjä ja siten
ohjata päätöksentekoa ennakolta pois tietäntyypisistä kaavoitusratkaisuista. Näin ollen
pykälä osaltaan vahvistaa käsitystä kunnan maankäyttöpoltiikan toimivallan epäsuorasta
heikkenemisestä.

*”-- Jos jollekin tietylle alueelle ... asetettaisiin rajoitteita, vaikka hakutoiminnalle tai muuta ja sieltä
tulisi sitten korvausvelvoitteita. Niin kyllä mä nyt sanoisin, että ei kuntien rahapussi ... niin iso ole, ...
[jolloin] tavallaan ... voisi tulla arvovalinnat [kysymykseen], [että voisiko sen ennemmin] käyttää ...
vaikka varhaiskasvatukseen sen kolmesataatuhatta eikä siihen ... korvaamiseen siitä [metsänkäyttö]
rajoitteesta --” (B2, 6 000–10 000 as. kunta.)*

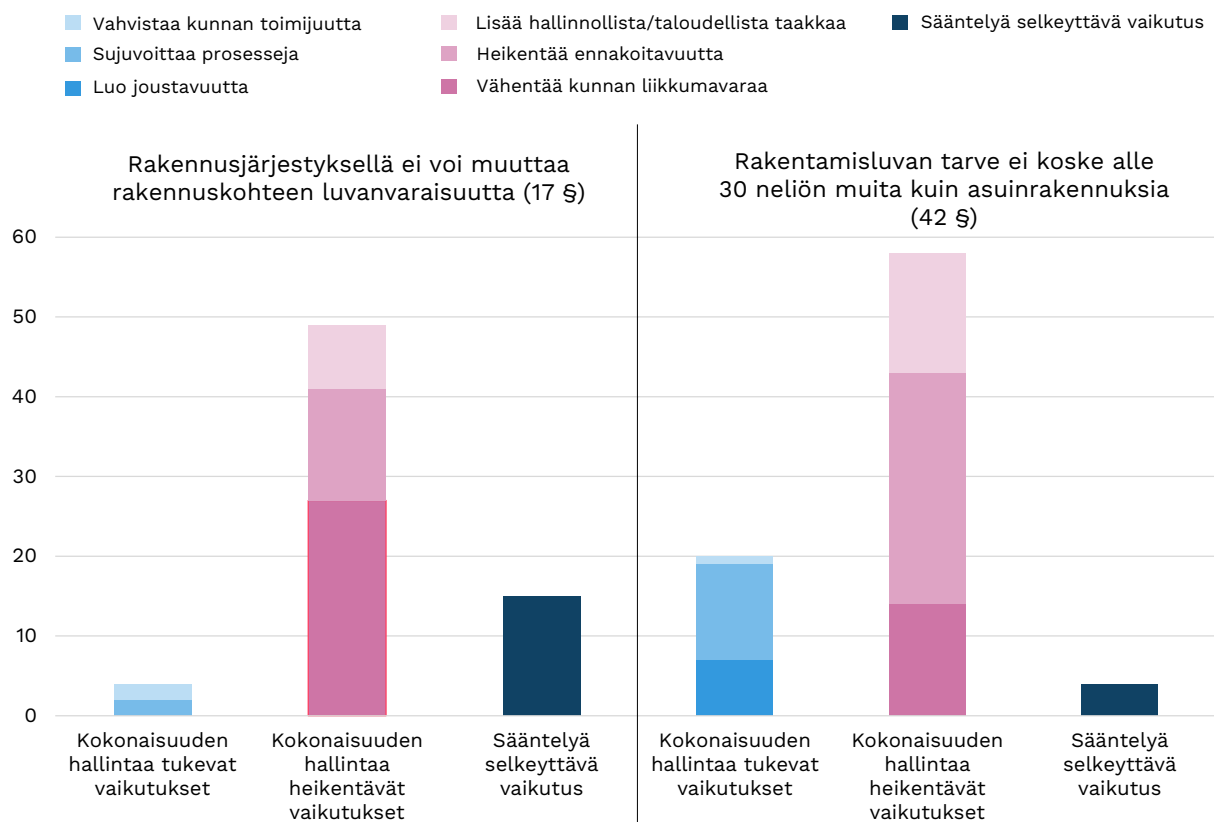
8.3 Eräiden rakentamislakipykäliden vaikutuksista

Tässä luvussa tarkastellaan eräiden rakentamislain pykäliden koettuja vaikutuksia kuntien maankäyttöpöpolitiikan ohjaamiseen kyselyn vastausten perusteella. Rakentamislakia oli jo ehditty kunnissa soveltamaan kyselyyn vastaamisen ajankohtana, sillä laki oli tullut voimaan vuoden 2025 alussa. Näin ollen vastaukset perustuvat osin käytännön kokemuksiin ennakkoarvioiden sijaan. Vaikka rakentamislaki kohdistuu ensisijaisesti rakentamisen ohjaukseen ja lupamenettelyihin, on tähän valituilla säännöksillä tiivis yhteys myös maankäyttöpöpolitiikkaan ja erityisesti kaavoitukseen.

Tarkasteluun valitut pykälät koskevat sellaisia rakentamisen ja sijoittamisen edellytyksiä, lupaharkintaa sekä kaavakytKentöjä, joiden on arvioitu vaikuttavan kuntien mahdollisuuksiin ohjata alueidenkäyttöä ja rakentamista kokonaisuutena. Lisäksi näiden säännösten nähtiin kyselyä laadittaessa sisältävän elementtejä, joilla voi olla merkitystä kunnallisen harkintavallan, päätöksenteon liikkumavaran ja itsehallinnollisen maankäyttöpöpolitiikan toteuttamisen kannalta. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella niiden koettuja vaikutuksia.

Rakennusjärjestyksellä ei voi muuttaa rakennuskohteen luvanvaraisuutta (17 §)

Kuva 35. Rakentamislakipykäliden vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat



Rakennusjärjestyksen käyttöä rajaavaa pykälää koskevat vastausvalinnat painottuvat selvästi kokonaisuuden hallintaa heikentäviin vaikutuksiin. Nämä vaikutukset muodostavat pykälän kohdalla ylivoimaisesti suurimman vastausvalintojen kokonaisuuden. Erityisesti korostuvat arviot kunnan liikkumavaran vähentymisestä sekä ennakoitavuuden heikentymisestä. Lisäksi hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymistä koskevia valintoja esiintyy merkittävässä määrin.

Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia koskevia vastausvalintoja on pykälän kohdalla vain vähän. Prosessien sujuvoittamista ja kunnan toimijuutta vahvistavat arviot jäävät marginaalisiksi, eikä joustavuuden luomista esiinny ollenkaan. Tuloksia voidaan tulkita niin, että rakennusjärjestyksen roolin kaventuminen koetaan kunnissa paikallista toimintavapautta rajoittavana ja erityisesti kuntatason rakentamisen sääntelyvaltaa heikentävänä, samalla kun valtakunnallisen normiohjauksen merkitys kasvaa.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa kuitenkin pykälän kohdalla suhteellisen merkittävän osuuden vastausvalinnoista verrattuna kokonaisuuden hallintaa tukeviin vaikutuksiin. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että vaikka pykälä koetaan kunnallista harkintavaltaa kaventavana, tunnistetaan sen samalla vähentävän kuntakohtaista tulkinnanvaraisuutta luvituksen osalta.

”-- Kyllä vähän aiheuttaa semmoista ... huolta ja askarruttaa, jos viranomainen ... ei sitten voikaan puuttua siihen, ettei pelata niiden [valtuuston määrittelemien] pelisääntöjen mukaan, koska ne on romutettu ne pelisäännöt. --” (B2, 6 000–10 000 as. kunta.)

Rakentamisluvan tarve ei koske alle 30 neliön muita kuin asuinrakennuksia (42 §)

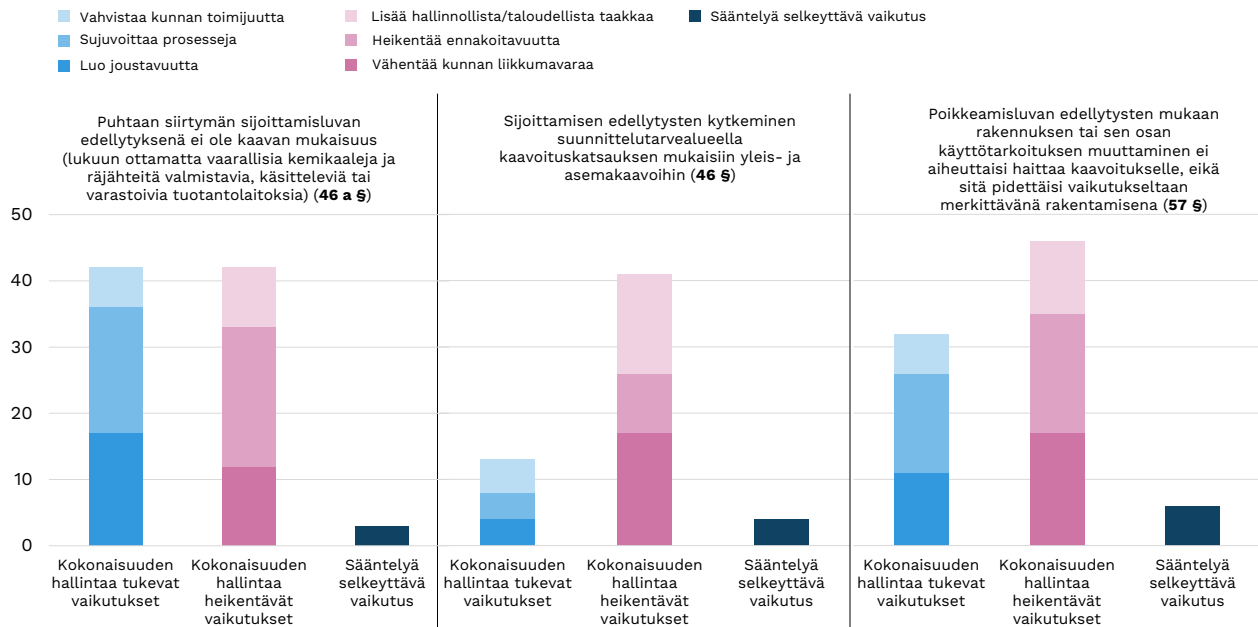
Alle 30 neliömetrin muiden kuin asuinrakennusten luvanvaraisuutta koskeva pykälä näyttää vastausten perusteella pääosin kokonaisuuden hallintaa heikentävänä. Nämä vaikutukset muodostavat pykälän kohdalla selvästi suurimman vastausvalintojen kokonaisuuden. Erityisesti korostuvat ennakoitavuuden heikentymistä koskevat arviot. Lisäksi hallinnollisen ja/taloudellisen taakan lisääntyminen ja kunnan liikkumavaran vähentyminen esiintyvät vastausvalintoina merkittävässä määrin.

Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia esiintyy jonkin verran enemmän kuin edellisen 17 §:n kohdalla. Näissä korostuvat erityisesti prosessien sujuvoittamista ja joustavuuden luomista koskevat arviot. Tämä antaa osviittaa siitä, että osa vastaajista saattaa nähdä pykälässä potentiaalia keventää lupamenettelyä. Tästä huolimatta vastausvalintaa kunnan toimijuuden vahvistamista ei esiinny juuri lainkaan. Tulosten perusteella pykälän voidaan nähdä lähinnä rajaavan kuntien mahdollisuuksia ohjata rakentamista paikallisten olosuhteiden ja tavoitteiden mukaisesti.

Lisäksi sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa suhteellisen pienen osuuden vastausvalinnoista. Tätä on mahdollista tulkita niin, että pykälän pikemminkin tuo uusia tulkintakysymyksiä ja valvontahaasteita kuin yksiselitteistä selkeyttä lupajärjestelmään.

Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksenä ei ole kaavan mukaisuus (46 a §)

Kuva 36. Rakentamislakipykälien vaikutuksia kuvaavien vastausvalintojen jakaumat

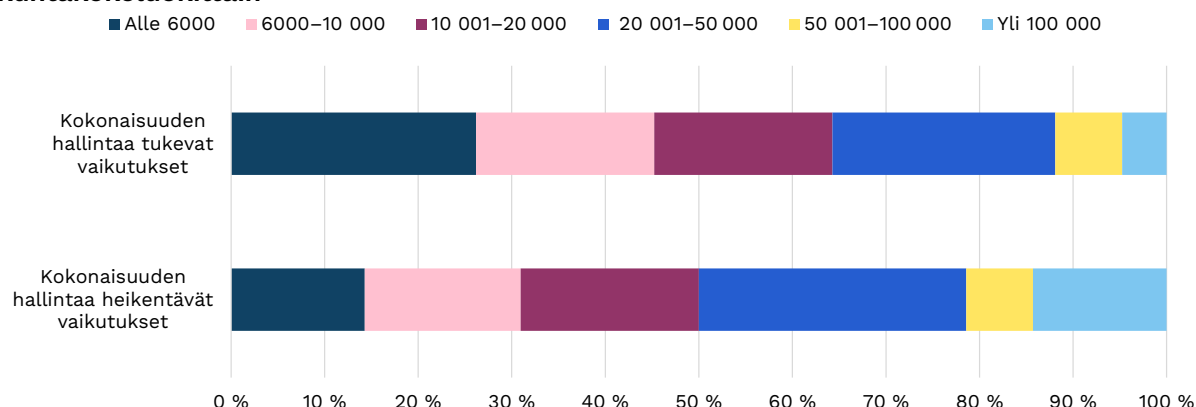


Puhtaan siirtymän hankkeita koskevaa sijoittamislupaa käsittelevän pykälän osalta vastaukset jakautuvat täysin tasan kokonaisuuden hallintaa tukevien ja heikentävien vaikutusten välillä. Heikentävien vaikutusten osalta korostuvat erityisesti ennakoitavuuden heikentyminen ja kunnan liikkumavaran vähentyminen, joita täydentävät arviot hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä.

Kokonaisuuden hallintaa tukevien vaikutusten osalta pykälä nähdään kuitenkin myös merkittävänä prosessien sujuvoittajana ja joustavuutta luovana sääntelynä. Lisäksi kunnan toimijuuden vahvistamista koskevia vastausvalintoja esiintyy jonkin verran.

Sääntelyä selkeyttävä vaikutus jää pykälän kohdalla vähäiseksi. Tämän perusteella pykälän voidaan ajatella lisäävän pikemminkin tapauskohtaisia harkintatilanteita eikä niinkään selkeyttävän kaavoitus- ja lupajärjestelmää kokonaisuutena.

Kuva 37. Puhtaan siirtymän sijoittamisluvan edellytyksenä ei ole kaavan mukaisuus (46 a §) kuntakokoluokittain



Kuntakokoluokittainen tarkastelu ei 46 a §:n osaltaan selitä täysin tasaista jakaumaa vaikutusluonteiden välillä, sillä merkittäviä systemaattisia eroja eri kokoisten kuntien välillä ei ole nähtävissä. Ainoastaan kaikkein suurimpien kuntien osalta hieman korostuvat kokonaisuuden hallinnan heikentymistä koskevat valinnat, kun taas kaikkein pienimmissä kunnissa kokonaisuuden hallinnan tukemista koskevat valinnat. Selkeän ja yksiselitteisen jakolinjan puuttuminen kokoluokkien sisällä antaa osviittaa siitä, että kokemukset puhtaan siirtymän sijoittamisluvan vaikutuksista liittyvät lähinnä kuntakohtaisiin tekijöihin, eikä niinkään kunnan kokoon.

”-- Tota vihreään siirtymään hankkeet, että [kun] on meilläkin ... toiveissa vielä niin kun saada lisääkin [niitä], että siltä kannaltahan se [lakimuutos] on ihan hyvääkin, että siinä nyt tavallaan sallitaan tuon ... kaavoituksen ohittaminen. Toki siinä vähän kaavoitus menettää merkitystään sitten siltä osin --” (A1, alle 6000 as. kunta.)

”-- No kyllä se tavallaan niin kun joo vahvistaa nimenomaan sitä, että ... tavallaan ... kunnalla on, ... sitten ... parempi mahdollisuus tai ... paremmat työvälineet ikään kuin mahdollistaa niitä [puhtaan siirtymän hankkeita] ... joita toimijat haluaa toteuttaa jollain [ei nykyisen kaavan mahdollistamalla alueella]. Meillä on nyt esimerkiksi ... [alue ja] siellä on voimassa ... kantakaupungin osayleiskaava, mutta se on ihan vihreätä ... siis maa- ... tai metsätalousaluetta ja eihän me lähdetä sitä yleiskavaa siellä taustalla muuttamaan ... [mutta jatkossa] me nimenomaan [voidaan] vedota niin kun just tähän [pykälään] --” (E2, 50 001–100 000 as. kunta.)

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella ja niiden kytkeytyminen yleis- ja asemakaavoihin (46 §)

Sijoittamisen edellytyksiä koskeva pykälä näyttäytyy vastaajien arvioissa selvästi kokonaisuuden hallintaa heikentävänä. Tätä kuvaavat vaikutukset muodostavat pykälän kohdalla selvästi suurimman vastausvalintojen kokonaisuuden. Erityisesti korostuvat arviot kunnan liikumavaran kaventumisesta suhteessa kaavoituksellisiin tavoitteisiin sekä hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymisestä, joita täydentävät ennakoitavuuden heikentymistä koskevat arviot.

Kokonaisuuden hallintaa tukevia vaikutuksia esiintyy selvästi vähemmän. Prosessien sujuvoittamista, joustavuuden lisäämistä tai toimijuutta vahvistamista koskevat arviot jäävät selvästi marginaalisiksi vastausvalinnoiksi. Tämä antaa osviittaa siitä, että sijoittamisen edellytysten sitominen suunnittelutarvealueella vain kaavoituskatsauksessa osoitettuihin kaavoihin koetaan kunnissa ensisijaisesti ohjausvaltaa rajoittavana sääntelynä sekä yksittäisten sijoittamistilanteiden suhteen kuntien reagoitakykyä heikentävänä.

Lisäksi sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa pykälän kohdalla vain pienen osuuden vastausvalinnoista.

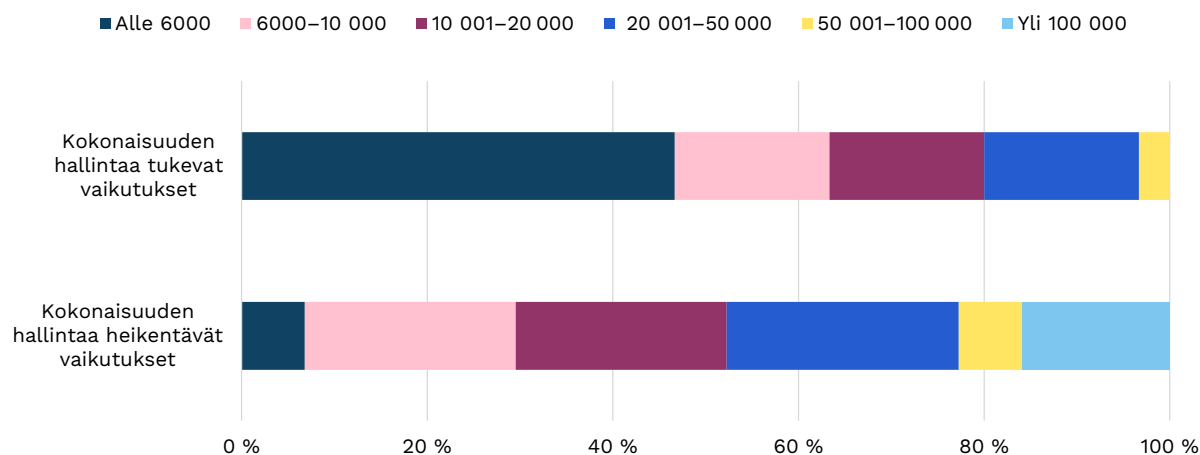
Käyttötarkoituksen muutosta koskevat poikkeamisen edellytykset (57 §)

Poikkeamisluvan edellytyksiä koskevaa 57 §:ää, jonka mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen asumiseen asemakaavasta poiketen ei aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle eikä sitä pidettäisi vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena, arvioidaan vastaajien keskuudessa pääosin kokonaisuuden hallintaa heikentäväksi. Kokonaisuuden hallintaa heikentävät vaikutukset muodostavat pykälän kohdalla suurimman vastausvalintojen kokonaisuuden. Erityisesti korostuvat arviot ennakoitavuuden heikentymisestä sekä kunnan liikkumavaran kaventumisesta, minkä lisäksi myös hallinnollisen ja/tai taloudellisen taakan lisääntymistä koskevia vastausvalintoja esiintyy merkittävässä määrin.

Toisaalta kokonaisuuden hallintaa tukevia vastausvalintoja esiintyy myös huomattavassa määrin. Näistä korostuvat erityisesti prosessien sujuvoittamista ja joustavuuden luomista koskevat arviot. Tämä antaa osviittaa siitä, että pykälän voi nähdä lisäävän joustavuutta, kun rakennusten tai niiden osien käyttötarkoituksen muutoksia on mahdollista tehdä ilman raskaita kaavamenettelyjä tietyissä tilanteissa. Kunnan toimijuuden vahvistamista koskevat arviot jäävät kuitenkin selvästi vähemmistöön.

Lisäksi sääntelyä selkeyttävä vaikutus saa pykälän kohdalla kohtalaisen osuuden vastausvalinnoista verrattuna muihin tarkasteltuihin rakentamislain pykäliin. Tämä saattaa tarkoittaa sitä, että kyseisen poikkeamisluvan edellytyksiä koskevan sääntelyn voidaan nähdä jossain määrin jäsentävän kaavallisten ja poikkeamisluvan varaisten menettelyjen välistä suhdetta.

Kuva 38. Poikkeamisluvan edellytysten mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen ei aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle, eikä sitä pidettäisi vaikutukseltaan merkittävänä rakentamisena (57 §) kuntakokoluokittain



Kuntakokoluokittainen tarkastelu tuo 57 §:n osalta esiin selkeän eron pienten ja suurten kuntien välillä. Pienissä kunnissa pykälä koetaan useammin kokonaisuuden hallintaa tukevana, kun taas suurissa kunnissa arviot painottuvat selvästi kokonaisuuden hallintaa heikentäviin vaikutuksiin. Esimerkiksi yli 100 000 asukkaan kunnista yksikään vastaaja ei koe pykälää kokonaisuuden hallintaa tukevana. Tätä voidaan tulkita niin, että poikkeamismenettely saatetaan kokea pienissä kunnissa käytännöllisenä keinona joustavoittaa rakennuskannan käyttöä ja tukea paikallisia tarpeita. Sen sijaan suurissa kunnissa se hahmotetaan useammin kaavoituksen ohjausvaikutuksia heikentävänä ja ennakoitavuutta vähentävänä sääntelynä.

Yhteenveto kysyttyjen pykälien koetuista vaikutuksista

Kyselyn tulosten perusteella tarkastellut **alueidenkäyttölain** pykälät näyttävät jakautuvan karkeasti sen mukaan, koetaanko niiden vaikutukset kunnallisen maankäyttöpoliitikan kokonaisuuden hallintaa tukevana vai sitä heikentävänä. Tukevinä vaikutuksina arvioidaan erityisesti kaavajärjestelmän sisäistä joustoa ja menettelyllisiä mahdollisuuksia lisäävät säännökset. Tällaisina näyttäytyvät mahdollisuus poiketa maakuntakaavasta perustellusta syystä (27 §), mahdollisuus poiketa yleiskaavasta asemakaavaa laadittaessa (38 §) sekä yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely (41 §). Näiden pykälien kohdalla vastaajien arviot painottuvat pääosin kokonaisuuden hallintaa tukeviin vaikutuksiin.

Kokonaisuuden hallintaa heikentävinä koetaan puolestaan pykälät, jotka liittyvät yhteistyövelvoitteisiin, arviointivelvollisuuksiin, maanomistajien asemaan sekä valtionhallinnon ohjauskeinoihin. Tällaisiksi arvioidaan eräitä kaupunkiseutuja koskeva yhteistyövelvoite (8 §), asemakaavaa laadittaessa arvioitavat todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin (78 §), maanomistajan oikeus kaavan laatimisaloitteeseen (90 §) sekä kaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa (91 §). Samoin kokonaisuuden hallintaa hei-

kentävinä näyttäytyvät ympäristöministeriön mahdollisuus asettaa kunnalle suunnitteluvoite ja määräaika kaavan hyväksymiselle (103 §) sekä valtioneuvoston mahdollisuus antaa kunnalle määräys valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisesta ja liittää siihen määräaika ja uhkasakko (104 §). Lisäksi metsätalouden harjoittamisen rajoittamista koskeva korvausvelvollisuus (liitelaki kaavojen toteuttamisesta, 101 a §) koetaan vastaajien keskuudessa pääosin kokonaisuuden hallintaa heikentävänä.

Toisin kuin alueidenkäyttölain kohdalla, **rakentamislain** osalta kyselyn vastauksista ei muodostu selkeää kokonaisuuden hallintaa tukevien pykälien kokonaisuutta. Sen sijaan vaikutusarviot painottuvat lähes kaikissa tapauksissa siihen, että säännökset heikentävät kunnallisen maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden hallintaa. Näitä säännöksiä ovat 17 §, jonka mukaan rakennusjärjestyksellä ei voida muuttaa rakennuskohteen luvanvaraisuutta, sekä 42 §, joka vapauttaa alle 30 neliömetrin muut kuin asuinrakennukset rakentamisluvasta. Samoin kokonaisuuden hallintaa heikentävinä näyttäytyvät sijoittamisen edellytysten kytkeminen suunnittelutarvealueella kaavoituskatsauksen mukaisiin yleis- ja asemakaavoihin (46 §) sekä poikkeamisluvan edellytyksiä koskeva säännös (57 §), jonka mukaan rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muuttaminen asumiseen asemakaavasta poiketen ei aiheuttaisi haittaa kaavoitukselle eikä sitä pidettäisi vaikutuksiltaan merkittävänä rakentamisena.

Rakentamislain osalta ainoana poikkeuksena erottuu puhtaan siirtymän sijoittamisluvan säännös, jonka mukaan sijoittamisluvan edellytyksenä ei ole kaavan mukaisuus (46 a §). Tämän pykälän osalta vastaajien arviot jakautuvat kokonaisuuden hallintaa tukevien ja heikentävien vaikutusten välillä melko tasaisesti.

8.4 Koonti kyselyn avovastauksista lainsäädäntömuutoksiin liittyen

Kyselyn yhteydessä vastaajille annettiin mahdollisuus esittää avoimia kommentteja rakennetun ympäristön lainsäädäntömuutoksiin liittyen. Avoimet vastaukset täydentävät monivalintakysymysten tuloksia tuomalla esiin vastaajien omia havaintoja, kokemuksia ja huolenaiheita lainsäädäntömuutosten käytännön vaikutuksista kunnalliseen maankäyttöpolitiikkaan.

Avoimissa vastauksissa nousi esille huoli kunnallisen päätösvallan ja itsehallinnon kaventumisesta. Kommenteissa perusteella kunnissa koetaan, että valtionhallinnon toimijoille annettavat uudet ohjaus- ja puuttumismahdollisuudet heikentävät kuntien mahdollisuuksia tehdä paikallisiin olosuhteisiin perustuvia ratkaisuja. Erityisesti ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle osoitetut toimivaltuudet nähdään ongelmallisina, sillä näiden tahojen koetaan olevan osin etäännyneitä kuntien arjesta ja paikallisesta tilannekuvasta. Tämän taas vastaajien mukaan voi johtaa ratkaisuihin, jotka eivät huomioi alueellisia ja paikallisia erityispiirteitä.

Toinen avoimissa vastauksissa toistuva teema liittyy hallinnollisen ja taloudellisen taakan kasvuun. Useat vastaajat kuvaavat lainsäädäntömuutosten lisäävän selvitysvelvoitteita, arviointitarpeita ja menettelyiden monimutkaisuutta. Tämän koetaan kuormittavana erityisesti tilanteissa, joissa kunnalliset resurssit ovat jo muutoinkin rajalliset. Esiin nostetaan

myös huoli siitä, että lisääntyvät velvoitteet sitovat henkilöstöä ja taloudellisia resursseja pois muista tärkeistä tehtävistä.

Avoimissa vastauksissa tuodaan esiin myös ennakoitavuuteen liittyviä huolia. Useat vastaajat kokevat, että lainsäädäntömuutokset vaikeuttavat kaavoituksen ja maankäytön pitkäjänteistä suunnittelua. Tämän nähdään johtuvan siitä, että muutosten vaikutuksia on etukäteen hankala arvioida, sillä sääntelyyn koetaan sisältyvän paljon tulkinnanvaraisuutta. Erityisesti kaavojen vaikutusten arviointiin sekä kustannusvaikutuksiin liittyvien vaatimusten koetaan lisäävän epävarmuutta päätöksenteossa.

Lisäksi avoimissa vastauksissa käsitellään maanomistajien aseman vahvistumista suhteessa kuntiin. Osa vastaajista tuo esiin huolen siitä, että maanomistajille annettavat oikeudet ja kunnan korvausvelvollisuudet voivat tosiasiallisesti ohjata kaavaratkaisuja ja rajoittaa kuntien mahdollisuuksia toteuttaa omaa maankäyttöpolitiikkaansa. Erityisesti metsäalueita koskevat kysymykset ja niihin liittyvät korvausvastuut mainitaan esimerkkeinä sääntelystä, jolla voi olla merkittäviä taloudellisia- ja ohjausvaikutuksia kunnille.

Yleisesti ottaen vastauksissa ei niinkään kyseenalaisteta lainsäädäntömuutosten tavoitteita. Sen sijaan kritiikki kohdistuu lain käytännön soveltamiseen sekä negatiivisiin vaikutuksiin, jotka kohdistuvat kuntien maankäytön suunnittelun ja toteutuksen edellytyksiin. Esiin nousee vahvasti kokemus siitä, että osa lainsäädäntömuutoksista on valmisteltu puutteellisesti tai ilman riittävää ymmärrystä kunnallisen kaavoitus- ja maapolitiikkatyön arjesta sekä lainsäädännön muutosten tosiasiallisista vaikutuksista.

9 Yksityisten maanomistajien ja toimijoiden kaava-aloitteet

Yksityisten maanomistajien ja toimijoiden tekemät kaava-aloitteet muodostavat kunnissa merkittävän, mutta luonteeltaan vaihtelevan osan maankäytön suunnittelua kysely- ja haastatteluaineiston perusteella. Aloitteiden määrät, käsittelytavat ja merkitys vaihtelevat osin kuntakoon, toimintaympäristön ja maankäytön kehityspaineiden mukaan. Pienissä kunnissa aloitteita tehdään määrällisesti vähemmän ja niiden käsittely näyttäytyy usein yksittäistapauksiin perustuvana, kun taas suurissa kunnissa aloitteet ovat yleisempiä ja niiden käsittely on tyypillisesti systemaattisempaa ja osin ennakoitavampaa.

Yksityiset kaava-aloitteet kytketään usein kunnan omiin strategisiin tavoitteisiin, maankäytön periaatteisiin sekä elinvoiman kehittämiseen. Ne kuitenkin tuovat kaavoitukseen myös ulkoista dynamiikkaa ja ennakoimattomuutta, mikä asettaa haasteita erityisesti resurssien kohdentamiselle ja toiminnan suunnitelmallisuudelle. Kunnissa joudutaankin tasapainoilemaan yksityisten aloitteiden edistämisen, julkisen ohjauksen sekä kokonaisvaltaisen maankäytön suunnittelun välillä.

Tässä luvussa käsitellään aluksi yksityisten kaava-aloitteiden määriä sekä niiden käsittelyprosesseja kysely- ja haastatteluaineiston perusteella. Seuraavaksi analysoidaan aloitteiden käsittelyyn, hyväksymiseen ja kuntien suhtautumiseen vaikuttavia tekijöitä. Tämän jälkeen tarkastellaan aloitteiden kohteita, merkitystä kunnille sekä niiden suhdetta kunnan strategiaan tavoitteisiin. Lopuksi tuodaan haastatteluaineistoon perustuen esille, millaisia piirteitä hyvän yksityisen toimijan kaava-aloitteen tulisi sisältää.

Yksityisten toimijoiden konsultteihin liittyvää kokonaisuutta on käsitelty aiemmin luvussa 4.6.

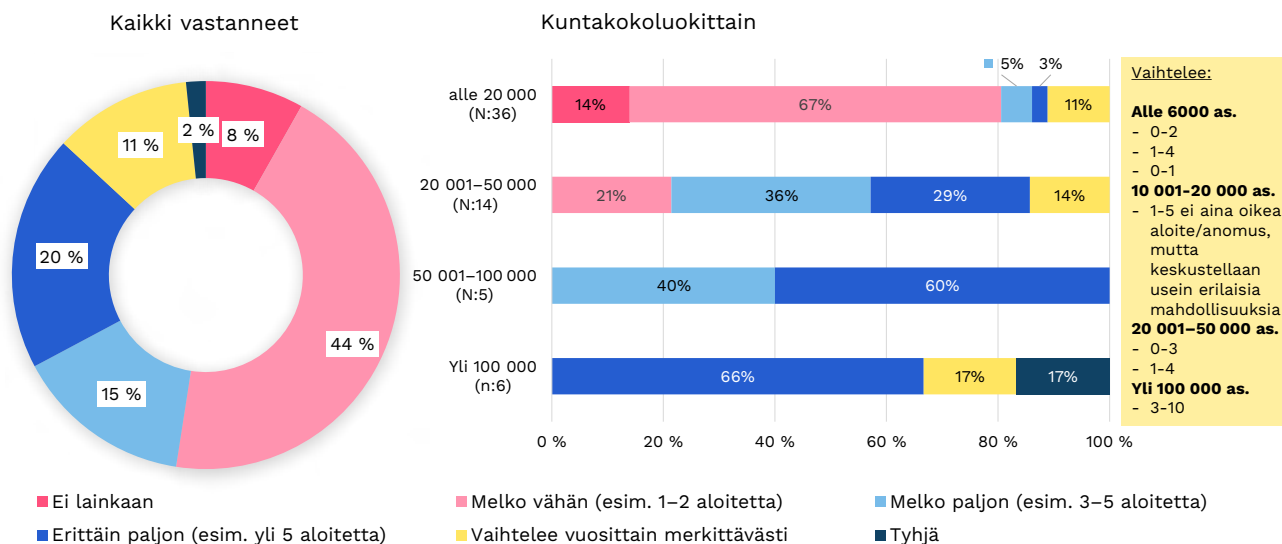
Vaikka tässä luvussa tullaan käsittelemään ainoastaan aloitteiden käsittelyä, niin käytännössä voidaan ajatella, että samat huomiot koskevat pääpiirteittäin myös alueidenkäyttölakiin ehdotettua menettelyä asema- ja yleiskaavan laatimisesta yhteistyössä maanomistajan kanssa (AKL 91 §).

9.1 Aloitteiden määrät ja käsittelyprosessit

Kaava-aloitteiden määrät

Tarkasteltaessa kyselyaineiston **kaikkia vastauksia** yhdessä kaava-aloitteiden määristä havaitaan, että yleisin vastaus on 1–2 yksityistä kaava-aloitetta vuodessa. Tähän luokkaan sijoittuu 44 % vastauksista. Lisäksi vastaajista 8 % ilmoittaa, ettei aloitteita tule lainkaan. Yhteensä nämä ”vähän” tai ”ei lainkaan” -vastaukset kattavat 52 % kaikista vastauksista.

Kuva 39. Arvioi kuinka paljon yksityisiä kaava-aloitteita jätetään kunnalle keskimäärin vuodessa?



Toisaalta noin 20 % vastaajista arvioi, että aloitteita jätetään erittäin paljon (yli 5 vuodessa), ja 15 % ilmoittaa aloitteita tulevan melko paljon (3–5 vuodessa). Lisäksi 11 % vastaajista arvioi aloitteiden määrän vaihtelevan vuosittain merkittävästi. Kyselyssä pyydettyjen tarkentavien avointen vastausten perusteella tämä vaihtelu asettuu tyypillisesti 0–10 aloitteen välille vuodessa. Yhteensä nämä mahdollisesti yli kahden aloitteen vuosimäärään viittaavat vastaukset kattavat 46 % vastauksista, eli lähes yhtä suuren osuuden kuin vähäistä tai olematonta aloitemäärää koskevat vastaukset. Annetuista vastauksista tyhjiä vastauksia on 2 %.

Tulokset osoittavat kuntakohtaista hajontaa, jota **kuntakokoluokkien** välinen tarkastelu havainnollistaa. Tässä tarkastelussa hahmottuu selkeä ero pienempien ja suurempien kuntien välillä. Yksityisten kaava-aloitteiden määrä on huomattavasti suurempi yli 20 000 asukkaan kunnissa verrattuna tätä pienempiin kuntiin.

Kuntakokoluokkien tarkastelussa kolme pienintä kuntaryhmää on yhdistetty yhdeksi alle 20 000 asukkaan kuntien luokaksi, sillä niiden vastausjakaumat olivat keskenään lähes identtiset. Näissä alle 20 000 asukkaan kunnissa peräti 67 % vastaajista arvioi, että aloitteita tulee melko vähän (1–2 vuodessa). Lisäksi 14 % ilmoittaa, ettei aloitteita tule lainkaan.

Selkeä muutos ja vastausten hajonta näkyvät yli 20 000 asukkaan kunnissa, joissa yksityisten kaava-aloitteiden määrät kasvavat huomattavasti. Erityisesti 20 001–50 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat useampiin luokkiin. Vastaajista 21 % arvioi aloitteita tulevan vähän. Lisäksi yksikään ei ole vastannut, että aloitteita ei tulisi lainkaan. Sen sijaan 36 % ilmoittaa aloitteita tulevan melko paljon ja 29 % erittäin paljon.

Aloitteiden määrän kehitys voimistuu entisestään 50 001–100 000 asukkaan kunnissa, joissa vähäistä aloitemäärää koskevia vastauksia ei esiinny lainkaan. Näissä kunnissa 60 % vastaajista arvioi aloitteita tulevan erittäin paljon ja 40 % melko paljon. Sama kehityssuunta jatkuu yli 100 000 asukkaan kunnissa, joissa enemmistö (66 %) ilmoittaa yksityisiä kaava-aloitteita tulevan erittäin paljon.

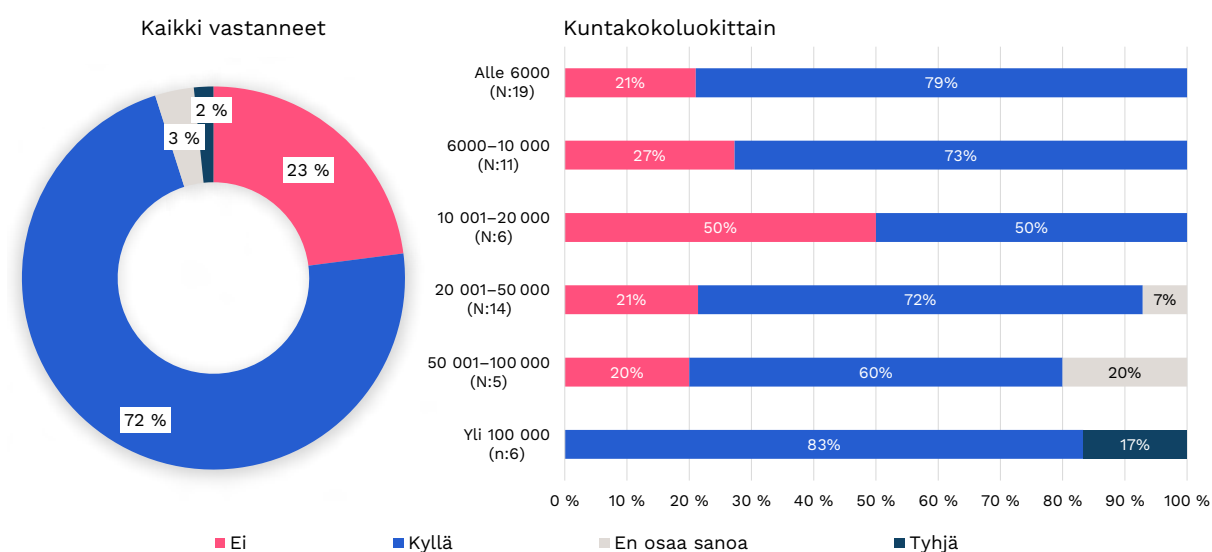
Kyselyn tulos, jonka mukaan yksityisiä kaava-aloitteita tehdään enemmän suurissa kunnissa, antaa viitteitä siitä, että kaupunkimaisessa ympäristössä yksityiset maanomistajat ja toimijat ovat aktiivisempia kaavahankkeiden käynnistäjiä. Tämä voi liittyä esimerkiksi kaupunkien kasvuedellytyksiin, maan arvon nousuun, täydennysrakentamisen potentiaaliin sekä monipuolisempaan yritystoimijakenttään. Lisäksi on syytä huomioida, että suuremmissa kunnissa väestömäärä ja sitä kautta myös asuntojen ja toimitilojen rakentamisen tarve on suurempi, mikä osaltaan saattaa selittää aloitteiden korkeampaa lukumäärää.

Kaava-aloitteiden käsittelyprosessien selkeys

Kysyttäessä, *onko kunnassanne selkeä prosessi yksityisten kaava-aloitteiden käsittelylle*, valtaosa vastaajista kokee, että sellainen on olemassa. **Kaikkien vastaajien** tasolla tarkasteltuna 72 % vastaajista ilmoittaa, että kunnassa on selkeä käsittelyprosessi. Sen sijaan 23 % arvioi, ettei selkeää prosessia ole, ja 3 % ilmoittaa, ettei osaa sanoa. Tyhjiä vastauksia on 2 %. Kokonaisuutena tulos viittaa siihen, että yksityisten kaava-aloitteiden käsittely on useimmissa kunnissa ainakin jossain määrin vakiintunutta.

Kuntakokoluokkien välillä tarkasteltuna käsitykset prosessin selkeydestä vaihtelevat jonkin verran. Alle 6 000 asukkaan kunnissa prosessin ilmoittaa olevan selkeä 79 % vastaajista, ja 6 000–10 000 asukkaan kunnissa vastaava osuus on 73 %. Näissä pienemmissä kunnissa selkeän prosessin puuttumista koskevat vastaukset jäivät alle kolmannekseen.

Kuva 40. Onko kunnassanne selkeä prosessi yksityisten kaava-aloitteiden käsittelylle?



Sen sijaan 10 001–20 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat tasan. 50 % vastaajista kokee, että selkeä prosessi on olemassa, ja 50 % arvioi, ettei sitä ole. Tämä kuntakokoluokka erottuu muista selvästi. Tulos antaa ymmärtää, että käsittelykäytännöt eivät ole tässä ryhmässä yhtä vakiintuneita tai yhdenmukaisia kuin pienemmissä tai suuremmissa kunnissa.

Yli 20 000 asukkaan kunnissa selkeän käsittelyprosessin olemassaolo korostuu jälleen. Kuntakokoluokassa 20 001–50 000 peräti 72 % vastaajista ilmoittaa, että selkeä prosessi on olemassa, ja vain 21 % vastaa kieltävästi. Kuntakokoluokassa 50 001–100 000 suurin osa vastaajista (60 %) kokee niin ikään, että prosessi on selkeä. Toisaalta tässä ryhmässä nousivat esille myös en osaa sanoa -vastaukset, joiden osuus on 20 %. Yli 100 000 asukkaan kunnissa ei esiinny lainkaan kieltävää vastausta. Sen sijaan jopa 83 % vastaajista ilmoittaa käsittelyprosessin olevan selkeä. Tässä ryhmässä 17 % vastaajista on jättänyt vastaamatta.

Tulokset antavat ymmärtää, että suurissa kunnissa yksityisten kaava-aloitteiden käsittelyprosessit ovat keskimäärin selkeämmin määriteltäviä ja vakiintuneempia. Raportin edeltävien lukujen 2 ja 7 perusteella tämä saattaa liittyä muun muassa kuntien suurempiin resursseihin sekä strukturoidumpaan maankäyttöpoliittikan organisointiin. Lisäksi asiaan vaikuttanee aloitteiden iso määrä, joka vaatii käsittelyprosessien olemassaoloa.

Haastattelukoonti yksityisten kaava-aloitteiden saapumisesta ja prosessista

Haastattelujen perusteella **alle 6000 asukkaan kunnissa** kaava-aloitteiden tunnistaminen ja käynnistyminen näyttäytyy osin hajanaisena ja pitkälti epämuodollisten yhteydenottojen varassa tapahtuvana prosessina. Aloitteet tulevat usein esiin vasta, kun maanomistaja tai toimija ottaa suoraan yhteyttä kuntaan. Tämä tapahtuu tyypillisesti puhelimitse tai sähköpostilla kirjaamoon, tekniseen toimeen tai kunnanjohtoon. Haastattelut antavat ymmärtää, että ennakoitavuus on vähäistä, eikä systemaattista ennakotietoa hankkeista välttämättä synny, vaan aloitteet konkretisoituvat vasta toimijan kyselyjen kautta.

