

ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina

**Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta
maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä**

Auvo Haapanala

ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina

**Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta
maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä**

Auvo Haapanala

Helsinki 2013

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 6 | 2013
Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi/julkaisut

Helsinki 2013

ISBN 978-952-11-4148-5 (PDF)
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriön 29.10.2012 antaman toimeksiannon mukaisesti olen selvittänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvää viranomaistoimintaa erityisesti kehittämiskeskustelujen, viranomaisneuvottelujen, poikkeamispäätösten ja muutoksenhaun osalta sekä sitä, miten ELY-keskusten organisaatio, resurssit ja tulosohtaus tukevat em. tehtävien hoitoa. Toimeksiannon mukaisesti olen myös selvittänyt kaavaohjauksen käytäntöjä, ELY-keskusten palvelutasosta, osaamisesta ja sisäisestä yhteistyöstä saatua palautetta sekä sitä, onko ELY-keskusten toiminta yhdenmukaista maan eri osissa. Selvitys on osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarviointia.

Selvitystyötä tukemaan ympäristöministeriö asetti ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana on toiminut ympäristöneuvos Matti Laitio (ympäristöministeriö), jäsenenä lainsäädäntöneuvos Jyrki Hurmeranta, ylitarkastaja Juho Korpi ja hallitussihteeri Erja Werdi (kaikki ympäristöministeriöstä), yliarkkitehti Ritva Laine (Suomen Kuntaliitto), yliarkkitehti Leena Strandén (Pirkanmaan ELY-keskus), aluearkkitehti Ulla-Maija Upola (Pornan ja Myrskylän kunnat) ja kaavoituspäällikkö Juha-Pekka Vartiainen (Joensuun kaupunki) sekä sihteerinä hallinnollinen avustaja Pirkko Keränen (ympäristöministeriö).

Selvitystyön pohjalta olen tehnyt useita ehdotuksia ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi. Keskeiset ehdotukset koskevat ELY-keskusten alueidenkäytön ohjauksen suuntaamista nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen, ohjauksen keventämistä ja poikkeamistoimivallan siirtämistä kunnille eräiltä osin sekä toimintatapojen ja toiminnan yhdenmukaisuuden kehittämistä.

Olen selvitystyön aikana haastatellut 25 ELY-keskusten, kuntien, maakunnan liittojen ja museoviranomaisten edustajaa. Lisäksi olen eri tilaisuuksissa ja keskusteluissa kuullut lukuisia eri tahojen edustajia.

Esitän lämpimät kiitokseni kaikille, joita olen selvitystyöni aikana saanut haastatella ja kuulla. Kiitän lämpimästi myös ohjausryhmän puheenjohtajaa ja jäseniä hyödyllisistä keskusteluista ja tuesta työlleni. Erityisen kiitoksen annan ohjausryhmän sihteerille Pirkko Keräselle, jonka työ seuranta-aineiston kokoamisessa ja työstämisessä on ollut suureksi avuksi, ja yksikön sihteerille Eeva-Liisa Sirulle monien käytännön järjestelyjen hoitamisesta.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2013

Auvo Haapanala

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle.....	3
1 Johdanto	7
2 Vuoden 2010 aluehallintouudistus	8
3 ELY-keskusten tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa	10
4 Aikaisempia selvityksiä ja vireillä olevia kehittämishankkeita.....	12
5 Arvioita, johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia	18
5.1 Edistämis-, ohjaus- ja valvontatehtävä.....	18
5.1.1 Kehittämiskeskustelut, viranomaisneuvottelut ja muu ohjaus	18
5.1.2 Toiminta poikkeamisviranomaisina	24
5.1.3 Kuntien päätösten seuranta, oikaisukehotukset ja valitukset	27
5.1.4 Ohjauksen ja valvonnan painotukset.....	33
5.2 Organisaatio, tulosohejaus ja sisäinen yhteistyö.....	38
5.3 Resurssit ja asiantuntemus	39
5.4 Yhteistyöilmapiiri, toimintatavat ja viestintä	41
5.5 Toiminnan yhtenäisyys maan eri alueilla.....	43
5.6 Työnjako eri viranomaisten kesken.....	44
6 Yhteenveto johtopäätöksistä ja toimenpide-ehdotuksista.....	48
Lähteet	54
Kuvailulehti.....	55
Presentationsblad	56

1 Johdanto

Vuoden 2000 alussa voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) merkitsi huomattavaa muutosta valtion ja kuntien välisiin suhteisiin ja kuntien kaavoitukseen kohdistuvan valtion ohjauksen ja valvonnan järjestämiseen. Tavoitteena oli kuntien päätösvallan lisääminen alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa ja valtion valvonnan keventäminen. Kuntien kaavojen alistamisesta valtion viranomaisen vahvistettavaksi luovuttiin ja kuntien toimivaltaa poikkeamisasioissa lisättiin. Valtion tehtävinä painotettiin valtakunnallisten tavoitteiden turvaamista, neuvotteluyhteistyötä sekä neuvonta- ja asiantuntija-avun antamista kunnille. Valtion ennakko-ohjauksen uusiksi välineiksi tulivat kehittämiskeskustelut ja kaavojen viranomaisneuvottelut.

Kuntien kaavoituksen ja rakentamisen ohjauksesta vastasivat pääosin alueelliset ympäristökeskukset. Nämä ympäristökeskusten tehtävät siirrettiin vuonna 2010 perustetuille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset).

ELY-keskukset ovat alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävässään kuntien, maakunnan liittojen, asukkaiden, elinkeinoelämän ja muiden osallisten tahojen merkittävä yhteistyökumppani. Niiden toimintaa on tarpeen arvioida alueidenkäytön suunnittelun keskeisten sisällöllisten haasteiden, kuten hyvän elinympäristön, yhdyskuntarakenteen, ilmastonmuutoksen sekä kulttuuri- ja luonnonarvojen näkökulmasta, mutta myös yhteistyön ja prosessien sujuvuuden sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Tämä selvitys ELY-keskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä on osa ympäristöministeriössä tehtävää maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointia.

Tärkeän osan selvityksen aineistoa muodostavat haastattelut, eri tahojen kuulemiset ja ohjausryhmän kokouksissa ja muissa yhteyksissä käydyt keskustelut. Selvitystyön yhteydessä on haastateltu yhteensä 25 ELY-keskusten, kuntien, maakunnan liittojen ja museoviranomaisten edustajaa. Haastateltujen sekä kuulemistilaisuuksissa ja muissa yhteyksissä kuultujen eri sidosryhmiä edustaneiden henkilöiden määrä on yhteensä noin 100.

Selvityksen aineistona on myös käytetty ELY-keskusten toimintaa koskevia aikaisempia ja samaan aikaan tekeillä olleita muita selvityksiä. Näitä ovat mm. maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvät ympäristöministeriön selvitykset suunnittelujärjestelmän toimivuudesta, muutoksenhausta ja maankäytön ohjauksen voimavaroista sekä Suomen Kuntaliiton kyselyt kunnille, maakunnan liitoille ja ELY-keskuksille. Myös työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2011 teettämän ELY-keskusten sidosryhmäkyselyn tuloksia, vuonna 2012 valmistunutta selvitystä ELY-keskusten ympäristötehtävien järjestämisvaihtoehdoista, Rauno Saaren ja Riitta Rainion selvityksiä ELY-keskusten toiminnan kehittämisestä ja alueellisten ympäristötehtävien hoidon organisaatiovaihtoehdoista sekä eräitä muita selvityksiä on käytetty tämän selvityksen aineistona.

Myös ELY-keskusten toimintaa koskevat seurantatiedot ja eri tahoilta saatu muu palaute keskusten toiminnasta on muodostanut tärkeän osan selvityksineistoa.

2 Vuoden 2010 aluehallintouudistus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten perustamiseen johtanut aluehallinnon uudistus käynnistyi vuonna 2007. Uudistus perustui pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan, jossa mm. todettiin, että lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja hallintoviranomaisten määrää vähennetään.

Uudistuksessa, joka tuli voimaan 1.1.2010, lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kahteen aluehallintoviranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Ympäristöhallinnon tehtävät jaettiin molempien aluehallintoviranomaisten kesken. Aluehallintovirastoihin siirrettiin ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat. ELY-keskuksiin siirrettiin alueellisista ympäristökeskuksista ympäristönsuojelua, alueiden käyttöä, rakentamisen ohjausta, kulttuuriympäristön hoitoa, luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa koskevat asiat.

ELY-keskusten tehtävistä säädetään laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009). Edellä mainitut ELY-keskuksille kuuluvat ympäristötehtävien toimialat on mainittu lain 3 §:ssä. Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen läheisesti liittyviä ELY-keskusten muita tehtäväalueita ovat mm. elinkeinotoiminnan edistäminen, energia ja sen tuotanto, maaseudun kehittäminen, liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito ja joukkoliikenteen järjestäminen sekä tehtäviin liittyvät rakennerahasto- ja aluekehitystehtävät.

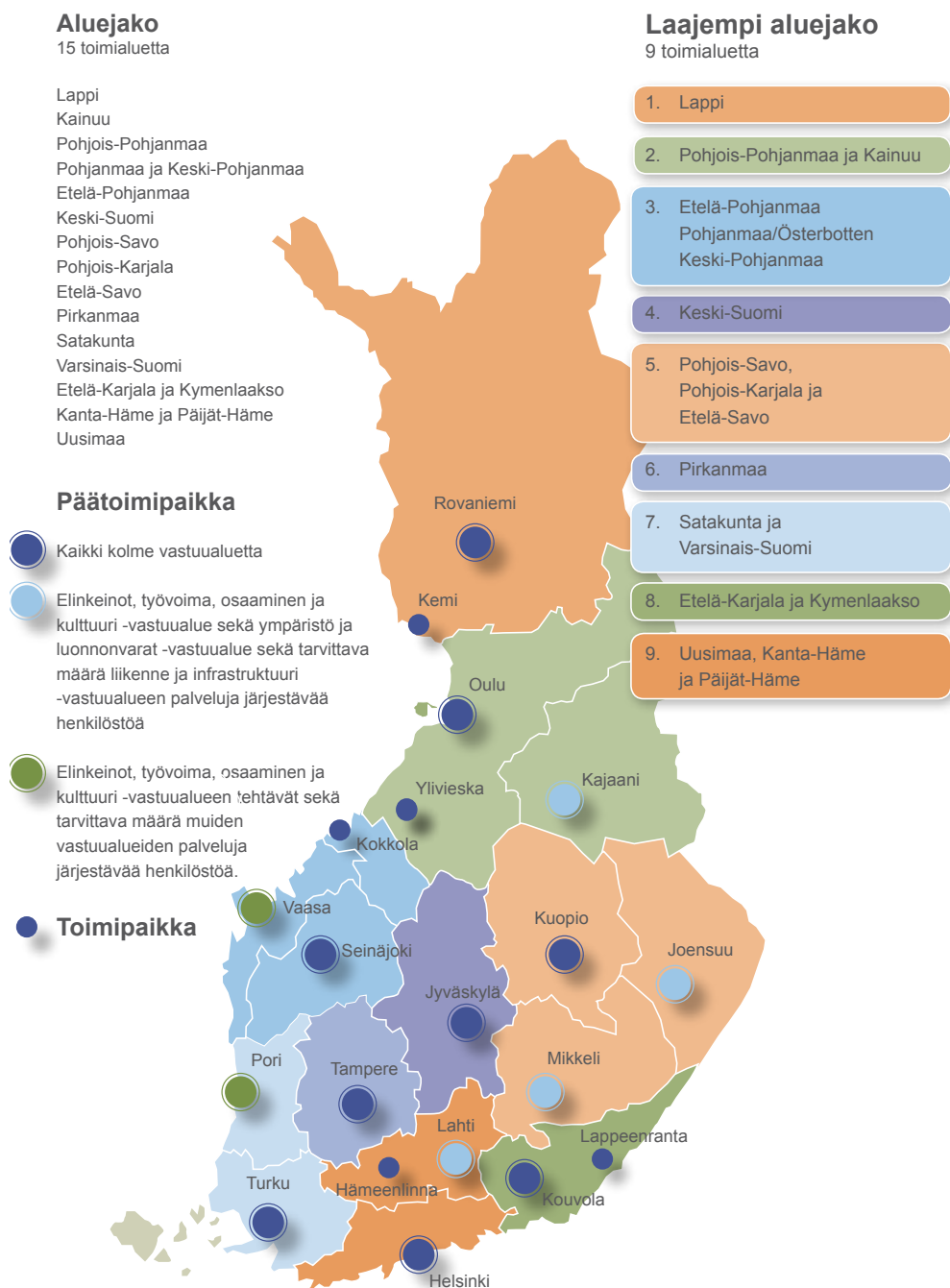
ELY-keskusten tehtävinä ovat 3 §:n mukaan lisäksi yleisen edun valvonta ympäristö- ja vesiasioissa, ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietoisuuden parantaminen, ympäristövahinkojen ja -haittojen ehkäisy ja torjunta, valtion vesitaloudellisista luvista ja yksityisoikeudellisista sopimuksista huolehtiminen sekä ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttaminen.

Ympäristöhallinnon viranomaistehtäviä hoidetaan ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue). Y-vastuualueita on kolmessatoista kaikkiaan viidestätoista ELY-keskuksesta. Varsinais-Suomen ELY-keskus hoitaa ympäristötehtäviä myös Satakunnan ELY-keskuksen alueella ja Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella.

Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueella on ELY-keskuksissa itsenäinen asema. Toiminta on järjestettävä niin, että riippumattomuus ja puolueettomuus asioiden käsittelyssä turvataan. Vastuualueella johtaa vastuualueen päällikkö, jonka ympäristöministeriö nimittää. Vastuualueen päällikkö nimittää vastuualueen henkilöstön. ELY-keskuksen ylijohtaja ei saa ottaa ratkaistavakseen vastuualueelle kuuluvaa asiaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Päätoimipaikat ja toimipaikat



Kuva 1: ELY-keskusten aluejaot, vastuualueet ja toimipaikat. Lähde: ELY-keskusten aineistopankki.

3 ELY-keskusten tehtävät alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on edistää ja ohjata kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Niiden on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset. Tämä valvontatehtävä on luonteeltaan kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen hoitoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on ELY-keskuksille lisäksi säädetty seuraavat tehtävät:

- kehittämiskeskustelut kuntien kanssa, 8 §
- yleiskaavan laadintaan liittyvien rakennuskieltojen jatkaminen, 38 §
- neuvottelut osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta tarvittaessa, 64 §
- osallistuminen maakuntakaavan laadintaa koskeviin viranomaisneuvotteluihin, 66 §
- yleiskaavan ja asemakaavan laadintaan liittyvät viranomaisneuvottelut, 66 §
- lausunnon antaminen kunnalle rantavyöhykkeen suunnittelutarpeesta vaipauttavaa rakennusjärjestystä laadittaessa, 72 §
- rantayleiskaavan ja ranta-asemakaavan laadintaan liittyvät viranomaisneuvottelut, 77 §
- lausunnon antaminen eräissä tapauksissa rakennuslupahakemuksista, 133 §
- lausunnon antaminen kunnalle suunnittelutarveratkaisuhakemuksista, 137 §
- poikkeamishakemusten käsittely eräissä tapauksissa, 171 §
- lausunnon antaminen kunnan ratkaistavaksi kuuluvista poikkeamishakemuksista, 173 §
- määräyksen antaminen kunnalle kadunpitovelvollisuuden toteuttamiseksi, 179 §
- valitusoikeuden käyttäminen kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä, 191 §
- valitusoikeuden käyttäminen maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksestä sekä eräissä tapauksissa rakennuslupapäätöksestä, 192 §
- valitusoikeuden käyttäminen poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta, 193 §
- oikaisukehotus yleis- ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä, 195 §
- valtion rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskeva yhteistyö toisen valtion kanssa, 199 §.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999, MRA) säädetään eräistä täydennyksistä ja täsmennyksistä laissa määriteltäviin ELY-keskuksen tehtäviin. Tällaisia ovat mm. lausunnon antaminen rakennusjärjestysehdotuksesta (MRA 6 §) ja kaa-vaehdotuksista (MRA 13, 20 ja 28 §). Maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on myös edistää ja ohjata alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä ja osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä (MRA 2 §).

ELY-keskukset osallistuvat alueellisina viranomaisina myös maakuntakaavoituksen ohjaukseen. Ne ovat mukana maakuntakaavoja koskevissa viranomaisneuvotteluissa, antavat lausunnon maakuntakaavaehdotuksesta ja osallistuvat maakuntakaavan laadintaan liittyvään muuhun asiantuntija- ja viranomaisyhteistyöhön.

Maankäyttö- ja rakennuslain ja -asetuksen mukaisiin viranomaistehtäviin liittyvät läheisesti ELY-keskuksen muuhun lainsäädäntöön perustuvat rakennetun ympäristön suojelua, muinaismuistoja ja maisema-asioita koskevat tehtävät. Myös osa ympäristövaikutusten arviointia koskevan lainsäädännön mukaisista ELY-keskuksen tehtävistä liittyy läheisesti alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtäviin.

ELY-keskuksissa käytettiin työajan seurannan mukaan vuonna 2012 yhteensä noin 100 henkilötyövuotta (htv) alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen sekä kulttuuriympäristön tehtäviin.

4 Aikaisempia selvityksiä ja vireillä olevia kehittämishankkeita

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnit

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta lain voimaantulosta alkaen. Ministeriö julkaisi ensimmäisen arvion lain toimivuudesta jo vuonna 2001 ja täydennetyn arvion vuonna 2002. Saatujen kokemusten pohjalta lakiin tehtiin eräitä tarkistuksia, jotka tulivat voimaan 1.9.2004 (476/2004).

Vuonna 2005 lain oltua voimassa viisi vuotta ministeriö julkaisi laajan arviointiraportin maankäyttö- ja rakennuslaista saaduista kokemuksista (Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781). Siihen koottiin lain toimivuutta koskevia arvioita ympäristöministeriön, Suomen Kuntaliiton ja eräiden muiden tahojen suorittamien selvitysten ja kyselyjen pohjalta.

Kaikissa edellä mainituissa arvioinneissa selvitettiin myös kokemuksia alueellisten ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä. Laajimmin näitä selvitettiin ympäristöministeriön toimesta ympäristökeskusten sidosryhmille vuonna 2004 tehdyssä kyselyssä, jonka tulokset julkaistiin vuonna 2005 (Tuuli Määttänen: Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta. Suomen ympäristö 784).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan sisältyy maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin toteuttaminen tällä hallituskaudella. Arvioinnin tueksi ympäristöministeriö asetti 14.2.2012 seurantaryhmän, jonka tehtävänä on seurata ja edistää arvioinnin suorittamista sekä käsitellä arviointiin liittyvien selvitysten tuloksia ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä. Arviointi suoritetaan vuoden 2013 loppuun mennessä. Vuoden 2012 lopussa laadittiin väliraportti, jossa on tuotu esille näkökulmia arvioinnin keskeisiin kysymyksiin. Keskeisiä kysymyksiä ovat mm. kuntarakenteen uudistus, alueidenkäytön ohjaus kaupunkiseuduilla, asuntotuotannon edellytysten turvaaminen, voimavarat ja eri toimijoiden roolit, ilmastonmuutoksen hillintä ja muutokseen sopeutuminen, vähittäiskaupan ohjaus, kilpailun toimivuus maankäytössä ja rakentamisessa sekä maaseudun rakentamisen ohjaus.

Voimavaroja ja eri toimijoiden roolia koskevassa tarkastelussa väliraportissa on kiinnitetty huomiota mm. viranomaisyhteistyön suuntaamiseen entistä selkeämmin merkittävimpiin alueidenkäyttökysymyksiin, eri kaavatasojen keskittymiseen entistä selkeämmin oman roolinsa mukaisiin ohjaustavoitteisiin ja selvitysten ja vaikutusten arvioinnin suhteuttamiseen entistä paremmin siihen, mistä ollaan päättämässä.

Suomen Kuntaliiton selvitykset

Suomen Kuntaliitto on vuosina 2001, 2002 ja 2010 selvittänyt useilla kyselyillä kuntien näkemyksiä kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyöstä. Vuoden 2010 kysely tehtiin ELY-keskusten aloitettua juuri toimintansa, mutta kyselyn tulosten voidaan arvioida kuvaavan pääosin näkemyksiä ympäristökeskusten toiminnasta.

Vastausten pohjalta Kuntaliitossa laadittiin ympäristökeskuskohtaiset profiilit, jotka kuvaavat kuntien näkemyksiä oman alueensa ympäristökeskuksen toiminnasta.

Kuntaliitto teki keväällä 2012 maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvät kyselyt kuntien kaavoituksesta vastaaville, maakunnan liittojen kaavoituksesta vastaaville ja ELY-keskuksissa kuntien kaavoituksen ohjauksesta vastaaville. Kyselyissä selvitettiin myös viranomaisyhteistyön sujumista kuntien ja ELY-keskusten välillä.

Kuntaliiton aikaisempien kyselyjen tuloksia on käsitelty edellä mainitussa ympäristöministeriön vuonna 2005 julkaisemassa arviossa maankäyttö- ja rakennuslaista saaduista kokemuksista. Kuntaliiton vuosien 2010 ja 2012 kyselyjen tuloksia käsitellään jäljempänä luvussa 5.

ELY-keskusten sidosryhmätutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) teetti vuonna 2011 ELY-keskusten yhteisen sidosryhmätutkimuksen (työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 17/2011). Tutkimus toteutettiin kahtena kyselynä, joista toinen suunnattiin ELY-keskusten viranomaiskumppaneille ja muille yhteistyökumppaneille sekä toinen ELY-keskuksia ohjaaville ministeriöille ja virastoille.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin nimeämään ne tehtäväalueet, joihin heidän yhteistyönsä ELY-keskuksen kanssa pääasiassa liittyy. Viranomaisvastaajien useimmin mainitsema yhteistyöalue oli maankäyttö, aluekehitys ja rakentamisen ohjaus (43 %). Seuraavaksi yleisimmät maininnat tärkeimmästä yhteistyöalueesta olivat ympäristö (41 %) ja liikenne (30 %). Kyselyn tuloksia voidaan pitää yleisellä tasolla melko hyvin suuntaa antavina myös arvioitaessa ELY-keskusten toimintaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa viranomaistehtävissä. Tosin on otettava huomioon, että kysely toteutettiin vuoden 2011 alussa ELY-keskusten ensimmäisen toimintavuoden jälkeen, jolloin toimintatavat olivat monilta osin vasta muotoutumassa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa uuden kyselyn alkuvuodesta 2013.

Sidosryhmien yleinen mielikuva ELY-keskuksista on tutkimuksen mukaan helpposti lähestyttävä, asiantunteva ja haluttava yhteistyökumppani. Kehittämistä on toiminnan joustavuudessa, tehokkuudessa ja nopeudessa sekä toimintatapojen yhtenäisyydessä. Noin kolme vastaajaa neljästä arvioi yhteistyön ELY-keskusten kanssa sujuvan yhtä hyvin tai paremmin kuin muiden yhteistyökumppanien kanssa. Kuitenkin niiden vastaajien osuus, jotka arvioivat yhteistyön sujuvan huonommin kuin muiden yhteistyökumppanien kanssa oli hieman suurempi kuin niiden osuus, jotka arvioivat yhteistyön sujuvan paremmin kuin muiden yhteistyökumppanien kanssa.

ELY-keskusten toiminnan kokonaisarvosanaksi muodostui 3,6 asteikolla 1 (erittäin tyytymätön) – 5 (erittäin tyytyväinen). ELY-keskuksittain arvostamat vaihtelivat välillä 3,3–3,8. Kaikkiaan noin 60 % vastaajista oli tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä arvioimansa ELY-keskuksen toimintaan.

Sidosryhmät olivat tyytyväisimpiä ELY-keskusten asiantuntijoiden osaamiseen ja tavoitettavuuteen sekä yleisesti ELY-keskuksen toiminnan laatuun. Vähiten tyytyväisiä sidosryhmät olivat toiminnan aloitteellisuuteen, oikea-aikaisuuteen ja toiminnan joustavuuteen. ELY-keskusten viestinnän osa-alueet (oikea-aikaisuus, selkeys ja riittävyys) saivat keskimääräistä huonompia arvioita.

Hieman suurempi osa vastaajista arvioi, että ELY-keskusten perustamisen myötä asiat ovat muuttuneet huonompaan suuntaan kuin että ne olisivat muuttuneet parempaan suuntaan. Noin kolmannes vastaajista arvioi, että muutoksia on tapahtunut sekä huonompaan että parempaan suuntaan. Kielteisissä muutosarvioissa toiminnan koettiin muuttuneen etäisemmäksi, sekavamman ja byrokraattisemmaksi. Henkilöstön hyvinvoinnin koettiin heikentyneen ja voimavarojen hukkuvan sisäiseen kehittämiseen. Kyselyn avovastauksissa todettiin mm. sisäisen yhteistyön epäselvyys ja se, että substanssiasioihin on vaikea saada vastauksia, koska henkilöstö tuntuu niin kiireiseltä.

Noin kolmannes vastaajista arvioi ELY-keskusten onnistuneen hyvin tai erittäin hyvin strategisten tavoitteiden, väestön hyvinvoinnin, alueellisen kilpailukyvyyn, ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestävä kehityksen sekä toiminnan asiakaslähtöisyyden edistämässä. Hiukan muita tavoitteita huonommin ELY-keskusten arvioitiin onnistuneen ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestävä kehityksen edistämässä. Toisaalta näiden tavoitteiden edistämisen arvioinnin vastaajat olivat kokeneet kaikkein vaikeimmaksi.

Ympäristötehtävien keventämishanke

Ympäristöministeriö asetti kesäkuussa 2011 hankkeen selvittämään, miten ELY-keskusten ympäristöministeriön toimialan tehtäviä sekä maa- ja metsätalousministeriön vesivaratehtäviä voidaan järjestää, jotta varmistetaan ydintehtävien hoito ja selviydytään uusista tehtävistä voimavarojen vähentyessä. Työn lähtökohtana oli näkemys siitä, että valtionhallinnon vähenevät henkilövoimavarat ja toimintamäärärahat sekä muuttuvan lainsäädännön tuomat uudet tehtävät edellyttävät ELY-keskusten tehtävien priorisointia, uusien toimintatapojen käyttöönottoa ja toiminnan uudelleen järjestämistä.

Hankkeen tavoitteena oli koota ympäristötehtäviä koskevat tuottavuus- ja kehittämishankkeet ja arvioida niihin sisältyvien ehdotusten vaikutuksia, tehdä ehdotus tehtävien priorisoinnista sekä sopia keventämistoimien jatkovalmistelusta ja täytäntöönpanosta.

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueiden johtajat ovat laatineet jo vuonna 2010 ehdotuksia toiminnan keventämiseksi. Työn taustana oli asiantuntijapalveluiden keskittämistä ja yhteistoiminnan lisäämistä koskeva ympäristöhallinnon tuottavuusohjelmaan kuulunut esiselvitys (Teräsvirta & Timonen 2006).

Keventämishankkeen vuonna 2012 valmistuneessa raportissa (Eeva-Riitta Puomio: ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 17/2012) on ympäristötehtävien keventämiskeinoina todettu mm. priorisointi, toimintatapojen ja prosessien keventäminen, sähköisten palvelujen kehittäminen, ostopalvelut, erikoistuminen ja tehtävien keskittäminen, yhteistyö ELY-keskusten välillä ja keskusten sisäisten synergiaetujen parempi hyödyntäminen.

Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävien osalta raportissa esitettiin seuraavia toiminnan keventämisehdotuksia:

- MRL:n toimivuuden tarkastelussa käydään läpi ELY-keskusten tehtävät, niiden vaikuttavuus ja resurssitarpeet ja tehtävät sopeutetaan säännöksiä muuttamalla niukkeneviin voimavaroihin.
- Poikkeamislupien käsittely siirretään kuntien hoidettavaksi.
- Luovutaan pääosin maisematyölupien seurannasta.
- Kuntien kehittämiskeskusteluja joustavoitetaan ja tilannekohtaista harkintaa lisätään.
- ELY:lle kuuluvien rakennusperinnön suojelemista koskevan lain (498/2010) mukaisten tehtävien sisältöä ja työnjakoa Museoviraston kanssa tarkastellaan molempien resurssit huomioon ottaen.
- Rakennussuojeluavustusten maksatustehtävät keskitetään. Lomakkeistoa kehitetään. Jaettavien rakennussuojeluavustusten kokoa kasvatetaan.
- Yhteistyötä rakentamisen ohjauksessa ELY-keskusten kesken kehitetään.
- Sähköiset työkalut otetaan käyttöön niiden valmistuttua. Kehitetään sähköisten, määrämuotoisten kaavaselostusten käyttöä.
- Seuranta- ja indikaattoritiedon kokoaminen keskitetään Suomen ympäristökeskukseen tai yhteen ELY-keskukseen.

Keventämishankkeen loppuraportissa on todettu, että suurin osa toimenpide-ehdotuksista vaatii säädösten muuttamista ja on sidoksissa MRL:n toimivuuden tarkasteluun ja sen jälkeiseen säädösvalmistelun aikatauluun.

Selvitys ELY-keskusten toiminnan sopeuttamisesta toimintamenokehykseen

Työ- ja elinkeinoministeriö kutsui kesäkuussa 2012 valtiotieteen maisteri, ylijohtaja Rauno Saaren laatimaan selvityksen ELY-keskusten ja TE-toimistojen toiminnan sopeuttamisesta toimintamenokehykseen.

Saaren 30.11.2012 valmistuneessa selvityksessä (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. TEM raportteja 31/2012) ehdotetaan, että ELY-keskusten talous tasapainotetaan ensisijaisesti hyödyntämällä eläköitymiset. Täyden eläkeiän ELY-keskuksissa vuosina 2013–2017 saavuttavien määrä vastaa kokonaismäärältään suunnilleen asetettuja säästötavoitteita. Ajallisesti eläköitymiset eivät kuitenkaan osu yhteen säästövelvoitteiden kanssa. Eläköitymiset eivät myöskään kohdennu niihin tehtäviin, joista toimintamallien kehittyessä voitaisiin luopua. Saari ehdotti, että keskimäärin joka toisen vuosina 2013–2016 substanssitehtävistä eläköityvän tilalle rekrytoitaisiin uusi henkilö. Tämä edellyttäisi ELY-keskusten menokehysten uudelleen arviointia vuosina 2014–2017 siten, että säästöt toteutetaan osittain jälkipainotteisina vuoteen 2017 mennessä. Selvityksessä ehdotetaan myös useita toimenpiteitä ELY-keskusten johtamisen, ohjauksen, resurssien käytön ja valtakunnallisen erikoistumisen kehittämiseksi.

Alueidenkäytön ohjaustehtäviin liittyen Saari ehdotti ELY-keskusten ja maakunnan liittojen välisen yhteistyön tarkastelemista nykyistä yhtenäisempänä toimintana. Selvityksen mukaan ”ELY-keskuksissa keskitytään maakuntakaavaan ja sen laatimiseen sekä ylemmän kaavan alemmaa kaavaa ohjaavaan valvontaan.” Kaavojen mukaisiin yksittäisiin ratkaisuihin tai niihin kohdistuviin vähäisiin poikkeamiin tulisi Saaren mukaan puuttua vain erityisistä syistä.

Saaren selvityksessä ehdotettiin myös ympäristölupien käsittelyn ja lupien valvonnan kokoamista ELY-keskuksiin. Saari ehdotti myös harkittavaksi mahdollisuutta yhdistää aluehallintovirastot ja ELY-keskukset valtion alueelliseksi kehittämis-, lupa- ja valvontaviranomaiseksi.

Selvitys ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtoista

Ympäristöministeriö kutsui 5.7.2012 oikeustieteen kandidaatti Riitta Rainion selvityshenkilöksi selvittämään nykyiselle toimintatavalle vaihtoehtoisia järjestämistapoja hoitaa alueellisia ympäristötehtäviä siten, että ympäristön tilan kannalta keskeisiä lakisääteisiä tehtäviä voidaan hoitaa nykyistä tehokkaammin. Selvitystyön 30.11.2012 valmistuneessa raportissa (Riitta Rainio: Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25/2012) tarkasteltiin ja arvioitiin nykytilanteen lisäksi kahdeksaa eri vaihtoehtoa. Raporttiin sisältyy myös katsaus ympäristöasioiden aluehallinnon nykytilaan, ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmään ja voimavaratilanteeseen.

Työn lopputuloksena esitettiin kolme eri vaihtoehtoa ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien järjestämiseksi. Vaihtoehdot ovat seuraavat:

- A. Nykyinen organisaatorakenne ja siihen liittyvän ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän muuttaminen niin, että ympäristöministeriöllä on oikeus vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten voimavaroihin siten, että voimavarat jaetaan virastoille hallinnonaloitain ja niihin sisältyvät myös hallinnonalakohtaiset

henkilöstökehykset. Aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää kevennetään ja aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten yleisohjaus siirretään ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta aluehallintoviranomaisissa (esimerkiksi valtiovarainministeriölle).

B. Ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen ympäristöministeriön alaisuuteen. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkaisivat nykyisissä tehtävissään, mutta niiden ohjaukseen tehtäisiin vaihtoehdossa A kuvatut muutokset. Tämän vaihtoehdon Rainio katsoi vahvistavan ennen kaikkea vaativien valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa.

C. Valtakunnallisen viraston perustaminen hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Tällä virastolla olisi tarvittava määrä alueellisia toimipisteitä. Tämän vaihtoehdon Rainio katsoi turvaavan ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden nykyistä kokonaisvaltaisemman ja joutuisamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden. Lisäksi se parantaisi voimavarojen ja asiantuntemuksen valtakunnallista yhteiskäyttöä ja suuntaamista.

Raportissa ehdotettiin myös riittävän kehittämismäärärahan varaamista ympäristöministeriön käyttöön aluehallintoviranomaisten ympäristötehtävien hoidon kehittämiseen ja tehostamiseen.

Muita ELY-keskusten toimintaa koskevia ohjelmia ja kehittämishankkeita

Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti valtionhallinnon tuottavuusohjelma korvattiin valtiovarainministeriön 1.11.2011 asettamalla vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma -hankkeella. Ohjelma toimeenpannaan vuosina 2012–2015.

Hankkeen tavoitteena on julkisten menojen kasvun hillintä kehittämällä ja parantamalla toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. Ohjelman osana on mm. hallinnonaloittainen ydintoimintojen analyysi. Menoja rajataan myös yksittäisten toimintojen ja tehtävien tarpeellisuutta arvioimalla. Mittaluokaltaan toiminnan tehokkuuden lisäämiselle asetetut taloudelliset tavoitteet säilyvät ennallaan.

Ydinprosessien määrittely

ELY-keskusten ydinprosessit määriteltiin vuoden 2011 aikana työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä ja hyväksyttiin ELY-johtoryhmässä 15.11.2011. Ydinprosesseilla tarkoitetaan prosesseja, jotka palvelevat ulkoisia asiakkaita ja muita sidosryhmiä ja tuottavat ne palvelut, joita varten organisaatio on olemassa.

ELY-keskusten ydinprosesseiksi nimettiin alueen kestävä kehittäminen, hyvien elinolojen varmistaminen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten varmistaminen. Kaikkien ydinprosessien alaprosesseissa on Y-vastuualueen tehtäviin kuuluvia prosesseja.

Strategia-asiakirja 2012–2015

ELY-keskuksille laaditaan hallituskaudeksi strategia-asiakirja, joka sisältää mm. hallitusohjelmasta, hallituksen strategia-asiakirjasta, valtioneuvoston kehyspäätöksistä, maakuntaohjelmista, hallituksen politiikkaohjelmista sekä lainsäädännöstä ja toimintaympäristöstä johdettavat tavoitteet ja suunnitelman resurssien kohdentamisesta

näiden tavoitteiden toteuttamiseen hallinnonaloittain. Kullekin virastolle laaditaan hallituskaudeksi strateginen tulossopimus.

Strategia-asiakirjassa 2012–2015 lähtökohtana on hallinnonalat ylittävä näkökulma ja synergiaetujen löytäminen. Strategiset tavoitteet kytkeytyvät kolmeen painopistealueeseen, jotka ovat alueiden elinvoimaisuus, elinkeinoelämän menestystekijät ja väestön hyvinvointi. Näitä yhdistävänä tekijänä on taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä hyvinvointi.

Muita kehittämishankkeita

Ympäristötehtävien keventämishankkeen raportissa sekä Rauno Saaren ja Riitta Rainion selvitystehtävien raporteissa on mainittu myös eräitä muita ympäristötehtävien aluehallinnon kehittämiseen liittyviä selvityksiä ja hankkeita. Näiden osalta viitataan mainittuihin raportteihin.

5 Arvioita, johtopäätöksiä ja toimenpide-ehdotuksia

5.1

Edistämis-, ohjaus- ja valvontatehtävä

5.1.1

Kehittämiskeskustelut, viranomaisneuvottelut ja muu ohjaus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunta on keskeinen toimija ja päätöksentekijä. Kunta huolehtii alueellaan maankäytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta. Valtion ensisijaisena vaikutusmuotona laissa korostetaan ennakolta tapahtuvaa yhteistyötä ja neuvottelumenettelyä.

ELY-keskusten keskeisiä toimintamuotoja alueidenkäytön ohjauksessa ovat kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut. Lisäksi ohjausta toteutetaan monilla muilla tavoilla. ELY-keskus voi antaa kunnalle muuta asiantuntija-apua ja neuvontaa, antaa lausunnon kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevasta ehdotuksesta, osallistua muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin ja järjestää kuntien edustajille ja muille sidosryhmille koulutustilaisuuksia.

Kaavoituksen ohjaukseen käytettiin ELY-keskuksissa työajan seurannan mukaan vuonna 2012 noin 35 htv. Tästä asemakaavoituksen ohjaukseen käytettiin noin 18,2 htv, yleiskaavoituksen ohjaukseen noin 14,2 htv ja maakuntakaavoituksen ohjaukseen noin 2,2 htv. Työajan seurannan mukaan kuitenkin varsin suuri osuus työajasta on merkitty käytetyksi yksilöimättömiin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtäviin, joten todellisuudessa kaavoituksen ohjaukseen ilmeisesti on käytetty työaikaa enemmän kuin 35 htv.

Ympäristöministeriön vuonna 2005 julkaisemassa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa katsottiin, että kunnan ja valtion tehtäväjako kaavoituksessa on päälinjoiltaan toimiva ja että alueelliset ympäristökeskukset ovat pääosin onnistuneet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävässään. Kehittämistarpeita katsottiin olevan mm. kannanottojen oikea-aikaisessa ja johdonmukaisessa esiintuomisessa. Lisäksi todettiin, että eräissä ympäristökeskuksissa on osaamisen kehittämiseen ja rakentavan yhteistyöilmapiirin luomiseen kiinnitettävä huomiota aiempaa enemmän. Arviointiin liittyneessä ympäristökeskusten sidosryhmätutkimuksessa vuonna 2004 ei ympäristökeskusten onnistumisessa ohjaustehtävässään tullut esiin kovin suuria eroja. Tältä osin tulos eroaa Kuntaliiton vuosina 2001 ja 2002 tekemien kyselyjen tuloksista, joissa ympäristökeskusten välillä havaittiin varsin suuria eroja.

Kuntaliiton vuoden 2010 kyselyn mukaan kunnat suhtautuivat jonkin verran aikaisempaa kriittisemmin ympäristökeskusten toimintaan. Kuntien kokemuksen mukaan niiden ympäristökeskuksilta saama asiantuntija-apu oli säilynyt suurin piirtein ennallaan. Sen sijaan toimintatapojen osalta kuntien tyytymättömyys oli kasvanut.

Kunnat kokivat vuoden 2010 kyselyn mukaan olevansa aikaisempaa vähemmän tasavertaisia neuvottelukumppaneita ympäristökeskusten kanssa. Ympäristökeskusten koettiin myös ottavan aiempaa enemmän kantaa asioihin, jotka kunnan tulee oman näkemyksensä mukaan voida hoitaa itse. Kunnat kokivat myös ympäristökeskusten esittävän aiempaa enemmän vaatimuksia, jotka eivät perustu lakiin. Eri ympäristökeskukset saivat kuitenkin kunnilta melko erilaisia arvioita. Keski-Suomen ympäristökeskus sai vuoden 2010 kyselyssä kunnilta muita ympäristökeskuksia paremmat arviot toiminnastaan.

Kuntaliiton keväällä 2012 suorittaman kyselyn tulokset eivät merkittävästi poikke edellisen kyselyn tuloksista. Kuitenkin jonkin verran aiempaa suurempi osa vastanneista katsoi, että ELY-keskus ottaa kantaa asioihin, joista vastuu kuuluu kunnille. Myös niiden kuntien joukko, jotka katsoivat ELY-keskuksen esittävän lakiin perustumattomia vaatimuksia, oli edelleen kasvanut. Keski-Suomen ELY-keskus sai tässäkin kyselyssä alueensa kunnilta muita paremmat arviot toiminnastaan. Myös Pohjois-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset saivat keskimääräistä parempia arvioita.

Kehittämiskeskustelu (MRL 8 §) käydään vähintään kerran vuodessa kunnan ja ELY-keskuksen välillä. Keskustelussa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselyn vastaajista lähes 70 % katsoi, että kehittämiskeskustelu tulee säilyttää nykyisellään. Neljännes kaikista kunnista, kolmannes yli 50 000 asukkaan kunnista ja viidennes alle 6000 asukkaan kunnista haluaisi muutoksia kehittämiskeskustelujen käymisen tapaan. Eniten kannatusta sai vaihtoehto kehittämiskeskustelun muuttamisesta tarveharkintaiseksi. Muita esitettyjä vaihtoehtoja olivat kehittämiskeskustelun korvaaminen kunnille yhteisellä koulutus- ja tiedotustilaisuudella, usealle kunnalle yhteisen keskustelun järjestäminen ja keskustelun käyminen harvemmin, esimerkiksi kahden tai neljän vuoden välein.

Tämän selvityksen haastattelujen perusteella kehittämiskeskustelut koetaan sekä kunnissa että ELY-keskuksissa pääosin hyödyllisiksi. Kehittämiskeskustelut tarjoavat mahdollisuuden käydä yksittäisiä hankkeita yleisemmällä tasolla keskustelua kunnan alueidenkäytön suunnitteluun, kaavoituksen ja rakennusvalvonnan kehittämiseen sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä. Jonkin verran kuitenkin esiintyy näkemyksiä, joiden mukaan kehittämiskeskusteluihin on toisinaan vaikeaa löytää sopivia teemoja, keskustelut alkavat toistaa itseään ja keskustelut käydään liiaksi irrallaan ajankohtaisista ongelmista. Osa haastatelluista katsoi, että kehittämiskeskusteluja voitaisiin käydä nykyistä harvemmin.

Laki antaa jo nykyisin mahdollisuuksia kehittämiskeskustelun toteuttamiseen kunkin kunnan tarpeisiin parhaiten soveltuvalla tavalla. Ympäristöministeriön ELY-keskuksille laatimissa laatuohjeissa on korostettu kehittämiskeskustelun räätälöimistä erilaisten kuntien tarpeiden mukaan ja tuotu esiin tähän liittyviä erilaisia mahdollisuuksia.

Kehittämiskeskusteluihin käytettiin vuonna 2012 ELY-keskuksissa työaikaa yhteensä 3,7 htv.

Kehittämiskeskusteluja on järjestetty myös kahden tai usean kunnan yhteisinä tai keskusteluun on joinakin vuosina liitetty koulutustilaisuuden tyyppinen osa. Kehittämiskeskustelu voidaan myös järjestää esimerkiksi kaavan viranomaisneuvottelun yhteydessä.

Kokemukset kehittämiskeskustelujen järjestämisestä seutukunnittain tai muulla tavalla usean kunnan yhteisinä näyttävät vaihtelevan. Yhteisen kehittämiskeskustelun nähdään olevan hyvä foorumi esimerkiksi koulutus- tai tiedotuspainotteiselle tilaisuudelle, mutta monet kunnat katsovat, että yhteinen tilaisuus ei voi korvata kuntakohtaista kehittämiskeskustelua.

Kehittämiskeskustelut ovat ELY-keskusten laajan tehtäväalueen myötä saaneet uutta merkitystä, kun niissä on otettu esille myös muita kuin varsinaisesti maankäyttö- ja rakennuslain tehtäviin kuuluvia kunnan ja ELY:n yhteistyökysymyksiä, kuten aluekehitykseen, elinkeinojen edistämiseen, liikenneasioihin, vesihuoltoon tai pohjavesiasioihin liittyviä kysymyksiä. Erityisesti maankäytön ja liikenteen yhteisten kysymysten koetaan tulevan kehittämiskeskusteluissa aikaisempaa vahvemmin esille.

ELY-keskuksissa arvostetaan myös kehittämiskeskustelun antamaa mahdollisuutta käydä keskustelua kunnan luottamushenkilöiden kanssa. Myös kuntien kaavoituksesta vastaavien viranhaltijoiden keskuudessa kunnan luottamushenkilöiden osallistuminen kehittämiskeskusteluihin saa kannatusta mm. tiedonkulun kannalta. Kuntien toimintatapa tältä osin kuitenkin vaihtelee ja monissa kunnissa luottamushenkilöiden osallistuminen kehittämiskeskusteluihin on vähäistä.

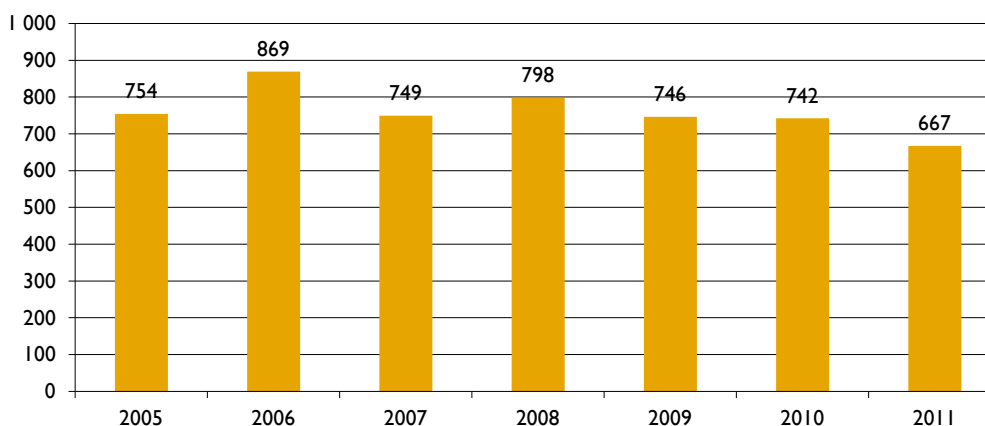
Kehittämiskeskusteluja on pidettävä maankäytön suunnittelun edistämisen kannalta hyödyllisenä yhteistyön muotona. Ne toteuttavat parhaimmillaan tavoitetta keskustelun käymisestä kunnan kehityksen kannalta tärkeistä strategisista ja laajalaisista kysymyksistä.

Kehittämiskeskustelut on syytä säilyttää kunnan ja ELY-keskuksen vuosittaisen yhteydenpidon muotona ja kehittää niiden sisältöä kunkin kunnan tilanteen ja tarpeiden pohjalta.

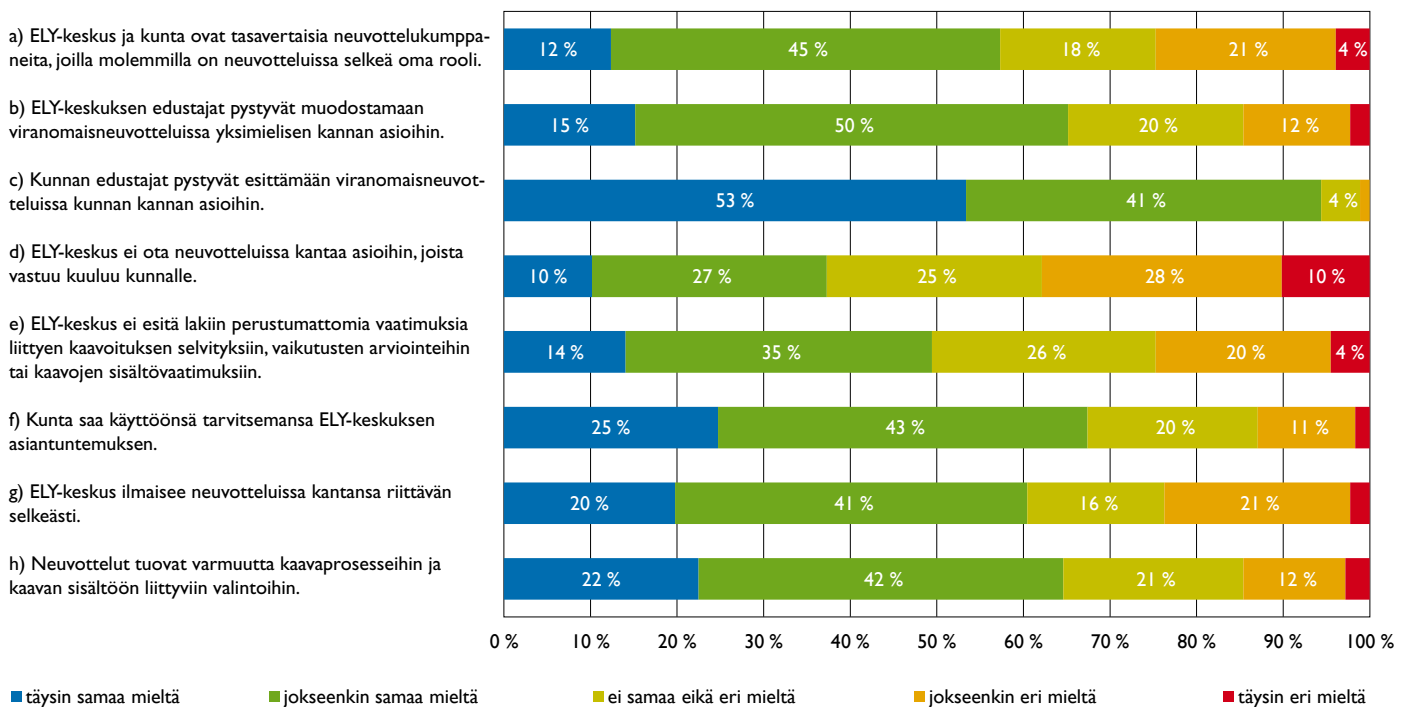
Viranomaisneuvottelut ovat ELY-keskusten ensisijainen ohjausmuoto kuntien kaavoitukseen. Perussäännös maakuntakaavojen sekä yleis- ja asemakaavojen laadintaan liittyvästä yhteydenpidosta eri viranomaisten kesken ja viranomaisneuvotteluista on MRL 66 §:ssä.

Yleiskaavaa ja asemakaavaa laadittaessa kunnan on oltava yhteydessä ELY-keskukseen, jos kaava koskee valtakunnallisia tai tärkeitä seudullisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin on yhdyskuntarakenteellisten vaikutusten, luonnonarvojen tai kulttuuriympäristön kannalta erityisen merkittävä taikka valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä. ELY-keskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, seudullisten ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Viranomaisneuvotteluun on kutsuttava ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Rantayleiskaavaa pääasiasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavaa laadittaessa tulee aina järjestää viranomaisneuvottelu (MRL 77 §).

Maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädetään tarkemmin viranomaisneuvottelujen ajankohdasta kaavoitusprosessin eri vaiheissa ja neuvottelujen järjestämisestä.



Kuva 2: Yleis- ja asemakaavojen viranomaisneuvottelujen määrän kehitys vuosina 2005–2011.



Kuva 3: Kuntien kokemuksia neuvotteluyhteistyöstä ELY-keskusten kanssa (Kuntaliitto 2012).

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnissa vuonna 2005 viranomaisneuvottelut todettiin tärkeiksi välittämään valtion viranomaisten tavoitteita kuntien suunnitteluun. Vuoden 2004 sidosryhmäkyselyyn vastanneista 87 % katsoi, että viranomaisneuvottelut olivat tuoneet lisäarvoa suunnitteluun ja 79 % katsoi, että neuvotteluissa oli selvitetty onnistuneesti valtakunnalliset, seudulliset ja muut keskeiset alueidenkäyttötavoitteet. Neuvottelujärjestelmän keskeisiksi kehittämiskohteiksi katsottiin valtion viranomaisten kannanottojen tuominen esiin riittävän varhaisessa vaiheessa, valtion viranomaisen puuttumiseen johtavien kysymysten tuominen esiin riittävän selkeästi kaavoitusprosessin eri vaiheissa, aloitusvaiheen neuvottelujen toimivuuden parantaminen, viranomaisneuvottelujen ja muiden kaavaneuvottelujen työnjaon selkeyttäminen sekä eräät neuvottelujen käytännön järjestelyt, kuten neuvotteluaineiston saaminen riittävän ajoissa.

Arvioinnin tulosten pohjalta maankäyttö- ja rakennuslakiin ja -asetukseen tehtiin eräitä muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.3.2007 (MRL:n muutos 1441/2006 ja MRA:n muutos 118/2007). Niillä pyrittiin parantamaan viranomaisneuvottelujen toimivuutta mm. korostamalla neuvottelujen suuntaamista kaikkein tärkeimpiin kaavoihin. Neuvottelumenettelyn toimivuutta on pyritty kehittämään myös ympäristöministeriön laatuohjeilla ja koulutuksella. Viranomaisneuvottelujen määrä on jonkin verran vähentynyt lain muutoksen voimaantulon jälkeen (kuva 2). Vuonna 2011 pidettiin noin 670 yleis- ja asemakaavojen laadintaan liittyvää viranomaisneuvottelua.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselyn mukaan 68 % kuntien vastaajista katsoi, että kunta saa viranomaisneuvotteluissa käyttöönsä tarvitsemansa ELY-keskuksen asiantuntemuksen. Lähes yhtä suuri osa katsoi, että neuvottelut tuovat varmuutta kaavoitusprosessiin ja kaavan sisältöön liittyviin valintoihin. Kuntien vastaajista 65 % katsoi, että ELY-keskus pystyy muodostamaan yksimielisen kannan asioihin ja 60 % katsoi, että ELY-keskus ilmaisee neuvotteluissa kantansa riittävän selkeästi. Suuret kunnat eivät koe saavansa neuvotteluista yhtä paljon hyötyä kuin pienemmät.

Kuntaliiton arvion mukaan tasavertaisuuden kokemus neuvottelutilanteessa, selkeät roolit ja oikea vastuidenjakoa, kannanottojen hyvä perusteleminen sekä kunnan neuvotteluista saama varmuus kaavaprosessiin ja kaavan sisältöön liittyviin valintoihin ovat kunnan näkökulmasta keskeisiä tekijöitä neuvottelujen onnistumisen ja niistä saatavan lisäarvon kannalta.

Kuntaliiton vuoden 2012 kyselyn perusteella noin 70 % vastaajista haluaa säilyttää viranomaisneuvottelut nykyisellään. Yli 20 000 asukkaan kuntien vastaajista tätä mieltä on kuitenkin vain alle puolet. Muutostarpeista lähes samansuuruista kannatusta saivat viranomaisneuvottelujen vähentäminen ja korvaaminen osittain lausuntomenettelyllä, asemakaavojen viranomaisneuvotteluista luopuminen, jos alueella on oikeusvaikutteinen yleiskaava sekä viranomaisneuvotteluista luopuminen kaavoitustoimeltaan kehittyneiden kuntien kohdalla.

Kuntaliiton kyselyn mukaan lähes kaikista yleiskaavoista pidetään viranomaisneuvottelu. Pienten kuntien asemakaavoista noin neljässä tapauksessa viidestä pidetään viranomaisneuvottelu. Yli 50 000 asukkaan kunnissa asemakaavaa koskeva viranomaisneuvottelu pidetään kuntien arvion mukaan noin 40 %:ssa ja 6000 – 50 000 asukkaan kunnissa hieman yli puolessa asemakaavoista.

Kuntaliiton kyselyyn vastanneet ELY-keskusten edustajat arvioivat, että yli puolesta asemakaavoja, joita viranomaisneuvottelu lain mukaan koskee, pidetään kaksi neuvottelua. Yleiskaavoista ELY-keskusten edustajien arvion mukaan yli 90 %:ssa pidetään kaksi neuvottelua.

Aloite viranomaisneuvottelun järjestämisestä tulee yleensä kunnalta. Kuntaliiton kyselyn vastaajista miltei puolet arvioi, että viranomaisneuvottelut järjestetään pääasiassa kunnan aloitteesta. Vain 15 % arvioi, että aloite tulee pääasiassa ELY-keskukselta.

ELY-keskukset kokevat, että viranomaisneuvotteluja pidetään lain tarkoitukseen nähden varsin paljon. Kuntaliiton kyselyssä lähes puolet ELY-keskuksista arvioi alueellaan olevan kuntia, jotka haluavat viranomaisneuvotteluja pidettävän tapauksissa, joissa ELY-keskus ei katsoisi sitä tarpeelliseksi. Myös tämän selvityksen haastatteluissa eräät ELY-keskusten edustajat katsoivat, että pieni kunta toisinaan haluaa pitää viranomaisneuvotteluja tilanteissa, joissa se ei ELY-keskuksen mukaan olisi tarpeen. ELY-keskuksissa näyttää olevan myönteistä suhtautumista tällaisiinkin neuvottelupyyntöihin, koska koetaan, että pienen kunnan niukkaa asiantuntemusta voidaan siten tukea ja saada kaavan sisältöön parannuksia. ELY-keskuksissa pidetään varsinkin pienten kuntien viranomaisneuvottelujen yhtenä tehtävänä myös tuoda esille sellaisia ongelmia, jotka saattaisivat mahdollisessa valitustilanteessa johtaa kaavan hyväksymispäätöksen kumoamiseen.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelma (OAS) on keskeinen kaavoitusprosessin ohjelmoinnin väline. Tämän selvityksen haastatteluissa tuli esille näkemyksiä, joiden mukaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma laaditaan usein aikaisempien mallien pohjalta ottamatta riittävästi huomioon kunkin kaavahankkeen erityistarpeita.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tulisi nykyistä paremmin ohjata myös kaavan laadintaan liittyvän viranomaisyhteistyön suunnittelua. Sen pohjalta kunnan, ELY-keskuksen ja muiden viranomaisten tulisi jo kaavaprosessin alkuvaiheessa ottaa kantaa kaavan laadintaan liittyviin selvitystarpeisiin ja viranomaisneuvottelun tarpeeseen.

Kysymys kaavan laadintaan liittyvien selvitysten ja vaikutusarvioiden riittävydestä on aiheuttanut jonkin verran ristiriitoja kuntien ja ELY-keskusten välille. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvän alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta koskevan selvityksen (AKSU II -selvitys) kyselyssä, joka tehtiin vuonna 2012, noin 40 % vastaajista katsoi, että eri kaavatasoilla tehdään liian

suuresta määrin päällekkäisiä selvityksiä. Vastauksissa ELY-keskuksia arvosteltiin mm. kirjavasta toiminnasta selvitysten riittävyyden arvioinnissa ja liian tarkkojen selvitysten vaatimisesta yleiskaavoituksessa.

Tämän selvityksen haastatteluissa tuli jonkin verran esille se, että kuntien kriittiset näkemykset esimerkiksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisällöstä ja ohjausvaikutuksista saattavat viranomaisyhteistyön tilanteissa tulla esiin kriittisenä suhtautumisena näitä tavoitteita esille nostavan ELY-keskuksen toimintatapaan. Samankaltainen tilanne oli havaittavissa myös maankäyttö- ja rakennuslain 44 §:n yleiskaavan käyttöä rakennusluvan perusteena koskevan säännöksen soveltamisessa. Sen osalta ELY-keskusten toimintaan kohdistuneessa kritiikissä näyttäisi osittain olevan kysymys kriittisestä näkemyksestä lakiin sisältyvään säännöksen käyttömahdollisuuden määrittelyyn. Tämä koskee erityisesti sitä lain rajausta, että säännöksessä tarkoitettu määräys voi koskea vain kyläaluetta, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita.

Aikaisempaa suurempi osa viranomaisneuvotteluissa esille tulevista asioista liittyy ELY-keskuksen eri vastuualueiden tehtäviin, kun ELY:n tehtäviin kuuluu alueidenkäytön ohjauksen ja muiden ympäristöasioiden lisäksi mm. liikenne-, elinkeino- ja aluekehitysasioita. Tällöin myös entistä suurempi osa niihin liittyvistä mahdollisista ristiriidoista kohdistuu ELY:n tehtäviin kuuluvien asioiden. Tämän vuoksi on entistään tärkeämpää, että ELY-keskuksessa viranomaisneuvotteluihin valmistaudutaan hyvin.

ELY-keskuksella tulisi yleensä olla yksi yhteinen kanta viranomaisneuvottelussa esiin tuleviin asioihin. Toisaalta voi myös olla tilanteita, joissa ELY:n eri vastuualueiden kannan olisi hyvä tulla esiin viranomaisneuvotteluissa ja lausunnoissa, vaikka ne olisivatkin erisuuntaisia. Tämä voisi antaa kunnalle hyödyllistä tietoa niistä lähtökohdista, joista ELY:n eri alojen asiantuntijat ovat arvioineet kaavan tavoitteita ja sisältöä.

ELY-keskukselta toivotaan ainakin joillakin alueilla parempaa kykyä sovittaa yhteen viranomaisneuvottelussa esiin tulleita erilaisia näkemyksiä niin, että neuvottelun tuloksena on yhteinen viranomaisnäkemys esillä olleista asioista. Erilaisten näkemysten yhteensovittaminen koko kaavaprosessin osalta kuuluu ensisijaisesti kaavan laativalle ja sen hyväksyvälle kunnalle.

Ympäristöministeriön kutsuminen ja osallistuminen suurten kaupunkiseutujen kuntien keskeisistä kaavoista käytäviin viranomaisneuvotteluihin (MRA 18 ja 26 §) on koettu jossakin määrin sattumanvaraiseksi. Käytännön selkeyttämistä on pidetty tarpeellisenä.

Elinkeinoelämän edustajat ovat tuoneet esille sen, että varsinkin tiettyä hanketta varten laadittavaa kaavaa koskeviin viranomaisneuvotteluihin ja muihin neuvotteluihin ELY-keskuksen ja kunnan välillä toivotaan myös hanketta valmistelevan tahon voivan osallistua. Tämän katsotaan parantavan tiedonkulkua ja edistävän kaavoituksen etenemistä.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 18 ja 26 §:n mukaan yleis- ja asemakaavaa laadittaessa viranomaisneuvottelu järjestetään kaavaa valmisteltaessa ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen. Tarvittaessa pidetään toinen viranomaisneuvottelu, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. Eri yhteyksissä on tullut esiin se, että valmisteluvaiheen viranomaisneuvottelu saatetaan pitää neuvottelun hyödyllisyyden kannalta tarpeettoman varhaisessa valmisteluvaiheessa. Toisaalta mahdollisen toisen neuvottelun ajankohta ehdotusvaiheen jälkeen on varsin myöhäinen. Merkittävien muutosten tekeminen siinä vaiheessa voi johtaa siihen, että ehdotus on asetettava uudelleen nähtäville. Viranomaisneuvottelujen ajankohtaa koskevaa säännöstä on syytä vielä väljentää niin, että neuvottelut voidaan järjestää kaavaprosessin kannalta tarkoituksenmukaisessa vaiheessa. Tämä voisi myös vähentää toisen viranomaisneuvottelun tarpeellisuutta.

ELY-keskuksissa on tarpeen kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota viranomaisneuvotteluihin valmistautumiseen, yhteisen kannan muodostamiseen ja neuvotteluissa esiin tulevien kannanottojen yhteensovittamiseen.

Viranomaisneuvottelujen ajankohtaa koskevaa säännöstä on syytä väljentää niin, että neuvottelut järjestetään kaavaprosessin kannalta tarkoituksenmukaisessa vaiheessa.

Kunnat pyytävät ja ELY-keskukset antavat varsin paljon lausuntoja kaavaluonnoksista ja -ehdotuksista. Vuonna 2011 ELY-keskukset antoivat kunnille arvion mukaan noin 1300 kaavalausuntoa. Maankäyttö- ja rakennuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että viranomaisneuvottelut ovat valtion ensisijainen ohjauskeino ja lausunnot ovat neuvottelumenettelyä täydentäviä. Käytännössä lausuntomenettelyn merkitys näyttää muodostuneen arvioitua suuremmaksi.

Yleiskaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto maakunnan liitolta, muulta kunnalta, jonka maankäyttöön kaava vaikuttaa, ja tarpeen mukaan ELY-keskukset ja muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä (MRA 20 §). Asemakaavaehdotuksesta on pyydettävä ELY-keskuksen lausunto, jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta taikka maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta (MRA 28 §).

ELY-keskuksen lausunto kaavaluonnoksesta tai -ehdotuksesta saattaa olla varsin laaja ja yksityiskohtainen. Tällöin juuri siinä kaavahankkeessa olennaiset ja ELY:n ohjaustehtävän kannalta keskeiset asiat eivät aina tule esille riittävän selvästi.

Lausunnoissa ja muissa kannanotoissa on syytä selkeästi painottaa juuri siinä kaavahankkeessa ratkaistavia keskeisiä kysymyksiä. Esimerkiksi yleis- tai osayleiskaavaa koskeissa kannanotoissa on tunnistettava se, mitkä asiat on tarpeen ratkaista juuri siinä kaavassa ja mitkä voidaan jättää ratkaistaviksi yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa. Myös selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tarve on määriteltävä sen mukaan, mitkä asiat juuri siinä kaavassa on tarpeen ratkaista.

Kunnissa on jonkin verran koettu ongelmaksi myös se, että ELY-keskuksen lausuntoa ei aina saada määräajassa, jolloin kaavan eteneminen saattaa viivästyä.

Viranomaisyhteistyössä ongelmalliseksi on koettu myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteensovittaminen keskenään ja muiden tavoitteiden kanssa sekä joidenkin tavoitteiden tulkinnan vaikeudet. Myös se, että kunnissa varsinkaan luottamushenkilöt eivät aina riittävästi tunne valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden asemaa ja merkitystä, on ELY-keskuksissa koettu ongelmaksi. Toisaalta kunnissa koetaan ELY-keskusten tapa tulkita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita toisinaan liian tiukaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisesta eri tilanteissa on tarpeen laatia konkreettisempia ohjeita.

Toimenpiteitä neuvottelu- ja lausuntomenettelyjen kehittämiseksi käsitellään tarkemmin luvussa 5.1.4 (Ohjauksen ja valvonnan painotukset).

5.1.2

Toiminta poikkeamisviranomaisina

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan poikkeamistoimivalta kuului jo alun perin pääosin kunnille. Poikkeamistoimivaltaa on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana vielä eräiltä osin siirretty valtiolta kunnille.

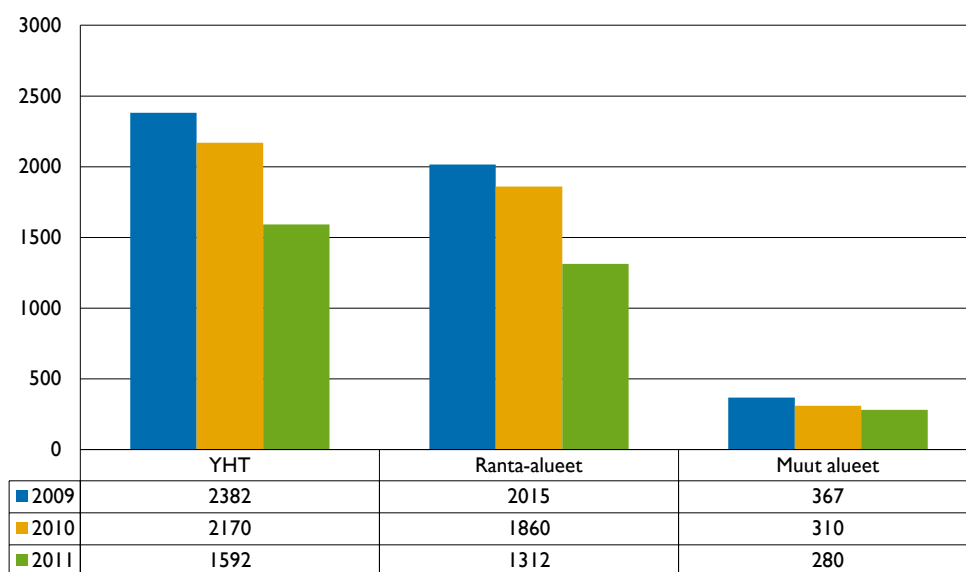
Poikkeamistoimivalta kuuluu MRL 171 §:n mukaan ELY-keskuksille silloin, kun kysymys on

- uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa, ellei kyse ole olemassa olevan asuinrakennuksen laajentamisesta tai korvaamisesta,
- vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta tontti- tai rakennuspaikkakohtaisesta kokonaisrakennusoikeudesta taikka vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta,
- poikkeamisesta rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä, tai
- poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Oikeusvaikutteisen pääkaupunkiseudun yleiskaavan alueella poikkeamistoimivalta on siirretty kokonaan kunnille. Kun pääkaupunkiseudulla ei kuitenkaan vielä ole laissa tarkoitettua yhteistä yleiskaavaa, tämä toimivallan siirto ei vielä toimi käytännössä.

Kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilua koskevan määräaikaisen lain (1257/2010) nojalla poikkeamistoimivalta muualla kuin ranta-alueilla on siirretty Helsingissä, Espoossa, Vantaalla ja Turussa kunnalle. Määräaikaisen kokeilulain tarkoituksena on hankkia kokemuksia siitä, miten rakentamis- ja kaavamääräyksiä sekä lupamenettelyjä keventämällä voidaan edistää asuntorakentamista erityisesti kasvukeskuksissa. Laki tuli voimaan 1.1.2011 ja se on voimassa 1.1.2014 asti. Kokeilulain mahdolliset jatkotoimenpiteet tulevat ympäristöministeriössä harkittaviksi kevään 2013 kuluessa.

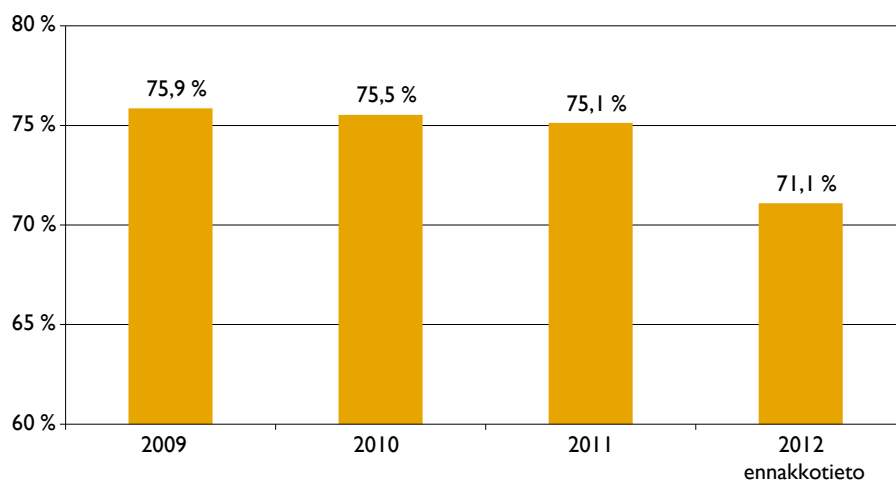
Valtion aluehallinnon käsittelemien poikkeamispäätösten määrä on maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana huomattavasti vähentynyt. Tähän on toimivallan siirtojen ohella vaikuttanut se, että ranta-alueiden yleiskaavoituksen edettyä aikaisempaa suurempi osa rantarakentamisesta perustuu kaavaan eikä poikkeamista enää tarvita. Vuonna 2003 alueellisissa ympäristökeskuksissa ratkaistiin yhteensä 3471 ja vuonna 2009 vielä 2382 poikkeamisasiaa. Vuonna 2011 ELY-keskuksissa ratkaistiin 1592 poikkeamisasiaa ja vuonna 2012 ennakkotiedon mukaan 1204 poikkeamisasiaa. ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä yli 80 % koskee ranta-alueita. Kunnissa on viime vuosina ratkaistu vuosittain noin 2500–2900 poikkeamisasiaa.



Kuva 4: AYK/ELY-keskusten poikkeamispäätösten määrät vuosina 2009–2011.

Poikkeamisasioiden käsittelyyn ELY-keskuksissa käytettiin vuonna 2012 työaikaa 11,6 htv.

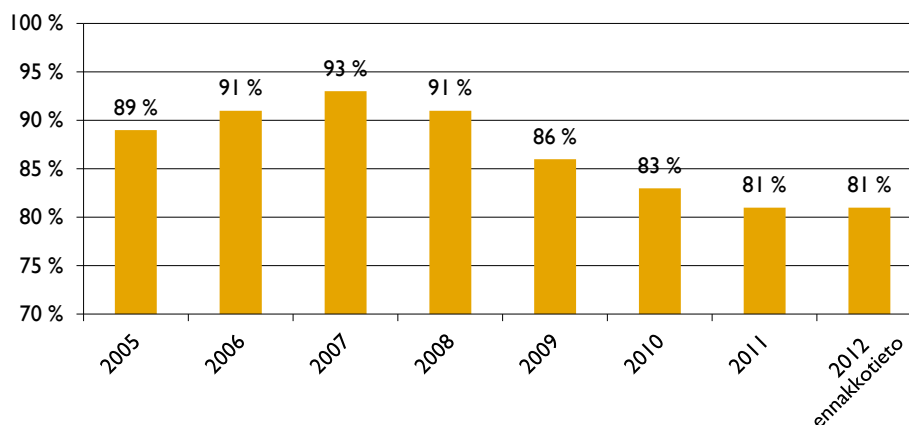
Alueellisten ympäristökeskusten poikkeamispäätöksistä vuonna 2009 ja ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä vuosina 2010 ja 2011 noin 75 % oli myönteisiä. Vuonna 2012 myönteisten osuus oli ennakkotiedon mukaan noin 71 % (kuva 5). Myönteisten päätösten osuuden laskuun vuonna 2012 on osaltaan vaikuttanut 1.4.2011 voimaan tullut lain muutos (134/2011), jolla kunnan toimivaltaan siirrettiin ranta-alueella uuden rakennuksen rakentamisena pidettävät poikkeamiset silloin, kun kyseessä on asuinrakennuksen laajentaminen tai korvaaminen.



Kuva 5: Myönteisten päätösten osuus AYK/ELY poikkeamispäätöksistä vuosina 2009–2012.

Myönteisten päätösten osuudet eri ELY-keskuksissa eroavat varsin paljon toisistaan. Vuonna 2012 ennakkotietojen mukaan yhdessä ELY-keskuksessa myönteisten päätösten osuus poikkeamispäätöksistä oli yli 90 % ja kolmessa muussa ELY-keskuksessa yli 80 %. Kahdessa ELY-keskuksessa myönteisten osuus oli noin 50 %. Vastaavia eroja myönteisten ja kielteisten päätösten osuuksissa oli myös alueellisten ympäristökeskusten välillä.

Kielteisten poikkeamispäätösten osuus on luonnollisesti suurempi sellaisilla alueilla, joilla ranta-alueiden käyttöön kohdistuvat suurimmat paineet ja ristiriidat ja joilla rannoille on jo rakennettu runsaasti. Eri ELY-keskusten väliset erot myönteisten ja kielteisten päätösten osuuksissa todennäköisesti selittyvätkin suurelta osin eri alueiden olosuhteiden ja kaavoitustilanteen erilaisuudella. Sen selvittäminen, missä määrin kysymys ehkä on erilaisista linjauksista, vaatisi erillisen selvityksen tekemistä.



Kuva 6: Alle 6 kuukaudessa käsiteltyjen osuus AYK/ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä vuosina 2005–2012.

Poikkeamishakemusten käsittelyajat ovat ELY-keskuksissa pidentyneet verrattuna alueellisten ympäristökeskusten käsittelyaikoihin. Vuonna 2007 poikkeamispäätöksistä ratkaistiin 93 % alle 6 kuukaudessa. Vuonna 2009 tämä osuus oli 86 % ja vuonna 2012 ennakkotiedon mukaan 81 %. Käsittelyajat eri ELY-keskusten välillä poikkeavat selvästi toisistaan. Vuonna 2012 ennakkotietojen mukaan viidessä ELY-keskuksessa yli 90 % poikkeamispäätöksistä ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa. Kolmessa ELY-keskuksessa alle 6 kuukaudessa ratkaistujen osuus oli 60 % tai pienempi. Poikkeamispäätösten keskimääräinen käsittelyaika ELY-keskuksissa oli vuonna 2012 ennakkotiedon mukaan 4 kuukautta.

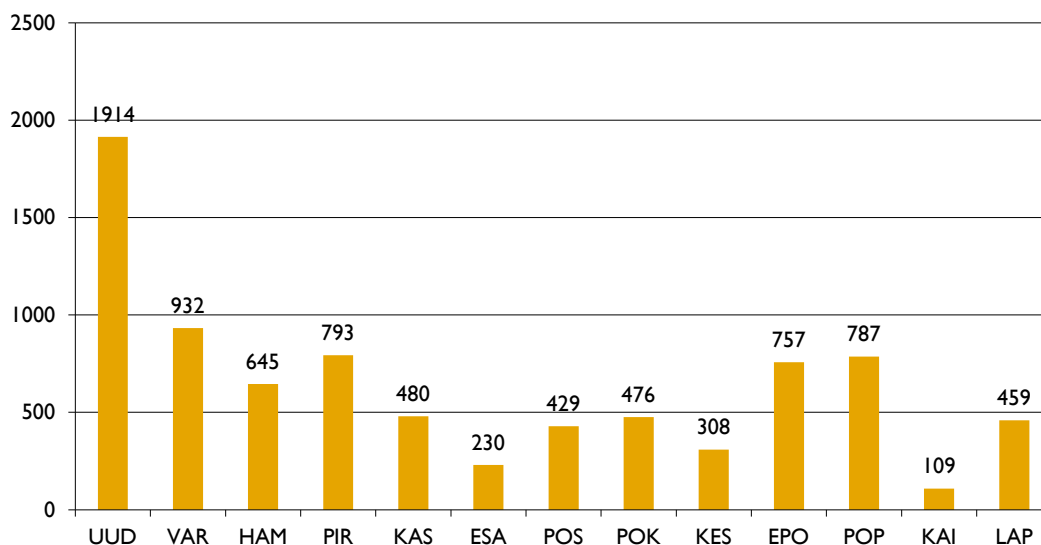
Poikkeamisten edellytyksiä tulisi laissa selventää. Tämä auttaisi yhdenmukaistamaan lupaharkintaa ja selventämään viranomaistoiminnan perusteita luvanhakijoille. Myös suunnittelutarveratkaisujen edellytyksiä erityisesti kaupunkiseuduilla asemakaavoitettujen alueiden lievealueilla on syytä täsmentää. Samoin yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista tulisi selventää kaupunkiseuduilla kaava-alueiden lievealueilla ja erikseen kaupunkiseutujen ulkopuolisilla maaseutualueilla.

Poikkeamisten myöntämisen edellytyksiä tulisi laissa selventää. Myös suunnittelutarveratkaisujen edellytyksiä erityisesti kaupunkiseuduilla asemakaavoitettujen alueiden lievealueilla on syytä täsmentää.

5.1.3

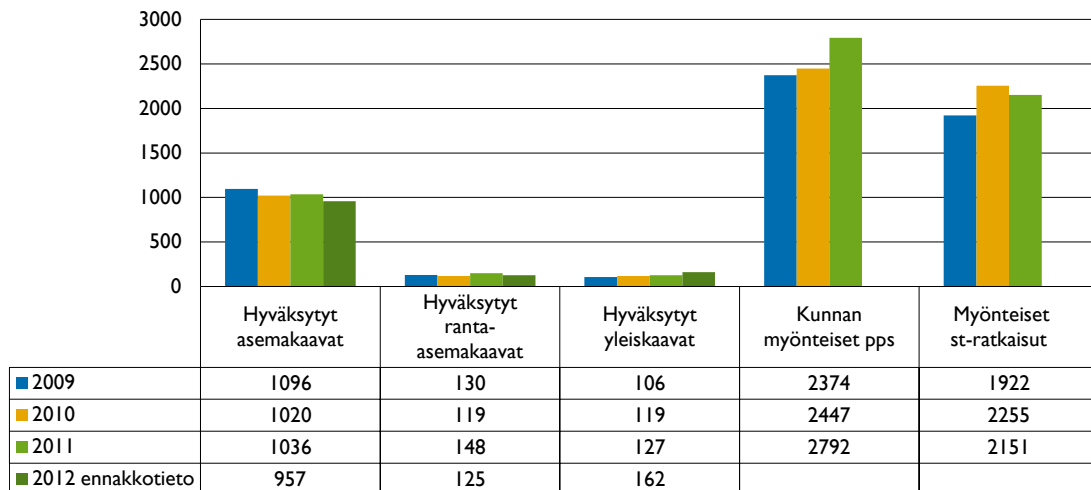
Kuntien päätösten seuranta, oikaisukehotukset ja valitukset

ELY-keskusten edistämisen, ohjaus- ja valvontatehtävän keskeinen lähtökohta on kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja päätöksenteon seuranta. Maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa säädetään kunnan velvollisuudesta lähettää mm. kaavojen hyväksymistä koskevat päätökset ja eräät lupapäätökset tiedoksi ELY-keskukselle. Kunnista ELY-keskuksille tiedoksi lähetettyjä päätöksiä oli vuonna 2011 noin 8300. Tiedoksi tulevien päätösten määrä jakaantuu hyvin epätasaisesti eri ELY-keskuksiin. Selvästi eniten päätöksiä tulee tiedoksi Uudenmaan ELY-keskukseen. Uudenmaan osuus on yli viidesosa koko maan määrästä.



Kuva 7: Kunnista eri ELY-keskuksiin tiedoksi tulleiden päätösten määrä vuonna 2011.

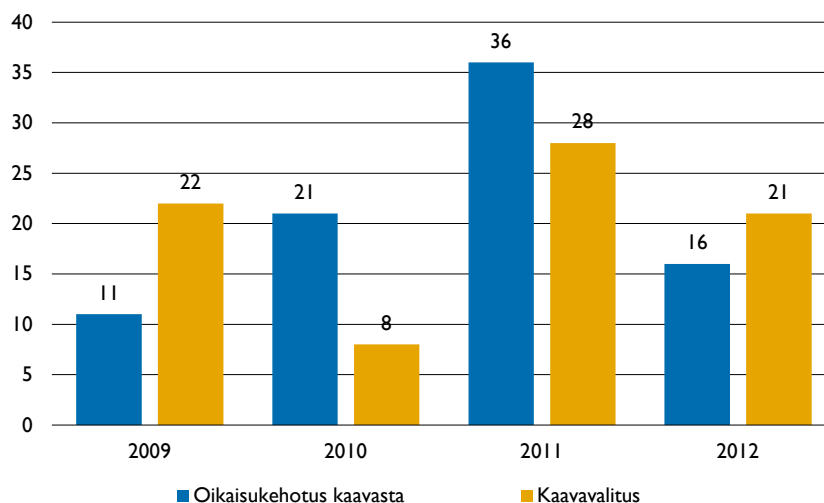
Keskeisiä ELY-keskuksissa seurattavia päätösrhyimiä ovat kuntien kaavapäätökset, poikkeamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut. Kaavojen hyväksymispäätöksiä on viime vuosina kunnissa tehty vuosittain noin 1200-1300 ja myönteisiä poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja yhteensä noin 4400-4800 (tieto vuodelta 2012 oli selvitystä tehtäessä käytettävissä vain kaavapäätösten osalta).



Kuva 8: Kunnista AYK/ELY-keskuksiin tiedoksi tulleiden päätösten määriä vuosina 2009–2012.

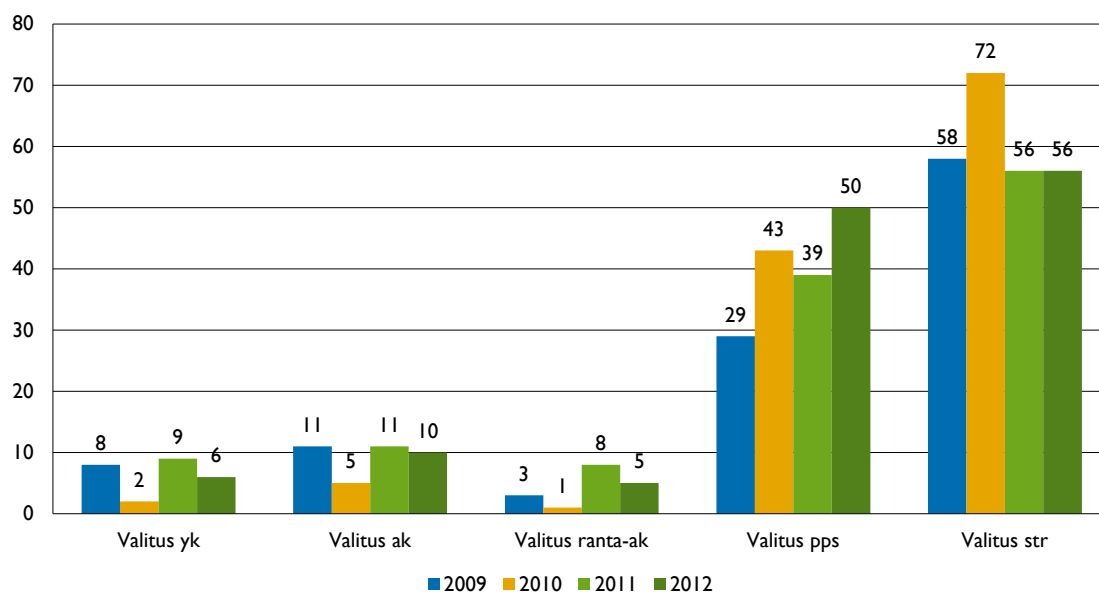
Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon jälkeen on eri yhteyksissä käyty keskustelua kaavavalitusten määristä ja valitusten vaikutuksista mm. asuntotuotantoon ja elinkeinoelämän hankkeiden toteuttamiseen. Valitusoikeutta koskeviin säännöksiin on lain voimassaoloaikana tehty eräitä tarkistuksia, joilla on eräissä asiaryhmissä otettu käyttöön jatkovalituksia koskeva valituslupajärjestelmä ja valitusoikeutta on eräiltä osin muutenkin rajattu.

ELY-keskuksella on valitusoikeus yleis- ja asemakaavojen hyväksymispäätöksistä ja eräistä lupapäätöksistä. Lisäksi ELY-keskuksella on mahdollisuus tehdä kunnalle oikaisukehoitus yleiskaavan ja asemakaavan hyväksymispäätöksestä (MRL 195 §).



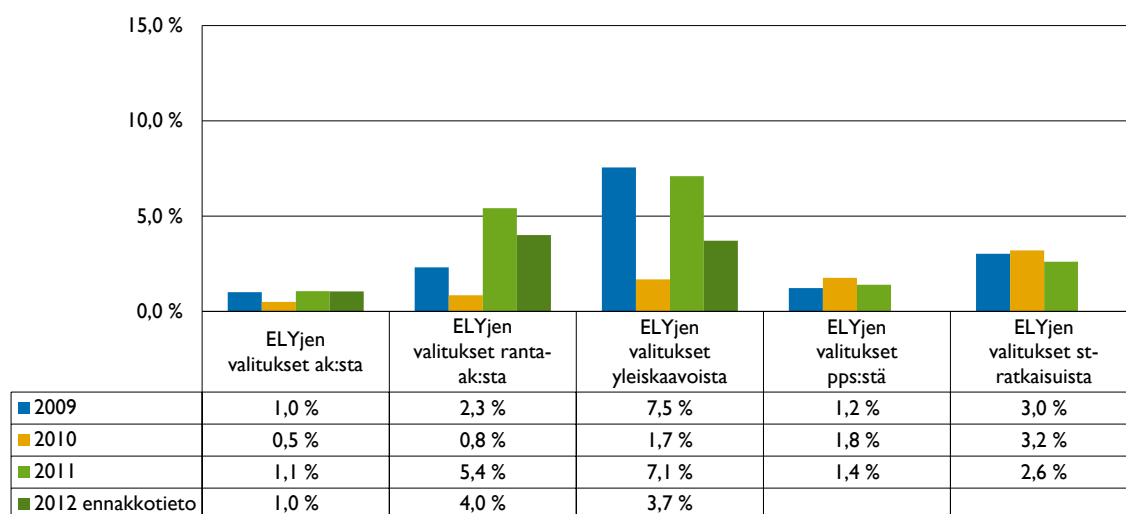
Kuva 9: AYK/ELY-keskusten oikaisukehotusten ja kaavavalitusten määrät vuosina 2009–2012.

ELY-keskukset ovat käyttäneet maltillisesti oikeuttaan puuttua kuntien päätöksiin valituksin tai oikaisukehotuksin. Kuntien hyväksymistä kaavoista on yleensä vuosittain tehty noin 30–50 valitusta tai oikaisukehotusta. Tämä on ollut noin 2–4 % kuntien hyväksymistä kaavoista. Vuonna 2011 ELY-keskukset tekivät oikaisukehotuksia ja kaavavalituksia hieman edellisiä vuosia enemmän, yhteensä 64. Vuonna 2012 ELY-keskusten oikaisukehotusten ja kaavavalitusten määrä väheni ja oli ennakkotiedon mukaan 37.



Kuva 10: AYK/ELY-keskusten valitusten määrät eräissä asiaryhmissä vuosina 2009–2012.

Asemakaavoista, jotka esimerkiksi asuntotuotannon edellytysten kannalta ovat tärkeimpiä, ELY-keskusten valitukset ovat yleensä kohdistuneet noin 1 %:iin.



Kuva 11: AYK/ELY-keskusten valitukset vuosina 2009–2012 (prosentteina kuntien päätöksistä).

Tämän selvityksen haastatteluissa pyrittiin selvittämään kokemuksia siitä, onko olemassa joitakin tyypillisiä tilanteita, jotka saattavat johtaa siihen, että kaavaprosessin aikana kunnan ja ELY-keskuksen välillä ei löydetä yhteistä näkemystä, vaan ELY-keskus tekee oikaisukehotuksen tai valittaa kunnan päätöksestä. Sellaisina seikkoina, jotka saattavat johtaa ELY-keskuksen oikaisukehotukseen tai valitukseen, tuotiin asemakaavojen osalta esiin mm. maakuntakaavan tai yleiskaavan riittämätön huomioon ottaminen, yleiskaavoituksen puutteet, rakennussuojeluasiat ja meluasiat. Rantojen käytön osalta tuotiin ristiriitoja aiheuttavina kysymyksinä mm. mitoitus ja loma-asutuksen muuttaminen pysyväksi. Lupa-asioissa tulivat mahdollisina valitustilanteina esille myös tapaukset, joissa kunnan päätös ilman asianmukaisia perusteluja poikkeaa päätöksen esittelevän viranhaltijan kannasta. Muutamat haastateltavat toivat myös esiin sen, että ratkaisematta jäävän ristiriitatilanteen taustalla saattaa olla pitempiaikainen ongelma tai erimielisyys. Haastattelujen perusteella kuntien ja ELY-keskusten edustajilla näyttää olevan varsin samansuuntainen käsitys ratkaisematta jäävään ristiriitaan johtavan tilanteen tunnusmerkeistä.

Ympäristöministeriön ELY-keskuksille laatimissa laatuohjeissa on käsitelty puuttumisoikeuden käytön harkinnan periaatteita. Ohjeissa on mm. todettu lähtökohdaksi se, että viranomaisen käyttää puuttumisoikeuttaan silloin, kun se on yleiseltä kannalta perusteltua. Oikaisukehotuksen käyttämisen edellytykseksi laissa on nimenomaan säädetty se, että on yleisen edun mukaista saattaa asia kunnassa uudelleen ratkaistavaksi.

Ministeriön ohjeissa on korostettu puuttumisoikeuden käytön harkinnassa johdonmukaisuutta ja hallinnon oikeusperiaatteiden (hallintolain 6 §) huomioon ottamista. Tärkeitä periaatteita tässä harkinnassa ovat erityisesti tasapuolisuus ja puolueettomuus. Ohjeissa on todettu, että valvontatehtävän kannalta puuttumisoikeutta ei ole perusteltua käyttää sellaisiin vähäisiin menettelyvirheisiin, joilla ei ole yleistä merkitystä eikä yleensä myöskään sellaisilla perusteilla, joiden merkitys kohdistuu vain yksittäisen maanomistajan etuun. Yksittäiseenkin henkilöön kohdistuvat vaikutukset voivat kuitenkin olla puuttumisen perusteena silloin kun niillä on merkitystä esimerkiksi terveellisuuden tai turvallisuuden kannalta tai yleisempää merkitystä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vuoksi.

ELY-keskuksissa joudutaan kunnan kaavapäätökseen puuttumista harkittaessa myös arvioimaan sitä, kumpaa puuttumiskeinoa, oikaisukehotusta tai valitusta ko. tilanteessa on syytä käyttää. MRL 195 §:n mukaan ELY-keskus voi tehdä kunnalle oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Oikaisukehotuksen tekeminen valituksen sijaan on ainakin joissakin yksittäistapauksissa aiheuttanut ristiriitoja kunnan ja ELY-keskuksen välille. Kunnassa on saatettu kokea ongelmalliseksi se, että kunnalla ei ole valitusoikeutta ELY:n tekemästä oikaisukehotuksesta. Tästä on säännös MRL 195 §:n 2 momentissa.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu oikaisukehotuksen merkitystä valitustietä nopeampana ja helpompana tapana korjata virheellinen kaavapäätös saattamalla asia uudelleen kunnan omaan harkintaan. Ympäristöministeriön laatuohjeissa on katsottu puuttumiskeinon valintaa pohdittaessa oikaisukehotuksen soveltuvan silloin, kun puuttumisen perusteena on kaavan kokonaisuuden kannalta vähäisempi asia. Ohjeissa on myös korostettu sitä, että tällaisessa tilanteessa on syytä kiinnittää huomiota oikaisukehotuksen rajaamiseen, koska kunnalla on mahdollisuus määrätä kaava tulemaan voimaan siltä osalta, johon oikaisukehotuksen ei voida katsoa kohdistuvan (MRL 201 §). Ympäristöministeriön laatuohjeissa on myös todettu oikaisukehotuksen käyttömahdollisuus silloin, kun puuttumisen perusteena ovat puutteet perusselvityksissä tai kaavan vaikutusten arvioinnissa (MRL 9 §) ja tarvitaan lisää tietoa kaavaratkaisun lainmukaisuuden arviointiin. Ministeriön ohjeissa on todettu puuttumiskeinon valinnan harkinnassa

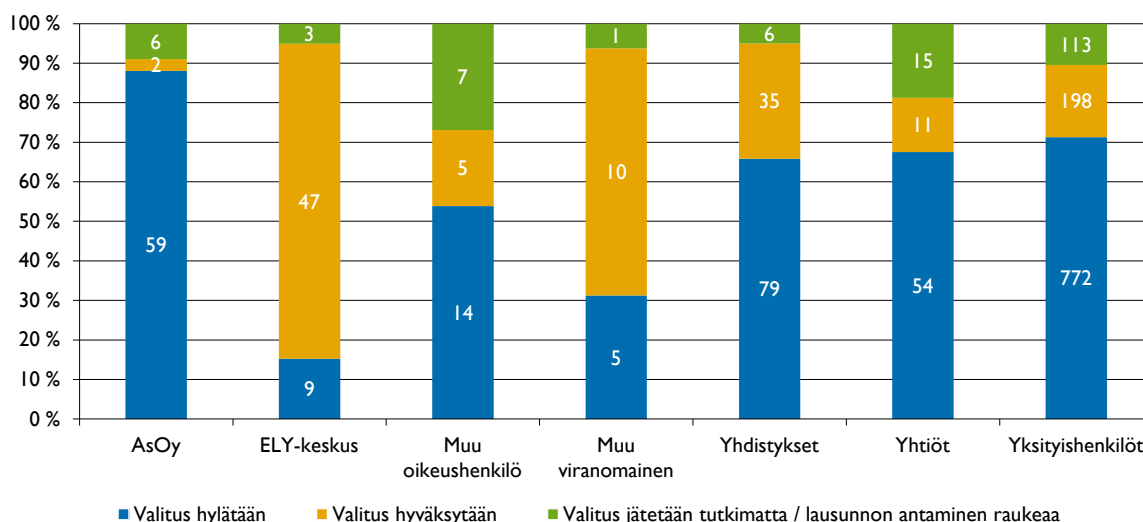
huomioon otettavaksi tekijäksi myös se, onko odotettavissa, että oikaisukehoitus johtaa toivottuun lopputulokseen. Jos kunnan aikaisempien kannanottojen perusteella tai muuten on arvioitavissa, että oikaisukehoitus ei johda päätöksen muuttamiseen, on ajan säästämisen kannalta syytä päätyä suoraan valitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyen Itä-Suomen yliopistossa on ympäristöministeriön toimeksiannosta tekeillä selvityksiä maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valitusasioista hallintolainkäytössä (Holopainen ym. 2013). Selvitykset koskevat asema- ja yleiskaavoja sekä suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamiasioita koskevia valituksia sekä valituslupa-asioita. Tätä selvitystä tehtäessä käytettävissä on ollut ennakkotietoja selvitysten tuloksista.

Kaavavalitusten osalta selvitysaineisto koostuu hallinto-oikeuksien vuosina 2007-2010 ja KHO:n vuosina 2007-2011 ratkaisemista asioista (maakuntakaavat eivät ole mukana selvityksessä). Ajallisesti selvitys kohdistui siis pääosin ympäristökeskusten aikaan ennen ELY-keskusten perustamista (jäljempänä tekstissä kuitenkin ELY-keskus).

Kaavavalitusten osalta selvityksen aineisto käsitti yhteensä 653 hallinto-oikeuksien tekemää ratkaisua. Selvityksen mukaan 75 % kaavavalituksista oli yksityishenkilöiden tekemiä. ELY-keskusten osuus kaavavalituksista oli 4,1 %. ELY-keskus valitti kuntien kaavapäätöksistä yhteensä 59 kertaa. Näistä ELY-keskus oli ainoana valittajana 29:ssä kaava-asiassa. Asemakaavojen sisällöstä ELY-keskukset valittivat yleisimmin sillä perusteella, että kaava on maakunta- tai yleiskaavan vastainen (22 %). Seuraavaksi yleisimmät ELY-keskuksen asemakaavoja koskevat valitusperusteet liittyivät rakennetun ympäristön vaalimiseen (15 %) ja terveelliseen elinympäristöön (14 %). Yleiskaavojen sisällön osalta ELY-keskusten valitusperuste liittyi useimmin maakuntakaavan huomioon ottamisen (30 %) sekä rakennetun ympäristön ja luonnonarvojen vaalimisen puutteisiin (26 %).

ELY-keskusten kuntien kaavapäätöksistä tekemistä valituksista hyväksyttiin 80 %. Muiden viranomaisten tekemistä valituksista hyväksyttiin 63 % ja kaikista kaavavalituksista vain 21 %. Parhaiten menestyivät ELY-keskusten yleiskaava- ja rantayleiskaavavalitukset, joista hyväksyttiin 95 %. ELY-keskusten tekemistä asemakaavavalituksista hyväksyttiin 72 % ja ranta-asemakaavavalituksista 50 % (ranta-asemakaavoja oli vain 2 % aineistosta). Selvityksen perusteella ELY-keskusten valituksista hyväksyttiin jonkin verran suurempi osuus kuin aikaisempien selvitysten mukaan alueellisten ympäristökeskusten valituksista. ELY-keskusten tekemät valitukset ovat menestymisen perusteella arvioituna olleet siis hyvin perusteltuja.



Kuva 12: Kaavavalitusten lopputulos valittajaryhmittäin hallinto-oikeuksissa. (Holopainen ym. 2013)

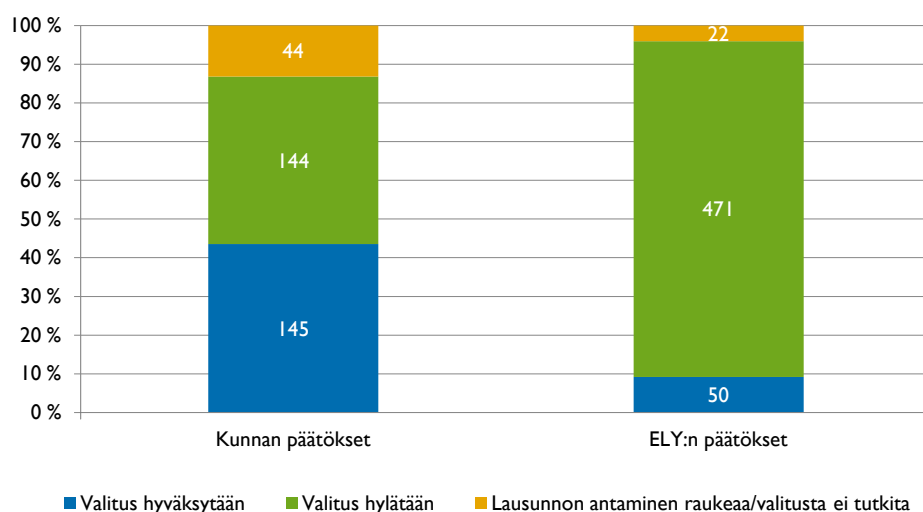
Selvitysaineistossa oli mukana 380 kaava-asiaa, joista oli valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Näissä ELY-keskus oli valittajana kuusi kertaa. Ainoana valittajana ELY-keskus oli neljä kertaa. Hallinto-oikeuksien kaavavalituksista tekemät päätökset ovat verraten hyvin pysyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä kaavavalituksista hylättiin 84 % ja hyväksyttiin 8 %. ELY-keskuksen kaava-asioissa tekemästä kuudesta jatkovalituksesta hyväksyttiin yksi (17 %). Kuntien kaava-asioissa tekemistä jatkovalituksista hyväksyttiin 29 %. Hallinto-oikeuksien päätösten pysyvyys näyttää siis olleen hieman heikompi silloin, kun hallinto-oikeus on kumonnut kunnan kaavapäätöksen.

Kuntien suunnittelutarveratkaisuja koskevista valituksista yksityishenkilöt tekivät 52 % ja ELY-keskukset 42 %. ELY-keskusten tekemien valitusten osuus oli kasvanut aikaisempaan vastaavaan selvitykseen verrattuna. Vuosina 2003–2007 alueelliset ympäristökeskukset tekivät 21 % suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuneista valituksista. ELY-keskusten valitukset kohdistuivat vuosina 2009–2011 kuitenkin vain noin 3 prosenttiin kaikista kuntien suunnittelutarveratkaisuksista.

Vuosina 2008–2010 suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin 48 %. Edellisen vastaavan selvityksen tarkasteluajanjaksona vuosina 2003–2007 valituksista hyväksyttiin 32 %. ELY-keskusten tekemistä suunnittelutarveratkaisua koskevista valituksista hyväksyttiin 93 %.

Valituksen kohteena olleista myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 72 % ja kielteisistä 6 %. Tämän perusteella arvioituna näyttää siltä, että kuntien myönteisten suunnittelutarveratkaisujen lainmukaisuus on aikaisempaan selvitykseen verrattuna heikentynyt (edellisen selvityksen tarkasteluajanjaksolla 2003–2007 valituksen kohteena olleista kunnan myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista kumottiin 63 %). Kumotuista päätöksistä 91 % kumottiin sisällöllisillä perusteilla ja 9 % menettelyvirheen perusteella. Keskeinen sisällöllinen kumoamisperuste oli se, että hanke aiheuttaa haittaa kaavoitukselle ja / tai haitallista yhdyskuntakehitystä. Kunnan koolla ei selvityksen mukaan näyttäisi olevan suurta merkitystä suunnittelutarveratkaisujen menestymiseen muutoksenhaussa.

Poikkeamispäätöksiä koskevista valituksista valtaosa (80 %) oli yksityishenkilöiden tekemiä. ELY-keskus oli valittajana 10 %:ssa. ELY-keskuksen valituksista hyväksyttiin 82 % ja hylättiin 10 %. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 15 % ja hylättiin 78 %.



Kuva 13: Kunnan ja AYK/ELY:n poikkeamispäätöksistä tehtyjen valitusten menestyminen hallinto-oikeuksissa (Holopainen ym. 2013)

ELY-keskuksen tekemiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hylättiin 87 % ja hyväksyttiin 9 %. Kuntien päätöksiin kohdistuneista valituksista hallinto-oikeudessa hylättiin 43 % ja hyväksyttiin 44 %. Kuntien myönteisiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin 65 %. Kuntien poikkeamispäätösten pysyvyys näyttää olevan pienissä kunnissa heikompi kuin suuremmissa.

Poikkeamisasioissa hallinto-oikeuden päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyistä jatkovalituksista 82 % oli yksityishenkilöiden tekemiä. ELY-keskus oli valittajana 3 %:ssa. Yksityishenkilöiden valituksista hyväksyttiin 7 % ja ELY-keskusten valituksista 62 % (5 kpl).

Kuntien myönteisten poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen suuri kumoamisprosentti valitustilanteissa viittaa siihen, että myönteisiä päätöksiä tehdään kunnissa varsin usein silloinkin, kun lainmukaiset edellytykset siihen puuttuvat. Samaan viittaa AKSU II -tutkimuksen tulos, jonka mukaan lähes kaksi kolmesta kyselyyn vastanneesta katsoi, että suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä käytetään liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi tarpeen. ELY-keskusten vastaajista tätä mieltä oli 80 %.

Kuntien poikkeamispäätösten ja suunnittelutarveratkaisujen oikeudellisessa laadussa on päätösten pysyvyyden kannalta arvioituna edelleen runsaasti parantamisen varaa. Tähän on kiinnitettävä huomiota arvioitaessa ELY-keskusten valvonnan merkitystä ja harkittaessa poikkeamisasioiden toimivallan mahdollista siirtämistä kunnille.

Itä-Suomen yliopiston selvityksen aineistoon sisältyi vain neljä ELY-keskuksen tekemää valituslupahakemusta. Kaikki valituslupahakemukset oli tehnyt Uudenmaan ELY-keskus. Valituslupahakemukset koskivat kahta asemakaavaa, suunnittelutarveratkaisua ja rakennuslupaa. ELY-keskukselle ei myönnetty valituslupaa yhdessäkään näistä tapauksista.

ELY-keskusten valitukset ovat menestyneet hallinto-oikeuksissa hyvin. Valitukset ovat siis hyvin kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua. Myös ELY-keskusten poikkeamispäätökset ovat hyvin pysyneet hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuksien päätökset näyttävät varsin hyvin pysyneen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupia KHO on myöntänyt varsin vähän. ELY-keskusten onkin syytä tarkkaan harkita jatkovalituksen tekemistä hallinto-oikeuden päätöksestä.

Kuntien suunnittelutarveratkaisusta ja poikkeamispäätöksistä tehdyistä valituksista on edelleen hyväksytty varsin suuri osa, yli 40 %. Kuntien kielteiset päätökset ovat hallinto-oikeuksissa pysyneet varsin hyvin. Myönteisten päätösten pysyvyys on ollut heikompi, kun 72 % myönteisiin suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuneista valituksista ja 65 % kuntien myönteisiin poikkeamispäätöksiin kohdistuneista valituksista hyväksyttiin. Kuntien suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten oikeudellisessa laadussa on siis päätösten pysyvyyden kannalta arvioituna edelleen runsaasti parantamisen varaa. Tämä koskee erityisesti myönteisiä päätöksiä.

5.1.4

Ohjauksen ja valvonnan painotukset

ELY-keskusten toiminta on pääosin painottunut lain tavoitteiden mukaisesti kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen edistämiseen ja ohjaamiseen. Kuntien päätösten valvontaan liittyvää valitusoikeutta ELY-keskukset ovat käyttäneet maltillisesti, samaan tapaan kuin aikanaan alueelliset ympäristökeskuksetkin.

Kunnissa ja myös ELY-keskuksissa koetaan kuitenkin ohjauksen ja valvonnan suuntautuvan jossakin määrin liikaa yksityiskohtiin, kuten asemakaavoitukseen ja yksittäisiin lupapäätöksiin. ELY-keskusten kaavaohjauksen asiantuntijat näyttävät yleisemminkin kokevan kaavajärjestelmän toiminnan painottuvan liaksi yksityiskohtaiselle tasolle. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvässä AKSU II tutkimuksessa 40 % kyselyyn vastanneista valtion ympäristöhallinnon edustajista katsoi, että maakuntakaava ei ohjaa riittävästi maakunnallisten ja seudullisten kysymysten ratkaisuja. Ympäristöhallinnon edustajat katsoivat myös muita vastaajaryhmiä yleisemmin, että asemakaavassa ratkaistaan asioita, jotka tulisi ratkaista yleiskaavassa.

Eräissä selvityksissä on tullut esille se, että ELY-keskusten kaavaohjauksen koetaan liiksi painottuvan luontoasioihin. Esimerkiksi kulttuuriympäristön, yhdyskuntarakenteen ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten nähdään jääneen vähemmälle huomiolle.

ELY-keskusten kaavaohjauksen vaikuttavuuden kannalta ohjausta tulee suunnata nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen turvaamiseen. Erityisesti yleiskaavoituksen kehittämistä tulee painottaa.

Neuvottelu- ja lausuntomenettelyjen keventäminen

ELY-keskusten edistämis-, ohjaus- ja valvontatehtävien suuntaamiseksi nykyistä paremmin merkitykseltään kaikkein tärkeimpiin kaava-asioihin on harkittava neuvottelu- ja lausuntomenettelyjen keventämistä joiltakin osin. Tällöin on tärkeää turvata riittävät resurssit erityisesti yleiskaavoituksen ja tärkeimpien asemakaavojen ohjaukseen ja asiantuntija-avun antamiseen pienille kunnille, joiden oma asiantuntemus on vähäistä. Neuvottelujen ja lausuntojen tarpeetonta päällekkäisyyttä on vältettävä.

Yhtenä mahdollisuutena neuvottelu- ja lausuntomenettelyjen keventämiseen on säännösten tarkistaminen niin, että neuvottelumenettelyä kevennettäisiin erityisesti sellaisten kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt.

Ennen maankäyttö- ja rakennuslakia voimassa olleen rakennuslain (370/1958) mukaista asemakaavojen alistamisvelvollisuutta kevennettiin 1970–1990 -luvuilla poistamalla vähäisten asemakaavan muutosten alistamisvelvollisuus kunnilta, joiden kaavoitustoimi oli riittävän kehittynyt (RakL 137 a §). Tuolloin voimassa olleen rakennusasetuksen (266/1959) mukaan kunnan kaavoitustointa voitiin pitää riittävän kehittyneenä, jos kunnassa on kaavoitusta ja kiinteistönmuodostusta koskevien asioiden hoitoon tarpeellinen henkilökunta ja kunnan hallintojärjestelmä kaavoitustoimen osalta on muutoinkin tehokkaasti järjestetty sekä kaavoitus asianmukaisesti hoidettu (RakA 146 a §). Ympäristöministeriön päätöksellä määriteltiin kunnat, joita alistamisvelvollisuuden poistaminen koski. Näitä kuntia oli vuonna 1991 annettun ministeriön päätöksen mukaan yhteensä 146.

Viranomaisneuvottelujen tarve on muita kuntia vähäisempi sellaisten kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt. Neuvottelujärjestelmää voitaisiin keventää niin, että viranomaisneuvottelua ei olisi lähtökohtaisesti tarpeen järjestää silloin kun kunta, jonka kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt, laatii asemakaavaa alueelle, jolla oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa riittävästi asemakaavoitusta. Kunta tai ELY-keskus voisi kuitenkin yksittäistapauksessa pyytää neuvottelun järjestämistä. Tällöin neuvottelu olisi pidettävä. Tällainen tarve voisi aiheutua esimerkiksi siitä, että yleiskaavassa ei ole otettu kantaa joihinkin sellaisiin kysymyksiin, jotka asemakaavan laadinnassa ovat nousseet merkittäviksi. Pyyntö neuvottelun järjestämisestä olisi tehtävä viimeistään kaavaehdotuksen ollessa julkisesti nähtävänä.

Kunnan kaavoitustoimen ja muun maankäytön ohjauksen kehittyneisyyden kriteerit olisi määriteltävä laissa ja kunnat nimettävä lakiin otettavan valtuuden nojalla asetuksessa. Tämän muutoksen vaikutukset viranomaisneuvottelujen määrään riippuvat etenkin kuntarakenteen muutoksista sekä siitä, minkälaiset kriteerit kunnan kaavoitustoimen ja maankäytön ohjauksen kehittyneisyydelle määritellään. Alustavasti voidaan arvioida, että tällä hetkellä noin puolet kunnista voisi olla kaavoitustoimen ja muun maankäytön ohjauksen kannalta riittävän kehittyneitä. Maankäyttö- ja rakennuslain 20 §:n mukaan kunnassa, jonka asukasluku on yli 6000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Hieman alle puolet Suomen kunnista on yli 6000 asukkaan kuntia. Asemakaavoituksen määrällinen painopiste on kuitenkin selvästi suurissa kunnissa.

Kunnan kaavoitustoimen ja muun maankäytön ohjauksen kehittyneisyys voisi olla perusteena myös harkittaessa ELY-keskuksille nyt kuuluvan poikkeamistoimivallan siirtämistä kunnille. Tätä käsitellään jäljempänä kohdassa 5.6.

Rantayleiskaavaa pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavaa laadittaessa tulee MRL 77 §:n mukaan aina järjestää viranomaisneuvottelu. Tältä osin neuvotteluvollisuutta voidaan keventää niin, että neuvottelun tarve määräytyisi samoin kuin muidenkin yleis- ja asemakaavojen osalta.

Yleiskaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto maakunnan liitolta, muulta kunnalta, jonka maankäyttöön kaava vaikuttaa, ja tarpeen mukaan ELY-keskukselta ja muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä (MRA 20 §). Säännöstä on pidettävä yleiskaavojen erilaiset ohjaustarpeet huomioon ottaen sopivan joustavana.

Asemakaavaehdotuksesta on pyydettävä ELY-keskuksen lausunto, jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta taikka maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta (MRA 28 §). Säännöksen sanamuoto ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö saattavat vaikuttaa siihen, että asemakaavaehdotuksista pyydetään runsaasti lausuntoja ELY-keskuksilta. Lausunnon pyytämisen tarve saattaa aiheutua myös esimerkiksi siitä, että on tarpeen saada ELY-keskuksen kanta esimerkiksi liikennettä, pohjavesialuetta, melua tai maa-alueen pilaantumista koskevassa kysymyksessä. Säännöksessä ei kuitenkaan nyky muodossa ole riittävästi otettu huomioon ELY-keskuksen laajaa tehtäväaluetta. Tulisikin harkita säännöksen sanamuodon tarkistamista niin, että lausuntopyyntöjen tarpeellisuus voidaan harkita nykyistä paremmin tarpeen mukaan. Lausunnon tarpeellisuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös kaavaa laadittaessa mahdollisesti pidetty viranomaisneuvottelu.

Viranomaisneuvotteluja koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että viranomaisneuvottelua ei olisi lähtökohtaisesti tarpeen järjestää silloin kun kunta, jonka kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt, laatii asemakaavaa alueelle, jolla oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa riittävästi asemakaavoitusta. Kunta tai ELY-keskus voisi kuitenkin yksittäistapauksessa pyytää neuvottelun järjestämistä.

Rantayleiskaavaa pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavaa laadittaessa neuvotteluvollisuutta voidaan keventää niin, että neuvottelun tarve määräytyisi samoin kuin muidenkin yleis- ja asemakaavojen osalta.

ELY-keskuksen lausunnon pyytämistä asemakaavaehdotuksesta koskevaa säännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi niin, että lausunnon tarpeellisuus voidaan harkita nykyistä paremmin tarpeen mukaan.

Yleiskaavoituksen edistäminen

Kunnan tulee huolehtia tarpeellisesta yleiskaavan laatimisesta ja sen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36 §). Yleiskaavoitus on MRL:n voimassaolon aikana painottunut rantayleiskaavojen ja osayleiskaavojen laatimiseen.

Suunnittelutarveratkaisuja koskevien asioiden käsittelyn ongelmat tietyllä alueella samoin kuin poikkeamista koskevien hakemusten suuri määrä ranta-alueilla viittaavat usein siihen, että yleiskaavoitus ei ole maankäytön ohjauksen tarpeisiin nähden riittävällä tasolla.

ELY-keskusten alueidenkäytön ohjauksen vaikuttavuuden parantamiseksi tulee painottaa erityisesti yleiskaavoituksen edistämistä. Tätä on tarpeen korostaa mm. ELY-keskusten tulosohjauksessa. Yleiskaavoituksen ajantasaisuus ja riittävyys on tärkeää yhdyskuntarakenteen kannalta. Riittävät ja ajantasaiset yleiskaavat myös vähentävät asemakaavoitukseen kohdistuvan viranomaisyhteistyön tarvetta, yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen käsittelyn ongelmia ja ranta-alueiden poikkeamispäätösten tarvetta.

Yleiskaavoituksen edistämiseksi on korostettava yleiskaavan joustavuutta ja tunnistettava yleiskaavan erilainen tehtävä eri tilanteissa. Erityisesti strategispainotteisen yleiskaavoituksen kehittäminen on tarpeen. Tällöin yleiskaava voi olla sisällöltään hyvinkin yleispiirteinen.

On tärkeää, että ELY-keskukset osallistuessaan kuntien yleiskaavoituksen kehittämiseen ottavat huomioon yleiskaavan erilaisen tehtävän eri tilanteissa ja sen vaikutukset mm. tarvittaviin selvityksiin ja kaavan sisältöön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 177 §:n mukaan ympäristöministeriö voi antaa kunnalle määräyksen suunnitteluvaikeuksien toteuttamiseksi, jollei kunta huolehdi tarpeellisten kaavojen laatimisesta tai pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Tätä kaavoituskehotusta on käytetty vain muutamassa, lähinnä rakennetun ympäristön suojeluun liittyvässä asemakaavatapauksessa lain voimassaolon aikana.

ELY-keskusten ydintoimintojen määrittelyn yhteydessä on esillä ollut ajatus siitä, että siirrettäessä poikkeamistoimivaltaa kunnille, ELY-keskuksilla tulisi olla toimivaltaa määrätä kunta laatimaan tai saattamaan ajan tasalle yleiskaava alueella, johon kohdistuu runsaasti suunnittelutarveratkaisuhakemuksia tai ranta-alueella poikkeamishakemuksia.

Kaavoituskehotuksen antaminen merkitsee voimakasta puuttumista kunnan kaavoitusvaltaan. Tehtävän luonteen vuoksi ja soveltamiskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi maan eri alueilla on perusteltua, että valtion viranomaisen toimivalta tältä osin säilytetään ympäristöministeriöllä.

ELY-keskusten on kuitenkin tärkeää seurata kuntien yleiskaavoituksen riittävyttä ja ajantasaisuutta ja tarvittaessa ottaa asia esille esimerkiksi kehittämiskeskustelussa tai muussa ohjauksessa. ELY-keskuksilla on myös mahdollisuus tarvittaessa tehdä ympäristöministeriölle esitys kaavoituskehotuksen antamisesta silloin, kun ELY-keskuksen arvion mukaan yleiskaavoituksen puutteellisuus MRL 177 §:n edellyttämällä tavalla vaikeuttaa alueiden käytön suunnittelun tai rakentamisen ohjauksen tavoitteiden toteuttamista. Tätä aloiteoikeutta eivät ELY-keskukset eivätkä aikaisemmin alueelliset ympäristökeskuksetkaan ole käyttäneet.

ELY-keskusten toiminnan suuntaaminen entistä voimakkaammin yleiskaavoituksen edistämiseen edellyttää eräiden tehtävien siirtämistä pois ELY-keskukselta. Näitä muutostarpeita käsitellään tarkemmin luvussa 5.6.

Maaseudun rakentamisen ohjaus

ELY-keskus vaikuttaa maaseudun rakentamiseen kuntien kaavoituksen ja lupapäätösten ohjauksella ja valvonnalla, omaan toimivaltaansa kuuluvia lähinnä ranta-alueiden poikkeamisasioita ratkaisemalla ja maaseudun maankäyttöä, ympäristön kehittämistä ja rakentamista koskevilla kehittämistoimenpiteillä. Yhteistyötä ELY-keskuksen sisällä on tarpeen kehittää alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen ja maaseutuelinkeinojen kehittämiseen liittyvien tehtävien kesken.

Kuten edellä on todettu, ELY-keskusten toiminnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeen painottaa alueidenkäytön ohjauksessa aikaisempaa enemmän kuntien strategisen suunnittelun ja yleiskaavoituksen edistämistä. Kunnan olosuhteiden ja kehittämistavoitteiden kannalta riittävä yleiskaavoitus luo edellytyksiä mm. kylien kehittämiseen, turvaa maaseudun ympäristöarvojen säilymistä ja eri toimintojen maankäytöllisten ristiriitojen ratkaisemista ja parantaa rakentamisen lupamenettelyjen sujuvuutta.

ELY-keskusten roolista maaseudun rakentamisasioissa vallitsee erilaisia käsityksiä. Päätösvalta kaavoituksessa, suunnittelutarveratkaisuissa, pääosin poikkeamispäätöksissä ja rakennusluvissa on kunnalla eikä ELY-keskuksella. ELY-keskus voi osana laillisuusvalvontatehtäväänsä valittaa kunnan päätöksestä oikeudellisilla perusteilla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ratkaisee, onko valituksen kohteena oleva päätös lainmukainen.

ELY-keskukset ovat käyttäneet valitusoikeuttaan maltillisesti. Valitukset ovat kohdistuneet vain muutamaan prosenttiin niistä päätöksistä, joista ELY-keskuksella on valitusoikeus. Esimerkiksi kuntien suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksistä ELY-keskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin 2–3 %:iin. ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä yli 70 % on myönteisiä.

Tässä selvityksessä ei ole tullut esiin merkittäviä eroja ELY-keskusten toiminnassa maaseudun rakentamista koskevien säännösten tulkinnassa. Tosin MRL 44 §:n yleiskaavoituksen käyttöä kylien rakentamisedellytysten luomisessa koskevan säännöksen soveltamisessa ELY-keskusten toiminnassa maan eri osissa näyttää olevan jonkin verran eroja. Tulkintojen keskeiset linjaukset näyttävät kuitenkin perustuvan hallituksen esityksen ja ympäristöministeriön ohjeistuksen kannanottoihin. Eräissä kunnissa koetaan jonkin verran tarpeettoman tiukaksi lakiin sisältyvä raja MRL 44 §:n käyttömahdollisuudesta vain alueella, johon ei kohdistu merkittävää rakentamispainetta.

Ympäristöministeriön ja ELY-keskusten ohjauksessa on syytä korostaa kunnan oman toiminnan merkitystä kylien rakentamisen edistämiseksi. Kyläalueen yleiskaava antaa hyvän perustan lupapäätösten ratkaisemiselle silloinkin kun alueella ei voida soveltaa MRL 44 §:n säännöstä. Kunta voi myös harkita yleiskaavan mukaisten yksittäisten suunnittelutarveratkaisujen käsittelyn nopeuttamista mm. siirtämällä ratkaisuvallan viranhaltijalle ja edistämällä suunnittelutarveasian käsittelyä rakennuslupamenettelyn yhteydessä.

Edellä luvussa 5.1.2 on jo todettu, että poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen edellytyksiä tulisi laissa selventää. Tämä yhdenmukaistaisi lupaharkintaa ja selventäisi viranomaistoiminnan perusteita luvanhakijoille.

Organisaatio, tulosohtaus ja sisäinen yhteistyö

ELY-keskukset ovat toimineet noin kolme vuotta. Aluehallintouudistuksen tavoitteena oli yhteistyön lisääminen eri hallinnonalojen välillä ja synergiaetujen löytäminen. Alueidenkäytön ja liikenteen yhteistyö on entisestään lisääntynyt ja se toimii useimmissa ELY-keskuksissa hyvin. Sen sijaan yhteydet ja synergiaedut alueidenkäytön ja elinkeinojen kehittämistehtävien välillä näyttävät olevan vielä melko vähäisiä. Yhteistyölle myös tältä osin koetaan ELY-keskuksissa olevan tarvetta ja hyviä edellytyksiä. Tätä yhteistyötä on tarpeen kehittää.

ELY-keskuksen kokonaisuuden koetaan antavan mahdollisuuden alueidenkäytön ohjauksen vaikuttavuuden lisäämiselle. Alueidenkäytön kannalta keskeiset tavoitteet ovat varsin hyvin esillä ELY-keskusten strategisissa painopisteissä. Alueidenkäytön ohjauksen ja muiden ympäristötehtävien nähdään myös olevan tärkeä yhdistävä tekijä ELY-keskuksen kolmen vastuualueen välillä.

ELY-keskuksissa on varsin vähän koettu ristiriitoja alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävien ja ELY-keskusten muiden, esimerkiksi liikenne- ja elinkeinotehtävien välillä. Samoin kokemuksia alueidenkäytön ohjaustehtävän jäamisestä toissijaiseen asemaan esimerkiksi elinkeinojen kehittämisen rinnalla on tullut vain vähän esille. On kuitenkin tiedostettu se, että ELY-keskuksen eri vastuualueiden intressit voivat olla keskenään ristiriitaisia.

Sisäistä yhteistyötä eri vastuualueiden kesken on kehitetty mm. kehittämiskeskusteluihin ja viranomaisneuvotteluihin osallistumisessa sekä lausuntojen valmistelussa. Alueidenkäytön ohjauksen tehtävissä toimivat ovat jonkin verran kokeneet voineensa vaikuttaa siihen, että muiden vastuualueiden tehtävissä otetaan aikaisempaa paremmin huomioon vaikutuksia maankäyttöön. Myös joitakin uusia rahoitusmahdollisuuksia on voitu käyttää mm. maaseutualueiden kaavoituksen ja kulttuuriympäristön kehittämishankkeissa sekä kiviainesten käytön ja ympäristönäkökohtien yhteensovittamisen suunnittelussa. Tältä osin yhteistyötä on tarpeen kehittää.

ELY-keskusten tulosohtaus jakaantuu usean eri viranomaisen kesken. Ympäristövastuualueen osalta keskeiset ohjaavat tahot ovat työ- ja elinkeinoministeriö, ympäristöministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Ongelmalliseksi ELY-keskuksissa on koettu varsinkin resurssiohjauksen ja substanssiohjauksen kuuluminen eri ministeriöille.

Jossakin määrin ongelmalliseksi ja asiakkaiden kannalta epäselväksi on myös koettu se, että liikenneasioissa ELY-keskusten toimialue eräiltä osin poikkeaa ympäristötehtävien toimialueista. Merkittävää haittaa tästä ei kuitenkaan katsota aiheutuneen.

ELY-keskusten alkuvaiheissa toimintaa ovat hankaloittaneet mm. tieto- ja kirjaamisjärjestelmien erilaisuus, ohjaavien ministeriöiden erilaiset toimintatavat ja keskusten sisäiset hallinto- ja kehittämisasiat, jotka ovat vieneet runsaasti aikaa substanssiasioilta.

Aluehallinnon rakenteen ja tulosohtauksen kehittämistä ympäristötehtävissä on äskettäin selvitetty useissakin edellä luvussa 4 mainituissa selvityksissä, erityisesti vuoden 2012 lopulla valmistuneessa Riitta Rainion selvityksessä. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ei ole ollut tarpeellista enää yksityiskohtaisesti selvittää näitä kysymyksiä.

Riitta Rainion selvityksen vaihtoehdot hallinnon rakenteen kehittämiseksi ovat myös alueidenkäytön ohjauksen tehtävien näkökulmasta perusteltuja. Erityisen tarpeellista on ministeriöiden ohjauksen uudistaminen niin, että resurssi- ja substanssiohtaus kuuluvat samalle taholle. Toiminnan yhtenäisyys maan eri osissa ja erityisasiantuntemuksen käyttö joustavasti eri alueilla saattaisivat olla parhaiten toteutettavissa Rainion esittämässä vaihtoehdossa, joka tarkoittaisi valtakunnallisen viraston perustamista hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä.

Ministeriöiden ohjausta ELY-keskuksiin on tarpeen uudistaa niin, että resurssi- ja substanssiohjaus kuuluvat samalle taholle.

Hallitusohjelman mukaan valtion aluehallintoa kehitetään nykyrakenteen ja määrän pohjalta. Voimavarojen käytön ja monipuolisen asiantuntemuksen varmistamisen kannalta on pidemmällä aikavälillä tarpeen harkita ympäristötehtävien keskittämistä ELY-keskuksissa harvempiin yksiköihin nykyisen 13 keskuksen sijaan. Myös vireillä oleva kuntarakennemuutos saattaa vaikuttaa ELY-keskusten aluejaon ja lukumäärän arviointiin.

5.3

Resurssit ja asiantuntemus

ELY-keskuksissa käytettiin työajan seurannan mukaan vuonna 2012 yhteensä noin 100 henkilötyövuotta alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen sekä kulttuuriympäristön tehtäviin. Yleiskaavoituksen ohjaukseen käytettiin 14,2 htv, asemakaavoituksen ohjaukseen 18,2 htv ja poikkeamisasioihin noin 11,6 htv. Kehittämiskeskusteluihin käytettiin 3,7 htv ja rakentamisen ohjaukseen 3,2 htv.

Vuosina 2010–2015 ELY-keskusten ympäristövastuualueen henkilötyövuosikehitys vähenee kaikkiaan noin 160 htv eli 18 %. Vuosina 2012–2015 vastuualueen henkilöstö vähenee laskennallisen henkilöstösuunnitelman mukaan noin 90 htv eli 11 %. Vähentäminen kohdistuu eri tehtäviin jossakin määrin sattumanvaraisesti riippuen siitä, mistä tehtävistä henkilöstöä siirtyy eläkkeelle tai muun työnantajan palvelukseen. Jollei pois lähtevien tilalle voida palkata uutta henkilöstöä, osaaminen saattaa tietyissä tehtävissä kokonaan kadota. ELY-keskusten ympäristövastuualueiden voimavaratilanne onkin erittäin huolestuttava. Henkilöresurssit olivat jo vuoden 2010 lähtötilanteessa tehtäviin nähden niukat.

Eri selvityksissä ja myös tämän selvityksen haastatteluissa on tullut esille myös ELY-keskusten sidosryhmien kokemuksia siitä, että ELY-keskusten resurssipula näkyy selvästi. Henkilöitä on vaikeampi tavoittaa tai jopa arastellaan ottaa heihin yhteyttä ja heillä on vähemmän aikaa yhteydenottoihin ja mahdollisuuksia paneutua asioihin.

ELY-keskusten vahvuudeksi on koettu asiantuntemuksen monipuolisuus. Siihen kuuluu alueidenkäytön, rakentamisen ja eri ympäristökysymysten asiantuntemuksen lisäksi nyt myös aluekehityksen, liikenteen ja elinkeinoelämän asiantuntemusta. Toisaalta kunnissa on koettu, että ELY-keskuksissa alueidenkäytön ohjaukseen osallistuvan henkilöstön asiantuntemus ei aina vastaa tehtävän vaatimuksia. Myös ELY-keskusten välillä nähdään olevan eroja asiantuntemuksessa. Myöskään resurssien määrällinen jakaantuminen ELY-keskusten kesken ei kaikilta osin vastaa tehtävien määrää ja vaativuutta.

Resurssien väheneminen on vaikuttanut siihen, että ELY-keskuksissa on entistä vaikeampaa koota yhteen esimerkiksi viranomaisneuvotteluun valmistautumisessa ja lausuntojen valmistelussa kaavoituksen asiantuntemuksen lisäksi tarvittavaa muiden alojen, kuten liikenteen, vesiasioiden, luonnonsuojelun ja melukysymysten asiantuntemusta.

Asiantuntemuksen kannalta on välttämätöntä huolehtia palkkauksen ja muiden työolojen kilpailukykyisyydestä ELY-keskuksessa. Alueidenkäytön ohjauksessa erityisesti kunnan tehtävistä tai konsulttitehtävistä saatu kaavoituskokemus on tärkeä. ELY-keskusten henkilöstön asiantuntemusta voidaan lisätä mm. kehittämällä henkilövaihtoja ELY-keskusten ja kuntien välillä. Henkilövaihtoja tulisi kehittää myös mm. maakunnan liittojen ja maakuntamuseoiden kanssa.

ELY-keskusten tehtävä alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa on koko alueen, kuntien ja asukkaiden kannalta tärkeä. Sen uskottava hoitaminen vaatii määrällisesti riittävät resurssit sekä riittävää kokemusta ja asiantuntemusta.

ELY-keskukset voivat lain mukaan hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden ELY-keskuksen alueella, jos toimialueen laajentamisella voidaan tehostaa keskusten toimintaa ja voimavarojen käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta ja turvata erityisasiantuntemuksen saatavuutta. Useilla ELY-keskuksilla onkin valtakunnallisia koordinoituntehtäviä ja tehtäviä, joita hoidetaan omaa toimialuetta laajemmalla alueella. Toimialueen laajentamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Ympäristötehtävien keskittämisestä ja erikoistumisesta on asetuksella määrätty mm. eräiden ympäristönhoito-, vesihuolto-, vesistö- ja jätehuoltotöiden toteuttamiseen liittyvien tehtävien, metsäteollisuuden ja siihen liittyvän kemian teollisuuden asiantuntijatehtävien ja ympäristökasvatuksen yhteensovittamis- ja asiantuntijatehtävien osalta. Muista keskitetysti hoidettavista tehtävistä on sovittu tulosneuvotteluissa, ympäristöministeriön päätöksellä tai ELY-keskusten välisillä sopimuksilla.

Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä erikoistumista ELY-keskusten kesken on toteutettu vain vähän. Vuotta 2012 koskevassa tulossopimuksessa on alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen liittyvien tehtävien osalta sovittu Uudenmaan ELY-keskuksen erikoistumisesta meluntorjunnan asiantuntija- ja kehittämis-tehtävissä. Myös eräiden kulttuuriympäristöön liittyvien kehittämistehtävien osalta on kehitelty erikoistumista, mutta siinä ei toistaiseksi ole juuri edetty. Rakentamisen ohjaukseen liittyvissä tehtävissä Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen ELY-keskukset ovat keskenään sopineet yhteistoiminnasta mm. koulutustilaisuuksien järjestämisessä.

Eri ELY-keskusten erityisasiantuntemusta tulisi voida käyttää joustavasti muiden keskusten alueella ainakin tilapäisiin tarpeisiin. Esimerkiksi tuulivoimahankkeisiin liittyvää erityisasiantuntemusta on sellaisissa ELY-keskuksissa, joiden alueella näitä hankkeita on ollut paljon. Tätä asiantuntemusta tulisi voida käyttää sellaisen keskuk-sen alueella, jossa tätä asiantuntemusta ei tarvittavalla hetkellä ole.

Resurssien käytön tehostamisen ja asiantuntemuksen vahvistamisen kannalta on tarpeen harkita erikoistumista ja yhteistyön tiivistämistä myös alueidenkäytön ja raken-tamisen ohjauksen tehtävissä. Tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi eräissä kulttuuriympäristöön liittyvissä päätös-, avustus- ja kehittämistehtävissä. Näitä käsitellään tarkemmin luvussa 5.6.

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti keväällä 2012 selvitystyön ELY-keskusten oi-keudellisten tehtävien järjestämisestä. Joulukuussa 2012 valmistuneessa selvityksessä ehdotetaan, että ELY-keskuksissa kaikkien vastuualueiden oikeudellisia tehtäviä kootaan yhteisen suunnittelun ja koordinoinnin alle. Selvityksessä on todettu, että ELY-keskusten Y-vastuualueen oikeudellisista tehtävistä alueidenkäyttöön ja kaavoitukseen liittyvät oikeudelliset asiat lienevät tiukimmin sidottuja yksikön substans-sitehtäviin. Työryhmän ehdotukseen sisältyvässä yhteenvedossa todetaan, että alu-eidenkäytön ja kaavoituksen oikeudelliset tehtävät on tarkoituksenmukaista hoitaa Y-vastuualueella.

Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen ja valvonnan oikeudelliset tehtävät edellyttävätkin jatkuvaa kiinteää yhteistyötä muun kuin oikeudellisen koulutuksen saaneiden asiantuntijoiden kanssa. Maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö sisältää runsaasti joustavia oikeusnormeja, joita sovelletaan ohjaus-, päätöksenteko- ja muutok-senhakutilanteissa. Tämä edellyttää myös muun kuin oikeudellisen tiedon hankintaa

ja sen merkityksen arviointia ja tiivistä yhteistyötä muiden alojen asiantuntijoiden kanssa. Osalla ohjaustehtäviä hoitavista juristeista on myös substanssiin liittyviä esittelytehtäviä. Työyhteisössä näitä tehtäviä hoitavien juristien lähimpiä yhteistyökumppaneita eivät yleensä ole muiden vastuualueiden juristit vaan oman vastuualueen eri alojen asiantuntijat. Resurssien tehokkaan käytön, joustavan yhteistyön ja ulkoisten asiakkaiden hyvän palvelun kannalta on tärkeää, että alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä toimivat oikeustieteellisen koulutuksen saaneet henkilöt toimivat samassa yksikössä näitä tehtäviä hoitavan muun henkilöstön kanssa. Oikeudellisiin kysymyksiin liittyvää yhteistyötä ELY-keskusten eri vastuualueiden kesken on kuitenkin syytä kehittää.

Alueidenkäytön ohjauksen onnistumisen kannalta tärkeää on ELY-keskuksen omien resurssien ja asiantuntemuksen lisäksi kunnan käytettävissä oleva asiantuntemus. Selvitystyön yhteydessä on tullut esille ELY-keskusten kokemuksia siitä, että monissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa kaavoituksen taso ei viime vuosina ole parantunut, vaan on saattanut heikentyä. Tähän vaikuttavina syinä tulivat esille mm. kuntien tiukka taloustilanne, vaikeus saada kunnan palvelukseen kokeneita kaavoittajia sekä konsulttien kokemattomuus ja suuri vaihtuvuus. Haastatteluihin tuotiin esille kokemuksia siitä, että pienen kunnan kaavoitusprosessin hallinta ja kaavoituksen laatu saattaa olla käytännössä suurelta osin ELY-keskuksen ohjauksen ja neuvonnan varassa.

Pienten kuntien resurssien ja asiantuntemuksen lisäämiseksi tulisi kuntien yhteistyötä kehittää esimerkiksi aluearkkitehtijärjestelmän avulla.

5.4

Yhteistyöilmapiiri, toimintatavat ja viestintä

Kuntien ja ELY-keskusten yhteistyön ilmapiiri vaikuttaa keskeisesti siihen, minkälaisena yhteistyökumppanina kunnat ja muut sidosryhmät kokevat ELY-keskuksen ja miten yhteistyö sujuu. Kunnan ja ELY-keskuksen hyvää yhteistyötä edistävät mm. hyvä asiantuntemus ja toiminnan johdonmukaisuus, yhteistyön osapuolien roolien tiedostaminen, keskinäinen luottamus ja yhteinen sitoutuminen, riittävän aikainen informaatio ja keskustelu ennen kuin kantoja on lyöty lukkoon, kannanottojen perusteleminen hyvin, tasavertainen asenne, kummankin työn arvostus ja vastapuolen asemaan asettuminen. Myös tapa, jolla vaikeat asiat esitetään, on tärkeä yhteistyön ilmapiirin kannalta.

ELY-keskusten Kuntaliiton kyselyissä saamien arvioiden erilaisuus viittaa siihen, että kunnat kokevat yhteistyöilmapiirin, asiantuntemuksen ja toimintatapojen olevan erilaisia eri alueilla.

ELY-keskusten sidosryhmätutkimuksen tulosten mukaan sidosryhmien yleinen mielikuva ELY-keskuksista on helposti lähestyttävä, asiantunteva ja haluttava yhteistyökumppani. Kehittämistä on toiminnan joustavuudessa, tehokkuudessa ja nopeudessa sekä toimintatapojen yhtenäisyydessä. Yhteistyön kehittämiseksi ehdotettiin kyselyn vastauksissa mm. sidosryhmien parempaa tuntemista ja tarpeiden kuuntelemista, ennakkoivaa vuorovaikutusta, enemmän kumppanuusajattelua ja joustavuutta, toimintamallien yhtenäistämistä, yhteistyön toimivuuden arvioimista säännöllisesti esimerkiksi palautekyselyillä asiakkaille, tiedottamista asiakkaalle, jos käsittelyaika venyy, verkkosivujen selkeyden ja sisällön kehittämistä, henkilöstön tavoitettavuuden parantamista ja henkilöstön määrällisen ja laadullisen riittävyyden turvaamista.

AKSU II -tutkimuksen osana kansalaisjärjestöille tehdyssä kyselyssä järjestöjen edustajat toivat esille mm. sen, että maankäyttöä ohjaavien valtion viranomaisten toiminnassa avoimuus ja viestintä ovat lisääntyneet. Samalla kuitenkin koettiin, että tavoitettavuus on heikentynyt ja byrokratia lisääntynyt. Osa vastaajista katsoi myös, että toimintaperiaatteet mm. maaseudun rakentamisen ohjauksessa ovat kiristyneet. Saman tutkimuksen osana elinkeinoelämän tahoille tehdyssä kyselyssä useat vastaajat kokivat, että erityisesti ELY-keskukset mutta myös ympäristöministeriö olivat ottaneet aikaisempaa aktiivisemmän ja ohjaavamman roolin kuntien suhteen.

Tämän selvityksen yhteydessä on tullut myös esille se, että joissakin tilanteissa yksittäisen virkamiehen arvojen, asiantuntemuksen ja työtapojen koetaan liiaksi vaikuttavan ELY-keskuksen ohjauksen toimintatapoihin ja sisältöön. Näkemys esimerkiksi selvitystarpeista on voinut muuttua, jos ohjaustehtävää hoitava virkamies on vaihtunut.

Keski-Suomen ELY-keskus on Kuntaliiton kyselyissä vuosina 2010 ja 2012 saanut kunnilta muita ELY-keskuksia parempia arvioita yhteistyön toimivuudesta. Hyvät arvot näyttävät perustuvan ennen muuta ELY-keskuksen hyvään asiantuntemukseen, selkeisiin kannanottoihin ja niiden kunnille antamaan lisäarvoon esimerkiksi oikeudellisissa kysymyksissä sekä tasavertaiseen toimintatapaan. Myös kuntien tapa hoitaa asioita, asiantuntemus ja yhteistyövalmiudet eri alueilla vaihtelevat ja vaikuttavat yhteistyön sujumiseen. Esimerkiksi Keski-Suomessa myös pienten kuntien valmiudet alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaukseen saattavat olla muihin alueisiin verrattuna melko hyvällä tasolla mm. aluearkkitehtitoiminnan ansiosta.

Yhteistyökyvyn ja hyvän yhteistyöilmapiirin tärkeyttä tulee painottaa ELY-keskusten ohjauksessa, koulutuksessa ja rekrytoinneissa. Toimintatapojen kehittämisessä on syytä hyödyntää nykyistä enemmän eri alueiden parhaita käytäntöjä. Toimintatavan sisäiseen yhtenäisyyteen ELY-keskuksessa on kiinnitettävä huomiota toimintakäytäntöjen kehittämisessä ja johtamisessa.

ELY-keskukset järjestävät koulutus- ja neuvottelupäiviä erityisesti kuntien ja muiden viranomaisten edustajille. Nämä tilaisuudet ovat yleensä suosittuja ja niitä pidetään tarpeellisina. Monet ELY-keskukset kutsuvat neuvottelupäiville viranomaisten edustajien lisäksi myös kaavoja laativia konsultteja ja tilaisuudesta riippuen myös elinkeinoelämän ja eri järjestöjen edustajia. Kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän taholta on esitetty toivomuksia eri tahoille yhteisten neuvottelupäivien järjestämisestä nykyistä laajemmin. Myös ELY-keskusten ympäristökeskuksia laajempi tehtäväalue antaa uusia mahdollisuuksia koulutus- ja neuvottelupäivien kehittämiseen ja aikaisempaa useampien tahojen kutsumiseen tilaisuuksiin.

ELY-keskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa viranomais-tehtävissä esiintyy usein virheellisiä käsityksiä. Esimerkiksi ELY-keskusten puuttuminen kuntien päätöksiin valittamalla nähdään usein paljon yleisempänä kuin mitä se todellisuudessa on. ELY-keskusten viestintään onkin kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota. Vastuu viestinnän kehittämisestä on ensi sijassa ELY-keskuksilla itsellään. Kuitenkin myös ympäristöministeriön tulisi tehostaa ELY-keskusten toimintaa koskevaa viestintää.

Myös ELY-keskusten yhteistyötä viestinnässä on tarpeen kehittää. Pohjanmaan ELY-keskuksen yhteydessä toimii ELY-keskusten viestintäpalvelut -yksikkö (ELVI), jonka tehtäviin kuuluu mm. ELY-keskusten yhteisen valtakunnallisen viestinnän kehittäminen ja koordinointi. Tämä yksikkö voisi yhteistyössä ELY-keskusten kanssa kehittää yhteistä alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtäviä koskevaa viestintäaineistoa.

Toiminnan yhtenäisyys maan eri alueilla

Kuntien ja muiden sidosryhmien edustajat ovat tuoneet eri yhteyksissä esille, että ELY-keskukset maan eri alueilla toimivat eri tavalla. Myös eri ELY-keskusten Kuntaliiton kyselyissä kunnilta saamat erilaiset arviot viittaavat siihen, että toiminta eri alueilla koetaan erilaiseksi.

Selvitystyön haastatteluissa ja kuulemisissa on tullut esiin se, että ELY-keskusten kannanottojen erityisesti selvitystarpeista katsotaan olevan erilaisia. Tämän nähdään korostuvan varsinkin uuden tyyppisissä hankkeissa, joissa selvityskäytännöt eivät vielä ole vakiintuneita. Esimerkkeinä on mainittu mm. tuulivoimahankkeet ja suuret kaupan hankkeet. Myös ohjausvälineiden käytössä, mm. eri kaavatasojen tehtäväjaon tai kaavan ja suunnittelutarveratkaisujen välisen tehtäväjaon tulkinnoissa on koettu eroja eri ELY-keskusten välillä.

Poikkeamisasioiden käsittelyajoissa on varsin suuria eroja eri ELY-keskusten välillä. Vuonna 2012 ennakkotietojen mukaan viidessä ELY-keskuksessa yli 90 % poikkeamispäätöksistä ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa. Kolmessa ELY-keskuksessa alle 6 kuukaudessa ratkaistujen osuus oli 60 % tai pienempi.

Poikkeamispäätösten jakautumista myönteisiin ja kielteisiin päätöksiin ja siinä olevia eroja eri ELY-keskusten välillä on käsitelty edellä luvussa 5.1.2.

Toiminnan yhtenäisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, että olosuhteet ja ohjaustilanteet ovat erilaisia eri alueilla. Maankäyttö- ja rakennuslaissa esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksia, kaavoitukseen liittyviä selvitystarpeita ja kaavoitusmenettelyä koskevat säännökset sisältävät runsaasti joustavia oikeusnormeja. Tällöin lain soveltamiseen niin kunnissa, aluehallinnossa kuin hallinto-oikeuksissakin sisältyy mahdollisuus erilaisiin tulkintoihin. Tavoitteena kuitenkin tulee olla kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta riittävä yhdenmukaisuus.

ELY-keskusten toiminnassa maan eri osissa on eroavuuksia, mutta merkittäviä eroja ei ole kuitenkaan tullut esiin lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä. Toiminnan erilaisuus näyttää enemmän liittyvän toimintatavan, asioiden esittämistavan, yhteistyöilmapiirin ja asiantuntemuksen eroihin kuin erilaiseen lain soveltamiseen substanssiasioissa.

Ohjaavan virkamiehen vähäinen kokemus saattaa aiheuttaa ohjaustilanteessa epävarmuutta ja varovaisuutta, joka voi johtaa tarpeettoman tiukkoihin kannanottoihin esimerkiksi selvitystarpeista. Riittävät resurssit ja asiantuntemus, hyvä ennakkovalmistautuminen ja yksittäisiin tilanteisiin tukea antava hallinnon johdonmukainen linja ovat tärkeitä vaativissa ohjaustilanteissa.

Ympäristöministeriöltä odotetaan riittävää ja oikea-aikaista ohjausta. Ympäristöministeriön ohjausta arvostetaan kunnissa, ELY-keskuksissa ja muiden sidosryhmien keskuudessa, mutta siinä katsotaan myös olevan kehittämistarpeita. Varsinkin lainsäädännön uudistuessa tai uusien tulkintakysymysten tullessa esiin on saatettu kokea, että ohjeistusta on jouduttu odottamaan liian kauan.

Ympäristöministeriön yhteistyössä aluehallinnon kanssa laatimat MRL:n mukaisia ELY:n viranomaistehtäviä koskevat laatuohjeet on koettu hyödyllisiksi. Ne ovat osaltaan parantaneet ELY:n toiminnan yhtenäisyyttä maan eri osissa. Nämä ohjeet sisältävät runsaasti myös sellaista tietoa ELY:n toimintatavoista, joka olisi hyödyllistä kunnille, lisäksi kuntien toimintatapojen yhtenäisyyttä ja auttaisi parantamaan kuntien ja ELY-keskusten välistä yhteistyötä.

Ympäristöministeriön tulisi yhdessä ELY-keskusten ja Kuntaliiton kanssa laatia laatuohjeiden pohjalta kuntien käyttöön tarkoitettu aineisto, joka auttaa kuntia ja ELY-keskuksia löytämään yhteisiä linjauksia.

5.6

Työnjako eri viranomaisten kesken

ELY-keskusten toiminnan suuntaaminen entistä voimakkaammin kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämiseen, erityisesti yleiskaavoituksen kehittämiseen, edellyttää resurssitilanteen huomioon ottaen eräiden tehtävien siirtämistä pois ELY:ltä. Työnjakoa eri viranomaisten välillä sekä yhteistyötä ja erikoistumista ELY-keskusten kesken on tarpeen arvioida muutenkin toiminnan tehostamisen kannalta.

Työmäärältään merkittävä tehtäväkokonaisuus, jossa toimivallan siirtämistä kunnille voidaan harkita, on poikkeamisasioiden käsittely. Toinen melko runsaasti voimavaroja vaativa tehtäväkokonaisuus on rakennusperinnön hoitoavustusten käsittely, maksatus ja valvonta.

Toimivallan jako poikkeamispäätöksissä

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan poikkeamistoimivalta kuului jo alun perin pääosin kunnille. Valtion viranomaisille poikkeamistoimivalta kuului lähinnä ranta-alueilla ja eräissä muissa laissa erikseen määritellyissä tapauksissa. Edellä kohdassa 5.1.2 on tarkemmin käsitelty ELY-keskusten tehtäviä ja toimintaa poikkeamisviranomaisena.

Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana on eri yhteyksissä esitetty toimivallan siirtämistä poikkeamisasioissa kokonaan kunnille. Tämä oli esillä mm. valtion tuottavuusohjelman yhteydessä.

Poikkeamistoimivallan siirtämistä kokonaan tai nykyistä suuremmalta osin kunnille puoltaa mm. toimivallan selkeyttäminen nykyisestä. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon alkuvuosina esiintyneistä toimivallan jaon epäselvyyksistä on suureksi osaksi jo päästy eroon, nykyisenkin toimivaltajaon koetaan jonkin verran aiheuttavan epäselvyyksiä ja ristiriitoja kuntien ja ELY-keskusten välillä. Myös luvanhakijan kannalta viranomaisten toimivallan tulisi olla selkeä. Toisaalta on otettava huomioon, että kuntien poikkeamispäätösten laadussa näyttää edelleen olevan oikeudelliselta kannalta ongelmia. Kuten luvussa 5.1.3 on todettu, varsin suuri osa (44 %) niistä kuntien poikkeamispäätöksistä, joista valitettiin hallinto-oikeuteen, kumottiin hallinto-oikeudessa. Poikkeamistoimivallan siirtämisen ranta-alueilla nykyistä suuremmalta osin kunnille on myös pelätty johtavan siihen, että kuntien kiinnostus yleiskaavojen laatimiseen ranta-alueille heikkenee.

Toimivallan siirtämistä poikkeamisasioissa nykyistä suuremmassa määrin kunnille voidaan pitää perusteltuna osana pyrkimystä parantaa ELY-keskusten ohjauksen ja valvonnan vaikuttavuutta ja suunnata toimintaa nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen.

ELY-keskuksille nyt kuuluva poikkeamistoimivalta ehdotetaan siirrettäväksi kunnalle sellaisten kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt. Kuntien kaavoitustoimen ja muun maankäytön ohjauksen kehittyneisyyden määrittely tapahtuisi edellä kohdassa 5.1.4 ehdotetulla tavalla.

Toimivallan siirtämisestä päätettäessä on voitava varmistua siitä, että näin vapautuvat voimavarat voidaan ELY-keskuksissa suunnata muihin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtäviin. Asian jatkovalmistelun yhteydessä on vielä syytä arvioida vuonna 2011 toteutetusta kuntien poikkeamistoimivallan lisäämisestä saatuja kokemuksia.

Poikkeamisasioiden käsittelyyn käytettiin ELY-keskuksissa vuonna 2012 11,6 htv. Jos toimivaltaa poikkeamisasioiden siirretään kunnille, ELY-keskukset joutuvat käyttämään osan poikkeamisasioiden käsittelyyn nykyisin käytettävistä voimavaroista kuntien päätösten valvontaan. Voidaan arvioida, että jos poikkeamisasioiden käsittely siirretäisiin kokonaan kunnan tehtäväksi, säästettäisiin ELY-keskuksissa työaikaa noin 7 htv. Edellä ehdotettu poikkeamistoimivallan siirtäminen kaavoitustoimeltaan kehittyneille kunnille merkitsisi arviolta noin 4–5 htv:n suuruista vuotuisen työajan säästöä.

Edellä kohdassa 5.1.2 on jo todettu, että poikkeamisten myöntämisen edellytyksiä tulisi laissa selkeyttää. Lisäksi ympäristöministeriön ja ELY-keskusten ohjaustoiminnassa tulee korostaa kuntien päätöksenteon kehittämistä poikkeamisasioiden mm. ympäristöarvojen ja maanomistajien tasapuolisen kohtelun huomioon ottamisen varmistamiseksi.

Poikkeamisten myöntämisen edellytysten selkeyttäminen auttaisi sujuvoittamaan käsittelyä niin kunnissa kuin ELY-keskuksissakin. Mahdollisuuksia käsittelyprosessien kehittämiseen on tarpeen muutenkin selvittää varsinkin niissä ELY-keskuksissa, joissa käsittelyajat ovat keskimääräistä pidempiä.

Maisematyölupien seuranta ja valvonta

ELY-keskuksella on valitusoikeus maisematyölupaa koskevasta kunnan viranomaisen päätöksestä (MRL 192 §). Lupapäätösten seurantaa varten kunnan tulee lähettää ELY-keskukselle tieto myönnetystä maisematyöluvasta (MRA 69 §). Maisematyölupia tulee seurattavaksi ELY-keskuksille vuosittain noin 1000 kpl.

Maisematyölupien seurantaan ja valvontaan liittyvä valtion intressi on yleensä melko vähäinen. Maisematyölupien lähettämisestä tiedoksi ELY-keskuksille voidaankin luopua.

Jos myös ELY-keskusten valitusoikeutta koskeva erityissäännös poistettaisiin laista ELY-keskusten valitusoikeus maisematyölupapäätöksestä perustuisi hallintolainkäyttölain 6 §:n säännökseen. Sen mukaan viranomaisella on valitusoikeus, jos se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Tämä vastaisi ELY-keskuksen valitusoikeutta rakennuslupapäätöksestä. Jotta ELY-keskusten valitusoikeudesta maisematyölupapäätöksistä ei syntyisi epäselvyyttä, valitusoikeutta koskeva säännös (MRL 192 §) on kuitenkin syytä säilyttää.

Rakennussuojelu- ja muinaismuistoasiat

Eräissä yhteyksissä on tuotu esiin ajatuksia rakennusperinnön suojelemisesta annettuun lakiin perustuvien rakennussuojeluasioiden ja rakennusperinnön hoitoavustusten käsittelyn uudistamisesta. Esillä ovat olleet ainakin käsittelyn siirtäminen ELY-keskuksilta museoviranomaisille tai käsittelyn keskittäminen yhteen tai muutamaaan ELY-keskukseen.

ELY-keskuksella ja Museovirastolla on rakennussuojeluasioissa osittain samankaltaisia tehtäviä. Rakennussuojeluasioita hoidetaan ELY-keskuksissa yhteistyössä Museoviraston ja maakuntamuseoiden kanssa. Yhteistyö on ainakin eräillä alueilla hyvin tiivistä ja sujuvaa.

Kulttuuriympäristön suojelua toteutetaan sekä kaavoituksen keinoin että rakennusperinnön suojelemista koskevan lain mukaisin suojelupäätöksin. Rakennussuojeluasiat liittyvätkin läheisesti ELY-keskusten muihin tehtäviin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaamisessa. Kaavoituksen tai suojelupäätösten valmistelun yhteydessä tulee usein esille esimerkiksi kysymys kaavoituksen ja erityislain välisestä työnjaosta.

Ympäristöministeriö, Museovirasto ja Suomen Kuntaliitto ovat vuonna 2009 laatineet yhteisen muistion valtakunnallisesti merkittävien rakennettujen kulttuuriympäristöjen huomioon ottamisesta kaavoituksessa ja lupamenettelyssä. Muistiossa on mm. käsitelty lausuntomenettelyjä ja muuta viranomaisyhteistyötä näiden alueiden kaavoituksessa sekä rakentamisen ja purkamisen lupamenettelyissä.

ELY-keskuksissa tehtiin vuonna 2011 yhteensä 14 rakennussuojelupäätöstä. Neljäs ELY-keskuksessa tehtiin vain yksi päätös ja enemmän kuin kaksi päätöstä tehtiin vain kahdessa ELY-keskuksessa. Näihin tehtäviin ELY-keskukset käyttivät vuonna 2012 noin 1,4 htv. ja rakennusperinnön hoitoavustuksiin 6,2 htv.

Rakennusperinnön hoitoavustuksina jaettiin vuonna 2011 yhteensä 1,35 milj. euroa ja avustuspäätöksiä tehtiin ELY-keskuksissa yhteensä 548.

ELY-keskuksissa pidetään rakennusperinnön hoitoavustuksia tärkeinä, vaikka jaettava rahamäärä on pienentynyt. Avustussummat ovatkin usein pieniä ja avustusten käsittelyyn käytetään jaettavaan rahamäärään nähden verraten paljon työaikaa. Osa ELY-keskuksista katsoo kuitenkin, että ohjaamalla pieniäkin avustuksia useisiin kohteisiin, voidaan kannustaa rakennusten omistajia hoitamaan ja korjaamaan kulttuuriympäristön kannalta arvokkaita kohteita. Avustusten suuntaaminen aikaisempaa harvempiin kohteisiin mahdollistaisi yksittäisten avustusten koon kasvattamisen ja olisi avustusten hallinnoinnin kannalta tarkoituksenmukaista. Tehtävän hoitoa voitaisiin mahdollisesti jonkin verran keventää myös keskittämällä avustusten maksatusta.

ELY-keskukselle kuuluvien rakennussuojelutehtävien siirto kokonaan Museovirastolle edellyttäisi Museoviraston alueorganisaation tai muiden resurssien vahvistamista. Esillä olleista kehittämisvaihtoehdoista lyhyellä aikavälillä mahdollinen näyttäisi olevan rakennussuojeluasioiden keskittäminen muutamaaan, esimerkiksi neljään ELY-keskukseen. Sillä voitaisiin saavuttaa vähäistä resurssien säästöä.

ELY-keskuksille kuuluu muinaismuistolain (295/1963) mukaan muinaisjäännöksen rajojen vahvistaminen eräissä tapauksissa (5 §), määräysten antaminen muinaisjäännöksen arvon turvaamiseksi (8 §) ja kajoamislupaa koskevien asioiden käsittely (11 §). Näissä tehtävissä museoviranomainen on keskeinen asiantuntija.

Kun rakennussuojeluasiat liittyvät läheisesti ELY-keskuksen muihin tehtäviin alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa, on perusteltua, että rakennussuojelutehtäviä jatkossakin hoidetaan kussakin ELY-keskuksessa. Rakennussuojelun asiantuntemuksen joustavaa käyttöä ja muuta yhteistyötä ELY-keskusten välillä on kuitenkin syytä kehittää.

Rakennussuojeluasioiden hoidon kehittämistä on tarpeen tarkastella erikseen yksityiskohtaisemmin ja laajempaan kokonaisuuteen. Tällöin on tarpeen tarkastella rakennussuojelua koskevien tehtävien hoitoa ja yhteistyötä ELY-keskusten ja museoviranomaisten välillä ja ELY-keskusten kesken. Eri alueiden tarpeiden ja jo toimivien hyvien käytäntöjen pohjalta on syytä kehittää nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ELY-keskusten, Museoviraston aluetoimipisteiden ja maakuntamuseoiden välille. Lisäksi on syytä selvittää rakennusperinnön hoitoavustusten suuntaamista nykyistä suurempina avustuksina harvempiin kohteisiin ja hoitoavustusten maksatuksen keskittämistä.

Myös ELY-keskuksille kuuluvien muinaismuistolain mukaisten tehtävien mahdollinen siirtäminen museoviranomaiselle tai niiden keskittäminen muutamalle ELY-keskukselle on samalla tarpeen selvittää.

Rakentamisen ohjaus

ELY-keskusten toiminta rakentamisen ohjauksessa liittyy läheisesti maankäytön ohjaukseen ja painottuu erityisesti kunnan rakennustoimen järjestämistä, lupamenettelyjä, lupaharkintaa ja lupakäytäntöjä koskevaan ohjaukseen. Myös tiedon jakaminen mm. uusista säännöksistä ja määräyksistä koulutustilaisuuksissa on ollut yksi keskeinen ELY-keskusten rakentamisen ohjaukseen liittyvä tehtävä. ELY-keskukset ovat eräillä alueilla myös osallistuneet kuntien rakennusvalvonnan alueellisen yhteistyön kehittämiseen. Rakentamisen ohjaukseen käytettiin ELY-keskuksissa vuonna 2012 työaika 3,2 htv.

Rakentamisen ohjauksen tehtävissä ELY-keskukset tekevät erityisesti Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen alueilla jonkin verran alueellista yhteistyötä esimerkiksi koulutusmateriaalien valmistelussa ja tilaisuuksien järjestämisessä. Toimintaa voitaisiin tehostaa lisäämällä yhteistyötä rakentamisen ohjauksessa myös niillä alueilla, joissa yhteistyötä ei vielä ole.

Sähköinen asiointi, seurantatietojen kokoaminen ja paikkatietojen käyttö

Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelman (SADe) hankkeissa kehitetään sähköistä asiointia eri hallinnonaloilla. Sen hyödyt kohdistuvat lähinnä hallinnon asiakkaisiin ja kuntiin. ELY-keskusten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävien kannalta lähivuosina saavutettavissa olevat työaikasäästöt ovat vähäisiä.

Alueidenkäytön seurannassa ja ohjauksessa on lisätty paikkatietoaineistojen käyttöä. Paikkatietoasioissa saattaa olla päällekkäisyyttä Maanmittauslaitoksen tehtävien kanssa. Työnjaon kehittämismahdollisuudet tulee selvittää.

Kaavoituksen seuranta- ja indikaattoritiedon kokoamisen keskittämistä kokonaan Suomen ympäristökeskukseen tai yhteen ELY-keskukseen ei voida pitää ympäristöhallinnon kokonaisuuden kannalta perusteltuna. Pääosa tiedoista toimitetaan kunnista ELY-keskuksiin, jotka käyttävät tietoja edistämisen, ohjaus- ja valvontatehtäviinsä. Enemmällä keskittämällä saatavissa oleva hyöty on vähäinen. Kunnat voisivat kuitenkin viedä omaa toimintaansa koskevat tiedot nykyistä laajemmin suoraan rekistereihin.

6 Yhteenveto johtopäätöksistä ja toimenpide-ehdotuksista

ELY-keskukset ovat alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissään kuntien, asukkaiden, elinkeinoelämän ja muiden osallisten tärkeitä yhteistyökumppaneita. Niiden toimintaan kohdistuu yhteiskunnassa erilaisia ja keskenään ristiriitaisia odotuksia.

Alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa ELY-keskuksilta odotetaan aktiivisuutta alueen kehittämisessä sekä asiantuntevaa, johdonmukaista ja erilaisten kuntien tarpeisiin soveltuvaa ohjausta, joka ottaa huomioon kuntien keskeisen aseman ja päätösvallan alueensa maankäytössä. ELY-keskusten odotetaan myös seuraavan ja valvovan kuntien toimintaa ja tarvittaessa puuttuvan kuntien päätöksiin esimerkiksi käyttämällä valitusoikeuttaan. Niiden odotetaan lisäksi ottavan huomioon asunto-tuotannon ja elinkeinoelämän tarpeet esimerkiksi prosessien sujuvuuden kannalta, edistävän suunnittelun vuorovaikutteisuutta ja ottavan huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja muut alueidenkäytön suunnittelun keskeiset sisällölliset haasteet, kuten hyvän elinympäristön ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen, ilmastonmuutoksen hillinnän sekä kulttuuri- ja luonnonarvojen turvaamisen.

ELY-keskusten toiminnan tärkeimpiä kehittämistarpeita alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä ovat:

- ohjauksen painottaminen nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen, sekä
- toimintatapojen kehittäminen ja toiminnan yhdenmukaisuuden parantaminen hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja tehostamalla ympäristöministeriön ohjausta.

Valtion viranomaisen tehtäviin tulee jatkossakin kuulua edistämisen ja ohjauksen lisäksi myös kuntien toiminnan valvontaa. Tämä on tarpeen mm. kansainvälisten velvoitteiden ja valtakunnallisten tavoitteiden turvaamiseksi sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Selvityksen keskeiset johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset:

1. Ohjausta tulee suunnata nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen.

Osallistumista kaupunkiseutujen alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen kehittämiseen on tarpeen vahvistaa. Toisaalta pienet maaseutukunnat tarvitsevat tuekseen ELY-keskuksen asiantuntemusta ja niiden ohjauksesta ja neuvonnasta on huolehdittava samalla kun pyritään toimimaan kuntien omien voimavarojen ja asiantunte muksen vahvistamiseksi.

Ohjauksen painotuksen uudistaminen edellyttää resurssitilanteen huomioon ottaen tehtävien keventämistä eräiltä osin. Asemakaavoituksen ohjausta ehdotetaan kevennettäväksi sellaisten kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi on riittävän kehittynyt ja poikkeamistoimivalta ehdotetaan siirrettäväksi ELY-keskuksilta näille kunnille (kohdat 2 ja 12).

2. Viranomaisneuvotteluja on erityisesti suunnattava tärkeimpiin yleis- ja asemakaavoihin. Viranomaisneuvotteluja ehdotetaan kevennettäväksi niin, että neuvottelua ei olisi yleensä tarpeen järjestää laadittaessa asemakaavaa kunnassa, jonka kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt, jos oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa riittävästi asemakaavoitusta.

Rantayleiskaavan laatimista pääasiassa loma-asutuksen järjestämiseksi ja ranta-asemakaavan laatimista koskevaa neuvotteluvelvollisuutta voidaan keventää niin, että neuvotteluvelvollisuus määräytyisi samoin kuin muidenkin yleis- ja asemakaavojen osalta.

Viranomaisneuvotteluihin valmistautumista ja valmiuksia ottaa kantaa neuvottelussa esiin tuleviin asioihin on parannettava. Tämän tarpeellisuutta korostaa se, että aikaisempaa suurempi osa viranomaisneuvotteluissa esille tulevista asioista liittyy ELY-keskuksen eri vastuualueiden tehtäviin.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tulisi nykyistä paremmin ohjata myös viranomaisyhteistyön suunnittelua. Sen pohjalta kunnan, ELY-keskuksen ja muiden viranomaisten tulisi jo kaavaprosessin alkuvaiheessa voida ottaa kantaa kaavan laadintaan liittyviin selvitystarpeisiin sekä siihen, tarvitaanko kyseisessä kaavahankkeessa viranomaisneuvotteluja, mahdollisia muita neuvotteluja tai muuta viranomaisyhteistyötä.

Viranomaisneuvottelujen järjestämisen ajankohtaa koskevaa säännöstä on syytä väljentää niin, että neuvottelut järjestetään kaavaprosessin kannalta tarkoituksenmukaisessa vaiheessa.

ELY-keskusten kaavalausuntoja ja kannanottoja on kehitettävä niin, että niissä riittävän selkeästi painotetaan kulloinkin esillä olevassa kaavassa ratkaistavia keskeisiä kysymyksiä. Laajassa ja yksityiskohtaisessa lausunnossa eivät juuri siinä kaavahankkeessa olennaiset ja ELY:n ohjaustehtävän kannalta keskeiset asiat aina erotu riittävän selvästi. Myös selvitysten ja vaikutusten arvioinnin laajuus ja sisältö on määriteltävä sen mukaan, mitkä asiat juuri siinä kaavassa on tarpeen ratkaista.

ELY-keskuksen lausunnon pyytämistä asemakaavaehdotuksesta koskevaa säännöstä tulisi tarkistaa niin, että lausunnon tarpeellisuus voidaan harkita nykyistä selkeämmin tarpeen mukaan. Lausunnon tarpeellisuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös kaavaa laadittaessa mahdollisesti pidetty viranomaisneuvottelu.

3. **Kehittämiskeskustelut on syytä säilyttää kunnan ja ELY-keskuksen vuosittaisen yhteydenpidon muotona ja kehittää niiden sisältöä kunkin kunnan tilanteen ja tarpeiden pohjalta.** Kehittämiskeskustelut toteuttavat parhaimmillaan tavoitetta keskustelun käymisestä kunnan kehityksen kannalta tärkeistä strategisista ja laaja-alaisista kysymyksistä.

4. **Maaseutualueiden rakentamisen ohjauksessa on korostettava kyläalueiden yleiskaavoituksen merkitystä.** Yleiskaava antaa hyvän perustan lupahakemusten ratkaisemiselle silloinkin kun alueella ei voida soveltaa MRL 44 §:n säännöstä. Tämän säännöksen soveltamisessa eri ELY-keskusten välillä on jonkin verran eroja. Tulkin-tojen keskeiset linjaukset näyttävät kuitenkin perustuvan hallituksen esityksen ja ympäristöministeriön ohjeistuksen kannanottoihin. **ELY-keskusten toimintaa maaseudun rakentamisen ohjauksessa on tarpeen yhtenäistää mm. ympäristöministeriön ohjauksella ja koulutuksella.**

Yhteistyötä ELY-keskuksen sisällä on tarpeen kehittää maaseudun alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen ja maaseutuelinkeinojen kehittämiseen liittyvien tehtävien kesken.

Suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamisten myöntämisen edellytyksiä tulisi laissa selkeyttää. Tämä auttaisi yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan lupaharkintaa ja selventämään viranomaistoiminnan perusteita luvanhakijoille. Erityisesti kaupunkiseuduilla asemakaavoitettujen alueiden lievealueilla suunnittelutarveratkaisujen perusteita on syytä täsmentää. Ratkaisuperiaatteiden selkeyttämiseksi tulisi selventää myös yhdyskuntarakenteen eheyttämistä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitystä ja soveltamista kaupunkiseuduilla kaava-alueiden lievealueilla ja erikseen kaupunkiseutujen ulkopuolisilla maaseutualueilla.

5. **Poikkeamispäätösten määrä ELY-keskuksissa on vähentynyt.** Tähän ovat vaikuttaneet toteutetut toimivallan siirrot kunnille ja se, että ranta-alueiden yleiskaavoituksen edettyä aikaisempaa suurempi osa rantarakentamisesta perustuu kaavaan eikä poikkeamista enää tarvita. Vielä vuonna 2009 alueellisissa ympäristökeskuksissa ratkaistiin 2382 poikkeamisasiaa. Vuonna 2011 ELY-keskuksissa ratkaistiin 1592 ja vuonna 2012 ennakkotiedon mukaan 1204 poikkeamisasiaa. Poikkeamisasioiden käsittelyajoissa on varsin suuria eroja eri ELY-keskusten välillä.

ELY-keskusten poikkeamispäätöksistä oli vuonna 2012 myönteisiä 71,1 % (ennakkotieto). Myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet eri ELY-keskuksissa eroavat varsin paljon toisistaan. Nämä erot todennäköisesti johtuvat suurelta osin eri alueiden olosuhteiden ja kaavoitustilanteen erilaisuudesta. Sen selvittäminen, missä määrin kysymys ehkä on erilaisista linjauksista, vaatisi erillisen selvityksen tekemistä.

6. **ELY-keskukset ovat käyttäneet maltillisesti oikeuttaan puuttua kuntien päätöksiin valituksin tai oikaisukehotuksin.** ELY-keskusten valitukset ovat yleensä kohdistuneet noin 2–4 %:iin kuntien hyväksymistä kaavoista. Asemakaavoista, jotka asuntotuotannon kannalta ovat tärkeimpiä, ELY-keskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin 1 %:iin. Kuntien poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisusta ELY-keskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin 2–3 %:iin.

ELY-keskusten valitukset ovat menestyneet hallinto-oikeuksissa hyvin. Valitukset ovat siis hyvin kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua. Myös ELY-keskusten poikkeamispäätökset ovat hyvin pysyneet hallinto-oikeuksissa.

7. **Alueidenkäytön ohjauksessa ja liikenneasioissa yhteistyö ELY-keskuksissa on entisestään lisääntynyt ja se toimii useimmiten hyvin.** Sen sijaan yhteydet ja synergiaedut alueidenkäytön ja elinkeinoasioiden välillä näyttävät olevan vielä melko vähäisiä ja yhteistyötä on tarpeen kehittää. ELY-keskuksen kokonaisuuden koetaan antavan mahdollisuuden alueidenkäytön ohjauksen vaikuttavuuden lisäämiselle. Alueidenkäytön kannalta keskeiset tavoitteet ovat varsin hyvin esillä ELY-keskusten strategisissa painopisteissä.

ELY-keskuksissa on varsin vähän koettu ristiriitoja alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaustehtävien ja ELY-keskusten muiden tehtävien välillä. On kuitenkin tiedostettu se, että ELY-keskuksen eri vastuualueiden intressit voivat olla keskenään ristiriitaisia.

8. **Ministeriöiden ohjausta ELY-keskuksiin on tarpeen uudistaa niin, että resurssi- ja substanssiohjaus kuuluvat samalle taholle.**

Alueellisten ympäristötehtävien organisaatiota käsitelleen selvityksen kehittämisvaihtoehdot ovat myös alueidenkäytön ohjauksen tehtävien näkökulmasta perusteltuja. Toiminnan yhtenäisyys maan eri osissa ja erityisasiantuntemuksen käyttömahdollisuus joustavasti eri ELY-keskuksissa saattaisivat olla parhaiten toteutettavissa vaihtoehdossa, joka tarkoittaisi valtakunnallisen viraston perustamista hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä.

Voimavarojen käytön ja monipuolisen asiantuntemuksen varmistamisen kannalta on tarpeen harkita pidemmällä aikavälillä ympäristötehtävien keskittämistä ELY-keskuksissa harvempiin yksiköihin nykyisen 13 keskuksen sijaan.

9. **ELY-keskusten voimavaratilanne alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä on huolestuttava.** Vuosina 2010–2015 vastuualueen henkilöstö vähenee kaikkiaan noin 160 htv eli 18 %. Henkilöresurssit olivat jo vuoden 2010 tilanteessa tehtäviin nähden niukat.

Resurssien väheneminen on johtanut siihen, että ELY-keskuksissa on entistä vaikeampaa koota yhteen esimerkiksi viranomaisneuvotteluun valmistautumisessa ja lausuntojen valmistelussa kaavoituksen asiantuntemuksen lisäksi tarvittavaa muiden alojen, kuten liikenteen, vesistö- ja pohjavesiasioiden, luonnonsuojelun ja melukysymysten asiantuntemusta.

Asiantuntemuksen kannalta on välttämätöntä huolehtia palkkauksen ja työolojen kilpailukyvyistä ELY-keskuksissa.

Resurssien käyttöä voidaan tehostaa ja asiantuntemusta vahvistaa kehittämällä yhteistyötä ja erityisasiantuntemuksen joustavaa käyttöä ELY-keskusten välillä. Esimerkiksi tuulivoimahankkeisiin liittyvää erityisasiantuntemusta on sellaisissa ELY-keskuksissa, joiden alueella näitä hankkeita on ollut paljon. Tätä asiantuntemusta tulisi voida joustavasti käyttää sellaisen keskuksen alueella, jossa tätä asiantuntemusta ei tarvittavalla hetkellä ole.

10. **ELY-keskusten toiminnassa maan eri osissa on eroavuuksia, mutta merkittäviä eroja ei ole kuitenkaan tullut esiin lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä.** Eroavuudet näyttävät suurelta osin liittyvän toimintatapojen, yhteistyöilmapiirin, asiantuntemuksen ja resurssien eroihin ja vähemmässä määrin lainsäädännön soveltamisen eroihin substanssiasioissa.

Toiminnan yhtenäisyyttä tulee parantaa ja toimintatapoja kehittää hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja suuntaamalla ympäristöministeriön ohjausta eri ELY-keskusten kehittämistarpeiden mukaan.

ELY-keskusten kannanotot selvitystarpeista näyttävät olevan jossakin määrin erilaisia eri alueilla. Myös ohjausvälineiden käytössä, mm. eri kaavatasojen tehtävien tai kaavan ja suunnittelutarveratkaisujen välisen tehtäväjaon tulkinnoissa näyttää olevan eroja ELY-keskusten välillä.

ELY-keskuksissa on runsaasti asiantuntemusta, hyviä toimintakäytäntöjä ja yhteistyö kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa toimii monilta osin hyvin. Hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä voidaan ohjauksen yleistä toimivuutta ja toiminnan yhtenäisyyttä parantaa. Toimintatavan sisäiseen yhtenäisyyteen ELY-keskuksissa on kiinnitettävä huomiota toimintakäytäntöjen kehittämisessä ja johtamisessa.

Ympäristöministeriön ohjausta arvostetaan, mutta siinä nähdään myös kehittämistarpeita. Ministeriöltä odotetaan riittävää ja oikea-aikaista ohjausta. Varsinkin lainsäädännön uudistuessa tai uusien tulkintakysymysten tullessa esiin on saatettu kokea, että ohjeistusta on jouduttu odottamaan liian kauan.

Ympäristöministeriön yhteistyössä aluehallinnon kanssa laatimat MRL:n mukaisia ELY:n viranomaistehtäviä koskevat toimintaohjeet on koettu hyödyllisiksi. Ne auttavat osaltaan parantamaan toiminnan yhtenäisyyttä maan eri osissa. **Ympäristöministeriön tulisi yhdessä ELY-keskusten ja Suomen Kuntaliiton kanssa laatia näiden ohjeiden pohjalta kuntien käyttöön aineistoa, joka auttaa kuntia ja ELY-keskuksia löytämään yhteisiä linjauksia.**

Poikkeamisasioiden käsittelyajoissa on varsin suuria eroja eri ELY-keskusten välillä. Ympäristöministeriön ohjauksessa ja ELY-keskusten johtamisessa on tähän kiinnitettävä erityistä huomiota.

- 11. Yhteistyökyvyn ja hyvän yhteistyöilmapiirin tärkeyttä tulee painottaa ELY-keskusten ohjauksessa, koulutuksessa ja rekrytoinneissa.** Yhteistyön ilmapiiri vaikuttaa keskeisesti siihen, miten yhteistyö kuntien ja muiden sidosryhmien kanssa sujuu. ELY-keskusten sidosryhmätutkimuksen tulosten mukaan kehittämistarvetta on etenkin toiminnan joustavuudessa, tehokkuudessa ja nopeudessa sekä toimintatapojen yhtenäisyydessä.

ELY-keskusten viestintään on kiinnitettävä aikaisempaa enemmän huomiota. Vastuu viestinnän kehittämisestä on ensi sijassa ELY-keskuksilla itsellään. Kuitenkin myös ympäristöministeriön tulisi tehostaa ELY-keskusten toimintaa koskevaa viestintää. Myös ELY-keskusten yhteistyötä viestinnässä on tarpeen kehittää.

- 12. Toiminnan suuntaaminen entistä voimakkaammin kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämiseen edellyttää resurssitilanteen huomioon ottaen eräiden tehtävien siirtämistä pois ELY-keskuksilta.** Tämä voi tulla kysymykseen ainakin poikkeamisasioiden käsittelyn ja maisematyölupien seurannan ja valvonnan osalta.

Poikkeamistoimivalta ehdotetaan siirrettäväksi ELY-keskukselta kunnalle niiden kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi ja muu maankäytön ohjaus on riittävän kehittynyt.

Maisematyölupien lähettämisestä tiedoksi ELY-keskuksille ehdotetaan luovuttavaksi. ELY-keskusten valitusoikeutta maisematyöluvista koskeva säännös (MRL 192 §) on kuitenkin syytä säilyttää.

13. Rakennussuojelu- ja muinaismuistoasioiden hoitoa, tehtäväjakoja ja yhteistyötä ELY-keskusten ja museoviranomaisten välillä ja ELY-keskusten kesken on tarpeen tarkastella kokonaisuutena erikseen. Kun rakennussuojeluasiat liittyvät läheisesti ELY-keskuksen muihin tehtäviin maankäytön ja rakentamisen ohjauksessa, on kuitenkin perusteltua, että rakennussuojelun tehtäviä jatkossakin hoidetaan kussakin ELY-keskuksessa. Rakennussuojelun erityisasiantuntemuksen joustavaa käyttöä ELY-keskusten välillä on kuitenkin syytä kehittää.

Samoin on tarpeen kehittää jo toimivien hyvien käytäntöjen pohjalta nykyistä tiiviimpää yhteistyötä ELY-keskusten, Museoviraston aluetoimipisteiden ja maakuntamuseoiden välillä. Myös rakennusperinnön hoitoavustusten suuntaamista nykyistä suurempina avustuksina harvempiin kohteisiin on syytä harkita.

14. Rakentamisen ohjauksessa tulee kehittää yhteistyötä ELY-keskusten kesken. Rakentamisen ohjaus painottuu erityisesti kunnan rakennustoimen järjestämistä, lupamenettelyjä, lupaharkintaa ja lupakäytäntöjä koskevaan ohjaukseen. Myös tiedon jakaminen mm. uusista säännöksistä neuvottelu- ja koulutustilaisuuksissa on ollut yksi keskeinen ELY-keskusten rakentamisen ohjaukseen liittyvä tehtävä. Rakentamisen ohjauksen tehtävissä ELY-keskukset tekevät jonkin verran alueellista yhteistyötä erityisesti Itä-Suomen ja Pohjois-Suomen alueilla, mutta toimintaa voitaisiin tehostaa lisäämällä yhteistyötä myös muilla alueilla.

Ehdotusten toimeenpano

Ehdotusten toimeenpano ja sen edellyttämä jatkovalmistelu on pääosin ympäristöministeriön tehtävä. Niiden ehdotusten, joiden toteuttaminen edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain tai -asetuksen taikka muun lainsäädännön tarkistuksia, jatkovalmistelu tulisi tehdä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarvioinnin pohjalta käynnistettävien lainsäädännön tarkistusten yhteydessä. Ehdotus toimivallan siirtämisestä poikkeamisasioissa nykyistä suuremmalta osin kunnille on kuitenkin syytä käsitellä samalla kun arvioidaan kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilua koskevan lain mahdollista jatkoa. Kokeilulaki on voimassa 1.1.2014 asti.

Rakennussuojelu- ja muinaismuistoasioiden hoitoa, tehtäväjakoja ja yhteistyötä ELY-keskusten ja museoviranomaisten välillä koskeva tarkastelu edellyttää ympäristöministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja Museoviraston yhteistyötä.

Ehdotus siitä, että ympäristöministeriössä aikaisemmin laadittujen toimintaohjeiden pohjalta tulisi valmistella kuntien käyttöön tarkoitettu opasaineisto, edellyttää yhteistyötä ympäristöministeriön, Kuntaliiton ja ELY-keskusten kesken.

Muilta osin ehdotusten jatkovalmistelu ja toimeenpano liittyy lähinnä ympäristöministeriön tehtäviin ohjeistuksen kehittämisessä, ELY-keskusten tulosohtauksessa yhteistyössä muiden ohjaavien ministeriöiden kanssa ja ELY-keskusten muussa ohjaamisessa ja koulutuksessa.

ELY-keskusten sisäisen yhteistyön ja toimintatapojen kehittäminen kuuluu ensisijaisesti kunkin keskuksen vastuulle, mutta ohjaavien ministeriöiden koordinointi ja yhteistyö eri ELY-keskusten välillä ovat tarpeen.

LÄHTEET

- Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna.* Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Ympäristöministeriö. Raporttiluonnos 9.1.2013.
- Määttä, Tuuli.* Alueellinen ympäristökeskus yhteistyökumppanina. Sidosryhmien kokemuksia alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta. Suomen ympäristö 784. 2005.
- Puomio, Eeva-Riitta.* ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvarat –vastuualueen tehtävien järjestämisvaihtoehdot. Ympäristöministeriön raportteja 17/2012.
- Rainio, Riitta.* Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 25/2012.
- Saari, Rauno.* Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä TE-toimistojen yhtenäisempi, vaikuttavampi ja tuloksellisempi toiminta. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 31/2012.
- Suomen Kuntaliitto.* Kaavoitus kunnissa. Kuntaliiton kysely 2010: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=368
- Suomen Kuntaliitto.* Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Kuntaliiton kysely 2012: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2013/Sivut/2013-01-10-mrl-selvitys-maankaytto.aspx>
- Teräsvirta, Heikki – Timonen, Risto.* Alueellisten ympäristökeskusten asiantuntijapalveluiden keskitäminen ja yhteistoiminnan lisääminen. Ympäristöministeriön raportteja 11/2006.
- Työ- ja elinkeinoministeriö.* Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus 2011. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 17/2011.
- Työ- ja elinkeinoministeriö.* Oikeudelliset tehtävät ELY-keskuksissa. Selvitys ELY-keskusten oikeudellisista tehtävistä ja lakimiesresursseista - työryhmän johtopäätökset ja ehdotukset. Työryhmän muistio 10.12.2012.
- Valtiovarainministeriö.* Aluehallintouudistuksen toimeenpano ja toteutuminen. Työryhmän raportti eduskunnalle annettavaa selontekoa varten. Valtiovarainministeriön julkaisuja 28/2012.
- Ympäristöministeriö.* Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. 2005.
- Ympäristöministeriö.* Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus (AKSU II). FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy. Raporttiluonnos 23.1.2013.

Lähdeaineistona on lisäksi käytetty Suomen ympäristökeskuksen alueidenkäytön tietojärjestelmän tietoja sekä ympäristöministeriön seuranta- ja ohjausaineistoa.

Haastattelut ja kuulemiset

Selvitystä laadittaessa on haastateltu yhteensä 25 kuntien, ELY-keskusten, maakunnan liittojen ja museoviranomaisten edustajaa.

Ohjausryhmän keskustelut ovat tuoneet esiin ryhmässä edustettuina olleiden tahojen (ympäristöministeriö, ELY-keskukset, Suomen Kuntaliitto ja kunnat) näkemyksiä.

Selvitystyöhön liittyen järjestettiin 22.1.2013 kuulemistilaisuus, johon osallistui noin 30 alueidenkäytön ohjaukseen osallistuvien viranomaistahojen ja ELY-keskusten muiden sidosryhmien edustajaa.

Työn aikana on lisäksi eri yhteyksissä kuultu ja käyty keskusteluja mm. ympäristöministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ELY-keskusten sekä elinkeinoelämän ja muiden sidosryhmien edustajien kanssa.

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika Maaikuu 2013		
Tekijä(t)	Auvo Haapanala			
Julkaisun nimi	ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä.			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 6/2013			
Julkaisun teema				
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut				
Tiivistelmä	Selvitystyön tarkoituksena oli osana maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointia selvittää ja arvioida ELY-keskusten viranomaistoimintaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa tehtävissä. Selvityksen mukaan ELY-keskusten toiminta on pääosin painottunut lain tavoitteiden mukaisesti kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen edistämiseen ja ohjaamiseen. Kuntien toiminnan valvontaan liittyvää valitusoikeuttaan ELY-keskukset ovat käyttäneet maltillisesti. Esimerkiksi asemakaavoista ELY-keskusten valitukset ovat kohdistuneet vain noin yhteen prosenttiin. Selvityksen mukaan valtion viranomaisen tehtäviin tulee jatkossakin kuulua suunnittelun edistämisen ja ohjauksen lisäksi myös kuntien toiminnan valvontaa. Selvitykseen sisältyy useita ehdotuksia ELY-keskusten toiminnan kehittämiseksi. Keskeiset kehittämissuhteet koskevat: - ELY-keskusten edistämisen- ja ohjaustoiminnan painottamista nykyistä enemmän kuntien strategisen maankäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävä ydyskuntarakenteen edistämiseen, sekä - toimintatapojen ja toiminnan yhdenmukaisuuden kehittämistä. Asemakaavojen laadintaan liittyviä viranomaisneuvotteluja ehdotetaan kevennettäväksi niissä kunnissa, joiden kaavoitustoimi on kehittynyt ja yleiskaava ohjaa riittävästi asemakaavoitusta. Kaavoitustoimeltaan kehittyneille kunnille ehdotetaan myös siirrettäväksi toimivalta ratkaista ne poikkeamisasiat, jotka nykyisin kuuluvat ELY-keskuksen ratkaistaviksi. ELY-keskusten toiminnassa maan eri osissa on selvityksen mukaan eroja, jotka eivät kaikilta osin johdu erilaisista olosuhteista. Esimerkiksi kannanotot kaavan laadintaan liittyvistä selvitystarpeista saattavat olla erilaisia eri alueilla. Toiminnan eroavuudet näytävät suurelta osin liittyvän toimintatapojen, yhteistyöilmapiirin, asiantuntemuksen ja resurssien eroihin. Selvityksen mukaan toiminnan yhtenäisyyttä tulee parantaa ja toimintatapoja kehittää hyödyntämällä nykyistä paremmin eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja kehittämällä ympäristöministeriön ohjausta.			
Asiasanat	ELY-keskus, maankäyttö- ja rakennuslaki, maankäytön ja rakentamisen ohjaus, alueidenkäytön suunnittelu			
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-4148-5 (PDF)		ISSN 1796-170X (verkkokj.)	
	Sivuja 56	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen	
Julkaisun myynti/ jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja			
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö			
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2013			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Mars 2013
Författare	Auvo Haapanala	
Publikationens titel	ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä. (NTM-centralernas styrning av områdesanvändningen och byggandet. Utredning om närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhet i fråga om de myndighetsuppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen.)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 6/2013	
Publikationens tema		
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt		
Sammandrag	Syftet med denna utredning var att som ett led i helhetsbedömningen av markanvändnings- och bygglagen utreda och utvärdera NTM-centralernas verksamhet i fråga om de myndighetsuppgifter som avses i markanvändnings- och bygglagen. Utredningen visar att NTM-centralernas verksamhet i huvudsak, i enlighet med lagens mål, har haft fokus på att främja och styra byggnadsväsendet och planeringen av områdesanvändningen i kommunerna. Den besvärsmätt som hänför sig till tillsynen över kommunernas verksamhet har NTM-centralerna använt måttfullt. NTM-centralerna har t.ex. anfört besvär över endast omkring en procent av detaljplanerna. Enligt utredningen ska den statliga myndighetens uppgifter också i fortsättningen utöver främjande av planeringen och styrningen också omfatta tillsyn över kommunernas verksamhet. Utredningen innehåller flera förslag på hur NTM-centralernas verksamhet kunde utvecklas. De viktigaste utvecklingsförslagen inbegriper följande: • att NTM-centralernas verksamhet när det gäller främjande och styrning i högre grad inriktas på att främja planeringen av markanvändningen, generalplanläggningen och en hållbar tätortsstruktur, och • att verksamhetssätten utvecklas och verksamheten förenhetligas ytterligare. Det föreslås att myndighetsförhandlingarna i anslutning till utarbetandet av detaljplaner ska lättas upp i de kommuner där planläggningsväsendet är utvecklat och generalplanen i tillräcklig grad styr detaljplanläggningen. Det föreslås också att kommuner med välutvecklat planläggningsväsen ska få befogenhet att avgöra de undantagsärenden som i dagens läge avgörs av NTM-centralen. Verksamheten vid NTM-centralerna i olika delar av landet uppvisar enligt utredningen skillnader som inte till alla delar beror på att förhållandena är olika. Exempelvis ställningstagandena om vilka utredningsbehov som hänför sig till utarbetandet av en plan kan vara olika i olika områden. Variationerna i verksamheten ser till stor del ut att vara kopplade till skillnader i verksamhetssätt, samarbetsanda, expertis och resurser. Enligt utredningen bör verksamheten förenhetligas och verksamhetssätten utvecklas genom att man bättre än i dagens läge utnyttjar de goda metoder som visat sig vara fungerande i olika NTM-centraler och dessutom utvecklar miljöministeriets styrning.	
Nyckelord	NTM-central, markanvändnings- och bygglagen, styrning av markanvändningen och byggandet, planering av områdesanvändningen	
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4148-5 (PDF)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 56	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2013	

Selvityksessä tarkastellaan ELY-keskusten toimintaa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa viranomaistehtävissä erityisesti kehittämiskeskustelujen, viranomaisneuvottelujen, poikkeamis- päätösten ja muutoksenhaun osalta sekä sitä, miten ELY-keskusten organisaatio, resurssit ja tulosohjaus tukevat näiden tehtävien hoitoa. Lisäksi tarkastellaan kaavaohjauksen käytäntöjä, ELY-keskusten palvelutasosta, osaamisesta ja sisäisestä yhteistyöstä saatua palautetta sekä sitä, onko ELY-keskusten toiminta yhdenmukaista maan eri osissa. Selvitys on osa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden kokonaisarviointia.

Selvityksen mukaan ELY-keskusten toiminta on pääosin suuntautunut lain tavoitteiden mukaisesti kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen edistämiseen ja ohjaamiseen. Toimintaa on kuitenkin tarpeen kehittää monilta osin.

Keskeiset kehittämis ehdotukset koskevat:

- kaavaohjauksen painottamista nykyistä enemmän kuntien strategisen alueidenkäytön suunnittelun, yleiskaavoituksen ja kestävä y h d y s k u n t a r a k e n t e e n e d i s t ä m i s e e n j a v a l t a k u n n a l l i s t e n a l u e i d e n k ä y t t ö t a v o i t t e i d e n t u r v a a m i s e e n , s e k ä
- toimintatapojen kehittämistä ja toiminnan yhdenmukaisuuden parantamista hyödyntämällä nykyistä enemmän eri ELY-keskuksissa jo toimivia parhaita käytäntöjä ja tehostamalla ympäristöministeriön ohjausta.

Asemakaavoituksen ohjausta ehdotetaan kevennettäväksi erityisesti sellaisten kuntien osalta, joiden kaavoitustoimi ja muu alueidenkäytön ohjaus on riittävän kehittynyt. Näille kunnille ehdotetaan siirrettäväksi myös poikkeamisasioiden ratkaisemista koskeva toimivalta.

Selvitys perustuu ELY-keskusten ja niiden sidosryhmien edustajien haastatteluihin ja kuulemisiin, aikaisempiin selvityksiin ja toimintaa koskeviin seurantatietoihin sekä näiden pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment