

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtojen alustava vaikutusten arviointi

Sanna-Riikka Saarela, Anna Strandell, Uula Saastamoinen, Antti Rehunen, Jorma Jantunen ja Kari Oinonen
Suomen ympäristökeskus
6.5.2019

Sisällys

1. Tausta ja tavoitteet	2
2. Menetelmät ja rajaukset.....	2
3. Nykytila	4
4. Arvioitavat suunnittelujärjestelmä- ja kuntakaavoitusvaihtoehdot	11
4.1. Hybridi	11
4.2. Jokeri	12
4.3. Klassikko	12
4.4. Kuntakaavoituksen vaihtoehdot	13
5. Suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen vaikutukset suhteessa nykytilaan	14
5.1. Hybridi	14
5.2. Jokeri	18
5.3. Klassikko	24
5.4. Kuntakaavoituksen vaihtoehdot	26
5.5. Yhteenvetotaulukko	28
6. Vaikutukset alueittain	29
6.1. Neljä suurinta kaupunkiseutua	29
6.2. Kuusi isoa keskisuurta kaupunkiseutua	29
6.3. Muut kaupunkiseudut.....	30
6.4. Maaseutukunnat	30
7. Epävarmuuksia ja avoimia kysymyksiä	31
8. Johtopäätökset.....	33
Lähteet	36
Liite: Vaikutusten arviointi -taulukko	38

1. Tausta ja tavoitteet

Ympäristöministeriö käynnisti maankäyttö- ja rakennuslain (myöhemmin MRL) kokonaisuudistuksen asettamalla 24.4.2018 valmistelua varten parlamentaarisen seurantaryhmän ja työryhmän. Myöhemmin asetettiin laajapohjainen sidosryhmäfoorumi sekä kuusi valmistelujaostoa: alueidenkäytön; osallistumisen, vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin; lakien välisten rajapintojen; kaavojen toteuttamisen; rakentamisen ohjauksen ja digitalisaation jaostot.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on uudistaa MRL (132/1999) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen. Asettamis päätöksen mukaisesti uudistuksen tavoitteena on:

- vastata alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen tulevaisuuden haasteisiin
- ottaa huomioon muuttuvasta toimintaympäristöstä sekä aluehallinnon rakenteiden muutoksista aiheutuvat kehittämistarpeet
- yksinkertaistaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää
- kehittää rakentamista koskevaa ohjauksjärjestelmää
- selkeyttää MRL:n mukaisia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä

Asettamiskirjeen mukaisesti, ja hallituksen esityksen laatimisohjetta sekä hyvää lainsäädäntötapaa noudattaen, säädösvalmistelun tulee pitää sisällään vaikutusten arviointia eri vaihtoehtojen välillä. Vaikutusarvioinnin keskeisenä tehtävänä on tuottaa tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista jatkovalmistelua ja päätöksentekoa varten. Koska päätöksiä tehdään valmistelun etenemisen eri vaiheissa, tulee vaikutusten arviointiin kiinnittää huomiota valmistelun alusta alkaen (integroitu arviointi). Hyvin toteutettu ja viestitty vaikutusten arviointi tukee lainvalmistelua, parantaa lainvalmistelun laatua ja luo edellytyksiä uudistuksesta käytävälle yhteiskunnalliselle keskustelulle.

Alueidenkäytön jaosto tilasi yhdessä osallistumisen, vuorovaikutuksen ja vaikutusten arvioinnin jaoston kanssa Suomen ympäristökeskukselta tukea valmistelun aikaiseen vaikutusten arviointiin. Tässä työssä tarkastellaan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtojen alustavia vaikutuksia suhteessa nykytilaan ja uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Alustavan vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tuottaa asiantuntija-arvioita vaihtoehtojen edelleen kehittämiseen ja valintaan. Vuorovaikutteisen arvioinnin on suunnitellut ja toteuttanut Suomen ympäristökeskus.

Arviointi käynnistyi 11.2.2018 ja työ lähetettiin alueidenkäytön jaostolle 18.4.2019. Arviointi esiteltiin jaostolle 25.4.2019 ja sen pohjalta käytiin perusteellinen keskustelu. Keskustelussa nousi esiin muun muassa arvioinnin rajaus (muut alueidenkäytön suunnitteluinstrumentit, digitalisaatio), oikeusvaikutteisen kaavoituksen merkitys, luonnon monimuotoisuuden turvaaminen sekä maakuntien rooli alueidenkäytön suunnittelussa.

2. Menetelmät ja rajaukset

Arvioinnissa tarkastellaan ensisijaisesti työryhmän x.2.2019 kokouksessa valitsemaa kolmea alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaihtoehtoa: hybridi, jokeri ja klassikko. Lisäksi arvioidaan kahta kuntakaavoituksen vaihtoehtoa: yhden kuntakaavan malli ja erillisten kuntakaavojen malli. Vaihtoehdot ja keskeiset muutokset nykyiseen suunnittelujärjestelmään on kuvattu luvussa 4. Vaihtoehdot on valmisteltu ympäristöministeriössä ja niiden kehittämisestä on keskusteltu useassa alueidenkäytön jaoston sekä työryhmän kokouksessa. Arvioinnin ulkopuolelle rajautuivat MRL:n ja MRA:n mukaiset muut menettelyt, kuten valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, rakennusjärjestys, me-

rialue suunnittelu ja katusuunnitelma, sekä MAL-sopimukset, vaikka niillä onkin merkittävä rooli alueidenkäytön suunnittelussa. Arvioinnissa ei myöskään juuri tarkastelu maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen muissa jaostoissa kehitettäviä teemoja (osallistuminen, vuorovaikutus, vaikutusten arviointi, lakien väliset rajapinnat, kaavojen toteuttaminen, rakentamisen ohjaus, digitalisaatio). Jatkotyössä eri jaostojen välisiin rajapintoihin on kuitenkin syytä paneutua.

Vaikutusten arvioinnissa on otettu huomioon hallituksen esityksen laatimisohteet (Oikeusministeriö 2004), säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohje (Oikeusministeriö 2007) sekä ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto (Ympäristöministeriö 2013). Arvioinnissa on pyritty kattamaan soveltuvin osin koko HELO-ohjeen mukainen vaikutuslista (ks. liitteessä kuvattu, tähän arviointiin sovellettu lista), mutta koska suunnittelujärjestelmän uudistamisessa ei ole vielä valmisteltu kaikkia asiaan liittyviä teemoja (esimerkiksi suhdetta aluehallintoon, päätöksentekoon ja viranomaisten toimintaan), on niitä käsitelty keveämmin. Myös taloudellisia vaikutuksia käsiteltiin vain lyhyesti arvioinnin kohteen yleispiirteisyydestä ja resurssien puutteesta johtuen. Arvioinnissa ei ole huomioitu mahdollisia hallinnollisia uudistuksia, vaan vaikutusten arviointi tehty sillä oletuksella, että nykyiset maakuntien liitot ja muut organisaatiot säilyvät.

Työn tavoitteena on ollut tuoda esiin ja tarkastella vaihtoehtojen todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia. Arvioinnissa on pyritty mahdollisuuksien mukaan tunnistamaan myönteisiä ja kielteisiä sekä neutraaleja vaikutuksia (ottamatta kantaa vaikutuksen suuntaan – tästä esimerkkinä viranomaisten välisten suhteiden muutokset), samoin kuin välittömiä (suoria) tai välillisiä (epäsuoria) vaikutuksia. Välittömät vaikutukset johtuvat suoraan lain muutoksista ja ilmenevät MRL:n tapauksessa esimerkiksi muutoksina viranomaisten käytäntöihin. Välilliset vaikutukset, joita suurin osa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutuksista on, koituvat epäsuorasti esimerkiksi ympäristöön tai kansalaisyhteiskunnan suunnitteluratkaisujen ja kaavoituksen toteuttamisen kautta.

Vaikutusten arviointi on yleispiirteinen ja laadullinen, koska aikaa oli käytettävissä vain noin kaksi kuukautta ja koska suunnittelujärjestelmän toteutumisen vaikutuksia on hyvin haastava arvioida määrällisesti. Arviointiin on myös jätetty monia avoimia kysymyksiä, koska moniin teemoihin ei ole yksiselitteistä vastausta. Avoimet kysymykset voivat edesauttaa vaihtoehtoista käytävää keskustelua tai nostaa esiin lisäselvitystä kaipaavia kohtia.

Arviointi on ollut vuorovaikutteista asiantuntija-arviointia, jossa on hyödynnetty laajasti erilaisia aineistoja. Arvioinnin keskeiset aineistot sekä niiden kokoamisen menetelmät on esitetty taulukossa 1. Arviointi on SYKEN arviointitiimin asiantuntijayhteenveto eri aineistojen perusteella. Erilaisten näkökulmien kohdalla on pyritty tuomaan esille tahot.

Taulukko 1. Arvioinnin keskeiset aineistot

Aineiston kokoamisen menetelmä	Aineisto
Olemassa olevan kirjallisuuden kokoaminen	MRL toimivuusarviointi, Kuntaliiton kyselyt, kansainvälinen suunnittelujärjestelmäkatsaus, ympäristöministeriön, SYKEN ja valtioneuvoston julkaisut, akateemiset julkaisut
Paikkatietoanalyysit ja tilastoaineistojen kokoaminen	Tausta-analyysit rakentamisesta, maankäytön kehityksestä ja kaavoituksesta

Työpajojen ¹ ja tapaamisten osallistuva havainnointi ja laadullinen analyysi	Asiantuntijatyöpaja SYKEN ja YMn asiantuntijoille 18.3.2019 Työpaja alueidenkäytön jaostolle 25.3.2019 Työpaja ja täydentävä haastattelu liikennejärjestelmäsuunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamiseen 11.4.2019 (+15.4.2019)
Kyselyt	Kysely sidosryhmäfoorumille foorumin verkkoalustalla 26.3.–10.4.2019 ² Kysely eri kokoisten kuntien edustajille 11-26.4.2019 ³

3. Nykytila

Arvioinnin 0-vaihtoehto eli vertailukohde on nykyinen MRL ja MRA: niiden mukaiset käytännöt sekä tuleva kehitys ilman, että lainsäädäntöä muutetaan. Koska suunnittelualueet ja –tilanteet ovat erilaisia, vaihtelevat nykykäytännöt suuresti, vaikka ne ovatkin lain mukaisia.

Nykytilassa havaittuja ongelmia ja kehittämistarpeita ovat muun muassa (YM 2014):

- Suunnitteluvälineet eivät riittävästi huomioi alueiden erilaisuutta
- Kaupunkiseutujen suunnitteluongelmat ja strategisen suunnittelun puute
- Kaavatasojen roolien epäselvyydet ja päällekkäisyydet, suunnittelu väärällä tasolla
- Kaavoitusmenettelyjen koettu raskaus ja yleiskaavoituksen puute joillakin alueilla
- Sopimuksellisten ja MRL:n ulkopuolisten suunnitteluvälineiden epäselvä asema
- Osallistumisen vaikuttavuus ja oikeudenmukaisuus
- Toimintaympäristön muutokset kuten ilmastonmuutos ja kestävä kehitys, täydennysrakentamisen haasteet, toiminnallisen sekoittamisen tarpeet ja hallinnolliset uudistukset

Toisaalta on koettu, että nykytilassa on paljon toimivaa ja säilyttämisen arvoista: lain yleiset tavoitteet, kaavahierarkian selkeys, yleiskaavoituksen monet mahdollisuudet ja monipuolinen keinovalikoima (erit. maapolitiikka). Toimiviakin ratkaisuja ja käytäntöjä voi olla kuitenkin tarpeen päivittää toimintaympäristön muuttuessa (esim. digitalisaatio).

¹ Työpajoihin osallistui SYKEN arviointitiimin lisäksi yhteensä noin 40 asiantuntijaa ja niissä käsiteltiin eri suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen vaikutuksia talouteen, viranomaisten toimintaan, ympäristöön ja kansalaisten asemaan.

² Kyselyn kysymykset liittyivät eri suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen kykyyn vastata MRL-uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin, eri suunnittelutasojen oikeusvaikutukseen sekä yhden kuntakaavan malliin. Kyselyyn vastasi 14 henkilöä.

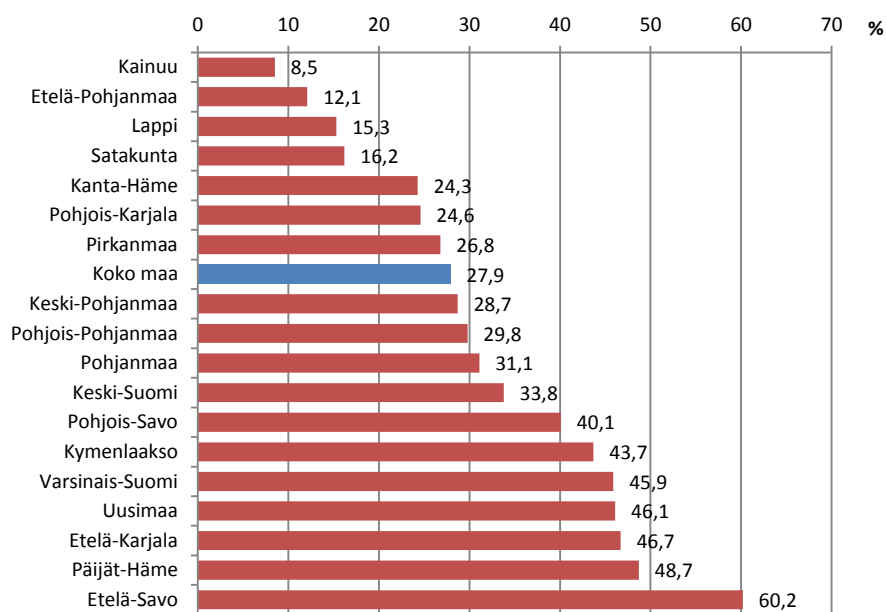
³ Kyselyssä haluttiin selvittää erikokoisten kuntien näkemyksiä maakuntatason rooliin ja ohjausvaikutukseen, kaupunkiseututasoon sekä yhden kuntakaavan malliin. Lähettämistä sovittiin Kuntaliiton kanssa ja kysely lähetettiin heidän valitsemalleen joukolle kuntien yhteyshenkilöitä. Kysely on auki 11-26.4.2019. Kyselyyn vastasi 9 henkilöä.

Asiantuntija-arvioinnin ja työpajojen tueksi tehtiin muutamia nykytilaa kuvaavia paikkatieto- ja tilastotarkasteluja. Analyysseja varten Suomi luokiteltiin neljään alueeseen kunnittain. Neljä suurinta kaupunkiseutua on rajattu nykyisten MAL-sopimuskuntien mukaan. Muut kaupunkiseudut on rajattu kunnittain YKR-kaupunkiseutujen perusteella ja näistä on edelleen erotettu kuusi suurinta kaupunkiseutua. Loput kunnat ovat maaseutukuntia.

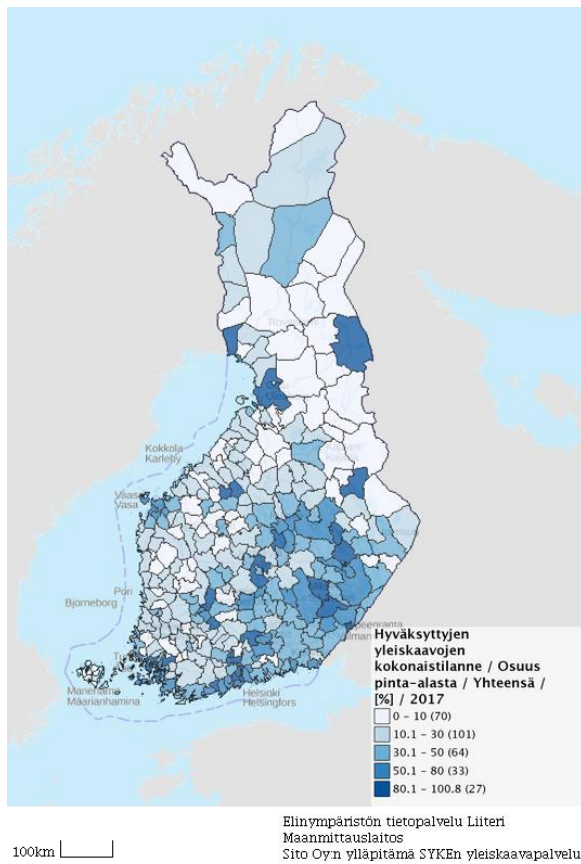
Yleiskaavoitettu pinta-ala

Reilu 70 % Suomen pinta-alasta on yleiskaavoittamatonta (Kuva 1 ja Kuva 2).

Kuva 1. Hyväksytyjen yleiskaavojen osuus pinta-alasta % maakunnittain vuonna 2017 (Lähde: Liiteri ja yleiskaavapalvelu. Sisältää MRL:n mukaan hyväksytyt sekä RL:n vahvistetut yleiskaavat, ei sisällä vaiheyleiskaavoja eikä kuntien yhteisiä yleiskaavoja).



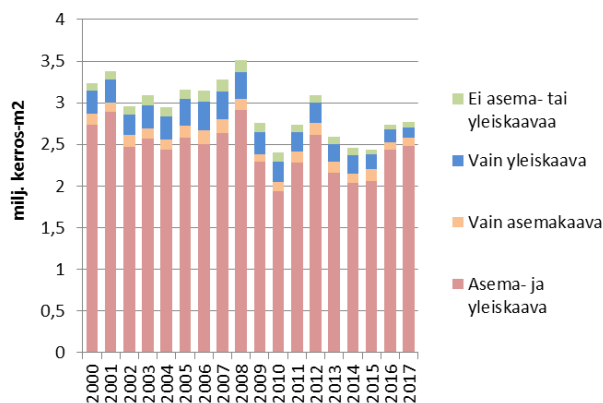
Kuva 2. Hyväksytyjen yleiskaavojen tilanne kunnittain Suomessa vuonna 2017 (Lähde: Liiteri ja yleiskaavapalvelu. Sisältää MRL:n mukaan hyväksytyt sekä RL:n vahvistetut yleiskaavat, ei sisällä vaiheyleiskaavoja eikä kuntien yhteisiä yleiskaavoja).



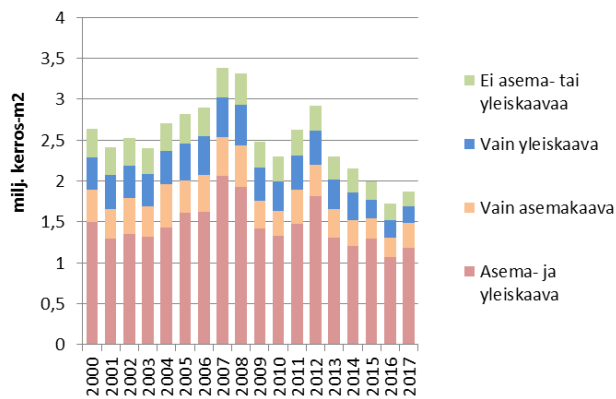
Rakentaminen yleis- ja asemakaava-alueelle ja kaava-alueen ulkopuolelle 2000-luvulla

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla rakentamista ohjaa hyvin suurelta osin sekä yleis- että asemakaava (Kuva 3). Muiden kaupunkiseutujen kunnissa 15 % rakentamisesta on sijoittunut vain yleiskaavan ja 15 % vain asemakaavan alueelle sekä 12 % yleis- ja asemakaava-alueiden ulkopuolelle (Kuva 4). Maaseutukunnissa 38 % rakentamisesta on sijoittunut 2000-luvulla yleis- ja asemakaava-alueiden ulkopuolelle (Kuva 5).

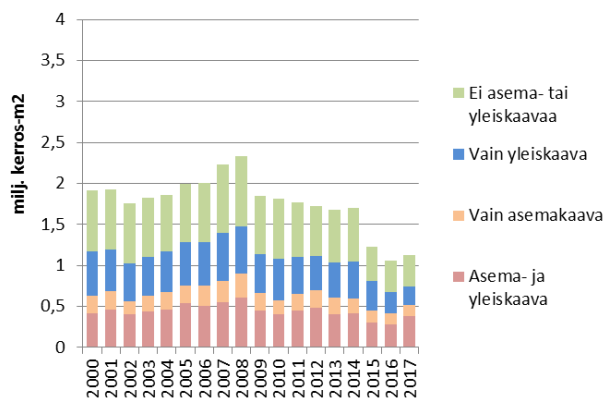
Kuva 3. Neljän suurimman kaupunkiseudun rakentamisen kohdentuminen kaavoitetuille ja eikaavoitetuille alueille (Lähde: Liiteri/yleiskaavapalvelu, VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



Kuva 4. Muiden kaupunkiseutujen rakentaminen (Lähde: Liiteri/yleiskaavapalvelu, VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



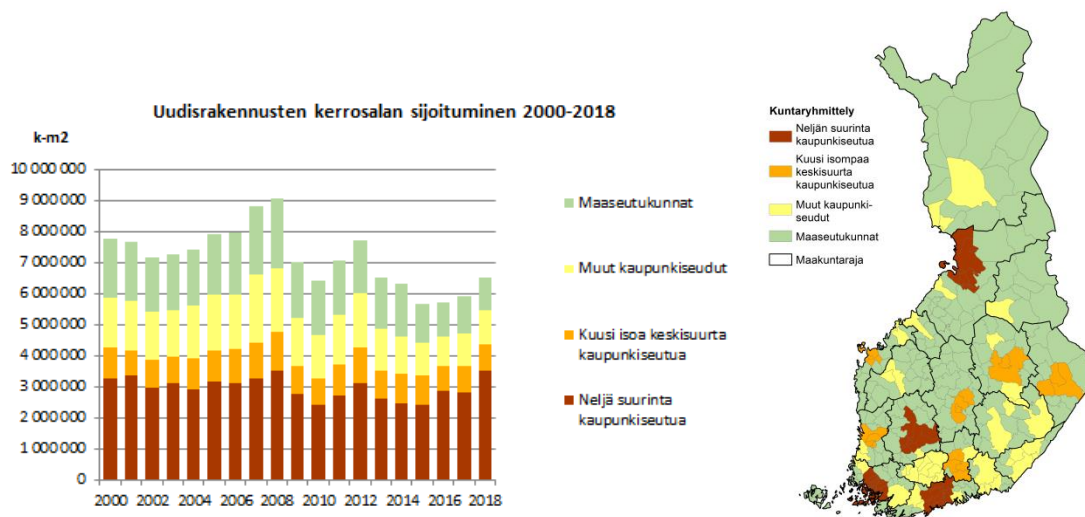
Kuva 5. Rakentaminen maaseutukunnissa (Lähde: Liiteri/yleiskaavapalvelu, VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



Uudisrakentaminen

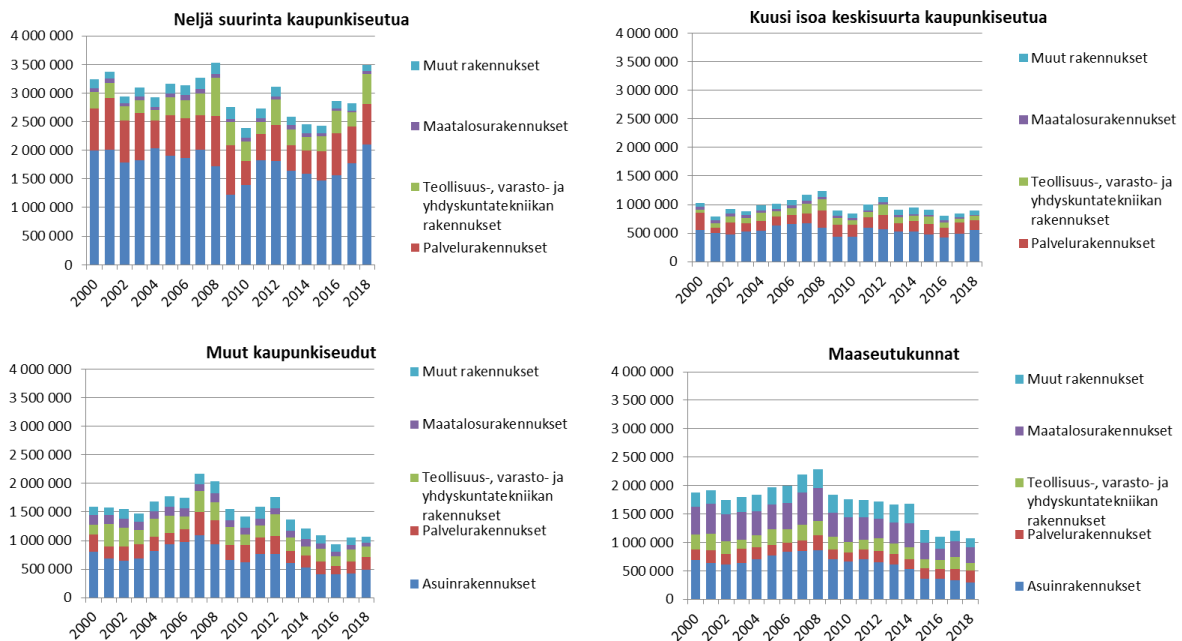
Alueiden kehitys on ollut hyvin eri suuntaista Suomessa viime vuosikymmenen aikana. Väestönkasvu ja uudisrakentaminen ovat keskittyneet aiempaa enemmän muutamille voimakkaasti kasvavalle kaupunkiseudulle. Kaupunkiseuduille valmistunut uudisrakennusten kerrosalamäärä on viime vuonna jonkin verran kasvanut, mutta tätä suurempi muutos on ollut uudisrakentamisen voimakas väheneminen pienillä kaupunkiseuduilla ja maaseutukunnissa. Kaikkien rakennusten valmistuneesta kerrosalasta yli puolet sijoittui vuonna 2018 neljän suurimman kaupunkiseudun kuntiin ja kaksi kolmasosaa kymmenen suurimman seudun kuntiin.

Kuva 6. Uudisrakennusten kerrosalan sijoittuminen erityyppisille alueille 2000-2018 (Lähde: VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



Kaupunkiseutukunnissa pääosa uudisrakentamisesta on 2000-luvulla liittynyt asuntorakentamiseen. Maaseutualueilla asumisen osuus uudisrakentamisesta on jäänyt alle 30 %:n ja siitäkin osa on ollut vapaa-ajan asuntojen rakentamista.

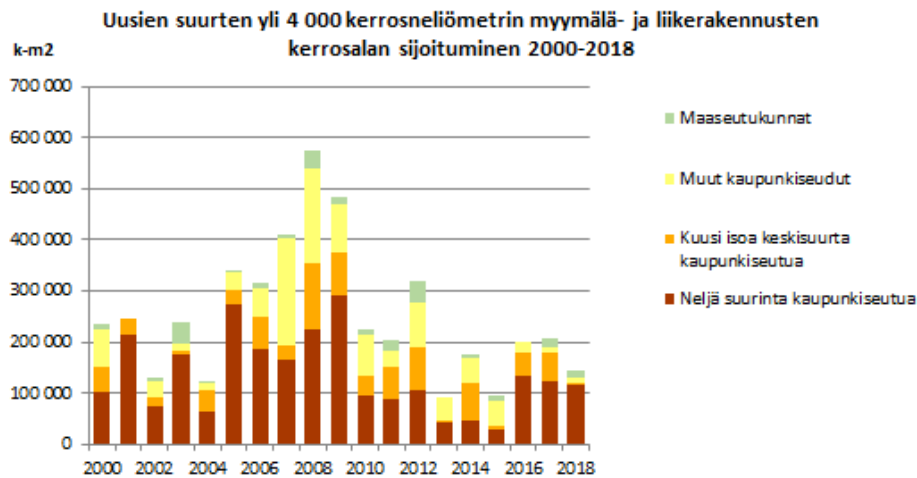
Kuva 7. Uudisrakennusten kerrosala käyttötarkoituksittain erityyppisille alueille 2000-2018 (Lähde: VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



Vähittäiskaupan suuryksiköt

Vähittäiskaupan suuryksikön kokoisten, yli 4 000 kerrosneliömetrin myymälä- ja liikerakennusten kerrosala on viime vuosina sijoittunut pääosin muutamalle suurimmalle kaupunkiseudulle. Liikerakentamisen määrä on ollut viime vuosien aikana vain murto-osa vuosien 2005–2009 huippuluvuista. Aiemmin suuri osa uudesta myymälärakennusten kerrosalasta sijoittui pienille ja keskisuurille kaupunkiseuduille, mutta viime vuosina niiden osuus on pienentynyt.

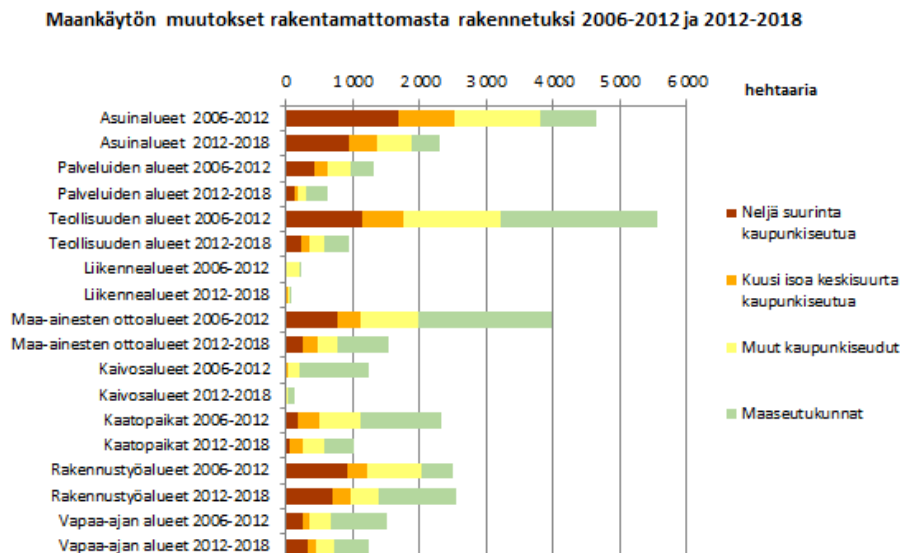
Kuva 8. Uusien suurten yli 4 000 kerrosneliömetrin myymälä- ja liikerakennusten kerrosalan sijoittuminen 2000-2018 (Lähde: VRK/Rakennus- ja huoneistorekisteri).



Rakennetun alueen laajeneminen

Vaikka rakentaminen painottuu suurimmille kaupunkiseuduille, pienemmillä seuduilla ja maaseudulla tapahtuu kuitenkin pääosa rakennetun alueen laajenemisesta. Tähän vaikuttaa erityisesti maaseudulla ja pienillä kaupunkiseuduilla merkittävä teollisuusalueiden ja maa-ainesten otto-, kaivos- ja kaatopaikka-alueiden laajeneminen. Suurimmilla kaupunkiseuduilla tehokkaampi rakentaminen ja täydennysrakentamisen jo aiemmin rakennetuille alueille on vähentänyt rakennetun alueen laajenemispaineita.

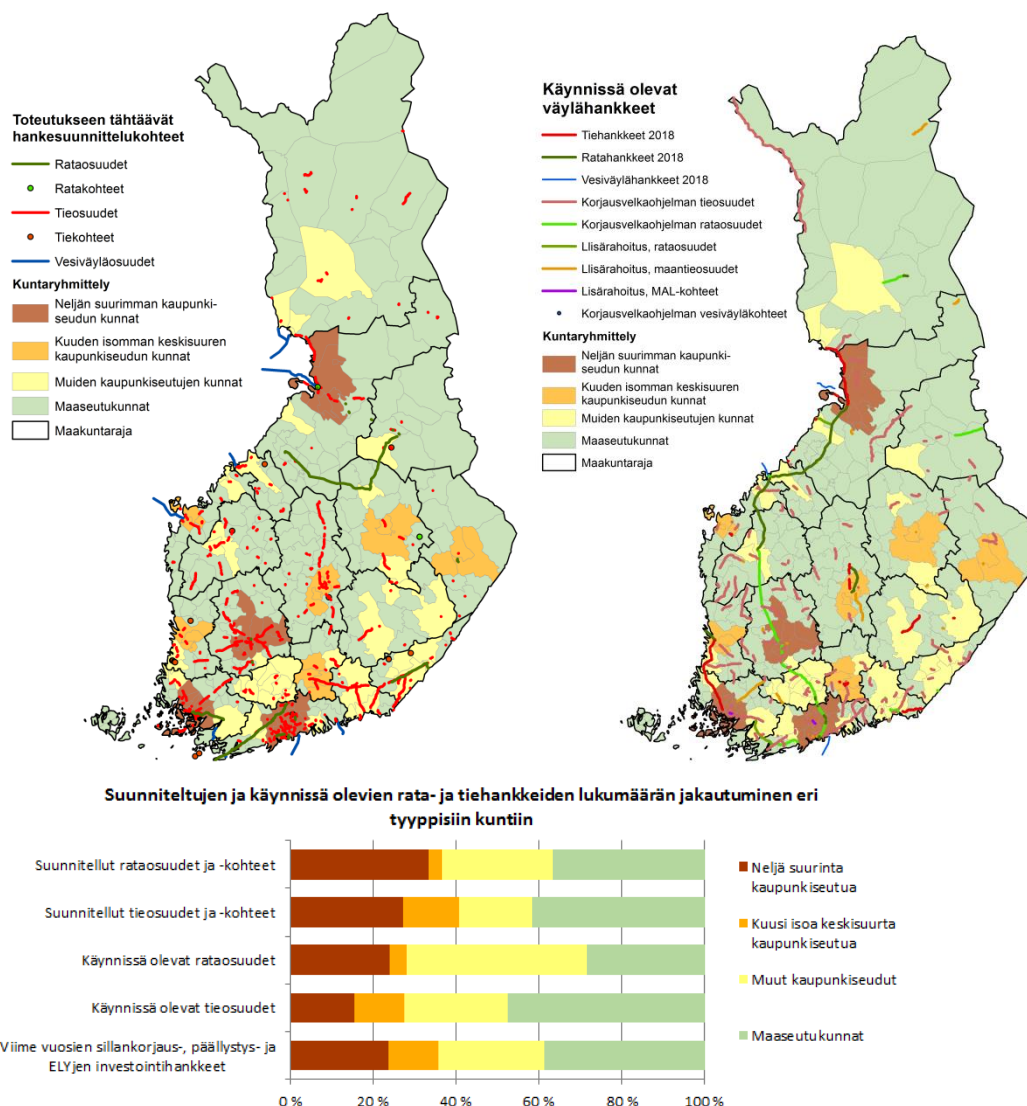
Kuva 9. Maankäytön muutokset rakentamattomasta rakennetuksi alueeksi vuosina 2006-2012 ja 2012-2018 (Lähde: Corine Land Cover).



Liikenneväylähankkeet

Liikenneväylähankkeiden painopiste on painottumassa tulevaisuudessa nykyistä enemmän kasvaville kaupunkiseuduille. Valmistuvien suurten maantiehankkeiden jälkeen ei ole odotettavissa uusia suuria maantiehankkeita. Kaupunkiseutujen maantiehankkeet liittyvät mm. ohitusteihin, väylien parantamiseen, liittymiin ja yhteyksiin esimerkiksi logistiikkakeskuksiin. Mahdolliset uudet ratakankkeet tai lisäraiteet aiheuttavat suunnittelutarpeita kaupunkiseutujen lisäksi myös niiden välisillä alueilla. Suunnitelluista ja viime vuosina toteutetuista saatavilla olevan Väyläviraston aineiston perusteella lukumääräisesti suurin osa hankkeista sijoittuu edelleen maaseutukuntiin tai pienille kaupunkiseuduille. Myös väylien pituus jakaantuu karkeasti samoin kuin hankkeiden lukumäärä. Hankerahoitus voi kuitenkin sijoittua eri lailla kuin hankkeiden määrä ja painottua enemmän kaupunkiseuduille. Kokonaiskuvaa investointien jakautumisesta ei ole mahdollista esittää, koska kaikista hankkeista ei ole saatavilla tietoa rahoituksesta.

Kuva 10. Suunnitellut ja käynnissä olevat väylähankkeet vuonna 2018 (Lähde: Väylävirasto).



4. Arvioitavat suunnittelujärjestelmä- ja kuntakaavoitusvaihtoehdot

4.1. Hybridi

	Kaava, oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, osin oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, oikeusvaikutseton	Strategia, ohjelma tai sopimus
Maakunta				
Kaupunkiseutu				
Kunta				

Muutokset nykytilaan

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia rajataan ja sitä muutetaan nykyistä yleispiirteisemmäksi. Maakuntakaava on otettava oikeudellisesti huomioon alemman tason kaavoituksessa vain keskeisimmässä maakunnallisissa teemoissa: aluerakenteessa⁴, liikennejärjestelmässä⁵ ja viherrakenteessa⁶. Liikennejärjestelmään sisältyy myös muu teknisen huollon infrastruktuuri, kuten vesi- ja jätehuolto.

Kaupunkiseutujen kuntien yhteinen suunnitelma on uusi suunnittelun taso. Se laadittaisiin neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut), muille vapaaehtoisesti. Kaupunkiseutusuunnitelmassa esitetään yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet, viherrakenne ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet (kaavakartalla). Se voi kuntien niin haluttaessa korvata kunnan yleiskaavan. Kaupunkiseutusuunnitelma on oikeusvaikutseton eli se ei suoraan sido kuntien suunnittelua. Se on lähellä nykyisiä MAL-sopimusmenettelyihin liittyviä rakennesuunnitelmia.

Kuntakaavoituksen vaihtoehtoja tarkastellaan erikseen.

⁴ Aluerakenteella tarkoitetaan laajempien alueiden, koko maan, maakuntien ja maakuntien osien rakennetta. Aluerakenteen kehitystä pyritään ohjaamaan mm. valtakunnallisen ja muun liikenne-verkon kehittämisellä sekä aluekehittämisen toimin.

⁵ Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan valtakunnallista ja maakunnallista liikenneverkkoa sekä maakunnan liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteita alueidenkäytön osalta. Se sisältää myös muun teknisen huollon infrastruktuurin kehittämisen periaatteet.

⁶ Viherrakenteella tarkoitetaan rakentamattomien ja pääosin kasvullisten alueiden ja niiden välisten yhteyksien muodostamaa verkostoa. Viherrakenteella on merkitystä paitsi ekologisten yhteyksien ja luonnon monimuotoisuuden kannalta myös virkistyksen sekä ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen näkökulmasta.

4.2. Jokeri

	Kaava, oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, osin oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, oikeusvaikutseton	Strategia, ohjelma tai sopimus
Maakunta				
Kaupunkiseutu				
Kunta				

Muutokset nykytilaan

Maakuntakaava poistuu nykyisenkaltaisena oikeudellisesti ohjaavana kaavatasona. Maakunnan tasolla laaditaan joko oikeusvaikutseton suunnitelma (kaavakartta) tai strategia, ohjelma tai sopimus (sanallinen), johon voi liittyä alueidenkäytön lisäksi muita teemoja kuten aluekehitys, liikennejärjestelmä ja ympäristö.

Kaupunkiseutujen kuntien yhteisellä suunnitelmalla on tässä mallissa vahva rooli. Se laadittaisiin neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut), muille vapaaehtoisesti. Kaupunkiseutusuunnitelmassa esitetään yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet, viherrakenne ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet. Kaupunkiseutusuunnitelma on oikeusvaikutteinen eli se ohjaa kuntien suunnittelua. Se voi kuntien niin halutessa korvata kunnan yleiskaavan.

Kuntakaavoituksen vaihtoehtoja tarkastellaan erikseen.

4.3. Klassikko

	Kaava, oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, osin oikeusvaikutteinen	Suunnitelma, oikeusvaikutseton	Strategia, ohjelma tai sopimus
Maakunta				
Kaupunkiseutu				
Kunta				

Muutokset nykytilaan

Vaihtoehto perustuu nykyisen suunnittelujärjestelmän maltilliseen kehittämiseen.

Maakuntakaavaa muutetaan nykyistä yleispiirteisemmäksi. Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia voidaan tarkistaa, mutta lähtökohtaisesti se on otettava huomioon alemman tason kaavoituksessa.

Kaupunkiseutujen kuntien yhteinen suunnitelma on uusi suunnittelun taso. Se olisi laadittava neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut), muille vapaaehtoisesti. Kaupunkiseutusuunnitelmassa esitetään yhdyskuntarakenteen kehittämisen periaatteet, viherrakenne ja liikennejärjestelmän kehittämisen periaatteet (kaavakartalla). Se voi haluttaessa korvata kunnan yleiskaavan. Vaihtoehtoisesti se voidaan laatia myös strategiana, ohjelmalla tai sopimuksena (sanalliset tavoitteet). Kaupunkiseutusuunnitelma on oikeusvaikutukseton eli se ei suoraan sido kuntien suunnittelua. Se on lähellä nykyisiä MAL-sopimusmenettelyihin liittyviä rakennesuunnitelmia.

Kuntakaavoituksen vaihtoehtoja tarkastellaan erikseen.

4.4. Kuntakaavoituksen vaihtoehdot

	Yksi kuntakaava	Erilliset kuntakaavat
Yleispiirteinen	Suunnittelun tarkkuus tarpeen mukaan.	Yleiskaava
Yksityiskohtainen	Voi sisältää erikseen kehittämisperiaatteet ja toteuttamisosan.	Asemakaava

Muutokset nykytilaan

Yksi kuntakaava -vaihtoehto lisää kuntakaavoituksen joustavuutta. Yksi ”ajantasakaava”, ei keskenään ristiriitaisia kaavatasoja. Voidaan laatia osa-alueittain tai vaiheittain. Suunnittelun voi tehdä sen tasoisena kuin tarpeen. Kaupungeissa tarvitaan usein erikseen yleispiirteiset kehittämisperiaatteet ja toteuttamisosat. Toteuttamisosan tulee sopeutua kehittämisperiaatteiden kokonaisuuteen ja niitä voidaan tarkistaa samassa prosessissa.

Erilliset kuntakaavat -vaihtoehto perustuu nykyisen suunnittelujärjestelmän maltilliseen kehittämiseen. Yleiskaavan oikeusvaikutuksia väljennetään jonkin verran, jolloin yleiskaavasta poikkeava asemakaava on aiempaa helpompi hyväksyä ilman yleiskaavan muuttamista.

Molemmat kuntakaavoitusvaihtoehdot ovat mahdollisia kaikissa kolmessa suunnittelujärjestelmävaihtoehdossa: hybridissä, jokerissa ja klassikossa.

5. Suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen vaikutukset suhteessa nykytilaan

5.1. Hybridi

Taloudelliset vaikutukset

Suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen tasolla merkittävimmäksi taloudelliseksi vaikutukseksi tunnistettiin yritysten investointien mahdollinen nopeutuminen. Hybridissä maakuntakaava jää oikeusvaikutteisena kaavatasona pois tietyistä teemoista, jolloin näiden teemojen hankeinvestoinnit voivat nopeutua nykyisestä (esimerkiksi energiahankkeet, kaivokset ja kaupan hankkeet). Toisaalta maakuntakaavan merkityksestä investoinneille esitettiin myös toisenlaisia arvioita. Hyvä yritysten sijainnin suunnittelu ja intressien yhteensovittaminen oikeusvaikutteisesti maakuntatasolla voi palvella myös yritysten etua. Suunnittelujärjestelmän selkeys ja ennustettavuus helpottaa investointien tekemistä.

Julkiseen talouteen, kansantalouteen ja kotitalouteen vaikuttavia merkittäviä vaikutuksia ei noussut esiin tässä työssä. Suunnittelujärjestelmätasolla vaikutukset ovat välillisiä ja riippuvat voimakkaasti suunnittelun toteutuksesta, vähemmän itse suunnittelujärjestelmästä (esimerkiksi verotulot kiinteistöistä, taloudellisesta toiminnasta, asukkaista ja työpaikoista, tonttimaan hinta ja saatavuus, asumisen ja liikkumisen kustannukset).

Viranomaisiin liittyvät taloudelliset vaikutukset käsitellään Vaikutukset viranomaisiin -luvussa.

Vaikutukset viranomaisiin

Mallilla on merkittäviä vaikutuksia viranomaisiin, osa niistä on välittömiä vaikutuksia, osa välillisiä. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen vähentää jonkin verran työmäärää ja resurssitarvetta maakuntatasolla. Oikeusvaikutuksettomat teemat eivät välttämättä vaadi yhtä tarkkoja taustaselvityksiä, aineistojen ja rajausten laadunvarmistusta sekä esitystavan viimeistelyä kuin oikeusvaikutteinen kaava. Oikeusvaikutuksettomat teemat voivat olla suurpiirteisempiä ja suuntaa antavia. Tehtävien väheneminen voi vähentää maakuntien liittojen rahoitusta kunnilta.

Kuntien viranomaisten työmäärä vastaavasti lisääntyy jonkin verran. Suurilla kaupunkiseuduilla työmäärää lisäävät kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvät uudet prosessit kuten vaikutusten arviointi, osallistuminen ja muutoksenhaku. Toisaalta koko kaupunkiseudun kattavissa selvityksissä voidaan säästää resursseja, kun jokaisen kunnan ei tarvitse tehdä niitä erikseen. Kaupunkiseutusuunnittelu voi korvata myös nykyistä epävirallista suunnittelua, kuten rakennemallityötä. Oikeusvaikutuseton kaupunkiseutusuunnitelma ei kuitenkaan säästä resursseja, jos se ei voi korvata kunnan yleiskaavaa. Kuntaliiton kaupunkiseutukyselyn vastaajista enemmistö on sitä mieltä, että kaupunkiseutusuunnitelman laatimisen pitäisi olla muun sopimisen (esim. MAL) ehtona.

Suunnitteluprosessit voivat kokonaisuutena nopeutua niissä teemoissa, joissa kaupunkiseuduilla voidaan helpommin saavuttaa yksimielisyys. Ristiriitoja herättävät teemat jäävät puolestaan oikeusvaikutuksettomassa kaupunkiseutukaavassa helposti käsittelemättä.

Suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella sijaitsevilla kunnissa selvitystarve voi jonkin verran lisääntyä jos se maakuntatasolla vähenee oikeusvaikutuksettomissa teemoissa. Osa isoista infra-

hankkeista ratkaistaisiin jatkossa kuntien kaavoituksella, jolloin yhteensovittamista joudutaan tekemään enemmän kuntatasolla ja kuntien yhteistyönä.

Kuntien päätösvalta lisääntyy kun maakuntakaavan oikeusvaikutukset vähenevät. Tämä voi olla myös negatiivinen muutos sellaisissa kunnissa, joissa on vähäiset kaavoitusresurssit ja jotka ovat tähän mennessä pystyneet siirtämään kaavoitusvastuuta ja hankalia yhteensovittamistarpeita maakunnan liitolle.

Mallilla on myös vaikutuksia viranomaisten työn organisointiin. Maakuntien liitoissa mahdollinen rahoituksen väheneminen tarkoittaa töiden uudelleen järjestelyä ja priorisointia. Suurten kaupunkiseutujen kunnissa kuntien yleiskaavoittajien työpanosta siirtyy kaupunkiseutukaavoitukseen ja uuteen järjestelmään siirtyminen vaatii viranomaisten resurssien ja työprosessien uudelleenorganisointia sekä koulutusta. Oikeusvaikutuksetonkin kaupunkiseutukaava lisää yhteistyötä kaupunkiseudun kuntien viranomaisten välillä ja edistää yhteisten suunnitteluprosessien kehittämistä.

Välillisiä vaikutuksia voi olla myös muihin viranomaisiin ja järjestöihin. Maakuntien liittojen mahdollinen rahoituksen ja resurssien väheneminen voi vaikuttaa yhteistyöhön, jota valtakunnalliset viranomaiset ja järjestöt tällä hetkellä tekevät maakuntien liittojen kanssa. Osa maakuntien liittojen tekemistä selvityksistä voi siirtyä muiden viranomaisten vastuulle. Maakuntien liittojen tekemien selvitysten väheneminen vaikuttaa negatiivisesti alueellisen tilannekuvan muodostamismahdollisuuksiin, sillä kaikissa alueen kunnissa tätä tietoa ei tulla tuottamaan.

Liikenteen suunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamisen näkökulmasta maakuntakaavan muutos yleispiirteisemmäksi voi helpottaa maakuntakaavan liian tarkkoihin väylälinjauksiin liittyneitä ongelmia. Maakuntakaavoituksen tasolla ei pystytä selvittämään kaikkia väylälinjauksiin vaikuttavia tekijöitä, jotka myöhemmin saattavat aiheuttaa muutoksia suunnitelmiin. Maakuntakaavoituksen ja väylien epävirallisen esisuunnittelun yhdistäminen on ollut toimiva käytäntö, jota on mahdollista jatkaa myös Hybridi-vaihtoehdossa. Yhteistarpeiden yleispiirteisempi esittäminen voi tästä huolimatta lisätä hieman resurssitarpeita väylien yleissuunnittelussa.

Liikennejärjestelmän osoittaminen oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa tarjoaa tukea liikenneväylien suunnitteluun. Liikennejärjestelmäsuunnittelun keskeisenä lähtökohtana ovat yhdyskuntien kehityssuunnat ja niiden aiheuttamat muutokset liikkumistarpeisiin. Oikeusvaikutteisten teemojen rajaaminen Hybridi- vaihtoehdossa voi auttaa kiinnittämään huomiota strategiaan valintoihin, mikä keventää hieman liikennesuunnittelun selvitystarpeita. Kaupunkiseututason suunnittelu voi puolestaan helpottaa väyläviranomaisten ja kaupunkiseudun kuntakaavoittajien välistä yhteistyötä ja tehostaa väyläviranomaisten resurssien käyttöä.

Ympäristövaikutukset

Hybridi-mallissa maakuntakaavan oikeusvaikutukset rajataan kolmeen teemaan: aluerakenne, liikennejärjestelmä (ml. tekninen infra kuten jätehuollon alueet) ja viherrakenne. Oikeusvaikutuksista pois jäisivät muun muassa kaivokset ja maa-ainesasiat, energia-asiat, palvelurakenne (kuten kauppa) sekä arvokkaat luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön kohteet. Oikeusvaikutusten poistumisen katsottiin mahdollisesti johtavan joihinkin negatiivisiin ympäristövaikutuksiin erityisesti suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella, jossa ei ole muuta seudullista suunnittelua. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistuminen näyttäytyy haitallisena vaikutuksena erityisesti monien ympäristövaikutusten suhteen. Arviot vaikutusten merkittävydestä hajaantuivat kuitenkin voimakkaasti.

Maakuntakaavan teemoista kuntakaavoituksen ohjausvaikutuksen kannalta tärkeimmäksi nähtiin liikennejärjestelmä, joka säilyy hybridissä oikeusvaikutteisena. Maakuntakaavan nykyistä yleispiirteisempi sisältö ja oikeusvaikutusten karsiminen keskeisimpiin teemoihin voi helpottaa strategisten valintojen tekemistä yhdyskuntakehityksen suhteen ja tulevan liikennetarpeen arviointia, eli liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista. Kaupunkiseutusunnittelu tarjoaa aiempaa paremmat mahdollisuudet maankäytön ja liikenteen yhteensovittamiselle kaupunkiseuduilla.

Maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää vähittäiskauppaa koskevia erityissäännöksiä, joista monet kohdistuvat maakuntakaavoitukseen. Jos Hybridi-vaihtoehdossa maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteinen vähittäiskaupan osalta, vähittäiskaupan ohjaus kevenee merkitykseltään seudullisten kaupan suuryksiköiden osalta. Toisaalta maakuntakaavojen ohjausvaikutus kaupan sijoittamiseen ei ole ollut kaikissa maakunnissa kovin vahva, koska kaupan lisärakentamiselle on varattu useita mahdollisia sijainteja myös keskustojen ulkopuolelta ja niihin runsaasti mitoitusta. Keskeisintä ohjauksessa on kuitenkin ollut kaikkein suurimpien kaupan yksiköiden sijoittaminen hyviin sijainteihin.

Maakuntakaavojen ohjausvaikutus kauppaan on merkittävin suurimmilla kaupunkiseuduilla, joille suuret kaupan hankkeet pääsääntöisesti sijoittuvat. Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusunnitelma ei ole kaupan suunnittelussa yhtä vahva ohjauskeino kuin maakuntakaava, jos seudun kunnilla on erilaisia tavoitteita. Ohjauksen heikentyminen voi johtaa kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden näkökulmasta epäedullisiin ratkaisuihin, jotka lisäävät asiointimatkojen henkilöautosuoritetta ja päästöjä. Vaikutuksia pienentää se, että kaupan toimintaympäristö on muuttunut 2010-luvulla ja paineet myymälärakentamiseen taajamien reunoille ovat vähentyneet. Lisäksi suurten kaupan toimijoiden liikepaikkaverkosto alkaa olla siinä tilassa, että puhtaasti uusien hankkeiden käynnistyksiä on vähän.

Suurimpien kaupunkiseutujen ulkopuolella vähittäiskauppaa koskevat ratkaisut tapahtuvat nykyisen lain mukaan valtaosin kuntakaavoituksessa, eikä Hybridi-vaihtoehdolla ole tähän juuri vaikutuksia. Sen jälkeen kun vuoden 2017 lakimuutoksessa vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostettiin 4 000 kerrosneliömetriin, pienillä kaupunkiseuduilla tai maaseutukunnissa vain harvat yksiköt ovat suuryksikkösäätelyn piirissä.

Muissa maakuntakaavoituksen teemoissa ohjausvaikutusta ei asiantuntijatyöpajoissa pidetty yhtä selvänä, jolloin nykytilaan verrattuna merkittävät vaikutukset ovat epätodennäköisiä. Tällaisia teemoja ovat muun muassa kaivosten, maa-aineisten oton, tuulivoiman, bioenergian, voimalinjoiden, matkailun, arvokkaiden luonnonalueiden ja kulttuuriympäristöjen ohjaus. Jatkossa yhteensovittaminen ratkaistaisiin kuntakaavalla, jolloin voi pohtia, olisiko päätöksissä eroa nykyiseen verrattuna.

Oikeusvaikutukset poistuvat kaivosten ja maa-aineisten oton osalta. Maa-ainesten ottoa maakuntakaava on ohjannut nykyiselläänkin heikosti, sillä maa-aineslaissa ei ole viittausta maakuntakaavaan. Kaivostoiminnan ohjauksessa oikeusvaikutteisellakaan maakuntakaavalla ei nähty olevan merkittävää roolia. Kaivostoiminnan ohjaus ei ole ensisijaisesti MRL:n tehtävä vaan laajempi kysymys, toisaalta kaavoitus on eri intressejä yhteen sovittavana prosessina ja kaivoksen oheistoimintojen sijoittamisen kannalta tärkeä. Kaavoituksen tavoitteiden ja kaavan sisältövaatimusten avulla kunta ja maakunnan liitto voivat vaikuttaa merkittävästi kaivostoiminnan toimintaedellytyksiin.

Aluerakenne ja viherrakenne oikeusvaikutteisina rajaavat merkittävät 'ei'-alueet, lisäksi maakuntakaavassa voidaan esittää kaivos- ja maa-ainespotentiaali tai toimintaan soveltuvimmat alueet

ei-oikeusvaikutteisena. Tarvitaan muita ohjauskeinoja, joilla maa-aineisten oton ja kaivostoiminnan kestävyyttä ja kiertotaloutta edistetään.

Energiakysymykset jäävät pois oikeusvaikutteisista teemoista. Näistä keskeisimpiä maakunta-kaavoituksessa on ollut tuulivoima. Tuulivoima-alueiden osoittaminen sitovasti maakuntakaavassa nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä tuulivoimateknologia ja kannattavuus kehittyvät vauhdilla ja maakuntakaavan aluevaraukset vanhenevat nopeasti. Ei ole järkevää sitoa tällä hetkellä soveltuvia alueita kaavaan moneksi kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Maakuntakaava voi silti ohjata tuulivoiman sijoittumista, sillä aluerakenne ja viherrakenne oikeusvaikutteisina rajavat pois merkittävät 'ei'-alueet, lisäksi maakuntakaavassa voidaan esittää tuulivoimapotentiaali ei-oikeusvaikutteisena. Tarvitaan myös muita ohjauskeinoja edistämään valtakunnallisia energia- ja ilmastotavoitteita. Tällä hetkellä kunta voi aina kieltäytyä tuulivoimasta, mikä voi olla ongelma valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tuulivoiman seudullinen ohjaus nähtiin tärkeäksi nimenomaan siihen liittyvän vastarinnan vuoksi.

Sähköverkkorakentaminen tehdään sähkömarkkinalain ja lunastuslupamenettelyn avulla riippumatta siitä mikä on kaavoitustilanne, eikä kaavoitukseen liittyviä menettelyitä välttämättä tarvita. Kaavoituksella voidaan kuitenkin etsiä maankäytön kannalta optimaalinen linjaus voimalinjoille. Energiantuotannon – erityisesti hajautetun energiantuotannon - ja sähkön siirto- ja jakeluverkon kehittäminen kytkeytyvät suoraan toisiinsa. Energiakysymysten poissääminen oikeusvaikutteisena maakuntakaavoista voi hankaloittaa tämän energiantuotannon kokonaisuuden suunnittelua.

Merkittävät luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön alueet jäävät pois oikeusvaikutteisuuden piiristä, jos ne eivät sisälly viherrakenteeseen. Arvokkaiden kulttuuriympäristön alueiden osoittamisella maakuntakaavassa on koettu olleen jossain määrin ohjausvaikutusta maaseutukuntien suunnitteluun. Suuret kaupungit tekevät omia inventointeja ja voivat olla myös eri mieltä maakunnan liiton kanssa siitä, mikä on arvokasta ja säilytettävää.

Lajikatoa ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä ei ole pystytty nykyisillä ohjauskeinoilla pysäyttämään. Maankäytön muutokset ja lajien elinympäristöjen väheneminen ovat merkittävin tekijä uhanalaisuuden lisääntymisessä, ja niihin alueidenkäytön suunnittelullakin voidaan vaikuttaa. Maakuntakaavoilla on luotu edellytyksiä arvokkaina pidettyjen luontoalueiden luonnonarvojen säilyttämiseen kunnes ne on turvattu erityislainsäädäntöjen avulla. Eri maankäyttömuotojen, kuten maa- ja metsätalouden, käytännöt sekä arvokkaiden luonnonalueiden suojelu kuuluvat kuitenkin erityislainsäädännön piiriin, eikä maankäytön suunnittelulla juurikaan vaikuteta maa- ja metsätalouden operatiivisiin toimintoihin. Ohjauskeinoja elinympäristöjen turvaamiseksi myös niillä alueilla, jotka eivät ole suojeltu luonnonsuojelulaille, on mietittävä laajemmin yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa.

Oikeusvaikutuksettomia teemoja käsitellään maakuntakaavoissa todennäköisesti kevyemmin ja niihin liittyviä taustaselvityksiä tehdään vähemmän. Osa selvitystarpeesta siirtyisi maakunnan liitolta kunnille tai muille viranomaisille. Maakunnan liiton tekemät selvitykset nähtiin kunnissa erittäin tärkeiksi ja hyödyllisiksi, ehkä kaikkein suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta. Tärkeinä teemoina pidettiin muun muassa liikennejärjestelmään, arvokkaihin luonnonalueisiin, kulttuuriympäristöön ja luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviä selvityksiä sekä ympäristövaikutuksia aiheuttavien kohteiden selvityksiä. Kunnassa riskinä on selvitysten tekemättä jääminen sekä seudullisen näkökulma puute, kuten maakunnallisesti arvokkaiden kohteiden arviointi tai muihin kuntiin ulottuvien vaikutusten arviointi. On myös ehdotettu, että selvitykset ja arvioinnin tekisi asianomainen (valtion) viranomainen, esimerkiksi museoviranomainen kulttuuriympäristön osal-

ta. Selvitysten tekeminen ja seudullisen näkökulman valvonta voisivat jäädä osittain myös kansalaisten ja järjestöjen vapaaehtoistoiminnan varaan.

Hybridi-vaihtoehdossa oikeusvaikutteinen seudullinen suunnittelu poistuu kokonaan yllä mainituissa teemoissa. Tällöin kuntatasolla kasvaa tarve luonnon- ja kulttuuriympäristöarvojen turvaamiseen sekä maa-ainesten oton, kaivos- ja energiahankkeiden yhteensovittamiseen muun alueiden käytön kanssa. Ongelmat koskevat todennäköisesti eniten pieniä maaseutukuntia, joissa resurssit kattavaan yhteensovittavaan suunnitteluun ja selvitysten tekemiseen ovat heikot. Nämä alueet ovat pääosin asema- ja yleiskaavoittamattomia alueita.

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla oikeusvaikutuksetonkin kaupunkiseutukaava lisää yhteistyötä kuntien viranomaisten välillä, yhteisten selvitysten tekemistä, vaikutusten arviointia ja osallistumista. Se voi siten edistää parempaa ympäristötavoitteiden, kuten yhdyskuntarakenteen hallintaa, liikenteen päästöjen vähentämistä sekä viherverkoston ja arvokkaiden luonnonalueiden turvaamista, huomioon ottamista suunnittelussa. Ilman oikeusvaikutuksia kaupunkiseutusunnitelma voi kuitenkin jäädä heikoksi ohjausvälineeksi, joka ei pysty vastaamaan riittävän voimallisesti kaupunkiseutujen haasteisiin. Suunnitelman strategisesti tärkeillä tavoitteilla ei ole painoarvoa, jos suunnitelma on ristiriidassa voimassa olevan maakuntakaavan tai kunnan yleiskaavan kanssa. Kunta voi myös tehdä kaupunkiseutusunnitelman vastaisen yleiskaavan. Kaupan suuryrityksien sijoittumista huonoille sijainneille ei voida estää oikeusvaikutuksettomalla kaupunkiseutukaavalla eikä oikeusvaikutuksiltaan rajatulla maakuntakaavalla. Kaupunkiseutusunnitelmaan liittyvistä epävarmuuksista enemmän luvussa 7. Oikeusvaikutuksiltaan nykyistä rajatumpi maakuntakaava ja oikeusvaikutukseton kaupunkiseutukaava aiheuttavat seudullisten oikeusvaikutusten heikkenemisen myös kaupunkiseuduilla, vaikka käytännössä tällä tuskin on merkitystä.

Muut vaikutukset

Muista vaikutuksista merkittävimmitse tunnistettiin vaikutukset kansalaisiin. Nykyisen, epävirallisen kaupunkiseutuyhteistyön sijaan kaupunkiseutusunnitelman virallistaminen voi tuoda kansalaisille yhdenmukaiset osallistumis- ja vaikutusprosessit sekä valitusoikeuden. Painotuksen siirtäminen maakuntatasolta kaupunkiseututasolle helpottaa ja lisää osallistumista, sillä mitä lähempänä kaavataso on asukasta sitä enemmän asukkaat osallistuvat. Motivaatiota osallistua voi kuitenkin heikentää kaupunkiseutusunnitelman oikeusvaikutuksettomuus. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten väheneminen voi vähentää kiinnostusta osallistua maakuntakaavoitukseen.

5.2. Jokeri

Taloudelliset vaikutukset

Jokeri-vaihtoehdon merkittävimmitse taloudelliseksi vaikutukseksi tunnistettiin, että yritysten investoinnit voivat nopeutua nykyisestä. Yksi kaavataso, oikeusvaikutteinen maakuntakaava, poistuu kokonaan hankeprosesseista. Tämän seurauksena investoinnit voivat nopeutua etenkin kaupunkiseutujen ulkopuolella. Toisaalta maakuntakaavan merkityksestä investoinneille esitettiin myös toisenlaisia arvioita. Hyvä yritysten sijainnin suunnittelu ja intressien yhteensovittaminen oikeusvaikutteisesti maakuntatasolla voi palvella myös yritysten etua. Suunnittelujärjestelmän selkeys ja ennustettavuus helpottaa investointien tekemistä.

Yhden kuntakaavan malli on mahdollisesti luontevinta yhdistää Jokeri-malliin, jolloin se voi nopeuttaa kaavoitusprosesseja myös kaupunkiseuduilla. Kaupunkiseutukaavan pitäisi kuitenkin pystyä korvaamaan kunnan yleiskaavoitusta, jotta kaavatasojen määrä vähenisi myös kaupunkiseuduilla. On epäselvää onko tämä mahdollista suurissa kaupungeissa.

Julkiseen talouteen, kansantalouteen ja kotitalouteen vaikuttavia merkittäviä vaikutuksia ei noussut esiin tässä työssä. Suunnittelujärjestelmätasolla vaikutukset ovat välillisiä ja riippuvat voimakkaasti suunnittelun toteutuksesta, vähemmän itse suunnittelujärjestelmästä (esimerkiksi verotulot kiinteistöistä, taloudellisesta toiminnasta, asukkaista ja työpaikoista, tonttimaan hinta ja saatavuus, asumisen ja liikkumisen kustannukset).

Viranomaisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset käsitellään Vaikutukset viranomaisiin -luvussa.

Vaikutukset viranomaisiin

Mallilla on merkittäviä vaikutuksia viranomaisiin, osa niistä on välittömiä vaikutuksia, osa välillisiä. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten rajaaminen vähentää työmäärää ja resurssitarvetta maakuntatasolla. Oikeusvaikutuksettomat teemat eivät vaadi yhtä tarkkoja taustaselvityksiä, aineistojen ja rajausten laadunvarmistusta sekä esitystavan viimeistelyä kuin oikeusvaikutteinen kaava. Oikeusvaikutuksettomat teemat voivat olla suurpiirteisempiä ja suuntaa antavia. Edelleen jäisivät silti vaikutusten arviointi, osallistuminen ja muutoksenhaku. Tehtävien väheneminen voi vähentää maakuntien liittojen rahoitusta kunnilta.

Jos maakuntakaava poistuisi kokonaan ja siirryttäisiin pelkästään sanalliseen strategiaan tai ohjelmaan, pois jäisivät myös maakuntakaavaprosessiin liittyvät tiedonkeruu-, vaikutusten arviointi, yhteistyö- ja yhteensovittamisvaiheet, osallistuminen ja muutoksenhaku. Tällaista vaihtoehtoa ei ole arvioitu tarkemmin, koska se on hyvin epätodennäköinen vaihtoehto. Muutokset olisivat kuitenkin erittäin merkittäviä.

Kuntien työmäärä vastaavasti lisääntyy jonkin verran. Suurilla kaupunkiseuduilla työmäärää lisäävät kaupunkiseutusunnitelmaan liittyvät uudet prosessit kuten vaikutusten arviointi, osallistuminen ja muutoksenhaku. Oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava lisää jonkin verran työtä oikeusvaikutettomaan verrattuna, toisaalta koko kaupunkiseudun kattavissa selvityksissä voidaan säästää resursseja, kun jokaisen kunnan ei tarvitse tehdä niitä erikseen. Kaupunkiseutusunnittelu korvaa myös nykyistä epävirallista suunnittelua, kuten rakennemallityötä. Jos kaupunkiseutukaava korvaa vastaavasti kunnan yleiskaavoitusta, resurssitarve ei välttämättä kasva, mutta on epävarmaa onko korvaaminen käytännössä mahdollista suurimmissa kaupungeissa. Kuntaliiton kaupunkiseutukyselyn vastaajat rinnastivat kaupunkiseutukaavan rooliltaan mieluummin maakuntakaavaan, ja pitivät oikeusvaikutteisen kaupunkiseutukaavan laatimista hyödyllisenä muun epävirallisen suunnittelun tukena tai jopa sen ehtona.

Muissa kuin kaupunkiseutukunnissa selvitystarve kunnissa lisääntyy, jos selvitysten tekeminen maakunnan liitossa vähenee. Myös eri alueidenkäyttöintressien yhteensovittamista joudutaan tekemään enemmän kuntatasolla, muun muassa isot infrahankkeet ratkaistaisiin jatkossa kuntien kaavoituksella. Kuntakyselyn vastaajat korostivat, että pienet kunnat nojautuvat selvitystarpeissaan maakuntien liittoihin omien resurssien puuttuessa. Isoissa hankkeissa vastaajat painottivat maakuntatasoisen rungon merkitystä. Sidosryhmäfoorumien kyselyssä nostettiin mahdollisena ongelmana esiin resurssien vähyyden lisäksi myös poliittisen tahtotilan ja kuntien oman osaamisen puuttuminen.

Kuntien päätösvalta lisääntyy kun maakuntakaavan oikeusvaikutukset vähenevät. Tämä voi olla myös negatiivinen muutos sellaisissa kunnissa, joissa on vähäiset kaavoitusresurssit ja jotka ovat tähän mennessä pystyneet siirtämään kaavoitusvastuuta ja hankalia yhteensovittamistarpeita maakunnan liitolle. Pienet kunnat tilaavat kaavoja paljon konsulteilta, jolloin haastetta voivat aiheuttaa selkeiden reunaehtojen ja oikeusvaikutusten puute.

Mallilla on myös merkittäviä vaikutuksia viranomaisten työn organisointiin. Maakuntien liitoissa mahdollinen rahoituksen väheneminen tarkoittaa töiden uudelleen järjestelyä ja priorisointia. Suurten kaupunkiseutujen kunnissa kuntien yleiskaavoittajien työpanosta siirtyy kaupunkiseutukaavoitukseen ja uuteen järjestelmään siirtyminen vaatii viranomaisten resurssien ja työprosesien uudelleenorganisointia sekä koulutusta. Oikeusvaikutteisen kaupunkiseutusunnitelman laatiminen vaatii käytännössä seudullisen organisaation perustamista. Siirtyminen uuteen suunnittelujärjestelmään vie useita vuosia ja voi siirtymäaikana aiheuttaa häiriöitä kaavoitukseen. Oikeusvaikutteisen kaupunkiseutukaavan toteutukseen liittyy paljon epävarmuuksia (tarkemmin luvussa 7).

Myös muihin viranomaisiin ja järjestöihin voi olla välillisiä vaikutuksia. Maakuntien liittojen mahdollinen rahoituksen ja resurssien väheneminen voi vaikuttaa yhteistyöhön, jota valtakunnalliset viranomaiset ja järjestöt tällä hetkellä tekevät maakuntien liittojen kanssa. Osa maakuntien liittojen tekemistä selvityksistä voi siirtyä muiden viranomaisten vastuulle.

Liikenteen suunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamisen näkökulmasta maakuntakaavoituksen muuttuminen oikeusvaikutuksettomaksi suunnitelmaksi, strategiaksi tai ohjelmaksi heikentää selkänajaa liikennejärjestelmäsuunnittelussa, jossa keskeisenä lähtökohtana ovat yhdyskuntien kehityssuunnat ja niiden aiheuttamat muutokset liikkumistarpeisiin. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tarjoaa kuitenkin pohjaa hankkeiden priorisointiin, mikä lieventää oikeusvaikutteisen maakuntakaavan poistumisen vaikutuksia. Oikeusvaikutteistonkin suunnitelma voi sisältää liikennesuunnittelun kannalta oleellisia linjauksia, ja tarkemmin on selvittävä, voidaanko tällaiseen suunnitelmaan viitata ratojen ja maanteiden suunnittelua ohjaavassa lainsäädännössä. Maakuntasuunnittelun ja väylien epävirallisen esisuunnittelun yhdistäminen on ollut toimiva käytäntö, jota on mahdollista jatkaa myös Jokeri-vaihtoehdossa.

Kaupunkiseututaso suunnittelu helpottaa väyläviranomaisten ja kaupunkiseudun kuntakaavoittajien välistä yhteistyötä ja tehostaa väyläviranomaisten resurssien käyttöä. Suuri osa väylähankkeista sijoittuu kaupunkiseuduille, suurimpien kaupunkiseutujen lisäksi myös keskisuurille. Suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella Jokeri-vaihtoehto siirtää väyläsuunnittelun painopistettä kaavoitusviranomaisilta väyläviranomaisille. Kuntakaavoituksen merkitys maankäytön ja liikenteen yhteen sovittamisessa korostuu, ja kaavoitusprosessien seuraaminen ja yhteistyö lisäävät liikennesuunnittelun resurssitarpeita.

Ympäristövaikutukset

Jokeri-mallissa maakuntakaavan oikeusvaikutukset poistuvat kokonaan. Tällä voi olla välillisiä negatiivisia ympäristövaikutuksia erityisesti suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella, jossa ei ole muuta seudullista suunnittelua. Arviot vaikutusten merkittävydestä hajaantuivat kuitenkin voimakkaasti.

Maakuntakaavan teemoista kuntakaavoituksen ohjausvaikutuksen kannalta tärkeimmäksi nähtiin liikennejärjestelmä. Liikenneväylät ja -palvelut ovat usein ylikunnallisia ja vaativat seudullista yhteensovittamista. Liikennesuunnittelun kytkentä maankäytön suunnitteluun on kiinteä. Maakuntataso ollut tärkeä erityisesti uusiin valtakunnallisesti merkittäviin ratahankkeisiin varautumi-

nessa. Seudullisessa maantiehankkeessa maakuntakaava on mahdollistanut yleispiirteisten linjausvaihtoehtojen vertailun ja valinnan tekemisen. Maakuntakaava on usein ainakin osalla väylän alueesta ainoa voimassa oleva kaava.

Maakuntakaavan muuttuminen strategisemmaksi ja ohjausvaikutusten poistuminen lisäävät valtakunnallisten tavoitteiden merkitystä liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja väylähankkeissa. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistuminen voi johtaa siihen, että maankäytön ja liikenteen yhteensovittamisessa mennään enemmän liikenne kuin maankäyttö edellä. Uusi laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä antaa valtakunnalliselle liikennejärjestelmäsuunnitelmalle vahvan roolin, jonka avulla voidaan parantaa valtakunnallisten intressien toteutumista.

Suuri osa väylähankkeista sijoittuu kuitenkin kaupunkiseuduille. Kaupunkiseutuhankkeissa (esim. raitiotiehankkeet) maakuntakaavan rooli ei ole yhtä merkittävä. Oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava antaa erinomaiset mahdollisuudet liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiselle kaupunkiseuduilla ja liikenteeseen liittyvien haitallisten ympäristövaikutusten vähentämiseen.

Liikenteen kysynnän arvioinnin kannalta on keskeistä, että yleispiirteisessä kaavoituksessa tehdään strategisia valintoja tulevasta yhdyskuntakehityksestä ja että ne perustuvat realistisiin tulevaisuuden skenaarioihin väestönkehityksestä. Nykyisellään maakuntakaavoissa ei juuri ole tehty priorisointeja kasvun ohjaamisesta, minkä vuoksi liikennetarpeen muutoksen arviointi on ollut hankalaa.

Vähittäiskaupan ohjauksessa Jokeri-vaihtoehdon vaikutukset maakuntakaavoituksen ohjaukseen ovat samanlaiset kuin Hybridi-vaihtoehdossa. Maakuntakaavojen kaupan ohjauksen poistuminen keventää merkitykseltään seudullisten kaupan suuryksiköiden sijoittumisen sääntelyä. Maakuntakaavojen ohjausvaikutus kaupan sijoittumiseen ei ole kuitenkaan ollut kaikissa maakunnissa kovin vahva, koska kaupan lisärakentamiselle on varattu useita mahdollisia sijainteja myös keskustojen ulkopuolelta ja niihin runsaasti mitoitusta. Keskeisintä ohjauksessa on kuitenkin ollut kaikkein suurimpien kaupan yksiköiden sijoittaminen hyviin sijainteihin.

Vähittäiskaupan kehityksen painopiste on kaupunkiseuduilla ja Jokeri-mallin vaikutukset riippuvatkin paljolti siitä, miten palveluverkon ja vähittäiskaupan kysymyksiä käsitellään ja ratkaistaan kaupunkiseutukaavassa. Jos kaupunkiseutukaavassa pystytään osoittamaan hyvät sijaintipaikat vähittäiskaupalle tarkoituksenmukaisella tarkkuudella ja kunnat sitoutuvat ratkaisuihin, voidaan kaupan ja palvelurakenteen ohjauksella tukea yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja edistää kestävien kulkutapojen käyttöä. Vähittäiskaupan näkökulmasta seudullista ohjaustarvetta on erityisesti neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla, mutta myös isommilla keskisuurilla kaupunkiseuduilla.

Muilla kaupunkiseuduilla vähittäiskauppaa koskevat ratkaisut tapahtuvat nykyisen lain mukaan valtaosin kuntakaavoituksessa, eikä Jokeri-vaihtoehdolla ole tähän vaikutuksia. Sen jälkeen vuoden 2017 lakimuutoksessa vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostettiin 4 000 kerrosneliömetriin, pienillä kaupunkiseuduilla tai maaseutukunnissa vain harvat yksiköt ovat suuryksikösääntelyn piirissä.

Viherrakenteen sekä merkittävien luonnon, maiseman ja kulttuuriympäristön alueiden oikeusvaikutusten poistumisella maakuntakaavassa voi olla negatiivisia vaikutuksia ekologiin yhteyksiin ja luonnon monimuotoisuuteen, virkistysmahdollisuuksiin sekä ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen. Suurin osa rakentamisesta tapahtuu suurilla kaupunkiseuduilla ja siellä viherrakenne voidaan Jokeri-mallissa turvata oikeusvaikutteisella kaupunkiseutukaavalla. Suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella viherrakenteen ja ekologisten yhteyksien osoittamisella maa-

kuntakaavassa on ollut vaikutusta muun muassa yhdyskuntien laajenemissuuntien valintaan. Myös arvokkaiden kulttuuriympäristön alueiden osoittamisella maakuntakaavassa on koettu olleen jossain määrin ohjausvaikutusta maaseutukuntien suunnitteluun. Monet kunnat pitävät viherharrakenteen ja suojeluasioiden käsittelyä maakuntakaavassa tärkeänä. Suuret kaupungit tekevät omia inventointeja ja saattavat olla myös eri mieltä maakunnan liiton kanssa siitä, mikä on arvokasta ja säilytettävää. On kuitenkin epäselvää, onko ohjausvaikutuksessa olennaista ollut nimenomaan oikeusvaikutteisuus vai maakuntien liittojen tekemät selvitykset ja maakuntakaavassa yleispiirteisellä tasolla läpi käyty intressien yhteensovittaminen, jotka tarjoavat tärkeää taustatietoa kuntien suunnitteluun.

Lajikatoa ja luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä ei ole pystytty nykyisilläkään ohjauskeinoilla pysäyttämään. Maankäytön muutokset ja lajien elinympäristöjen väheneminen ovat merkittävien tekijä uhanalaisuuden lisääntymisessä, ja niihin alueidenkäytön suunnittelullakin voidaan vaikuttaa. Maakuntakaavoilla on luotu edellytyksiä arvokkaina pidettyjen luontoalueiden luonnonarvojen säilyttämiseen kunnes ne on turvattu erityislainsäädäntöjen avulla. Eri maankäyttömuotojen, kuten maa- ja metsätalouden, käytännöt sekä arvokkaiden luonnonalueiden suojelu kuuluvat kuitenkin erityislainsäädännön piiriin, eikä maankäytön suunnittelulla juurikaan vaikuta maa- ja metsätalouden operatiivisiin toimintoihin. Ohjauskeinoja elinympäristöjen turvaamiseksi myös niillä alueilla, jotka eivät ole suojeltu luonnonsuojelulailla, on mietittävä laajemmin yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa.

Muissa maakuntakaavoituksen teemoissa ohjausvaikutusta ei asiantuntijatyöpajoissa pidetty yhtä selvänä, jolloin nykytilaan verrattuna merkittävät vaikutukset ovat epätodennäköisiä. Tällaisia teemoja ovat muun muassa kaivosten, maa-aineisten oton, tuulivoiman, bioenergian, voimalinjoiden, vesi- ja jätehuollon ja matkailun ohjaus. Jatkossa yhteensovittaminen ratkaistaisiin kunta-kaavalla, jolloin voi pohtia, olisiko päätöksissä eroa nykyiseen verrattuna.

Oikeusvaikutukset poistuvat kaivosten ja maa-aineisten oton osalta. Maa-ainesten ottoa maakuntakaava on ohjannut nykyiselläänkin heikosti, sillä maa-aineslaissa ei ole viittausta maakuntakaavaan, eivätkä kestävyteen ja kiertotalouteen liittyvät tavoitteet ole täyttyneet. Kaivostoiminnan ohjauksessa oikeusvaikutteisellakaan maakuntakaavalla ei nähty olevan merkittävää roolia. Kaivostoiminnan ohjauspäätökset eivät ole ensisijaisesti MRL:n tehtävä vaan laajempi kysymys, toisaalta kaavoitus on eri intressejä yhteen sovittavana prosessina ja kaivoksen oheistointojen sijoittamisen kannalta tärkeä. Maakuntakaavassa voidaan esittää kaivos- ja maa-ainespotentiaali tai toimintaan soveltuvimmat alueet ja yhteensovittaminen muuhun alueidenkäyttöön ei-oikeusvaikutteisena. Maa-ainesten ja kaivostoiminnan osalta tarvitaan muita ohjauskeinoja, joilla maa-aineisten oton ja kaivostoiminnan kestävyttä ja kiertotaloutta edistetään.

Energiakysymyksistä keskeisimpiä maakuntakaavoituksessa on ollut tuulivoima. Tuulivoima-alueiden osoittaminen sitovasti maakuntakaavassa nähtiin kuitenkin ongelmalliseksi, sillä tuulivoimateknologia ja kannattavuus kehittyvät vauhdilla ja maakuntakaavan aluevaraukset vanhenevat nopeasti. Ei ole järkevää sitoa tällä hetkellä soveltuvia alueita kaavaan moneksi kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Maakuntakaava voi silti ohjata tuulivoiman sijoittumista, maakuntakaavassa voidaan esimerkiksi esittää tuulivoimapotentiaali. Tarvitaan myös muita ohjauskeinoja edistämään valtakunnallisia energia- ja ilmastotavoitteita. Tällä hetkellä kunta voi aina kieltäytyä tuulivoimasta, mikä voi olla ongelma valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa. Tuulivoiman seudullinen ohjaus nähtiin tärkeäksi nimenomaan siihen liittyvän vastarinnan vuoksi.

Sähköverkkorakentaminen tehdään sähkömarkkinalain ja lunastuslupamenettelyn avulla riippumatta siitä mikä on kaavoitustilanne, eikä kaavoitukseen liittyviä menettelyitä välttämättä tarvi-

ta. Kaavoituksella voidaan kuitenkin etsiä maankäytön kannalta optimaalinen linjaus voimalinjoille.

Haittoja aiheuttavien toimintojen kuten jätteenpolttolaitosten tai kiertotalousalueiden sijainti tulee sopia seudullisesti optimaalisesti. Jokeri-mallissa kaupunkiseuduilla voidaan sopia kaupunkiseutukaavassa, mutta kaupunkiseutujen ulkopuolella voi jäädä sopimatta jos mikään kunta ei halua eikä maakunta velvoita.

Isot väylä- energia-, kaivos- ja jätehuoltohankkeet käsiteltäisiin maakuntakaavan sijaan kunnissa. Hankkeiden yhteys kaavoitukseen liittyy erityislainsäädäntöön, jossa on määritelty erityislainsäädännön ja maankäytön suunnittelun suhde. Näistä laeista keskeisimmät ovat laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä (ent. maantielaki), ratalaki, kaivoslaki ja ympäristönsuojelulaki. Maakuntakaavan oikeusvaikutteisuus ei näiden hankkeiden kannalta ole välttämätöntä, mutta maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistuminen voi vaatia joitakin muutoksia erityislakeihin. Kuntien väliset ristiriidat suurista hankkeista voivat kärjistyä kun seudullista yhteensovittamista ei ole oikeusvaikutteisesti ratkaistu. Riskinä on, että hyötyjä tai haittoja tuottavista seudullisista hankkeista ei päästä yksimielisyyteen. Tästä voi seurata haitallisia ympäristövaikutuksia.

Oikeusvaikutuksettomia teemoja käsitellään maakuntakaavoissa todennäköisesti kevyemmin ja niihin liittyviä taustaselvityksiä tehdään vähemmän. Osa selvitystarpeesta siirtyisi maakunnan liitolta kunnille tai muille viranomaisille. Maakunnan liiton tekemät selvitykset nähtiin kunnissa erittäin tärkeiksi ja hyödyllisiksi, ehkä kaikkein suurimpia kaupunkeja lukuun ottamatta. Kuntakyselyn vastaajat pitivät tärkeinä teemoina muun muassa liikennejärjestelmään, arvokkaisiin luonnonalueisiin, kulttuuriympäristöön ja luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviä selvityksiä sekä ympäristövaikutuksia aiheuttavien kohteiden selvityksiä. Kunnassa riskinä on selvitysten tekemättä jääminen sekä seudullisen näkökulma puute, kuten maakunnallisesti arvokkaiden kohteiden arviointi tai muihin kuntiin ulottuvien vaikutusten arviointi. Valtakunnallisesti käyttökelpoisen tiedon käyttöön saaminen vaikeutuu merkittävästi, mikäli selvitysten tuottaminen pirstoutuu kuntiin. On myös ehdotettu, että selvitykset ja arvioinnin tekisi asianomainen (valtion) viranomainen, esimerkiksi museoviranomainen kulttuuriympäristön osalta. Selvitysten tekeminen ja seudullisen näkökulman valvonta voisivat jäädä osittain myös kansalaisten ja järjestöjen vapaaehtoistoiminnan varaan.

Jokeri-vaihtoehdon mahdolliset negatiiviset vaikutukset kohdistuvat erityisesti neljän kaupunkiseudun ulkopuolisille alueille, jotka jäävät ilman oikeusvaikutteista seudullista suunnittelua. Näillä alueilla tarve liikenneväylien, maa-ainesten oton sekä kaivos- ja energiahankkeiden yhteensovittamiseen muun alueiden käytön kanssa sekä viherverkostojen, luonnon- ja kulttuuriympäristöarvojen turvaamiseen kasvaa. Uhkana on kuntien oman osaamisen, poliittisen tahtotilan ja resurssien puute laajojen asiakokonaisuuksien, kuten ilmastonmuutos ja kestävä kehitys, huomioidmisessa. Ongelmat koskevat todennäköisesti eniten pieniä kuntia, joissa resurssit kattavaan yhteensovittavaan suunnitteluun ja selvitysten tekemiseen ovat heikot. Maankäytön suunnittelun asiantuntijaa ei välttämättä ole kunnassa lainkaan. Maaseudulle jäisi runsaasti alueita, joissa ei olisi voimassa mitään lainvoimaista kaavaa.

Keskisuurilla ja pienillä kaupunkiseuduilla on samantyyppisiä haasteita kuin suurilla, vaikka pienemmässä mittakaavassa. Kolmasosa uudisrakentamisen kerrosalasta suuntautuu edelleen tänne ja rakennettu maa-ala on laajentunut voimakkaasti 2000-luvulla. Seututason suunnittelukysymyksiä ovat muun muassa yhdyskuntarakenne, liikennejärjestelmä, kaupan ohjaus, viherrakenne ja arvokkaat luonnon ja kulttuuriympäristön alueet. Maakuntakaava ei ole tähänkään asti pystynyt ohjaamaan kaupunkiseutujen yhdyskuntarakennetta, joten keskisuurten ja pienten kaupunkiseutujen osalta muutosta nykytilanteeseen ei ole. Mutta myöskään parannusta ei ole

tiedossa ellei kaupunkiseutusunnittelua edistetä myös muilla kuin neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla.

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla Jokeri-mallilla nähdään olevan merkittäviä välillisiä positiivisia ympäristövaikutuksia oikeusvaikutteisen kaupunkiseutusunnittelun kautta. Esimerkiksi mahdollisuudet yhdyskuntarakenteen hallintaan, liikenteen päästöjen vähentämiseen, palveluiden saavutettavuuteen sekä viherrakenteen ja arvokkaiden luonnonalueiden turvaamiseen paranevat. Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen tehostuu, muun muassa ylikunnallisten infrainvestointien ohjaaminen sekä kevyen liikenteen reittien ja joukkoliikenteen suunnittelu koko seudun kattavasti paranee. Kuntien osaoptimoinnin nähtiin vähenevän. Asuntopolitiikassa, asuntotuotannon ohjaamisessa ja segregaaion ehkäisyssä tarvitaan kasvavilla kaupunkiseuduilla nykyistä enemmän yhteistyötä, siihen Jokeri-malli antaa tukea. Kaupunkiseutukaava lisää yhteistyötä kuntien viranomaisten välillä, yhteisten selvitysten tekemistä, vaikutusten arviointia ja osallistumista.

Vaikutukset riippuvat pitkältä kuitenkin kaupunkiseutusunnittelun toteutuksesta: miten valtakunnalliset ja seudulliset tavoitteet integroidaan suunnitteluun, miten suunnitelman toteutus ja hyväksyntä organisoidaan ja miten suunnitelmassa yhteensovitetaan kuntien väliset ristiriitaiset intressit. Jos toteutukseen liittyvät riskit toteutuvat ja yhteisymmärrykseen ei kaupunkiseudulla päästä, on ongelmallista että taustalla ei ole myöskään oikeusvaikutteista maakuntakaavaa. Kaupunkiseutusunnitelmaan liittyvistä epävarmuuksista enemmän luvussa 7.

Monet valtakunnalliset viranomaiset ja järjestöt ovat tehneet yhteistyötä maakuntien liittojen kanssa, jolloin valtakunnallisia intressejä on sitä kautta tullut myös maakunnan ja kuntien suunnitteluun. Tämä yhteys voi heikentyä jokeri-vaihtoehdossa.

Maakuntakaavoituksen oikeusvaikutuksettomuus poistaa valitusperusteen maakuntakaavan vastaisesta kuntakaavasta. Tämä on ollut tärkeä valitusperuste muun muassa järjestöille liittyen merkittäviin luontokohteisiin ja viherkäytäviin.

Jos maakuntakaavaa ei olisi ollenkaan (vain sanallinen strategia tms), sillä olisi todennäköisesti merkittäviä negatiivisia vaikutuksia ympäristöön, mutta vaihtoehdon epätodennäköisyyden vuoksi sitä ei juuri ole käsitelty työpajoissa eikä tässä työssä.

Muut vaikutukset

Muista vaikutuksista merkittävimmiksi tunnistettiin vaikutukset kansalaisiin. Nykyisen, epävirallisen kaupunkiseutuyhteistyön sijaan kaupunkiseutusunnitelman virallistaminen tuo kansalaisille yhdenmukaiset osallistumis- ja vaikutusprosessit sekä valitusoikeuden. Painotuksen siirtäminen maakuntatasolta kaupunkiseututasolle helpottaa ja lisää osallistumista, sillä mitä lähempänä kaavataso on asukasta sitä enemmän asukkaat osallistuvat. Toiminnallisesti yhtenäisellä kaupunkiseudulla osallistumisessa tulisi häivyttää kuntarajat. Jos kuntalaiset saavat osallistua vain oman kuntansa osuuteen, vaikuttamismahdollisuus jäisi pieneksi.

Motivaatiota osallistua maakuntakaavoitukseen voi heikentää sen oikeusvaikutuksettomuus. Osallistumisen kannalta sen merkitys on tosin nykyiselläänkin huomattavasti pienempi kuin kuntakaavoituksen.

5.3. Klassikko

Taloudelliset vaikutukset

Klassikko-mallissa yritysten investoinnit eivät nopeudu nykyisestä. Malli ei ratkaise kaavahierarkiaan liittyviä ongelmia, vaan edelleen joudutaan tekemään muutoksia jopa kolmen eri tason kaavaan. Maakuntakaava voi antaa tukea hankkeille, mutta se ei takaa hankkeen toteutumista. Maakuntakaava on myös liian kankea väline päättämään hankkeista, joissa teknologia ja kannattavuus kehittyi nopeasti ja sen myötä myös suotuisat sijoituspaikat, kuten tuulivoimahankkeissa.

Viranomaisiin liittyvät taloudelliset vaikutukset käsitellään Vaikutukset viranomaisiin -luvussa.

Vaikutukset viranomaisiin

Vaikutukset viranomaisiin ovat pieniä. Maakuntakaavan yleispiirteistymisen myötä työmäärä maakuntien liitoissa hiukan kevenee ja päällekkäinen suunnittelu vähenee. Erityisesti pienissä, vähenevän väestökehityksen maakunnan liitoissa resurssien riittävyys voi aiheuttaa ongelmia. Suurilla kaupunkiseuduilla työmäärää lisäävät kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvät uudet prosessit kuten vaikutusten arviointi, osallistuminen ja muutoksenhaku. Toisaalta koko kaupunkiseudun kattavissa selvityksissä voidaan säästää resursseja, kun jokaisen kunnan ei tarvitse tehdä niitä erikseen. Kaupunkiseutusuunnittelu korvaa myös nykyistä epävirallista suunnittelua, kuten rakennemallityötä. Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutusuunnitelma ei kuitenkaan säästä resursseja, jos se ei voi korvata kunnan yleiskaavaa. Todennäköisesti suurimmissa kaupungeissa se ei voi korvata.

Oikeusvaikutuksetonkin kaupunkiseutukaava lisää yhteistyötä kaupunkiseudun kuntien viranomaisten välillä ja edistää yhteisten suunnitteluprosessien kehittämistä. Suunnitteluprosessit voivat kokonaisuutena nopeutua niissä teemoissa, joissa kaupunkiseuduilla voidaan helpommin saavuttaa yksimielisyys. Ristiriitoja herättävät teemat jäävät oikeusvaikutuksettomassa kaupunkiseutukaavassa helposti käsittelemättä.

Liikenteen suunnittelun ja maankäytön suunnittelun yhteensovittamisen näkökulmasta maakuntakaavan muutos yleispiirteisemmäksi voi helpottaa maakuntakaavan liian tarkkoihin väylälinjauksiin liittyneitä ongelmia. Maakuntakaavoituksen tasolla ei pystytä selvittämään kaikkia väylälinjauksiin vaikuttavia tekijöitä, jotka myöhemmin saattavat aiheuttaa muutoksia suunnitelmiin. Maakuntakaavoituksen ja väylien epävirallisen esisuunnittelun yhdistäminen on ollut toimiva käytäntö, jota on mahdollista jatkaa myös Klassikko-vaihtoehdossa. Yhteystarpeiden yleispiirteisempi esittäminen voi tästä huolimatta lisätä hieman resurssitarpeita väylien yleissuunnittelussa.

Liikennejärjestelmän osoittaminen oikeusvaikutteisena maakuntakaavassa tarjoaa tukea liikenneväylien suunnitteluun. Liikennejärjestelmäsuunnittelun keskeisenä lähtökohtana ovat yhdyskuntien kehityssuunnat ja niiden aiheuttamat muutokset liikkumistarpeisiin. Maakuntakaavoissa ei ole kuitenkaan pystytty tekemään riittävästi strategisia valintoja, mikä on lisännyt selvitystarpeita liikennesuunnittelussa, eikä Klassikko-vaihtoehto välttämättä tuo tilanteeseen muutosta. Kaupunkiseututason suunnittelu voi puolestaan helpottaa väyläviranomaisten ja kaupunkiseudun kuntakaavoittajien välistä yhteistyötä ja tehostaa väyläviranomaisten resurssien käyttöä.

Ympäristövaikutukset

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla oikeusvaikutuksetonkin kaupunkiseutukaava lisää yhteistyötä kuntien viranomaisten välillä, yhteisten selvitysten tekemistä, vaikutusten arviointia ja osallistumista. Se voi siten edistää ympäristötavoitteiden parempaa huomioon ottamista suun-

nittelussa kuten yhdyskuntarakenteen hallintaa, liikenteen päästöjen vähentämistä ja arvokkaiden luonnonalueiden turvaamista. Ilman oikeusvaikutuksia kaupunkiseutusuunnitelma voi kuitenkin jäädä heikoksi ohjausvälineeksi, joka ei pysty vastaamaan riittävän voimallisesti kaupunkiseutujen haasteisiin. Suunnitelman strategisesti tärkeillä tavoitteilla ei ole painoarvoa, jos suunnitelma on ristiriidassa voimassa olevan maakuntakaavan tai kunnan yleiskaavan kanssa. Kunta voi tehdä kaupunkiseutusuunnitelman vastaisen yleiskaavan. Kaupunkiseutusuunnitelmaan liittyvistä epävarmuuksista enemmän luvussa 7.

Nykymallissa yleiskaavoitusta pidetään usein liian raskaana pienemmissä kaupungeissa ja maaseutukunnissa, minkä vuoksi niissä ei ole kattavaa yhdyskuntarakenteen ohjausta, liikenteen ja maankäytön yhteensovittamista tai vihervyöhykkeiden, arvokkaiden luonnonalueiden ja kulttuuriympäristöjen tarkastelua.

Muut vaikutukset

Nykyisen, epävirallisen kaupunkiseutuyhteistyön sijaan kaupunkiseutusuunnitelman virallistaminen tuo kansalaisille yhdenmukaiset osallistumis- ja vaikutusprosessit sekä valitusoikeuden. Motivaatiota osallistua voi kuitenkin heikentää kaupunkiseutusuunnitelman oikeusvaikutusettomuus.

5.4. Kuntakaavoituksen vaihtoehdot

Kahden kuntakaavan mallissa on vähän muutoksia ja vaikutuksia nykytilaan verrattuna. Tässä arvioidaan tarkemmin vain yhden kuntakaavan mallia.

Taloudelliset vaikutukset

Yritysten investoinnit helpottuvat jos kaavoitusprosessit nopeutuvat. Hankkeissa yleiskaavaa ei tarvitse muuttaa erikseen vaan muutos onnistuu yhden kaavatason muutoksella.

Jos yhden kuntakaavan malli helpottaa koko kunnan yleispiirteistä kaavoitusta pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa, joissa ei tällä hetkellä ole kattavaa yleiskaavoitusta, voidaan paremmin suunnitella agglomeraatioetuja ja hyviä sijainteja yrityksille. Tällä on vaikutusta sekä yrityksiin että kansantalouteen.

Vaikutukset viranomaisiin

Yksi kuntakaava voi säästää pienten kuntien resursseja. Koko kunnan yleispiirteinen kaavoitus voi keventyä ja helpottua. Tämä voisi edistää yleispiirteistä kaavoitusta etenkin monissa keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa, joissa kattava yleiskaavoitus puuttuu tällä hetkellä.

Yhden kuntakaavan malli ei välttämättä sovi kaikille alueille, esimerkiksi suuriin kaupunkeihin. Mallia kannattaa kokeilla ensin pienemmissä kunnissa.

Uuteen järjestelmään siirtyminen vie useita vuosia ja voi siirtymäaikana aiheuttaa keskeytyksiä kaavoitukseen. Se vaatii myös viranomaisten resurssien ja työprosessien uudelleenorganisoitua sekä koulutusta.

Yhden kuntakaavan malli saattaa hankaloittaa väyläsuunnittelun tekemistä yleiskaavoituksen yhteydessä. Jos kaavan selvitykset väylähankkeesta eivät riitä, on tehtävä erikseen väylän yleissuunnitelma.

Ympäristövaikutukset

Koko kunnan kattavan yleispiirteisen kaavoituksen helpottuminen voisi tarkoittaa parempaa yhdyskuntarakenteen ja maankäytön muutosten hallintaa, vähäisempää poikkeamislupien tarvetta sekä viherrakenteen ja arvokkaiden luonnon- ja kulttuuriympäristöjen kattavampaa tarkastelua. Vaikutukset näkyisivät erityisesti keskisuurissa ja pienissä kaupungeissa, joissa on rakentamista mutta ei koko kunnan yleiskaavaa. Myös maaseutumaisissa kunnissa, joissa rakentaminen on vähäistä, alueiden käytön kattavampi yhteensovittaminen helpottuisi.

Sen sijaan suurissa kaupungeissa yksi kuntakaava ei todennäköisesti tarjoaisi riittävää toteuttamisen ohjausta, vaan malli voisi oleellisesti heikentää toteutuvan ympäristön laatua. Suurissa kaupungeissa kaksikaan kaavatasoa ei aina riitä. Hyvällä yleiskaavalla voidaan taata, että asema-kaavoitus saa aikaan hyvää lähiympäristöä. Yhden kuntakaavan mallin yleiset kehittämisperiaatteet eivät riitä vastaavan tasoiseen toteuttamisen ohjaukseen.

Kehittämisperiaatteista tulisi voida tehdä erillisiä päätöksiä, jotta periaatteet eivät sekoittuisi liian toteuttamisosaan.

Liian joustava ja markkinavetoinen malli heikentää pitkäjänteistä suunnittelua, luonnonarvoja ja tasapuolista kohtelua.

Muut vaikutukset

Vaikutukset kansalaisyhteisöön riippuvat mallin toteutuksesta. Yhden kaavan malli voi lisätä kaavan ymmärrettävyyttä ja parantaa tiedonsaantia. Kansalaiselle tulisi olla saatavilla yksi oikeusvaikutteinen pinta, jossa on näkyvissä eri tasoilta laskeutuvat oikeusvaikutuksia omaavat merkinnät. On kuitenkin mahdollista että kaavasta tulee sekava, jos siinä on samassa eri tarkkuudella laadittuja elementtejä ja lisäksi sanallisia ohjeita. Joustavuuden ja sopimuksellisuuden lisääminen voivat kaventaa jossain määrin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Yhden kuntakaavan malli tukee kaavoituksen joustavuutta erilaisten alueiden tarpeisiin ja aluekehitystä.

Yhden kuntakaavan malli aiheuttaa erityisiä haasteita kaavan tietomallin rakenteelle. Kuntakaavan tietomalli on erittäin vaikea saada kattavaksi, sillä kuntakaavojen sisällön kirjo on hyvin laaja. Jos kunnollista tietomallia ei ole, voi seurauksena olla kaavoituksen digitalisaation toteutuneiden hyötyjen merkittävä vähentyminen arvioituista.

Yhden kuntakaavan mallin soveltuvuus eri suunnittelujärjestelmävaihtoehtoihin

Yhden kuntakaavan malli soveltuu etenkin Jokeri-vaihtoehdon kanssa. Jokeri-mallissa maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistuminen aiheuttaa painetta kuntiin, joissa puuttuvia yleiskaavoja tulisi paikata sujuvammilla menettelyillä kuten yhden kuntakaavan mallilla. Suurissa kaupungeissa taas ei pärjätä yhdellä kuntakaavalla. Jotta resurssitarve ei kuitenkaan lisääntyisi kaupunkiseutukaavan myötä, kaupunkiseudun kuntien yleiskaavoitustarpeen tulisi vähentyä. Ainoastaan Jo-

keri-vaihtoehdon oikeusvaikutteinen kaupunkiseutukaava voisi käytännössä korvata kaupunkiseudun kuntien yleiskaavoitusta. Yhden kuntakaavan malli antaisi tällöin kuntakaavoituksen keventämiseen hyvät mahdollisuudet. Yksi kuntakaava ei oikeusvaikutteisesta kaupunkiseutukaavasta huolimatta välttämättä toimi suurimmissa kaupungeissa, mutta kaupunkiseutujen kehyskunnissa se voisi toimia.

Hybridi- ja Klassikko -vaihtoehdoissa yhden kuntakaavan malli ei sovi kovin hyvin suurille kaupunkiseuduille. Oikeusvaikutukseton kaupunkiseutukaava tuskin korvaa kaupunkien yleiskaavoitusta, eikä yhden kuntakaavan malli kata kaupunkiseudun yleiskaavoitustarpeita. Muihin kuntiin yhden kuntakaavan malli sopii myös Hybridissä ja Klassikossa.

5.5. Yhteenvetotaulukko

Eri suunnittelujärjestelmävaihtoehtojen ja yhden kuntakaavamallin alustavat vaikutukset on esitetty yhteenvetona taulukossa. Taulukko on suuntaa antava, koska erilaisten vaikutusten yhteenveto on tässä vaiheessa hyvin epävarmaa. Myönteiset vaikutukset on esitetty vihreällä, kielteiset punaisella ja viranomaisvaikutukset sinisellä. Mitä tummempi väri sen voimakkaampi vaikutus. Silloin, kun kaupunkiseuduille ja muille alueille kohdistuvat vaikutukset ovat vastakkaisia, solu on jaettu kahtia: vasemmanpuoleinen väri koskee suuria kaupunkiseutuja ja oikeanpuoleinen niiden ulkopuolisia alueita.

	Hybridi	Jokeri	Klassikko	Yhden kuntakaavan malli	
TALOUDELLISET VAIKUTUKSET					
Yritysten investoinnit					
VAIKUTUKSET VIRANOMAISIIN					
Muutoksia eri viranomaisten työmäärissä					
Tehtäviä siirtyy viranomaiselta toiselle					
Muutoksia työn organisoinnissa					
YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET					
Yhdyskuntarakenne					
Liikennejärjestelmä, liikenteen ja maankäytön suunnittelun yhteensovittaminen					
Viherrakenne					
Kaupun ohjaus					
Luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen (esim. maa-ainekset ja kaivokset)	?	?	?		
Energia (esim. tuulivoima)	?	?	?		
Arvokkaat luonnon- ja kulttuuriympäristön alueet					

Vesi- ja jätehuolto									
Ilmastonmuutos									
MUUT VAIKUTUKSET									
Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet									

6. Vaikutukset alueittain

6.1. Neljä suurinta kaupunkiseutua

Neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla (MAL-sopimusten rajauksella) eli Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseuduilla asuu tällä hetkellä noin 2,5 miljoonaa asukasta, 45 % koko maan väestöstä. Seutujen on ennakoitu kasvavan voimakkaasti tulevaisuudessa. Näillä seuduilla myös rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvät haasteet ja ohjaustarve ovat suurimpia ja yhdyskuntiin liittyvät haitalliset vaikutukset – kuten ilmasto- ja ilmastovaikutukset – merkittävimpiä. Tällä hetkellä jo yli puolet uudisrakentamisen kerrosalasta sekä suurin osa kaupan suurmyymälähankkeista kohdistuvat näille kaupunkiseuduille (ks. luku 3). Neljän suurimman kaupunkiseudun merkitys rakentamisen ja maankäytön ohjauksessa on noussut viime vuosina rakentamisen vähentyessä muualla. Tulevaisuudessa myös suuren osan isoista väylähankkeista arvioidaan kohdistuvan suurimmille kaupunkiseuduille.

Kaikissa suunnittelujärjestelmävaihtoehdoissa kaupunkiseutusunnittelun virallistaminen tuo lisää yhteistyötä ja yhteisiä selvityksiä kaupunkiseudun kuntien välille ja voi siten tuoda positiivisia vaikutuksia niin viranomaisille, kansalaisille, yrityksille kuin ympäristöllekin. Jokeri-vaihtoehto vastaa kuitenkin parhaiten suurimpien kaupunkiseutujen haasteisiin. Oikeusvaikutteisella kaupunkiseutukaavalla voidaan paremmin vaikuttaa muun muassa ilmastonmuutoksen hillintään, yhdyskuntarakenteen hallintaan, liikenteen päästöjen vähentämiseen, palvelujen saavutettavuuteen, viherverkoston ja arvokkaiden luonnonalueiden turvaamiseen rakentamiselta, riittävään asuntotuotantoon ja segregaaation ehkäisyyn. Kuntien osainnointi vähenisi ja yhteiseen suunnitelmaan sitouduttaisiin paremmin.

Hybridi-mallissa kaupan ohjaus heikkenee. Mahdolliset negatiiviset vaikutukset, kuten asiointiliikenteen kasvu, kohdistuvat suurille kaupunkiseuduille. Muuten Hybridi- ja Klassikko-malleissa ei ole eroja suurimpien kaupunkiseutujen kannalta.

Yhden kuntakaavan malli sopii periaatteessa hyvin Jokeri-vaihtoehdon kanssa, mutta se ei todennäköisesti sovellu suurimpiin kaupunkiseutuihin. Kaupunkiseutujen kehyskuntiin se voi sopia.

6.2. Kuusi isoa keskisuurta kaupunkiseutua

Kuudella seuraavaksi suurimmalla kaupunkiseudulla (Jyväskylän, Kuopion, Lahden, Porin, Joensuu ja Vaasan seuduilla) asuu noin 780 000 asukasta, 14 % koko maan väestöstä. Suurin osa näistä seuduista on väestöltään kasvavia, osa yliopistokaupunkeja. Rakentamisen ja asuinrakentamisen määrä on pysynyt 2000-luvulla tasaisena näillä kaupunkiseuduilla. Kymmenen suurinta kaupunkiseutua on tunnistettu alueiksi, joilla on selkeä seudullinen ohjaustarve, eli kasvua ja rakentamista sekä usean kunnan alueelle ulottuva yhdyskuntarakenne. Kaksi kolmasosaa uudisra-

kentämisen kerrosalasta kohdistuu kymmenelle suurimmalle seudulle (ks. luku 3). Nämä seudut ovat pääosin yleiskaavoitettuja.

Keskisuurilla kaupunkiseuduilla on samantyyppisiä haasteita kuin neljällä suurimmalla, vaikka pienemmässä mittakaavassa. Yhdyskuntarakenteen laajeneminen on kaupunkiseututason kysymys, maakuntakaava ei ole sitä pystynyt ohjaamaan. Kaupunkiseututason suunnittelua tulisi edistää myös muilla kuin neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla, etenkin kuudella seuraavaksi suurimmalla.

Aiemmin näille kaupunkiseuduille kohdistui myös paljon kaupan suurmyymälähankkeita, mutta viime vuosina enää vähän. Kaupan seudullinen ohjaus ei sen vuoksi juuri tällä hetkellä näytä yhtä tärkeältä kuin neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistumisella hybridi- ja jokeri-malleissa voi olla jonkin verran vaikutuksia kunnissa, muun muassa selvitystarpeen lisääntyminen ja yhteensovittamisen tarve suurissa hankkeissa. Riskinä on seudullisen näkökulman huomiotta jättäminen ja erimielisyys seudullisista hyötyjä tai haittoja aiheuttavista hankkeista, jos maakuntakaavoitus ei ole sitovaa eikä seudullista suunnittelua ole kaupunkiseututasolla.

6.3. Muut kaupunkiseudut

Muilla keskisuurilla ja pienillä kaupunkiseuduilla asuu noin 1,1 miljoonaa asukasta, 21 % koko maan väestöstä. Vuonna 2018 uudisrakentamisen kerrosalasta 16 % kohdistui näille seuduille (ks. luku 3). Rakentaminen on vähentynyt 2000-luvulla, erityisesti asuinrakentaminen. Vaikka rakentaminen painottuu suurille kaupunkiseuduille, pienemmillä seuduilla tapahtuu kuitenkin merkittävää rakennetun alueen laajenemista. Tähän vaikuttaa erityisesti teollisuusalueiden ja maa-ainesten otto-, kaivos- ja kaatopaikka-alueiden laajeneminen. Pienillä kaupunkiseuduilla on myös edelleen paljon väylähankkeita. Aiemmin näille kaupunkiseuduille kohdistui myös paljon suuria kaupan hankkeita, enää ei juurikaan sääntelyn piirissä olevia isoja hankkeita.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistumisella Hybridi- ja etenkin Jokeri-mallissa voi olla vaikutuksia kunnissa, esimerkiksi selvitystarpeen lisääntymistä ja yleiskaavoitustarvetta. Jos maakuntakaavoitus ei ole sitovaa eikä seudullista suunnittelua ole kaupunkiseututasollakaan, riskinä on seudullisen näkökulman huomiotta jättäminen, haitalliset ympäristövaikutukset ja erimielisyys seudullisista hyötyjä tai haittoja aiheuttavista hankkeista. Hybridi-malli säilyttää tärkeimmät seudulliset teemat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena, mutta antaa muissa teemoissa enemmän vapauksia kunnille.

Monista keskisuurista ja pienistä kaupungeista puuttuu kattava yleiskaava. Yhden kuntakaavan malli voisi tarjota ratkaisun pienempien kaupunkiseutujen kattavaan yleispiirteiseen suunnitteluun.

6.4. Maaseutukunnat

Maaseutukunnissa asuu noin miljoona asukasta, viidennes koko maan väestöstä. Vuonna 2018 näille alueille kohdistui enää 16 % uudisrakentamisen kerrosalasta (ks. luku 3). Rakentaminen on vähentynyt voimakkaasti viime vuosina, erityisesti asuinrakentaminen, ja siitäkin osa on vapaa-ajan asuntojen rakentamista. Vaikka rakentaminen painottuu suurille kaupunkiseuduille, maaseudulla tapahtuu kuitenkin huomattavaa rakennetun alueen laajenemista. Tähän vaikuttaa erityisesti teollisuusalueiden ja maa-ainesten otto-, kaivos- ja kaatopaikka-alueiden laajeneminen.

Maaseutukunnissa on harvoin sääntelyn piirissä olevia isoja kaupan hankkeita. Väylähankkeita on kuitenkin edelleen paljon. Tulevaisuudessakin niitä tulee olemaan kaupunkiseutujen välisten yhteyksien lisäksi luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyen. Suurin osa alueesta on asema- ja yleiskaavoittamatonta.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistumisella Hybridi- ja etenkin Jokeri-mallissa voi olla vaikutuksia kunnissa, esim. selvitystarpeen lisääntyminen ja yleiskaavoitustarve. Jos maakuntakaavoitus ei ole sitovaa, riskinä on seudullisen näkökulman huomiotta jättäminen, haitalliset ympäristövaikutukset ja erimielisyys seudullisista hyötyjä tai haittoja aiheuttavista hankkeista. Etenkään pienissä kunnissa ei usein ole resursseja ja osaamista kattavaan yhteensovittavaan suunnitteluun tai selvitysten tekemiseen. Hybridi-malli säilyttää tärkeimmät seudulliset teemat maakuntakaavassa oikeusvaikutteisena, mutta antaa muissa teemoissa enemmän vapauksia kunnille.

Yhden kuntakaavan malli sopii parhaiten pienille kunnille ja voi tarjota tukea kattavampaan eri alueidenkäyttömuotojen tarkasteluun ja yhteensovittamiseen.

7. Epävarmuuksia ja avoimia kysymyksiä

Arvioinnin aikana nousi esiin suuri joukko kokonaisuuksia ja kysymyksiä, jotka ovat mahdollisesti tärkeitä jatkotyössä. Koska kaikkia teemoja ei tämän arvioinnin yhteydessä pystytty tarkastelemaan, koostettiin alle mahdollisimman kattava listaus epävarmuuksista, avoimista kysymyksistä ja mahdollisista jatkoselvityskohteista.

Lain toteuttamiseen liittyvät epävarmuudet:

- Tässä selvityksessä on arvioitu vaikutuksia jos vaihtoehdot toteutuvat suunnitellusti. On kuitenkin olemassa tekijöitä, jotka voivat estää pykälien toteutumisen suunnitellulla tavalla. Siksi onkin pohdittava, miten riskejä voidaan ehkäistä ja miten niiden mahdolliseen toteutumiseen varaudutaan (riskianalyysi).

Kaavatasojen oikeusvaikutusten tai niiden poistumisen merkitys:

- Mitä oikeusvaikutuksilla ylipäätään tarkoitetaan? Milloin se nähdään myönteisenä, milloin kielteisenä?
- Tarkennettava oikeusvaikutusten merkitys tarkemmin muun muassa elinkeinoelämälle ja maanomistajille sekä arvokkaiden luontokohteiden turvaamisessa.
- Oikeusvaikutuksettomon ja/tai strategisen suunnittelun jatkokehittäminen, esimerkiksi alueiden käytön suunnittelu potentiaalien esille tuojana.

Maakuntien liittojen ja maakuntakaavan rooliin liittyvät kysymykset:

- maakuntien liittojen mahdollinen rahoituksen väheneminen
 - o Hybridi- ja etenkin Jokeri-mallissa mahdollisena ongelmana on maakuntien liittojen rahoituksen vähentäminen tehtävien vähenemisen myötä.
 - o Tämä vaikuttaisi maakunnan liiton mahdollisuuksiin tehdä kattavia selvityksiä. Selvitykset taas nähtiin kunnissa tärkeinä ja niiden poistuminen isona uhkana suunnittelun laadulle suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Tietopohjan merkitys voi olla suurempi kuin maakuntakaavan oikeusvaikutusten.
- maakuntakaavan ohjausvaikutukset kuntakaavoitukseen:
 - o Miten maakuntakaava on ohjannut kuntasuunnittelua ja hankkeiden toteutumista? Onko ohjausvaikutus ollut tavoiteltu? Ovatko valtakunnalliset tavoitteet välittyneet kuntasuunnitteluun maakuntasuunnittelun kautta?

- Mitä konkreettisia vaikutuksia maakuntakaavan poistumisella kokonaan tai oikeusvaikutusten poistumisella olisi erityyppisillä alueilla: maaseutualueilla ja Lapissa, pienillä kaupunkiseuduilla, suurilla kaupunkiseuduilla?
- Miten tietyt hankkeet (tiehankkeet, energiahankkeet, maa-ainekset, jätehuolto, kivi- ja kaivokset, kaupan suuryksiköt jne.) olisivat edenneet ilman maakuntakaavaa?
- Entä arvokkaiden kulttuuriympäristön, luonnonympäristön ja ekologisten verkostojen turvaaminen (suojelu ja ei-alueet)?

Kaupunkiseutukaavan käytännön toteuttaminen:

- Avoimia kysymyksiä mm. organisointi/yhteinen organisaatio, päätöksenteko, osaoptimointi, kaikkien kuntien sitoutuminen, seudun yleinen etu vs. kunnan etu, mahdollinen prosessien pitkittyminen
- Kaupunkiseudun rajauksen tulee olla riittävän laaja, jotta se kattaa sekä nykyisen kaupunkimaisen yhdyskuntarakenteen että sen ympärillä olevan rakentamispainealueen
- Keskuskaupunkikeskeisyys: kehyskuntien pelkona, että ääntä ei saada kuuluviin
- Miten varmistetaan kaupunkiseutukaavan toteutuminen? Pääkaupunkiseudun yhteistä yleiskaavaa ei ole laadittu 10 vuoden aikana huolimatta siitä, että se on laissa pakollista (MRL 46 a §). Velvoittava säännös yhteisestä yleiskaavasta otettiin lakiin vuonna 2008 pääkaupunkiseudun kuntien maankäytön yhteensovittamisen tehostamiseksi (HE 102/2008 vp, 12–14). Laissa ei ole laatimiselle aikataulua. Voiko valtio edistää kaupunkiseutukaavojen toteutumista, esimerkiksi asettamalla suurille kaupunkiseuduille sitovat tavoitteet ja reunaehdot (vrt. Kööpenhaminan Fingerplan joka valtion ohjaama)?
- Jokeri-vaihtoehdon ongelma: jos kaupunkiseutujen kunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen kaupunkiseutusunnitelmasta, ei ole oikeusvaikutteista maakuntakaavaakaan.
- Oikeusvaikutuksettomaan kaupunkiseutusunnitelmaan liittyvät samat epävarmuudet kuin oikeusvaikutteiseen ja sen lisäksi on vielä riski suunnitelman huomiotta jättämisestä kuntatason suunnittelussa.
- Missä laajuudessa kaupunkiseutusunnittelua voi ja tulisi tehdä ilmastonmuutoksen hillinnän ja kestävän kehityksen näkökulmasta (mitkä kaupunkiseudut, millä aluerajauksilla)?

Yhden kuntakaavan malli:

- Tarvitaan case-kokeiluja siitä, mitä yhden kuntakaavan mallin käytännön toteuttaminen voisi tarkoittaa erityyppisissä kunnissa.
- Miten kuntasuunnittelun eritasoiset ohjauskeinot yhdistetään: yleiset kehittämisperiaatteet ja niiden oikeusvaikutukset, rakentamista ohjaavat määräykset ja niiden oikeusvaikutukset, erilaiset rakentamisrajoitukset, rakennusjärjestys, luvat jne.?
- Miten esitetään visuaalisesti, jos kaava sisältää sekä eri mittakaavassa laadittuja elementtejä sekä sanallisia kehittämisperiaatteita ja määräyksiä?

Takaporttien mahdollisuus:

- Järjestelmissä, joissa joustavuus lisääntyy ja maakuntakaavoitus huomattavasti kevenee, voi olla hyvä pohtia mahdollisia takaportteja valtakunnallisten ja seudullisten intressien varmistamiseksi tilanteissa, joissa informaatio-ohjaus ja neuvottelut eivät riitä.
- Pelkät lakiin kirjatut yleiset valtakunnalliset tavoitteet/vaatimukset tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kaltaiset tavoitteet eivät riitä takaamaan sellaisten valtakunnallisesti merkittävien hankkeiden toteutumista, joihin liittyy ristiriitaisia intressejä alueellisella ja paikallisella tasolla.
- Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisen osalta?

Inventointien ja selvitysten tekeminen sekä niiden rooli alueidenkäytön suunnittelussa:

- Inventointien erottaminen päätöksistä, esimerkiksi, että niitä ei tarvitsisi kopioida maakuntakaavaan vaan voidaan ne voitaisiin tarjota tausta-aineistona kunnan suunnitteluun.
- Onko inventointi itsellään riittävän voimakas ohjauskeino kuntakaavoitukseen esim. valtakunnallisten tavoitteiden ja kaavojen laadullisten vaatimusten kanssa ilman että pitää olla maakuntakaavassa?
- Mikä on erilaisten inventointien merkitys, jos ne ovat esimerkiksi keskenään ristiriitaisia?
- Alueiden käyttöön liittyvät selvitykset tulisi tehdä siellä missä teemaan liittyvä paras asiantuntemus
- Tiedon keräämiseen ja inventointeihin liittyvän selvitystaakan keventäminen: digitalisaatio mahdollistaa eri tahoilla tehtyjen selvitysten kokoamisen yhteen paikkaan, keventäisi kaavoitusta ja varmistaisi että kaikilla viranomaisilla on käytössä samat laadukkaimmat saatavilla olevat pohjatiedot.

Suunnittelujärjestelmän suhde isoihin hankkeisiin, kuten liikenne-, energia- ja kaivoshankkeisiin:

- Suunnittelujärjestelmän muutosten (erityisesti maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistamisen) vaikutus muun erityislainsäädännön (maantielaki, ratalaki, kaivoslaki jne.) ja ympäristöllisten menettelyjen (luvat, YVA) muodostamaan kokonaisuuteen.
- Mitä vaikutuksia muutoksilla tulisi olemaan hankeprosesseihin ja hankkeiden suunnitteluun suhteessa muuhun alueiden käyttöön?
- Tulisiko isot hankkeet ratkaista muulla tavoin kuin kuntatason suunnittelulla? Valtakunnallisten tavoitteiden parempi huomioiminen, esim. tuulivoiman edistämisessä?
- Erityiskysymyksenä kaupan ohjauksen tarve tulevaisuudessa

Sanallinen vs. kaavallinen ohjaus:

- Mikä osa alueidenkäytön suunnittelusta/ohjauksesta voi olla sanallista ja mikä tarvitsee kaavan?
- Missä sanalliset tavoitteet annetaan, lakipykälät MRL ja erityislainsäädäntö, VAT jne.?
- Missä teemoissa alueellinen rajausta tai alueellinen yhteensovittaminen välttämätöntä yleispiirteisessä kaavassa?
- Valtakunnallisten tavoitteiden merkitys kasvaa laajoissa kiperissä kysymyksissä kuten ilmastomuutos, kestävä kehitys ja kiertotalous.
- Miten aluekehitys ja fyysinen aluesuunnittelu nivotaan paremmin yhteen?

Kansalaisten osallistuminen:

- Miten varmistetaan se, että kansalaisten osallistuminen on oikea-aikaista, että sillä on vaikutusta ja että siihen on riittävä motivaatio?

8. Johtopäätökset

Suunnittelujärjestelmän vaihtoehtojen vaikutukset suhteessa tavoitteisiin

Kaikissa vaihtoehtoissa nykyistä suunnittelujärjestelmää ajantasaistetaan muuttamalla maakuntakaavaa yleispiirteisemmäksi ja virallistamalla kaupunkiseututaso suunnittelu. Kaupunkiseututaso suunnitelman, vaikka se onkin uusi suunnittelutaso, on todettu olevan tarkoituksenmukainen suunnittelutaso monille ajankohtaisille ja tärkeille teemoille, kuten toiminnallinen yhdyskuntarakente, liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittaminen sekä virkistys ja viherrakenne (Ristimäki ym. 2017; Similä ym. 2017). Klassikko-vaihtoehdossa kaupunkisuunnittelutaso on kuitenkin vain yksi taso lisää nykyiseen kaavahierarkiaan. Yhden kaavatason lisäystä (kaupunkiseutukaava) ei asiantuntija-arvioinnissa nähty ongelmalliseksi, jos suunnittelujärjestelmä on muuten joustavampi ja työkaluja on mahdollista valita eri alueiden tarpeita vastaavasti.

Hybridi-mallin voidaan arvioida tukevan kohtuullisen hyvin erilaisten alueiden elinvoiman kehittämistä, sillä maakuntakaavalla ohjataan oikeusvaikutteisesti vain seudullisen yhteensovittamisen kannalta keskeisiä teemoja. Jokeri-vaihtoehto antaa vahvan tuen suurten kaupunkiseutujen toiminnalliseen kehittämiseen, mutta jättää resursseiltaan pienet kunnat ilman seudullisen suunnittelun tukea. Yhden kuntakaavan malli antaa mahdollisuuksia kattavampaan suunnitteluun etenkin maaseutukunnissa, mutta suurten kaupunkien kehittämiseen se ei välttämättä sovi.

Kestävä kehitystä ja hyvää elinympäristöä käsitellään kaupunkiseuduilla parhaiten Jokeri-vaihtoehdon oikeusvaikutteisella kaupunkiseutukaavalla. Myös muiden vaihtoehtojen oikeusvaikutukseton kaupunkiseutukaava voi edistää tavoitteiden saavuttamista, mutta se ei välttämättä riitä esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintään. Kaupunkiseutujen ulkopuolella taas Jokeri-vaihtoehdossa uhkana ovat negatiiviset ympäristövaikutukset, kuten tärkeiden viherverkostojen ja arvokkaiden luonnon- ja kulttuuriympäristöjen huomioimisen heikkeneminen, liikenteen ja maankäytön seudullisen yhteensovittamisen väheneminen ja suurten hankkeiden heikompi yhteensovittaminen seudullisesti ja muuhun alueidenkäyttöön. Myös hybridi-vaihtoehto sisältää vielä kysymyksiä seudullisesti arvokkaiden luonnon- ja kulttuuriympäristöjen turvaamisesta. Hybridissä kaupunkiseutujen kaupan suuryksiköiden ohjaus heikkenee. Yhden kuntakaavan malli voi mahdollisesti heikentää lähiympäristön laatua suurissa kaupungeissa, sillä se ei riitä vastaavan tasoiseen toteuttamiseen ohjaukseen kuin kahden kaavan malli alueilla, joilla tapahtuu paljon. Muissa kunnissa se voi edistää ympäristötavoitteiden huomioon ottamista, koska se voi yleiskaavoitusta keveämpänä menettelynä edistää koko kunnan kattavaa alueidenkäytön yhteensovittamista alueilla, joilla tällä hetkellä ei ole yleiskaavaa.

Tulevaisuuden toimintaympäristöön on varauduttu kaikissa vaihtoehdoissa kaupunkiseutusuunnitelman virallistamisen kautta. Muissa kuin Klassikko-vaihtoehdossa tulevia tarpeita on ennakoitu vielä enemmän. Jokeri-vaihtoehdon vahva kaupunkiseututaso vastaa parhaiten kaupungistumisen ja ilmastonmuutoksen hillinnän haasteisiin. Yhden kuntakaavan malli ennakoiki erityisesti digitalisaation tuomia mahdollisuuksia.

Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa paranevat kaikissa vaihtoehdoissa kaupunkiseutusuunnittelun osallistumisprosessin virallistamisen vuoksi. Erot kaavatasojen oikeusvaikutteisudessa eivät tuo suuria eroja vaikutusmahdollisuuksiin eri vaihtoehtojen välillä, sillä kaikkiin vaihtoehtoihin sisältyy samanlaiset osallistumisprosessit oikeusvaikutuksista huolimatta. Yhden kuntakaavan mallin vaikutusta kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin ei pystytä vielä arvioimaan, se voi toteutuksesta riippuen joko helpottaa tai vaikeuttaa osallistumista.

Klassikko-vaihtoehto ei tunnista alueidenkäytön keskeisimpiä ohjaustarpeita vaan voi sisältää edelleen suunnittelua väärällä tasolla. Hybridissä maakuntatason keskeiset suunnittelutarpeet on tunnistettu melko hyvin. Jokeri-vaihtoehto vastaa parhaiten kaupunkiseutujen suunnittelutarpeeseen, mutta kaupunkiseutujen ulkopuolella tarpeita ei ole huomioitu riittävästi. Yhden kuntakaavan malli on tunnistanut suunnittelutarpeet maaseutukunnissa, mutta ei vastaa kaupunkien alueidenkäytön suunnittelutehtäviä. Mikään vaihtoehdoista ei sellaisenaan kattavasti huomioi alueiden erilaisuutta ja erilaisia suunnittelutarpeita.

Johtopäätöksiä

Maakuntakaavoituksen keventämiselle (strategisuuden lisääminen ja oikeusvaikutusten rajaaminen keskeisimpiin teemoihin) löytyy perusteita ja sillä on myönteisiä vaikutuksia. Tosin maakuntakaavan oikeusvaikutusten poistamiseen kokonaan liittyy riskejä kaupunkiseutujen ulkopuolella, koska kaikilla kunnilla ei ole resursseja, osaamista eikä poliittista tahtotilaa seudulliseen yh-

teensovittamiseen. Maakuntakaavassa tehtävän intressien yhteensovittamisen ja erityisesti niihin liittyvien taustaselvitysten informaatiovaikutusta pidettiin erittäin merkittävänä, etenkin muilla alueilla kuin suurimmissa kaupungeissa, joissa on hyvät resurssit suunnitteluun ja omien selvitysten tekoon. Maakunnan tuottamana tiedot on merkittävästi helpompi saada valtakunnalliseen, laajaan käyttöön verrattuna siihen, että kunnat niitä satunnaisesti tuottavat, vrt. kaavatiedon käyttöön saaminen nykyisin. Tietopohjan oikeusvaikutuksettomuus mahdollistaa myös joustavammin tuoreemman tiedon käytön. **Maakunnallisten selvitysten jatkuvuus tulisi siis turvata tulevaisuudessakin.**

Kaupunkiseutukaava saa hyvin laajaa tukea. Suuri osa asiantuntijoista katsoo että vain oikeusvaikutteisella kaavalla voidaan vastata kaupunkiseutujen haasteisiin (ilmastonmuutos, yhdyskuntarakenteen hallinta, maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen jne.) ja estää kuntien osaoptimointi ja lipeäminen yhteisistä tavoitteista, mutta myös oikeusvaikutuksettomuudelle on kannattajia. Kaupunkiseutusunnitelman tekemisen porkkanaksi on myös ehdotettu, että kaupunkiseudulla olisi siinä oikeus päättää (joistakin) maakunnallisista asioista, ts. kaupunkiseudun alueella maakuntakaava ei (kaikilta osin) ohjaisi kaupunkiseutukaavaa oikeusvaikutteisesti. Kaupunkiseutukaavan toteuttaminen voisi toimia myös MAL-sopimusmenettelyn ehtona.

On myös mahdollista pohtia **muuta eri kaavatasojen ja oikeusvaikutusten yhdistelmiä**. Esimerkiksi monet asiantuntijat ovat ehdottaneet, että maakuntakaava ja kaupunkiseutukaava olisivat toisensa osin tai kokonaan poissulkevia. Tämä on ymmärrettävää nykytilanteessa, jossa maakuntakaava on usein jo hyvin lähellä yleiskaavaa tarkkuudeltaan ja esitystavaltaan. Tulevaisuudessa maakuntakaavalla olisi kuitenkin todennäköisesti strategisempi rooli, ja siinä ratkaistaisiin vain ne valtakunnalliset ja seudulliset teemat, joilla on todellista ohjausvaikutusta kuntakaavoitukseen. Tällöin ei syntyisi nykyisenkaltaista päällekkäisyyttä yleiskaavoituksen tai kaupunkiseutukaavoituksen kanssa.

MRLn kokonaisuudistuksen jatkotyössä on tärkeää löytää tasapaino uudistuksen kehittämistä eri suuntiin vievien näkökulmien välillä:

Joustavuus: prosessien nopeuttaminen ja keventäminen, kaavoitusjärjestelmän ei tulisi lukita yhtä tulevaisuuskuvaa vaan sopeutua muutostarpeiden mukaan

Yleinen etu: valtakunnalliset ja seudulliset tavoitteet sekä suunnitelmallisuus, välttämättömät reunaehdot koskien esimerkiksi ilmastonmuutosta, biodiversiteettiä ja kiertotaloutta

Legitimiteetti: järjestelmän ja oikeusvaikutusten selkeys, hyväksyttävyyys ja osallistumismahdollisuudet

Lähteet

Airaksinen, M., Hentilä, H-L., Jauhiainen, J. S., Mäntysalo, R., Jarenko, K., Määttä, T., Pentti, M., Similä, J. & Staffans, A. (2012). Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.

Jama, T., Lehtovuori, P., Rajaniemi, J., Siikonen, M., Mäntynen, J., & Rantanen, A., Joutsiniemi, A., Koskela, K., Kärkinen, T., Saarikoski, P. & Saarniaho, K. (2018). Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 4/2018.

Jantunen, J., Kautto, P. & Kattainen, M. (2019). Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arviointi.

Kanninen, V. (2017). Strateginen kaupunkiseutu - Spatiaalinen suunnittelu radikaalina yhteensovittamisena. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS 227/2017.

Kanninen, V. & Akkila, I. (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015.

Kopperoinen, L., Stange, E., Rusch, G., Baró, F., Garcia Blanca, G. & Mederly, P. (2015). Integrating nature-based Solutions in Urban Planning. OpenNESS brief no. 3, November 2015.

Kuntaliitto. (2018). MRL-kuntaklinikat, Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus Kooste ryhmähaastatteluista ja keskusteluista 13.12.2018.

Kuntaliitto. (2019). Kaupunkiseutusuunnittelun rooli MRL-uudistuksessa, kysely 10 suurimmalle kaupunkiseudulle. Julkaisematon luonnos.

Lehtovuori, P., Rantanen, A., Schmidt-Thomé, K., Kuusela, K., Ekroos, A., Rajaniemi, J. & Vanhatalo, J. (2019). Tulevaisuuskaatsaus eräiden maiden alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin (KV-ALSU). Tampereen yliopisto. Luonnos 24.1.2019.

Oikeusministeriö. (2004). Hallituksen esityksen laatimishjeet. Helsinki. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Oikeusministeriö. (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet. Helsinki. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Puustinen, S., Mäntysalo, R. & Karppi, I. (toim.) (2016). Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla, Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen talouden kysymyksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2016.

Rehunen, A., Ristimäki, M., Strandell, A., Tiitu, M. & Helminen, V. (2018). Katsaus yhdyskuntarakenteen kehitykseen Suomessa 1990–2016. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 13/2018.

Rehunen, A., Strandell, A., Tiitu, M., Nissinen, A. & Helminen, V. (2019). Yhdyskuntarakenne luo edellytykset kestäväälle liikkumiselle ja päästövähennyksille. Talous & Yhteiskunta 1/2019.

Rekola, A., Päivinen, J., Kervinen, M., Oinonen, K., Rehunen, A., Reinikainen, K. & Riipinen, J. (2017). Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan - Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Ristimäki, M., Tiitu, M., Helminen, V., Nieminen, H., Rosengren, K., Vihanninjoki, V., Rehunen, A., Strandell, A., Kotilainen, A., Kosonen, L., Kalenoja, H., Nieminen, J., Niskanen, S. & Söderström, P. (2017). Yhdyskuntarakenteen tulevaisuus kaupunkiseuduilla - Kaupunkikudokset ja vyöhykkeet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2017.

Similä, J., Borgström, S., Kopperoinen, L., Itkonen, P., Auvinen, A-P. & Koivulehto, M. (2017). Ekosysteemipalveluiden ja luonnon monimuotoisuuden riippuvuus vihreästä infrastruktuurista ja ohjausjärjestelmän muutostarpeet. Ympäristöministeriön raportteja 4/2017.

Ylinen, H., Hokkanen, O., Miettinen, H. & Pahkasalo, K. (2013). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus, AKSU 2012. Ympäristöministeriön raportteja 15/2013.

Ympäristöministeriö. (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014.

Ympäristöministeriö. (2015). Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus, Näkökulmia kuntakaavoitukseen. Suomen ympäristö 3/2015.

Ympäristöministeriö. (2013). Ympäristöministeriön vaikutusten arvioinnin tukiaineisto. Osa 2. Vaikutusten arviointi säädösvalmistelussa. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Liite: Vaikutusten arviointi -taulukko

Taloudelliset vaikutukset	Vaikutuksen luonne	Mahdollisia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutuksista
Julkinen talous ja kansantalous	Välillinen/välitön	<ul style="list-style-type: none"> Maan hankinnan ja yhdyskuntarakentamisen sekä ylläpidon kustannukset Verotulot (mm. kiinteistövero) ja tulot maan luovutuksesta Tulot taloudellisesta toiminnasta, asukkaista ja työpaikoista (Kaavoituksen vaatimat resurssit -> vaikutukset viranomaisiin)
Yritykset	Välillinen/välitön	<ul style="list-style-type: none"> Yritysten sijoittuminen Investointien nopeutuminen Agglomeraatioedut Toimitila- ja liikennekustannukset Maan hinta ja saatavuus Hyödyt ja veloitteet maanomistajille ja rakennuttajille Yritykset kaavoituskonsultteina
Kotitaloudet	Välillinen/välitön	<ul style="list-style-type: none"> Asumisen ja liikkumisen kustannukset Maan hinta ja saatavuus Hyödyt ja veloitteet maanomistajille ja rakentajille

Vaikutukset viranomaisten toimintaan	Vaikutuksen luonne	Mahdollisia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutuksista
Viranomaisten keskinäiset suhteet	Välitön	<ul style="list-style-type: none"> Tehtävien siirtyminen viranomaiselta toiselle, uudet tehtävät ja poistuvat tehtävät
Viranomaisten tehtävät ja menettelytavat	Välitön	<ul style="list-style-type: none"> Muutokset tehtävien määrässä, sisällössä ja prosesseissa Koulutustarve Maankäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmä-suunnittelun yhteensovittaminen Kansalaisten asiointi viranomaisten kanssa
Henkilöstö, organisaatio ja kustannukset	Välitön	<ul style="list-style-type: none"> Muutokset henkilöstön määrässä ja organisaatioissa Resurssien riittävyys Palkkakulut

Ympäristövaikutukset	Vaikutuksen luonne	Mahdollisia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutuksista
Luonnonvarojen ja energian käyttö	Välillinen	<ul style="list-style-type: none"> Liikkumistarve ja liikenne Resurssitehokkuus Mahdollisuudet uusiutuviin energiamuotoihin Kiertotalous ja maa-ainesten otto
Ihmisten terveys, elinot ja viihtyvyys	Välillinen	<ul style="list-style-type: none"> Terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö Melu, ilmanlaatu, pilaantuneet maa-alueet, tulva-alueet, pienilmasto
Maaperä, vedet, ilma, ilmasto, kasvillisuus, eliöt ja luonnon monimuotoisuus	Välillinen	<ul style="list-style-type: none"> Arvokkaiden luonnonalueiden suojelu Elinympäristöjen pirstoutuminen Ekosysteemipalvelut (esim. ruokahuolto, virkistyskäyttö) Hजारakentaminen, vapaa-ajan-asuminen Rakennetun alueen laajeneminen Liikenne
Yhdyskuntarakenne ja toimintojen sijoittuminen, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuri	Välillinen	<ul style="list-style-type: none"> Hजारakentamisen hallinta Maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen Täydennysrakentamista tukevat suunnittelutyökalut Rakennetun ympäristön suojelu kaavoituksella Arvokkaiden kulttuuriympäristöjen ja maisemien suojelu

riperintö**Ilmastonmuutoksen hillintä ja ilmastonmuutokseen sopeutuminen**

Välillinen

- Hillintä: liikenteen päästöt (maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen), uusiutuva energia, hiilinielut
- Sopeutuminen: tulvien ja hulevesien hallinta, pienilmasto

Muut vaikutukset**Vaikutuksen luonne****Mahdollisia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän vaikutuksista****Kansalaisten asema ja toiminta yhteiskunnassa**

Välitön

- Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (vaikutukset myös mm. valitukseen ja kaavaprosessien keston)
- Kaavajärjestelmän ymmärrettävyys
- Kiinteistöön tai lähiympäristöön kohdistuvan tiedon saatavuus

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Välillinen

- Lähiympäristön terveellisyys
- Segregaatio

Yhdenvertaisuus, lapset ja sukupuolten tasa-arvo

Välillinen

- Tasapainoinen väestörakenne
- Eri väestöryhmien liikkumismahdollisuudet ja palvelujen saatavuus

Työllisyys ja työelämä Aluekehitys

Välillinen

Välillinen

- Työpaikkojen sijoittuminen
- Alueellista kehitystä tukevat suunnitteluvälineet
- Erialaisten alueiden tarpeet (kasvavat kaupunkiseudut ja niiden lievevyöhykkeet, muut kaupunkiseudut, taantuvat alueet, maaseutu, vapaa-ajan asuminen)

Tietoyhteiskunta

Välillinen

- Digitaaliset suunnitteluvälineet, tausta-aineistot ja kaavat

Rikoksentorjunta ja turvallisuus

Välillinen

- Lähiympäristön turvallisuus