Prosessi etenee haastatteluiden perusteella usein siten, että alkuvaiheessa käydään epämuodollista keskustelua tai ”tunnustelua” hankkeen mahdollisuuksista. Tässä vaiheessa myös arvioidaan ja tarvittaessa ohjataan hankkeen sopivuutta suhteessa yleiskaavaan ja rakentamisen edellytyksiin sekä valtuuston linjauksiin. Haastatteluissa ilmenee, että jos hanke nähdään alustavasti mahdolliseksi, hakijaa ohjataan tekemään kirjallinen kaavoitusaloite kunnanhallitukselle. Tämän jälkeen asia siirtyy viranhaltijavalmisteluun ja edelleen poliittiseen päätöksentekoon.

”-- Yleensähan se lähtee ihan puhelusta tekniseen toimeen tai kunnanjohtajalle, että [toimija] olisi kiinnostunut tällaisen hankkeen toteuttamaan, ollaanko [kunnassa] suostuvaisia? Niin [mikäli] joo, [niin aloitteen tekijä] lähtee toimittamaan kunnanhallitukselle osoitettua kaavoitusaloitetta. -- Mä oon [kunnan] verkkosivuille tehnyt meidän kaavoitukseen liittyen niin kuin tällaisen yleisohjeen, että miten kaavoitusprosessit etenee ja sielläkin on tämä kaavoitusaloite mainittuna, mutta ... ei ole mitään semmoista, että painaa tästä napista ja tee kaavoitus aloite ..., että kyllä se ... vaatii sen puhelun tai sähköpostin kirjaamoon tai jotain vastaavaa, että homma lähtee vireille. --” (A3, alle 6000 as. kunta.)

Kokoluokan 6 000–10 000 haastatteluiden perusteella aloitteet tulevat pääosin kuntaan hakemuksina, joiden pohjalta päätetään, käynnistetäänkö kaavoitusprosessi. Kyseisessä vaiheessa voidaan jo arvioida hankkeen toteuttamiskelpoisuutta ja tehdä myös kielteisiä päätöksiä. Haastatteluista käy ilmi, että aloitteiden käsittelyyn liittyy myös taloudellinen ulottuvuus. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnassa määritellään hankkeen vaikuttavuuden perusteella aloitteen tekijälle kustannukset tai maksut sekä sovitaan kaavoituksen käynnistämisestä sopimuksella.

Lisäksi epävirallinen tieto ja kokemuspohjainen ennakointi nousevat esiin haastatteluissa. Esimerkiksi niin sanottu ”viidakkorumpu” eli yksityisten toimijoiden keskinäinen tiedonvaihto aiempien kaavahankkeiden onnistumisesta tai epäonnistumisesta ohjaa jo osin itsessään sitä, millaisia aloitteita ylipäätään tehdään.

”-- käynnistyy ne [kaava-aloitteen] hankkeet ... [niin, että] meillä [kunnassa] on hakemukset niille [aloitteille] ja sen jälkeen meillä määritetään ... sen [aloitteen] vaikuttavuuden perusteella hintaluokka sille, että mitä ... me veloitetaan siitä niin kun omasta viranomaistyötä [veloittaa, joka] koskee sitä tiettyä [aloitteen] kaavaa ja sitten tehdään sopimus yleensä ... siitä kaavan käynnistämisestä --” (B2, 6 000–10 000 as. kunta.)

Kokoluokan 10 001–50 000 kunnissa prosessi näyttäytyy haastattelujen perusteella kaksijakoisena: toisaalta olemassa on virallinen menettely, mutta käytännössä aloitteet tulevat usein esiin epämuodollisten keskustelujen ja vaihtelevien yhteydenottojen kautta. Haastateltavat antavatkin ymmärtää, että aloitteiden ennakoitavuus on rajallista. Tietyillä kehittämisalueilla aloitteita voidaan toisinaan jo etukäteen odottaa syntyvän ja siten jättää niille tilaa kaavoitusohjelmaan, jolloin ne tulevat ennakoidummin vireille. Osa kaavahankkeista joudutaan lisäämään kaavoitusohjelmaan kesken suunnitelmakauden, mikä vaikeuttaa myös kunnan resurssien suunnittelua.

Haastateltujen mukaan aloitteet voivat syntyä monella tavalla, kuten keskustelujen kautta kaupungin johdon tai viranhaltijoiden kanssa, kirjallisina esityksinä tai jopa hyvin alustavina ja puutteellisina ideoina. Osassa haastatteluista korostuu, että kynnys yhteydenottoon voi olla varsin matala, mikä taas saattaa lisätä aloitteiden määrän ja laadun vaihtelua. Tällöin aloitteet voivat olla myös epämääräisempiä, jolloin kunta joutuu tulkitsemaan hakijan tarkoitusta ja hankkeen mielekkyyttä tarkemmin. Haastateltujen mukaan yleensä aloitteet käsitellään kunnanhallituksessa, joka tekee myös päätöksen kaavan käynnistämisestä. Toisaalta pienemmät hankkeet voivat ohjautua myös lautakuntatasolle.

”-- Että tokihan meidän [viranhaltijoiden] pitää tuoda ilmi sitten kunnanhallitukselle ne resurssit tarpeet mitä tällaiset [kaava-aloitteiden] vireille tulot aiheuttaa, mutta että kunnanhallitus saisi sitten niistä päättää. Mutta tokihan tästä tulee [uuden alueidenkäyttölain myötä] niin kun ennakointia. Ehkä sen puoleen, että kun meillä valtuusto hyväksyy kuitenkin ne kaavoitusohjelmat omalle kaudelleen, niin sitten jos näitä maanomistaja-aloitteita pomsahtelee tulemaan, niin sehän tekee ... ennakointia tästä [kaavoitus] toiminnasta, että ei pystytä sillä tavalla suunnittelemaan niin kun ennen niitä [kaava] hankkeita. --” (C1, 10 001–20 000 as. kunta.)

”-- käytännössä ehkä näyttäytyy [prosessi niin], että jonkun kanssa on [kunnan viranhaltija] keskustellut ja sitten ... saadaan kuulla [kaavoitus] yksikössä, että täällä [tietyllä alueella] nyt alkaa joku kaavaprojekti, että pitäisi alkaa työstämään [sitä] ja sitten ollaan ... että aha vai niin että no katsotaan. Mutta onhan sitten ... se ... virallisempi [tapa], että ... kaavoituskatsauksen myötä tulee tietty joitakin [aloitteita] vireille. Ja sitten ... hallitus tekee vielä päätöksiä ... [aloitteista] ... sen ... [katsauksen] ulkopuolelta -- [Osa aloitteista ei ole] kypsiä, että sitten siellä pitää soitella ... perään, että niin kun mitä te [aloitteen laatija] oikeasti haluatte, että tässä ... tapahtuisi. -- No silleen ollaan varmaan helposti lähestyttävä yksikkö, että sitten ne voi ... laittaa aika ... matalalla kynnyksellä semmoisia ... ei ... ihan loppuun asti mietittyjä [aloitteita] --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

Haastattelujen perusteella **yli 50 000 asukkaan kunnissa** kaava-aloitteiden prosessi on selkeästi systemaattinen ja ennakolta ohjattu. Aloitteet eivät yleensä tule “puskista”, vaan ne muotoutuvat vaiheittain kunnan ja hakijan välisessä yhteistyössä. Tyypillisesti ne tulevat esiin ennakkokeskustelujen kautta ennen varsinaisen hakemuksen jättämistä. Maanomistajat tai toimijat ottavat yhteyttä puhelimitse, sähköpostitse tai tapaamispyynnöillä, minkä jälkeen käydään neuvottelu hankkeen mahdollisuuksista ja reunaehdoista.

Haastatteluista käy ilmi, että ennakkovaiheessa arvioidaan hankkeen taloudellisia ja kaavalisia edellytyksiä sekä tarvittaessa ohjataan hakijaa kehittämään suunnitelmaa realistisemmaksi. Hakijaa voidaan jopa tukea aloitteen laatimisessa, jotta prosessi käynnistyisi ja etenisi sujuvasti. Erityisen mielenkiintoista on se, että osassa tapauksia vasta tämän vaiheen jälkeen tehdään varsinainen kaava-aloite.

Haastateltujen mukaan osassa kunnista on myös käytössä selkeitä rakenteita, kuten hakemuslomakkeet, ohjeistukset ja epäviralliset käsittelyryhmät, joissa hankkeita arvioidaan ennen virallista käynnistystä. Tämän nähdään mahdollistavan hankkeiden esikarsinnan, priorisoinnin ja yhtenäisten reunaehtojen määrittelyn. Haastatteluista käy myös ilmi, että osassa kuntia hakemukset eivät välttämättä käynnistä välitöntä erillistä käsittelyprosessia, jonka seurauksena tehtäisiin hyväksymispäätös. Sen sijaan aloitteet sulautetaan osaksi kunnan jatkuvaa suunnitteluprosessia. Tällöin ne kirjataan saapuneeksi ja niitä edistetään mahdollisuuksien mukaan siinä vaiheessa, kun aloitteita koskevien alueiden kaavoitus tai kaavamuutokset tulevat ajankohtaisiksi osana kaavoituksen vuosittaista työohjelmaa. Työohjelman laadinnan yhteydessä arvioidaan, mitkä kohteet soveltuvat kulloiseenkin suunnittelukokonaisuuteen. Samalle alueelle kohdistuvia aloitteita pyritään myös yhdistämään samaan kaavahankkeeseen.

Lisäksi haastatteluissa korostuu sopimusperusteisuus ja taloudellinen arviointi. Hankkeen käynnistämiseen liittyy usein kaavoituksen käynnistämissopimus. Aloitteen eteneminen myös edellyttää, että hanke on kunnalle kokonaisuutena perusteltu. Selvästi kannattamattomia tai kunnan suunnitelmien kanssa ristiriitaisia hankkeita ei lähdetä edistämään.

”-- sähköpostilla [tai] puhelinsoitolla se [aloitteen tekijä] lähestyy yleensä -- lähdetään sitten vaan analysoimaan että ... onko siinä jotain mahdollisuuksia sitten edetä -- sitten ... jatkokeskustelua ja tuodaan esiin se, että mitä se vaatii ja mitä se kustantaa [aloitteen tekijälle] ja että on niin kun ymmärrys siitä, että mistä puhutaan. -- Ja kyllähän siinä sitten neuvotellaan, että yleensä ... [jotta]

lähdetään eteenpäin niin siinä tehdään ... kaavoituksen käynnistämisen sopimus, mutta siinä kohtaa sitten pitää olla jo niin kun testattu se malli, että se [aloitteen sisällön] pitää toimia. -- ainoastaan yhden kerran on ollut ... mun aikana niin, että on tullut suora sähköpostilla [kaava-aloite] ilman mitään ennakkokeskusteluja --" (E1, 50 001–100 000 as. kunta.)

"-- [kaava-aloite] asemakaavahankkeelle lähtee käyntiin yleensä [niin että] se maanomistaja ... voi, jos he [aloitteen tekijät] ovat jo tehneet jonkinäköistä keskustelua rakennusliikkeiden kanssa, niin lähestyä [kunnan] asemakaavoitusta [suoraan]. [Kyseessä] melkein vaan yleensä semmoinen keskustelu, että ... onko ... [aloitteessa] mitään kehittämisen mahdollisuuksia ..., tietenkään etukäteen [ei] voi koskaan mitään luvata, mutta [katsotaan] ... miten se istuu [kunnan] omiin ajatuksiin ... ja sitten sanotaan, että he voivat tehdä kaavamuuoshakemuksen. [Tähän] meillä on semmoinen hakemuslomake, minkä he voivat tehdä -- [Kyseiset] hakemukset on enemmän ... jonotustoiveita, ... että otettaisiin [kaavoitettavaksi] aloitteen sisältö]. ... Se ei automaattisesti tarkoita, [että kunta] ... käsittelee sitä hakemusta ... [tai] vie mihinkään päätöksentekoon. Toki ... jos ... ihan ... [yksinkertainen] kaavamuutos, niin ... saatetaan ... [viedä] lautakunnan käsittelyyn ... mutta muuten [yleensä] ... siitä ei käytännössä tehdä minkäänlaista erillistä käsittelyä, että se [aloite]... merkataan tuonne järjestelmiin, laitetaan kartalle, [että] tuonne haettu kaavamuutosta ja sitten kun tehdään vuosittain [kaavoituksen] työohjelmaa niin yritetään sieltä ottaa [aloitteita] ... mitkä nähdään ... istuvan nyt mukavasti [kunnan suunnitelmiin] tai sitten ... [katsotaan] pystytäänkö yhdistämään samaan kaavaan [useamman aloitteen sisällöt] --" (F1, yli 100 000 as. kunta.)

Päätöksentekotaho yksityisissä kaava-aloitteissa

Kuva 41. Kuka kunnassanne tekee päätökset yksityisistä kaava-aloitteista tällä hetkellä?

Kunnan koko asukasmäärän mukaan	Viranhaltija (myönteinen päättös)	Toimielin (myön- teinen päättös)	Ei valittuna myönteisen päättöksen tekevää tahoa	Viranhaltija (kielteinen päättös)	Toimielin (kielteinen päättös)	Ei valittuna kielteisen päättöksen tekevää tahoa
Alle 6 000 (n:19)	5 %	95 %	0 %	11 %	84 %	11 %
6 000–10 000 (n:11)	0 %	91 %	9 %	9 %	64 %	27 %
10 001–20 000 (n:6)	17 %	100 %	0 %	17 %	83 %	0 %
20 001–50 000 (n:14)	21 %	71 %	7 %	21 %	64 %	14 %
50 001–100 000 (n:5)	40 %	80 %	0 %	20 %	20 %	60 %
yli 100 000 (n:6)	67 %	50 %	17 %	50 %	67 %	17 %
Kaikki vastanneet (n:61)	18 %	84 %	5 %	18 %	69 %	18 %

Kuvassa 41 esitetyt prosenttiosuudet kuvaavat sitä, kuinka suuressa osassa kunkin kuntakokoluokan vastanneista kunnista kyseinen päätöksentekotapa (*viranhaltija* tai *toimielin*, *myönteinen* tai *kielteinen* päätös) esiintyy. Myönteisiä ja kielteisiä päätöksiä koskevat vastaukset on kysytty erikseen, ja sama vastaaja on voinut ilmoittaa viranhaltijan tai toimielimen tekävän myönteisiä päätöksiä, kielteisiä päätöksiä tai molempia. Lisäksi taulukon *Ei valittuna myönteisen/kielteisen päätöksen tekävän tahon* -luokat kuvaavat kuntia, joissa vastaaja ei ole ilmoittanut ollenkaan kyseisen tyyppisen päätöksen tekijää.

Vastaaja on voinut valita useamman vaihtoehdon saman päätöstyyppin sisällä, myös kaikki neljä vaihtoehtoa, tai jättää vastaamatta kokonaan. Tämän vuoksi prosenttiosuudet eivät ole keskenään poissulkevia eivätkä ne välttämättä summaudu tasan sataan prosenttiin. Mahdollisuus useampaan vaihtoehtoon valintaan johtuu siitä, että joissain kunnissa kaava-aloitteesta tehtävän päätöksen voi tehdä kaavan merkittävyyden mukaan joko toimielin tai viranhaltija.

Kyselyn perusteella yksityisten kaava-aloitteiden hyväksymistä ja hylkäämistä koskeva päätöksenteko painottuu selvästi toimielimille riippumatta kuntakokoluokasta. **Kaikkien vastaajien** tasolla tarkasteltuna 84 % ilmoittaa, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimielimessä, ja 69 % vastaavasti ilmoittaa näin myös kielteisten päätösten osalta. Viranhaltijapäätösten esiintyminen on selvästi vähäisempää, sillä sekä myönteisten että kielteisten päätösten osalta 18 % vastaajista ilmoittaa, että päätöksiä tehdään viranhaltijatasolla.

Kuntakokoluokittainen tarkastelu osoittaa kuitenkin selkeitä eroja päätöksenteon organisoinnissa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa toimielimen rooli korostuu, sillä 95 % vastaajista ilmoittaa, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimielimessä, ja 84 % ilmoittaa näin kielteisten päätösten osalta. Vastaava kehitys jatkuu 6 000–10 000 asukkaan kunnissa, joissa 91 % vastaajista ilmoittaa, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimielimessä, ja 64 % kielteisten päätösten osalta. Molemmissa kuntakokoluokissa viranhaltijapäätöksiä koskevat osuudet jäävät selvästi pienemmäksi kuin toimielinpäätösten osuudet.

Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 toimielimen asema on kaikkein vahvin myönteisten päätösten osalta, sillä kaikki vastaajat (100 %) ilmoittavat, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimielimessä. Kielteisten päätösten osalta toimielimen osuus on 83 %. Tässä kuntakokoluokassa viranhaltijapäätöksiä esiintyy sekä myönteisten että kielteisten päätösten osalta 17 %:ssa vastanneista kunnista, mikä on jo hieman yleisempää kuin pienemmissä kunnissa.

Viranhaltijapäätösten merkitys kasvaa selkeämmin yli 20 000 asukkaan kunnissa. 20 001–50 000 asukkaan kunnissa noin viidennes vastaajista ilmoittaa viranhaltijan tekävän sekä myönteisiä (21 %) että kielteisiä (21 %) päätöksiä. Samanaikaisesti toimielimen rooli säilyy kuitenkin keskeisenä, sillä 71 % vastaajista ilmoittaa, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimielimessä, ja 64 % ilmoittaa näin kielteisten päätösten osalta.

Kuntakokoluokassa 50 001–100 000 viranhaltijapäätösten osuus kasvaa edelleen: myönteisten päätösten osalta osuus nousee 40 %:iin, kun taas kielteisten päätösten osalta se on

20 %. Tässä kuntaryhmässä toimitilin tekee myönteisiä päätöksiä valtaosassa vastanneista kunnista (80 %), mutta kielteisten päätösten osalta toimitilimen esiintyminen jää selvästi vähäisemmäksi (20 %).

Suurimmissa yli 100 000 asukkaan kunnissa viranhaltijan rooli korostuu muita kuntakokoluokkia selkeämmin. Tässä ryhmässä 67 % vastaajista ilmoittaa viranhaltijan tekevän myönteisiä päätöksiä ja 50 % kielteisiä päätöksiä. Samanaikaisesti toimitilimen rooli säilyy merkittävänä, sillä vastaajista 50 % ilmoittaa, että myönteisiä päätöksiä tehdään toimitilimessä, ja kielteisten päätösten osalta osuus on 67 %.

Kokonaisuutena tulokset viittaavat siihen, että vaikka toimitilin on keskeinen päätöksentekotaho yksityisissä kaava-aloitteissa, myös viranhaltijapäätösten merkitys nousee esille erityisesti kuntakoon kasvaessa. Tämä voi heijastaa suurempien kuntien laajempaa päätösvallan delegointia, parempia viranhaltijaresursseja, suurempia aloitemääriä sekä tarvetta joustavasta ja tehokkaasta päätöksenteosta. Pienemmissä kunnissa päätöksenteon toimilinvetoisuus saattaa osaltaan liittyä organisaation pieneen kokoon, käsiteltävien aloitteiden vähäiseen määrään sekä viranhaltijaresurssien ja -osaamisen rajallisuuteen. Tällöin toimilinkäsittely voi toimia keinona tukea viranhaltijan työtä yksityisiä kaava-aloitteita koskevissa ratkaisuissa.

Huomion arvoista on myös korkea vastaamattomuus kielteisten päätösten tekijä tahojen osalta tietyissä kuntaryhmissä. Tämä voi viitata siihen, että kielteiset kaava-aloitteet joko käsitellään harvemmin erillisinä päätöksinä tai niiden päätöksenteon käytännöt eivät ole yhtä selkeästi hahmottuneita kuin myönteisten päätösten osalta. Yksi selitys voi myös olla se, että vastaajalla ei ole ollut tietoa siitä, miten aloitteet käsitellään.



Mistä toimielimestä on kyse (avovastaukset kyselystä)

ALLE 6 000 AS.

Kunnanhallitus

Ympäristölautakunta

Kunnanvaltuusto

6 000–10 000 AS.

Kunnanhallitus

Asemakaavoitus tekninen
Lautakunta, strateginen
maankäyttö kunnanhallitus.

Tekninen lautakunta

Lautakunta

10 001–20 000 AS.

Kaavoitusviranomainen (joka
on osa meidän yhdyskunta-
rakentamisen valiokunnasta).

Kunnanhallitus

Elinvoiman ja kasvun lauta-
kunta

Kaupunkisuunnittelujaosto

20 001–50 000 AS.

Kunnanhallitus

Kunnanhallitus / kunnanvaltuusto

Lautakunta

Lautakunta, käsittely vertautuu kaavan käynnistämiseen sekä
kuntalaisaloitteen käsittelyyn.

Kaupunkikehityslautakunta

Ympäristölautakunnalle taikka hallitukselle valmistellaan viran-
haltijan puolesta päätöksentekoon.

Tekninen lautakunta

Lautakunta, joko erikseen tai kaavoitusohjelman yhteydessä.

Kaupunkikehityksen johtoryhmä

50 001–100 000 AS.

Kaava-tiimin säännöllinen (2 vikon välein) kokous.

Kaupunginhallitus, kaavoituskatsauksen yhteydessä.

Kaupunkiympäristölautakunta

Hallitus yleiskaava

Lautakunta, yleiskaavat hallitus

YLI 100 000 AS.

Kaupunkirakennelautakunta

Yhdyskuntalautakunta

Lautakunta (käsittelee oikaisuvaatimukset)

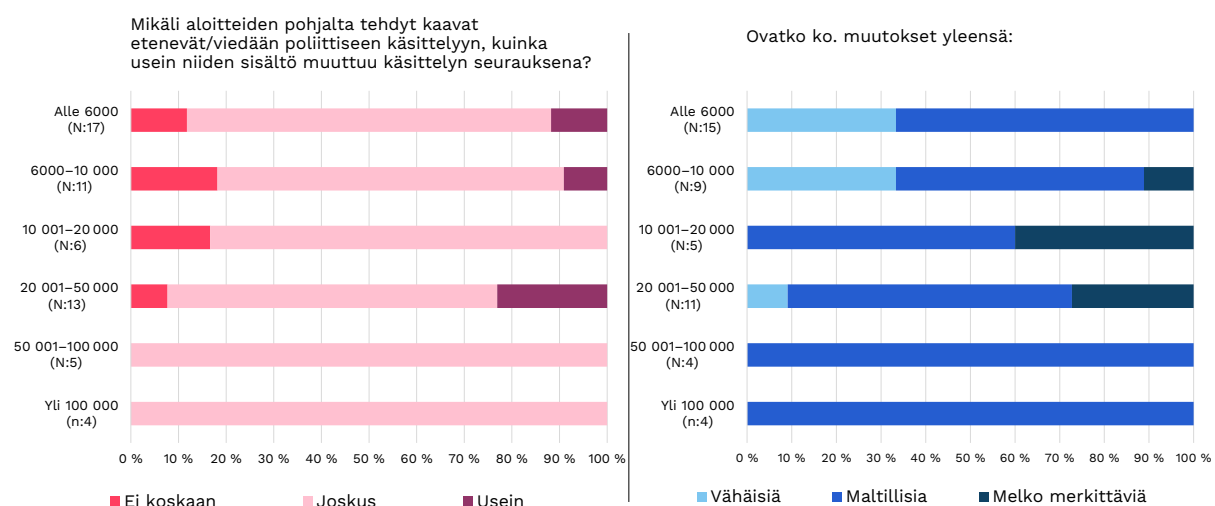
Kaava-aloitteiden sisällön muuttuminen poliittisen käsittelyn seurauksena

Seuraavaksi tarkastellaan kyselyn vastauksia siitä, kuinka usein yksityisten maanomistajien kaava-aloitteiden pohjalta laadittujen kaavojen sisältö muuttuu silloin, kun ne etenevät poliittiseen käsittelyyn. Sekä vastaajien luonnehdintaa siitä, ovatko muutokset heidän arvi-
onsa mukaan yleensä *vähäisiä*, *maltillisia* vai *melko merkittäviä*.

Kaikkia kuntakokoluokkia yhdistävänä havaintona voidaan todeta, että ”ei koskaan” -vasta-
ukset ovat suhteellisesti vähäisiä. Sen sijaan valtaosa vastaajista arvioi **muutoksia tapah-
tuvan** ”joskus”. Lisäksi ”usein”-vastauksia esiintyy jonkin verran, mutta selvästi harvemmin
kuin ”joskus”-vastauksia. Kuntakokoluokkien välillä on kuitenkin havaittavissa joitakin eroja
muutosten yleisyydessä. Erityisesti 20 001–50 000 asukkaan kunnissa muutoksia arvioidaan
tapahtuvan myös ”usein”. Yli 50 000 asukkaan kunnissa vastauksissa esiintyy ainoastaan
”joskus”-vaihtoehto.

Tarkasteltaessa kokonaiskuvaa vastaajien arvioista **muutosten luonteesta** huomataan,
että poliittisen käsittelyn yhteydessä tehdyt muutokset ovat pääosin maltillisia. Vähäisiä
muutoksia koskevia arvioita esiintyy jonkin verran lähinnä alle 10 000 asukkaan kunnissa.
Eräänlaisena poikkeuksena ovat 10 001–20 000 sekä 20 001–50 000 asukkaan kunnat, joissa
poliittisen käsittelyn arvioidaan johtavan maltillisten muutosten ohella myös melko merkit-
täviin muutoksiin. Tämä voi liittyä olosuhteisiin, jossa yritystoiminnan ja asukasmäärän kas-
vu, maankäytön tehostamistarpeet ja maan arvon nousu tuovat kunnan kaavoitukseen uusia
intressejä. Nämä intressit taas konkretisoituvat kaava-aloitteina, joiden sisältöä joudutaan
poliittisessa jatkokäsittelyssä tarkentamaan ja muokkaamaan kunnan eri tavoitteiden
yhteensovittamiseksi. Suurimmissa, yli 50 000 asukkaan kunnissa muutokset näyttäytyvät
puolestaan yksinomaan maltillisina.

Kuva 42. Kaava-aloitteiden sisällön muuttuminen poliittisen käsittelyn seurauksena



Kyselyn tulokset osoittavat, että silloin kun kaava-aloitteet etenevät poliittiseen käsittelyyn, niiden seurauksena käynnistettävien kaavojen tavoitteet muuttuvat lähes poikkeuksetta ainakin jossain määrin alkuperäisen aloitteen tavoitteista.

Hahmotelma kaava-aloitteen kokonaisprosessista ja siitä mitä se vaatii

Seuraavaksi muodostetaan karkea kuva siitä, miltä aineiston perusteella yksityisten kaava-aloitteiden kokonaisprosessi näyttää nykyisin ja mitä se kunnalta vaatii. Yleisesti kuvattuna se alkaa jonkinlaisilla epävirallisilla tunnusteluilla toimijan toimesta kunnan suuntaan. Kunnassa tunnustelut voivat kohdistua niin johtaviin viranhaltijoihin kuin yksittäisiin kaavoittajiin tai poliittisiin toimijoihin. Tämän jälkeen aloitteen potentiaalia pohditaan yhdessä aloitteen laatijan sekä tarvittavien kunnan edustajien kanssa. Tässä vaiheessa voidaan jo neuvoa aloitteen laatijaa ottamaan huomioon tietyt seikat aloitteessaan, jotta sen menestymismahdollisuudet olisivat paremmat.

Tämän jälkeen kehoitetaan tekemään virallinen kaava-aloite kunnalle. Joissakin, erityisesti suurissa, kunnissa on myös mahdollista, että kunta ottaa tunnusteluiden pohjalta aloitteen sisällön suoraan osaksi omaa kaavatyötään, mikäli se istuu hyvin kunnan suunnittelukokonaisuuteen. Kun aloitteesta on tehty virallinen aloiteversio kunnalle, voidaan siitä käydä uudelleen keskustelua kunnan ja aloitteen tehneen toimijan välillä. Toimijalla on edelleen mahdollisuus muokata aloitettaan, jos kunta näkee sen tarpeelliseksi. Lopulta kun virallinen aloite on kokonaisuudessaan riittävän valmiiksi laadittu, tulee eteen kysymys sen hyväksymisestä.

Joissakin kunnissa päätös hyväksymisestä ja/tai hylkäämisestä tehdään toimielimessä, kun taas osassa kunnista viranhaltija voi tehdä päätöksen. Useimmiten alkuneuvottelut luovat kuitenkin edellytykset sille, että aloite muotoutuu jo varhaisessa vaiheessa sellaiseksi, että sen hyväksyminen ja liittäminen luontevasti osaksi kunnan kaavoitusta on mahdollista. Mikäli kaavat viedään kunnan poliittiseen käsittelyyn, on kunnan toimielimen jäsenillä mahdollisuus edellyttää muutoksia, joiden huomioiminen voi vaikuttaa kaavan tavoitteisiin ja etenemiseen.

Kun kunta tekee kaavoja yhteistyössä yksityisen toimijan kanssa, on pidettävä mielessä, mitä raportin luvussa 2 ja 4 on tuotu esille resursseista ja konsulttien käytöstä. Kyseisissä luvuissa esitettyjen tulosten perusteella voidaan todeta, että riippumatta siitä tilaako konsultin kunta tai yksityinen toimija, vaatii kaavoitusprosessi aina myös kunnan resursseja muun muassa työn ohjaamiseen ja laadun varmistamiseen. Aineiston perusteella tämä korostuu erityisesti suurissa kaupungeissa, joissa kaavoitus pidetään vahvasti kunnan toteutuksessa eli kaavat laaditaan pääosin kunnan omana työnä.

Näin ollen aineiston pohjalta tehtyjen havaintojen myötä yksityisten kaava-aloitteiden käsittelyprosessi ei näyttäydy pelkästään kunnan toimesta tehtävänä kyllä-ei-päätöksenä, vaan pikemminkin moniportaisena ja vuorovaikutteisena prosessina. Se sisältää alkuvaiheen tunnusteluja ja neuvotteluja, jatkuvaa vuoropuhelua aloitteen kehittämistä sekä päätök-

sentekoa ohjaavan rakenteen määrittelyä (kuten toimivalta ja kaavoitusohjelmaan liittäminen). Lisäksi yhteistyömenettely maanomistajan kanssa edellyttää myös sopimusmenettelyitä sekä kunnan ja maanomistajan työnjaon suunnittelua. Aloitteen pohjalta käynnistyvä konkreettinen kaavoitustoiminta sekä yhteistyön toteutuminen vaativat aina kunnan kaavoitukselle varattua resurssia, oli sitten kyse yksityisen konsulttityön ohjaamisesta, aloitteen toteuttamisesta kunnan omana kaavatyoänä tai toimielin käsittelyn valmistelusta.

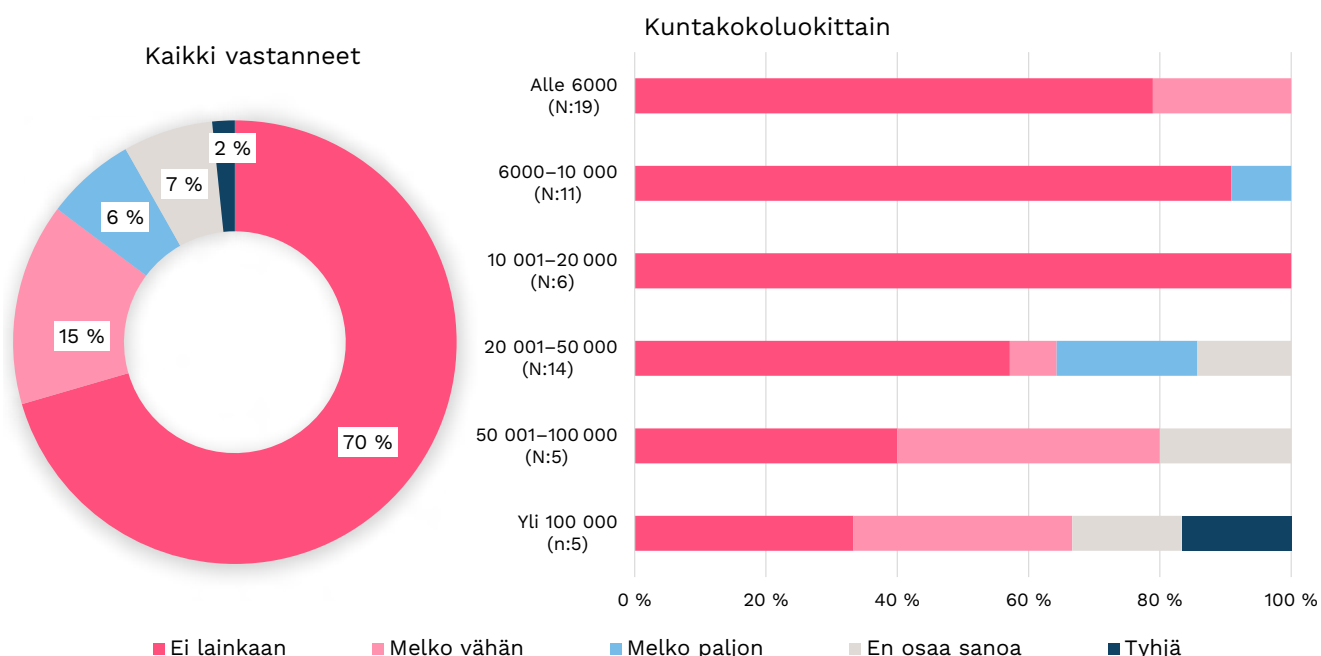
9.2 Käsittelyyn vaikuttavista asioista, hyväksymisestä ja suhtautumisesta

Yksityisten kaava-aloitteiden käsittelemättä jääminen

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, jääkö kunnissa vuosittain yksityisten maanomistajien tekemiä kaava-aloitteita käsittelemättä. Tarkastelu on esitetty sekä kaikkien vastaajien tasolla että kuntakokoluokittain.

Kaikkien vastaajien tasolla tarkasteltuna tulokset osoittavat, että valtaosassa vastanneista kunnista kaava-aloitteet eivät jää käsittelemättä. Suurin osa (70 %) vastaajista ilmoittaa, ettei aloitteita jää käsittelemättä lainkaan tai että niitä jää käsittelemättä vain vähän (15 %). Vain 6 % ilmoittaa, että aloitteita jää käsittelemättä melko paljon. Näin ollen voidaan todeta, että aloitteiden jääminen käsittelemättä näyttäytyy yleisesti melko harvinaisena ilmiönä.

Kuva 43. Jääkö kunnassanne vuosittain yksityisiä kaava-aloitteita käsittelemättä?



Tarkastelu **kuntakokoluokittain** tuo esiin joitakin eroja. Alle 20 000 asukkaan kunnissa kaava-aloitteet eivät jää käytännössä käsittelemättä muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta. Tämä tukee aiemmin luvuissa 5 ja 6 esitettyjä käsityksiä siitä, että yksityiset maanomistajat ovat kiinteä osa pienten kuntien maankäytön arkea. Näin ollen on myös luontevaa, ettei maanomistajien kaava-aloitteita jää käsittelemättä. Lisäksi aloitteiden määrän vähäisyys näissä kunnissa saattaa osaltaan vaikuttaa tähän.

Suurissa kunnissa aloitteiden käsittelemättä jääminen on jonkin verran yleisempää, muttei kovinkaan huomattavaa. Lisäksi muutama en osaa sanoa -vastaus esiintyy osassa suuria kuntia. Erityisesti 20 001–50 000 asukkaan kunnissa on muista kuntaryhmistä poiketen useammin vastauksia, joiden mukaan aloitteita jää käsittelemättä melko paljon. Tämä poikkeama voi liittyä kuntien olosuhteisiin, jossa yritystoiminnan ja asukasmäärän kasvu, maankäytön tehostamistarpeet sekä maan arvon nousu tuovat kaavoitukseen aiempaa enemmän ja moninaisempia intressejä. Nämä intressit taas saattavat konkretisoida kaava-aloitteina, joiden sisältö ei aina täysin täsmää kunnan eri tavoitteiden kanssa. Tällaisessa tilanteessa kaikkia aloitteita ei välttämättä pystytä viemään eteenpäin. Suurimmissa yli 50 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat pääosin ei koskaan ja melko vähän -vaihtoehtojen välille. Lisäksi vastauksissa esiintyy yksittäisiä en osaa sanoa -vastauksia sekä tyhjiä vastauksia.

Aloitteiden hyväksymisprosentit

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka suuri osuus (%) yksityisten maanomistajien tekemistä kaava-aloitteista hyväksytään keskimäärin. Prosenttiluvut perustuvat ainoastaan niiden vastaajien antamiin prosenttiosuuksiin, jotka vastasivat tähän kysymykseen, ja näistä laskettuihin keskiarvoihin. Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava, että hyväksymisprosentit perustuvat vastaajien subjektiivisiin arvioihin eivätkä kunnissa tehtyjen kaavapäätösten tilastolliseen tarkasteluun. Lisäksi osassa kuntakokoluokista vastaajamäärät ovat melko pieniä, mutta tulokset antavat tästä huolimatta osviittaa aloitteiden keskimääräisestä hyväksymisasteesta.

Kaikkien kysymykseen vastanneiden kuntien tasolla (N=43) yksityisten kaava-aloitteiden keskimääräinen hyväksymisprosentti on noin 78 %. Tämä viittaa siihen, että valtaosa yksityisten maanomistajien tekemistä kaava-aloitteista etenee hyväksyntään.

Kuntakokoluokittainen tarkastelu osoittaa kuitenkin vaihtelua. Alle 6 000 asukkaan kunnissa (N=14) arvioitu hyväksymisprosentti on keskimäärin erittäin korkea, noin 97 %. Samoin 6 000–10 000 asukkaan kunnissa (N=7) hyväksymisprosentti on suhteellisen korkea, noin 83 %. Lisäksi 50 001–100 000 asukkaan kunnissa (N=4) ja yli 100 000 asukkaan kunnissa (N=3) hyväksymisprosentit ovat suuria, noin 93 % ja 90 %.

Sen sijaan keskisuurissa kunnissa hyväksymisprosentit jäävät selvästi matalammiksi. Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 (N=5) aloitteista arvioidaan hyväksyttävän keskimäärin noin 62 %, ja 20 001–50 000 asukkaan kunnissa (N=11) noin 56 %.

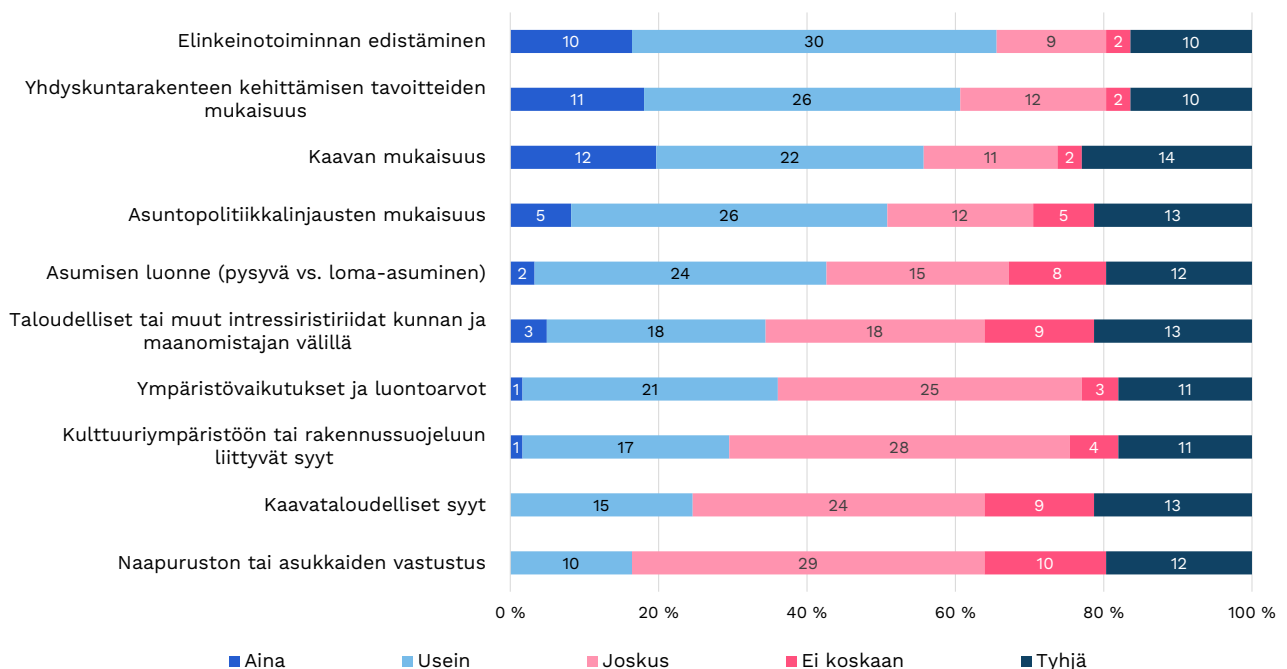
Yksityisten kaava-aloitteiden hyväksymisen ja/tai hylkäämisen perusteet

Kyselyssä kartoitettiin, millaisilla asioilla on kunnissa merkitystä yksityisten maanomistajien kaava-aloitteiden käsittelyssä. Vastaajille esitettiin kuvassa 53 näkyvä joukko mahdollisia hyväksymisen tai hylkäämisen perusteita. Näistä he saattoivat valita ne, joita kunnassa käytännössä huomioidaan aloitteita arvioitaessa. Tarkoituksena oli siis tunnistaa ne asiat, joilla on kunnissa yleisesti merkitystä silloin, kun yksityisten maanomistajien kaava-aloitteita käsitellään ja arvioidaan, eikä erotella hyväksymisen ja hylkäämisen perusteita toisistaan.

Vastausten perusteella kunnissa korostuu neljä keskeistä harkintaan vaikuttavaa asiaa. Yleisimmin merkitykselliseksi nähdään *elinkeinotoiminnan edistäminen*, jota seuraavat *yhdyskuntarakenteen kehittämisen tavoitteiden mukaisuus*, *kaavan mukaisuus* sekä *asunto-politiittisten linjausten mukaisuus*. Näitä tekijöitä pidetään kunnissa selvästi tärkeämpinä kuin muita kuvassa 44 esitettyjä vaihtoehtoja kaava-aloitteiden käsittelyssä.

Tulokset viittaavat siihen, että yksityisten kaava-aloitteiden arviointi kytkeytyy vahvasti kunnan omiin strategiaan tavoitteisiin, maankäytön suunnittelun periaatteisiin sekä asumisen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyviin linjauksiin. Näin ollen vaikuttaa siltä, että kaava-aloitteita ei tarkastella irrallisina hankkeina, vaan ne nähdään osana laajempaa yhdyskuntarakenteen ja kunnan kehittämisen kokonaisuutta.

Kuva 44. Syyt yksityisten kaava-aloitteiden hyväksymisen tai hylkäämisen perusteina (n:61)



Muut syyt hylkäämiselle ja/tai hyväksymiselle (avovastaukset kyselystä)

6 000–10 000 AS.

Lähinnä väärin perustein ja yksityisen eduntavoitteluun perustuvat kaava-aloitteet. Yrityksille ym. muille sanotaan herkästi joo.

10 001–20 000 AS.

Kunnan maapolitiikan mukaan yksityisiä maita ei kaavoiteta, paitsi kaavamuutokset kunnan aloitteesta. (pl. energiakaavat)

20 001–50 000 AS.

Onko kaava-aloite maapoliittisen ohjelman mukaisesti edistettävissä on aina katsottava.

Tuntuu, että lähes kaikkea tartutaan tekemään, jos vaan jostain tulee aloite. Hieman eri syyt ohjaavat hyväksymistä/hylkäämistä.

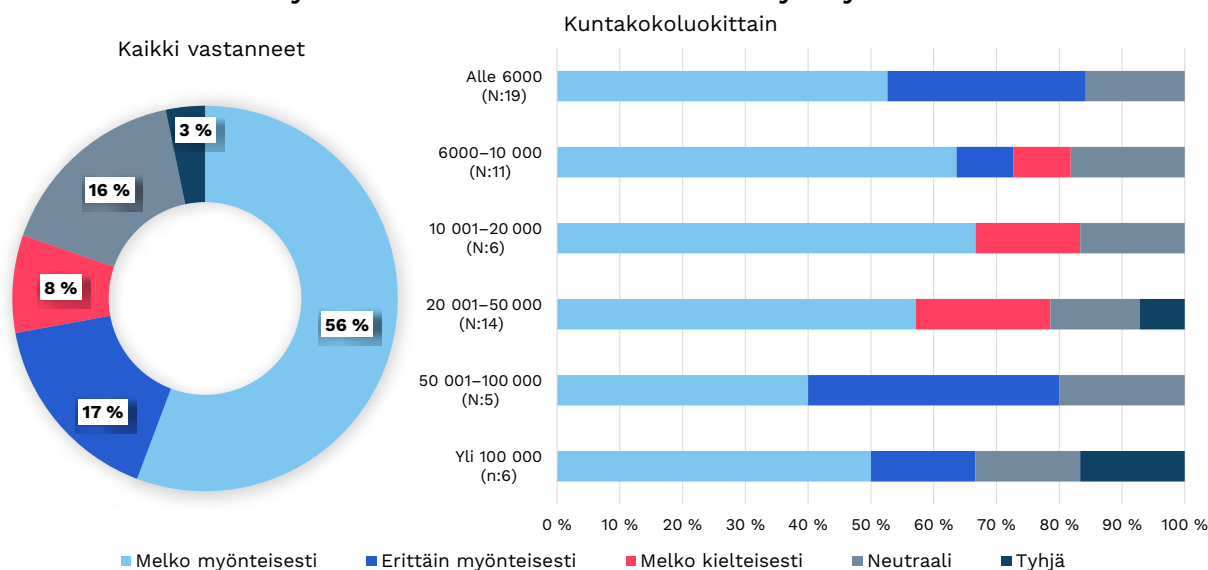
YLI 100 000 AS.

Kaupunkikuvalliset tavoitteet

Kuntien yleinen suhtautuminen yksityisiin kaava-aloitteisiin

Seuraavaksi tarkastellaan vastaajien arviota siitä, miten kunta yleisesti ottaen suhtautuu yksityisten maanomistajien tekemiin kaava-aloitteisiin. Tarkastelu on esitetty sekä kaikkien vastaajien tasolla että kuntakokoluokittain. **Kaikkien vastaajien** tasolla tarkasteltuna suhtautuminen yksityisiin kaava-aloitteisiin on pääosin myönteistä. Enemmistö vastaajista (56 %) arvioi kunnan suhtautuvan kaava-aloitteisiin melko myönteisesti ja (17 %) erittäin myönteisesti. Kielteiset arviot jäivät selvästi vähemmistöön (8 %). Lisäksi huomattava osa (16 %) vastaajista sijoittuu neutraaliin kantaan. Kokonaisuutena tulos viittaa siihen, että yksityiset kaava-aloitteet koetaan kunnissa lähtökohtaisesti hyväksyttävänä osana maankäytön suunnittelua.

Kuva 45. Miten arvioit yleisesti ottaen kuntasi suhtautuvan yksityisiin kaava-aloitteisiin?



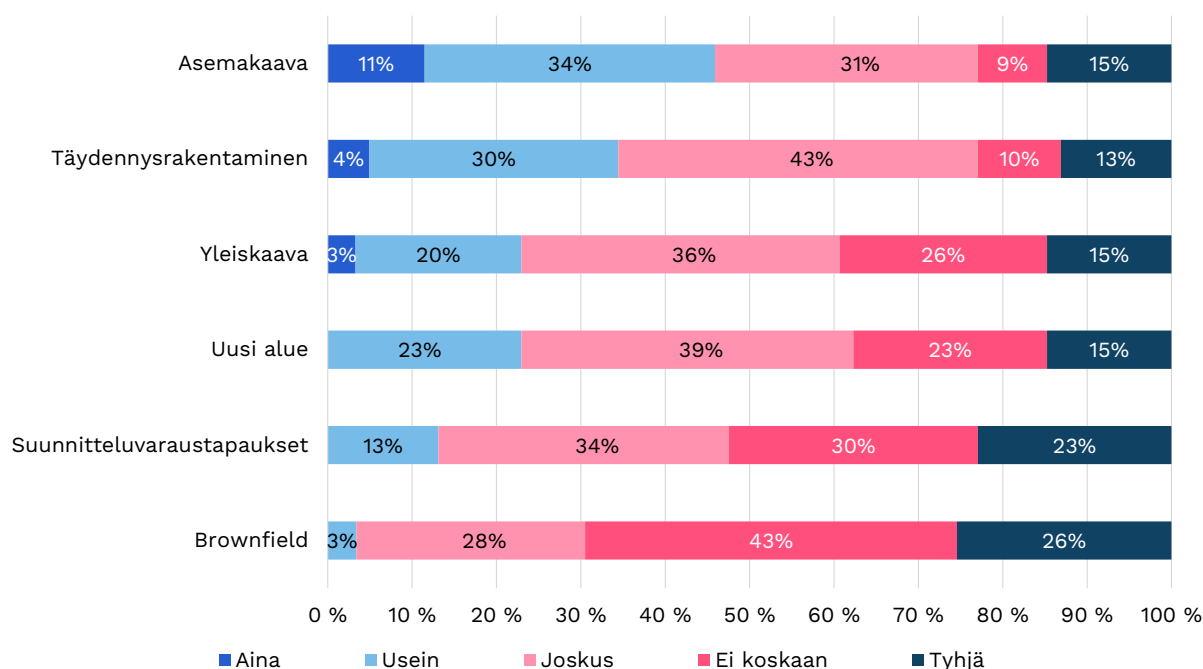
Kuntakokoluokkien tarkastelu ei muuta tätä yleiskuvaa merkittävästi, mutta tuo esiin yhden selkeän poikkeuksen. Kuntakokoluokassa 20 001–50 000 suhtautuminen näyttäytyy muita kuntaryhmiä varauksellisempana. Tässä kuntakokoluokassa kielteisten ja neutraalien arvioiden osuus on suurempi kuin muissa kuntakokoluokissa. Lisäksi myönteisyys ei korostu yhtä selvästi, kuin muissa. Tämä havainto on johdonmukainen aiemmissa luvuissa esiin nousseiden teemojen kanssa, kuten aloitteiden määrän, käsittelyn kuormittavuuden ja kuntien olosuhteiden vaikutusten osalta.

9.3 Aloitteiden kohteista ja merkityksestä kunnalle

Mitä yksityiset kaava-aloitteet koskevat

Kyselyssä kysyttiin myös, missä määrin yksityiset kaava-aloitteet koskevat erilaisia kohteita. Tarkasteltaessa vastauksia kaikkien vastanneiden tasolla nähdään, että yksityisten maanomistajien kaava-aloitteet kohdistuvat useimmiten asemakaavoihin ja täydennysrakentamiseen. Näistä asemakaava korostuu hieman yleisempänä kohteena. Seuraavaksi yleisimpiä aloitteiden kohteita ovat yleiskaava ja uudet alueet. Sen sijaan suunnitteluvaraustapauksiin sekä erityisesti brownfield-alueisiin liittyvät aloitteet ovat kokonaisuutena harvinaisempia. Näiden osalta vastaukset painottuvat selkeämmin ei koskaan -vaihtoehtoon.

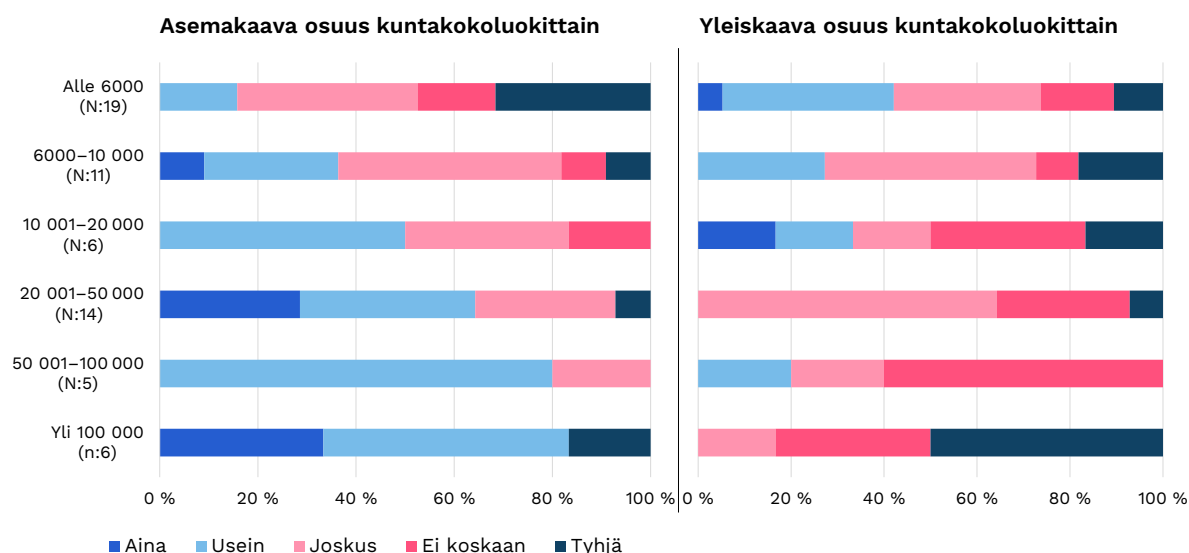
Kuva 46. Mitä yksityiset kaava-aloitteet koskevat



Kaikkien vastanneiden kokonaisuutena tarkasteltuna yksityiset kaava-aloitteet koskevat enemmän asemakaavoja mutta myös jossain määrin yleiskaavoja. Ne kohdistuvat pääasiassa olemassa olevan rakenteen kehittämiseen, kun taas uudet alueet ja erityisluonteisemmat

kohteet, kuten brownfield-alueet tai kunnan maahan kohdistuvat suunnitteluvaraukset, ovat selvästi harvinaisempia. Tämä viittaa siihen, että yksityisissä kaava-aloitteissa kyse on ennen kaikkea pistemäisestä maankäytön kehittämisestä, eikä niinkään kokonaisvaltaisesta aluesuunnittelusta.

Kuva 47. Asemakaava- ja yleiskaavaosuus kuntakokoluokittain



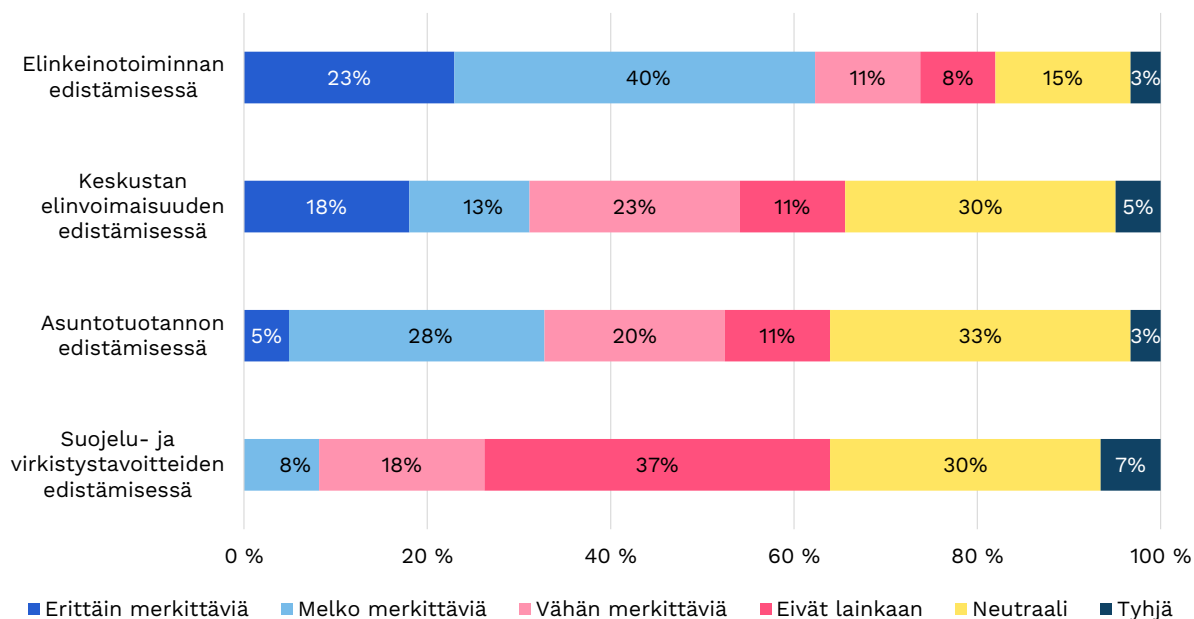
Kuntakokoluokittaisessa tarkastelussa **asemakaavan ja yleiskaavan** osalta nousee esiin eroja. Asemakaavaan liittyvien yksityisten kaava-aloitteiden yleisyys kasvaa selvästi kuntakoon myötä. Suurissa yli 50 000 asukkaan kunnissa asemakaava on hyvin tyypillinen yksityisten kaava-aloitteiden kohde. Yleiskaavaan liittyvät aloitteet puolestaan korostuvat suhteellisesti enemmän pienissä kunnissa, mikä liittyyneen tuulivoimakaavoihin. Alle 20 000 asukkaan kunnissa yleiskaava näyttäytyy vastauksissa merkittävässä määrin. Sen sijaan tätä suuremmissa kunnissa yleiskaavaan kohdistuvat aloitteet nousevat vastauksissa esiin lähinnä poikkeuksina.

Hyväksytyjen yksityisten kaava-aloitteiden merkitys eri osa-alueilla

Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka merkittäviä hyväksytyt yksityiset kaava-aloitteet ovat kunnassa osana maankäyttöpoliittikkaa eri osa-alueilla. Tarkastelu kattaa *elinkeinotoiminnan edistämisen, keskustan elinvoimaisuuden edistämisen, asuntotuotannon edistämisen sekä suojelu- ja virkistystavoitteiden edistämisen*.

Kaikkien vastaajien tasolla tarkasteltuna hyväksytyt yksityiset kaava-aloitteet nähdään selvästi merkittävimpinä elinkeinotoiminnan edistämisessä. Tässä osa-alueessa korostuvat erityisesti melko merkittävä (40 %) ja erittäin merkittävä (23 %) -vastaukset. Sen sijaan neutraalien (15 %) tai vähäistä merkitystä kuvaavien vastausten (vähän merkittävä 11 % ja eivät lainkaan 8 %) osuus jää selvästi pienemmäksi kuin muissa tarkastelluissa teemoissa.

Kuva 48. Hyväksytyjen yksityisten kaava-aloitteiden merkitys eri osa-alueilla



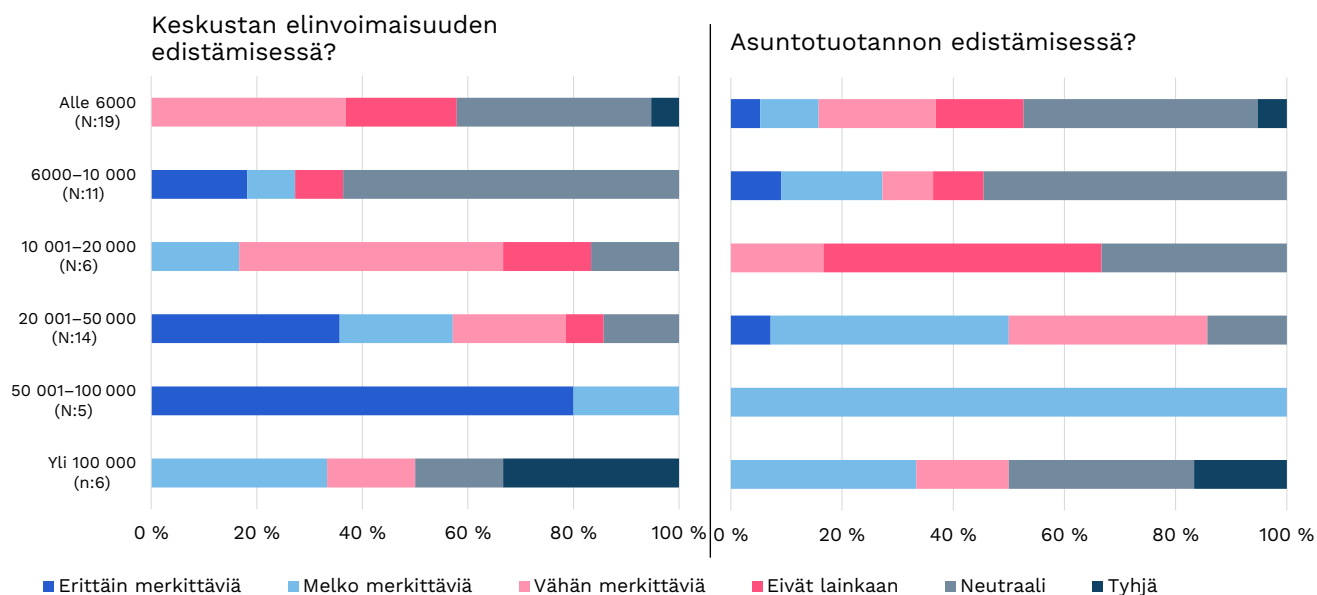
Seuraavaksi merkittävimpänä osa-alueena näyttäytyy keskustan elinvoimaisuuden edistäminen. Tässä teemassa erittäin merkittäväksi koettujen vastausten osuus on suhteellisen huomattava (18 %). Samalla kuitenkin sekä neutraalien (30 %) että vähäistä merkitystä kuvaavien vastausten (vähän merkittävä 23 % ja eivät lainkaan 11 %) osuus on merkittävä.

Näiden jälkeen seuraavaksi merkityksellisimpänä osa-alueena näyttäytyy asuntotuotannon edistäminen. Vastaukset jakautuvat tässä teemassa varsin tasaisesti merkityksellisten (melko merkittävä 28 % ja erittäin merkittävä 5 %), neutraalien (33 %) ja vähämerkityksisten (vähän merkittävä 20 % ja eivät lainkaan 11 %) arvioiden välillä.

Selvästi vähäisimpänä yksityisten kaava-aloitteiden merkitys nähdään suojelu- ja virkistystavoitteiden edistämässä. Tässä osa-alueessa korostuvat eivät lainkaan merkittäviä (37 %) ja vähän merkittäviä (18 %) -vastaukset. Sen sijaan erittäin merkittäväksi aloitteiden rooli arvioidaan vain harvoin (8 %). Lisäksi yksikään vastaaja ei ole kokenut aloitteiden roolia erittäin merkittäväksi suojelu- ja virkistystavoitteiden edistämisen kannalta.

Tulokset osoittavat, että kunnat pitävät yksityisten kaava-aloitteiden merkitystä suurena ensisijaisesti elinkeinopolitiikan ja taloudellisen kehittämisen kannalta. Tämä painotus on yhdenmukainen raportin aiemman luvun 6 havaintojen kanssa, joiden mukaan maankäyttöpolitiikan keskeisenä tavoitteena pidetään kunnan elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistamista. Näin ollen yksityiset kaava-aloitteet vaikuttavat olevan keskeisiä kuntien elinvoiman vahvistamisessa juuri niiden elinkeinotoimintaa edistävän merkityksen kautta.

Kuva 49. Keskustan elinvoimaisuuden / asuntotuotannon edistämisessä?



Keskustan elinvoimaisuuden ja asuntotuotannon edistämisen arviot jakoutuivat kaikkien vastaajien kesken melko tasaisesti merkityksellisiin ja vähemmän merkityksellisiin. Tämän takia näitä kahta osa-aluetta on tarkasteltu erikseen **kuntakoon mukaan**. Tarkastelu selittää jakauman tasaisuutta, sillä alle 20 000 asukkaan kunnissa hyväksytyjen yksityisten kaava-aloitteiden merkitys koetaan näissä molemmissa osa-alueissa useammin neutraaliksi tai vähäiseksi. Sen sijaan 20 001–100 000 asukkaan kunnissa merkityksellisyyden arviot painottuvat selkeämmin erittäin tai melko merkittäviin arvioihin. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vastaukset jakautuvat kuitenkin melko laajasti eri vastausvaihtoehtojen välillä, mikä viittaa aloitteiden merkityksen tapauskohtaiseen ja vaihtelevaan luonteeseen suurissa kunnissa.

Kyselyn tarkentavissa avovastauksissa tuodaan esiin, että hyväksytyt yksityiset kaava-aloitteet liittyvät kunnissa hyvin erityyppisiin maankäyttöliisiin kysymyksiin kuntakoon ja paikallisen tilanteen mukaan. Alle 6000 asukkaan kunnista ei jätetty tähän kohtaan tarkentavia avovastauksia. Kuitenkin **haastatteluissa** eräs alle 6000 asukkaan kunnan asiantuntija kertoi, että yksityiset kaava-aloitteet ovat viime vuosina koskeneet lähinnä tuulivoimakaavoja. Näiden osalta huolenaiheeksi haastattelussa nousi niiden ohjaamisen haasteet ja kunnan vaikutusmahdollisuudet, koska taustalla on suuria ja ammattimaisia toimijoita. Toisaalta tuulivoimakaavojen nähtiin tuoneen kuntaan uutta aktiivisuutta.

Kuntakokoluokassa 6 000–10 000 yksityisten kaava-aloitteiden kerrotaan viime vuosina painottuneen erityisesti matkailupalveluihin ja loma-asumiseen. Kuntakokoluokassa 10 001–20 000 vastauksissa tuodaan esille, että yksityisen maanomistajan aloitteesta laadittuja asemakaavoja ei ole juuri ollut tai sitten ne ovat olleet pääosin pienimuotoisia. Tällaisetkin pienimuotoiset ja yksittäiseen yritystoimintaan liittyvät hankkeet on kuitenkin nähty paikallisesti merkittävinä. Lisäksi tuodaan esiin tarve kehittää maapolitiikkaa siten, että yksi-

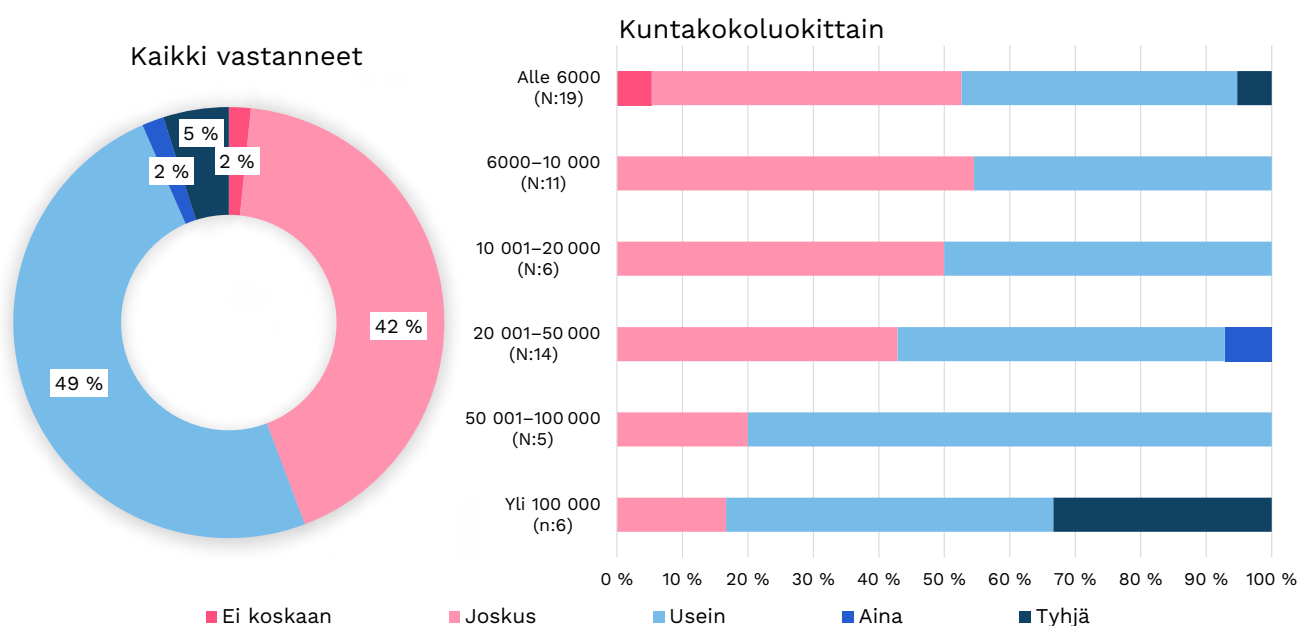
tyisten aloitteisiin perustuvat asemakaavan muutokset tai kokonaan uudet hankkeet, kuten esimerkiksi datakeskuksiin liittyvät hankkeet, olisivat jatkossa mahdollisia.

Keskisuurissa 20 001–50 000 asukkaan kunnissa avovastauksissa korostuu, että yksityiset kaava-aloitteet liittyvät käytännössä lähes aina asemakaavan muutoksiin, joiden tavoitteena on saada olemassa oleva kaava toimivammaksi ja edistää rakentamista sekä keskusta-alueiden kehittämistä. Vastauksissa mainitaan myös yksityisten aloitteiden kytkeytyminen energiantuotannon hankkeisiin sekä tilanteisiin, joissa yksityisillä maanomistajilla on tarve toteuttaa usein ranta-alueilla suurempia rakennushankkeita.

Kuntakokoluokassa 50 001–100 000 vastauksissa todetaan, ettei yksityisille maille lähtökohdaisesti kaavoiteta suojelu- tai virkistysalueita, mikä rajaa yksityisten aloitteiden merkitystä näissä teemoissa. Yli 100 000 asukkaan kunnissa avovastauksissa korostuu tapauskohtainen harkinta, sillä aloitteet arvioidaan hankekohtaisesti. Vastauksissa tuodaan myös esille, että aloitteiden nähdään usein edistävän ensisijaisesti yksittäisen maanomistajan etua. Lisäksi todetaan, että yksityisten kaava-aloitteiden merkityksellisyyttä on vaikea arvioida yleispätevästi. Aloitteet voivat joissain tapauksissa olla merkittäviä esimerkiksi keskustan kehittämisen näkökulmasta, kun taas toisissa tapauksissa niiden merkitys jää vähäiseksi. Aloitteiden rooli näyttäytyy siten tapauskohtaisena, eikä niiden roolista ole yhtä oikeaa tai yleisesti sovellettavaa tulkintaa.

Yksityisten kaava-aloitteiden suhde kunnan yleisiin ja strategiaan tavoitteisiin

Kuva 50. Arvioi, kuinka usein aloitteiden kohteena olevat hankkeet tukevat kuntanne maapolitiikan ja kaavoituksen yleisiä ja strategisia tavoitteita?



Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, *kuinka usein yksityisten kaava-aloitteiden kohteena olevat hankkeet tukevat kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen yleisiä ja strategisia tavoitteita*. **Kaikkien vastaajien** tasolla tarkasteltuna arviot jakautuvat varsin tasaisesti vaihtoehtojen ”joskus” ja ”usein” välillä. Noin puolet (49 %) vastaajista arvioi, että aloitteiden kohteena olevat hankkeet tukevat kunnan strategisia tavoitteita usein, ja hieman pienempi osuus (42 %) katsoo näin tapahtuvan joskus. Sen sijaan ääripäät, ”ei koskaan” ja ”aina”, ovat selvästi harvinaisempia (molemmat 2 % vastauksista).

Kuntakokoluokkien välinen vertailu syventää tarkastelua. Alle 50 000 asukkaan kunnissa arviot jakautuvat kuntaryhmien sisällä varsin tasaisesti ”joskus” ja ”usein” -vastausten välillä. Tämä koskee niin pieniä kuin keskisuuria kuntia, eikä selkeää painotusta kumpaankaan suuntaan muodostu. Tilanne kuitenkin muuttuu suuremmissa yli 50 000 asukkaan kunnissa, joiden kohdalla vastaukset painottuvat selkeämmin ”usein” -vaihtoehtoon.

Kokonaisuutena tuloksia voidaan tulkita siten, että yksityisten kaava-aloitteiden kyky tukea kunnan strategisia tavoitteita näyttäytyy pienissä ja keskisuurissa kunnissa enemmän kunta- ja tapauskohtaisena sekä kontekstiherkkänä asiana. Sen sijaan suurissa kunnissa aloitteet kytkeytyvät selkeästi poikkeuksetta osaksi kunnan yleisiä ja strategisia maankäytön tavoitteita. Tämä havainto on myös linjassa aiempien lukujen kanssa, joissa on noussut esiin kuntakoon vaikutus maankäytön strategisuuteen ja kaavoituksen kokonaisuohjaukseen. Toisin sanoen suuremmissa kunnissa ylipäättään toiminta on hyvin strategista ja ohjelmallista. Näin ollen, jotta aloitteet voivat menestyä, niitä saatetaan muokata niin kauan, että ne tukevat näitä linjauksia.

Kyselyn tarkentavissa avovastauksissa korostuu, että yksityisten kaava-aloitteiden yhteys kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen yleisiin ja strategisiin tavoitteisiin nähdään muodostuvan ennen kaikkea strategioiden, ohjelmien ja ennakkoharkinnan kautta. Alle 6000–10 000 asukkaan kunnista ei jätetty tarkentavia avovastauksia kyseiseen kysymykseen. Sen sijaan 10 001–20 000 asukkaan kuntien vastauksissa tulee esille, että maapoliittinen ohjelma rajaa ensimmäisen asemakaava laadinnan kunnan omistamalle raakamaalle. Asemakaavan muutostilanteissa hyödynnetään tapauskohtaista harkintaa ja sopimusmenettelyjä. Tämä käytäntö vaikuttaa myös yksityisten kaava-aloitteiden menestymisen mahdollisuuteen. Lisäksi todetaan, että yleiskaavamuutoksiin liittyvät yksityiset muutoshakemukset koskevat usein yksittäisiä kohteita. Näitä ei kuitenkaan ole lähdetty tekemään, koska niiden katsotaan vaativan laajempaa kaavallista tarkastelua.

Kooltaan 20 001–50 000 asukkaan kunnissa vastauksissa esiintyy ajatus siitä, että yksityisiä kaava-aloitteita edistetään silloin, kun ne ovat yleiskaavan ja maapoliittisen ohjelman mukaisia ja niille on selkeät perusteet. Samalla tuodaan esiin, että osa esityksistä ei täytä näitä edellytyksiä eikä niitä voida tällöin viedä eteenpäin. Lisäksi kerrotaan, että yksityisten kaavamuutoshakemuksia otetaan vastaan, mutta ne eivät käytännössä menesty, sillä maapolitiikka painottaa ensisijaisesti kunnan omia hankkeita.

Kooltaan 50 001–100 000 asukkaan kuntien avovastauksissa tuodaan esille näkemys siitä, että yksityisten aloitteet eivät lähtökohtaisesti ohjaa maankäyttöä kunnan strategisten

tavoitteiden mukaisesti, vaan perustuvat usein maanomistajien omiin taloudellisiin intresseihin. Samalla kuitenkin todetaan, että yksittäiset hankkeet voivat joissain tapauksissa tukea myös kaupungin strategisia tavoitteita. Yli 100 000 asukkaan kunnissa vastauksissa painottuu ennakkoneuvottelujen merkitys sekä se, että kaavoitusohjelmaan otetaan vain sellaisia yksityisiä hankkeita, joiden katsotaan tukevan kunnan tavoitteita.

Kokonaisuutena avovastaukset antavat ymmärtää, että yksityisten kaava-aloitteiden strateginen merkitys ei ole automaattinen, vaan se määräytyy strategisten linjausten mukaisuuden ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Niiden yhteensopivuutta on siis syytä arvioida systemaattisesti ja tapauskohtaisesti suhteessa voimassa olevaan maapolitiikkaan ja kaavoituksen kokonaisuuteen. Yksityisten kaava-aloitteiden suhde kunnan yleisiin ja strategiaan tavoitteisiin ei siis ole yksinkertainen ja itsestään selvä asia.

9.4 Yksityisen toimijan kaava-aloitteen hyvät piirteet (haastatteluista)

Haastatteluiden perusteella hyvän yksityisen kaava-aloitteen keskeiseksi piirteeksi nousee realistinen, looginen ja perusteltu kokonaisuus. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että aloitteen tekijä osoittaa ymmärtävänsä hankkeen toteuttamisedellytykset, konkreettiset vaikutukset sekä ylipäättään kaavoituksen sekä kaavamuutosten prosessin. Tämä vaatii aloitteen tekijältä esimerkiksi esiselvityksiä hankkeen toteuttamiskelpoisuudesta sekä kykyä kytkeä aloite kunnan strategiaan linjauksiin ja aikaisempiin päätöksiin. Keskeistä on, että aloitteessa tarkastellaan vaikutuksia laajemmin kuin pelkästään aloitteen kohteena olevankiinteistön kehittämisen näkökulmasta ottaen huomioon sekä fyysinen ympäristö että kunnan kehitystavoitteet.

Pelkkä oman hyödyn tavoittelu tai suppea kuvaus aloitteen sisällöstä näyttäytyvät haastatteluiden perusteella riittämättöminä. Tällaisina pidetään esimerkiksi hankkeita, jotka perustuvat yksinomaan purkamiseen ja tehokkaampaan rakentamiseen tai yksittäisten rakennuspaikkojen lisäämiseen ilman laajempaa perustelua. Hyvä aloite on myös esitystavaltaan selkeä ja ottaa kantaa keskeisiin kysymyksiin, kuten pysäköintiin, liikennejärjestelyihin ja muihin toteutuksellisiin reunaehtoihin sen sijaan, että ne jäisivät yksinomaan kunnan ratkaistaviksi.

Lisäksi haastateltavat korostavat ennakoivan vuoropuhelun merkitystä sekä kunnan strategisten linjausten huomioimista jo aloitteen valmisteluvaiheessa. Tämä edistää käsittelyn sujuvuutta ja vähentää riskiä siitä, ettei aloite etene. Käytännössä aloitteen tulee olla linjassa kunnan tavoitteiden kanssa, sillä niiden vastaiset esitykset eivät lähtökohtaisesti etene. Olennaista onkin, että aloite tuottaa hyötyä sekä kunnalle – esimerkiksi elinvoiman, taloudellisten vaikutusten tai alueen kehityksen kautta – että aloitteen tekijälle, jolloin kokonaisuus muodostaa molempia osapuolia hyödyttävän ratkaisun.

Suurissa kaupungeissa korostuvat lisäksi kestävästä kaupunkirakenteesta periaatteet, kuten olemassa olevan rakennuskannan hyödyntäminen, täydennysrakentaminen sekä ilmasto- ja ympäristövaikutusten huomioiminen osana aloitteiden arviointia.

”-- Se, joka laittaa tänne [kuntaan] sen [kaava-aloite] anomuksen, hänen on [hyvä olla] perehtynyt siihen asiaan itsekin ja ymmärtää tämän aloitteen merkitys ja on pikkuisen tehnyt esitutkintaa ... näistä mahdollisuuksista ... mennä läpi [kunnan käsittelyssä] -- sitten [toimijan tulee] perustella hyvin se [kaava] hanke ... [sillä] hyvä perustelu aina auttaa asiaa. --” (A2, alle 6000 as. kunta.)

”-- No siis unelmatilanteessahan ... olisi aika selkeästi [kuvattu aloitteessa] että mitä ... haluaa se yksityinen henkilö tehdä ja sitten että olisi vähän niin kun käyty lukemassa, että mitä se tarkoittaa, ... että aloitetaan kaavamuutosta tehdä tai ... pikkuisen hajua siitä [kaavaprosessista] eikä vaan semmoinen, että no eikö tää [aloitteen toteutuminen] nyt ole kuukaudessa tai kahdessa [valmis] ... ja vähän ... silleen pikkuisen perehdytty. -- [Hyvä jos] löytyy joku semmoinen hyvä yhteinen sävel [kunnan kanssa] siinä sitten, että mitä ollaan [aloitteen puitteissa] tekemässä. --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- [aloite] on ... kaupungin strategisten tavoitteiden mukainen ... vahvistaa kestävää kasvua ..., vahvistaa meidän kestävää kaupunkirakennetta, ottaa huomioon alueen ja lähiympäristön arvot ja sovittaa sen ... rakentamisen tai muutoksen siihen ympäristöön ja sen arvoihin. --” (F2, yli 100 000 as. kunta.)

9.5 Lukuun liittyvät avovastaukset kyselystä

6 000-10 000 AS.

Matkailupalveluita halutaan kaa-voittaa enemmän kuin katsotaan alueellisen kantokyvyn olevat. Matkailupalveluiden nopean kasvun myötä palvelurakenne on vääristynyt. Palveluita halutaan tukemaan paikallisten arkea, ei majoituskapasiteetin kasvuun yksistään.

10 001-20 000 AS.

Kysymys 47 [tukevatko aloitteet kunnan maapolitiikan ja kaavoituksen yleisiä ja strategisia tavoitteita]. Jos hakijat tietää, mitä haluaa ja se on realistista, se menee yleensä hyvin. Kun useimmat maanomistajat ovat mukana ja kaikki haluavat tehdä vähän eri asioita, se on aina hyvin vaikeaa. Loppujen lopuksi taloudelliset realiteetit ovat saattaneet vaikuttaa, ja silloin on käytetty turhaan paljon aikaa johonkin, mikä ei ehkä olisi ollut varsinainen prioriteetti, jos kunta olisi yrittänyt kehittää yhteiskunnallista rakennetta koko kunnan hyväksi.

Yksi tuulivoimahanke kaadettiin poliittisessa käsittelyssä kokonaan.

Yksityisten hankkeiden osalta yksityisen palkkaa kaavoittajan (kunnalla se pitää hyväksyttää) ja maksaa toki siihen liittyvät kustannukset. Kunta perii käsittelymaksun viranomais-työstään.

50 001-100 000 AS.

Yksityinen palkkaa itse kaavakonsultin tekemään kaavan omalle maalleen. Kaupunki ainoastaan hyväksyy konsultin (usein hanketta alustavissa neuvotteluissa; hyväksymme keskeiset kaava- ja arkkitehtitoimistot -- pelkkä ””mies-ja-mäcci”” ei riitä).

Kaupunki laatii kaavan. Yksityinen maanomistaja toimittaa havainne materiaalia ja testaa ratkaisuja. Yhdessä tehdään kokonaisuutta molempien tarpeisiin.

YLI 100 000 AS.

Kaavoitushakemuksia edeltää yleensä ennakkokeskustelu kaavoituksen kanssa ja hakemuksia käytetään ns. vuoronumeroina, joista priorisoidaan kaavatyöt. Hakemuksia harvoin viedään erikseen hyväksyttäväksi tai hylättäväksi.

Tähän asti kaavat on valmisteltu kaupungin tavoitteiden/strategian mukaisesti. Yksityisten valmistellessa kaavat voi tilanne olla toisen lainen ja muutostarpeet hyväksymisvaiheessa

Kaupunki ei varsinaisesti palkkaa konsultteja tekemään yksityisen maanomistajan kaavoja. Kaupunki voi jossain tapauksissa teettää konsulteilla jonkin kaavan osa-alueen suunnittelun varsinkin, jos se koskee liikennettä ja ympäristöä laajemmin. Nämä konsulttikustannukset voidaan periä maanomistajalta. Kaupunki tekee monia sellaisia kaavoja, joissa on sekä yksityistä että kaupungin maata ja kustannukset näistä jaetaan hyödyn mukaan tapauskohtaisesti. Yksityisen maanomistajien tavoitteita ei voida ottaa usein huomioon sellaisenaan. Kaavoitus harkitsee, mitä on mahdollista hyväksyä, kun kaavaa laaditaan, jotta kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu ja laajemmat kaupungit tavoitteet toteutuvat. Sisältö siis muuttuu usein suunnittelun edetessä, mutta ei usein poliittisessa käsittelyssä.

10 Johtopäätökset

10.1 Resurssit, osaaminen ja konsultit

Kuva 51. Maankäyttöpolitiikan tehtäväkohtaiset htv:t

Asukasluku	Kaavoituksen johtotehtävät htv		Kaavasuunnittelu htv		Kaavoituksen suunnitteluavustajat htv	
	Keskiarvo	Vaihteluväli	Keskiarvo	Vaihteluväli	Keskiarvo	Vaihteluväli
Alle 6000	➤ 0,2	(0,05-0,75)	➤ 0,3	(0,05-0,75)	➤ 0,2	(0,05-0,75)
6000 - 10 000	➤ 0,9	(0,1-5)	➤ 0,8	(0,05-2)	➤ 0,7	(0,05-1)
10 001 - 20 000	➤ 0,7	(0,1-1)	➤ 1,4	(0,5-5)	➤ 0,8	(0,05-1)
20 001 - 50 000	➤ 1	(0,5-2)	➤ --	(1-yli 10)	➤ 1,4	(0,05-5)
50 001 - 100 000	➤ 1,5	(1-5)	➤ --	(2-yli 10)	➤ 2,9	(1-5)
Yli 100 000	➤ --	(2-yli 10)	➤ --	(yli 10)	➤ --	(2-yli 10)
Asukasluku	Maanhankinta htv		Maankäyttösopimukset htv		Tontinluovutus htv	
	Keskiarvo	Vaihteluväli	Keskiarvo	Vaihteluväli	Keskiarvo	Vaihteluväli
Alle 6000	➤ 0,1	(0,05-0,4)	➤ 0,1	(0,05-0,4)	➤ 0,1	(0,05-0,4)
6000 - 10 000	➤ 0,5	(0,05-2)	➤ 0,5	(0,05-2)	➤ 0,3	(0,05-0,75)
10 001 - 20 000	➤ 1	(0,1-5)	➤ 0,9	(0,05-5)	➤ 1	(0,05-5)
20 001 - 50 000	➤ 1	(0,1-5)	➤ 1,1	(0,1-5)	➤ 1,4	(0,1-5)
50 001 - 100 000	➤ 0,9	(0,1-2)	➤ 0,8	(0,1-1)	➤ 2,5	(1,5-5)
Yli 100 000	➤ --	(1-yli 10)	➤ --	(1-yli 10)	➤ --	(2-yli 10)

Kuvan 51 taulukossa on kuntakokoluokittain esitettynä maankäyttöpolitiikan tehtäväkohtaiset henkilötyövuodet. Kunkin tehtäväluokan ensimmäisessä sarakkeessa luku kuvaa henkilötyövuosien (htv) keskiarvoa, joka on laskettu vastausten prosenttijakaumista painotettuna keskiarvona käyttäen kyselyssä vastattujen htv-luokkien keskipisteitä. Luvut on esitetty selkeyden vuoksi pyöristettyinä yhteen desimaaliin. Toisessa sarakkeessa on suluisia ilmoitettu vastausten vaihteluväli. Niissä vaihteluväleissä, joissa arvot ylittävät 10 htv:tä, on esitetty ainoastaan vaihteluväli, koska keskipisteen määrittäminen ei näiden osalta olisi luotettava.

Resurssit ja osaaminen

Luvun 2 perusteella noin 10 000 asukkaan ja sitä pienemmissä kunnissa kaavoitus ja maapolitiikka toimivat usein kevyellä rakenteella, niin että käytettäessä on hädin tuskin yhden henkilötyövuoden panos. Tämä tarkoittaa, että maankäyttöpolitiikkaa tehdään usein muun työn ohella, mikä lisää konsulttien merkitystä. Konsultit hoitavat näissä kunnissa käytännössä suurimman osan kaavoitukseen liittyvistä tehtävistä. Sen sijaan suuremmissa kunnissa konsulttien rooli on enemmän kaavaprosessia tukeva ja harkitusti rajattu, sisältäen muun muassa selvitysten tuottamista.

Kunnissa kaavoituksen nykyiset henkilöresurssit riittävät pääosin toiminnan ylläpitämiseen, mutta tulevaisuus on epävarma henkilöstön saatavuuden ja vaihtuvuuden vuoksi. Henkilöstöriskien luonne vaihtelee myös kuntakoon mukaan. Pienissä kunnissa yhden avainhenkilön poistuminen voi merkitä laajan kokonaisosaamisen menetystä, kun taas suurissa kunnissa riskinä on syväosaamisen kapea-alaisuus, jonka korvaaminen voi olla vaikeaa.

Luvussa 3.2 käsitellään kuntarajat ylittävää viranomaisyhteistyötä. Tämä yhteistyö näyttää olevan tällä hetkellä vähäistä. Yhtenä syynä voidaan nähdä kuntien yhteisen aluearkkitehtitoiminnan hiipuminen valtion tuen päättymisen (2015) myötä. Tämän tilalle on syntynyt kevyempää kuntien välillä tapahtuvaa tarpeen vaatiessa annettavaa epämuodollista vertaistukea sekä lisääntyntä yksityisten konsulttien käyttöä. Valtion tuen päättymisen on merkinnyt myös sitä, ettei enää ole organisoitua valtakunnallista aluearkkitehtien välistä yhteistoimintaa eikä valtakunnallisia kuntalakia täydentäviä ohjeita kaavoitustoiminnan järjestämiseksi kuntien yhteistyönä.

Konsultit

Luvun 4 perusteella kuntien kaavoituksen konsulttihankinnat heijastavat ensisijaisesti kuntien erilaisia resurssi- ja organisaatiolähtökohtia. Hankekohtaiset kilpailutukset ovat yleisempiä pienemmissä kunnissa, kun taas puitesopimukset suuremmissa kunnissa. Hankintamenettelyt näyttäytyvätkin vaihtoehtoisina, toimintaympäristöön mukautuvina keinoina saavuttaa samat tavoitteet, eli kustannusten hallinta, osaamisen varmistaminen ja kaavaprosessin sujuvuus. Hankintatapojen erot eivät siten viittaa tietyn hankintatavan paremmuuteen, vaan kontekstisidonnaisiin ratkaisuihin.

Lisäksi selvityksen perusteella konsulttien käyttö kaavoituksessa edellyttää kunnalta aina merkittävää ohjausta ja sisällöllistä osallistumista koko prosessin ajan. Konsultti toimii ensisijaisesti toteuttajana, kun taas suunnittelun keskeiset linjaukset, tavoitteet ja hyväksyttävyyt määrittyvät kunnassa. Tämä tuo esiin kaavamonopolin merkityksen suunnitteluvastuun ulkoistamisen rajoittajana sekä kaavoituksen tiiviin kytkennän kunnan itsehallintoon.

Paikalliset olosuhteet taustatekijöinä resurssien ja osaamisen vaihtelussa

Kyselyn tulokset antavat ymmärtää, että kuntakoon kasvaessa myös kaavoitus vaatii yhä suurempia resursseja niin johtamisen kuin avustavien tehtävien osalta. Tämä näyttäisi olevan seurausta siitä, että kunnan kasvaessa kaavoitustarpeet saattavat lisääntyä, prosessit monimutkaistua ja sidosryhmäyhteistyön määrä moninkertaistua. Näin ollen kaavoituksen työnjaon on myös muututtava systemaattisemmaksi ja entistä moniammatillisemmaksi. Toisin sanoen mitä suurempi kunta on, sitä selvemmin kaavoitus näyttäytyy omana organisoituna kokonaisuutenaan, joka edellyttää strategisempaa organisointia, toteutusta ja johtamista.

Toisaalta aineiston perusteella näyttää myös siltä, että kunnan asukasluku ei yksin määritä kaavoitustarvetta tai kaavoitukseen vaadittavia resursseja. Kunnan koosta riippumattomat hankkeet – kuten tuulivoimalat, datakeskukset, matkailukeskukset, kaivos Hankkeet ja niin

edelleen – voivat kasvattaa kaavoitustarpeita huomattavasti ja edellyttää laajaa, jopa kunta-rajat ylittävää maankäytön suunnittelua sekä monialaista sidosryhmyhteistyötä. Tämä taas voi haastaa erityisesti pienten kuntien kaavoitusresursseja.

Samankaltainen ilmiö näkyy aineiston perusteella myös maapolitiikassa, sillä siihen käytettyä työmäärää eivät määritä pelkästään kunnan asukasluku tai väestönkehitys. Useissa kunnissa toiminnan volyymi, markkinatilanne, sopimusten määrä, kunnan toimintakulttuuri ja maaomaisuuden rakenne vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka suuri työpanos maapolitiikkaan tarvitaan. Tämä osaltaan selittää sen, miksi maapolitiikassa kuntakokoluokkien sisällä ja välillä esiintyy poikkeavuuksia, joissa resurssit voivat näyttäytyä yllättävän suurilta tai pieniltä.

Aineiston pohjalta voidaan lisäksi todeta, että kuntakoosta riippumatta maankäyttöpolitiikan toimintavarmuuden kannalta keskeistä on, onko tarvittavaa osaamista ylipäätään riittävästi ja miten se on organisaation sisällä jakautunut. Kuntien väliset erot kaavoitusosaamisessa ja resurssien riittävyydessä näyttävätkin liittyvän erityisesti siihen, missä määrin kunnat voivat tukeutua omaan asiantuntemukseensa sekä siihen, miten hyvin osaamista pystytään ylläpitämään ja priorisoimaan. Lisäksi organisaation kyky reagoida joustavasti toimintaympäristön – toisinaan yllättäviinkin – muutoksiin on olennainen osa toimintavarmuutta.

Kyseisten tekijöiden yhteisvaikutus selittää sen, miksi kunnan asukasmäärän lisäksi paikalliset olosuhteet, toimintaympäristön dynamiikka ja sen muutokset vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisia resursseja ja osaamista maankäyttöpolitiikka edellyttää.

10.2 Valta, tavoitteet ja ohjelmallisuus

Valta

Maankäyttöpolitiikan vallankäyttöä käsitellään luvussa 5. Tämä valta jakautuu kunnan sisäisten toimijoiden, mutta myös useiden ulkoisten toimijoiden kesken. Kunnan toimintaa täydentävät ja osin ohjaavat aluehallinnon toimijat (ELY-keskukset, maakunnan liitot ja Väylävirasto) sekä paikalliset maanomistajat ja yritykset, joilla on keskeinen rooli kaavoituksen käynnistymisessä ja sisällöllisessä muotoutumisessa. Analyysin perusteella ELY-keskukset ja maanomistajat korostuvat selvästi vaikutusvaltaisimpina toimijoina, kun taas Väyläviraston, maakunnan liittojen ja yritysten rooli jää tätä pienemmäksi.

Kuntalaisten rooli näyttäytyy puolestaan kokonaisuutena tarkastellen passiivisena, mutta voi toisinaan aktivoitua paikallisesti tietyissä hankkeissa. Toisaalta heidän näkemyksillään ja hyväksynnällään on keskeinen merkitys maankäytön legitimitetin kannalta. Tämä epäsuhta asettaa haasteita osallisuuden toteutumiselle tuoden myös hyvin esiin yleisen edun puna-rointiin liittyviä vaikeuksia.

Valta jakautuu kunnan sisäisten toimijoiden kesken varsin tasaisesti, mikä viittaa suhteellisen yhtenäiseen hierarkia-asetelmaan kuntakentällä. Sen sijaan ulkoisten toimijoiden kesken vaikutusvallassa on havaittavissa selvästi enemmän vaihtelua. Kokonaisuutena

tarkasteltuna tulokset viittaavat siihen, että kunnan ulkopuolinen vaikutusvalta maankäyttöpolitiikassa rakentuu kahdelle toisiaan täydentävälle tasolle. Nämä ovat alueellinen taso pitäen sisällään ELY-keskukset, Väyläviraston ja maakunnan liitot, sekä paikallinen taso, jossa keskeisiä toimijoita ovat maanomistajat ja yritykset.

Erityisesti ELY-keskusten rooli näyttäytyy vahvana viranomaisvaikutuksena. Niiden toiminta painottuu edistävään ja valvovaan rooliin, mikä voi toisaalta tukea pienten kuntien toimintaa osaamisen kautta, mutta suurissa kunnissa lausunto- ja neuvottelumenettelyiden sekä muutoksenhaku-uhan myötä hidastaa prosessien etenemistä. Tämä kaksijakoisuus – tukeva mutta samalla mahdollisesti viivästyttävä vaikutus – näyttääkin korostavan kuntien koke-musta ELY-keskusten vaikutusvallasta maankäyttöpolitiikan kokonaisuudessa.

Vaikutusvallasta esiin nousevia kysymyksiä

Selvityksen aineisto nostaa esiin muutamia kysymyksiä siitä, miten vaikutusvalta kunnan maankäyttöpolitiikassa lopulta rakentuu. Ensinnäkin aineisto antaa aihetta pohtia, heikentävätkö suurten kuntien vahvempi oma kapasiteetti ja laajempi valtakunnallinen vaikutusvalta kokemusta maakunnanliiton suhteellisesta merkityksestä. Kun suuret kunnat määrittävät maankäytön suuntia vahvasti itse herää kysymys, mikä rooli alueelliselle ohjaukselle jää?

Toiseksi kuntalaisten vaikutusvallan vähäisyys nostaa esiin epäilyksiä osallistumisen todellisesta vaikuttavuudesta. Vaikka osallistamismenetelmät ovat kehittyneet, aineiston perusteella osallistuminen jää usein muodolliseksi. Näin ollen herää kysymys siitä, näkyykö kuntalaisten osallistuminen todellisuudessa maankäyttöpolitiikan ratkaisuisissa vai jääkö se symboliseksi – ja mitä tämä merkitsee päätösten hyväksyttävyydelle ja legitimitetille?

Kolmanneksi yksityisten toimijoiden – kuten maanomistajien ja yritysten – vaikutusvallan merkitys nostaa esiin pohdinnan siitä, kenen ehdoilla maankäyttöpolitiikka lopulta toimii. Kun maankäyttöpolitiikka näyttäytyy neuvottelupainotteisena prosessina, herää kysymys missä kulkee raja kunnan oman päätösvallan ja markkinaehtoisten toimijoiden vaikutusval-lan välillä?

Ymmärrys maankäyttöpolitiikan moninaisesta toimijakentästä

Luku 5 kuvaa kokonaisuutena maankäyttöpolitiikan vaikutusvaltaa ja erilaisia intressejä, tuoden hyvin esiin maankäyttöpolitiikan neuvotteluluonteen. Intressien tasapainottelu kunnan strategisten ja taloudellisten tavoitteiden, yleisen edun sekä yksityisten toimijoiden tavoitteiden välillä näyttäytyy aineiston perusteella ennen kaikkea tapauskohtaisena ja dynaamisena prosessina. Päätökset eivät synny yksinomaan hallinnollisen ohjauksen kautta, vaan vuorovaikutuksessa, jossa kunta kohtaa erilaisten toimijoiden intressit, resurssit ja tavoitteet.

Tasapainottelu ei näin ollen ole mekaaninen tai ennalta ratkaistavissa oleva tehtävä, vaan jatkuva prosessi, jossa ristiriidat, neuvottelut ja tulkinnat ovat keskiössä. Tämä edellyttää neuvotteluja toimijoiden kanssa, joiden asemat ja vaikutusmahdollisuudet voivat poiketa

huomattavasti toisistaan. Erot eivät kuitenkaan liity ainoastaan toimijoiden resursseihin tai muodollisiin asemiin, vaan myös siihen, miten kunta suhtautuu kuhunkin toimijaan – nähdäänkö heidät strategisina kumppaneina, välttämättöminä neuvottelukumppaneina vai yksittäisinä intressitahoina.

Tässä moninaisessa toimijaympäristössä maankäytön suunnittelijoiden rooli korostuu. Heidän tehtävänä on jatkuva kompromissien etsiminen ja erilaisten intressien punninta sekä toisistaan poikkeavien yleisen edun tulkintojen yhteensovittaminen. Joissakin tilanteissa kunta voi kokea myönnytykset yksittäisille toimijoille välttämättömiksi tavoitellun lopputuloksen saavuttamiseksi, vaikka hyödyt jakautuisivatkin epätasaisesti eri osapuolten välillä.

Kokonaisuutena intressien tasapainottelu näyttäytyy aineiston perusteella pysyvänä, mutta ajoittain vaikeasti hallittavana osana maankäyttöpolitiikkaa. Vaikutusvalta puolestaan hahmottuu neuvottelu- ja valtasuhteiden sekä toimintaympäristön muokkaamana kokonaisuutena, jossa yksittäisten toimijoiden ajoittaiset hyödyt ovat perusteltavissa ja kytkettävissä laajempaan kokonaisuuteen eivätkä ne jää itseisarvoiksi. Tämä puolestaan korostaa avoimen tiedonjaon ja vuorovaikutuksen keskeistä merkitystä maankäyttöpolitiikan prosesseissa.

Tavoitteet

Luvussa 6 tuodaan esille, kuinka maankäyttöpolitiikan keskeisinä tavoitealueina painottuvat talous- ja elinvoimanäkökulmat sekä yhdyskuntarakenteen strateginen kehittäminen. Sen sijaan ihmislähtöiset näkökulmat – kuten kuntalaisten tarpeiden huomioiminen, maanomistajien intressit sekä asumisen sosiaalinen ja alueellinen tasa-arvo – jäävät vähemmälle painoarvolle. Tämä asetelma saattaa heijastaa laajempaa yhteiskunnallista talouspainotteista ajattelutapaa, jossa maankäyttöpolitiikkaa tarkastellaan ensisijaisesti strategis-taloudellisenä välineenä, jonka keskeisenä tarkoituksena on edistää kunnan elinvoimaa sekä tukea taloudellista kehitystä ja kasvua.

Lisäksi aineiston perusteella voidaan todeta, että luottamushenkilöiden ja asiantuntijoiden näkemykset maankäyttöpolitiikan tavoitteista ovat yleiskuvallisesti samansuuntaisia, mutta niiden toteuttamiseen liittyy merkittäviä tapauskohtaisia jännitteitä. Eroja ei selitä ensisijaisesti kuntakoko vaan tapauskohtaiset tekijät, poliittisen päätöksenteon luonne, luottamushenkilöiden ajoittain kapeat näkemykset ja kokemus sekä asiantuntijaviestinnässä onnistuminen. Kokonaisuudessaan maankäyttöpolitiikan tavoitteellisuus näyttää vaativan jatkuvaa neuvottelua strategisten pitkän aikavälin tavoitteiden ja lyhyen aikavälin poliittisten paineiden välillä.

Ohjelmallisuus

Luku 7 antaa ymmärtää, että kuntakoko heijastuu maankäytön suunnittelun ohjelmallisuuteen ja toimintalogiikkaan. Suurissa kunnissa maankäyttöpolitiikka perustuu tyypillisesti suunnitelmallisiin prosesseihin ja ennakoiwaan ohjelmatyöhön. Pienissä kunnissa taas toimintatapana korostuu sinnittely ja reagointi, joka juontuu osin resurssien niukkuudesta ja

maankäyttöpolitiikan vähäisestä toiminnan volyymista.

Selvityksen perusteella **tontinluovutusperiaatteet ja maapoliittinen ohjelma** vaikuttavat pienten kuntien kohdalla osin tarpeettomilta vähäisen maankäyttövolyymin vuoksi. Näiden lainsäädännöllinen pakollisuus lisäisi pienten kuntien hallinnollista kuormitusta, mutta toisaalta ne saattaisivat ohjata tarkastelemaan maapolitiikkaa nykyistä strategisemmin.

Selvityksen perusteella **elinvoima- tai elinkeinopoliittisten ohjelmien** roolia maankäyttöpö-
litiikan tukena ei ole kunnissa laajasti tunnistettu, varsinkaan suurissa kunnissa. Tulokset viittaavatkin siihen, että pienissä kunnissa ohjelmallisuus on keskeistä elinvoiman kehittä-
misessä. Sen sijaan suurissa kunnissa elinvoimapolitiikka saattaa olla ennemminkin integ-
roitunut osaksi muuta strategista ohjausta ilman erillistä ohjelmaa. Tästä huolimatta myös
suurissa kaupungeissa on teemoja, kuten keskustojen elinvoiman ylläpito, joissa erillinen
ohjelmallinen tarkastelu voisi tukea tavoitteellista kehittämistä.

Ohjelmien ja suunnitelmien toteuttamisen arviointi on kunnissa pääosin integroitunut
osaksi olemassa olevia raportointirakenteita, eikä sitä yleensä toteuteta erillisenä maan-
käyttöpö-
litiikkaan kohdistuvana prosessina. Käytännöt vaihtelevat kuitenkin kuntien välillä.
Erityisesti suurissa kunnissa arviointi näyttäytyy systemaattisena, mittareihin perustuvana ja
kiinteästi johtamiseen kytkeytyvänä toimintana.

Muuttuva lainsäädäntö ja jatkuvat muutospaineet **haastavat kuntien pitkäjänteistä ja
ohjelmallista maankäyttöpö-
litiikkaa**. Taustalla vaikuttanee muun muassa maanomistajien
painoarvon vahvistuminen yhteiskunnassa. Lisäksi lainsäädännön muutokset ovat jo heiken-
täneet ja voivat jatkossa entisestään heikentää yhdyskunta- ja kaavatalouden kannattavuus-
den edellytyksiä maanhankinnan vaikeutuessa, yksityisen edun korostuessa ja suunnittelun
ensisijaisuuden periaatteen heiketessä.

10.3 Muutoksessa oleva lainsäädäntö ja yksityiset kaava-aloitteet

Alueidenkäyttö- ja rakentamislain vaikutuksista

Alueidenkäyttölain osalta luvussa 8 tarkastellut pykälät herättävät kysymyksen maankäyt-
töpolitiikan toimivallan osittaisesta siirtymisestä pois kunnista joko suoraan lainsäädännön
ja valtionhallinnon ohjauskeinojen kautta tai epäsuorasti yksityisten maanomistajien
korostuneiden taloudellisten intressien ja vaikutusmahdollisuuksien myötä. Erityisesti esiin
noussut havainto, jonka mukaan useissa kunnissa uuden alueidenkäyttölain arvioidaan
muuttavan yksityisten toimijoiden aloitteiden ja yhteistyöpyyntöjen käsittelyä nykyistä ras-
kaammaksi, nostaa esiin useita mahdollisia riskejä.

Yhtenä riskinä voidaan nähdä se, että lainsäädännön muutosten myötä kunnan kaavoitus- ja
suunnitteluresursseja kohdistuisi entistä enemmän yksittäisten aloitteiden ja yhteistyöpyyn-
töjen käsittelyyn ja siten yksityisen edun ja intressien edistämiseen sekä kokonaisvaltaisen
maankäytön suunnittelun ja strategisuuden heikkenemiseen. Herää myös kysymys siitä,

miten nykyisin epävirallisiin ennakkokeskusteluihin olennaisesti perustuva prosessi toimii tilanteessa, jossa aloitteille asetetaan tiukempia käsittelyaikoja ja velvoite toimitelinkäsittelyyn.

Tällainen kehitys voi johtaa siihen, että aloitteita ohjautuu aiempaa suuremmin toimitelinten päätettäväksi ilman laajempaa molempia osapuolia palvelevaa epävirallista ennakko-neuvottelua. Näin ollen todennäköisyys kielteisistä päätöksistä voi kasvaa, mikäli aloitteita ei ehditä kehittämään riittävästi yhteistyössä kunnan kanssa ennen päätöksentekoa. Samalla on mahdollista, että toimitelinkäsittely vaikeuttaa suurten kuntien nykyisiä toimintatapoja. Esimerkiksi aloitteiden käsittely yksitellen toimitelimessä määrääjän puitteissa voi estää aloitteiden joustavaa kokoamista ja liittämistä osaksi kaavoitusohjelmaa. Aloitteiden yhdistäminen yhdeksi kaavahankkeeksi voi myös vaikeutua.

Lisäksi luvussa 9 kävi ilmi, että poliittisen käsittelyn seurauksena käynnistettävien aloitteisiin perustuvien kaavojen tavoitteet muuttuvat lähes poikkeuksetta ainakin jonkin verran alkuperäisistä tavoitteista. Tämä konkretisoi hyvin sitä, että poliittinen käsittely todella vaikuttaa kaava-aloitteiden pohjalta käynnistettävien kaavojen lopullisiin tavoitteisiin, mikä vähentää maanomistajan vaikutusmahdollisuuksia. Näin ollen uuteen alueidenkäyttölakiin ehdotettu menettely, jossa yksityisten maanomistajien kaava-aloitteet tulisivat järjestelmällisesti toimitelinkäsittelyyn, saattaisi merkitä sitä, että aloitteiden seurauksena käynnistyvien kaavojen tavoitteet entistä useammin muuttuisivat alkuperäisen aloitteen tavoitteista.

Rakentamislaisissa on sääntelyä, jonka voidaan aineiston perusteella tulkita rajoittavan kuntien mahdollisuuksia ohjata rakentamista ja alueidenkäyttöä omien tavoitteidensa mukaisesti. Vaikka rakentamislaki ei kohdistu kaavoitukseen samalla tavoin kuin alueidenkäyttölaki, sen pykälät vaikuttavat kaavoituksen ohjausvaikutukseen. Tällaisia ovat erityisesti rakentamisen lupamenettelyihin, sijoittamisen edellytyksiin ja kaavakykentöihin liittyvät pykälät, jotka heikentävät kaavoituksen huomioon ottamista rakentamislupamenettelyssä ja siten kaavallisten tavoitteiden toteutumista oikeusharkintaisessa lupamenettelyssä.

Kaiken kaikkiaan, vaikka aineiston pohjalta yksittäisissä pykälissä tunnistetaan joustavoittavia elementtejä, tarkasteltujen sääntelykokonaisuuksien yhteisvaikutus näyttäytyy kunnallista liikkumavaraa kaventavana ja siten itsehallinnollista maankäyttöpolitiikkaa heikentävänä.

”-- koen että ... vaikka yrittäisi sillä [uudella] lailla ... perustella silleen järkevästi ... päätöksiä, että miksi ... on jotain tehty ... niin sitten ... tulee [vastapuolelta vastaus] että no ei ... eihän se nyt näin ole ... niin sitten olen ... oikein yllättänyt, että miten se nyt voi olla näin hankalaa [tulkita lakia], ... että kun jotain sanoo niin sitten tällainen todella vahva vastareaktio [erilainen tulkinta] siitä [laista] sitten. --” (D1, 20 001–50 000 as. kunta.)

”-- Ainahan siinä [lainsäädäntötyössä] ... näkyy, että kuka on niin kun vallassa [Suomen hallituksessa] että ... mihin suuntaan tavallaan politiikka ... viedään ja sekin on ... ihan ymmärrettävää ... mutta sitten ... ne käytännön haasteet on ... täällä niin kun [kunta] kentällä että ... joku rakentamislupa asiakin voi olla semmoinen, että siinä täytyy paljon tehdä jotain taustaselvityksiä ja kuulla viranomaisia ja kaikkea ... [niin] sitten [kun] on joku mahdottoman tiukka aikataulu määrite [laissa]

mitä ei pysty käytännössä täyttämään millään, niin sitten pitää miettiä ... miten sen kanssa oikein eletään --” (D3, 20 001–50 000 as. kunta.)

”Kaikki ympäristöministeriölle ja valtioneuvostolle annetut vaikutusmahdollisuudet ovat vastoin kunnallista itsemääräämisoikeutta ja yleensä sellaisten perusteella tehtävät ratkaisut eivät huomioi asioiden todellista tilaa. --” (Kyselyn avovastaus, alle 6000 as. kunta.)

”Edellä olevat [kyselyssä kysytyt] pykälät ovat pääsääntöisesti huonosti valmisteltuja ja lisäävät hallinnollista taakkaa. Lainsäädäntö ei myöskään tue kunnallista maankäytönsuunnittelua ja tuo velvoitteita kunnille esim. maankuntakaavan suojelumääräyksen kautta. Lainsäädäntö puuttuu myös kunnalliseen itsehallintoon.” (Kyselyn avovastaus, yli 100 000 as. kunta.)

Kaava-aloitteet ja yhteistyömenettely

Luvussa 9.1 todetaan, että yksityisten aloitteiden käsittely on vaiheittainen ja vuorovaikutteinen prosessi, ei pelkkä kunnan kyllä–ei-päätös. Se sisältää alustavia neuvotteluja, jatkuvaa vuoropuhelua aloitteen kehittämisestä sekä päätöksentekoa ohjaavien rakenteiden määrittelyä (kuten toimivalta, kaavoitusohjelmaan liittäminen). Yhteistyömenettely maanomistajan kanssa edellyttää lisäksi sopimusmenettelyitä sekä kunnan ja maanomistajan työnjaon suunnittelua. Keskeisenä havaintona todetaan, että aloitteen ja yhteistyön toteutuminen edellyttää aina kunnan kaavoitusresursseja, oli sitten kyse konsulttityön ohjauksesta, kaavan laadinnasta kunnan omana työnä tai toimielinkäsittelyn valmistelusta.

Lisäksi tulosten mukaan kaava-aloitteiden käsittelykäytännöt vaihtelevat kunnittain. Joissakin kunnissa päätös yksityisten toimijoiden kaava-aloitteiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä tehdään toimielimessä, kun taas toisissa kunnissa päätösvastuu on viranhaltijalla. Aineiston perusteella näyttää siltä, että päätös voi käytännössä jäädä myös epämuodolliseksi ns. hiljaiseksi hyväksynnäksi tai hylkäämiseksi, jolloin ei tehdä varsinaista hallintopäätöstä. Mikäli muodollista hallintopäätöstä ei tehdä, on tärkeää varmistaa, että aloitteen laatija saa muulla tavoin tiedon asian käsittelystä.

Luvussa 9.1 käy myös ilmi, että 20 001–50 000 asukkaan kunnissa kaava-aloitteiden hyväksymisaste on keskimäärin muita kuntakokoluokkia matalampi ja suhtautuminen yksityisten toimijoiden kaava-aloitteisiin näyttäytyy muita kuntia varauksellisempana. Havaintojen perusteella osa aloitteista jää etenemättä päätöksentekoon. Tämä voi liittyä aloitteiden keskeneräisyyteen, puutteelliseen valmisteluun tai siihen, ettei aloitteen taustalla ole ammattimaista hanketoimijaa tai selkeästi toteuttamiskelpoista hankeideaa. Toisaalta aloitteiden raukeamiseen voi vaikuttaa myös aloitteen tekijän intressien hiipuminen. Joissakin tapauksissa saatetaan myös kokeilla, onko aloitteilla etenemismahdollisuuksia, vaikka ne olisivat vielä keskeneräisiä.

10.4 Itsehallinto

Maankäyttöpolitiikka on yksi kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ilmenemismuodoista, erityisesti kunnille kuuluvan kaavamopolin kautta. Sen merkitys paikallisen kehityksen

ohjaamisen välineenä on merkittävä, sillä kaavoituksen keinoin kunnat määrittävät pitkälti alueensa yhdyskuntarakennetta, elinvoimaa ja kestävyyttä.

Samanaikaisesti tätä itsehallinnollista perustaa kuitenkin haastavat useat päällekkäiset ja osin toisiaan vahvistavat kehityskulut. Esimerkiksi raportissa tarkasteltujen sääntelykokonaisuuksien yhteisvaikutus näyttäytyy kunnallista liikkumavaraa kaventavana ja siten itsehallinnollista maankäyttöpolitiikkaa asteittain heikentävänä. Lisäksi erityisesti pienissä kunnissa resurssi- ja osaamisvajeet voivat vaikuttaa kunnan kykyyn käyttää julkista valtaa, mikä lisää riskejä päätöksenteon laadulle ja johdonmukaisuudelle maankäytön kysymyksissä.

Maankäyttöpolitiikan toteutuksessa yleisen edun tasapainoa koetellaan yhä enemmän. Kuntatalouden kiristyminen voi ohjata päätöksentekoa lyhyen aikavälin taloudellisten hyötyjen suuntaan, mikä saattaa olla ristiriidassa laajemman yleisen edun kanssa. Samalla lainsäädännön muutokset sekä yksityisten toimijoiden vahvistuva rooli muokkaavat toimintaympäristöä. Tämä kehitys osaltaan vaikuttaa kuntien maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden hallintaan ja siten tosiasialliseen liikkumavaraan.

Huomionarvoista on myös kuntalaisten rooli ja osallistamisen merkitys. Vaikka osallistamisen keinoja on kehitetty, niiden hyödyntäminen on ollut osin muodollista. Kuntalaisten rooli näyttäytyy puolestaan yleisellä tasolla passiivisena, mutta toisinaan aktivoituen erityisesti yksittäisten usein lähiympäristöä koskevien kysymysten kohdalla. Tämä passiivisuus voi heikentää maankäyttöpolitiikan demokraattista legitimitettiä, erityisesti tilanteessa, jossa samanaikaisesti uusi lainsäädäntö paikoitellen vahvistaa yksityisten toimijoiden painoarvoa yhdyskuntakehittämisessä.

Kokonaisuutena tarkastellen maankäyttöpolitiikka säilyy edelleen kunnallisen itsehallinnon ytimessä, mutta sen käytännön toteutusta haastavat yhä tiiviimmin toimintaympäristön muutoksiin sidoksissa olevat tekijät kuten muuttuva sääntely sekä tasapainoilu yleisen edun ja yksityisten intressien välillä. Nämä asettavatkin kunnille uusia vaatimuksia niin osaamisen, resursoinnin kuin demokratian toteutumisenkin näkökulmista.

11 Suositukset ja jatko

11.1 Maankäyttöpolitiikan ydin

Mistä muodostuu maankäyttöpolitiikan ydin, josta tulisi tulevaisuudessa pitää kiinni kaikissa kunnissa?

Maankäyttöpolitiikan ydin muodostuu kunnan pitkän aikavälin tavoitteista ja periaatteista, joilla ohjataan kunnan alueiden käytön kehittämistä ja maapolitiikkaa. Maankäyttöpolitiikalla vaikutetaan ratkaisevasti kunnan elinvoimaan, minkä vuoksi on tärkeää, että jokaisella kunnalla on selkeä ja jaettu käsitys alueensa kehittämisen suunnasta. Tämä edellyttää, että maankäyttöpolitiikan ydin kytketään vahvasti kuntastrategiaan siten, että se konkretisoituu johdonmukaisina linjauksina ohjaten kunnan pitkän aikavälin kehittämistä.

11.2 Pitkäjänteisen maankäyttöpolitiikan edellytykset

Mitkä ovat pitkäjänteisen maankäyttöpolitiikan edellytykset?

Pitkäjänteisyyden turvaaminen liittyy erityisesti lainsäädäntöön ja resursseihin. Lainsäädännön tulee tukea johdonmukaista ja ennakoitavaa maankäyttöpolitiikkaa. Lisäksi kunnilla tulee olla käytettävissään riittävä asiantuntemus ja resurssit joko omassa organisaatiossa tai kuntien välisen yhteistyön kautta. Ilman osaamista ja resursseja maankäyttöpolitiikan strategiset tavoitteet eivät käytännössä toteudu.

11.3 Kaavamonopoli ja julkisen vallan käyttö

Miten turvataan kaavamonopoli sekä julkisen vallan käytön legitimitetti?

Lainsäädännön tulee turvata kuntien itsehallinnollinen kaavamonopoli ja luoda sen käytölle selkeät edellytykset. Samalla julkisen vallan legitimitetti rakentuu kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta. Lisäksi päätöksenteon hyväksyttävyyttä edellyttää avoimuutta, kuntalaisten mahdollisuutta kontrolloida päätöksentekoa sekä sitä, että ratkaisuissa toteutetaan yleistä etua. Tämä edellyttää erilaisten yleisen edun tulkintojen huomioimista ja eri näkökulmien huolellista punnintaa.

11.4 Mihin jatkossa tulee kiinnittää huomiota

Osaamisen ja resurssien kehittäminen

Maankäyttöpolitiikan toteuttamisen keskeinen haaste liittyy kuntien eriytyviin resursseihin ja osaamiseen. Kunnilta ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää yhdenmukaisia ratkaisuja tai toimintamalleja tilanteessa, jossa toimintaympäristöt ja toiminnan volyymit vaihtelevat merkittävästi.

Esimerkiksi pieniltä kunnilta ei ole perusteltua edellyttää erillisiä ohjelmia, kuten tontinluovutus- ja maapoliittisia ohjelmia, tai raportointivelvoitteita. Sen sijaan pienissä kunnissa lain velvoittamaa kuntastrategiaa tulisi hyödyntää nykyistä laajemmin myös maankäyttöpolitiikan välineenä. Sen yhteydessä olisi hyvä määritellä keskeiset maapoliittiset linjaukset ja kaavoitukselliset tarpeet osana kunnan elinympäristön ja elinvoiman kehittämistä. Suurissa kunnissa pelkkä yleinen strateginen ohjaus ei enää riitä, ja siksi niissä usein laaditaankin erillisiä maapolitiikkaa ja kaavoitusta koskevien ohjelmia. Näiden lisäksi suurissa kunnissa olisi hyvä toteuttaa myös teemaohjelmia tukemaan elinvoiman kehittämistä, kuten keskus-
tojen uudistamista tai elinkeinotoiminnan vahvistamista.

Keskeistä on myös tunnistaa, mikä muodostaa kussakin kunnassa maankäytön suunnittelun ydintehtävät ja millaista osaamista niiden toteuttaminen edellyttää. Tarve ei määräydy yksinomaan asukasmäärän perusteella, vaan myös yhdyskuntarakenteen, toimintaympäristön ja kehittämisspaineiden mukaan. Näin ollen esimerkiksi kuntaliitosten myötä kasvava asukasmäärä ei suoraan lisää kaavoitustarvetta tai muuta sitä merkittävästi ainakaan lyhyellä aikavälillä.

Kaavoituksen osaajapulan ratkaisemiseksi tarvitaan sekä koulutuksen vahvistamista että kuntien välistä yhteistyötä. Erityisesti pienissä kunnissa yhteiset kaavoitusresurssit tai alueelliset asiantuntijamallit (esim. aluearkkitehtitoiminnan kehittäminen) voivat tarjota keinon turvata riittävä osaaminen. Lisäksi kuntia tulee tukea koulutus- ja ohjeistuskokonaisuuksilla, jotka vahvistavat valmiuksia vastata maankäyttöpolitiikan ajankohtaisiin haasteisiin.

Yhteistyötä tukevien rakenteiden vahvistaminen

Yhteistyön lisääminen edellyttää nykyistä selkeämpiä rakenteita ja toimintamalleja. On tarpeen määritellä, missä maankäyttöpolitiikan asioissa kuntien välinen yhteistyö on tarpeellisuudenmukaista ja missä päätösvalta tulee säilyttää yksittäisellä kunnalla. Tämä koskee erityisesti kaavamonopoliin ja strategiseen ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.

Viranomaistoiminnan tueksi tulisi kehittää pysyviä ja järjestelmällisiä yhteistyörakenteita ja -malleja sekä niitä koskevaa tietopohjaa ja ohjeistusta. Mallit voisivat koskea useampaa kuntaa palvelevia asiantuntijaresursseja, kuten uudistettua aluearkkitehtitoimintaa. Yhteistyö voisi koskea kaavatyön laadun varmistamista, konsulttien kilpailutusta ja ohjausta sekä tarvittaessa kaavojen laatimista. Lisäksi tulisi luoda edellytyksiä ja keinoja toteuttaa valtakunnallista aluearkkitehtien välistä yhteistoimintaa sekä kuntalakia täydentäviä ohjeita kaavoitustoiminnan järjestämisestä kuntien välisenä yhteistyönä.

Ajankohtaisiin haasteisiin vastaaminen

Uusien toimintatapojen kehittäminen maankäyttöpolitiikassa edellyttää selkeää työnjakoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä, konsulttien käytön ohjeistusta sekä digitalisaation ja tekoälyn nykyistä tehokkaampaa hyödyntämistä.

Yksityisten kaava-aloitteiden suhteen on tarpeen määritellä, mitä hyvältä aloitteelta edellytetään sekä mitä sen käsittely kunnalle tarkoittaa käytännössä, mukaan lukien kustannusvaikutukset. Kuntien tulisi arvioida aloitteiden toteuttamisen edellytyksiä, kustannuksia ja vaikutuksia entistä läpinäkyvämmiin, sekä tarvittaessa periä maksu aloitteiden käsittelystä. Lisäksi uuden alueidenkäyttölain myötä on tarpeen mallintaa nykyistä selkeämmin aloitteen käsittelyprosessi alkuvaiheen tunnusteluista aina päätöksentekoon saakka.

Konsulttien rooli kaavoituksessa on merkittävä, erityisesti pienissä kunnissa, joissa oma osaaminen on rajallista. Niiden käyttö ei myöskään yksin ratkaise osaa-apulaa, sillä myös konsulttitoimeksiantojen tilaaminen ja työn ohjaus vaativat kunnalta asiantuntevaa ohjausta. Konsulttivetoisuus ei saa johtaa julkisen vallan tosiasialliseen siirtymiseen yksityisille toimijoille.

Kunnan tuleekin kaikissa tilanteissa säilyttää ohjausvalta, päätöksentekovastuu ja riittävä ymmärrys kaavaratkaisuista. Tämä korostuu erityisesti vaativissa hankkeissa, kuten nykyisin yleistyvissä vihreän siirtymän investoinneissa. Tällaisissa hankkeissa yksityisten toimijoiden intressit ovat usein voimakkaita. Näin ollen tarvitaan selkeämpää ohjeistusta konsulttien käytöstä, hankintamalleista (esim. puitesopimukset tai hankekohtainen kilpailutus) sekä konsulttityön ohjauksesta ja laadunvarmistuksesta.

Osallistaminen ja hyväksyttävyyys

Julkisen vallan käytön legitimitetti rakentuu kuntalaisten osallistumisesta, avoimuudesta ja päätöksenteon hyväksyttävyydestä. Näiden merkitys korostuu erityisesti tilanteissa, joissa eri toimijoiden intressit muuttuvat prosessin aikana tai ajautuvat ristiriitaan.

Kunnilla tulee säilyä mahdollisuus keskeyttää myös yksityisten toimijoiden kaavahankkeita, mikäli hankkeen edellytykset muuttuvat tai sen toteuttaminen ei enää vastaa yleistä etua. Tämä on keskeistä julkisen vallan uskottavuuden ja joustavan päätöksenteon kannalta.

Samalla on tärkeää varmistaa, että kaavoitusprosessien mahdollinen nopeuttaminen ei heikennä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia tai päätöksenteon hyväksyttävyyttä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, miten osallistuminen ja sen vaikuttavuus toteutuvat tilanteissa, joissa hankkeiden prosesseja tiivistetään tai muutoksenhakuoikeudet ovat kapeammat.

Lisäksi on tarpeen pitää huolta, etteivät eri lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutukset heikennä kaavamopolin asemaa ja julkisen vallan roolia yleisen edun toteuttajana suhteessa esimerkiksi yksityisten toimijoiden intresseihin.

Liite 1. Keväällä 2025 lausuntokierroksella olleen uuden alueidenkäyttölain luonnosversion pykälät

8 § Yhteistyövelvoite eräillä kaupunkiseuduilla

Helsingin, Tampereen, Turun, Oulun, Jyväskylän, Kuopion ja Lahden kaupunkiseutuihin kuuluvien kuntien on tehtävä yhteistyötä alueidenkäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteensovittamista koskevissa seudullisissa asioissa. Valtion on osallistuttava yhteistyöhön.

27 § Maakuntakaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Maakuntakaava on otettava huomioon yleiskaavaa laadittaessa.

Viranomaisten on suunnitellessaan muita alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä olennaisesti vaikeuteta maakuntakaavan toteuttamista.

Yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia 1 momentista poiketen. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yleiskaava sopeutuu maakuntakaavan kokonaisuuteen ja otettava huomioon mitä 23 §:ssä säädetään maakuntakaavan sisältövaatimuksista.

Maakuntakaava ei ole yleiskaavan alueella voimassa muutoin kuin yleiskaavaa muutettaessa. Mitä 1, 3 ja 4 momentissa säädetään, koskee myös asemakaavan laatimista alueella, jolla ei ole voimassa yleiskaavaa.

38 § Yleiskaavan oikeusvaikutukset muuhun suunnitteluun ja viranomaistoimintaan

Yleiskaava on ohjeena laadittaessa asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueidenkäytön järjestämiseksi.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Yleiskaava korvaa samaa aluetta koskevan aikaisemmin hyväksytyn yleiskaavan, jollei kaavassa toisin määrätä. Yleiskaava ei ole asemakaava-alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun asemakaavan muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Jos yleiskaava on vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, mitä 34 §:ssä säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista.

41 § Yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittely

Yleiskaava ja asemakaava voidaan laatia yhtä aikaa ja hyväksyä samalla päätöksellä. Tällöin laadittavana oleva yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista voimassa olevan yleiskaavan sijasta.

Yleiskaavan hyväksymispäätöksessä voidaan samalla päättää alueella voimassa olevan asemakaavan kumoamisesta.

78 § Vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Kaavan on perustuttava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset arvioivaan suunniteluun ja sen edellyttämään tarpeelliseen tietoon ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvitetäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.

Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.

Asemakaavaa laadittaessa on lisäksi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin.

Kun kaava laaditaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 3 §:ssä tarkoitetun hankkeen toteuttamiseksi, hankkeen ympäristövaikutukset voidaan arvioida lain 3 luvun mukaisen menettelyn sijaan kaavoituksen yhteydessä. Hankkeesta vastaavan on tällöin toimitettava mainitun lain 16 ja 19 §:ssä tarkoitetut tiedot kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Yhteysviranomainen vastaa ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden tarkistamisesta sekä ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaisen perustellun päätelmän tekemisestä.

Jos hankkeesta vastaava on sama kuin kyseisen kaavan laatimisesta vastaava viranomainen, hankkeen ympäristövaikutusten arviointia ei voida kuitenkaan tehdä kaavan laatimisen yhteydessä.

Tarkempia säännöksiä kaavan vaikutusten selvittämisestä ja hankkeesta vastaavan velvollisuudesta toimittaa tietoja viranomaisille sekä viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

90 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite

Maanomistajalla on oikeus tehdä kunnalle perusteltu aloite asemakaavan tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitetun yleiskaavan laatimiseksi tai muuttamiseksi omistamalleen alueelle.

Kunnan on päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta.

Kunnan päätökseen 2 momentissa tarkoitetussa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

91 § Asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä maanomistajan kanssa

Kunta voi maanomistajan pyynnöstä päättää antaa asemakaavaa tai 40, 67, 70 tai 73 §:ssä tarkoitettua yleiskaavaa koskevan ehdotuksen maanomistajan laadittavaksi tämän omistamalle alueelle. Kunnan on päätettävä pyynnön hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään.

Kunta ohjaa kaavaehdotuksen laatimista ja voi asettaa kaavaehdotusta koskevia tavoitteita ja ehtoja. Kunta voi perustellusta syystä palauttaa kaavaehdotuksen valmisteluun tai keskeyttää valmistelun. Kunnan on päätettävä valmistelun keskeyttämisestä monijäsenisessä toimielimessään.

Kunnan ja maanomistajan on neuvoteltava ennen kaavan laatimisen aloittamista ja lisäksi ennen kaavaehdotuksen asettamista julkisesti nähtäville.

Kunnan on huolehdittava osallistumisen ja vuorovaikutuksen järjestämisestä 11 luvun mukaisesti.

Maanomistajan on toimitettava asemakaavaehdotuksen laadinnan yhteydessä syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa.

Kunnan päätökseen 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa ei saa hakea muutosta valittamalla.

103 § Määräys suunnitteluvuorituksen toteuttamiseksi

Jos kunta ei huolehdi tässä laissa säädetyn mukaisesti yleiskaavan tai asemakaavan laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kunnan on hyväksyttävä asemakaava tai yleiskaava.

Ympäristöministeriön on ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista neuvoteltava kunnan kanssa ja pyydettävä kunnalta lausunto asiasta.

Jos kunta ei noudata 1 momentissa tarkoitettua määräystä, ympäristöministeriö voi velvoittaa kunnan siihen uhkasakolla.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään kunnasta, sovelletaan myös maakunnan liittoon, jos se ei huolehdi maakuntakaavan laatimisesta tai sen pitämisestä ajan tasalla.

Kun ympäristöministeriö on antanut 1 momentissa tarkoitetun määräyksen asemakaavan tai yleiskaavan laatimisesta, määräyksen tarkoittamalla alueella on voimassa rakennuskielto ja rakentamislain 53 §:ssä tarkoitettu toimenpiderajoitus.

104 § Määräys valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi

Jos edellytysten luominen valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi on yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa ole osoitettu tavoitteen toteuttamiseksi tarvittavaa ratkaisua, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan asettaa määräajan, jonka kuluessa maakunnan liiton tai kunnan on hyväksyttävä kaava, jossa on tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava ratkaisu.

Määräyksen valmistelusta vastaa ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön on ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja niiden muiden viranomaisten kanssa, joita asia koskee, sekä pyydettävä näiltä lausunto asiasta.

Jos maakunnan liitto tai kunta ei noudata 1 momentissa tarkoitettua määräystä, valtioneuvosto voi yleisistunnossaan velvoittaa maakunnan liiton tai kunnan siihen uhkasakolla.

101 a § Korvaus metsätalouden harjoittamisen rajoituksesta

Maanomistajalla on oikeus saada maakunta-, yleis- tai asemakaavan suojelumääräyksestä johtuvasta rajoituksesta metsätalouden harjoittamiselle kunnalta korvaus, jos rajoituksesta aiheutuu vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Vähäistä suurempana menetystä pidetään, jos se on vähintään 3000 euroa tai vähintään neljä prosenttia maanomistajan rajoituksenalaisen metsäkiinteistön markkinakelpoisen puuston arvosta, sen mukaan kumpi laskentaperuste on maanomistajalle edullisempi.

Tätä pykälää ei sovelleta, jos suojelumääräyksen alaisesta alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita. Tätä pykälää ei myöskään sovelleta, jos suojelumääräyksen alaisella alueella sovelletaan metsälakia ja suojelumääräys koskee metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä.