

Pienten kuntien tarpeita palvelevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehdot ja toteuttamisedellytykset

Arkkitehti Matti Vatiilo, selvityshenkilö

25.4.2024

Ympäristöministeriö 2024

..

Sisältö:

Esipuhe	s. 3
1. Selvityksen tausta ja tarkoitus	s. 4
2. Selvityksen liittyminen hallitusohjelmaan ja ajankohtaisiin lainsäädäntöhankkeisiin	s. 5
3. Selvityksen rajaus maantieteellisesti ja/tai sisällöllisesti.....	s. 6
4. Pienet kunnat alueidenkäytön suunnittelun toimijoina ja kohteina.....	s. 7
5. Normien keventäminen yhteiskunnallisena tavoitteena.....	s. 9
6. Kuntien normiohjauksen keventäminen ministeriökyselyn valossa.....	s. 10
7. Yhtenäiskuntamallista tulevaisuuden erilaistuviin kuntiin.....	s. 10
8. Vaihtoehtotarkastelut.....	s. 14
a. Yleiskaavan sisällön kehittäminen	
b. Alueellinen suunnittelutarveratkaisu/sijoittamislupa	
c. Yksittäiset suunnittelutarveratkaisut/sijoittamisluvat suunnittelutarvealueella	
d. Asemakaavoitus ja kaavojen toteuttaminen	
e. Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit	
f. Rakennusjärjestyksen käyttö alueidenkäytön ohjauksen tukena	
g. Suunnitteluresurssien vahvistaminen kuntayhteistyöllä	
9. Johtopäätöksiä.....	s. 26
Lähteet.....	s. 28

Esipuhe

Ympäristöministeriö kutsui minut marraskuussa 2023 tekemään selvityksen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta pienten kuntien kannalta. Tiedon tarve tästä on noussut esille meneillään olevan alueidenkäyttölain uudistamisen yhteydessä, mutta on herättänyt huolta aikaisemminkin resurssien riittävyyden ja osaamisen näkökulmista.

Selvityksessä ei esitetä täsmällistä määritelmää pienelle kunnalle. Kiinnostava näkökulma aiheeseen ovat myös viime vuosikymmenellä tehtyjen monikuntaliitosten tuloksena syntyneet tai tulevaisuudessa muodostuvat maantieteellisesti laajat kunnat, joissa yhden kunnan sisällä voi olla useita keskenään erilaisia paikallisyhteisöjä ja suunnittelukulttuureja. Liitoskuntien integroituminen uuden kunnan osa-alueiksi voi lisätä ymmärrystä pienten kuntien haasteista alueidenkäytön suunnittelussa.

Selvityksen tarve on ajankohtainen muidenkin aluevaikutteisten yhteiskunnallisten ilmiöiden seurauksena. Esimerkiksi uusimpien väestöennusteiden mukaan suurimmassa osassa maata tuleva väestönkehitys on vahvasti alavireistä ja väestö ikääntyy. Erytisen voimakasta muutos on pienimmissä kunnissa, joissa luonnollista väestönkasvua tai muuttovoittoa ei ole ollut moneen vuoteen ja joissa peruskouluikäisten lasten määrä vähenee lähivuosina jopa yli kolmanneksella (MDI:n väestöennuste 2023).

Yhtenäiskuntamallin uskottavuutta kyseenalaistetaan siksi yhä useammin. Onko sen vaihtoehtona kuntatehtävien ja hallintorakenteiden erilaistuminen entisestään vai kuntareformi? Tämä koskee myös kaavoitukseen liittyviä sisältötavoitteita, prosesseja, vastuita ja velvollisuuksia. Muutetaanko niiden sisältöä kuntakokoperusteisesti vai haetaanko universaalisti määritellyille tehtäville niille käyttökelpoiset hallinnolliset rakenteet?

Toimeksianto päättyi huhtikuussa 2024. Kirjallisen lähdeaineiston sekä omien kokemusten ja havaintojen lisäksi selvitys perustuu pieneen määrään asiantuntijahaastatteluja. Tiivis aikataulu ei ole mahdollistanut havaintojen kehittämistä yksityiskohtaisiksi ratkaisuehdotuksiksi. Siksi toivon, että selvitys johtaa tavalla tai toisella syventävään tutkimukseen aiheen tiimoilta.

Työn kuluessa on käynyt ilmeiseksi, että pienten kuntien alueidenkäytön suunnittelun haasteet ovat seurausta yhteiskunnallisesta murroksesta, joka väistämättä tulee heijastumaan tulevaisuudessa kuntapolitiikkaan laajemminkin. Jos politiikkatoimiin ei ryhdytä ajoissa, reformit joudutaan viemään läpi kriisien kautta, niin kuin nyt näyttää käyvän hyvinvointialueiden osalta.

Lämmin kiitos minua eri tavoin sparranneille asiantuntijoille kunnissa ja ministeriöissä. Erinomaista apua olen saanut ympäristöministeriön ohjaustiimiltä ympäristöneuvos Antti Irjalalta, lainsäädäntöneuvos Maija Nevalta ja lainsäädäntöneuvos Mirkka Saarelalta.

Helsingissä 25.4.2024

Matti Vatiilo, arkkitehti, selvityshenkilö

1. Selvityksen tausta ja tarkoitus

Selvityksen taustana on huoli pienten kuntien edellytyksistä huolehtia tarvittavasta kaavoituksesta ja siihen liittyvistä hallinnollisista prosesseista lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Alueidenkäytön suunnittelu on kunnan ja kuntalaisten itsehallinnon perustuslaissa turvattua ydinsisältöä. Kunnalla on oikeus itse määritellä toimivalta siihen kuuluvissa ja sitä toteuttavissa viranomaisprosesseissa ja päätöksissä lain asettamissa rajoissa.

Selvityksen tarkoituksena on pohtia, onko mahdollista eriyttää tai soveltaa alan lainsäädäntöä niin, että pienten kuntien edellytykset huolehtia alueidenkäyttöön liittyvistä tehtävistään vahvistuisivat.

Pienillä kunnilla tarkoitetaan tässä selvityksessä pääasiassa alle 6 000 asukkaan kuntia, jotka nykylainsäädännön perusteella on vapautettu kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämän pätevyyden omaavasta kaavoittajasta. Lain tarkoittama kaavoittaja voi toimia kaavoitustyön ohjaajana tai kaavoitukseen kuuluvien hallinnollisten tehtävien vastuuhenkilönä. Hän voi myös toimia kaavan laatijana, jos omaa siihen riittävän pätevyyden. Kaavan laatijalla tulee olla suunnittelutehtävään soveltuva korkeakoulututkinto ja tehtävän vaativuuden edellyttämä riittävä kokemus. Suunnittelutehtävän kelpoisuusehdot täyttävä kaavan laatija tarvitaan toki silloinkin, kun kunnalla ei ole lakisääteistä kaavoittajavelvoitetta.

Selvityksen tarkastelua on laajennettu lisäksi sellaisiin tilanteisiin isommissakin kunnissa, jotka sisällöllisesti ovat pienten kuntien suunnittelutehtävien kaltaisia, kuten kuntaliitoskuntien kylämäisiä maaseutualueita. Selvityksen rajausta kuvataan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.

Pienten kuntien mahdollisuuksia selviytyä alueidenkäytön suunnittelutehtävistään vaikeuttavat lainsäädännön raskauden ohella pula alan ammattihenkilöstöstä, niukkuus taloudellisista resursseista sekä kunnan sellainen toimintakulttuuri, jossa ei riittävästi tunnisteta hyvän ympäristön yhteyttä kuntalaisten hyvinvointiin ja kunnan elinvoimaan (Vatilo 2023). Asiaa pohditaan lisää luvussa 4.

Luvussa 5 tarkastellaan normien keventämistä yleisenä yhteiskunnallisena tavoitteena ja luvussa 6 valtiovarainministeriön kuntien normiohjauksen keventämishanketta vastikään päättyneen kyselyn valossa. Pääministeri Orpon hallitus haluaa vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä muun muassa jatkamalla normien purkamista ja korostamalla kumppanuuslähtöistä kuntayhteistyötä.

Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tarkastellaan alueidenkäyttölain uudistamiseen liittyen, mahdollistaako tapahtumassa oleva yhtenäiskuntamallista luopuminen kaavoitukseen liittyvien prosessien, vastuiden ja velvollisuuksien eriyttämisen kuntatyypin perusteella. Kuntien edellytyksiä selviytyä palveluvelvoitteistaan arvioidaan luvussa 7.

Luvussa 8 pohditaan kuntarakenteen uudistamisvaihtoehtoja pienten kuntien kannalta sekä arvioidaan mahdollisuuksia joustavoittaa niiden alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä yksittäisiä menettelyjä nykyrakenteessa. Luvussa 9 on kooste johtopäätöksistä.

2. Selvityksen liittyminen hallitusohjelmaan ja ajankohtaisiin lainsäädäntöhankkeisiin

Selvityksen toimeksianto liittyy meneillään olevaan alueidenkäyttölain valmisteluun. Selvitys koskee myös yhdyskuntakehittämislakia ja yhdyskuntarakentamislakia, joiden valmistelu on käynnistymässä sekä eduskunnan jo hyväksymää ja vuonna 2025 voimaan tulevaa rakentamislakia (751/2023). Näiden lisäksi alueidenkäytön ohjauksen sisältöön ja hallinnollisiin menettelyihin vaikuttavat myös muun muassa luonnonsuojelulaki (9/2023), vesihuoltolaki (muutos 681/2014), ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017).

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan ”alueidenkäyttölain tavoitteena on edistää tarkoituksenmukaista maankäyttöä, hyvää elinympäristöä, kaavoituksen sujuvuutta, kaupunkien ja kuntien kasvua, riittävää asuntotuotantoa, alueiden elinvoimaisuutta, yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta investointikohteena”.

Yhdyskuntakehittämislaki sisältäisi kunnan maapolitiikan ja kaavojen toteuttamisen edistämisen asioita. Yhdyskuntarakentamislaki sisältäisi pääasiassa kuntien vastuulle kuuluvat kaavojen toteuttamisen ja yleisten alueiden kunnossapidon asiat (YM057:00/2023, YM074:00/2023).

Selvityksellä on kytkös myös hallituksen kuntapolitiikkaa koskeviin tavoitteisiin. Hallitusohjelmassa erityisesti seuraavat linjaukset koskevat pieniä kuntia (Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma ss. 53-55):

”Väestökehitys, taloustilanne, eriytyminen ja monet muut ilmiöt edellyttävät kuntien uudistumista ja uudistamista. Paikalliseen kansanvaltaan turvautuen hallitus vauhdittaa hallittua kehitystä kohti luovempaa ja dynaamisempaa paikallishallintoa ja varmistaa lähidemokratian toteutumisen.”

”Kuntien olosuhteet, väestötiheys, talous ja elinkeinorakenne vaihtelevat merkittävästi ympäri maata. Hallituksen kuntapolitiikan tavoitteena on varmistaa kunnille itsehallinnollinen vapaus ja aidot edellytykset siihen, että kunnat pystyvät vastaamaan perustehtävistään sivistys-, nuoriso-, elinkeino-, asumis- ja maankäyttöasioissa.”

”Kuntien tulevaisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi on tärkeää tunnistaa ja sallia kuntien erilaistuminen. Näin kukin kunta pystyy paremmin palvelemaan alueensa väestöä. Hallitus tukee erilaisten kuntien vahvuuksien täysimääräistä hyödyntämistä ja elinvoimaa mahdollistamalla erilaisten ja eri kokoisten kuntien tehtävien hallitun eriyttämisen varmistuen samalla perustuslain mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumisen.”

Hallitus näyttää tunnistavan kuntien eriytymiskehityksen haasteet, mutta jää johtopäätöksissään uudistumisen välttämättömyyden ja itsehallinnon turvaamisen tunnistamisen tasolle. Se miten hallitus näitä tavoitteitaan konkreettisesti aikoo edistää, on normien keventämispyrkimystä lukuun ottamatta toistaiseksi hahmottumatta. Esimerkiksi väestörakenteen voimakas muutos edellyttää nopeita toimenpiteitä palvelurakenteissa ja työvoimapulan ratkaisemisessa. Hallitusohjelman tavoitteiden konkretisointi johtaa vääjäämättä kysymykseen kunnan roolista paikallishallinnon peruspilarina, jos sen rahkeet eivät tulevaisuudessa riitä huolehtimaan lakisäänteisistä tehtävistään.

3. Selvityksen rajaus maantieteellisesti ja/tai sisällöllisesti

Selvityksen rajauksen kuntakoon perusteella voi tehdä usealla tavalla. Tämän tarkastelun lähtöoletuksena on pidetty 6 000 asukkaan rajaa, kuntaa ei lasketa mukaan. Kuntien kokonaismäärä oli tuolloin 309. Suurin alle 6000 asukkaan manner-Suomen kunnista oli Viitasaari 5 871 asukasta ja pienin Lestijärvi 682 asukasta.

Pienten kuntien osuus kuntamäärästä vaihtelee maan eri osissa, mutta niitä on merkittävästi kaikissa maakunnissa. Esimerkiksi Keski-Suomen 22 kunnasta 16 oli pienempiä kuin 6 000 asukasta. Etelä-Pohjanmaalla vastaava suhdeluku oli 18/10, Pohjois-Pohjanmaalla 30/15, Etelä-Savossa 12/9, Pohjois-Savossa 19/13, ja Lapissa 21/14. Suhteellisesti vähiten alle 6 000 asukkaan kuntia on Uudellamaalla, jossa niitä on 6 yhteensä 26 kunnasta.

Kuntakokoa voi tarkastella myös ilman kytköstä kaavoittajavelvollisuuteen. Jos rajaksi otetaan esimerkiksi alle 5 000 asukasta, pienten kuntien määrä putoaa 11 kunnalla. Mikäli tarkastelua taas laajennetaan alle 7 000 asukkaan kuntiin, pienten kuntien lukumäärä kasvaa 21 kunnalla ja mukaan tulee myös useita kaupunkikuntia.

Väljin rajaus saataisiin esimerkiksi hyväksymällä mukaan sellaiset seutukunnat (NUTS 4-alueet), joihin ei kuulu maakuntakeskuksia tai erikseen päätettävän kokorajan ylittäviä kaupunkeja. Niiden jättäminen pois on perusteltua siksi, että esimerkiksi maakuntakeskusten kehyskuntien alueidenkäytön suunnittelun haasteet poikkeavat todennäköisesti maaseutumaisempien seutukuntien tilanteesta. Tällä rajauksella mukaan tulisi kuitenkin useita yli 6 000 asukkaan kuntia. Kaikkiaan Suomessa on 66 seutukuntaa, joista yli kolmannes on muodostunut maakuntakeskuksen tai muutoin ison kaupungin ympärille.

Kuntakoon ohella alueidenkäytön suunnittelutarpeeseen vaikuttavat kunnan asema seudullaan sekä sen elinkeinorakenne ja taajamoitumisaste. Sijainti isomman kaupungin kehyskuntana tai elinkeinoista esimerkiksi matkailu aiheuttavat väestömäärältään pienessäkin kunnassa merkittävää alueidenkäytön suunnittelutarvetta, joka voi rajoittaa joustavoittamiskeinojen käyttöä. **Kuntakoko ei siksi tarjoa yksikäsitteistä mittaria kaavoituksen joustavoittamisen perustaksi ja on kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta ainoana kriteerinä muutoinkin ongelmallinen.**

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvän kaavoittajavelvoitteen kuntakokoraja on esimerkki sisältöperusteen ja kunnan koon yhdistelmästä. Ainakin teoriassa voisi ajatella, että olisi määriteltävissä sellaiset kaavoituksen sisältökriteerit tai asemakaavojen toimeenpanovelvoitteet, joista poikkeamista voisi puolustaa kuntakoolla.

Sisältöperusteisen rajauksen tavoitteena olisi tunnistaa sellaiset alueidenkäytön suunnittelutilanteet, joissa riittävä ohjausvaikutus saadaan keventämällä kaavoituksen sisältö- tai prosessivaatimuksia ilman että lain kansallisten tavoitteiden rajoja koetellaan.

Sisältöperusteisenkin keventämisen edellytyksenä on, että esimerkiksi muun ympäristölainsäädännön selvitysvelvoitteet on täytetty sekä yhdyskuntainfran ja vesihuollon toteuttamisperiaatteet ratkaistu.

On myös hyvä muistaa, että nykyinenkin alueidenkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö mahdollistaa erilaiset, paikallisista oloista lähtevät tulkinnot, joiden käyttöä toki

täsmennetään asetuksilla ja hyviä käytäntöjä tukevalla informaatio-ohjauksella. Asemakaava voi olla varsin yleispiirteinen, jos maankäytön ohjaustarve esimerkiksi rakennustehokkuuden tai taajamakuvan vuoksi ei edellytä tarkkoja kaavamääräyksiä. Yleiskaavan käyttöalaa suoraan rakentamisen mahdollistavana kaavatasona on lisätty maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana useita kertoja.

Muu ympäristölainsäädäntö, valtion viranomaisohjaus ja -valvonta sekä kuntien oma suunnittelukulttuuri tuovat omat lisänsä siihen, miten kunnan alueidenkäytön suunnittelun sisältö ja käytännöt toimivat ja koetaan. **Onkin hyvä arvioida alueidenkäyttölakia laajemmin koko lakisäätöistä suunnittelujärjestelmää sekä siihen perustuvien alempiasteisten ohjauskeinojen ja informaatio-opastuksen kokonaisuutta tilannelähtöisesti, niin että kuntakoko ja olosuhde-erot voidaan ottaa riittävästi huomioon.**

4. Pienet kunnat alueidenkäytön suunnittelun toimijoina ja kohteina

Pienten kuntien tyypillisiä alueidenkäytön suunnittelutehtäviä ovat vanhentuneiden asemakaavojen päivittämiset tai jonkin yksittäisen rakennushankkeen vuoksi ajankohtaistunut kaavamuutostarve, rantoja tai kyläalueita koskevien yleiskaavojen laadinta ja suunnittelutarvepäätökset kaavoituksen vaihtoehtona. Toisinaan raja yksittäisen rakennuslupaharkinnan ja kaavoitustarpeen välillä on saattanut jäädä päätöksenteossa epäselväksi, joka voi olla kuntalaisten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista.

Kasuvia alueidenkäytön suunnittelutehtäviä ovat energiainvestointien, kuten tuulivoiman ja aurinkoenergian hyödyntämisen edellyttämät aluevaraukset, teollista mittakaavaa lähestyvät elintarviketuotannon hankkeet, matkailuinvestoinnit ja erilaisiin liikennehankkeisiin liittyvät kaavoitustarpeet. Myös monet kaivannaisteollisuutta koskevat kaavoituskysymykset kohdistuvat pieniin maaseutumaisiin kuntiin.

Kaikkiin näihin liittyy mittavia selvitystarpeita ja laajaa vuorovaikutusta virallisine kuulemismenettelyineen. Ne ja varsinkin kaavasunnittelu teetetään tyypillisesti konsulteilla yhteistyössä kaavaa tarvitsevan toiminnanharjoittajan kanssa. Kunnan rooliksi jää silloin yleisen edun turvaaminen ja hallinnollisesta prosessista huolehtiminen.

Kaavoitushenkilöstön puute on ongelma kaikissa kuntakoryhmissä. Ympäristöministeriön ja Kuntaliiton vuonna 2023 tekemien kyselyjen perusteella yli 60 % kunnista potee kaavoittajapulaa. Alle 6 000 asukkaan kunnissa luku oli hiukan pienempi, 44 %, joka selittyy kaavoituksen isompia kuntien yleisemmällä tehtävien ulkoistamisella ja pienemmällä kaavoitustarpeella.

Pula johtuu monista tekijöistä, kuten koulutusmäärien ja yhteiskunnan tarpeiden epätasapainosta, kaavoitustehtävissä toimivien eläköitymisen kiihtymisestä lähivuosina sekä kaavoitustarpeiden lisääntymisestä (FCG ja Kuntaliitto 2023, Vatiilo 2023).

Pienten kuntien alueidenkäytön suunnittelutehtävien keventäminen ei vähennä alan asiantuntijoiden monipuolisen osaamisen tärkeyttä. Ammattitaidon ylläpitäminen ja

syventäminen on edellytys lainsäädännön mahdollistamien joustojen hyödyntämiselle hyvää hallintoa noudattaen.

Ympäristöministeriön kyselyn mukaan pienten kuntien kaavoitustehtävissä toimivien suunnittelumenettelyjä koskevat osaamistarpeet liittyivät eniten lainsäädäntöön ja suunnitteluosaamiseen sekä tietomallipohjaiseen kaavoitukseen. Ilmiölähtöisissä osaamistarpeissa korostuivat uusiutuva energia, luonnonvarojen kestävä käyttö, ilmastokysymykset ja maapolitiikka. (Vatilo 2023)

Pienissä kunnissa kaavoitushenkilöstön rekrytointia vaikeuttavat erityisesti kunnan taloudellinen tilanne, hakijoiden puute sekä hakijoiden työkokemuksen vähäisyys ja kelpoisuusehtoihin nähden puutteellinen koulutus. Tilannetta vaikeuttaa myös se, että monissa kunnissa rakentamisen ohjaukseen liittyvä tekninen henkilöstö, kuten rakennustarkastajat ja kunnaninsinöörit ovat ikääntymässä ja alalla on heistäkin kasvavaa pulaa. (FCG ja Kuntaliitto 2023, Vatilo 2023)

Pienissä kunnissa kaavasunnittelutyötä ja siihen liittyvien selvitysten tekemistä ulkoistetaan omien voimavarojen puuttuessa konsulttiyrityksille. Tämä on järkevää myös siksi, että kaavoitustarpeita on harvakseltaan. Suunnittelun ulkoistaminen yksistään ei silti ratkaise kunnan mahdollista resurssiongelmia. Ulkoa ostetun suunnittelun johtaminen kunnan tavoitteiden mukaisesti ja hallinnollisten prosessien läpivienti vaatii kunnalta resursseja ja osaamista.

Konsulttien käytössä kunnan on osattava soveltaa hankintalakia (1397/2016). Sen hallinta saattaa olla pienissä kunnissa puutteellista. Erityisesti strategisen tason suunnittelussa, kuten yleiskaavoituksessa on tärkeää, että kunnalla on omaa, kokemuksen myötä karttuvaa osaamista yksittäisen hankkeen läpivientiä pitkäjänteisemmin.

Kunnat ovat teknisen toimialan digitalisaatiokehityksessään eri vaiheissa. Digivalmiuden puute on erityisesti pienten kuntien osaamishaaste. Sitä paikataan kuntayhteistyöllä ja konsulttien käytöllä kuten muutakin alueidenkäytön suunnittelua. Tämän seurauksena kunnan oma osaaminen voi jäädä päivittymättä. Digitalisaatiovalmiuteen liittyvät olosuhteet kuntien teknisellä toimialalla -tutkimuksessa esitetäänkin, että kansalliset tukitoimet tulisi kohdentaa asukasluvultaan pienimpiin kuntiin (J. Pulkkinen & M. Suhonen 2023).

Pienten kuntien tarpeita palvelevan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen voi tukea myös kuntaliitosten myötä syntyneitä maantieteellisesti laajoja kaupunkeja, joissa asemakaavoitetun päätaajaman ulkopuolella on maaseutumaisia kyliä ja haja-asutusta. Niissä yksittäisen kunnan sisällä saattaa olla haasteita löytää suunnittelu-, vuorovaikutus- ja päätöksentekokulttuuria, mikä ottaisi huomioon riittävällä tavalla kunnan eri osien erilaiset odotukset ja tarpeet. Tällaisten kuntien onnistuneet käytänteet reuna-alueidensa alueidenkäytön ohjauksessa voivat toimia myös esimerkkeinä toimivista ratkaisuista pienten kuntien tilanteisiin.

5. Normien keventäminen yhteiskunnallisena tavoitteena

Kansalaisiin sekä yksityisiin ja julkisiin toimijoihin kohdistuvien viranomaisnormien joustavoittaminen tai purkaminen on ollut 1980-luvulta alkaen maan hallitusten työlliställä vaihtelevalla menestyksellä (Kuntaliitto 2022). Myös monet etujärjestöt pyrkivät vaikuttamaan aktiivisesti asiaan. Parhaillaan ovat käynnissä valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton hankkeet, joilla pyritään keventämään kuntiin kohdistuvaa normiohjausta ja uudistamaan muutoinkin niiden toimintatapoja.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti valtion ohjausta kuntiin arvioidaan ja uudistetaan hallituskauden aikana. Hallitus on käynnistänyt kuntien normituksen keventämishojelman, johon kytketään kaikki kuntia ohjaava sektorilainsäädäntö soveltuvien osin. Ohjelmassa toteutetaan erilaisia kunta- ja aluekohtaisia kokeiluja huolehtien samalla siitä, että ihmisten perustuslain mukaiset oikeudet palveluihin eivät vaarannu. Peruseriaatteena on vaikuttavuuteen ja tavoitteellisuuteen perustuva ohjaus, joka nojaa ennen kaikkea kumppanuuteen (VM119:00/2023).

Ohjelmaan liittyen valtiovarainministeriö keräsi viime vuodenvaihteessa ideoita, ehdotuksia ja ajatuksia siitä, missä tehtävissä ja palveluissa kunnille voitaisiin antaa enemmän vapautta ja omaa harkintavaltaa keventämällä yksityiskohtaista sääntelyä, taikka miten kuntien tehtäviä koskevaa sääntelyä tulisi muuten uudistaa. Keräys tuotti kunnista ja muista organisaatioista 537 ehdotusta normien keventämisestä ja 57 ehdotusta kokeiluista. Myös joitakin kansalaispalautteita saatiin. Normien keventämistä koskeneista ehdotuksista noin 40 koskee maankäyttöä ja kaavoitusta. Ehdotusten arviointi on parhaillaan käynnissä ja niitä tarkastellaan myös selvityksen seuraavassa luvussa.

Myös Kuntaliitto on käynnistänyt oman kampanjansa ”Norminmurtajat”, joka tukee hallitusohjelman normien keventämisen tavoitteita. Kun sääntelyä kevennetään, kuntien on mahdollista toimia vaikuttavammin ja taloudellisesti kestävämmiin. Normeja purkamalla voidaan tuottaa paikallisia tarpeita ja resursseja paremmin vastaavia palveluita ja löytää säästöjä hallinnollisiin kustannuksiin ja tehoa palveluprosesseihin. Toimintatapa- ja lakikokeiluja mahdollistamalla voidaan testata erilaisia palvelujen järjestämis- ja tuottamistapoja. (www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/norminmurtajat)

Normien purku tai niiden keventäminen nähdään usein itseisarvoisena tavoitteena pyrittäessä resurssien tehokkaaseen käyttöön ja innovatiiviseen toiminnan uudistamiseen. Sitä se usein onkin, mutta samalla on hyvä kysyä, miten keventäminen vaikuttaa eri väestöryhmien asemaan ja keiden kannalta asiaa tarkastellaan. Mikä on tai on ollut normin alkuperäinen tarkoitus ja onko tarve edelleen olemassa?

Kysymys voi myös olla siitä, millaisia riskejä normien purkuun liittyy yhdenvertaisuuden toteutumisen, ylisukupolvisten vaikutusten ja vaikkapa kestävä kehityksen tavoitteiden toteutumisedellytysten kannalta. Tällainen tarkastelu on tarpeellista myös pienten kuntien normitalkoissa, ei vähiten siksi että kunnalle kuuluvien asioiden valmistelu, niistä päättäminen ja päätösten kohteet ovat usein tiiviissä sidoksissa toisiinsa.

6. Kuntien normiohjauksen keventäminen ministeriökyselyn valossa

Kuten edellisessä luvussa todetaan, valtiovarainministeriö keräsi vastikään ideoita ja ehdotuksia siitä, missä tehtävissä ja palveluissa kunnille voitaisiin antaa enemmän omaa harkintavaltaa keventämällä yksityiskohtaista sääntelyä taikka miten kuntien tehtäviä koskevaa sääntelyä tulisi muuten uudistaa.

Ehdotusten vaikutustenarviointi on jo käynnissä eri ministeriöissä. Niitä arvioidaan eri lähtökohdista, kuten esimerkiksi miten ehdotettu säädöksen muuttaminen edistäisi kunnan toiminnan tai kuntalaisten asioinnin sujuvuutta tai mahdollisuutta paikallisten olosuhteiden huomioimiseen, olisiko muutoksella vaikutuksia toimintojen laatuun tai tiedon hyödyntämisen edellytyksiin tai vähentäisikö se toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi tarkastellaan ehdotusten suhdetta hallitusohjelman tavoitteisiin ja käynnissä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin. (Normienpurkuehdotusten keruu - Valtiovarainministeriö (vm.fi))

Maankäyttöä ja kaavoitusta koskevat n. 40 ehdotusta sisältävät sekä laajoja periaatteellisia uudistusesityksiä että yksittäisiin asioihin kohdistuvia ehdotuksia. Eniten huomiota kiinnitettiin kaavoituksen tueksi edellytettävien selvitysten määrään ja kohdentumiseen, valtion viranomaisvalvonnan määrään ja sisältöön, kaavoitusprosessin sisäisiin kitkoihin, valitusoikeuden laajuuteen ja helppouteen sekä kaavoitukseen vaikuttavan muun lainsäädännön sisältöön. Kaavoitusprosessin sujuvoittaminen siihen liittyvien tehtävien limittämällä peräkkäisyyden sijaan voisi ehkä lyhentää kaavoituksen ja sen toimeenpanon kokonaiskestoa. Enimmäkseen ehdotukset ovat riippumattomia kuntakoosta. Kovin paljoa uutta kyselyvastaukset eivät tuo tämän selvityksen aihepiiriin.

Vastauksissa on runsaasti sellaisia hallintoon ja digitalisaatioon liittyviä toiveita, joilla voi olla tartuntapintaa myös maakäyttöön ja kaavoitukseen. Valtaosa vastauksista kohdistui kuitenkin kasvatukseen ja koulutukseen, missä normiohjauksen perinne lienee sotien ohella vahvimmillaan.

7. Yhtenäiskuntamallista tulevaisuuden erilaistuviin kuntiin

Perustuslain 121§:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kuntien tehtävät voidaan hahmottaa demokratiatehtävänä, taloustehtävänä, yhteisötehtävänä ja hyvinvointitehtävänä. Näitä tehtäviä yhdistää käsitys kunnasta elämisen edellytyksiä luovana itsehallinnollisena paikallisyhteisönä (Jäntti 2016).

Yhtenäiskunta-periaatteet ovat kehittyneet pääasiassa sotien jälkeisissä hallintoreformeissa. Vuonna 1948 toteutetulla uudistuksella (kunnallislaki, 642/1948) yhdistettiin kaupunkeja ja maalaiskuntia koskevat lait, mutta kunnat jaettiin edelleen kaupunkeihin, kauppaloihin ja maalaiskuntiin. Vasta vuoden 1977 kuntauudistuksessa (953/1976) poistettiin aiemmassa lainsäädännössä olleet erot kaupunkien ja kuntien asemassa, samalla kun tavoitteena oli muun ohella lisätä kuntien vapautta ja vähentää valtionvalvontaa. (Lavapuro ym. 2019)

Vuonna 1932 tuli voimaan asemakaavalaki (145/1931), joka koski kaupunkeja, kauppaloita ja maaseudun taajaan asuttuja alueita. Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945) otettiin käyttöön 1949. Sotien jälkeinen kiivas rakentaminen loi paineen rakennuslainsäädännön kokonaisuudistukselle, joka saatiin voimaan 1959 (370/1958). Vielä siinäkin maalaiskuntia ja kaupunkia kohdeltiin eri tavoin. Vasta vuoden 2000 maankäyttö- ja rakennuslakiuudistuksessa erot poistuivat kokonaan. (Jääskeläinen & Syrjänen 2014)

Jos haluttaisiin kehittää kaavoitusta niin, että sen sisältö ja vaikutukset määrittyvät kuntatyyppin perusteella, mallia voisi hakea vuoden 1958 rakennuslain ajalta. Tuolloin maaseutukunnissa alueidenkäyttöä suunniteltiin rakennuskaavoilla ja kaupungeissa asemakaavoilla. Valtion viranomaiset valvoivat suunnittelua tiukasti kummassakin kuntatyyppissä. Maanmittaustoimistot valtion viranomaisena osallistuivat toisinaan maalaiskuntien kaavojen laadintaan.

Rakennuslain mukaan ”maalaiskunnan taaja-asutusta varten ja sellaiselle alueelle, jolla on alettu ositella, myydä tai vuokrata rakennusmaata siinä määrin, että sinne on syntymässä taaja-asutus, taikka jolle muutoin on odotettavissa huomattavaa rakennustoimintaa, voidaan laatia rakennuskaava.”

”Rakennuskaavaa laadittaessa on erityisesti otettava huomioon, että kaava tyydyttävästi täyttää ne vaatimukset, joita kohtuuden mukaan voidaan asettaa järjestetyille rakennustoiminnalle, ja että kaava tulee niin yksinkertainen ja tarkoituksenmukainen, kuin olosuhteiden mukaan on mahdollista, sekä että tarpeettomia kustannuksia vältetään ja riittävää huomiota kiinnitetään voimassa oleviin omistusoikeussuhteisiin. Kuitenkin saadaan rakennuskaava laatia yksityiskohtaisemmaksi asemakaavan tapaiseksi, milloin taloudelliset edellytykset ovat olemassa sellaisen kaavan toteuttamiseen ja sitä muutonkin on pidettävä tarkoituksenmukaisena.”

”Rakennuskaavan tulee osoittaa eri tarkoituksiin aiottujen alueiden kuten rakennusmaan, yleiseen liikenteeseen käytettävien liikenneväylien ja muiden yleisten alueiden sijainti ja rajat. Mikäli katsotaan tarpeelliseksi, voidaan kaavassa selvittää myös maaston korkeussuhteet, maaperän laatu sekä viemäröimis- ja vedensaantimahdollisuudet.”

Paluuta rakennuslain aikaan ei tietenkään enää ole. Valtion valvonta on oleellisesti keventynyt. Lainsäädännössä kuntia pidetään pääosin keskenään samanlaisina tehtävien, vallan ja vastuiden osalta, vaikka niiden kasvava erilaistuminen monin mittarein on ollut nähtävissä ainakin koko 2000-luvun ajan. Kuntia verrataan keskenään palvelujen järjestäjinä ja välittäjinä, ja niiden olemassaolon oikeutus on kytketty siihen, miten ne pystyvät hoitamaan palvelutehtävänsä. Valtion yritykset puuttua kuntarakenteeseen on ollut keino ylläpitää yhtenäiskuntamallia ja huolehtia siitä, että kunnille säilytetyt lakisääteiset tehtävät tulevat hoidetuiksi (Jäntti 2016).

Kunnat ovat jälleen isojen rakenteellisten muutosten äärellä. Se koskee niin tehtäviä kuin tehtävien hoidon edellytyksiäkin. Sote- ja pelastuspalvelujen siirtyminen 21 hyvinvointialueille konkretisoituu parhaillaan muun muassa kuntalähtöisten palvelupisteiden

karsintana. Työllisyyden ja elinkeinojen edistämisen TE-palvelut ovat siirtymässä valtiolta 45 kunnalle tai niiden muodostamille yhteistyöalueille.

Hallitus on myös linjannut luovansa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestäjille laatukriteerit. Ne saattavat ennakoida järjestämisvastuun siirtymistä pientä kuntaa leveämmille harteille, vaikka varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen luvataankin säilyvän kuntien vastuulla (Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma s. 84).

Syntyvyyden laskun seurauksena peruskouluikäisten määrä tulee romahtamaan, niin että vuonna 2030 peruskoulussa on 82 000 oppilasta nykyistä vähemmän (MDI:n väestöennuste 2023). Suhteellisesti vähennys on rajuin pienissä kunnissa, joissa yhdenkin koulun ylläpitäminen koulukytyvastuineen voi osoittautua tulevaisuudessa ylivoimaiseksi.

Hallitusohjelmaan perustuen opetusministeriö on asettanut laajapohjaisen työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella vuoden 2025 loppuun mennessä esitys, miten väestönkehityksen nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastataan perusopetuksen järjestämisessä. Työryhmän tehtävänä on valmistella ehdotukset opetuksen järjestäjien keskinäisen yhteistyön vahvistamisesta, koulutuksen saavutettavuuden varmistamisesta, perusopetuksen järjestämiseen liittyvistä kriteereistä, perusopetuksen laatukriteereiden uudistamisesta, tarvittavan tietopohjan kehittämisestä sekä muista tarpeellisista uudistuksista. (VN/2284/2024)

Tilanteen syyt ja seuraukset mietityttävät myös kunnissa. Tuoreen kuntakyselyn mukaan viisi teemaa, jotka aiheuttavat eniten huolta kuntapäätäjissä ja johtavissa viranhaltijoissa ovat sote-uudistus 82 %, väestörakenteen muutokset 81 %, osaavan työvoiman saatavuus 76 %, kiinteistöjen ja infran korjausvelka 75 % ja kunnan taloustilanne 73 %. Kyselyyn osallistui 1101 henkilöä 280 kunnasta. (MDI ja Kuntaliitto 2024)

Erytisesti etäällä maakuntakeskuksista olevien kuntien taloudellinen tilanne on kriisiytymässä. Kuntaverotuotto on pienentynyt merkittävästi, kun sote-uudistus leikkasi kuntien tuloveroprosentteja vuoden 2023 alussa 12,64 prosenttiyksiköllä. Kuntien valtionosuudet vähenevät myös, kun niissä otetaan huomioon kunnilta poistuneiden peruspalvelujen ohella laskentaperusteiden muutos, kuten esimerkiksi lasten määrän pieneneminen.

Sote- ja pelastusasioiden hyvinvointialueille siirtymisen jälkeenkin kunnilla on kuitenkin paljon tehtäviä, joista monilla on elinvoiman turvaamisen kautta myös yhteys alueidenkäytön ohjaukseen. Kunnat vastaavat työllisyyden hoidosta ja edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maapolitiikasta, sekä tietysti alueidenkäytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta.

Miten kunnan aiempaa pienempiä talousresursseja kohdistetaan eri tarpeisiin, kertoo siitä, millaiseen tulevaisuuskuvaan kuntapäätäjät uskovat. Jo nyt käytössä olevia keinoja ovat kunnan päätösvallassa olevien tehtävien karsiminen ja kuntien välisen yhteistyön lisääminen. Voisivatko kunnat esimerkiksi erikoistua vahvuksiinsa tukeutuen ja luottaen siihen, että kuntayhteistyöllä vähemmälle huomiolle jätettävät tehtävät tulevat silti hoidetuiksi? Mitkä

ovat tehtäviä, joiden karsimisen jälkeen perustuslain tarkoittamaa kunnallista itsehallintoa ei käytännössä enää ole? Voisiko tulevaisuudessa olla esimerkiksi niin sanottuja täyden palvelun kuntia ja niihin tukeutuvia paikallisyhteisöjä, ”pitäjiä” joiksi maaseutukuntia aikoinaan kutsuttiin?

Tilanteeseen on herätty myös hallituspolitiikassa. Orpon hallitusohjelman kirjauksen mukaan ”kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän kokonaisuus uudistetaan vastaamaan kuntien uutta roolia ja sote-uudistuksen voimaantumisen sekä TE-uudistuksen jälkeistä tilannetta. Uudistuksen lähtökohdaksi otetaan tavoite varmistaa eri kokoisten kuntien edellytykset järjestää lakisääteiset peruspalvelut kaikkialla Suomessa...”

Uudistusta valmistelevan työryhmän pohjaesitys uudesta valtionosuusjärjestelmästä valmistuneen loppukesästä. Valmistusta pitäisi tulla vuoteen 2026 mennessä (VN/24048/2023). Kysymyksessä lienee kuitenkin nollasummapeli, koska merkittävää uutta rahaa järjestelmään tuskin tulee.

Valtiovarainministeriö julkaisi helmikuussa 2022 raportin ”Kuntapolitiikka käännekohtassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot”. Raportti sisälsi kolme kuntapolitiikan vaihtoehtoa tulevaisuuden kehityskulkua. Vahvan toiminnallisen kehittämisen ja vastuun skenaariossa kunnat vastaisivat haasteisiin ja ongelmiin omilla toiminnallisilla uudistuksillaan. Järjestämiskriteerejä palveluihin -skenaario edellyttäisi palvelujen järjestämiskriteereiden säätämistä ja jos kunta ei niitä täyttäisi, edellyttäisi se kuntayhteistyötä tai kuntaliitoksia. Yhtenäiskuntamallista irtautumisen skenaariossa taas hyväksyttäisiin kuntien eriytyminen ja sallittaisiin erilaisia hallinnollisia ja tehtäväkohtaisia ratkaisuja eri puolille maata (VM 2022:5).

Hallitusohjelman tavoitteissa mahdollistetaan kuntien erilaistumiskehitys. Myöskään Suomen perustuslaki ei estä lainsäätäjää säätämästä kuntien tehtävistä tavalla, jossa joidenkin kuntien tehtäväkenttä muodostuu muihin nähden erilaiseksi, vaikkei se ei toki käytännössä ihan yksinkertaista olekaan (Lavapuro ym. 2019).

Yksittäisten norminpurkuhankkeiden ohella olisi tärkeää, että kunnat ryhtyisivät oma-aloitteisesti rakentamaan uutta kuntakäsitystä vaikkapa kokeilujen ja yhteistyön kautta (Laajala 2023). Tässä pienten kuntien alueidenkäytön suunnitteluun ja rakentamisen ohjaukseen liittyvät tehtävät voisivat olla kiinnostava testialusta riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin ja millä aikataululla lainsäädännön uudistamisessa päästään.

8. Vaihtoehtotarkastelut

Tässä luvussa tarkastellaan yksittäisiä toimenpiteitä, jotka ovat kiinnostavia pienten kuntien alueidenkäytön ohjauksen sujuvoittamisessa nykyisen kuntakäsityksen vallitessa. Perimältään on kuitenkin kysymys siitä, kykeneekö yhtenäiskuntanäkemykseen perustuva lainsäädäntö palvelemaan tulevaisuudessa riittävästi myös pienimpiä kuntia. Tämä koskee myös kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta. Jos vastaus tähän on kielteinen, kuten itse tulevaisuutta tulkitsen, lainsäädännön kehittämisessä pitäisi olla rohkeutta tunnustaa

tosiasiat ja pyrkiä määrätietoisesti löytämään ratkaisuja erilaistuvien kuntien Suomeen. Siihen on nähdäkseni kolme vaihtoehtoista tietä:

1. **Jatketaan kuntarakenteen uudistamista** päivittämällä viime vuosikymmenellä hiipuneen kuntauudistusyhtymisen tilannekuva ja tavoitteet uuden elinvoimaisen kuntarakenteen perustaksi. Kun sote, pelastuspalvelut ja TE-palvelut on jo alueellistettu, elinvoimaisen kunnan vähimmäisvaatimuksena voisi olla, onko sen väestöpohja riittävä varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen järjestämiseen ja riittävätkö sen taloudelliset ja osaamisresurssit huolehtimaan elinkeino-, kulttuuri-, asumis-, ympäristö- ja maankäyttöasioista.
2. **Päivitetään käsitys kunnasta** siten, että niiden erilaistuminen otetaan lainsäädännön uudistusten lähtökohdaksi. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että Suomeen luodaan vastuultaan kahdenlaisten kuntien kokonaisuus. Isommat kunnat, erityisesti seutukaupungit, maakuntakeskukset ja muut erikseen määritellyt kynnyskriteerit ylittävät kunnat vastaisivat kuntalähtöisten palvelujen tuottamisesta myös pienemmille naapurikunnilleen, jotka puolestaan muuttuisivat ensisijaisesti asukkaidensa lähiyhteisöiksi ilman merkittävää omaa palvelutuotantoa. Niissä voitaisiin esimerkiksi ylläpitää asukaspitovoimaa vahvistavaa kylätoimintaa, turvata yhteisöllisin keinoin lähipalveluja ja naapuriapua sekä organisoida asukasraateja, jotta paikallinen tieto välittyy emokunnan päätöksentekoon. Toteutuakseen tämä edellyttää todennäköisesti myös kuntayhteistyörakenteiden, kuten kuntayhtymien uudistamista.
3. **Jatketaan kuntapalvelujen järjestämisen keskittämistä hyvinvointialueiden vastuulle.** Tämä tarkoittaisi Sipilän hallituksen vuonna 2017 aloittaman ja vuonna 2019 kaatuneen maakunta- ja soteuudistuksen jatkamista uudistetuin sisällöin. Tässäkin tapauksessa osa julkisista palveluista voisi jäädä kuntatasolle, jos niiden järjestämiseen on olemassa riittävät voimavarat ja kunkin palvelukokonaisuuden edellyttämä väestöpohja. Vaihtoehdon heikkoutena on hyvinvointialueiden rajojen epävakaus, kun ainakin nyt näyttää ilmeiseltä, että joitakin niistä joudutaan lähivuosina yhdistämään taloudellisesti vahvempaan naapuriinsa. Lisäksi sote-edellä luotu organisaatio taipuu ehkä huonosti laajemman palvelupaletin alustaksi, kuten nähtiin jo maakuntauudistusyhtymyksessä.

Tässä hahmotettujen vaihtoehtojen edistäminen edellyttää vahvaa johtajuutta niin valtion kuin kuntienkin osalta. On myös tärkeää tunnistaa kansalaisten tarve kiinnittyä omaan lähiyhteisöönsä, oli se sitten kaupunginosa, lakkautettava kunta tai muutoin määrittyvä kotiseutu. Tällaisen paikkaidentiteetin merkitys uudistusten hyväksyttävyydelle jäi ilmeisesti liian vähälle huomiolle aiemmissä kuntauudistusyhtymyksissä. Kuntalähtöiset vaihtoehdot turvaavatkin maakuntalähtöisyyttä paremmin kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja alueiden erityispiirteiden huomioon ottamisen alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtana.

Kuntauudistusta ja sote-ratkaisua valmisteltiin yli vuosikymmenen ajan. Kumpikaan ei toteutunut alkuperäisten tavoitteiden mukaisena ja maalia on ollut pakko siirtää kunkin hetken todellisuuden raameissa. Nytkin on ilmeistä, että kuntien erilaistuminen etenee realiteettien ohjaamana sattumanvaraisesti kansallisia poliittisia linjauksia odottelematta. Siksi tarvitaan sekä tässä ajassa toteutettavissa olevia ratkaisuja että tietopohjaista

näkymää vuosikymmenen päähän. Jäljempänä olevat alueidenkäytön ohjaukseen liittyvät ehdotukset ovat pääosin toteutettavissa maltillisin lakimuutoksin. Niistä suurinta osaa voinee hyödyntää myös päivittämällä lakitulkintoja ja toimintakulttuuria ilman puuttumista lakipykäliin.

a) Yleiskaavan sisällön kehittäminen

Suoraan rakentamiseen oikeuttavan yleiskaavan käyttöalaa on laajennettu vaiheittain rantayleiskaavoituksesta myös ns. kuivan maan alueisiin. Tavoitteena on ollut helpottaa maaseutumaisten kylien pienimuotoista asuntorakentamista siten, että rakennusluvan erityiset edellytykset voidaan selvittää tietyt sisältökriteerit täyttävällä yleiskaavalla ilman asemakaavaa tai suunnittelutarveharkintaa. Helpottaminen koskee enintään kaksiasuntoista asuinrakennusta. Kylällä tarkoitetaan puolestaan useista rakennuksista koostuvaa kylämäistä maaseudun taajamaa, jonka rakenne ja rakentamispaine eivät edellytä asemakaavan laatimista.

MRL 44 § (21.4.2017/230)

Yleiskaavan käyttö rakennusluvan perusteena

"Oikeusvaikutteista yleiskaavaa voidaan käyttää suoraan rakentamisluvan perusteena rakentamislain 46 §:n 1 momentissa säädetyn estämättä niillä alueilla, joilla yleiskaavassa on siitä erikseen määrätty. Määräys ei voi koskea aluetta, jolla maankäytön ohjaustarve edellyttää asemakaavan laatimista. Edellytyksenä on lisäksi, että yleiskaava ohjaa riittävästi rakentamista ja muuta maankäyttöä kyseisellä alueella."

Rakentamislain 46 §:n 1 momentti koskee rakennusten sijoittamisen edellytyksiä suunnittelutarvealueella. Pykälä tulee voimaan vuoden 2025 alussa. Sitä vastaava nykyinen pykälä on maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:n 1 momentti.

Nykyisessä laissa tällaisen yleiskaavan käyttöala on rajattu riittävän tarkkaan rakentamisen ohjaukseen. Sen on tulkituttava rakennuspaikkojen osoittamista kaavakartalla vähintään kiinteistökohtaisina lukuina ja rakennusoikeuden tasapuolista jakamista maanomistajien kesken. Käytännössä kysymys on enintään kaksiasuntoisista asuinrakennuksista tai maaseutuelinkeinojen rakentamistarpeista. Yleiskaavan käytöstä rakennusluvan perustana ranta-alueella ja tuulivoimaloita varten säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 72 ja 77a §:ssä.

Tasapuolisuuden osoittamiseen käytetään edelleen usein ns. emätilaperiaatetta. Se on kaavoituksen ja lupamenettelyn tueksi rantayleiskaavoituksen yhteydessä 1990-luvulla kehitetty menetelmä asemakaavoittamattomien alueiden uusien rakennuspaikkojen osoittamisen tasapuolisuuden arviointiin. Emätilatarkastelun avulla selvitetään, miten emätiloja on aikaisemmin lohkottu ja käytetty rakentamiseen. Mitoituksen avulla lasketaan emätilojen rakentamismahdollisuuksien enimmäismäärä, josta vähennetään jo toteutunut rakentaminen (Pihala & Junntila 2019). Poikkileikkausvuotena käytetään tavallisesti joko

rakennuslain voimaantulohetkeä vuonna 1959 tai rantakaavasäännösten liittämistä rakennuslakiin vuonna 1969.

Emätilaperiaatteella ei ole lainsäädäntöön perustuvaa asemaa. Pienten kuntien kyläalueilla, joissa muutos on verkaista, se ei tuo lisäarvoa suunnitteluun. Kaavan toteutumista vaikeuttaa sekin, että osa sen mahdollistamista uusista rakennuspaikoista saattaa jäädä pitkäksi ajaksi toteutumatta, kun kiinteistönomistaja on varannut ne joskus tulevaisuudessa hämmöttävään perinnönjakoon. Toki tasapuolisuus maanomistajien kesken on tavalla tai toisella tarvittaessa pystyttävä osoittamaan. Emätilaperiaatteen rinnalla tai vaihtoehtona voidaan käyttää esimerkiksi rakennusoikeuden siirtoa ja edullisuusvyöhyketarkastelua, jonka tavoitteena on ohjata uusi rakentaminen ympäristöllisesti tai taloudellisesti mahdollisimman suotuisiin paikkoihin.

Milloin maankäytön ohjaustarve edellyttää kyläalueilla asemakaavaa, on sekin jossakin määrin tulkinnanvarainen ehto. Asemakaavan laatimistarvetta arvioitaessa otetaan huomioon suunnittelualueen viimeaikainen ja näköpiirissä oleva kehitys, alueidenkäytön suunnittelutarve, rakentamisen vaikutusten merkittävyys sekä mahdolliset haitalliset ympäristö- tai muut vaikutukset.

Asemakaavoitustarve nousee esille erityisesti kaupunkiseutujen kylätaajamien vaikutuksiltaan ja mittakaavaltaan kaupunkimaisessa rakentamisessa, joissa tarvitaan kunnallistekniikan ja kuntapalvelujen järjestelyjä tai joissa näköpiirissä on merkittävää kasvua. Tällainen tilanne ei koske pääsääntöisesti pieniä kuntia. Siksi niissä alueidenkäytön suunnittelu yleiskaavalla on useimmiten riittävä suunnitteluväline ainakin pientalomaisen asuntorakentamisen ohjaustarpeisiin.

Yleiskaavan sisällön kehittämisessä pienten kuntien kannalta on kysymys enemmän toimintakulttuurin yhdenmukaistamisesta kuin lainsäädännön uudistamisesta. Siksi on tarpeen luoda selkeät periaatteet, milloin ja miten suoraan rakentamiseen oikeuttavaa yleiskaavaa sovelletaan eri tilanteissa. Tämä voisi tarkoittaa asemakaavakynnyksen konkretisointia ja ”riittävän ohjauksen” kuvausta esimerkein ao. pykälän perusteluissa tunnistaen toki yksittäisten tilanteiden erilaisuuden haasteet.

Asemakaavakynnyksen konkretisointi voisi tarkoittaa esimerkiksi ao. kunnan sijaintia kasvupainealueen lähellä ja sen väestökehitystä, suunnittelualueen taajamoitumisastetta tai kylärakennetta, rakentamisen määrän ja laadun muutosta lähivuosina sekä tarvetta yhteisiin yhdyskuntateknisiin ratkaisuihin tai merkittävien ympäristöhaittojen torjumiseen. Riittävä ohjaus voi tarkoittaa esimerkiksi rakennuspaikkojen osoittamista likimääräisesti kartalla, selvitystä kulkuyhteyksien ja vesihuollon järjestämisestä sekä ovatko kulttuuriympäristö- ja luontoarvot tunnistettu ja otettu huomioon suunnittelussa.

Emätilaperiaatteen vieminen lainsäädäntöön ei ole tarkoituksenmukaista. Se mitä poikkileikkausvuoden jälkeen kiinteistöjaotuksessa on tapahtunut, vaihtelee eri alueilla merkittävästi. Tasapuolisuuden arviontiin ja rakennuspaikkojen ominaisuuksien vertailuun liittyy yhä enemmän muitakin tekijöitä, joita on tietysti tarpeen avata kansalaisille ja osallisille, silloin kun niitä halutaan käyttää.

b) Alueellinen suunnittelutarveratkaisu/sijoittamislupa

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen. Suunnittelutarvealueita voidaan osoittaa oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Taajamien lievealueet ovat usein niitä suoraan lain perusteella.

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa. (MRL 16 §, RaL 47§)

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu on käyttökelpoinen suunnitteluväline sellaisilla maaseutukylien yleiskaava-alueilla, joissa ei ole haluttu tai voitu käyttää suoraan rakentamisluvan mahdollistavaa yleiskaavaa. Tällainen säädös tuli maankäyttö- ja rakennuslakiin 2017 ja on siirretty sellaisenaan vuonna 2025 voimaan tulevaan rakentamislakiin.

Laki mahdollistaa perussäännöstä poiketen suunnittelutarveratkaisun useamman rakennuspaikan osalta yhdellä kertaa. Se ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Siksi tässäkin tapauksessa päätöksen on perustuttava riittäviin selvityksiin.

RaL 47 § (751/2023)

Alueellinen päätös sijoittamisen edellytyksistä suunnittelutarvealueella

Jos kyläalueella tai muulla maaseutualueella on voimassa yleiskaava, kunta voi tehdä alueellisen päätöksen 46 §:ssä säädettyjen sijoittamisen edellytysten olemassaolosta useamman kuin yhden rakennuspaikan osalta. Tällainen päätös voidaan tehdä alueella, joka yleiskaavassa on osoitettu kyläalueeksi tai muutoin rakentamiseen soveltuvaksi alueeksi. Päätös voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta.

Alueellinen päätös ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Alueellista päätöstä tehtäessä noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa, mitä 64 ja 185 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

Alueellinen suunnittelutarveratkaisu/sijoittamislupa tarjoaa käyttökelpoisen vaihtoehdon suoraan rakentamislupaan oikeuttavalle yleiskaavalle eikä edellytä uutta lainsäädäntöä. Saattaa kuitenkin olla tarpeen selventää ja yhdenmukaistaa tulkintoja ainakin informaatio-ohjauksella, mitä merkittävä rakentaminen tai merkittävät haitalliset ympäristö- ja muut vaikutukset tarkoittavat nykytietämyksen perusteella tässä yhteydessä.

c) Yksittäiset suunnittelutarveratkaisut/sijoittamisluvat suunnittelutarvealueella

Suunnittelutarvealueilla alueidenkäyttöä voidaan ohjata myös yksittäisin luvuin. Perussääntö on, että se on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Tärkeää on myös, että rakentamisen ei saa vaikeuttaa yleis- tai asemakaavan laatimista. Rakentaminen ei myöskään saa aiheuttaa sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, joiden yhteensovittaminen muun alueidenkäytön kanssa edellyttää asemakaavan laatimista.

Suunnittelutarve ei koske jo olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamista, Mutta niissä saattaa ympäristönsuojelulainsäädäntö vaikuttaa hankkeiden sijaintiin vaikuttaviin luvanmyöntämisedellytyksiin.

Vuonna 2025 voimaan tulevan rakentamislain mukaan kunnan on voitava tulevaisuudessa myöntää rakentamislupa suunnittelutarvealueelle, jos rakentaminen soveltuisi hyvin aiotulle paikalle eikä kunnalla ole tarkoitus kaavoittaa kyseistä aluetta lähitulevaisuudessa. Nykyisin valitustilanteessa tuomioistuimien voi evätä luvan kunnan puollosta huolimatta määräämättömäksi ajaksi.

RaL 46 § (751/2023)

Sijoittamisen edellytykset suunnittelutarvealueella

Sijoittamisen edellytyksenä alueidenkäyttölain 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella on 45 §:ssä säädetyn lisäksi, että rakentaminen:

- 1) ei olennaisesti vaikeuta kunnan kaavoituskatsauksen mukaista yleis- tai asemakaavan laatimista;
- 2) ei johda vaikutuksiltaan sellaiseen merkittävään rakentamiseen tai aiheuta sellaisia merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia, jotka edellyttävät asemakaavan laatimista;
- 3) on sopivaa yhdyskuntateknisten verkostojen ja liikenneväylien toteuttamisen sekä liikenneturvallisuuden ja palveluiden saavutettavuuden kannalta.

Edellä 1 momentissa säädettyjen edellytysten estämättä kunnan on kuitenkin myönnettävä rakentamislupa:

- 1) olemassa olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen rakentamiseen;
- 2) olemassa olevaan maaseutuyritykseen kuuluvan maa- ja metsätalouden tai sen liitännäiselinkeinon harjoittamista varten tarpeellisen rakennuksen rakentamiseen;
- 3) rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön;
- 4) asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

Yksittäisiä rakennushankkeita koskeva lupaharkinta suunnittelutarvealueilla on monesti riittävä alueidenkäytön suunnitteluväline silloin, kun rakentamispaine on vähäinen. Ongelmatapauksia saattaa kuitenkin syntyä muun muassa voimassa olevaan

asemakaavaan rajoittuvilla suunnittelutarvealueilla, joille sijoittuvia lupahakemuksia ei koske samanlainen vaikutuksen selvittämistarve kuin asemakaavoituksessa, vaikka niiden koossa tai muissa olosuhteissa ei olisi juurikaan eroa. Vastaava tilanne saattaa syntyä myös liian suppeaksi määritellyn suunnittelutarvealueen ja tavanomaisen haja-asutusalueen rajan tuntumassa.

Maaseutuyritysten rajaaminen suunnittelutarvemenettelyn ulkopuolelle voi joissakin tapauksissa olla ristiriidassa laissa olevan perussäännön eli maisemallisen sopivuuden ja luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämisen näkökulmista. Näin on erityisesti silloin, kun elinkeinon rakentamistarpeet lähestyvät teollista mittakaavaa, joka perustelee tavanomaista rakentamista laajempaa lupaharkintaa.

Hankalia tilanteita voi syntyä myös siksi, että yksittäisiin lupiin perustunut harkinta voi estää tasapuolisuuden toteutumisen alueen kiinteistönomistajien välillä, jos asemakaavakynnys laukeaa ensiksi luvan saaneiden toiminnan seurauksena.

d) Asemakaavoitus ja kaavojen toteuttaminen

Asemakaavoitus on hallinnollisten menettelyjensä osalta vahvasti normitettu mutta kaavan sisällön osalta varsin joustava. Kaavoitusta edeltää usein kunnan maanhankinta. Yksityiselle maalle kaavoitettaessa yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten periminen maanomistajalta maankäyttösopimuksella on mahdollista. Sopimus voi koskea myös osallistumista kaavan laadinnasta tai selvitysten teettämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Asemakaavan laadinnan kokonaiskustannuksiin sisältyvät ainakin ajantasaisen pohjakartan laatiminen, mahdollisesti tarvittavien selvitysten ja vaikutusarvioiden hankinta, varsinainen kaavasunnittelu vuorovaikutusmenettelyineen ja uusina asioina tietomallipohjaisen suunnittelun edellyttämät menettelyt ja tietotekniset ratkaisut. Monivaiheinen päätöksentekokin edellyttää virkatyöresursseja, samoin mahdollisen muutoksenhaun edellyttämät selvitykset ja lausunnot.

Asemakaavoituksen seurauksena kunnalle syntyy monia toteuttamisvelvoitteita kuten tonttijaon laatiminen, katujen ja muiden yleisten alueiden suunnittelu, hankinta ja ylläpito sekä kunnallisteknisten verkostojen rakentaminen ja ylläpito. Uusina kaavojen toteuttamisen vastuualueina ovat nousseet esille hulevesisuunnittelu ja muut ympäristövastuuseen liittyvät toteuttamistoimet. Kustannuksia saattaa aiheutua myös kaava-alueen asukasmäärän kasvun aiheuttamien kuntapalvelujen tarpeen tyydyttämisestä.

Monissa pienissä kunnissa asemakaavoitus koetaan prosessina monimutkaiseksi ja kaavan toteuttaminen raskaana. Tämä johtuu ennen kaikkea henkilöressurssien niukkuudesta ja kuntatalouden priorisoinneista. Ympäristöministeriön kaavoittajaselvityksen mukaan 75 %:sta alle 6 000 asukkaan kunnista puuttui kaavoituksesta vastaava henkilö. Tehtäviä hoitaa sivutoimisesti lähinnä kunnan rakennustarkastaja tai tekninen johtaja. Osaamistarpeista kärjessä ovat ymmärrettävästi alueidenkäytön suunnittelun lainsäädäntö ja kaavoitusmenettelyt. (Vatilo 2023)

Asemakaavan esitystavassa on tapahtumassa merkittävä muutos digitalisaation myötä. Jatkossa kaavat on laadittava valtakunnallisesti yhteen toimivassa tietomallimuodossa. Asemakaavan kaavakohteet ja -määräykset esitetään vakiomuotoisena kartalla tai erillisenä asiakirjana. Muutos merkitsee pienissä kunnissa entistä suurempaa riippuvuutta kaavakonsulteista tai tarvetta kuntayhteistyön lisäämiseen kuntalähtöisen asiantuntemuksen vahvistamiseksi.

Käytännössä pienet kunnat ulkoistavat jo nyt asemakaavan laatimisen konsultille, joka saattaa hoitaa myös prosessiin kuuluvan vuorovaikutuksen ja huolehtia vastineiden laatimisen kaavaluonnoksesta tai -ehdotuksesta tehtyihin mielipiteisiin ja muistutuksiin. Kunta kuitenkin vastaa viime kädessä prosessin oikeellisuudesta ja kunnan tavoitteiden välittämisestä suunnitelmaan.

Kustannuksia kaavan seurauksena voi tulla myös vähitellen. Jos kaava toteutuukin vain osittain, väestöpohja voi jäädä vajaaksi esimerkiksi lähikoulun säilymisen kannalta. Katuverkon ja muun kunnallistekniikan rakentaminen ja ylläpito maksavat suunnilleen yhtä paljon, vaikka käyttäjiä olisi oletettua vähemmän. Kaavan avulla tavoiteltu elinvoiman lisäys tai työllisyysvaikutus saattaa myös jäädä toteutumatta.

Myös pienessä kunnassa asemakaava tai kaavamuuotos voi johtua yksityisen maanomistajan tai -haltijan aloitteesta. Tällöin kunnalla on oikeus periä tältä kaavan laatimisesta ja käsittelystä aiheutuneet kustannukset tai jopa siirtää toteuttamisvastuu maanomistajalle, jos se on kaavan pääasiallinen hyötyjä.

Tällaisia tilanteita voi olla esimerkiksi matkailuhankkeissa tai kun yleinen alue tai katualue palvelee vain kaava-alueen kiinteistöjen sisäistä tarvetta. Kunnalla säilyy tällöinkin toissijainen kaavan toteutusvastuu. Jos edun saaja laiminlyö velvoitteensa, kunnalla on oikeus periä kustannukset hyötyjältä.

MRL 91 § (1999/132)

Toteuttamisvastuun siirto maanomistajalle tai -haltijalle

Jos asemakaava laaditaan pääasiallisesti yksityisen edun vuoksi loma- tai matkailuhanketta taikka muuta vastaavaa hanketta varten, voidaan kaavaan ottaa määräys, jolla kaavan toteuttamisvastuu kadun ja muun yleisen alueen osalta kokonaan tai osittain siirretään maanomistajalle tai -haltijalle. Jollei maanomistaja tai -haltija huolehdi määräyksen edellyttämällä tavalla kaavan toteuttamisesta, kunnalla on toissijainen kaavan toteuttamisvastuu. Kunnalla on tällöin oikeus periä kustannukset laiminlyöjältä.

Asemakaavan toteuttamisvastuu voidaan kaavaan otettavalla määräyksellä muun yleisen alueen kuin kadun osalta siirtää muissakin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa maanomistajille tai -haltijoille yhteisesti, milloin alue on tarkoitettu palvelemaan pelkästään kaava-alueen sisäistä tarvetta. Tällaisen alueen osalta noudatetaan, mitä 75 §:n 1 momentissa säädetään yhteiskäyttöalueesta. Asemakaavassa voidaan erityisestä syystä osoittaa yhteiskäyttöalue myös muuta kaava-alueen sisäistä yhteistä tarvetta varten.

Myös ranta-asemakaavassa yhteiskäyttöalueita voidaan osoittaa kaava-alueen sisäistä tarvetta varten kiinteistönomistajan vastuulle:

MRL 75 § (11.6.2004/476)

Yhteiskäyttöalueet ja yleiset alueet

Ranta-asemakaavassa voidaan osoittaa alueita kaava-alueen sisäistä tarvetta varten (yhteiskäyttöalue). Yhteiskäyttöalueiden toteuttaminen ja ylläpito kuuluu niille kiinteistöille, joiden käyttöä varten yhteiskäyttöalueet on kaavassa osoitettu. Kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen toteuttamisessa noudatetaan, mitä kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995) ja yksityistielaisissa (560/2018) kulkuyhteyden järjestämisestä säädetään. Oikeus muun kuin kulkuyhteyttä varten osoitetun yhteiskäyttöalueen käyttämiseen perustetaan kiinteistötoimituksessa kiinteistönmuodostamislain 154 a §:n mukaisena rasitteena. (13.7.2018/562)

Muiden kuin kulkuyhteyksiä varten osoitettujen yhteiskäyttöalueiden toteuttamisella ja ylläpidolla tarkoitetaan alueiden käyttöä varten tarvittavien rakennusten, rakennelmien ja laitteiden rakentamista, kunnossapitoa ja käyttöä sekä tästä aiheutuvien kustannusten kattamista.

Yhteiskäyttöalueeseen oikeuden saaneiden kiinteistöjen omistajien velvollisuuteen osallistua yhteiskäyttöalueen toteuttamiseen ja ylläpitoon sovelletaan, mitä yksityistielaisissa säädetään tienpitovelvollisuudesta.

....

Ranta-asemakaavassa voidaan osoittaa alueita myös yleisiin tarpeisiin (yleiset alueet). Tällaisessa asemakaavassa voidaan erityisellä määräyksellä yleisten alueiden toteuttaminen määrätä kiinteistönomistajan tehtäväksi, jollei sitä ole pidettävä kohtuuttomana asemakaavasta hänelle johtuvan hyödyn vähäisyys huomioon ottaen.

Kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta maankäyttösopimuksella tai perälautana kehittämiskorvauksella on nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa kokonainen 12a luku. Sen soveltaminen realisoitunee vain harvoin pienissä kunnissa, mutta on menettelytapalinjauksena hyödyllinen niissäkin.

Asemakaavan tarkkuus voi nykyisinkin vaihdella tilanteen mukaan. Tämän joustavuuden ansiosta erityisesti pienten kuntien tarpeisiin räätälöidyille sisältövaatimuksille ei liene tarvetta.

Asemakaavojen toimeenpanon pelisäännöillä muun muassa yleisten alueiden osalta on todennäköisesti merkittävä vaikutus kaavoitusvälineen kiinnostavuuteen pienten kuntien alueidenkäytön suunnittelussa. Siksi olisi hyvä laajentaa nykyisen MRL:n 91 §:n sisältöä niin, että tietyin edellytyksin sitä olisi mahdollisuus soveltaa laajemminkin kuin nykyisen muotoilun mukaisissa tilanteissa. Samalla olisi tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa sen ja 75§:n soveltamisperiaatteet.

Kaavojen toteuttamistoimien uudistaminen ratkaistaan yhdyskuntakehittämis- ja – rakentamislakien sisällössä. Kumpaankin lakiin sisältyy monia pienten kuntien alueidenkäytön suunnittelun toimintaedellytyksiin ja kaavojen toteuttamisen kustannusvaikutuksiin vaikuttavia asioita, jotka on hyvä käydä tarkemmin läpi, kun näiden lakien valmistelu etenee.

e) Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit

Maankäyttö- ja rakennuslain 9§:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset pitää selvittää paitsi kaava-alueelta myös laajemminkin koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Tätä varten kaavoitusprosessia käynnistettäessä tehdään osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Siinä kuvataan suunnitellut vuorovaikutusmenettelyt sekä toimenpiteet, joilla kaavan vaikutuksia arvioidaan. Tarvittavien selvitysten ja vaikutusten arvioiden laajuus riippuu kunkin kaavahankkeen olosuhteista ja tarvetta peilataan kunkin kaavatason sisältövaatimukseen.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (10.9.1999/895) mukaan kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:

- 1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- 2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- 3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- 4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;
- 5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön;
- 6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.

Luettelo linjaa suuntaviivat, mitä asioita selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa on käsiteltävä, mutta ei anna yksityiskohtaisia ohjeita niiden sisällöstä. "Riittävät tiedot" edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Selvitysten sisältöön ja laajuuteen vaikuttavat myös muu ympäristölainsäädäntö, tuomioistuinten samankaltaisiin tilanteisiin liittyvistä valituksista antamat ratkaisut sekä kaavoittajien vakiintuneet menettelyt, joiden riittävyttä ja laatua ELY:t ja AVI:t valtion viranomaisina valvovat.

Kaavoituksen yhteydessä tehtäviä selvityksiä ovat esimerkiksi maaperäselvitykset, luonto- ja maisemaselvitykset, kaupalliset selvitykset, väestöön liittyvät ennusteet ja tilastot, liikenneselvitykset sekä meluselvitykset. Selvitykset ja vaikutusten arvioinnit palvelevat erityisesti vaihtoehtojen valintaa sekä tukevat vuorovaikutusta kansalaisten ja muiden osallisten kanssa.

Valtion viranomaisten edellyttämiä selvitystarpeita pidetään kunnissa toisinaan liian laajoina ja ne saattavat olla eri kaavatasoilla päällekkäisiä. Tämä johtuu paitsi kuntien omasta toiminnasta, myös siitä, että selvityksiä teetetään joskus varmuuden vuoksi todellista tarvetta enemmän, niin että kaavapäätös pitää varmasti myös valitustilanteessa. ELY:jen

haasteena on muodostaa viraston yhteinen kanta viranomaisneuvotteluihin ja lausuntoihin, jos eri lakien tulkinnasta ei ole talon sisällä yhteistä näkemystä. Tulkinnoissa myös näyttää olevan eroja ELY:jen välillä. Pienissä kunnissa ELY:jen toiminta koetaan kuitenkin enimmäkseen hyvänä, kun valvonnan lisäksi virastosta saa tukea ja neuvoja pulmallisiin tilanteisiin.

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyys tukee myös pienten kuntien kaavoitushankkeiden laatua ja lainmukaisuutta. Niissä tulisi kuitenkin ottaa huomioon nykyistä paremmin kulloisetkin olosuhteet. Tämä edellyttää valtion viranomaisilta yhtenäisempiä tulkintoja selvitystarpeista ja jo tehtyjen selvitysten hyödyntämistä nykyistä joustavammin eri kaavatasoilla.

Parhailtaan on vireillä valtion aluehallinnon uudistus. Siinä muun muassa kootaan ympäristöön liittyvät valtion lupa- ja valvontatehtävät uuteen valtakunnalliseen virastoon (VALO). Uudistus tarjoaa mahdollisuuden yhtenäistää ELY:jen valvonta- ja ohjauksikäytänteitä alueidenkäytön ohjauksessa ja tehostaa sitä koskevien resurssien käyttöä. Organisaatorakenteiden uudistamisen lisäksi on tietysti syytä jatkaa kuntakumppanuuksien rakentamista ja prosessien kehittämistä koulutuksella, laatuhyödyillä ja hyvien käytänteiden levittämisellä.

f) Rakennusjärjestys alueidenkäytön ohjauksen tukena

Rakennusjärjestys on ollut historiallisesti tärkeä rakentamisen ohjauksen keino ja on käyttökelpoinen alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksväline edelleen. Suomen vanhin rakennusjärjestys on kuninkaan vuonna 1800 vahvistama Vaasan läänin kaikkien kaupunkien yhteinen rakennusjärjestys. Sittemmin rakennusjärjestykset ovat olleet kaupunkikohtaisia. Esimerkiksi Helsingin ensimmäinen rakennusjärjestys on vuodelta 1895 (Prusi 2013). Niiden tehtävänä on alun perin ollut huolehtia kaupunkien paloturvallisuudesta ja ohjata yleispiirteiseen kaavaan perustuvaa rakentamista yksityiskohtaisin määräyksin.

Pakolliseksi kaikkiin kuntiin rakennusjärjestys tuli rakennuslain myötä 1958. Kaavamääräysten kehittymisen seurauksena rakennusjärjestyksen päätehtäväksi on jäänyt paikallisista oloista johtuvien erityisten rakentamismääräysten antaminen alueille, joilla ei ole kaavaa (Käenniemi 2013, Jääskeläinen & Syrjänen 2014).

Rakentamislain 17§ ja sitä vastaava aiempi maankäyttö- ja rakennuslain 14§ antaa rakennusjärjestykselle kuitenkin laajan ohjaustehtävän. Sen tehtävänä on edelleen huolehtia maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteuttamisesta huomioiden paikalliset olosuhteet.

RaL 17§ (751/2023)

Rakennusjärjestys

Kunnassa on oltava rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksen määräykset voivat olla erilaisia kunnan eri alueilla.

Rakennusjärjestyksessä voidaan antaa paikallisista oloista johtuvat suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilyttämisen kannalta tarpeelliset määräykset. Rakennusjärjestyksen määräykset eivät saa olla kiinteistönomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuuttomia.

Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea rakennuspaikkaa ja muita alueita, rakennuksen kokoa ja sen sijoittamista, rakennuksen sopeuttamista ympäristöön, rakentamistapaa, istutuksia, aitoja ja muita rakennusta pienempiä rakennuskohteita, rakennetun ympäristön hoitoa, vesihuollon järjestämistä, sekä muita niihin rinnastettavia paikallisia rakentamista koskevia seikkoja.

Rakennusjärjestyksessä olevaa määräystä ei saa soveltaa, jos yleis- tai asemakaavassa taikka Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistussa määräyksessä määrätään asiasta toisin.

Rakennusjärjestykset muistuttavat toisiaan. Sitä on lisännyt laadinnan perustuminen Kuntaliiton julkaisemiin mallirakennusjärjestyksiin. Tämä on varmaankin parantanut niiden yleistä laatua, mutta samalla vähentänyt paikallisten olosuhteiden tunnistamista ja huomioon ottamista.

Lainsäätäjän tavoitteena on ollut jo pitkään kaavajärjestelmän ja rakentamisen ohjauksen yksinkertaistaminen, mutta siinä rakennusjärjestyksen mahdollisuuksien selvittäminen on jäänyt kaavoituksen ja rakentamisen ohjausjärjestelmien uudistamisen katveeseen. Rakennusjärjestys voisi olla linkki, jolla alueidenkäytön suunnittelun laadulliset tavoitteet ja rakentamisen ohjauksen periaatteet kohtaavat erityisesti kaupunkikeskustojen ulkopuolella. Voisiko esimerkiksi maisematyöluvan tarpeen kytkeä osaksi rakennusjärjestyksen sisältöä?

Tarve paikallisten määräysten antamiseen on kuntien sisäisen olosuhteiden monimuotoistumisen sekä myös kuntien keskinäisen erilaistumisen vuoksi olemassa.

Kunnalla on vahva itsehallinnollinen valta ohjata omaa yhdyskuntakehitystään. Kyse ei välttämättä ole niinkään tarjottujen keinojen vähäisestä määrästä vaan taidosta käyttää keinovalikoimaa. Maankäytön ohjaamisen näkökulmasta rakennusjärjestys on joustava väline toisaalta haja-asutuksen sattumanvaraisen rakentumisen ja toisaalta yleiskaavalla tapahtuvan ohjaamisen välimaastossa (Käenniemi 2013)

Pienissä kunnissa kunnanhallitus toimii kaavoittajana ja kaava laaditaan konsulttityönä, jolloin paikallinen asiantuntemus kaavan teknisestä laatimisesta on rajoittunutta. Paikallista tietoa olosuhteista kuntapäätäjillä kuitenkin on. Rakennusjärjestyksen hyväksymisprosessi noudattaa kaavan hyväksymisprosessia, jolloin myös kuntalaisilta saatu tieto voidaan ottaa huomioon rakennusjärjestyksen paikallisten määräysten tarpeen arvioinnissa sekä tällaisten määräysten kehittämisessä.

Rakennusjärjestyksellä ja siihen liitetyillä rakentamistapaohjeilla saattaa olla mahdollista ohjata rakentamista esimerkiksi kyläkeskuksissa ja muilla suunnittelutarvealueilla joustavammin kuin oikeusvaikutteisella kaavalla.

Rakennusjärjestyksen tarjoamien keinojen käyttö tukee pienten kuntien alueidenkäytön suunnittelua ja rakentamisen ohjausta kylätaajamissa ja muuallakin.

Rakennusjärjestyksellä voisi olla nykyistä isompi rooli kunnan maankäyttölinjauksissa, jos sen sisältöä kehitetään myös alueidenkäytön suunnittelun tueksi. Tälläkin hetkellä sitä voidaan käyttää nykyistä enemmän rakentamisen ohjauksessa paikallisesti merkittävien laatutavoitteiden varmistamisessa.

Rakennusjärjestys on nykyisin alisteinen kaavoitukselle. Lakiuudistuksen yhteydessä voisi olla kiinnostavaa selvittää, missä tilanteissa rakennusjärjestystä voitaisiin käyttää nykyistä enemmän kaavoituksen rinnalla kaavojen sisältövaatimusten tukena ja täydentäjänä.

g) Suunnitteluresurssien vahvistaminen kuntayhteistyöllä

Kuntalain (2016/410) 9§:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai se voi sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Jos kysymys on lakisääteisestä yhteistoiminnasta, järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella kunnalla tai kuntayhtymällä.

Kuntien ja kuntayhtymien julkisoikeudellisesta yhteistoiminnasta on säännös kuntalain luvussa 8. Kunnat ja kuntayhtymät voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä. Kunnan järjestämisvastuu voidaan siirtää toiselle tai kuntayhtymälle jollakin 8. luvussa säännellyllä yhteistoimintamuodolla.

Kuntien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat:

- yhteinen toimielin (51-52 §) eli vastuukuntamalli (ent. isäntäkuntamalli),
- yhteinen virka (53 §)
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §) ja
- kuntayhtymä (55 -64 §).

Kuntayhtymien julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat:

- yhteinen virka (53 §)
- sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta (54 §) ja
- liikelaitoskuntayhtymä (65 §).

Kuntien välisestä vapaaehtoisesta yhteistyöstä on runsaasti hyviä kokemuksia, mutta myös tulehtuneita tilanteita ja osaoptimointia kuntien välillä, silloinkin kun yhteistyö olisi tuottanut kaikkien osapuolten kannalta paremman lopputuloksen. **Vapaaehtoinen yhteistyö on ensisijaisesti tavoiteltava tapa koota resursseja. Jos siihen ei päästä, on hyvä tunnistaa myös tilanteet, joissa on syytä ottaa käyttöön velvoittava yhteistyö. Sen kriteerejä voivat olla esimerkiksi väestömäärä ja sen muutos ja alueen ikärakenteen näkymä, kunnan henkilöresurssien määrän tai osaamisen rajoitteet sekä tietysti kunnan taloudellinen tilanne ja näkymä.**

Alueidenkäytön ohjauksessa pienten kuntien rakentamisen ja kaavoituksen asiantuntijapulaa on helpotettu jo vuodesta 1982 alkaen aluearkkitehtitoiminnalla. Aluearkkitehti on kuntien yhteinen kaavoituksen, rakentamisen ohjauksen ja kulttuuriympäristön hoidon asiantuntija. Valtion tukea aluearkkitehtitoiminnan palkkauskuluihin saivat kuntaryhmät, joihin kuuluvien kuntien tuli olla pääsääntöisesti kooltaan alle 6 000 asukasta.

Suurimmillaan aluearkkitehtitoiminnan piirissä oli n. 100 kuntaa. Aluearkkitehtitoiminnan tuki päättyi 2015 ja toiminta on sittemmin jatkunut kuntarahoitteisesti vain muutamilla alueilla. Ympäristöministeriön kaavoittajakyselyyn vastanneista kunnista aluearkkitehtitoiminta oli käytössä kahdessa alle 6 000 asukkaan kunnassa. Sitä oli ollut, mutta ei ole enää 11 kunnassa ja 36 kunnassa sitä ei ole ollut lainkaan (n=49).

Tärkein asia pienten kuntien selviytymiseksi näköpiirissä olevista haasteista on kuntayhteistyön muu tiivistäminen, jos kuntarakenteen uudistaminen ei etene. Se on tarpeen sekä riittävien resurssien että osaamisen turvaamisessa. Aluearkkitehtitoiminnan elvyttäminen ja päivittäminen tämän hetken tarpeisiin olisi nopea tie tukea pienten kuntien kaavoitusta ja rakentamisen ohjausta. Vastaavaa toimintamallia tarvittaisiin myös rakennusvalvonnan resurssien ja osaamisen turvaamisessa sekä digitalisaation edellyttämän erityisosaamisen varmistamisessa.

9. Johtopäätöksiä

Kuntakoko ei tarjoa yksikäsitteistä mittaria kaavoituksen joustavoittamisen perustaksi. Kysymys on myös siitä, mahdollistaako nykyinen kuntarakenne pienimpien kuntien osalta ylipäättään kaavoitukselle kansallisesti asetettujen laatutavoitteiden ja menettelyjen mukaisen toiminnan. Sen ohella voidaan tutkia, missä asioissa yksittäisiä laatu- tai prosessivaatimuksia voidaan kytkeä kuntakokoon tai kunnan muihin ominaisuuksiin.

Tärkein asia pienten kuntien selviytymisessä näköpiirissä olevista haasteista on kuntayhteistyön tiivistäminen. Kuntarakenteen uudistaminen näyttää lähivuosina väistämättömältä. Siksi yksittäisten keinojen ohella olisi tärkeää, että kunnat ryhtyisivät oma-aloitteisesti luomaan uutta kuntakäsitystä kokeilujen ja yhteistyön kautta. Tässä pienten kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen liittyvät tehtävät voisivat olla kiinnostava testialusta riippumatta siitä, millaisiin ratkaisuihin lainsäädännön keinoin päästään.

Isot rakenteelliset uudistukset vievät useita vuosia. Siksi tarvitaan myös nopeavaikutteisia keinoja. On hyvä arvioida nykyisen lakisääteiseen ohjausjärjestelmän kokonaisuutta ja siihen perustuvien alempiasteisten ohjauskeinojen ja informaatio-opastuksen sisältöä tilannelähtöisesti, niin että kuntakoko ja olosuhde-erot voidaan ottaa jo nytkin paremmin huomioon.

Yleiskaavan sisällön kehittämisessä pienten kuntien kannalta on kysymys enemmän toimintakulttuurin yhdenmukaistamisesta kuin lainsäädännön uudistamisesta. Siksi on

tarpeen luoda selkeät ja yhdenmukaiset periaatteet, milloin ja miten suoraan rakentamiseen oikeuttavaa yleiskaavaa sovelletaan eri tilanteissa.

Asemakaavan mahdollistaman joustavuuden ansiosta tarve erityisesti pienten kuntien sovellettaviksi tarkoitetuille sisältövaatimuksille ei liene tarvetta. Sen sijaan asemakaavan toteuttamisvastuun jakaminen uudella tavalla kunnan ja kaavoituksesta hyötyvän kesken saattaa olla tarpeen pienissä kunnissa.

Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävyys tukee myös pienten kuntien kaavoitushankkeiden laatua ja lainmukaisuutta. Niissä tulisi kuitenkin ottaa huomioon nykyistä paremmin kulloisetkin olosuhteet. On myös tarpeen yhdenmukaistaa eri valtion viranomaisten tulkintoja selvitystarpeista ja niiden laajuudesta.

Pienissä kunnissa asemakaavojen toimeenpanon pelisäännöillä muun muassa yleisten alueiden osalta on todennäköisesti merkittävä vaikutus kaavoitusvälineen kiinnostavuuteen. Siksi niiden sisältöön on syytä kiinnittää huomiota mm. käynnistymässä olevien yhdyskuntakehittämislain ja yhdyskuntarakentamislain valmistelussa.

Rakennusjärjestyksen mahdollisuuksia kunnan maankäytön suunnittelun ja rakentamisen ohjauksen tukena on tarpeen vahvistaa. Jos sen sisältöä halutaan päivittää paikallisten olojen pohjalta aiempaa enemmän, sitä voidaan käyttää määrätietoisemmin paikallisesti merkittävien tavoitteiden toteuttamisessa niin rakentamisen ohjauksessa kuin alueidenkäytön suunnittelussakin.

Lähteet:

Alueidenkäyttölain uudistushanke, YM057:00/2023

Hankintalaki (1397/2016).

Jäntti A., Kunta, muutos ja kuntamuutos, Acta Universitatis Tamperensis 2215, Tampere 2016

Kaavojen toteuttamisen ja katujen kunnossapidon lainsäädännön uudistamishanke, YM074:00/2023

Kuinka kuntasi sykkii –kysely, MDI:n ja Kuntaliiton yhteinen valtakunnallinen kuntakysely marras-joulukuussa 2023, Kuntaliitto 2024

Kuntalaki (2016/410)

Kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelma, VM119:00/2023

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistuksen organisointi, VN/24048/2023

Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5

Käenniemi A., Rakennusjärjestys kunnallisen itsehallinnon välineenä, Pro gradu–tutkielma, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu 2013

Laajala P., Uusi kuntakäsitys - yhtenäiskuntamallin murros, mielipidekirjoitus Kuntalehdessä 2023

Lavapuro ym., Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67

Maankäyttö- ja rakennuslaki, (1999/132)

MDI:n vuoden 2023 Väestöennuste, MDI.fi 2023

[Normienpurku ehdotusten keruu - Valtiovarainministeriö \(vm.fi\)](#)

Pihala A. & Junntila A., Maaseutualueiden yleiskaavoitus ja lupahallinto – emätilaperiaate, Kuntaliitto 2019

Prusi, T., Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere: Tampere University Press, 2013

Pulkinen J. & Suhonen M., Digitalisaatiovalmiuteen liittyvät olosuhteet kuntien teknisellä toimialalla, FOCUS LOCALIS 4/2023

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58

Rakentamislaki, (751/2023)

Sallinen S. & Pekola-Sjöblom M., Norminpurkuseelvitysten ja kokeilujen monivaiheinen historia ja nykytila, Kuntaliitto 2022

Teknisen toimen asiantuntijoiden osaajapula kunnissa, FCG ja Kuntaliitto 2023

Vatilo M., Ympäristöministeriön kaavoittajaselvitys 2023, YM:n julkaisuja 2023:38

www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/norminmurtajat, Kuntaliitto 2023