

KAAVOIHIN KANGISTUNEET

Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen

Markku Hurmeranta

Kustantaja: Taloustieto Oy
Ulkoasu: Monentekijät Oy/Kirsi Sundell
Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki 2013
ISBN 978-951-628-578-1
ISBN 978-951-628-579-8 (PDF)

Arkkikokemuksen valossa kaavoitus on jähmeää, rakennushankkeiden jarruttaminen on helppoa ja asioiden käsittely venyy jarruttamattakin. Sen lisäksi kaavoitus on usein myös huonosti ennustettavaa ja virkavaltaista.

Kaavoituksen ideana on sovittaa näkemysten ristiriitoja. Siksi on ymmärrettävää, että asiallinen kaavoitus vaatii aikaa ja harkintaa. Se ei silti saa tarkoittaa sitä, että hitaimman intressi saa toistuvan ja pysyvän edun.

Kaavoituksen tulee olla prosessi, joka tekee asioita mahdolliseksi. Se ei saa olla esterata, josta selviävät vain ne joiden kärsivällisyys (ja vauraus) on loputon. Se ei saa olla yhteiskunnallinen Prokrusteen vuode, joka aina leikkaa liian isot hankkeet pienemmiksi ja vaatii pieniä venymään kohtuuttomasti.

Tämä raportti on kirjoitettu siitä yksinkertaisesta syystä, että kaavoitus on yhteiskunnan ehkäpä vilkkain risteys, jonka kautta kulkee ja ratkaistaan valtava joukko asioita. Kaupunkien kasvu ja kehitys, kaupungin ilme, asumisen hinta ja laatu, palveluiden saatavuus, joukkoliikenne, yritystoiminnan edellytykset, yksittäisen ihmisen omaisuuden turva – eikä lista ole edes puoleessa välissä. Suomeksi sanottuna siis se, minkälaisissa kaupungeissa elämme; se ovatko nämä kaupungit alusta innovaatioille ja uudelle liiketoiminnalle vai pysähtynyt asuinkennoston rykelmä.

Kaavoitus heijastaa Suomen ylilegalistista perinnettä ja taipumusta ylisääntelyyn – olemme niin rakastuneita säädöksiin, että emme näe kaupunkia taloilta. Ylätason kaavoihin ladataan liian yksityiskohtaisia määräyksiä, ja pahimmillaan kaavoittajasta tulee rakennussuunnittelija. Ja kun komitea piirtää hevosta, tuloksena on kameli. Arkkitehdeista tulee puhtaaksipiirtäjiä, ja ”asuntojen kehittäminen ja innovointi kutistuu ovenkahvojen valinnaksi”, kuten eräs pitkäaikainen rakentamisen asiantuntija huokaili.

Kauppakamarien viimetalvisessa kyselyssä havaittiin, että kaavoituksen toimivuudessa on suuria alueellisia eroja. Kyselyyn vastanneiden mielestä heikoimmin kaavoitus toimii Hämeessä, Kymenlaaksossa ja Etelä-Savossa, parhaiten Satakunnassa ja Karjalassa. Mitä voimme oppia parhaista käytännöistä, ja miksi tehokkuus ei tartu kaikkiin?

Kyselyyn vastanneiden mielestä ongelma tiivistyy kaavoituksen aikatauluun. Hallintoalamaisella ei ole keinoa tietää miten monen vuoden mittaiseksi kaavoitus venyy. Siksi tämä raportti tuottaa joukon käytännöllisiä ehdotuksia, joiden tarkoitus on ensi sijassa lyhentää kaavaprosessia ja tehdä siitä ennustettavampi.

Yhteiskunta on antanut alamaisilleen joukon palvelulupauksia, ja ehdotamme niiden jatkeeksi vielä yhtä, kaavoitustakuuta. Aikataulut on rakennettava kansalaisten näkökulmasta niin, että kaavoituksella on aikataulu, joka sisältää enemmän kuin keisarillisen hyväntahtoisen kehoituksen kärsivällisyyteen. Kaavatasot on erotettava toisistaan, komppa-

nialla on oltava komppanian murheet ja pataljoonalla omansa. Normit eivät saa lyödä toisiaan korvalle.

Kaavoitus tarvitsee vapautusliikkeen. Se ei tarkoita rakentamisen villiä länttä ja betonilaatikoiden vyöryä. Suomalaisille tuntuu jääneen pitkäkestoinen trauma 1970-luvun aluerakentamisesta ja jäykkää kaavoitusta tarjotaan ikään kuin suojaksi grynderirakentamisen kauhuja vastaan. Tosiasiassa tarvitsemme aluerakentamisesta 2010-luvun modernin, hallitun version.

Esitän parhaat kiitokseni raportin kirjoittajalle, tohtori Markku Hurmerannalle. Kiitän erinomaisesta väittelystä ja vaivannäöstä myös hankkeen starttikeskustelun käynyttä ryhmää, johon kuuluivat teknisen ja ympäristötoimialan johtaja Matti Kuronen Lahden kaupungista, johtaja Juha Kostianen YIT:stä, toimitusjohtaja Wisa Majamaa Icecapital Ream Oy:stä, tutkimusohjaaja Niku Määttänen Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta, Helsingin kaupunginhallituksen puheenjohtaja Tatu Rauhamäki ja rakennusneuvos Matti Vatiilo ympäristöministeriöstä.

Helsingissä 2.5.2013

Matti Apunen

Johtaja

EVA

SISÄLLYS

Esipuhe

1	Johdanto	7
1.1	Kytkös kilpailukykyyn ja tuottavuuteen	8
1.2	Miksi tämä raportti on tehty?	9
2	Kaavoituksen lyhyt oppimäärä	12
2.1	Kolmitasoinen järjestelmä	13
2.2	Kuntalaisia kuunneltava	14
2.3	Liikenne kulkee eri teitä	15
3	Puuroutuvat kaavatasot	17
3.1	Kuntauudistus horjuttaa hierarkiaa	17
3.2	Lisää strategista otetta ja ketteryyttä	18
4	Hitauden ja ennakoimattomuuden karikot	20
4.1	Espoo hitain	20
4.2	Esimerkillinen Oulu	22
4.3	Loputon selvityskierre	24
5	Tunteita kuumentava valitusrumba	25
5.1	Kohtuuttomat käsittelyajat	26
5.2	Juridista hienosäätöä	26
5.3	Sujuvampiin oikeusprosesseihin	29
6	Kohtalokkaan kalliit asunnot	30
6.1	Autopaikkapakko hilaa hintoja ylös	31
6.2	Väestönsuojamääräyksiin luvassa höllennyksiä	32
6.3	Kustannusvaikutusten arviointi lapsenkengissä	34
7	Kohti uutta kaavoituskulttuuria	36
7.1	Kolme yhteistyömallia	37
7.2	Kaavoitusaloitteen laajentaminen	39
8	Yhteenveto	41
8.1	Yleiskaavasta strateginen suunnannäyttävä	42
8.2	Yksityiset aluekehittäjät päästettävä pannaista	43
	Sanasto	46
	Viitteet	52
	Lähteet	53

1 Johdanto

”Tällä hetkellä monien kuntien kaavaprosesseissa on runsaasti historiallista painolastia; monia tarpeettomiakin asioita tehdään, koska niin on aina ennenkin tehty, vaikka kukaan ei enää tiedä tai muista, miksi”.

Suomen Kuntaliiton tutkimus *Asemakaavoituksen kesto on voi vaikuttaa*

Kaavoitus on kaksiteräinen miekka. Se on yhtäältä mahdollistamista ja toisaalta rajoittamista. Ratkaisevaa taloudellisen toimeliaisuuden kannalta on, kumpi kulloinkin on niskan päällä. Dr Jekyll vai Mr Hyde?

Historia on osoittanut, että kaupunkimainen asuminen on pystynyt yhteisöllisyydessään synnyttämään sellaista taloudellista toimeliaisuutta, mikä on muodostunut kyseisen maan kehityksen veturiksi. Näin ollen ei ole suinkaan yhdentekevää, mihin suuntaan kaavoituksella yhteiskunnan muotoutumista ohjataan.

Pyritäänkö tehokkaaseen kaupunkirakentamiseen vai haja-asutusalueiden hellimiseen? Perimmältään kyse on poliittisesta linjauksesta, josta pitäisi käydä huomattavasti nykyistä analyttisempää keskustelua.

Varhaisimpia kaupungistumisen puolestapuhujia Suomessa on ollut Suomen Liikemiesten Kauppaopiston opettaja Väinö Wallin. Hän kirjoitti jo vuonna 1905, että ”Jo kaupunkien olemassaolo todistaa korkeampaa kehitystä. Voimainsa keskittämisen kautta saavat kaupunkilaiset myöskin välttämättä väestön koko elämään suuremman vaikutuksen kuin hajallansa elävät maalaiset”.¹

Wallinin näkemys on häkellyttävän moderni, jos sitä vertaa esimerkiksi erään pääministerin 2000-luvulla propagoimaan nurmijärveläismalliin.

Eräs nykyajan siteeratuimmista kaupunkitutkijoista Edward Glaeser ylistää kirjassaan, että ”saamme kiittää koko kulttuuristamme, vauraudestamme ja vapaudestamme ihmisiä, jotka elävät, työskentelevät ja ajattelevat yhdessä, mikä puolestaan voi tapahtua vain kaupungeissa”². Ilman kaupunkimaista asumista kehittävää kaavoitusta Glaeserin maalailema malli ei voisi toteutua.

Kaavoitus on monelle myös kirosana. Siihen liittyy suuria intohimoja, joiden vallassa elävät eivät ole kuulleetkaan suomalaisesta konsensuksesta.

Kaiken kaikkiaan kaavoituksesta käytävä keskustelu on siinä mielessä ongelmallista, että siinä suuret ja pienet asiat tупpaavat menemään kriittikömmästä sekaisin. Vastakkainasettelu korostuu ja äänensävy kiristyy, kun mittakaava on täysin hukassa. Tällainen keskusteluilmapiiiri on turmiollinen, sillä se vaikeuttaa järkevienkin uudistusten läpivientä.

1.1 Kytkös kilpailukykyyn ja tuottavuuteen

Kaavoitus on juuri nyt erityisen ajankohtainen, kun Suomeen puuhataan suurta kuntauudistusta, johon Jyrki Kataisen (kok.) hallitus on vahvasti sitoutunut. Nähtäväksi jää, kuinka vesitetyssä muodossa se toteutuu.

Suomen kilpailukykyyn kannalta kuntauudistuksen keskeisimpiä kysymyksiä on se, kuinka niin kutsutun metropolialueen hallintomalli saadaan ratkaistua. Sen myötä ratkeaa kysymys, päästäänkö Helsingin seudulla järkevään maankäytön ja liikenteen suunnitteluun.

Pääkaupunkiseudun ja eritoten Helsingin huippukorkeat asuntojen hinnat ovat koko kaavoituskeskustelun ikoni. Myös käynnissä olevan metropoliselvityksen tausta-aineistoissa asumisen kalleus nähdään suurimpana uhkana alueen taloudelliselle kehitykselle ja työvoiman saannille. Klassinen havainnollistus tästä on, että poliisi-sairaanhoidaja -avioparilla ei nykyisillä neliöhinnoilla ole enää varaa Helsingissä asua.

Helsingin seutu on taloudellisesti hyvin tärkeä, sillä se tuottaa 36 prosenttia koko maan kansantuotteesta. Sen vuoksi jäntevän metropoliratkaisun synnyttäminen alueen 14 kuntaan ei saisikaan kaatua perinteiseen kuntapolitiikoihin.

Syrjäinen sijainti edellyttää erinomaisuutta muilla kilpailukykyyn alueilla

Metropolialueen kehitys ja kilpailukyky perustuvat ensisijaisesti yritysten menestykseen, jolle julkisen sektorin on luotava edellytykset maankäytöllä, asuntotuotannon edistämällä, liikennejärjestelyillä sekä osaavan työvoiman saannin varmistamisella ja toimivilla hyvinvointipalveluilla. Näiden tekijöiden merkitys korostuu Helsingissä, koska sen logistinen sijainti muihin metropolialueisiin nähden on varsin haasteellinen, toteaa Helsingin kaupungin entinen elinkeinojohtaja Eero Holstila.³

Syrjäinen sijainti edellyttää siis erinomaisuutta muilla kilpailukykyyn alueilla. Metropolikeskustelua voikin kiittää siitä, että se on konkretisoinut kaavoituksen merkitystä kilpailukykytekijänä.

Vertailtaessa EU-alueella 34 kaupunkiseutua havaitaan, että niiden keskimääräinen tuottavuus on noin 1,6-kertainen koko maan tuottavuuteen verrattuna. Helsingin, Tukholman ja Kööpenhaminan seutujen tuottavuus on noin 1,4-kertainen koko maan tuottavuuteen verrattuna, joten kirimisen varaa Helsingillä siis vielä on.⁴

Lukuisat kansainväliset tutkimukset ovat kiistattomasti todistaneet, että väestön ja tuotannon sijoittuminen tiiviisti lisää tuottavuutta ja sitä kautta taloudellista hyvinvointia. Tämä on keskeinen vaikutin, kun yritykset miettivät omia sijoittumisvaihtoehtojaan tai asukkaat omia asuinpaikkojaan.

Maa- ja kaupunkijärjestelmien laajasti siteerattu tutkimus *Reshaping Economic Geography* kiteyttää aluekehityksen muutosvoimat kolmeksi D:ksi: Density (Tiheys), Distance (Etäisyys) ja Division (Jaot/Rajat)⁵:

- **Tiheydestä** seuraavat edut johtavat taloudellisten toimintojen sijoittumiseen lähelle toisiaan, jolloin tavaroiden ja palveluiden vaihto on mahdollisimman helppoa ja taloudellista. Tiheyden avulla saavutetaan kasautumisen etuja, jotka kasvattavat tuottavuutta, ja jotka liittyvät panosmarkkinoiden toimivuuteen, työnjaon syvenemiseen sekä innovaatioiden ja tiedon leviämiseen toimijoiden välillä.
- **Saavutettavuus** (etäisyyden käänteisilmiö) on edellytys tavaroiden, palveluiden ja työvoiman liikkumiselle alueiden välillä, mikä puolestaan on edellytys alueiden väliselle kaupalle ja erikoistumiselle, työntekijöiden liikkumiselle asuin- ja työpaikkojen välillä sekä ihmisten muuttamiselle.
- **Jaot/rajat** erottavat maita ja alueita toisistaan, estävät tavaroiden ja palvelusten sekä tuotannontekijöiden sekä innovaatioiden liikkeitä. Rajoilla on selvin merkitys kansainvälisessä yhteydessä, mutta myös paikallistasolla esiintyy erilaisia raja-aitoja sekä eriyttäviä ja eristäviä mekanismeja.⁶

Tiheys ja keskittyminen liittyvät kiinteästi taloudelliseen kehitykseen ja sen nopeuteen. Kehitys on kaikissa rikkaissa maissa noudattanut samaa kaavaa alkutuotantovaltaisesta yhteiskunnasta teollistumisen kautta palveluvaltaiseksi yhteiskunnaksi. Tämän kehityskaaren tunnusmerkkejä ovat olleet tuotannon keskittyminen, aluerakenteen kaupungistuminen sekä tulotason nousu.

On arvioitu, että kaupunkialueen tuottavuus kasvaa noin viisi prosenttia aina kun sen työllisyystiheys kaksinkertaistuu. Eräät Ruotsia ja Suomea koskevat laskelmat viittaavat samankokoiseen tai puolta pienempään kertoimeen.⁷

Tiheys ja saavutettavuus synnyttävät niin kutsuttua pöhinää, minkä on keskeistä innovaatioiden synnylle. Innovaatiot taas synnyttävät investointeja ja edelleen tuotantoa, jonka toteuttamiseen keskittynyt aluerakenne pystyy parhaiten tarjoamaan työvoimaa.

Kehittyneiden maiden talouskasvu perustuu entistä enemmän ”korian väliin” eli tietoon ja osaamiseen. Tietoon perustuvalla yritystoiminnalla on taas tunnetusti taipumus kasautua alueellisesti, sillä läheisyys antaa mahdollisuuden hyötyä erikoistumisen eduista. Tämä kaikki on tuttua esimerkiksi Piilaakson menestystarinasta.

Maankäytön suunnittelulla ja kaavoituksella on kytkös näihin kaikkiin tekijöihin. Avainkysymys on, ruokkiiko se niitä vai estääkö se niiden syntymisen?

1.2 Miksi tämä raportti on tehty?

Toinen kaavoituksen kannalta erittäin ajankohtainen asia on nykyisen hallituksen käynnistämä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) toimivuusarviointi, joka antaa mahdollisuuden lain tarkistuksiin.

Maankäyttö- ja rakennuslaki on maankäytön suunnittelun raamattu, joka antaa alueiden käytön suunnittelulle institutionaaliset puitteet. Se määrittää alueiden käytön suunnittelun yleiset tavoitteet, sääntelee valtakunnallisten maankäytön tavoitteiden määrittämistä, kaavojen laadintaa ja sisältöä sekä linjaa vuorovaikutusta niin viranomaisten kesken kuin kansalaisten ja viranomaisten välillä.

Hallitus perusteli lain toimivuusarviointia sillä, että toimintaympäristössä on lain voimassaoloaikana ehtinyt tapahtua merkittäviä muutoksia. Esimerkiksi ilmasto- ja energiapolitiikan merkitys on lain voimaantulon jälkeen voimakkaasti kasvanut. Lisäksi kuntarakenteen uudistaminen on käynnissä ja valtion aluehallintoa on koottu laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Niin ikään yksityisen ja julkisen sektorin suhteissa on tapahtunut muutoksia.⁸

Suomen ympäristökeskuksessa työskentelevän Jukka Similän mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki on poikkeuksellisen haasteellinen laki arviotavaksi. Tämä johtuu siitä, että siinä määritellään alueiden käytön suunnittelu ja rakentamisen ohjaus laaja-alaisesti ja käytetään runsaasti avoimia oikeudellisia käsitteitä, mikä tekee laista ”puitteiden puitteiden puitteet”.⁹

Jos laki on haasteellinen pelkästään arviotavaksi, niin se on sitä varmaan myös sovellettavaksi. Kun lain toimivuusarviointia nyt tehdään, niin eri asiantuntijoiden ja edunvalvojien on syytä olla poikkeuksellisen aktiivisia sen kommentoinnissa.

Valppauteen on syytä siinäkin mielessä, että maankäyttö- ja rakennuslakiin liittyy epäilyjä siitä, onko se ollut kaikilta osin linjassa perustuslain kanssa. Ainakin osa ongelmista ratkaistaan tämän kevään hallituksen esityksissä, mutta on syytä varmistaa, ettei lakiin jää kyseenalaisia säädöksiä.

Yleisemmin nykyhallituksen ohjelmassa kaavoituskysymyksiä linjataan toteamalla, että maankäytön suunnittelussa korostetaan tiiviitä ja joukkoliikenteeseen perustuvia taajamia, työssäkäyntialueita, energia-tehokkuutta, päästövaikutuksia sekä ekologisten verkostojen huomioon ottamista. Hallitus lupaa myös kehittää kaavoitusprosessin joutuisuutta ja sujuvuutta sekä edistää kilpailun toimivuutta rakentamisessa.¹⁰

Hallitusohjelmaan on siis kirjattu oikeansuuntaisia asioita. Kunta-uudistuksen takkuaminen heittää epäilyksen varjon kuitenkin myös sen ylle, kuinka hallitus pystyy käytännössä edistämään esimerkiksi tiiviitä taajamia ja työssäkäyntialueita.

Kaavoitus on siis kaiken kaikkiaan paljon enemmän kuin vain viivoja paperilla. Mahdollistaminen eli edellytysten luominen on aivan ratkaisevassa asemassa siinä suhteessa, millaista talouden dynamiikkaa maahan saadaan synnytettyä.

Kuinka kaavoitus sitten tähän haasteeseen vastaa? Tällä hetkellä valitettavan huonosti, sillä se tuntuu olevan enemmän taloudellisen toimeliasuuden pullonkaula kuin mahdollistaja.

Tämän raportin lähtökohtana on havainto, että Suomessa ei ole täysin tiedostettu kaavoituksen ja tuottavuuden välistä yhteyttä. Kaavoitus mielletään enemmän mekanistiseksi yhdyskuntarakenteen suunnitteluksi kuin edellytysten luomiseksi taloudelliselle toimeliaisuudelle.

Tätä tulkintaa tukee se, että puolet suomalaisista yritysjohtajista on Keskuskauppakamarin tänä vuonna julkaiseman tutkimuksen mukaan tyytymättömiä kaavoitukseen ja sen sujuvuuteen.¹¹

Tehottoman maankäyttörakenteen alhaisempi tuottavuus on kustannus, jonka kaavoituspolitiikka saa aikaan, muistutetaan Metropolialueen esiselvityksessä¹². Myös hyvinvointipalvelusektorin tuottavuus on yhteydessä maankäyttöön ja yhdyskuntarakenteisiin, sillä korkea asukastiheys ja toimiva liikennejärjestelmä voivat synnyttää innovaatioita ja parantaa tuottavuutta julkisellakin sektorilla.

Onko kaavoitusjärjestelmä itsessään yksi talouskasvun esteistä?

On siis perusteltua kysyä, onko nykymuotoinen maankäytön suunnittelu- ja kaavoitusjärjestelmä itsessään yksi talouskasvun esteistä? Lisäksi pitää esittää kysymys, onko kaavoitusjärjestelmä kaiken kaikkiaan riittävän dynaaminen vastaamaan nykyisen talousmurroksen haasteisiin?

Tämän luvun motoksi valittu sitaatti kyseenalaistaa kaavoituksen dynaamisuuden. Sen mukaan asioita tehdään, koska niin on aina ennenkin tehty.

Tämä raportti etsii edellä listattuihin kysymyksiin vastauksia pyrkimällä tunnistamaan niitä taloudellista toimeliaisuutta haittaavia pullonkauloja, joita nykyinen kaavoitusjärjestelmä sisällään pitää.

Raportin tiedonkeruu perustuu pääosiltaan eri tahoja edustavien asiantuntijoiden haastatteluihin, jotka on listattu lähdeluettelossa. Lisäksi olen käynyt monia taustakeskusteluja, joihin osallistuneet ovat halunneet pysytellä nimettöminä. Kirjallisten lähteiden dokumentoinnissa on noudatettu normaalia lähdekäytäntöä.

Lämmin kiitos mielenkiintoisista keskusteluista teille kaikille, jotka uhrasitte aikaanne tätä raporttia varten. Erityiskiitokset haluan osoittaa dosentti Juha Kostiaiselle hänen rakentavista kommentistaan raportin käsikirjoitusvaiheessa.

2 Kaavoituksen lyhyt oppimäärä

Yleisessä keskustelussa on sellainen harha, että kun puhutaan kaavoituksesta, niin silloin useimmiten tarkoitetaan vain asemakaavaa. Asemakaavoihin liittyvät kärhämät saavat eniten huomiota myös mediassa, mikä selittää myös poliitikkojen joskus varsin kummalliset ja irralliset kaavoituspoliittiset ulostulot.

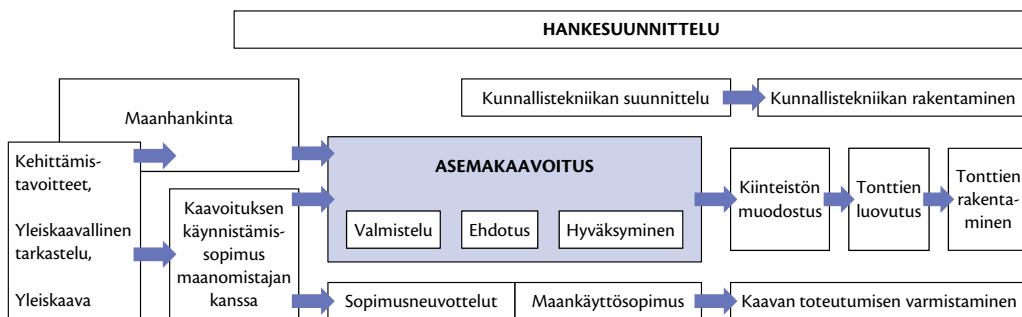
Asemakaavoihin keskittyminen on sinänsä ymmärrettävää, sillä se on lähimpänä niin tavallisten ihmisten kuin yritystenkin arkipäivää. Ongelma kuitenkin on, että maankäytön suunnittelua ei hahmoteta kokonaisuutena. Poliittisia irtopisteitä kerätessä unohtuu helposti se tosiseikka, että kaavoitus on kokonaisuutena varsin monitahoinen prosessi, jossa kaikki vaikuttaa kaikkeen.

Kokonaisedun kannalta katsoen olisi mielekkäämpää tarkastella kuntien koko maankäyttöpolitiikkaa. Tonttituotannon ketju on esimerkiksi varsin monitahoinen kokonaisuus, joka ulottuu varsinaisesta maanhankinnasta kaavoitukseen ja lopulta tonttien luovutukseen ja niiden rakentamisen varmistamiseen (ks. kuvio 1).

Tonttituotantoketjun kokonaisuus alkaa kunnan kehittämistavoitteiden mukaisesta maanhankinnasta ja päättyy tonttien rakentamiseen. Parhaimmillaan ketjun työvaiheet etenevät sujuvasti toisiinsa lomittuen.

Monia tonttituotannon vaiheita voidaan työstää samanaikaisesti hyödyntämällä yhteisiä kokouksia, foorumeja ja nähtävillä oloja. Projektihallinnan kehittäminen ja kokonaisuuden hiominen voi olla vuosien työ, mutta se kannattaa, koska aikasäästöjen myötä myös taloudelliset säästöt ovat mittavia.¹³

Joissain kunnissa edellä kuvattuun tonttituotantoketjun joustavuuteen on saatettu päästä, mutta valitettavan usein yhä edelleen prosessit hidastelevat, kun asioita tehdään peräkkäin työtehtäviä sen ihmeemmin priorisoimatta.



Kuvio 1 Tonttituotantoketju
(Lähde: Rinkinen, 2007).

Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on

- järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä
- turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun
- taata suunnittelun laatu, vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa.

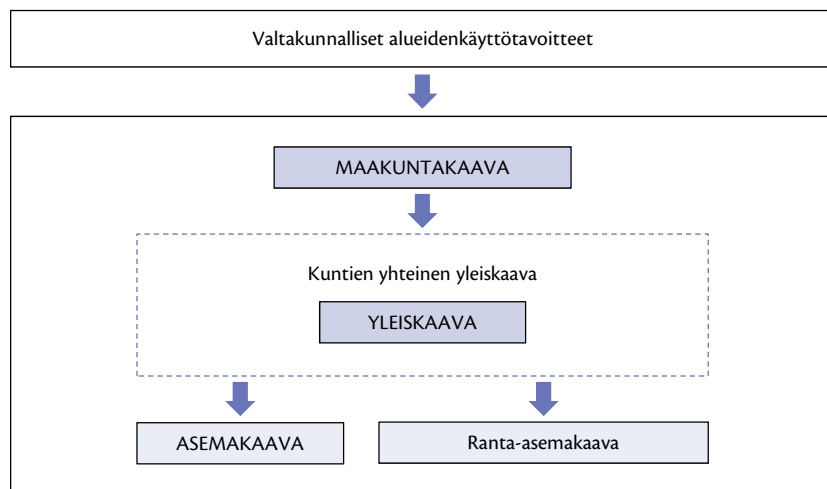
2.1 Kolmitasoinen järjestelmä

Itse kaavoituksen määritelmästä on monia muotoiluja. Pelkistetyimmän määriteltynä kaava on asiakirja, jossa määrätään alueiden käytöstä ja rakentamisesta.

Hieman filosofoidummin ilmaistuna se on maa-alueiden käytön suunnittelua, jonka tavoitteena on luoda edellytykset hyvälle ja toimivalle elinympäristölle. Kaavoitus on siis yhtäältä mahdollistamista ja toisaalta rajoittamista.

Kaavoitus on edellytysten luontia, joka on varsin kauaskantoista. Tämä tuo vääjäämättä kaavoitukseen tiettyä hitautta, kun asioita mietitään kymmenien vuosien tähtäimellä. Suunnittelu, vaihtoehtoisten skenaarioiden laadinta, mallinnus ja erilaiset selvitykset ottavat oman aikansa.

Kaavajärjestelmässä on kolme tasoa: maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava (ks. kuvio 2). Varsinaisen kaavajärjestelmän yläpuolella ovat vie-



Kuvio 2 Kaavajärjestelmän eri tasot
(Lähde: Ympäristöministeriö).

lä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka määritelmän mukaan ohjaavat valtakunnallisten tarpeiden huomioon ottamista. Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet konkretisoituvat suunnitteluperiaatteina ja aluevarauksina maakuntakaavoissa.

Maakuntakaavassa ratkaistaan maakunnalliset maankäyttökysymykset sekä osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Maakuntakaavan laatimisesta vastaa maakunnan liitto ja se hyväksytään liiton liittovaltuustossa, jossa kaikilla alueen kunnilla on edustus.

Maakuntakaavat vahvistetaan ympäristöministeriössä. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa tai muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa.

Yleiskaavan tehtävänä taas on kunnan maankäytön ja rakentamisen yleispiirteinen ohjaus. Yleiskaavassa määritetään merkittävimmät kunnan maankäyttöä ja rakentamista koskevat ratkaisut.

Yleiskaavoituksella ohjataan kunnan maankäyttöä ja sovitetaan yhteen eri toimintoja. Kaavassa esitetään kunnan tavoiteltu kehitys pääpiirteissään ja osoitetaan alueita eri toimintoja varten, kuten asuminen, teollisuus, kauppa ja liikenneväylät.

Yleiskaava on ohjeena, kun laaditaan asemakaavoja, joissa keskitytään lähiympäristön ja konkreettisten rakennushankkeiden kaavalliseen ohjaukseen. Asemakaavatasolla on vielä omana alalajinaan paljon tunteita herättävä ranta-asemakaava, jonka voi laatia kunta tai maanomistaja.

Asemakaavassa osoitetaan alueet eri tarkoituksia, kuten asumista, julkisia palveluja, liike- ja teollisuustiloja, liikennettä, puistoja, toreja, virkistysalueita, suojelukohteita tai erityisalueita varten. Yleensä käyttötarkoitus merkitään hyvin tarkasti. Rakentamiselle voidaan antaa myös hyvin yksityiskohtaisia määräyksiä esimerkiksi siitä, kuinka paljon tontilla saa olla kerrosalaa tai mikä on sallittu kerroskorkeus.

Juridisesti asemakaavaan kuuluvat vain kartta, kaavamerkinnot ja asemakaavamääräykset. Asemakaavaselostus on kaavan liite, joka esittää perustelut tehdyille valinnoille ja kaavassa osoitetuille ratkaisuille.

Kaavat ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Yleispiirteinen kaava ohjaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista eli maakuntakaava on huomioitava yleiskaavaa laadittaessa ja yleiskaava asemakaavaa laadittaessa.

2.2 Kuntalaisia kuunneltava

Kuntalaisten ja erityisesti maanomistajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on yksi kaavoituskeskustelun ikuisuuskieliksi. Tilannetta on pyritty 1990-luvulta lähtien lainsäädännöllisesti parantamaan.

Esimerkiksi vuonna 2000 uusitussa maankäyttö- ja rakennuslaissa alettiin yksipuolisen kuulemisen sijasta korostaa osallistumista ja vuoro-vaikutusta osallisten kanssa. Itse asiassa lakiin tuotiin tuolloin kokonaan uusi käsite *osallinen*.

Osallisia ovat maankäyttö- ja rakennuslain 62. pykälän mukaan paitsi maanomistajat ja ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin

kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa, myös viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään.

Uudemman polven yhdyskuntasuunnittelijat olisivat valmiita sisällyttämään tuohon rimpsuun myös rakennettavien alueiden tulevat asukkaat.

Osallistumista lisänneet toimenpiteet ovat saaneet tunnustusta jopa kansalaisjärjestöiltä, joiden mielestä kaavoituksen avoimuus on lisääntynyt ja kansalaisten tiedonsaanti parantunut.¹⁴

Nyt voimassa olevassa maankäyttö- ja rakennuslaissa (MRL1999/132, 1§, 2. mom.) yleiseksi tavoitteeksi on asetettu ”turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävissä olevissa asioissa”.

Tiedottamista kaavoitusasioista on kiistatta lisätty, mutta esimerkiksi verkon käyttöä kaava-tiedotuskanavana pitäisi edelleen kehittää. Mahdollisimman pienellä pistekoolla sanomalehteen painettu ilmoitus ei ole varmaankaan tehokkain tapa välittää informaatiota tämän päivän Internet-yhteiskunnassa.

Kuntien oman edun tavoittelu haittaa maakuntakaavataso- toimivuutta

2.3 Liikenne kulkee eri teitä

Vaikka maakuntakaavalle on asetettu kunnianhimoiset tavoitteet linjata oman alueensa laajempaa maankäytön suunnittelua, niin toteutuksen tasolla siihen kohdistuu paljon kritiikkiä.

Eräs keskeinen kritiikin kohde on, että liikenneyhteyksien kehittämistä ei ole edelleenkaan riittävästi sidottu maankäytön yleiseen suunnitteluun. Tämä on ristiriidassa ympäristötavoitteiden kanssa.

Lisäksi kuntien oman edun tavoittelu haittaa maakuntakaavataso toimivuutta. Maakuntavaltuustossa valtuutetut edustavat omia kuntiaan ja myös ajavat omien kuntiensä etua, eivät maakunnan kokonaisetua.

Maakuntakaava on jäsenkuntien tavoitteiden summa ja priorisoinnit jäävät löyhiksi. Tärkeät päätökset tehdään muilla foorumeilla ja sopimuksin valtiovallan kanssa.¹⁵

Liikennejärjestelmien kehittämisen ja yleisen maankäytön suunnittelun koordinoinnin parantamiseksi on kehitelty niin kutsuttua MALPE-mallia, jonka suunnitteluprosessi ottaisi huomioon niin maankäytön, asumisen, liikenteen, palvelurakenteen kuin elinkeinotkin.

MALPE-mallissa on tarkoitus yhdistää nykyisiä eri tasojen suunnittelujärjestelmiä kuntarajat ylittäen. Tavoitteena olisi siis päästä nykyisistä kaupunkiseutujen ja valtion erillisistä maankäytön, asumisen ja liikenteen eli MAL-sopimuksista astetta sitovimpiin MALPE-sopimuksiin, jotka ottaisivat huomioon siis myös elinkeinoelämän näkökulman.

MALPE-mallia on kehitelty Sitran liikennerevoluutio-ohjelmassa. Hankkeen tavoitteena oli liikennepolitiikan tuottavuuden ja vaikuttavuuden tehostaminen, jotta kansalaisille ja elinkeinoelämälle saataisiin

tarjottua parempia palveluja edullisemmin, alan yrityksille mahdollistettaisiin uusia markkinoita ja liiketoimintamahdollisuuksia, liikennesektorin toimintaa saataisiin tuottavammaksi ja kasvihuonepäästöjä voitaisiin vähentää maankäytön ja liikenteen kokonaisvaltaisella suunnittelulla.

Tällainen kokonaisajattelu on vielä aika lailla lähtökuopissaan. Toivottavasti MALPE-mallin kohtalona ei ole jäädä yhdeksi kirjainyhdistelmäksi maankäyttöjargonin kymmenien kirjainyhdistelmien joukkoon.

Yksinomaan asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi liikenteen ja maankäytön suunnittelun entistä parempi synkronointi on välttämätöntä. Yhtä tärkeää se on myös talouden tehokkuuden kannalta, sillä dynaamisesti muotoutuva infrastruktuuri on alueille elintärkeä, kun ne kilpailevat työpaikoista.

3 Puuroutuvat kaavatasot

Nykyisin käytössä oleva kaavahierarkia on teoriassa selkeä, mutta käytännössä ei. Kaavatasot eivät ole vuosien saatossa oikein pysyneet lestinään, minkä johdosta ne ovat päässeet pahasti puuroutumaan.

Eräs merkittävä syy tähän on se, että ylemmät kaavatasot eivät luota hierarkkisessa järjestelmässä tarkoitettulla tavalla alempaan tasoon. Ylempi kaavataso ei siis tyydy vain ohjaamaan alempaansa, vaan omii sen tehtäviä itselleen liian yksityiskohtaisen ohjeistuksen muodossa.

Suurin ongelma on yleiskaavan ja asemakaavan välisissä suhteissa. Tämä ilmenee siten, että kaavoihin kirjoitetaan sisään aivan liian yksityiskohtaista ohjeistusta, joka ei niihin määritelmän mukaan lainkaan kuulu.

Äärimmilleen vietyinä kaavoittaja tunkeutuu jopa suunnittelijoiden tontille, kun se toimii yksityiskohtaisten määräystensä kautta itse asiassa myös rakennussuunnittelijana. Erityinen ongelma tämä on pääkaupunkiseudulla.

Kaavoihin kirjoitetaan myös aivan muita kuin kaavoituksellisia tavoitteita

Jopa ympäristöministeriön tekemässä Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi -muistiossa myönnetään, että lain mukaiset yleispiirteiset kaavat ovat usein niin yksityiskohtaisia, että tärkeät strategiset linjanvedot hämärtyvät. Tämä raskaus johtuu eri osallisten tahoilta (myös viranomaiset) tulevasta paineesta ratkaista jo yleispiirteisten kaavojen tasolla monenlaisia maankäyttöön liittyviä kysymyksiä.¹⁶

Kaavatasojen keskinäisten roolien sekoittumisen lisäksi kaavoittajan pikkutarkkuutta on lisännyt epäluottamus rakennusliikkeitä kohtaan. Sen on tulkittu johtuvan rakennusliikkeiden 1960–70-lukujen ylilyönneistä, joista rakennusalan imago muutenkin yhä edelleen kärsii. Suomessahan luottamuksen voi tunnetusti menettää vain kerran.

Oma lukunsa on se, että kaavoihin kirjoitetaan myös aivan muita kuin kaavoituksellisia tavoitteita. Onko esimerkiksi asuntopoliittisten tavoitteiden kirjaaminen kaavoihin mielekäästä vai löytyisikö yhteiskunnalta tähän tarkoitukseen joku tehokkaampi ohjausväline?

Ongelmana on myös se, että kaavamääräysten tulkinnat vaihtelevat kuntakohtaisesti ja ikävä kyllä myös jopa virkamieskohtaisesti.

3.1 Kuntaudistus horjuttaa hierarkiaa

Sisäisen toimivuuden parantamisen lisäksi kaavajärjestelmään kohdistuu tuntuvia kehittämispaineita kuntauudistuksen vanavedessä. Jos kuntauudistus toteutuu tavoitellulla tavalla ja synnyttää oleellisesti suurempia kuntakokonaisuuksia, joudutaan eri kaavatasojen roolia pohtimaan vakavasti.

Erityisesti kuntauudistus kyseenalaistaa maakuntakaavan. Kysyä so-
pii, tarvitaanko maakuntakaavaa lainkaan, jos jotkut uusista kunnista
kolkuttelevat nykyisten maakuntien kokoluokkaa.

Hierarkkista kaavajärjestelmää on alettu kritisoida yhä enemmän
myös siitä, ettei se mukaudu riittävän nopeasti muuttuviin vaatimuksiin,
kun yritysten ja julkisen sektorin toimintaympäristö monimutkaistuu ja
toimijoiden keskinäinen riippuvuus lisääntyy.

Esimerkiksi verkostoituvaa kaupunkikehitystä ei voida enää ym-
märtää ja hallita perinteisen sektorikeskeisen ja hierarkkisen suunnitel-
lujärjestelmän avulla. Ilmastonmuutoksen torjunta ja hallinta korostaa
entisestään kaavoituksen, rakentamisen ja yhdyskuntien ylläpidon enna-
kointikykyä ja integroituja ratkaisuja.¹⁷

Hierarkkinen järjestelmä ei kaiken kaikkiaan pysty reagoimaan riit-
tävän nopeasti yrityselämän ja ennen kaikkea kaupan muuttuviin tar-
peisiin. Näiltä osin se on siis selkeästi este liiketoiminnan dynaamiselle
kehitykselle.

Jäykkä hierarkia on ongelma myös niille työpaikkoja tavoitteleville
kunnille, jotka eivät pysty riittävän nopeasti kaavoittamaan maata yritysten
tarpeisiin. Yritykset kun äänestävät aika herkästi jaloillaan sellaiseen
kuntaan, jossa tonttitarjontaa löytyy.

3.2 Lisää strategista otetta ja ketteryyttä

Yksi helpotus hierarkkisen suunnittelujärjestelmän jäykkyyteen voisi
olla eri kaavatasojen keskinäinen erilaistaminen, jota Oulun yliopiston
professori Helka-Liisa Hentilä esittää ”Katsauksia maankäyttö- ja raken-
nuslain toimivuuteen” -raportissa.

Nyhdän samat menettelyt ja vaiheet koskevat kaikkia kaavatasoja. Va-
rautumista ja rakentamisen sijainnin ohjaamista tulee tapahtua ennen
kaikkea yleispiirteisen suunnittelun tasolla, kun taas detaljikaavoituksessa
toiminta on jo nykyisellään hyvin hankelähtöistä. Yleispiirteisen suun-
nittelun tasolla tarvitaan nykyistä enemmän strategista suunnitteluotet-
tä ja näkemystä elinympäristön kehittämisen
suunnasta.¹⁸

Kaavoitusprosessia voitaisiin virtaviivaistaa luokittelemalla kaavat kiireellisyyden perusteella

Kaavoituksen kehittämisen suuressa ku-
vassa tarvitaan toisaalta yhteiskunnan voi-
makkaampaa ohjausta, jos aiotaan esimer-
kiksi hallitusohjelman mukaisesti hillitä yhdyskuntarakenteen hajaut-
tumiskehitystä. Toisaalta taas tarvitaan ketterämpiä välineitä, joilla
voitaisiin vastata nopeisiin yhteiskunnan ja liike-elämän muutoksiin.
Teknologinen kehitys ja sen ansiosta yhä verkottuneemmaksi kehittyvä
yhteiskunta haastavat hitaan hierarkiamallin. Tilalle kaivataan kevyem-
pää viranomaisohjausta ja mahdollisuuksia eri toimijoiden välisen yhteis-
työn lisäämiseen.

Etenkin asemakaavoituksen sujuvuus heikentyy, kun sekä merkittävät että vähämerkityksiset kaavahankkeet viedään kunnissa läpi samantyyppisen kaavaprosessin kautta. Näin ei kuitenkaan tarvitsisi välttämättä menetellä. Jo nykylaki antaa mahdollisuuden panostaa merkittäviin kaavoihin enemmän ja viedä vastaavasti vähemmän merkittävät ja vaikutuksiltaan vähäiset kaavat läpi kevyemmällä prosessilla.¹⁹

Kaavoitusprosessia voitaisiin virtaviivaistaa myös luokittelemalla kaavat kiireellisuuden perusteella eri luokkiin. Tätä on joissain kunnissa myös kokeiltu. Kiireellisyysluokittelu antaa kaavoittajalle mahdollisuuden kohdentaa paremmin omia resurssejaan.

Mahdollisuus ei ole merkityksetön, sillä resurssipula vain pahenee paljon puhutun väestön harmaantumisen vuoksi. Niin kaavoittajista kuin valvojistakin on ympäristöministeriön mukaan pulaa jo tällä hetkellä.

4 Hitauden ja ennakoimattomuuden karikot

Kaavoituksen suurimpana ongelmana on perinteisesti pidetty hitautta. Sen seurannaisvaikutuksia ovat kaavoituksen ennakoimattomuus ja suuret kuntakohtaiset erot kaavoitusprosessien kestossa.

Tietty hitaus kuuluu sinänsä kaavoitusprosessin luonteeseen. On ymmärrettävää, että kymmenien vuosien päähän ulottuvien ratkaisujen tekeminen ei tapahdu hetkessä. Skenaarioiden laadinta, suunnittelu, mallinnus ja selvitykset ottavat oman aikansa.

Kaavoituksen luonteesta johtuvan hitauden tiedostaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaavoitusprosessissa tunnistettavat tehottomuudet olisivat hyväksyttävissä. Pitääkin pystyä erottamaan kaavoitukseen sinällään kuuluva hitaus byrokratian hidastelusta.

Hitauttakin suurempana käytännön ongelmana pidetään nykyään kaavoituksen ennakoimattomuutta. Sen paremmin maanomistaja, uutta toimitilaa havitteleva yrittäjä kuin rakentajakaan ei voi etukäteen tietää, kestääkö kaavoitusprosessi vuoden vai viisi.

Vaikea ymmärtää, että leikkauslistoja tehtailevalla maalla on varaa tällaiseen tehottomuuteen. Apuun on alettu huutaa jopa lainsäädäntöä, joka määritteli kaavoitusprosesseille etenemisvauhdin.

Kaavoituksen etenemisvauhtiin voitaisiin puuttua vaatimalla kaavoitukselta pakollista etenemissuunnitelmaa. Se olisi määriteltävä kirjallisesti, ja kuntien olisi tiedotettava sen etenemisestä määrämuotoisesti. Etene-missuunnitelma olisi rakennettava siten, että se sisältäisi myös päätökset vaadittavista selvityksistä ja niiden kustannuksista.

Jos ennakoitavuutta ei paranneta lainsäädännöllä, olisi kuntien kaavoitusnopeudet saatava vähintäänkin jatkuvaan julkiseen seurantaan. Silloin ainakin esimerkiksi kasvuhakuinen yrittäjä tietäisi, mitä kuntia kannattaa ehdottomasti varoa.

Kaavoitusjärjestelmän sinällään liittyy siis hitautta aiheuttavia rakenteellisia tekijöitä, kuten edellisessä luvussa käsitelty ontuva hierarkkisuus. Lisäksi kuntien käytännön kaavoitusprosesseissa on eroja, jotka tulevat esiin, kun tarkastellaan kaavoituksen kestoa eri kunnissa.

4.1 Espoo hitain

Kaavoituksen nopeudessa on eri puolilla maata kolossaalisia eroja. Tässä suhteessa hallintoalamaiset eivät todellakaan ole samanarvoisessa asemassa, vaikka se perinteisesti kansanvaltaisen yhteiskunnan perusoikeuksiin onkin ollut kuuluvinaan.

Toistaiseksi kattavimman selvityksen kaavoituskäytäntöjen arkitodellisuudesta on tehnyt Suomen Kuntaliitto ansiokkaassa raportissa *Asema-kaavoituksen keston voi vaikuttaa*. Tutkimuksessa selvitettiin, kuinka kau-

an asemakaavoitus kesti keskeisillä Suomen kasvuseuduilla kaikkiaan 54 kunnassa vuosina 2004 ja 2005.

Tutkimuksessa asemakaavaprosessin kesto tarkasteltiin vireilletulosta hyväksymiseen. Mahdollisia kaavan hyväksymisen jälkeisiä valituksia ei otettu huomioon, koska tutkimuksessa paneuduttiin ensisijaisesti kuntien prosessien ja niiden parantamisen tarkasteluun.

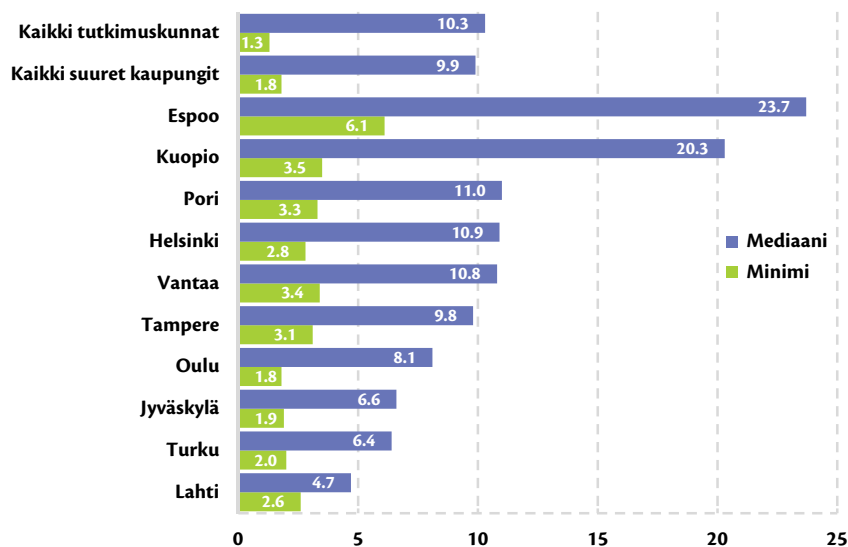
Asemakaavaprosessi kesti tutkimuskunnissa tyypillisesti 10,3 kuukautta (mediaani eli järjestetyn joukon keskimäinen luku) (kuvio 3). Kaikkein nopeimpia prosessit olivat pienissä kehyskunnissa, joissa ne kestivät keskimäärin 9,3 kuukautta.

Suurten kaupunkien kaavoituksen kesto oli lähes samanpituisen, 9,9, kuukautta. Hitainta asemakaavoitus oli suurissa kehyskunnissa, joissa mediaani oli 11,2 kuukautta.²⁰

Asemakaavoituksen keston mediaani vaihteli suurissa kaupungeissa Lahden 4,7 kuukaudesta Espoon 23,7 kuukauteen. Kaupungeissa prosessien minimikesto eli aika, jossa asemakaavaprosessi voitiin nopeimmillaan viedä läpi, vaihteli tutkimusvuosina Oulun 1,8 kuukaudesta Espoon 6,1 kuukauteen.²¹

Kuntaliiton tutkimuksessa kuntien kaavoituksen kesto tarkasteltiin yleispiirteisellä tasolla, sillä ”kaupunkien samalle viivalle vieminen on hieman kyseenalaista, koska lähtötilatet ja olosuhteet ovat hyvin erilaisia”. Kun kuntia kuitenkin ohjaa sama maankäyttö- ja rakennuslaki, on selvää, että vaihtelevien olosuhteiden lisäksi kuntien välillä on merkittäviä eroja myös prosesseissa ja toimintatavoissa.

Hitautta kaava-asioiden käsittelyssä Espoossa lisää virkamiesten ja poliitikkojen välinen epäluulo



Kuvio 3 Asemakaavaprosessin kesto, kuukautta (Lähde: Rinkinen, 2007).

Espoon ennätyshitaudelle löytyy monia syitä. Yksi useimmin esitetty selitys on se, että Espoon ongelmana on vanhentunut yleiskaava, mikä aiheuttaa sitten hidastavia lisätöitä asemakaavoitusvaiheessa. Espoosta onkin sanottu, että kaavoituksellisessa mielessä se ei ole vielä oikein oivaltanut olevansa suurkaupunki, eikä maalaiskunta.

Hitautta kaava-asioiden käsittelyssä Espoossa lisää myös poliittinen päätöksentekokulttuuri, jota leimaa virkamiesten ja poliitikkojen välinen epäluulo. Tämä on johtanut siihen, että hyvinkin pieniä yksityiskohtia saatetaan vatvoa poliittisessa päätöksenteossa pitkään, kun vastaavat asiat monessa muussa kaupungissa hoituvat virkamiestasolla. Lisäksi kaavoitus perustuu Espoossa lähes täysin maankäyttösopimuksiin, jotka ovat lähtökohtaisesti hyvin aikaa vieviä prosesseja.

Toiseksi hitaammaksi kaavoittajaksi osoittautui Kuopio. Sen sijoitus selittyy ainakin osittain sillä, että Kuopio kaavoittaa perinteisesti suuria alueita kerralla, jolloin prosessitkin ovat pitempikestoisia. Toisaalta tontteja tulee sitten kertarysäyksellä enemmän tarjolle.

Helsinki ja Vantaa osoittautuivat kaavoituskisassa suunnilleen yhtä nopeiksi.

Kaavoitusprosessin kesto sinällään ei ole ainoa ratkaiseva tekijä. Jos kunta kaavoittaa samanaikaisesti riittävän laajalla rintamalla, se voi sitä kautta turvata tonttituotantonsa riittävyyden. Esimerkiksi täydennysrakentamisessa kaavoituspäätösten käsittelynopeuden merkitys kuitenkin korostuu.

4.2 Esimerkillinen Oulu

Suomi kuuluu eurooppalaisittain tarkasteltuna keskimääräisesti harvaan asuttujen maiden joukkoon. Niinpä Suomen kohdalla tonttipulasta puhuminen kuulostaakin monen ulkomaalaisen korvissa varsin eksoottiselta.

Ongelma ei olekaan maanlaajuinen, vaan se koskee ennen kaikkea pääkaupunkiseutua ja muutamaa muuta suurta kaupunkia. Näissä tonttipula nousee keskeisesti esille, puhutaan sitten kaavoituksen kangertelusta tai asuntojen hintatasosta.

Tonttimaan saatavuuden turvaamisessa on kuntien harjoittama maapolitiikka keskeisessä asemassa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa on säännöksiä maapolitiikan erilaisista keinoista. Näiden keinojen käytössä on kuitenkin huomattavia kuntakohtaisia eroja ja useat kunnat eivät käytä välineitä kovinkaan tehokkaasti.

Maapolitiikan harjoittamista ei nimenomaisesti ole säädetty kunnan tehtäviin kuuluvaksi. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi-muistion mukaan asiaa koskevien säännösten ja reunaehtojen lisäämistä lakiin olisikin syytä harkita osana maapolitiikan tehostamista.²²

Kunnan maanhankinnan keinovalikoimaan kuuluu raakamaan vapaaehtoinen ostaminen tai vaihtaminen, kunnan etuosto-oikeuden käyttäminen sekä maan lunastaminen yhdyskuntarakentamista varten.

Yleisimmin kunnat hankkivat raakamaata vapaehtoisilla kaupoilla. Lunastusten käyttö on jokseenkin harvinaista, sillä se on poliittisesti varsin kuuma peruna. Esimerkiksi vuonna 2012 ympäristöministeriölle tuli vain yhdeksän lunastushakemusta.

Sinänsä on mielenkiintoista, että pääkaupunkiseudun kolmen suuren kaupungin kaavoitukselliset lähtökohdat ovat täysin erilaiset. Helsinki kaavoittaa pääsääntöisesti omalle maalleen, jota sillä historiallisista syistä on paljon omistuksessaan.

Espoo suosii maankäyttösopimuksia. Vantaa taas pyrkii pääsääntöisesti hankkimaan omistukseensa sen maan, mitä se kaavoitukseensa tarvitsee. Eri asia sitten on, kuinka nopeasti se pystyy ostamansa maat saattamaan kaavoituksellisesti ja kunnallisteknisesti rakennuskuntoon.

Helsinki on lähes synonyymi asumisen kalleudelle. Kaupungin ongelma on vain se, että rakentamiseen suoraan soveltuva maa on aikoja sitten käytetty.

Tällä haavaa Helsinki kasvaa asuinrakentamisen kannalta ongelmalle, joita ovat entiset teollisuusalueet ja satamat. Tämä sen kun vain lisää kustannuksia. Toisaalta joillain alueilla Helsingilläkin on tonttitarjontaa, joka ei mene kaupaksi.

Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen nimissä Helsinkiä pitäisi pystyä tiivistämään, mutta lisärakentaminen valmiissa kaupunkimiljöössä on tunnetusti vaikeaa, ellei jopa poliittisesti mahdotonta.

Helsinkiä pidetään varsin ylimielisenä kaavoittajana. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirastoa on kuvattu maailman suurimmaksi arkkitehtitoimistoksi, joka kaavoittaa kaikkein yksityiskohtaisimmin, eikä luota kuin itseensä. Sarkastisesti väitetäänkin, että jos se kaavoitusresursseista olisi kiinni, niin Helsingissä ei voisi olla tonttipulaa.

Oulun malli saa usein kiitosta osakseen. Kaupunki on systemaattisella maapolitiikallaan turvannut tarjolla olevan tonttivarannon 5–6 vuodeksi eteenpäin.

Sen väitetään synnyttäneen tietyn ”pakkolunastuksen pelon”, mikä takaa maakauppojen synnyn.

Mutta toki tätä linjaa kohtaan esiintyy kritiikkiäkin. Paikalliset maanomistajat ja tietty osa oululaisista kunnallispoliitikoistakin pitää oman kotikaupunkinsa harrastamaa maapolitiikkaa suoranaishana sosialismina.

Vaikka tässä raportissa ei ole tarkoitus käsitellä rakennusvalvontaa, niin Oulun osalta täytyy tehdä poikkeus. Oulun rakennusvalvonta kun mainitaan alalla usein myönteisenä esimerkkinä rakentajaystävällisyydestään. Rakennusvalvonnan yleinen imago huomioon ottaen tuntuukin uskomattomalta, että löytyy kaupunki, joka neuvoo oma-aloitteisesti ja ennakoivasti rakentamista aloittelevia jo rakennusluvan hakuvaiheessa.

Myös nopeimmin kaavoittavassa Lahdessa avoin ja varhainen vuorovaikutus arvioitiin yhdeksi nopeuteen eniten vaikuttavaksi tekijäksi.

**Oulu on systemaattisella
maapolitiikallaan turvannut
tonttivarannon 5–6
vuodeksi eteenpäin**

Lahti on ottanut hiljakkoin käyttöön niin kutsutun rullaavan yleiskaavan, joka uudistetaan periaatteessa joka valtuustokaudella.

4.3 Loputon selvityskierre

Maankäyttö- ja rakennuslaissa määritellään ytimekkäästi, että ”kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin”.

Taidatkos sen selvemmin sanoa. Sana ”riittävä” riittää siihen, että lainlyöntisyytöksien pelossa selvityksiä myös teetetään ihan vaan varmuuden vuoksi. Selvitysten määrää kasvattaa se, että kaavatasojen puuroutumisesta johtuen samoja asioita selvitetään niin asemakaava- kuin yleiskaavatasollakin.

Myös oikeusvaikutteisten yleiskaavojen puute lisää selvitysten määrää. Jos oikeusvaikutteinen yleiskaava puuttuu, yleiskaavatasolle kuuluvat selvitykset ja arviointit pitää tehdä asemakaavaa valmisteltaessa. Tämä ei ainakaan nopeuta toimintaa.

Selvitysten ja arviointien suuri määrä kiertyy myös valitusoikeuteen. Asetelma on mitä klassisin ”pyrstö tarttuu – nokka tarttuu” -ongelma.

Jos kaavapäätökseen muutosta hakeva taho arvioi pystyvänsä osoittamaan jonkun selvitysvaiheen riittämättömäksi, hän käyttää sitä pomminvarmasti hyväkseen. Näin selvityskierre kiihtyy, kun virkakoneisto valituksia ennaltaehkäistäkseen teettää selvityksiä mieluummin liikaa kuin liian vähän.

Selvitysten ja arviointien riittämättömyys on tullut keskeiseksi oikeudelliseksi perusteeksi kaavojen hyväksynnän muutoksenhauille. Tämän mahdollisuuden ennaltaehkäiseminen tekee kaavoitusprosessista raskaan.²³

Selvityksiä tehtaillaan siis varmuuden vuoksi, ja valitusten pelossa niitä myös ylimitoitetaan.

Tuulivoima vastatulessa

Hyvä esimerkki hankkeiden venymisestä on paljon keskustelua herättänyt tuulivoimaloiden rakentaminen. Niihin liittyviä selvitystarpeita tuskin kukaan sinällään kyseenalaistaa, koska tuulivoimaloita joudutaan sijoittamaan esimerkiksi ulkosaaristoon alueille, jotka ovat varsin haavoittuvia.

Matkan varrella tulee kuitenkin myös yllätyksiä. Lisää selvittelytyötä ilmaantui, kun puolustusvoimat alkoi protestoida, että tuulivoimalat voivat aiheuttaa häiriöitä tutkien toiminnalle.

Nyt asiaa sitten selvitetään. Varsinaisen työn tekee VTT, jossa selvityspyynnöt ovat aiheuttaneet ainakin vuoden kestävä ruuhkan.

Suunnitelmat tuulivoimaloiden rakentamisesta ovat herättäneet kaiken kaikkiaan sellaisen selvitys- ja lausuntopyyntöjen tulvan, että on suorastaan pieni ihme, että joku tuulivoimakaava joskus saadaan ylipäätään aikaiseksi.

5 Tunteita kuumentava valitusrumba

Valitusoikeus kuuluu oleellisena osana demokraattiseen päätöksentekojärjestelmään. Mutta niin kuin kaikkia muitakin oikeuksia, niin myös sitä voidaan käyttää väärin. Tällöinkin se on kuitenkin vain osa demokratian hintalappua, joka kaavoituksen kohdalla on usein vain valitettavan suuri.

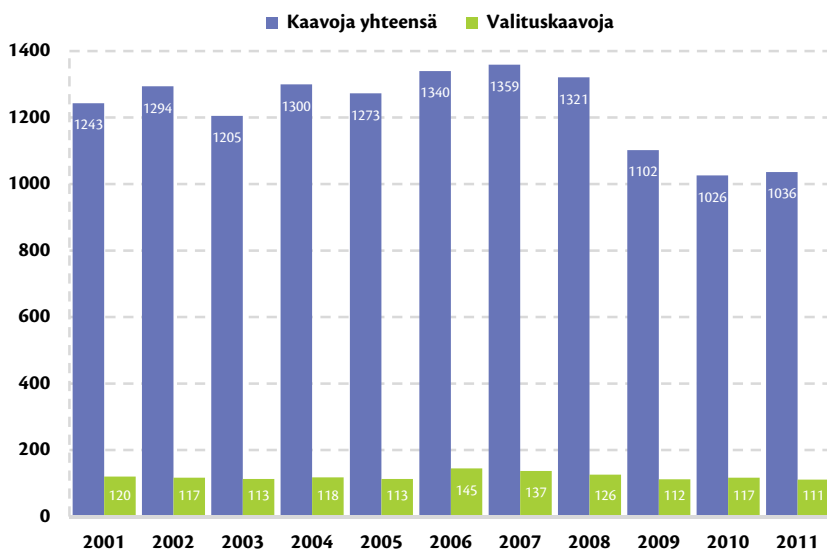
Yleisen keskustelun perusteella voisi äkkiseltään päätellä, että Suomessa valitetaan lähes kaikista kaavapäätöksistä. Näin ei kuitenkaan ole: vain noin kymmenen prosenttia kaikista kaavapäätöksistä poikii valituksia (ks. kuvio 4).

Osa valituksista on täsmäiskuja, jotka viivästyttävät hankkeita vuosilla

Tunne siitä, että kaikesta valitetaan saattaa johtua siitä, että valitukset useimmiten kohdistuvat kunnan kehittämisen kannalta tärkeisiin kaavaratkaisuihin, jolloin kaavan voimaantuloa viivästyttävä vaikutus voi aiheuttaa merkittäviä ongelmia esimerkiksi asuntotuotannossa. Se yli 90 prosentin osuus kaavoista, joista ei valiteta, ei nouse samalla tavalla esille, koska vähemmän tärkeitä kaavoja ei todennäköisesti käsitellä samanlaisella intensiteetillä.²⁴

Vaikka valitusmäärät ovat maltillisia, niiden vaikutukset eivät aina sitä ole. Osa valituksista on nimittäin taitavasti tehtyjä täsmäiskuja, jotka pahimmillaan viivästyttävät hankkeita vuosilla.

Oman kategoriansa muodostavat niin kutsutut häirikkövalittajat, jotka ovat pystyneet halvaannuttamaan kunnissa monta muutakin toi-



Kuvio 4 Asemakaavojen valitusherkkyyden kpl (Lähde: Ympäristöministeriö/Hertta).

mintoa kuin vain kaavaprosessien etenemisen. Samoista asioista saatetaan valittaa eri kaavatasoilla, ja prosessit viedään mahdollisuuksien mukaan aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen saakka.

Sana häirikkövalittaja on arvolatauksellinen ilmaus, joka perustuu näkemykseen, että on olemassa joku yleinen etu, jota tällainen ammattivalittaja toistuvilla valituksillaan loukkaa. Valittaja itse ei tietysti tällaista tulkintaa hyväksy. Hän ajaa oikeaksi katsomaansa asiaa ja siihen hänellä on demokratiassa täysi oikeus.

5.1 Kohtuuttomat käsittelyajat

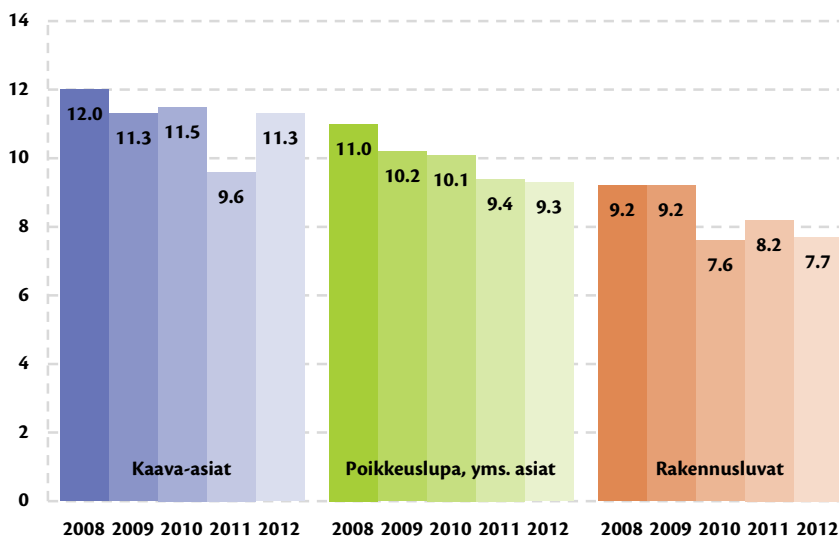
Vaikka valitusten määrää ei voikaan pitää kohtuuttoman suurena, niin niiden käsittelyaikoja voi. Hallinto-oikeuksissa yksittäisen kaava-asian käsittely vei vuosina 2008–2012 keskimäärin vuoden (ks. kuvio 5).

Vielä ongelmallisempaa on se, että käsittelyajat eri hallinto-oikeuksissa vaihtelevat melko paljon (ks. kuvio 6). Parhaiten prosessiensa sujuvoittamisessa on onnistunut Turun hallinto-oikeus, jonka käsittelyajat ovat maan alhaisimmat.

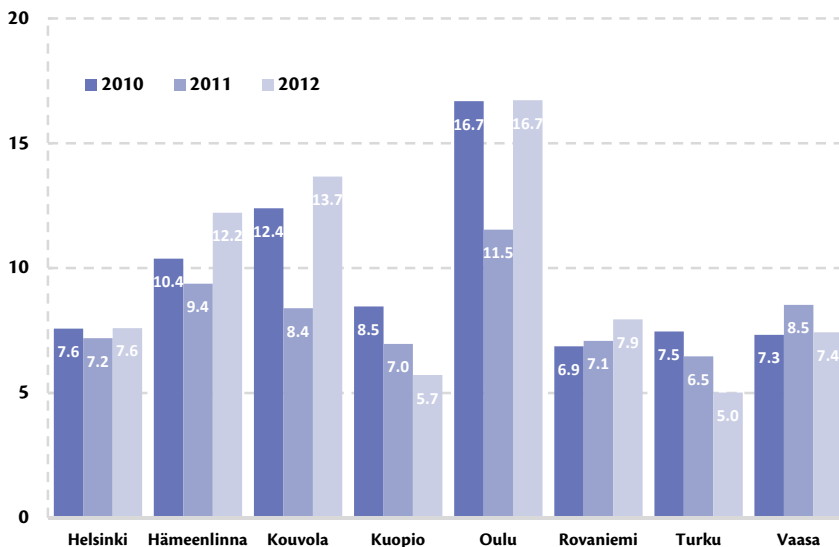
Hallinto-oikeuden päätöksistä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonne tulee vuosittain kuitenkin vain 3–4 valitusta sadasta kaavaratkaisusta.²⁵

5.2 Juridista hienosäätöä

Kalliiksi käyvää valitusrumbaa on toki yritetty jonkin verran myöskin hillitä. Lakimuutosten aikaansaaminen on kuitenkin hidasta, sillä valituskäytäntöihin puuttuminen on poliittisesti aina varsin riskialtis operaatio.



Kuvio 5 Valitusten käsittelyajat hallinto-oikeuksissa, kuukautta
(Lähde: Ympäristöministeriö).



Kuvio 6 Asemakaavavalitusten käsittelyajat eri hallinto-oikeuksissa, kuukautta (Lähde: Ympäristöministeriö).

Kalasadamasta tehty valitus yllätti SRV:n

Kuvaava esimerkki rakentajan yllättäneestä valituksesta osui rakennusliike SRV:n kohdalle, kun se voitti vuonna 2011 Helsingin kaupungin suunnittelu- ja toteutuskilpailun Kalasadaman keskuksen rakentamisesta.

Kalasadaman keskus muodostuu kuudesta asuintornista, hotelli- ja toimistotornista sekä kaupallisesta keskuksesta. Torneissa on 20–33 kerrosta, ja korkein niistä nousee 126 metriin. Kalasadaman keskuksen kohdalla Itäväylä ja metro katetaan laajalla viherkannella, jolla sijaitsevat myös asuinrakennusten piha-alueet.

Alueella voimassa ollut asemakaava salli vain 16 kerroksiset talot. Kaavaan haettiin muutosta, jonka Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi.

Päätöksestä tehtiin kuitenkin kunnallisvalitus, jossa moitittiin alueen paloturvallisuutta sekä piha-alueiden riittämättömyyttä. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi valituksen helmikuussa 2013.

Valittaja on hakenut valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tätä raporttia kirjoitettaessa korkein hallinto-oikeus ei ollut vielä ottanut kantaa hakemukseen.

Kaupungille tilanne on ikävä Kalasadama-projektin häiriintymisen vuoksi. Rakennuttajaa rasittavat odotteluajalta rahoituskustannukset sekä jo kertaalleen perustetun työmaan laittaminen osittain koi-pussiin.

Rakennusyhtiön tehty valitus yllätti siinä mielessä, että varsinainen asemakaavan muutosprosessi eteni sujuvasti. Muutosprosessin aikana käydyssä keskustelussa ei ollut viitteitä valitusriskin toteutumisesta.

Demokratiaan kuuluvaa valitusoikeutta ei hevin haluta peukaloida, vaikka kysymys olisi vain varsin hienovaraisista täsmennyksistä valituskäytäntöihin. Pieniä askeleita sujuvoittamisen polulla on kuitenkin otettu.

Esimerkiksi vuoden 2006 maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä kaavan voimaantuloa nopeutettiin rajoittamalla muutoshakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos maankäyttö oli jo ratkaistu lainvoimaisessa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa.

Samassa yhteydessä lupapäätöksille otettiin käyttöön valituslupa, jos hallinto-oikeus ei ole muuttanut kunnan viranomaisen päätöstä. Lupapäätöksiin liitettiin lisäksi valituskielto siltä osin kuin asia on ratkaistu lainvoiman saaneessa asemakaavassa.²⁶

Lisäksi tuolloin valitusoikeus vähäisiin kaavamuutoksiin rajoitettiin niihin kuntalaisiin, joiden etua tai oikeutta kaava koskee.

Maankäyttö- ja rakennuslakia uudistettiin seuraavan kerran vuonna 2008. Tuolloin kaavoitus- ja lupamenettelyjä pyrittiin sujuvoittamaan ottamalla käyttöön valituslupajärjestelmä, kun asemakaava on oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella. Valituslupajärjestelmä ulotettiin koskemaan myös suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä.

Hallintoalamaistenkin asema parani hieman, kun kunta velvoitettiin ilman erillistä pyyntöä antamaan perusteltu vastaus kaavasta muistutuksen tehneelle.

Pientä parannusta valitusprosessiin saatiin vuonna 2007, jolloin tuli voimaan määräys, että hallinto-oikeuden pitää ilmoittaa, milloin päätös tehtyyn valitukseen tulee. Muutos perustui tuolloin selvitysmies Lauri Tarastin tekemiin toimenpide-ehdotuksiin.

Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia on maankäyttö- ja rakennuslaissa pyritty parantamaan myös velvoitteella laatia jokaisen kaavan aloituksen yhteydessä osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS). Tekniikan tohtori Aija Staffans Aalto-yliopistosta korostaa, että OAS:n merkitys ei saisi jäädä kaavan laillisuuden turvaamiseen, vaan sen pitäisi olla myös kaavojen sisällöllisen ja laadullisen arvioinnin määrittelijä.²⁷

OAS:n kehittämiseen sisältyy asukkaiden näkökulmasta paljon potentiaalia, kun muun muassa suunnitelmien ekotehokkuutta tulevaisuudessa arvioidaan. OAS:n laatimisen yhteydessä voitaisiin päättää laatia suunnitelmille myös erilaisia vaihtoehtoja, joita asukkaat usein toivovat.²⁸

Kaavoitusta säätelevää lainsäädäntöä on siis justeerattu useampaan eri otteeseen. Edellä listatut esimerkit osoittavat, että suurimmaksi osaksi kysymys on ollut kuitenkin vain hienosäädöstä, jolla on toki oikeansuuntaisesti pyritty kaavoitusprosessien sujuvoittamiseen.

Toivottavasti käynnissä olevan maankäyttö- ja rakennuslain toimitusarvioinnin jälkeen toteutetaan pidemmälle meneviä sujuvoittamis-uudistuksia, joita hallituskin on ohjelmassaan lupailut.

5.3 Sujuvampiin oikeusprosesseihin

Kun kerta valtionhallintoonkin on pystytty luomaan tehostamisohjelmat, niin kyllä tehokkuuden lisäämisvaatimuksia pitää voida kohdistaa myös oikeuslaitoksen prosesseihin, jotka ovat tunnetusti aika raskaita. Erityisesti valitusten käsittelyaikojen pituuksista pitäisi nyt keskustella kriittisesti.

On myönteistä, että maan hallitus on havahtunut oikeuslaitoksen uudistamiseen, ja laatinut sitä varten ohjelman. Toivottavasti ohjelma ei käänny pelkäksi säästöohjelmaksi, sillä oikeusprosessien sujuvoittamiseen pitäisi puuttua rakentavalla tavalla.

Oikeusprosessien sujuvoittamiseen pitäisi puuttua rakentavalla tavalla

Oikeuslaitoksen itsenäisyyttä ei kukaan halua lähteä peukaloimaan, mutta prosesseja on pystytävä tavalla tai toisella nopeuttamaan. Valitusprosessiin voitaisiin esimerkiksi luoda kevennettyjä käsittelymalleja.

On vaikea uskoa, etteikö oikeuksienkin työskentelytavoista ylipääntään löytyisi pientä virtaviivaistamisen varaa. Oikeuslaitos myöntää itsinkin, että esimerkiksi tietotekniikka on sen murheenkryyni. Sähköinen dokumenttihakemisto on pahasti.

Valitusoikeuden oikeutusta ei demokraattisessa yhteiskunnassa kukaan varmaan kiistä. Sen kaventamisen esittäminen olisi poliittinen itsemurha.

Kysyä kuitenkin voi, voitaisiinko valitusoikeuden tiukentamista harvita, jos samanaikaisesti kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kaavoitusprosessin kuluessa lisättäisiin ja systematisoitaisiin. Tiukennuksia voitaisiin toteuttaa esimerkiksi valituslupakäytäntöä kehittämällä.

Yksi tapa voisi olla, että uudistettavana olevaan maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjataan valitusoikeuden edellytykseksi se, että valittaja on tehnyt asiasta aikoinaan ensin kirjallisen muistutuksen, kuten Rakennusteollisuus RT lausunnossaan esittää. Tämä saattaisi karsia ainakin kevyin perustein tehtyjä valituksia, joista osa on suomalaiskansalliseen tapaan laadittu puhtaasti kiusantekomielessä.

6 Kohtalokkaan kalliit asunnot

Pääkaupunkiseudun asuntojen tähtitieteellinen hintataso on yleisesti tiedostettu ongelma. Metropolialueen esiselvityksen loppuraportissa tilannetta havainnollistetaan toteamalla, että ”pääkaupunkiseudun asuntojen hintataso verrattuna maan muihin osiin on omistusasuntojen osalta 100 prosenttia ja vuokrien osalta 50 prosenttia kalliimpi kuin maan muissa osissa”.

Markkinataloudessa korkeat hinnat kertovat tietysti siitä, että kysyntä ylittää selvästi tarjonnan. Pääkaupunkiseudun asuntotuotanto onkin jo pitkään jäänyt pienemmäksi kuin väestönkasvu olisi edellyttänyt.

Syitä asuntojen hintatasoon löytyy pilvin pimein. Selitykset vaihtelevat sen mukaan, mitä intressitahoa vastaaja edustaa.

Järjetöntä hintatasoa selitellään tonttipulalla, kaavoitusjärjestelmän kankeudella, liian yksityiskohtaisilla kaavoitus- ja rakennusmääräyksillä, rakennusliikkeiden kilpailun puutteella ja tietysti aikatauluja viivästyttävillä häirikkövalituksilla.

Helsingin kaupungin entinen elinkeinojohtaja Eero Holstila kantaa huolta Metropoliselvitystyöryhmälle tekemässään selvityksessä erityisesti siitä, että ero Helsingin ja muun Suomen asuntojen hinnoissa on kasvanut trendinomaisesti.

Kokemus osoittaa, että asuntotarjonnan lisääminen ei onnistu nykyisellä hallintomallilla. Kuntien kilpailu hyvistä veronmaksajista on johtanut erityisesti sosiaalinen asuntotuotannon alimitoitukseen. Vuokratason korkeus ja suoranaisten asuntopula uhkaavat muodostua jatkossa Helsingin seudun kilpailukyvyyn esteeksi, koska työvoiman saatavuus heikkenee.²⁹

Mielenkiintoista – ellei suorastaan surkuhupaisaa – on, että Helsingin kaupunkisuunnittelun gran old man, eläkkeelle jäänyt kaupunkisuunnitteluviraston päällikkö Tuomas Rajajärvi murehti Hufvudstadsbladetissa juuri Helsingin asuntohintojen kalleutta. Hänen ratkaisunsa asiaan oli ostaa asunto Berliinistä, ”jossa asuntoneiön hintalappu on kolme neljä tuhatta euroa halvempi kuin Helsingissä, ja tällöin emme vielä puhu mistään luksuksesta”³⁰.

Syyksi Helsingin asuntojen hintatasoon Rajajärvi nimeää samassa haastattelussa rakennusliikkeiden välisen kilpailun puutteen. Hänen mukaansa Berliinissä on 150 pienehköä rakennusyriytystä, mutta Helsingissä toimijoita on vain kourallinen.

Rakennusliikkeitä ja alan vähäistä kilpailua syytetään usein asuntojen hintojen kalleudesta. On totta, että pienet ja pääsääntöisesti myös keskisuuret rakennusliikkeet ovat Helsingistä kadonneet. Osan tappoi 1990-luvun lama, ja osa on fuusioitunut suurempiinsa.

Helsinki on metropolimielessä rakennettu hirveän harvasti

Helsingin ongelma on se, että se on metropolimielessä rakennettu hirveän harvasti. Kaupungin pitäisi tiivistyä, mutta se vasta vaikeaa onkin. Valmiiseen kaupunkimiljööseen suunniteltu lisärakennus poikii pomminvarmasti valituskierteen, vaikka tiiviimpi rakentaminen olisi kuinka ympäristön kannalta energiatehokkaampaa.

Jos tavoiteltaisiin aidosti suurkaupungin tehokkuuslukuja, niin Helsingistä pitäisi jopa purkaa joitain alueita ja rakentaa ne tiiviimmin uudestaan. Tämän esittäminen olisi varmaan poliittista itsemurhakamaa.

Eräs esimerkki tehottomasta kaupunkirakentamisesta Helsingissä ovat kolmikerroksiset kerrostalot. Niiden rakentaminen oli takavuosisikymmeninä varsin suosittua, koska niihin ei tarvinnut rakentaa hissejä.

On myös vitsailtu, että 1960- ja 70-luvuilla turborakennettuja lähiöitä eivät edes niiden suunnittelijat tarkoittaneet ikuisiksi. Joidenkin lähiöiden kohdalla olisikin ehkä syytä kunnioittaa tuon ajan arkkitehtinäkemyksiä, ja purkaa niistä ainakin osa pois järkevämmän kaupunkirakentamisen tieltä.

6.1 Autopaikkapakko hilaa hintoja ylös

Eräs asuntohintakeskustelun kuumimmista väittelynaiheista kiteytyy saanaan autopaikka. Niiden rakentamisvelvollisuus nostaa etenkin pääkaupunkiseudulla asuntojen hintoja rajusti. Esimerkiksi Helsingin Jätkäsaareen nousevalle asuinalueelle rakennettava maanalainen pysäköintilaitos nostaa asuinneliön hintaa 550 eurolla.

Maanalaisten autopaikkojen hinta Helsingissä vaihtelee kaupunkisuunnitteluviraston arvion mukaan 40 000 eurosta aina 55 000 euroon saakka. Jos paikkoja päästään toteuttamaan helpommalla tavalla esimerkiksi puoliavonaisilla ratkaisuilla, niin hintahaarukka liikkuu 20 000 euron ja 40 000 euron välillä.

Jos autopaikat joudutaan toteuttamaan kallioluolaratkaisuna, yhden autopaikan hinta kohoaa aina 80 000 euroon asti, arvioi Rakennusteollisuus RT.

Maantasoon rakennettavan autopaikan hinta on Rakennusteollisuuden mukaan noin 8 000 euroa. Parkkitalossa autopaikan hinnaksi tulee noin 20 000 euroa, pihakannen alle rakennettuna 40 000 euroa ja pohjavedenpinnan alle toteutettuna 60 000 euroa.

Jatkuvaa debattia käydään siitä, pitääkö autopaikkojen rakentamisesta koituvat kustannukset jakaa talon kaikkien asukkaiden kesken vai voitaisiinko ne kohdentaa vain niille, jotka autopaikkoja käyttävätkin. Tällä haavaa autopaikkalisä on leivottu sisään kaikkien asuntojen neliöhintaan.

Erityisesti kustannusten jakaminen hiertää vihreiden ja kokoomuksen välejä Helsingissä, jossa muutenkin joudutaan rakentamaan ”ongelmaille”, mikä nostaa rakentamisen kustannuksia jo sinällään. Vihreät haluaisivat, että autopaikoista aiheutuvat kustannukset kohdistettaisiin vain niitä käyttäville.

Kokoomus taas vierastaa ajatusta, että suoritettaisiin sellaista asukasvalintaa, että kaupungin uusilla asuinalueilla ei asuisi juuri lainkaan autonomistajia. Vaihtoehtona kun tällöin on, että autonomistajat asuvat naapurikunnissa ja Helsinki jää nuolemaan veronäppejään.

Vaihtoehtoisia malleja olisi syytä etsiä varmaan myös tähän kiistaan. Siihen on kunnilla täydet mahdollisuudet, sillä laki vaatii vain, että autopaikkoja on rakennettava riittävästi. Nykymuotoinen autopaikko-

jen rakentamispakko lähtee siis esimerkiksi Helsingin tapauksessa kaupungin omista kaavoituslinjauksista.

Laki vaatii vain, että autopaikkoja on rakennettava riittävästi

Kysymys on varsin monisäikeinen. Toisaalta maanalaisilla pysäköintiratkaisuilla synnytetään rakentamistehokkuutta, joka on linjassa metropoliajattelun kanssa.

Toisaalta taas autottomien asukkaiden määrä on kasvussa ja osa käyttää autoaan vain viikonloppuisin. Viimeksi mainituille saattaisi hyvin sopia sellainenkin ratkaisu, että autopaikka ei olisikaan aivan asuintalon yhteydessä vaan hieman etäämmällä sijaitsevassa pysäköintitalossa, joka olisi vastaavasti oman talon parkkipaikkaa halvempi.

Olisi varmaan kokeilunarvoinen asia, että uusia alueita rakennettaessa näiltäkin osin lisättäisiin valinnanvapautta. Osan autopaikoista voisi jättää markkinaehtoisesti toimivien paikoitustalojen huoleksi. Kokeilun toteuttaminen ei vaatisi muuta kuin kaavoitusajattelun justeeraamista autopaikkojen rakentamisvelvoitteen osalta. Tällaisten autohotellien yleistyminen vähentäisi myös kadunvarsipysäköintiä, mikä talvisin vaikeuttaa lumien auraamista ja lisää puhtaanapidon kustannuksia.

Autopaikkakiista on sen verran kuuma peruna, että kaupunkikaavoituksen onkin letkautettu olevan pelkästään yhtä pysäköinnin suunnittelua.

Myös hallitus havahtui pohtimaan autopaikkaproblematiikkaa tämän kevään kehysriihessään. Asuntopolitiikan uudistuspäätöksessään hallitus lupasi, että autopaikkanormia tarkistetaan maankäyttö- ja rakennuslaissa. Nähtäväksi jää, mitä se käytännössä tarkoittaa ja millä aikataululla mahdolliset muutokset tehdään.

Lisäksi hallitus lupasi, että metropolialueella käynnistetään vuoden 2015 loppuun asti ulottuva kokeilu, jossa ARA-tuetussa vuokra-asuntotuotannossa autopaikat irrotetaan asunnon hinnasta. Molemmilla toimilla tuetaan rakennuskustannusten alentamista.³¹

6.2 Väestönsuojamääräyksiin luvassa höllennyksiä

Muina asuntojen hintaa nostavina tekijöinä tuodaan hanakasti esiin väestönsuojien rakentamispakko sekä etenkin viime aikoina lisääntyneet liikkumisen esteettömyysmääräykset.

Nuoremman suunnittelijakunnan keskuudessa puhutaan esimerkiksi asuntojen pyörätuoliyhteensopivuudesta. Käytännössä se tarkoittaa sitä,

että rakennettavat asunnot on oltava muutettavissa soveltumaan pyörä-
tuolilla liikkuvalla asujalle. Esimerkiksi Helsingissä on tehty päätös vaatia
tämäntasoista esteettömyyttä kaikilta uusilta rakennettavilta asunnoilta.

Esteettömän rakentamisen kustannukset vaihtelevat tapauskohtaisesti
hyvin paljon. Vaikeilla maaperäalueilla esimerkiksi vaadittavien luiskien
rakentaminen saattaa nostaa rakentamisen kustannuksia tuntuvastikin.

Rakennusteollisuus on arvioinut, että keskimäärin esteettömyysvaa-
timukset nostavat uusien asuntojen neliöhintaa noin 150 eurolla.

Esteettömyysnormien säätäminen on kuvaava esimerkki siitä, että
kuntapäätäjät eivät päätöstä tehdessään tarkasti tienneet, kuinka kallista
päätöstä he olivat tekemässä. Päätös olisi saattanut toki syntyä siinäkin
tapauksessa, että kustannusvaikutus olisi ollut tiedossa, mutta silloin hin-
talappu ei olisi tullut kenellekään yllätyksenä.

Väestönsuojien rakentamisen osalta keskusteluilmapiiri on puolestaan
jo sen verran muuttunut, että jopa hallitusohjelmaan on otettu mukaan
kirjaus, jonka mukaan selvitetään mahdollisuudet luopua yleisestä väes-
tönsuojien rakentamisveloitteesta. Jo aiemmin lakia on väljennetty niil-
tä osin, että niin kutsuttujen liikkuvien asukkaiden suojaamisveloitetta
on rajattu. Toisin sanoen kaupunki ei joudu esimerkiksi varaamaan väes-
tönsuojia kaikille sen keskustassa satunnaisesti liikkuville ihmisille.

Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston arvion mukaan väestönsuo-
jien rakentamisvelvoite nostaa rakentamiskustannuksia noin prosentin
verran. Euromääräisesti ilmaistuna Rakennusteollisuus arvioi väestön-
suojien rakentamisveloitteen nostavan asunnon neliöhintaa 30–45 eu-
roa.

Liiasta yksityiskohtaisuudestaan paljon keskustelua herättäviä kaava-
määräyksiä edellä käsiteltyjen lisäksi ovat julkisivumääräykset, määräyk-
set rakennukseen vaadittavista ”ylimääräisistä kulmista”, sisäänvedoista ja
muista tarkoin määritellyistä parvekeratkaisuista, yhteistilavaatimukset,
asuntoyhtiöiden kivijalkaan kaavoitetut liiketilat, joita on äärimmäisen
vaikea saada kaupaksi sekä vedenpinnan alapuoliseen rakentamiseen vel-
voittavat ratkaisut.

Esimerkiksi pelkästään julkisivumääräysten aiheuttamaksi ylimääräi-
seksi hintalapuksi Rakennusteollisuus arvioi 50–200 euroa asuntoneliötä
kohti.

Suomen suurin rakennusyhtiö YIT puolestaan laskee, että uuden, 250
000 euroa maksavan kaksion hinnasta 35 000 euroa tulee siitä, että kaa-
voittaja määrää muun muassa tietynlaisesta julkisivusta, autopaikoista ja
yhteistiloista.³²

YIT onkin tarjoutunut tekemään kerrostalon 15 prosenttia halvem-
malla, jos edes kokeiluluontoisesti kaavasta poistettaisiin ylimääräiset
vaatimukset. Vielä ei ole mikään kunta tarjoukseen tarttunut.

Rakennusyhtiön tarjous on hyvä keskustelunavaus, joka toivottavasti saa poliittiset päättäjät tarkastelemaan uudelleen näiden yksityiskohtaisen kaavamääräysten tarpeellisuutta.

6.3 Kustannusvaikutusten arviointi lapsenkengissä

Ympäristöministeriön vuonna 2010 toteuttamassa Rakentamisen normitalkoot -hankkeessa asiantuntijoita haastateltiin kaavoituksen yksityiskohtaisesta ohjeistuksesta. Kommentit ovat jokseenkin tylvä luettavaa:

”Kaavat edellyttävät usein monimuotoisia muotoja rakennuksilta, jolloin asuntojen ja tilojen sijoittelu ja suunnittelu karsii. Kaavoittaja saattaa toisaalta määritellä myös asuntojen suunnittelua tai suunnitteluratkaisuita ja on pitkälle hahmottanut koko arkkitehtuurin, jolloin suunnittelijan tehtävänä on puhtaaksi piirtäminen, mikä vie mielenkiinnon varsinaiselta suunnittelijalta”.³³

Rakentamisen ammattilaisten mielestä rakennuksen muotoa ja sijoittelua koskevat vaatimukset oli ainoa kaavamääräyksiä koskeva tekijä, jonka sellaisenaan katsottiin aiheuttavan turhia kustannuksia.³⁴

Yksityiskohtaiset määräykset estävät kilpailua

Postimerkkikaavat tekevät tarkkuudessaan kaavasunnittelijoista talosuunnittelijoita, jotka määrittelevät rakennuttajan, rakennussuunnittelijan ja rakentajan puolesta jopa runkosyvyyydet ja materiaalivalmistajat. Kaavalla määrätään esimerkiksi rakennuksen suunnat, jolloin energia-asioita ei voi enää pohtia.

Yksityiskohtaiset määräykset rajaavat teknisiä ratkaisuja ja siten estävät kilpailua. Myös rakentamisen innovatiivisuus kärsii kaavoissa väljyyden puutteessa.

Vuoden 2011 alussa tuli voimaan laki, joka keventää rakentamis- ja kaavamääräyksiä kokeilunomaisesti.

Lain tavoitteena on ollut hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Kokeilussa mukana olevat kaupungit ovat todenneet kevennykset hyödyllisiksi.

Kun kaavoituksen yksityiskohtaiset määräykset on laajalti tunnistettu asuntojen hintoja nostavaksi ongelmaksi, niin kokeilulaki olisi syytä säätää pysyväksi. Tätä ovat ehdottaneet myös kokeilussa mukana olevat kaupungit.

Betoniteollisuus-yhdistyksen toimitusjohtajan Jussi Mattilan mielestä yhteiskunnan tulisi asettaa rakentamiselle ennemminkin niin kutsuttuja toiminnallisia vaatimuksia materiaalivalintojen määrittelyn sijaan. Materiaalineutraali kaavoitus kannustaisi yrityksiä tuotekehitykseen ja kustannustehokkuuteen sekä mahdollistaisi asiakkaan edun mukaisen terveen kilpailun³⁵.

Laajempi ongelma on, että kaavoituksen kustannusvaikutusten arviointi on Suomessa lapsenkengissä. Näin voi tiivistää monen tätä raporttia varten haastatellun asiantuntijan näkemykset.

Ylemmillä kaavatasoilla suurten infraratkaisujen kustannukset toki tulevat näkyviin, mutta asemakaavoihin liitettyjen kovin yksityiskohtaisten määräysten vaikutukset eivät.

Yksityiskohtaiset kaavamääräykset vievät rakentajilta vapauden koikeilla innovatiivisempia ja myös kustannustehokkaampia vaihtoehtoja. Nämä vaihtoehtoiset kustannukset tulisi tehdä läpinäkyviksi.

Myös kunnallisten päättäjien keskuudessa on havahduttu siihen, että päätöksenteon pohjaksi olisi hyvä olla olemassa laskelmia vaihtoehtoisista toteuttamistavoista. Mitä esimerkiksi autopaikkavaatimusten toteuttaminen eri tavoilla rakennettuna tulee maksamaan? Paljonko tietty kaavoittajan määräämä ulkoseinämateriaalia nostaa rakentamisen hintaa? Ihmetellä sopii, miksi asiaan ollaan havahtumassa vasta nyt.

Rakennusteollisuus menee maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointista antamassaan lausunnossa vielä pitemmälle. Se esittää suoraan lakimuutosta, joka tekisi kaavan kustannusvaikutusten arvioinnista pakollisen. Käytännössä se tarkoittaisi esimerkiksi erillistä selvitystä kustannusarviosta joko kaavan esittelylistaan tai kaavaselostukseen.

Asiasta käyty keskustelu ei ole kaikunut täysin kuuroille korville, sillä myös Kataisen hallitus havahtui kehysriihessään vaatimaan kaavamääräysten kustannusvaikutusten tarkempaa arviointia. Hallitus aikoo tarkentaa maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiä niin, että kunnat velvoitetaan arvioimaan kaavoihin sisältyvien rakennusmääräyksiä kokonaistaloudelliset ja todelliset kustannusvaikutukset.³⁶

7 Kohti uutta kaavoituskulttuuria

Ehdottomasti ideologissävytteisin hiertymä kaavoituskeskustelussa on suhtautuminen yksityiseen aluekehittämiseen. Yksityisistä aluekehittäjistä puhutaan developpareina, hieman samaan tapaan kuin yksityisiä rakennuttajia nimitetään gryndereiksi.

Epäluulo yksityistä aluekehittämistä kohtaan juontaa juurensa 1960- ja 1970-lukujen rakennusbuumiin, jolloin Suomeen synnytettiin betonilähiö toisensa perään. Niitä toteutettiin grynderien johdolla ja kovalla kiireellä.

Lopputulosta on paljon arvosteltu, mutta on toimintatavalle jouduttu antamaan myös tunnustusta. Suomen tuolloinen rakennemuutos oli nimittäin sen verran raju, että oli oikeastaan pieni ihme, kuinka kau-

punkeihin tulvineet ihmiset pystyttiin niinkin nopeasti ja tehokkaasti asuttamaan. Selitys tälle ihmeelle löytyy nopeasta lähiörakentamisesta.

Lähiörakentaminen oli siinä mielessä tyyli puhdas- ta yksityistä aluekehittämistä, että silloin synnytettiin kokonaan uusia alueita, joihin grynderi rakensi myös niin koulut, päiväkodit kuin uimahallitkin. Myös alueiden kaavoitus tapahtui rakennusliikkeiden kustannuksella, vaikka kunnat kaavojen hyväksymisestä vastasivatkin.

Historiallisena yksityiskohtana voi mainita, että Espoon ensimmäisen kaavoittajan palkan maksoivat aikoinaan grynderit.

Lähiöbuumin jälkeen kaupungit muuttivat 1980-luvulla linjaansa ja alkoivat tiukentaa otettaan kaavoitusprosesseista. Rakentamisen heiksimpinä vuosina tapahtuneet ylilyönnit synnyttivät epäluulon niin yksityistä aluekehittämistä kuin rakennusliikkeitäkin kohtaan.

Sen jälkeen anglosaksistyyppinen yksityinen aluekehitystoiminta ei ole päässyt meille oikein uudelleen rantautumaan. Vastustusta selittää osittain pelko siitä, että tällaisen toiminnan hyväksyminen voisi johtaa villimpään rakentamiseen.

Villin rakentamisen pelkoa voisi hälventää tutustuminen yhdysvaltalaisiin, brittiläisiin tai australialaisiin esimerkkeihin. Näissä maissa yksityisellä aluekehittämisellä on pitkät perinteet, eikä rakentaminen siitä huolimatta ole mitenkään päässyt riistäytymään käsistä. Päinvastoin joissakin Yhdysvaltain osavaltioissa kaavamääräykset saattavat olla yhtä kireitä kuin meillä.

Alueiden rakentamiseksi ideologiassa on vain vallalla erilainen ajattelutapa. Yksityinen aluekehittäjä velvoitetaan noudattamaan kaavaan kirjatun infrastruktuurivaatimuksia, mutta alueen rakennettavakseen saanut rakentaja saa itse suunnitella ja päättää, kuinka alueelle vaaditut koulut ja

Espoon ensimmäisen kaavoittajan palkan maksoivat grynderit

lastentarhat suunnitellaan ja toteutetaan – varsinaisesta rakennuskannasta tietysti puhumattakaan.

Yksityisessä aluekehitystoiminnassa aluekehittäjä ottaa suunnittelu- ja rakentamisvastuun kokonaan itselleen. Aluekehittäjä kantaa projektista myös täyden taloudellisen vastuun.

Puhtaasta yksityisestä aluerakentamisesta ei Suomessa ole viime vuosilta kokemusta. Vanhastaan löytyy useita esimerkkejä yhtiömuotoisesta kaupunkirakentamisesta. Esimerkiksi Kulosaari ja Kauniainen ovat rakentuneet alun perin puhtaasti osakeyhtiömuotoisesti. Myös erilaisia osuuskuntamalleja on käytetty aiemmin runsaasti.

Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön pohjautuvia kumppanuusmallisia ratkaisuja kutsutaan usein PPP-hankkeiksi, joka tulee sanoista Public, Private ja Partnership eli julkinen, yksityinen ja yhteistyö.

PPP-hankkeet on harhaanjohtavasti etenkin infrastruktuurin rakentamisessa ymmärretty pääosin rahoitussektorin tuotteiden (lainojen ja osamaksujen) hyödyntämisenä, kun budjettiraamit ovat niukentuneet. Samaan aikaan on pidetty tiukasti kiinni vanhoista normeista ja suunnittelukäytännöistä.

Suomessa kaupunkisuunnittelun uudentyypistä toteuttamista ovat väitöskirjoissaan pohtineet Icecapital Reamin toimitusjohtaja Wisa Majamaa sekä Lahden kaupungin teknisen ja ympäristötoimialan johtajana toimiva Matti Kuronen³⁷.

Majamaan niin kutsuttu 4P-malli pyrkii ottamaan huomioon myös tulevan asukkaan jo suunnitteluvaiheessa. Neljä peetä tulevat sanoista Public, Private, People ja Partnership, jossa People edustaa siis tulevan asuinalueen asiakasta eli asukasta. Suomen kielelle 4P-mallin voisi kääntää Julkinen, Yksityinen, Yksilö ja Yhteistyö -malliksi.

7.1 Kolme yhteistyömallia

Majamaan ja Kurosen jatkoselvitysten perusteena on ollut näkemys siitä, että kaupunkialueella on mahdollista toimia kaupallisesti ja kestävästi siten, että aluetta kehitettäisiin pääosin muulla tavalla kuin perinteisellä kaupunkivetoisella mallilla.

Kaupunkivetoisessa mallissa kaupunki kaavoittaa, rakentaa infrastruktuurin budjettirahoituksella ja luovuttaa valmiit tontit rakentajille erillistä korvausta vastaan. Sen etuna on ennen kaikkea selvä vastuunjako ja kokonaisuuden hallinta perinteisten kunnallisten toimijoiden kautta.

Ostettaessa kehittämiseen tai toteuttamiseen liittyviä palveluita ulkopuolisilta sovelletaan lähtökohtaisesti hankintalain velvoitteita. Perinteinen malli ei suoraan mahdollista ulkopuolista rahoitusta hankkeen toteuttamiseksi.

Kaupunkivetoisessa mallissa myös osallistuminen sekä mahdollinen toteutukseen ja alueelliseen palvelutarjontaan liittyvä kehitystyö jäävät kunnallisten toimijoiden aktiivisuuden varaan. Yksityissektorilla ei ole

mahdollisuutta osallistua aidosti alueen kehittämiseen kuin vasta toteutusvaiheessa, jolloin useat kokonaisuuteen vaikuttavat linjaukset on jo päätetty.

Kumppanuusmallissa kaupunki jakaa alueen kehittämisen ja toteuttamisen vastuuta soveltuvin osin valituille kehitys- ja toteutuskumppaneille. Kaupunki voi jakaa alueen rakentamisen selkeästi kehitys- ja toteutusvaiheeseen, jolloin molemmissa vaiheissa voi osallisena olla eri kumppaneita.

Kumppanuusmalli mahdollistaa ulkopuolisen rahoituksen alueen kehittämisen vaiheessa. Kumppanit voivat perinteistä kaupunkivetoista mallia paremmin sitoutua alueen kehittämisen kustannuksiin saaden vastineeksi mahdollisuuden myös itse osallistua alueen suunnitteluun.

Rahastomallissa kaupunki jakaa alueen kehittämisen ja toteuttamisen vastuuta sijoittajien kanssa. Myös hallinnollisesti vastuu jaetaan soveltuvin osin osakassopimuksen avulla kaupungin ja sijoittajien kesken (ks. myös taulukko 1).

Rahasto voi itse toimia alueen kehittäjänä ja toteuttajana tai se voi ostaa nämä palvelut ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Kaupungin ollessa tosiasiallisessa määrävässä asemassa hallinnollisesti tai omistuksellisesti joudutaan soveltamaan hankintalakia ostettavien palveluiden suhteen.

Rahaston sijoittajat edellyttävät mahdollistua osallistua alueen kehittämiseen turvatakseen sijoittaman pääomansa tuottopotentialin. Mallin on myös mahdollistettava ennakoitu tuotto sijoitetulle pääomalle. Toisaalta sijoittajat sitoutuvat omalta osaltaan sijoittamaan sovitun sijoituspanoksen alueen kehittämiseen ja mahdollistavat näin alueen kokonaisvaltaisen kehittämisen ja toteuttamisen ulkopuolisella rahoituksella.

Edut kaupungille	Edut yksityiselle maanomistajalle	Edut rakennuttajalle ja rakennusyhtiölle
Työkalu kunnan tavoitteiden saavuttamiseen	Kunnan valtakirja maa-alueen jalostamiseen vähentää poliittisten agendojen kielteisiä vaikutuksia	Mahdollinen ostaja rakennusyhtiöiden omistamalle maalle laskusuhdanteessa
Neutraali kotimainen toimija	Maa-alueen kokonaisvaltaisen kehitys ja maanomistajien tasavertainen kohtelu	Jalostetun "raaka-aineen" tarjoaja
Läpinäkyvyys ja intressien yhteneväisyys win-win-periaatteella	Aluekehityksen ja kaavoituksen parempi aikataulunhallinta ja ennustettavuus	Neutraloiva taho suhteessa kuntaan
Pitkäaikaiseen sijoittamiseen ja aluekokonaisuuksiin erikoistunut toimija mahdollistaa vetovoimaisen ja eheän aluekokonaisuuden		Mahdollistaa uusien tuotantomallien kehittämisen ja yritysten syntymisen
Edellytysten luominen uusille toteutusmalleille ja toimijoille lisää kilpailua ja valinnanmahdollisuutta		

Taulukko 1 *Rahastomallin edut*

(Lähde: Kuronen & Majamaa/Adventum Urban rahaston markkinointimateriaali).

Rahastomalliseen toteutukseen soveltuu erittäin hyvin kommandiit-
tiyhtiömalli. Yhtiömallinen toteutus voidaan tehdä myös osakeyhtiö-
muotoisesti. Mallit eroavat toisistaan lähinnä omistus- ja hallintoraken-
teen kautta sekä verotuksellisen kohtelun osalta.

7.2 Kaavoitusaloitteen laajentaminen

Yksityiset aluekehittäjät voisivat tehostaa maankäytön suunnittelua ja
tuoda siihen taloudellista osaamista. Yksityisen aluekehityksen mahdol-
listaminen edellyttäisi sitä, että yleiskaavasta pitäisi siis poistaa liian yk-
sityiskohtaiset määräykset. Yleiskaava pitäisi linjata aidosti edellytyksiä
luovaksi kaavatasoksi, jollaiseksi se on alun perin tarkoitettukin.

Ongelmana tähänastisissa yksityisen aluekehittämisen kokeiluissa on
ollut se, että yksityiselle taholle ollaan oltu valmiita sysäämään taloudel-
lista toteutusvastuuta, mutta julkinen sektori on halunnut edelleen pitää
muilta osin tiukasti kiinni vanhoista käytännöistä.

Uudentyyppisen dynamiikan lisäämistä itse suunnitteluprosesseissa
pohtivat myös Paavo Moilanen ja Seppo Laakso. He arvioivat, että osa
uusista rakentamisen tarpeista edellyttää, että ”julkisen sektorin olisi ky-
ettävä tehokkaaseen yhteistyöhön yksityisen sektorin kanssa ja luovutet-
tava osa suunnitteluprosessista yksityisen sektorin

vastattavaksi siten, että julkinen ohjaus ja päätök-
senteko tapahtuvat prosessin aikana”.³⁸

Vaikka byrokratian vastustus olisi vankkaa,
on kuntakentässä nähty yksityisten aluekehittäji-
en uusia avauksia. Osana uudenlaista maankäytön

strategista suunnittelua on sinne tänne syntynyt erilaisia epämuodollisia
suunnitelmamuuotoja, kuten maankäytön kehityskuvia, seudullisia raken-
nemalleja ja teemakohtaisia kokonaissuunnitelmia.³⁹

Turun yliopiston professori Jussi S. Jauhiainen muistuttaa, että jo nyt
maankäyttö- ja rakennuslain rinnalla on käytössä niin sanotun verkosto-
alueen (networked region) käsite. Sillä viitataan erilaisiin aluekehityksen
sopimuksiin ja poikkeuskäytäntöihin, joiden taustalla ovat taloudelliset ja
jossain määrin myös poliittiset intressit.

Vaikka verkostoalueella olisi siis olemassa hierarkkinen kaava ja suun-
nitelma, alueen kehittämisen toteutus voi vaihdella. Alueiden kehittä-
misviidakon sääntöjä pitäisi Jauhiaisen mielestä kirjata lakiin ja sen joh-
dannaisiin aiempaa enemmän ja selkeämmin.⁴⁰

Ehdotuksesta voi klassisesti sanoa, että se on oikeansuuntainen, mutta
riittämätön. Näin ainakin haastatteluaineistoni perusteella, sillä turhau-
tuneiden toimijoiden mielestä pitäisi päästä sellaiseen tilanteeseen, että
maan voisi saada eräänlaisella subjektiivisella oikeudella kaavoitettavaksi.

Kyse olisi maanomistajan kaavoitusaloitteen laajentamisesta. Ranta-
kaavan osalta maanomistajalla on jo nykyään oikeus saada kaavoitus liike-
keelle.

**Ongelmana on, että virka-
miehet torppaavat yksityiset
kaavaehdotukset ennen
poliittista käsittelyä**

Subjekttiivisen kaavoitusoikeuden lisäksi tarpeen voisi olla eräänlainen kaavoitustakuu, jolla taattaisiin yksityisen kaavaehdotuksen pääsy poliittiseen käsittelyyn. Kriitikoiden mielestä nykyään ongelmana on, että virkamiehet torppaavat lähtökohtaisesti yksityiset kaavaehdotukset ennen poliittista käsittelyä.

Kysymys ei olisi mistään villistä rakentamisesta, vaan yksityisenkin kaavaehdotuksen pitäisi luonnollisesti täyttää voimassa olevat yleiset kaavamääräykset ja rakentaminen tapahtuisi normaalin viranomaisvalvonnan alaisuudessa.

8 Yhteenveto

Kun ottaa huomioon, kuinka taloudellisesti merkittävä ja kauaskantoisen toiminto maankäytön suunnittelu ja kaavoitus kaiken kaikkiaan on, niin sen perusteista ja toimivuudesta käydään hämmästyttävän vähän poliittista keskustelua. Kaavoituksen lillukanvarsista taas sitten sitäkin enemmän.

Kaavoitusta on totuttu pitkään tarkastelemaan eräällä tavalla mekaanisena toimintona. Kaavoja piirrellään, valituksia tehtaillaan ja vuosia kuluu. Poliittisen keskustelun anti rajoittuu lähinnä asuntohintojen äimistelyyn ja alueiden sosiaalisen erilaistumisen kauhisteluun.

Tässä raportissa on tarkasteltu kaavoituksen konkreettisia pullonkauloja. Listan kärkeeseen nousevat kaavoituksen hitaus, valitusprosessien pitkäkestoisuus, ennakoimattomuus sekä liian yksityiskohtaiset kaavamääräykset.

Vaikka maankäytön suunnittelun ja ohjauksen ongelmat näyttävätkin useimmiten yksittäisinä epäkohtina, niin niiden taustalta löytyy useimmiten kuitenkin yksi yhteinen nimittäjä. Ne johtuvat lähes poikkeuksetta nykyisten kaavatasojen puuroutumisesta, jonka seurauksena perinteinen kolmitasoinen kaavahierarkia ei toimi suunnitellulla tavalla.

Kaavatasojen puuroutuminen on todellinen pullonkaulojen pullonkaula, koska sillä on tunnettuja talouskasvua jarruttavia vaikutuksia. Tämän päivän liike-elämän tarpeet edellyttävät kaavoitukseltakin huomattavasti nykyistä suurempaa dynaamisuutta.

Tonttipulaa Euroopan harvaan asutuimpiin maihin kuuluvassa Suomessa voisi pitää vitsinä, ellei se olisi ollut vuosikausia maan pääkaupungin murheenkryyni. Kuntarajoihin törmäävällä kaavoituksella tähän haasteeseen ei ole tyydyttävästi pystytty vastaamaan, eikä asiaan ole luvassa parannusta jatkossakaan ilman ryhdikästä metropolikaavaratkaisua.

Tonttipula hilaa asuntojen hintoja koko ajan ylöspäin. Kalliit asunnot eivät kuitenkaan ole pelkästään yksityisen ihmisen murhe. Ne ovat myös työvoiman liikkuvuuden este ja sitä kautta talouden jarru.

Erityisesti tämä on ongelma pääkaupunkiseudun metropolialueen kehitykselle ja kilpailukyvyille. Kaavoitus olisi saatava trimmattua talouden tukijalaksi.

Kaavahierarkian uudistamiseen luo paineita myös käynnissä oleva kuntauudistus. Jos se toteutuu kunnianhimoisimmassa muodossaan, niin esimerkiksi maakuntakaavatasoon rooli joudutaan miettimään kokonaan uudestaan. Ratkaistavaksi tulee itse asiassa kysymys, tarvitaanko sitä nyky muodossa enää lainkaan.

Ongelmat johtuvat lähes poikkeuksetta kaavatasojen puuroutumisesta

Tämä siis todellakin sillä edellytyksellä, että kuntauudistus johtaisi merkittävästi nykyistä suurempiin kuntakokoihin. Yli kuntarajojen tahtuvaa maankäytön suunnittelua on kuitenkin tavalla tai toisella nykyisestäään lisättävä. Tapahtuu se sitten kuntakokoa kasvattamalla tai erilaisilla metropoliratkaisuilla.

Ongelmallisin tilanne on tietysti pääkaupunkiseudulla, jossa kilpailu veronmaksukykyisistä asukkaista johtaa kehyskunnissa todella mielikuvituksellisiin kaavaratkaisuihin.

Nykyinen järjestelmä ei ole tässä suhteessa kovin kaksisesti toiminut, sillä lain mahdollistamia kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vain Oulun ja Joensuun seuduille. Ei siis kovin vakuuttava näyttö kuntien valmiudesta kantaa laajempaa vastuuta maankäytön suunnittelussa. Vahva kunnallinen itsehallinto johtaa aina osaoptimointiin.

Menossa oleva maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointi antaa mahdollisuuksia välittömiin lainsäädännön tarkistuksiin. Vaikka mitään suurta remonttia lakiin ei olekaan odotettavissa, kaavoitusta hidastaviin tekijöihin on ehdottomasti puututtava.

Vielä lakimuutoksiakin tärkeämpää on prosessien sujuvoittamisen kannalta saada aikaan kaavoituskulttuurin muutos. Vaikka laki onkin siis kaikille sama, niin ihmisten ja yritysten kannalta ei voi olla oikein, että kaavoituskäytännöt vaihtelevat eri kunnissa.

Kaavoitusprosesseissa on siis tunnistettavissa taloudellista toimeliaisuutta jähmettäviä tekijöitä. Talouden muutosvauhti vaatii kaiken kaikkiaan nykyistä suurempaa dynamiikkaa myös kaavoitukselta.

Seuraavaksi esitetään tiivistys niistä uudistusehdotuksista, joihin pitäisi pikimmiten käydä käsiksi. Remonttilista tähtää tehokkuuden, joustavuuden ja valinnan mahdollisuuksien lisäämiseen kaavoitusprosessia kehitettäessä.

Vielä tärkeämpää on saada aikaan kaavoituskulttuurin muutos

8.1 Yleiskaavasta strateginen suunnannäyttävä

Yleiskaavaan on vuosien saatossa ryhdytty kirjaamaan liian yksityiskohdaisia määräyksiä, jotka kaavahierarkian roolituksen mukaisesti kuuluisivat vasta asemakaavatasolle. Lisäksi kaavoihin kirjattu kovin yksityiskohdainen ohjeistus selittyy sillä, että kaavoittaja ei takavuosien ylilyöntien vuoksi luota rakentajiin.

Kaavoitusprosessista on siis tunnistettavissa joukko hitautta ja tehotonta aiheuttavia tekijöitä, jotka tulevat yhteiskunnalle varsin kalliiksi.

Mahdollistavaan kaavoitukseen eli käytännössä ennen kaikkea yleiskaavatasoon kohdistuu tuntuvia uudistamispaineita. Näitä ovat kaavatasojen puuroutumisen purkaminen, moniin kuntiin pesiytyneistä ei-ajantasaisista yleiskaavoista eroon pääseminen sekä koko yleiskaavan roolin jännevöttäminen.

Jotta yleiskaava toimisi roolinsa mukaisesti edellytyksiä luovana kaavatasona, sen olisi oltava aidosti strateginen linjaus, joka ei sotkeudu liian yksityiskohtaiseen ohjeistukseen. Strateginen suunnittelu on tunnetusti suunnittelun suunnittelua, joka pyrkii jäsentämään monimutkaistuvaa toimintaympäristöä ja tekemään ongelmista hallittavampia.

Strategisemmän ajattelun merkitystä korostavat myös professori Raine Mäntysalo ja tutkija Karoliina Jarenko Aalto yliopistosta. He korostavat, että käynnissä on merkittäviä elinympäristön ja yhteiskuntien muutoksia, jotka vaativat strategista valmiutta pelkän olevien ympäristöjen eheyttämisen rinnalle.

Yleiskaavatason uudistus nopeuttaisi asemakaavoitusta

Näitä toisiinsa kytkeytyviä muutosprosesseja ovat ilmastonmuutos, markkinoiden globalisointuminen, alueiden polarisoituminen, seutujen verkostoituminen ja kilpailu investoinneista ja resursseista, kuntauudistus, väestön ikääntyminen ja maahanmuuton kasvu, kaupan keskittyminen sekä elämäntapoja muokkaavat uudet teknologiat.⁴¹

Kaavoituksessa strategisella suunnittelulla on eräällä tavalla myös käänteinen tehtävä: sen pitäisi tunnistaa elinkelvottomat hankkeet ja estää jo alkuvaiheessa niiden pääsy käsittelyyn. Moni hanke toteutuu kunnissa omalla painollaan, kun sen suunnittelu on puolivahingossa päässyt alkamaan.

Hyvin suunniteltua ei sitten ole hennottu jättää toteuttamatta, vaikka aika olisikin ehtinyt ajaa jo sen ohi. Tai vielä pahempaa, vaikka olisi osoittautunut, että sitä oikeaa hetkeä ei koskaan ollutkaan.

Yleiskaavatason uudistus nopeuttaisi asemakaavoitusta ja toisi asemakaavoituksen tekemiseen vaihtoehtoja. Uudistus on saatava poliittiselle agendalle, sillä sisältäpäin järjestelmä ei voi itse itseään korjata.

8.2 Yksityiset aluekehittäjät päästettävä pannasta

Ongelmana ei ole vain kaavoitusprosessien hidas eteneminen, vaan ylipäänsä maan saaminen kaavoituksen piiriin. Nykykäytännön mukaanhan esimerkiksi maanomistajan mahdollisuus saada maitaan oma-aloitteisesti kaavoitukseen on jokseenkin olematon rantakaavaa lukuun ottamatta.

Ongelma voitaisiin ratkaista subjektiivisella kaavoitusoikeudella sekä eräänlaisella kaavoitustakuulla.

Tässä yhteydessä subjektiivinen oikeus tarkoittaisi sitä, että maanomistajalla tulisi olla mahdollisuus saada kaavoitus liikkeelle oman aloitteensa pohjalta samaan tapaan kuin rantakaavan kohdallakin menetellään. Jotta tällainen kaavoitusaloite ei hautautuisi aina pinon alimmaiseksi, pitäisi kunta esimerkiksi velvoittaa ilmoittamaan asian etenemisestä tietyssä määräajassa.

Kaavoitustakuu taas tarkoittaisi sitä, että yksityisesti valmistellulle kaavaehdotukselle taattaisiin mahdollisuus edetä poliittiseen käsittelyyn. Yksityisen kaavaehdotuksen tulisi olla kaavamääräysten mukainen ja ammattimaisesti valmisteltu.

Kaavoitusta voitaisiin nopeuttaa ja monimuotoistaa kehittämällä kumppanuuskaavoitusta nykyistä pidemmälle. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea yksityisten aluekehittäjien hyödyntämistä.

Luomalla toimintaedellytykset yksityiselle aluekehittämiselle voitaisiin helpottaa uhkaamassa olevaa kaavoittajapulaa, tuoda alueiden suunnitteluun ja rakentamiseen uutta innovatiivisuutta, taloudellista osaamista ja uusia rahoitusratkaisuja.

Tähän ei sinällään tarvittaisi varsinaisesti edes lakimuutosta. Kaavoituskulttuurin muuttaminen riittäisi.

Raportin kirjoittaja **Markku Hurmeranta** (s. 1954) on vapaa toimittaja ja tutkija. Hän toimii myös hallituksen puheenjohtajana tutkimus- ja rating-yhtiö EarthRatessa.

Hurmeranta väitteli yhteiskuntatieteiden tohtoriksi vuonna 2012. Vuosina 1979–2006 hän toimi taloustoimittajana Uudessa Suomessa ja Helsingin Sanomissa, toimituspäällikkönä Kauppalehdessä sekä uutispäätoimittajana Taloussanomissa ja Uutistoimisto Startelissa.

Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen

Lisätään tonttimaan tarjontaa yhteistyössä maanomistajien kanssa

- Edistetään yksityistä aluekehitystoimintaa, jotta maankäytön suunnitteluun saadaan kilpailua, taloudellista osaamista ja vaihtoehtoisia rahoitusmalleja sekä asukaslähtöisyyttä.
- Säädetään maanomistajille subjektiivinen kaavoitusoikeus, jolla he voivat saada maansa kaavoittamisen vireille oma-aloitteisesti.
- Varmistetaan erityisellä kaavoitustakuulla, että yksityisesti valmistellut kaavaehdotukset pääsevät poliittiseen käsittelyyn.

Kirkastetaan eri kaavatasojen roolit ja tehtävät

- Luodaan päätöksentekijöille aitoa valinnanvaraa luonnostelemalla asemakaavoista erilaisia vaihtoehtoja ja selvittämällä niiden kustannukset. Jotta päätöksenteko olisi läpinäkyvää, tulisi kaikkien vaihtoehtojen olla julkisia.
- Poistetaan kaavoista yksityiskohtaiset rakennustekniset ja materiaaleja koskevat määräykset, koska ne nostavat asuntojen hintoja sekä estävät kilpailua ja tuotekehitystä rakentamisessa.
- Rajataan kaavoissa autopaikkojen rakentamispakkoa, jonka on todistettu nostavan asuntojen hintoja. Kokeillaan esimerkiksi markkinaehtoisesti rahoitettuja pysäköintitaloja.
- Palautetaan yleiskaava kaavoituksen strategiseksi suunnittelutasoksi, jolloin myös asemakaavojen laatiminen nopeutuu. Yksityiskohtaisten määräysten karsiminen kaavoista auttaa kaavatasojen selkeyttämisessä.
- Varmistetaan yli nykyisten kuntarajojen ulottuvan maankäytön suunnittelun tuloksellisuus kuntakokoa kasvattamalla tai jonkin tyyppisellä metropoli- tai aluehallinnolla.

Sujuvoitetaan kaavoitusprosessien etenemistä

- Lisätään kaavoituksen ennakoitavuutta määrittelemällä kaavoille etenemissuunnitelmat, joiden aikataulujen toteutumista voidaan julkisesti seurata.
- Nopeutetaan asemakaavoitusta luokittelemalla kaavat kiireellisyyden perusteella tärkeysjärjestykseen ja keventämällä vähämerkityksisten kaavojen käsittelyä.
- Vähennetään kaavavalitusten määrää edellyttämällä, että valittaja on tehnyt kirjallisen muistutuksen jo kaavaehdotuksesta.
- Vauhditetaan kaavoihin liittyvien valitusten käsittelyä hallinto-oikeuksissa esimerkiksi luomalla kevennettyjä käsittelymalleja.

SANASTO

Ajantasa-asemakaava

Ajantasa-asemakaava on koostekartta hyväksytyistä ja lainvoiman saaneista asemakaavoista.

Asemakaava

Asemakaava on yksityiskohtainen suunnitelma siitä, miten alueiden käyttö järjestetään. Yleiskaava ohjaa asemakaavan laatimista siten, että asemakaavan perusratkaisu noudattaa yleiskaavaa. Asemakaavasta ilmenee, mitä kaavaan merkitylle alueelle saa rakentaa ja miten paljon. Usein kaava sisältää vielä yksityiskohtaisia määräyksiä rakentamistavasta.

Kaava-asiakirjat (kaavaselostus, kaavakartta ym.)

Kaavan laadintaan kuuluu seuraavia asiakirjoja: kaavakartta kaavamääräyksineen (kaavaluonnosvaihe, kaavaehdotusvaihe), valmis asema- tai yleiskaava, kaavaselostus, osallistumis- ja arviointisuunnitelma, havainnollistavia karttoja ja kuvia sekä muuta aineistoa (esimerkiksi lähtötietoja kaava-alueen luonto-oloista ja väestörakenteesta).

Kaavakartta on karttamuotoinen esitys kaavasta eli suunnitellusta maankäytöstä. Kaavakartta ja kaavamääräykset muodostavat varsinaisen juridisen kaavan.

Kaavaselostus on kirjallinen asiakirja, jossa kerrotaan mm. kaavoitettavan alueen oloista, kaavan tavoitteista, kaavan vaikutuksista, suunnittelun eri vaiheista, osallistumisjärjestelyistä sekä kuvaillaan kaavaratkaisun keskeinen sisältö ja perusteet.

Kaavaehdotus

Kaavaehdotus on viralliseen käsittelyyn (lautakunta, kaupunginhallitus, kaupunginvaltuusto) menevä kaava, joka on valmis hyväksyttäväksi.

Kaavaluonnos

Kaavaluonnos on kaavan valmisteluvaiheessa nähtäville asetettava kaava, joka ei ole välttämättä vielä kaikilta osin mietitty. Kaavaluonnos-vaiheessa voidaan nähtäville asettaa myös useita eri vaihtoehtoja.

Kaavamääräykset

Kaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-alueella rakennettaessa tai muutoin käytettäessä. Määräykset esitetään kirjallisessa muodossa kaavakartan yhteydessä.

Kaavoituskatsaus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan tulee vähintään kerran vuodessa laatia katsaus kunnassa vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä.

Kaavoituskatsauksessa selostetaan lyhyesti kaava-asiat ja niiden käsittelyvaiheet sekä muut päätökset ja toimet, jotka vaikuttavat kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön ja toteuttamiseen.

Myös maankäyttösopimuksista tulee tiedottaa kaavoituskatsauksessa.

Lautakunta

Kaavoituksen valmistelu (yleiskaavat, asemakaavat sekä muu yleis- ja periaatesuunnittelu) tapahtuu lautakunnissa. Luottamusmiehet päättävät valmistelun pohjalta, esimerkiksi hyväksytäänkö joku kaava vai ei. Pääosa kaavoituksen valmistelusta asioista viedään ensin lautakunnan käsittelyyn. Useimmat asiat jatkavat sieltä edelleen hyväksymiskäsittelyssä, seuraavaksi kaupunginhallitukseen ja osa myös kaupunginvaltuustoon. Riippuen muun muassa asian laajuudesta, saadusta palautteesta ja käsittelyistä, asia saattaa tulla uudemman kerran kaupunkisuunnittelulautakunnan käsittelyyn.

Kaavoitusohjelma

Kaavoitusohjelmalla tarkoitetaan lain mukaista kerran vuodessa laadittavaa kaavoituskatsausta.

Kerrosala

Kerrosala on yksi rakennuksen laajuutta kuvaava pinta-alakäsite. Tontin tai rakennuspaikan rakennusoikeus kertoo, kuinka paljon tontille tai rakennuspaikalle saa rakentaa. Sallittu kerrosala ilmoitetaan yleensä tehokkuuslukuna tai suoraan neliömetreinä (kerrosalaneliömetreinä). Kerrosala on kerrostasojen alojen summa ulkoseinien ulkopintojen mukaan laskettuna. Kerrosala ei kuitenkaan sisällä kellarikerroksissa ja ullakolla kuin kaavassa erikseen määritellyt osat.

Kuulutus/kuuluttaminen

Kaavan kuulutus / kuuluttaminen on ilmoitus lehdessä kaavoituksen vireilletulosta, tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen (=laatimisvaiheen kuuleminen) sekä julkisesti nähtäville asettamisesta. Vireilletulosta ja laatimisvaiheen kuulemisesta ilmoitetaan lehdessä, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi osallistentedonsaannin kannalta. Julkisesta nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutusten tekemiseen ilmoitetaan aina lehdessä.

Laatimisvaiheen yhteistyö/kuuleminen

Valmisteltaessa kaavaa tulee osallisille varata tilaisuus mielipiteen esittämiseen määrääjassa suullisesti tai kirjallisesti asettamalla valmisteluaineisto nähtäville taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet. Yhteistyöstä ja kuulemisme-

nettelystä tiedotetaan kunkin kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla tavalla.

Maakuntakaava

Maakuntakaavassa osoitetaan alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen suuntaviivat ja periaatteet sekä varataan alueet esimerkiksi seudullisille ja valtakunnallisille liikenneratkaisuille sekä osoitetaan muun muassa asumiseen ja virkistykseen soveltuvat alueet. Maakuntakaava on ohjeena kuntien laatimissa yleis- ja asemakaavoissa.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL)

Kaavoitusta ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki.

Maisematyöluva

Maisematyöluva vaaditaan maisemaa muuttavalta maanrakennustyöltä (kaivaminen, louhiminen, tasoittaminen ja täyttämisen), puita kaadettaessa tai muun vastaavan työn ollessa kyseessä. Lupa tarvitaan asema-kaava-alueella, yleiskaava-alueella (mikäli yleiskaavassa niin määrätään) sekä alueella, jolla on voimassa rakennuskielto asema- tai yleiskaavan laatimiseksi.

Mielipide

Osalliset ja muut kunnan jäsenet voivat esittää mielipiteensä vireillä ja valmisteltavina olevasta kaavasta sekä siihen liittyvästä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta. Mielipide voi olla kirjallinen tai suullinen. Suositeltavampia ovat kirjalliset mielipiteet, koska ne tulevat varmemmin päättäjien tietoon juuri sellaisina kuin ne on kirjoitettu. Suullisessa mielipiteessä ei välttämättä asiasältö välity täsmälleen tarkoitettussa muodossa.

Muistutus

Muistutus on kunnan jäsenen tai osallisen julkisesti nähtäville asetetusta kaavasta esittämä mielipide. Nähtäville asettamisesta kuulutetaan lehdesä. Muistutus on oltava kirjallinen ja se on toimitettava kaupunginkansliaan ennen nähtävilläoloajan päättymistä.

Nähtävilläolo

Nähtävilläolo tarkoittaa, että kaava (luonnos tai ehdotus) on julkisesti kaikkien nähtävissä ilmoitetussa paikassa, jossa siihen voi tutustua. Nähtävilläolon aikana kaavasta voi antaa palautetta (luonnosvaihe) sekä muistutuksia ja lausuntoja (ehdotusvaihe).

Kaavaluonnoksen nähtävilläolon aikana palautetta voi antaa sekä suullisesti että kirjallisesti.

Kaavaehdotuksen nähtävilläolon aikana muistutukset tulee tehdä kirjallisina. Kaavaehdotuksesta saatuihin muistutuksiin kaupunki laatii perustellut vastineet.

Oikeusvaikutteinen/Oikeusvaikutteeton

Yleiskaavan voi 1.1.2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain mukaan laatia joko oikeusvaikutteisena tai oikeusvaikutuksettomana. Mikäli kaava on oikeusvaikutukseton, tulee se mainita kaavakartassa ja -selostuksessa.

Oikeusvaikutteinen yleiskaava vaikuttaa muuhun suunnitteluun ja viranomaistahoihin.

Oikeusvaikutukseton yleiskaava on lähinnä kunnan kehittämiss poliittinen ja strateginen suunnitelma, joka on otettava huomioon valtuuston yleispiirteisenä maankäytön tavoitteena ja päätöksenä. Se ei voi aiheuttaa kunnalle lunastus- tai korvausvelvollisuutta.

Osalliset

Osallisia ovat alueen maanomistajat sekä ne, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Lisäksi osallisia ovat viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Osallisia voivat siten olla esimerkiksi kunnan hallintokunnat, valtion viranomaiset, asukas- ja ympäristöyhdistykset tai kylätoimikunnat.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS)

Kaavoituksen alkaessa laaditaan jokaisesta kaavasta osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS). Siinä esitetään, miten osallistuminen ja vuorovaikutus sekä kaavan vaikutusten arviointi järjestetään. Lisäksi siinä kuvataan suunnittelun kohde, kaavoituksen lähtökohdat ja suunnittelussa käsiteltävät keskeiset asiat sekä osalliset, joita suunnittelu koskee.

Osayleiskaava

Osa-yleiskaava käsittää osan kaupungin alueesta ja on tavallisesti yleiskaavaa tarkempi.

Rakennuslupa

Rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa. Lupa tarvitaan myös mittavampiin korjaus- ja muutostöihin. Rakennusluvan myöntää rakennusvalvontavirasto.

Rakennusoikeus

Tontin tai rakennuspaikan rakennusoikeus kertoo, kuinka paljon tontille tai rakennuspaikalle saa rakentaa.

Sosiaalisten vaikutusten arviointi (SVA)

Sosiaalinen vaikutus on yksinkertaistettuna ihmiseen kohdistuvaa vaikutusta. Kaavojen yhteydessä tulee tapauskohtaisesti ja riittävässä määrin arvioida mm. kaavan vaikutukset ihmisen elinoloihin ja hyvinvointiin. Tämä tapahtuu osana muuta vaikutusten arviointia ja osana kaavoitusprosessia. Sen tulokset kerrotaan kaavaselostuksessa.

Tehokkuusluku

Tehokkuusluku (e) ilmaisee rakennusoikeuden kerrosalan ja tontin tai kerrosalan ja rakennuspaikan pinta-alan suhteena, josta kerrosala neliömetreinä voidaan laskea.

Toimenpidelupa

Toimenpidelupa tarvitaan sellaisten rakennelmien ja laitosten, kuten maston, säiliön ja piipun pystyttämiseen.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan valtioneuvosto voi asettaa erityisiä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Valtioneuvoston päätös koskien näitä tavoitteita on tehty 30.II.2000. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee huomioida kaavoja laadittaessa. Merkittävin osa tavoitteista kohdistuu maakunta- ja yleiskaavoitukseen. Tavoitteet on ryhmitelty kuudeksi asiakokonaisuudeksi: 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, 4) toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto, 5) Helsingin seudun erityiskysymykset ja 6) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Vastine

Vastine kaavoitusprosessissa tarkoittaa kaavoittajan antamaa vastausta tai perustelua tehdyille kaavaratkaisulle. Se annetaan kaavan luonnos- tai ehdotusvaiheessa tapauskohtaisesti kaavasta tehtyyn huomautukseen, lausuntoon, muistutukseen tai valitukseen.

Vireilletulo

Kaavoituksen vireilletulosta eli kaavoitustyön aloittamisesta ilmoitetaan, jotta osallisilla on mahdollisuus saada tietoa kaavoituksen lähtökohdista ja osallistumis- ja arviointimenettelystä. Vireilletulosta ilmoitetaan lehdessä tai muulla kaavan tarkoituksen ja merkityksen kannalta sopivalla tavalla esim. kirjeitse.

Yleiskaava

Yleiskaava on kaupungin yleispiirteinen maankäytön suunnitelma, joka kattaa koko kaupungin tai osia siitä. Yleiskaava voidaan laatia myös kahden tai useamman kunnan alueelle. Yleiskaava voi myös koskea jotain tiettyä teemaa, kuten viheralueita. Yleiskaavan voi laatia oikeusvaikutteellisena tai oikeusvaikutteettomana.

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA)

Kaavaa laadittaessa tulee riittävässä määrin selvittää mm. kaavan ympäristövaikutukset. Myös muita vaikutuksia tulee arvioida. Kaavan yhteydessä tehtävää arviointia kutsutaan usein nimellä kaava-YVA, ja sitä ohjaa maankäyttö- ja rakennuslaki.⁴²

Lähde: Päijät-Hämeen liitto (2013), Jääskeläinen & Syrjänen (2010).

VIITTEET

- ¹ Wallin (1905).
- ² Glaeser (2011).
- ³ Holstila (2012).
- ⁴ Holstila (2012).
- ⁵ The World Bank (2009).
- ⁶ Laakso (2012), 21.
- ⁷ Ciccione ja Hall (1996); Ciccione (2002), Karlsson ja Pettersson (2004); Piekkola (2010); Loikkanen ja Susiluoto (2011), Piekkola & Susiluoto (2012), s. 39.
- ⁸ Ympäristöministeriö (2012).
- ⁹ Ympäristöministeriö (2012), s. 11.
- ¹⁰ Valtioneuvosto (2011).
- ¹¹ Keskukskauppakamari (2013).
- ¹² Valtiovarainministeriö (2013).
- ¹³ Rinkinen (2007), 27.
- ¹⁴ Wallin& Ristisuo (2005).
- ¹⁵ Loikkanen ym.(2012), 141.
- ¹⁶ Ympäristöministeriö (2012).
- ¹⁷ Suomen Kuntaliitto (2008), 10.
- ¹⁸ Ympäristöministeriö (2012), 61–62.
- ¹⁹ Rinkinen (2007), 44.
- ²⁰ Rinkinen (2007), 14.
- ²¹ Rinkinen (2007), 16.
- ²² Ympäristöministeriö (2012), 13.
- ²³ Airaksinen ym. (2012), 42.
- ²⁴ Rinkinen (2007), 57.
- ²⁵ Arolainen /2013).
- ²⁶ Ympäristöministeriö (2012), 6.
- ²⁷ Airaksinen ym. (2012), 67.
- ²⁸ Airaksinen ym. (2012), 67.
- ²⁹ Holstila (2012).
- ³⁰ Hufvudstadsbladet 16.12.2012.
- ³¹ Valtioneuvosto (2013).
- ³² Helsingin Sanomat 3.3.2013.
- ³³ Loikkanen ym. (2012), 147.
- ³⁴ Loikkanen ym. (2012), 147.
- ³⁵ Mattila (2012).
- ³⁶ Valtioneuvosto (2013).
- ³⁷ Majamaa (2008), Kuronen (2011).
- ³⁸ Moilanen, Laakso (2012).
- ³⁹ Airaksinen ym. (2012), 42.
- ⁴⁰ Airaksinen ym. (2012).
- ⁴¹ Airaksinen ym. (2012), 42.
- ⁴² Päijät-Hämeen Liitto (2013), Jääskeläinen & Syrjänen 2010.

LÄHTEET

Haastattelut

Holstila, Eero, Helsingin entinen elinkeinojohtaja, 9.1.2013
Kivilaakso, Eija, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston teknistaloudellisen toimiston päällikkö, 22.1.2013
Kostiainen, Juha, YIT:n johtaja, Tampereen yliopiston dosentti, 8.1.2013
Kuisma, Juha, Kylien liiketoiminta-asiamies, 13.12.2012
Kuronen, Matti, Lahden toimialajohtaja, 6.2.2013
Laine, Ritva, Suomen Kuntaliiton yliarkkitehti, 18.1.2013
Majamaa, Wisa, Icecapital Reamin toimitusjohtaja, 4.1.2013 ja 18.2.2013
Määttä, Niku, Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusohjaaja, 9.1.2013
Pipatti, Tarmo, Rakennusteollisuus RT:n toimitusjohtaja, 13.12.2012
Rauhämäki, Tatu, Helsingin kaupunginhallituksen puheenjohtaja, 10.1.2013
Soininvaara, Osmo, kansanedustaja, 19.12.2012
Vapaavuori, Jan, elinkeinoministeri, 3.1.2013
Vatilo, Matti, Ympäristöministeriön rakennusneuvos, 2.1.2013
Veltheim, Olavi, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston asemakaavapäällikkö, 22.1.2013

Kirjalliset lähteet

Airaksinen, Miimu, Hentilä, Helka-Liisa, Jauhiainen, Jussi S., Mäntysalo, Raine, Jarenko, Karoliina, Määttä, Tapio, Pentti, Matti, Similä, Jukka & Aija Staffans (2012): Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.
Arolainen, Teuvo (2013): Oikeusvaltion on siedettävä myös ammattivalittajat. Kanava 1/2013.
Glaser, Edward (2011): *Triumph of the City*. Macmillan. London.
Holstila, Eero: Helsingin metropolialueen kilpailukyky ja sen yhteydet hallintomalliin. Muistio 17.12.2012. Valtiovarainministeriö.
Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi (2010): Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. 3. uusittu painos. Rakennustieto Oy. Helsinki.
Keskuskauppakamari (2013): Ympäristöluvut. Keskuskauppakamarin yritysjohtajakysely 3/2013, <http://www.slideshare.net/K3FIN/ympristluvut-yritysjohtajakysely>.
Kuronen, Matti (2011): *The Role of Partnerships in Sustainable Urban Residential Development*. Väitöskirja. Aalto-yliopisto.
Laakso, Seppo (2012): Kaupunkien erikoistuminen ja kaupunkien verkostot –artikkeli julkaisussa ”Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin”, Helsingin kaupunki Tietokeskus.
Loikkanen, Heikki A., Laakso, Seppo & Susiluoto, Ilkka (2012): Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupunki Tietokeskus.
Loikkanen, Heikki A., Kilpeläinen, Päivi & Laakso, Seppo (2011). Näkökulmia maakuntakaavan taloudellisiin vaikutuksiin. Julkaisussa *Asiantuntijalausunnat maakuntakaavaluonnoksesta. Uudenmaan maakuntakaavan uudistaminen. Uudenmaan liiton julkaisuja*.
Majamaa, Wisa (2008): *The 4th P – People – in urban development based on Public-Private-People Partnership*. Väitöskirja. TKK Rakenne- ja rakennustuotantotekniikan laitos.
Mattila, Jussi (2012): ”Asemakaavan ei pitäisi määritellä uusien talojen rakennusmateriaalia”, Helsingin Sanomat/Mielipide 12.11.2012.
Moilanen, Paavo & Laakso, Seppo (2012): Yhteiskunnan ohjaus maankäytössä –artikkeli julkaisussa ”Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin”. Helsingin kaupunki Tietokeskus.
Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007.
Piekkola, Hannu & Susiluoto, Ilkka (2012): Kaupunkialueiden taloudellinen kasvu ja aineettoman pääoman merkitys alueilla –artikkeli julkaisussa ”Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin”. Helsingin kaupunki Tietokeskus.
Porter, Michael E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. The Macmillan press, New York.
Päijät-Hämeen liitto (2013): Kaavoitussanasto, <http://www.google.fi/url?sa=t&rcrt=j&q=kaavoitussanasto&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.phnet.fi%2Fkylat%2Fheinolankylat%2Fkehittamisohjelma%2Ftiedostot%2FKAavoitussanasto.doc&ei=ZU9tUej3DIrj4QSc7YCYBA&usq=AFQjCNHMB2KBZUtt8zGvn9EuYY8PFeLIQQ&bvm=bv.45175338,d.bGE>.
Rakennusteollisuus RT ry (2012): Maankäyttö ja rakennuslain toimivuuden kartoitus – Ongelmia ja ratkaisuehdotuksia –muistio 26.11.2012.
Rinkinen, Kristiina (2007): *Asemakaavoituksen kesto on voi vaikuttaa*, Suomen Kuntaliitto 2007, Helsinki.
Suomen Kuntaliitto (2008): *Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä – Eväitä yhteisön rakentamiseen ja hallintaan*.

- Valtioneuvosto (2011): Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
- Valtioneuvosto (2013): Hallituksen kehysriihessä sopima asuntopoliittinen uudistus 21.3.2013.
- Valtiovarainministeriö (2013): Metropolialueen esiselvitys – Selvityshenkilöiden alustavat ehdotukset kuntien kuulemista varten 11.1.2013.
- Walli, Sirkku & Ristisuo, Hanna (2005): Kansalaisjärjestöjen kokemuksia kaavoitukseen osallistumisesta. Kansalaisjärjestökysely. Suomen ympäristökeskus.
- Wallin, Väinö (1905): Suomen talousmaantieto: ammattikouluja ja itseksensä oppivia varten. WSOY. Porvoo.
- The World Bank (2009): Reshaping Economic Geography. World development report 2009.
- Ympäristöministeriö (1997): Rakennuslakitoimikunnan mietintö. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki, Komiteanmietintö-Kommittébatänkande 1997:16. Ympäristöministeriö.
- Ympäristöministeriö (2012): Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointi -muistio. Arvioinnin tilanne 31.12.2012. Ympäristöministeriö.