

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KAAVOITUS- JA RAKENTAMISLAIKSI

7.12.2021

PlanCity-tutkimusryhmä, Rakennetun ympäristön tiedekunta, Tampereen yliopisto

Kimmo Sulonen

Kaisu Kuusela

Panu Lehtovuori

Ari Ahonen

Tampereen yliopiston PlanCity-tutkimusryhmän näkökulma uudistustyöhön. Tutkimusryhmän tavoitteena on edesauttaa rakennetun ympäristön toimintaa, tuomalla ehdotuksia julkisen sektorin kehittämiseksi ja alan yhteistoimivuuden lisäämiseksi.

Tausta

Vuonna 1999 voimaan astuneen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) uudistamisen pohjaksi tehtyjen arviointien sanoma on selvä: Pienet korjaukset eivät riitä, vaan MRL on syytä perusteellisesti uudistaa vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä ja yhteiskunnan tulevaisuushaasteita.

Kokonaisuudistus organisoitiin vuonna 2018 ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen johdolla. Kirjattuna julkisena tavoitteena oli mm. yksinkertaistaa suunnittelujärjestelmää, kehittää rakentamisen ohjausta ja selkeyttää lakiin pohjaavia valmistelu-, päätöksenteko- ja toimeenpanotehtäviä. Tältä pohjalta Ympäristöministeriö julkaisi 12.4.2018 keskustelupaperin (luonnos), jossa on ehdotus uudesta, aiempaa yksinkertaisemmasta suunnittelujärjestelmästä. Muutamia otteita:

”Varsinaisia kaavatasoja olisi kaksi: nimettyjen kaupunkiseutujen strateginen kaava sekä kuntatason alueidenkäytön toteuttamista ohjaava kaava, joka korvaisi nykyisen kaltaisen asemakaavan ja kunnan yleiskaavan. (...) Lähtökohtana olisi, että maakunta- ja kaupunkiseututasolla tehtäviin linjauksiin ei pääsääntöisesti liittyisi välittömiä nykyisten yleispiirteisten kaavojen kaltaisia oikeusvaikutuksia.”

”Suunnitteluprosesseihin liittyvät menettelytavat voisivat olla joustavasti räätälöityjä. (...) Digitalisaation tuomat mahdollisuudet, kuten digikaavoitus, virtuaali- ja kaupunkimallit, sosiaalinen media ja tekoäly kannattaa valjastaa myös osallistumisen vaikuttavuuden ja laadun edistämiseen.”

”Kuntatasolla riittäisi yksi kaavataso. (...) Kaupunkiseutujen ulkopuolella olevissa kunnissa riittäisi mainittu kuntakaava, jonka esitystapa ja mittakaava voisi vaihdella (...) [H]arvaan asutulla maaseudulla lupa rakentamiseen voitaisiin entistä useammin myöntää myös suoraan ilman kaavallista tarkastelua.”

Uudistyon alussa tunnistettiin aivan oikein suunnittelun kipukohtat kaavahierarkian jäykkyydestä ja joustamattomuudesta suhteessa hankelähtöiseen kaupunkikehittämiseen, projektien skaalan kasvuun ja maan eri osien erilaisiin tarpeisiin. Keskustelupaperin ideat

olisivat olleet hyvä pohja aiempaa joustavamman ja markkinoiden näkökulmasta oikea-aikaista tukea antavan suunnittelujärjestelmän kehittämiseksi.

Lainvalmistelu otti kuitenkin toisenlaisen suunnan. Useat sidosryhmät vastustivat esitetyn kaltaisia muutoksia ja onnistuivat vesittämään uudistuksia. Nykyisen hallitusohjelman kirjaukset ovat monin osin vastakkaisia alkuperäisiin tavoitteisiin nähden.

Muutokset tulevaisuuden tarpeeseen

Huomioita alueidenkäytön kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1-16, 37-40)

Ristiriitaisen valmistelun jälkeen Kaavoitus- ja rakentamislain (KRL) luonnos ei vastaa uudistuksen alkuperäisiä tavoitteita eikä suomalaisen yhteiskunnan etua.

Ehdotettu suunnittelujärjestelmä on valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista alkaen viisiportainen ja edelleen hierarkkinen. Jokaisella suunnittelun tasolla toteutettavat suunnitteluprosessit säilyvät ennallaan. Ehdotetulla järjestelmällä ei ole edellytyksiä vastata nopeasti erilaisiin tarpeisiin – tavoite, joka MRL:n toimivuuden arvioinnissa nousi esiin. Ehdotetun sääntelyn raskaus heikentää julkisen sektorin kykyä ohjata valvontaa ja palveluita tehokkaasti kohti kestävyystavoitteiden saavuttavista. Lisäksi on vastakkainen julkisen sektorin tuottavuustavoitteiden kanssa.

KRL-ehdotuksen osalta PlanCity tutkimusryhmä korostaa että lainsäädäntötyössä tulisi:

1. tuoda esille rakentavasti lainvalmistelun alkuperäisiä, pääosin hyviä tavoitteita, ja pyrkiä siirtämään keskustelu KRL-esityksen ongelmista todelliseen, edelleen olemassa olevaan lain uudistamisen tarpeeseen

sekä

2. lisätä näihin tavoitteisiin uusia toimintatapojen yksinkertaistamiseen, nopeuteen, digitalisaatioon, tiedolla johtamiseen ja suunnittelun strategisuuteen liittyviä elementtejä, kunkin lausujan omasta näkökulmasta järkevällä tavalla

Tällä tavalla toimien olisi mahdollista vaikuttaa jatkovalmisteluun sekä tilanteessa, jossa uudistusta jatketaan, että tilanteessa, jossa työ aloitetaan kokonaan alusta. Hankkeen valmistelijoissa on kuitenkin hyvä ymmärrys sekä isoista tulevaisuushaasteista että elinkeinoelämän ja kiinteistöalan tarpeista. PlanCity-tutkimusryhmä on valmis esittelemään tutkimusten tuloksia ja ratkaisuehdotuksia jatkossa päätöksentekijöille.

Suunnittelujärjestelmän rohkea kehittäminen

Huomioita kaavojen toteuttamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 17-24, 37-40)

Lain iso tarkoitus on ilmaista yhteiskunnan arvot ja tavoitteet, jotka ovat linjassa kansainvälisten sopimusten, EU-direktiivien ja kansallisten strategioiden kanssa; lain tulee tarjota vakaa ja linjakas kehys yhteiskunnan avoimelle kehitymiselle ja uudistumiselle.

Olennaista tässä vaiheessa on tunnistaa se, että lakiin liittyvän kehittämistyön fokus on syytä pitää maankäytön suunnittelujärjestelmässä. Maankäytön suunnittelujärjestelmä tarjoaa

keinot ja prosessin isojenkin tavoitteiden saavuttamiseen. Suunnittelun tulee olla tehokas ja jatkuvasti uudistuva prosessi, jossa toimijoita kannustetaan täyttämään ja ylittämään julkisen sektorin asettamat tavoitteet sekä ottamaan vastuu riittävästä omasta resursoinnista. Näiden toimintojen varmistamisella sekä ohjaavuus että toteutus tukevat toisiaan.

Ristiriitaisen valmistelun tuloksena Kaupunkiseutusunnitelma näyttäytyy KRL-ehdotuksessa uutena kaavatasona, peräti viidentenä. Kaupunkiseutujen hyvä suunnittelu – liikennejärjestelmä, työpaikka-alueiden profiili ja saavutettavuus, vanhojen alueiden uudistaminen, seudun brändi, maapolitiikan ennakoitavuus ja tonttitarjonnan läpinäkyvyys – on kuitenkin mitä suurimmassa määrin investointeja harkitsevien yritysten ja maanomistajien edun mukaista. Kaupunkiseutusunnitelma kytkeytyy valtion ja kuntien MAL-sopimukseen ja investointeihin, mikä antaa sille parhaimmillaan juuri sitä strategisuutta, mitä järjestelmään kaivataan.

Korostaen, strateginen Kaupunkiseutusunnitelma + yksi oikeusvaikutteinen Kuntakaava olisi edelleen harkinnan arvoinen malli. Näille kehystä antaisivat maakunnan kehittämistyö (väylät, merialueet ja muu infrastruktuuri) ja valtakunnalliset tavoitteet. Tämä tarkoittaa, että nykyisen järjestelmän kehittäminen on tarpeen, mutta uusien kehittämismallien toteuttaminen edellyttää kokonaisuuden uudelleenmuotoilua, ei päälle liimausta.

Joka tapauksessa uudistuksessa on syytä nähdä suunnittelu nykyistä strategisempaan. Ei lukuisia oikeuksia ja velvollisuuksia muodostavia kaavatasoja, sillä jokainen kaava vaatii raskaan valmistelun, joka hidastaa prosessia ja kuormittaa julkista sektoria. Raskas prosessi tuo ennakoimattomuutta, mikä vaikeuttaa alueiden toteutumista. Hyvät kokemukset järjestelmä uudistuksesta sekä käytännöistä löytyvät Länsi-Euroopasta kuten Ranskasta ja Hollannista.

Asemakaava (joka voisi siis olla nimeltään Kuntakaava) on sopimus, joka on eri toimijoille tarpeellinen. Sen tarkkuuden on oltava riittävä, mutta järjestelmän prosesseissa on oltava mahdollisuus uudistumiseen ja uudelleenmuotoiluun.

Prosessin sujuvoittaminen ja digitalisaation edistäminen

Huomioita rakentamisen kokonaisuudesta (erityisesti luvut 1, 25-36, 37-40)

Toimiva, yleispiirteinen laki vastaa parhaiten tehokkuuteen, kilpailukykyyn ja kestävyystavoitteisiin.

Digitalisaatio on tärkeä osa KRL-esitystä ja sen edistäminen on syytä käynnistää pikaisesti, riippumatta siitä kuinka muun lainsäädäntötyön kanssa menetellään. Olisi etu, että valtio määrää digitalisaation reunaehdot, erityisesti järjestelmien rajapinnat ja tietosisällöt. Tämä palvelisi sekä kuntia että yrityksiä. Digitalisaatiolla saavutetaan yhdenmukaisuutta ja automaatiota; tässä kohtaa KRL-ehdotuksen muutokset ovat oikeansuuntaisia. Hyvin johdettu digikehittäminen edistää kuntayhteistyötä ja luo yhtenäistä toimintakulttuuria. Yhtenäiset kansalliset menettelyt antaisivat tukea pienille kunnille, jotka helposti jäävät digiloikassa jälkeen.

Julkisen sektorin niukka resursointi suhteessa siltä vaadittaviin tehtäviin tuottaa toiminnallisia haasteita koko julkiselle sektorille. Jo nyt julkisen sektorin, erityisesti kuntien, käytössä olevat resurssit ovat vähäisiä moniin ja lisääntyviin tarpeisiin nähden. Vähäiset resurssit pitkittävät

prosesseja ja hankaloittavat johtamista. Ehdotetun lainsäädännön yksityiskohtaisuus ja lisävelvoitteet hankaloittavat tilannetta entisestään. Lainsäädäntöä olisi kehitettävä niin, että se mahdollistaa toiminnan sopeuttamisen saatavilla oleviin resursseihin. Sopeuttaminen voidaan toteuttaa esimerkiksi selkeyttämällä ja vähentämällä toiminnan moniportaisuutta, yksityiskohtaisuutta ja selvitystarpeita. Joustava ja resursseja vastaava sääntely kestää paremmin ajan muuttuvia tarpeita.

Lain kehittämisessä on syytä muistaa prosessien virtaviivaistaminen, LEAN-ajattelu ja erilaiset nopeuttavat yhteismenettelyt, esim. yleis- ja asemakaavan hyväksyminen yhtä aikaa mikä on KRL-ehdotuksessa mukana.

Sisällytetään lakiin tavoitteet strategisesti, ei yksityiskohtaisesti, ei esimerkiksi sisäkkäisiä lisäselvityksiä, vaan tarkennukset asemakaavasta hankevalmisteluun ja rakennuslupiin samaa prosessia täydentäen.

Muuta

Erityisasiana on syytä nostaa esille se, että ELY-keskuksille ei pidä palauttaa nykyistä enemmän kontrollia. Poliittisten päätösten laillisuusvalvonta on järkevää, mutta valvonta ei saa hidastuttaa prosessia. Oleellista on saavuttaa joustavuus, jotta tarpeet ja toteutus kohtaavat ja arvokkaita resursseja ei käytetä poikkeamisiin tai uusiin kaavamuutoksiin, kuten nykyisin usein käy.