

Pekka Kangas 38 vuotta alueiden käyttöä kehittämässä: "Jos jossakin täytyy myöntää epäonnistunut, on se yhdistuntarakenteen hajautumisen hillintä."

PEKKA KANGAS:

"Elinympäristön

kehittämisessä

tavoitteiden ja toteutuman välillä ristiriita"

**Haastattelu:
Pekka Lehtonen**

TYÖHUONEEN KIRJAHYLLYT tuijottavat tyhjinä ja mustina. Pekka Kangas on selvittellyt paperinsa, koska oli hänen toiseksi viimeinen työpäivänsä. Tietokoneen tyhjennys on meneillään.

Hänellä on 38 vuoden rupeama ministeriötyöstä, aluksi sisäasiainministeriössä, joka hoiti kaavoitus- ja rakentamisasioita, sitten ympäristöministeriössä. Vuodesta 1995 Kangas on ollut alueidenkäytön osaston päällikkönä ja ylijohtajana ympäristöministeriössä.

Matriikkelit pursuavat vastuunalaisia tehtäviä: asunto-, rakentamis-, kaavoitus- ja suojelutoimikuntia sekä neuvottelukuntia, kansainvälisiä, kansallisia ja pääkaupunkiseutua koskevia. Yhteistä kaikille on pyrkimys parempaan ympäristöön, siihen, ettemme söisi lastenlastemme elämän eväitä etukäteen.

Organisaatiot myllerryksessä

"Kuluneet 38 vuotta ovat olleet organisaatiomuutosten kannalta melko rauhallista aikaa. Tosin vuonna 1983 perustettiin ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset. Tämä tapahtui kuitenkin lähinnä kylttejä siirtelemällä: tehtävien hoitaminen jatkui tutulla tavalla", Kangas kertoo. "Nyt sen sijaan eletään myllerryksen aikaa."

Valtion aluehallinnon uudistuksesta käynnistyy suuri muutos. Tällä kertaa kysymys on Kankaan mielestä paljon muustakin kuin pelkästä laatikkokoleikista. Valtion ja kuntien vastuita ja tehtäväjako tarkistetaan. Tämän lisäksi ministeriöiden ohjauksuhteet alaihallintoon pannaan uusiksi. Substanssiministeriöiden suora ohjaus valtion aluehallintoon heikkenee. Sekä tulos- että resurssiohjauksesta huo-

lehditaan eri ministeriöiden yhteistyönä joko työ- ja elinkeinoministeriö- tai valtiovarainministeriö-vetoisesti. "Aika näyttää, mikä tulee olemaan esimerkiksi ympäristökysymysten paino erilaisia arvoja yhteen sovitettaessa. Organisaatio-

"Lakiin ja kuntien strategiapapereihin on kirjattu hyviä tavoitteita, mutta tavoitteiden ja toteutuman välillä on iso ristiriita."

muutokset vievät aina puhtia ja resursseja, joiden käyttöä pitäisi samanaikaisesti pystyä tehostamaan edellytetyjen tuotavuushyötyjen saavuttamiseksi. Tämä luo valtavia paineita muutoksessa olevien organisaatioiden sisällä.”

Myös kuntarakennetta ollaan uudistamassa. PARAS-hanke on tärkeä. Sillä pyritään ennen muuta turvaamaan asukkaille kuntien vastuulla olevat hyvinvointipalvelut myös tulevaisuudessa. Kunnan koolla on myös ratkaiseva merkitys sen kykyyn huolehtia ympäristöön liittyvistä tehtävistä. Kuntarakenteen tulisi olla elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä.

”Ministeriörakenne ja tehtävät ovat olleet pitkään varsin staattisia, mutta viime aikojen poliittiset puheet saattavat seuraavien eduskuntavaalien jälkeen toteutuakin. Voi todellakin syntyä uusi luonnonvaraministeriö. Silloin olisi tärkeää miettiä, mihin yhteyteen alueiden käyttö sijoitetaan. Kaavoituksessahan ei ole kysymys pelkästään luonnonvarojen käytön ohjauksesta. Huonompi ajatus ei olisi tässä yhteydessä lisätä liikenteen ja alueiden käytön hallinnollista läheisyyttä”, Kangas pohdiskelee.

”Myös ympäristöministeriön Alueidenkäytön osasto jää kohta historiaan, kun kaavoitus, rakentaminen ja asuminen yhdistetään uudeksi Rakennetun ympäristön osastoksi. Luonnonsuojelu irrotetaan samassa yhteydessä kaavoituksesta, mutta sen sijoittumista joko ympäristönsuojeluosaston kylkeen tai omaksi osastokseen vielä selvitetään”, Kangas kertoo.

”Alueiden käytön tavoitteet sinänsä ovat hyvät ja selkeät. Maankäyttö- ja rakennuslakiin (MRL) sekä sitä tarkentaviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin on kirjattu hyviä tavoitteita, samoin useimpien kuntien strategiapapereihin. Niissä tunnustetaan elinympäristön merkitys paperilla, mutta tavoitteiden ja toteutuman välillä on iso ristiriita”, Kangas kritisoi.

Rakennuslain kokonaisuudistus tärkein saavutus

Kangas pitää osastonsa merkittävimpänä saavutuksena maankäyttö- ja rakennuslain aikaansaamista. ”Rakennuslain uudistamista oli alettu valmistella jo vuonna 1969 – puoli vuotta ennen siirtymistäni sisäasiainministeriöön.” Kangas seurasi valmistelua noin kolme vuosikymmentä. Lain uudistamisyritykset sisälsivät monenlaisia vaiheita; välillä yritettiin eteenpäin osauudistuksin. Eräs ehdotus vietiin v. 1994 ministeri **Pirjo Rusasen** aikana hallituksen esityksenä Eduskun-

taan. Liian hätäisesti tehtynä eri intressien huomioonottaminen oli puutteellista ja esitys raukesi.

Kangas toimi kokonaisuudistuksen loppuvaiheessa puheenjohtajana poliittisessa toimikunnassa, Rakennuslaki-toimikunnassa. Se pystyi puolessatoista vuodessa rakentamaan tasapainoisen ja hyväksyttävän lopputuloksen. Kangas nimittää MRL:n tärkeimmiksi uudistuksiksi kunnan päätävävällän lisäämisen, vuorovaikutusmahdollisuuksien parantamisen sekä kaavojen sisältöön kohdistuvien riitojen käsittelyn siirtämisen hallinnosta tuomioistuimiin.

Hän korostaa toimikunnan poliittisten edustajien roolia – onnistumisen halua ja henkilökohtaistakin yhteydenpitoa lain valmistelussa. Esimerkkinä hän kertoo, kuinka kahden merkittävän puolueen, Kokoomuksen ja Sosialidemokraattien, edustajat tulivat kokouksiin samalla kyydillä Turun puolesta: siinä matkojen aikana oli mahdollisuus keskustella ja hioa kantoja, jotka varsinkin työn loppuvaiheissa muodostivat hyväksyttävän lopputuloksen viimeistelevän perustan. Myös nykyinen pääministeri oli aktiivinen jäsen tässä toimikunnassa. Kangas on tyytyväinen tulokseen. ”Se kestää aika hyvin ajan ja arvojen muutoksia. MRL on kuitenkin luonteeltaan sellainen laki, että lähes jokainen hallitus haluaa sitä hieman rukkailta. Tämänkin hallituksen kädenjälki syntyy selvitysmies **Lauri Tarastin** valmistelun pohjalta. Muutamia pykälää vähän tarkistamalla pyrittiin no-

peuttamaan kaavoitusta tonttitarjonnan lisäämiseksi.”

Lain kokonaisuudistuksen valmistelu opetti Kankaan mukaan sen, ettei ihan heppoisin perustein kannata uutta kokonaisuudistusta ryhtyä tekemään.

Luonnonsuojelussa korostetaan vapaehtoisuutta

Luonnonsuojelussa on tehty isoja muutoksia toimintatapoihin. ”Luonnonsuojelu oli varsin rempallaan 90-luvun puoliväliin: ohjelmia kyllä laadittiin mutta toteutuksesta ei ollut mitään tietoa. Tuolloin ryhdyttiin aikaisemmin hyväksytyjen ohjelmien järjestelmälliseen toteuttami-

”MRL:n tärkeimmät uudistukset olivat kunnan päätävävällän lisääminen, vuorovaikutusmahdollisuuksien parantaminen sekä kaavojen sisältöön kohdistuvien riitojen käsittelyn siirtäminen hallinnosta tuomioistuimiin.”

© Pekka Lehtonen



seen. Nyt toteuttaminen maanhankintojen ja korvausmenettelyjen osalta on saatu lähes päätökseensä.”

Kangas nimeää NATURA 2000 -ohjelman EU:n luonnonsuojelun lippulaivaksi. Euroopan unionin tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen vuoteen 2010 mennessä. Suomen Natura 2000 -verkosto, jonka valmistelu vajaasti resursoidulle hallinnolle oli valtava haaste, koostuu Suomen luonnonsuojelulle kaikkein tärkeimmistä alueista. Kangas mainitsee myös METSO-ohjelman, jota Valtioneuvosto kokeiluvaiheen jälkeen päätti äskettäin jatkaa. METSO tarkoittaa Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden suojeluohjelmaa vuosiksi 2008–2016. Sillä pyritään turvaamaan sekä metsien talouskäyttö että riittävä suojelu. ”Lähtökohtana on metsän-

”Saattaapa olla, että kustannussyistä paikoin osista vasta rakennettua yhdyskuntarakennetta joudutaan luopumaan. Vuosikymmenten virheiden korjaaminen vie ainakin 100 vuotta.”

© Ympäristöministeriö



Kangas nimeää NATURA 2000 -ohjelman EU:n luonnonsuojelun lippulaivaksi.

omistajien vapaaehtoisuuden lisääminen luonnonsuojelussa sekä rajoitusten ja korvausten toteuttaminen samanaikaisesti. Metsänomistajilta löytyy suojelutahtoa tällä menettelyllä, kunhan koulutusta ja neuvontaa saadaan lisättyä ja monipuolistettua”, Kangas arvioi.

”Metsien suojeluaste Pohjois-Suomessa on riittävä, mutta Etelä-Suomessa aivan liian alhainen. Tätä pyritään korjaamaan – toisin kuin aikaisemmin – vapaaehtoisella yhteistyöllä metsänomistajien kanssa.”

Ilmastonmuutos kaavoituksen suurin haaste

Kankaan mielestä kaavoituksen suurin haaste on ilmastonmuutoksen hillitseminen. Siihen vaikuttavat mm. yhdys-

kuntarakenne ja siitä aiheutuva liikenne. Päästöjä pitäisi supistaa vuoteen 2020 mennessä 20 prosentilla, mutta liikenteen päästöt vain jatkuvasti kasvavat.

”Jo ensimmäinen öljykriisi 70-luvun alussa, jolloin öljytynnyrin hinta nousi kolmesta kymmeneen dollariin, aiheutti hetkellisen paniikin. Siihen reagoitiin vakavuudella. Sisäasiainministeriö mm. laati yleiskirjeen kohonneen öljyn hinnan vaikutuksesta kaavoitukseen. Kirjeessä otettiin tiukkoja kantoja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi: ei uusia irrallisia asuinalueita, ei taajamien ulkopuolisia kauppakeskuksia. Kehitys ei valitettavasti ole mennyt lainkaan tämän mukaan”, Kangas pahoittelee.

”Jos jossakin täytyy myöntää epäonnistutun, on se yhdyskuntarakenteen hajautuminen 1970-luvun selkeistä tavoitteista ja pelisäännöistä huolimatta. Jopa alenevan asukasluvun kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenne jatkaa hajautumistaan!”

”Nyt öljy maksaa 120 dollaria tynnyriltä, liikkuminen on kallista ja kuntataloudessa on vaikeuksia ylläpitää palveluja.” Kankaan mielestä esimerkiksi työmatkojen verovähennyksellä ei pitäisi subventoida yhdyskuntarakenteen hajauttamista. ”Nyt 35 vuotta ongelman tiedostamisen jälkeen olisi jo aika saada tuloksia yhdyskuntien eheyttämisessä. Kohoava energian hinta vie epäilemättä väkisinkin siihen suuntaan, mutta muutos vaikuttaa kiduttavan hitaalta. Kunnat ja ihmiset tekevät vieläkin pidemmän päälle kestävämpiä ratkaisuja. Saattaapa olla, että paikoin osista vasta rakennettua yhdyskuntarakennetta joudutaan kustannussyistä luopumaan. Vuosikymmenten virheiden korjaaminen vie ainakin 100 vuotta, kun sitä arvioidaan vuosittain rakennettavien rakennusten määrän ja rakennusten teknisen iän perusteella. Virheiden tekemiseen ei enää ole lainkaan varaa!”

Asuntoministeri **Vapaavuoren** aktiivisuutta Kangas kiittelee: ”Ministeri on suhtautunut vakavasti ilmastonmuutokseen ja osoittanut aloitteissaan poliittista rohkeutta. Tuorein esimerkki tästä on Vihdin Ideaparkin ympärillä käyty keskustelu.”

Maapolitiikan keinot jääneet kunnissa käyttämättä

Maapolitiikan tila huolestuttaa Kangasta. ”90-luvun laman jälkeen perinteisen maapolitiikan käyttö on huolestuttavasti vähentynyt ja kiinnostus sopimuskäyttöön lisääntynyt. Ei sopimuskäytössä sinänsä mitään vikaa ole, kunhan sitä käytetään siihen soveltuvissa tilanteissa. Olennaista on, että kaikkia keinoja

käytettäisiin maapolitiikassa monipuolisesti. Valitettavasti vapaaehtoinen maanhankinta, lunastuksen ja etuosto-oikeuden käyttö ovat harvinaistuneet kunnissa.” Hyviäkin esimerkkejä kuntakentästä toki löytyy. Kangas on vertaillut Oulun seudun ja pääkaupunkiseudun maapolitiikkaa toisiinsa. Pääkaupunkiseudulla kuntien maanhankinta on murto-osa siitä, mitä Oulun seudulla vaikka kasvuluvut ovat aivan eri luokkaa. ”Maapolitiikan tulee olla pitkäjänteistä, aktiivista ja kaikkia keinoja monipuolisesti käyttävää. Sopimusmenettely soveltuu hyvin täydennysrakentamisalueille, mutta uusilla alueilla ei ole perinteisen maapolitiikan voittanutta”, Kangas painottaa.

”Helsingin seutu on aiheesta ollut viime aikoina erityisen huomion kohteena. Seudun kurjan asuntotilanteen parantamiseksi on syntynyt historiallinen dokumentti ’Valtion ja Helsingin seudun kuntien välinen aiesopimus asunto- ja tonttitarjonnan lisäämiseksi’. Seudullisena tavoitteena on 12 000–13 000 uuden asunnon vuotuinen rakentaminen – se tarkoittaa 50 prosentin lisäystä nykytasoon. Asunnoista määräraosan tulee olla kohtuuhintaisen asumisen tavoitteita tukevaa. Ei voi muuta kuin toivoa kaikille osapuolille menestystä sopimuksen toimeenpanossa.” Asuntojen hintatason hillitseminen ja kohtuuhintaisen vuokra-asuntotarjonnan turvaaminen ennen muuta juuri pääkaupunkiseudulla on Kankaan mielestä välttämättömyys hyvinvoinnin edellytysten säilyttämiselle Suomessa.

Valtion maapolitiikassa toimitaan poliittisesta tahdosta piittaamatta

”Useilla hallituksilla on ollut selkeä poliittinen tahto, että valtion maiden kohtuuhintaisella luovuttamisella tuetaan kuntien asunto- ja tonttipolitiikkaa. Käytännössä tämä tahto käytännön toimissa on kuitenkin näkynyt heikosti”, sanoo Kangas.

”On kohtalokasta, jos valtio ryhtyy hinnoittelemaan maataan käypää hintatasoa korkeammalle. Se johtaa yleisemminkin maan hinnan nousuun ja maamarkkinoiden häiriötilanteisiin. Jos valtion vastuulla toteutettavan infrastruktuurin kustannuksia leivotaan maan hintaan, se johtaa hintatason yleiseen nousuun. Esimerkiksi tulevan kehäradan vaikutuspiirissä Vantaalla tehdyssä maakaupassa oli roimasti ylihintaa, joka välittömästi heijastui raakamaan yleiseen hintatasoon alueella. Tässä valossa Sponda-kaupan jälkitapahtumat vaikuttivat harkitsemattomilta.”

”Jotkut ovat ihmetelleet, kuinka ympäristöministeriö antoi Järvenpään kaupungille luvan lunastaa valtion maata. Ellei näin olisi menetelty, olisi vaikea jatkossa myöntää lupia myöskään yksityisten maiden lunastukseen. Lunastuksen edellytykset määräytyvät alueen sijainnin ja kunnan kehittämistarpeiden perusteella eikä sen mukaan, kuka on omistaja. Maanomistajia on näin keskeisissä toimita- kohdeltava ehdottoman tasapuolisesti”, Kangas korostaa.

”Onhan toki valtion taholta tehty myönteistäkin. Kunnille yhdyskuntarakentamista varten myytävien maiden luovutusvoitoille on tänä keväänä säädetty uudelleen määräaikainen verovapaus. Se on selkeä viesti paitsi maanomistajille niin myös kunnille: nyt kiireesti vapaaehtoisia kauppoja tekemään!”

Ratkaistut asiat palaavat

Täydelle eläkkeelle Pekka Kangas olisi päässyt jo vajaa vuosi sitten, mutta toisaalta olisi voinut jatkaakin vielä joitakin vuosia. Ratkaisuaan Kangas perustelee monilla, pääosin henkilökohtaisilla syillä. Yhden työtehtäviin liittyvän syyn hän mainitsee naureskellen: ”Silloin, kun 30 vuotta sitten ratkaistut ongelmat alkavat tulla uudestaan vastaan, on syytä lähteä.” Eräänä esimerkkinä hän mainitsee mm. viime ajoilta MMM:n kielteisen kannan peltojen ja metsien ottamisesta maakunta- ja yleiskaavoihin. ”MMM:n tehtävänä on maa- ja metsätalouden edellytysten turvaaminen mutta maaseudulla, kasvukeskusten lievealueista puhumattakaan toki on muitakin kuin maatalouteen liittyviä intressejä, kuten virkistys, luonnonsuojelu, arvokkaat kulttuurimaisemat ja -kohteet. Syntyi taas älytön kiista siitä, saako maaseudun kaavoissa tunnistaa lainkaan muita kuin maa- ja metsätalouden tarpeita.”

Kiinteistönmuodostus ja alueiden käyttö paremmin yhteen

Maanmittaustoimen ohjaus maa- ja metsätalousministeriöstä käsin on Kankaan mielestä historiallinen jäännös. ”Valtaosa maanmittausasioista liittyy nykyisin välittömästi tai välillisesti rakentamiseen ja yhdyskuntien kehittämiseen. Tulevassa ministeriöremontissa harkittaneen varmasti maanmittauksen sijoittamista samaan ministeriöön alueiden käytön kanssa.”

”Osittamisrajoituksista on keskusteltu maailman sivu. Alueiden käytön ja kiinteistönmuodostuksen yhteys on kiistaton. Aikaisemmin alueiden käyttö ja

”Jos valtion vastuulla toteutettavan infrastruktuurin kustannuksia leivotaan maan hintaan, se johtaa hintatason yleiseen nousuun.”

kiinteistönmuodostus toimivat paremmin yhteen, edellytyksiä koskevat säännökset olivat identtiset. Maanmittarit ovat menneinä aikoina olleet tärkeitä ’kaavoittajia’. Nyt MMM:ssä puuhastellaan taas kerran kokonaan rajoitusten poistamista, ja tätä on seurattu huolestuneina ympäristöhallinnossa. MMM:n ajattelu lähtee rekisterien täydellisyys tavoittelusta. Ympäristöministeriö näkee kiinteistönmuodostuksen osana alueiden käytön ohjausta. Kun kauppa tehdään, jouduttaisiin osittamisrajoitusten vuoksi paremmin miettimään, onko syntymässä kiinteistö, jota voi järkevästi käyttää.”

– Miten pitäisi maanmittauksen asema järjestää?

”Hallinnollisesti maanmittaus pitäisi sijoittaa alueiden käytön ja yhdyskuntasuunnittelun yhteyteen. Maanmittareilla on kykyä ja osaamista muihinkin yhteiskunnallisiin tehtäviin kuin pelkkään rekisterin ylläpitoon.”

– Millaisia terveisiä 375-vuotiaalle Maanmittauslaitokselle?

Kiinteistöjärjestelmä on ollut ensiarvoisen tärkeä historian kulussa Suomen kehittämisessä. Järjestelmän toimivuus, vaihdannan mahdollisuus, rahoitus ja luototus ovat perusedellytyksiä yhdyskuntien ja elinympäristöjen kehittämiseksi. Suomen järjestelmän erinomaisuus on tullut hyvin esille kansainvälisissä projekteissa, kun vertailuja on tehty eri maiden välillä. Mutta järjestelmää pitäisi kehittää vastuullisena osana yhteiskunnan ja yhdyskuntien kehittämistarpeita. Esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillintä on niin haasteellinen tehtävä, että myös maanmittauslaitoksen ja maanmittarien osaaminen tulee saada näihin talkoisiin mukaan.