



Maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäiset vuodet

Ritva Laine

Kuntaliitossa on valmistunut uuden maankäyttö- ja rakennuslain seuranta- ja arviointihanke, jolla on selvitetty uuden lain vaikutuksia kuntien maankäytön ohjaukseen ja rakentamiseen.

Kuntien kaavoitusresurssit ovat vähentyneet vuoden 1990 jälkeen kaikissa kuntakokoluokissa yhteensä noin 10 %. Rajalliset resurssit on tärkeää kohdentaa oikein.

Suomen Kuntaliitto linjasi lain valmisteluvaiheessa kuntakentän tavoitteiksi mm. kuntien itsenäisen päätösvalan lisäämisen, avoimuuden ja vuorovaikutuksen suunnittelussa, eri hallintotasojen välisen työnjaon järjeistämisen, kuntien yhteistyön tukemisen ja sen, että uusi laki tarjoaisi kunnille ja maakunnille ajanmukaisia keinoja ympäristömuutosten ja yhdyskuntarakenteen hallintaan. Nämä toteutuivat laissa hyvin.

Kuntaliitossa on valmistunut uuden maankäyttö- ja rakennuslain seuranta- ja arviointihanke, jolla on selvitetty uuden lain vaikutuksia kuntien maankäytön ohjaukseen ja rakentamiseen. Tutkimuksessa käytettiin menetelminä kaikille kunnille kohdistettuja kyselyitä ja kunta-asiantuntijoista koottuja arviointiryh-

miä. Vastausprosentti eri kyselyissä oli keskimäärin 60 %. Tutkimus toteutettiin vuosina 2000–2002. Tässä kirjoituksessa keskitytään tutkimuksen kaavoitusta ja maankäytön ohjausta koskeviin tuloksiin.

Lain soveltamisessa on päästy hyvään vauhtiin

Laki on tuonut runsaasti muutoksia kaavoitukseen ja rakentamisen ohjaukseen liittyviin tehtäviin kunnissa. Uusia työtapoja ja menettelyjä on jouduttu omaksumaan. Myös monet yhteistyösuhteet ovat muuttuneet niin viranomaisten kuin kunnan ja kuntalaistenkin välillä. Yhteistyö ja vuorovaikutteisuus ovatkin avainasemassa lain soveltamisessa.

Uuden lain mukaisen vastuunjaon toteuttaminen vaatii edelleen eri osapuol-

lilta työtä. Etenkin valtion ja kuntien välisen vastuusuhteiden kehittyminen lain tarkoittamalla tavalla ei ole itsensänselvyyttä vaan edellyttää sekä ympäristöhallinnolta että kunnilta tietoista halua muutoksen toteuttamiseen.

Varsinaisia säännösten muutostarpeita tutkimuksessa on noussut esiin vähän ja nekin ovat yleensä luonteeltaan teknisiä.

Uuteen lakiin liittyy myös joitakin asioita, joita lain lyhyehkön voimassaolon ja tiedon puutteen takia on vielä vaikea arvioida ja vetää niistä johtopäätöksiä mm. uuden valitustien vaikutukset sekä valitusten käsittelyaikoihin että päätösten sisältöön. Myöskään valituksen määrän kehityksestä ei ole vielä selkeää tietoa ja tältä osin tilanteen seuranta tulee jatkaa. Valitusoikeuden laajuuden arviointi on sisällytettävä jatkoseu-



Kuva: Antero Aaltonen

rantaan. Maassamme on eurooppalaisittain tarkasteltuna poikkeuksellisen laaja valitusoikeus.

Työnjaon edistäminen on kaikkien toimijoiden vastuulla

Enemmistö kuntien luottamushenkilö- ja virkamiesjohdosta on ollut tyytyväinen uuden lain antamiin itsenäisiin toimintamahdollisuuksiin maankäytön ohjauksessa ja rakentamisessa. Kuitenkin myös tyytymättömyyttä esiintyy runsaasti. Joissakin kunnissa on koettu itsenäisyyden jopa kaventuneen. Etenkin julkisuudessa esillä olleet ristiriidat ovat liittyneet usein rantojen rakentamiseen, kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten erimielisyyksiin rantojen rakentamismahdollisuuksista ja epäselvyyksiin toimivaltojen jakautumisesta rantarakentamista koskevissa poikkeamisasioissa.

Lain tavoitteleman työnjaon saavuttaminen on kaikkien toimijoiden vastuulla. Alueellisten ympäristökeskusten tulee tukea kuntien itsenäisyyttä ja puuttua vain sellaisiin kysymyksiin, joilla on laajempaa merkitystä. Kyselyssä kaavoittajista runsas kolmannes koki alueelli-

sen ympäristökeskuksen ottavan kantaa asioihin, jotka kunnan tulisi voida hoitaa itse. Myös kuntien tulee olla aktiivisia ja ottaa uudet itsenäiset toimintamahdollisuudet käyttöön. Nykyisin jotkut hyvinkin ammattitaidon omaavat kunnat ehkä liikaakin varmistelevat ympäristöhallinnolta, miten toimia ja mikä on kussakin tilanteessa riittävää ja oikein.

Myös maakuntien liittojen roolin kehittyminen on kuntien itsenäisyyden kannalta tärkeää. Minkälaiseksi maakuntien liittojen rooli muodostuu suhteessa kuntiin ja ympäristöhallintoon? Maakuntien liittojen tulee olla tukemassa kuntien itsenäisyyttä ja vahvistamassa niiden yhteistyötä.

Uudet painotukset vaikuttavat resurssitarpeisiin

Uuden lain painotukset (mm. tiedottaminen, osallistuminen ja vaikutusten arviointi) vaikuttavat sekä kaavoituksen että rakennusvalvonnan resurssitarpeisiin, mutta resurssitarpeet vaihtelevat paljon myös muutoin eri kuntien välillä. Tähän vaikuttavat mm. kunnan koko, väestömuutokset, ympäristötekijät, kaavojen ajanmukaisuus ja ympäristöön kohdistuvat muutospainotukset.

Kuntien kaavoitusresurssit ovat vähentyneet vuoden 1990 jälkeen kaikissa kuntakokoluokissa yhteensä noin 10 %. Vähennykset ovat osittain seurausta 1990-luvulla koetusta lamasta, kuntien tulopohjan leikkauksista ja uusista tehtävistä. Kuntien verotulot ja valtionosuudet ovat nyt reaalisesti 1990-luvun alun tasolla, mutta tehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet monella sektorilla. Samal-

la kunnat ovat myös erilaistuneet resurssiansa osalta. Pienten ja väestöään menettävien kuntien kaavoitusresurssit ovat aiempaakin heikkomat, kun taas joissakin suuremmissa kasvukunnissa on pysytty jopa resurssien lisäämiseen.

Myös muut kaavoituksen kannalta keskeiset tahot kuin kunnat kärsivät resurssipulasta. Etenkin on tullut esiin joidenkin alueellisten ympäristökeskusten kaavoitusosaamisen heikkous ja sektori-viranomaisten huonot mahdollisuudet osoittaa resurssieja kaavatoiden etenemisen kannalta tärkeisiin viranomaisneuvotteluihin. Näihin resurssiongelmien tulee vaikuttaa. Alustavasti näyttäisi myös siltä, että joidenkin hallinto-oikeuksien resurssissa olisi toivomisen varaa. Resurssieja tarpeen mukaan lisäämällä tulee huolehtia, että yhteiskunnan kannalta tärkeät hankkeet eivät viivästy tarpeettomalla tavalla valitusviranomaisen resurssipulan takia.

Millään taholla ainut ratkaisu resurssipulaan ei voi luonnollisestikaan olla resurssien lisääminen. Vähintään yhtä tärkeää on se, että rajalliset resurssit kohdennetaan oikein.

Aluearkkitehtitoiminta ja sen laajentaminen on osoittautunut tärkeäksi ja tuonut tarpeellisen lisän monien pienten kuntien kaavoitusresurssieihin. Kokemukset ovat olleet myönteisiä. Aluearkkitehtitoimintaa tuleekin edelleen laajentaa. Kuntaliitto tulee esittämään sen laajentamista paikoin myös yli 6 000 asukkaan kuntiin tilanteissa, joissa suunnitteluapu on tarpeen eikä pitkien etäisyyksien vuoksi asiaa voida muutoin esim. kuntien yhteistyönä hoitaa.

Muilta osin kuntien yhteistyö sekä



Kuva: Antero Aaltonen

Kaavoituksesta tiedottaminen on tullut avoimemmaksi ja kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen on lisääntymässä.

maakuntien liittojen ja kuntien yhteistyö ovat luonnollisesti mahdollisuuksia ja osin myös vielä käyttämättömiä mahdollisuuksia kuntien resurssitilanteen kohentamisessa.

Kiinnostus osallistumiseen lisääntymässä

Kaavoituksesta tiedottaminen on tullut avoimemmaksi ja kuntalaisten kiinnostus osallistumiseen on lisääntymässä.

Kunnat ovat aikaistaneet ja lisänneet tiedottamista kaavoituksesta lain tarkoittamalla tavalla.

Osallistuminen kaavoituksessa vaatii niin kunnilta kuin muiltakin osapuolilta aikaa, resursseja ja osaamista. Kasvaneista työmääristä huolimatta kuntien kaavoittajat suhtautuvat osallistumiseen ja sen tuomiin mahdollisuuksiin pääosin myönteisesti, vaikka kokevat epävarmuutta säännösten soveltamisessa.

Osallistumisen määrän ja toimenpi-

teiden sovittaminen todelliseen tarpeeseen on osoittautunut vaikeaksi. Osallistumisjärjestelyjä ja tiedottamista yli- ja alimitoitetaan. Osallistuminen kaavoituksessa on yksi uuden lain eniten kehittämistyötä edellyttävä asia.

Eri osapuolilla oli lain voimaantullessa myös epärealistisia osallistumiseen kohdistuvia odotuksia. Osallisten kohdalla tämä on näkynyt mm. tilanteissa, joissa lain on odotettu turvaavan oman kannan läpimenoa. Joissakin kunnissa taas ehkä odotettiin, että hyvinkin nopeasti osallistumisen kautta päästään tilanteeseen, jossa kaavoituksen liittyvät ristiriidat selkeästi vähenevät.

Kuntaliitossa valmistuu kesän 2002 lopussa tutkimushanke ”Vuorovaikutteinen kaavoitus – suunnittelun, päätöksenteon ja osallistumisen kohtaaminen maankäytön suunnittelussa”. Hankkeen tavoitteena on nostaa esiin tietoa osallistumisen ongelmien taustoista, jotta kunnat pystyisivät aiempaa paremmin tekemään onnistuneita valintoja järjestäessään osallistumismahdollisuuksia kuntalaisille.

Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien välinen yhteistyö on avainasemassa uuden lain soveltamisessa. Yhteistyö hakee vielä muotojaan ja sujuu eri tavoin eri puolilla maata riippuen sekä ympäristökeskuksista että kunnista.

Kuntaliiton seurantahankkeessa kunnilta myönteisimmän palautteen saaneen ympäristökeskuksen toiminnassa korostuivat tasavertaisuus, ympäristökeskuksen sisäinen yksimielisyys ja rohkeus ottaa kantaa, hyvä tiedonkulku ja ammattitaito.

Kunnilta kielteisimmän palautteen saaneen ympäristökeskuksen kohdalla korostuivat epätasa-arvo, ympäristökeskuksen sisäiset erimielisyydet, huono tiedonkulku ja sekaantuminen asioihin, jotka kunnat kokivat kuuluvan omalle vastuulle.

Viranomaisneuvottelujen järjestämiskynnys vaihtelee paljon. Joillakin alueilla neuvotellaan hyvinkin vähäisistä kaavoista ja joillakin vain joistakin kaikkein merkittävimmistä. Myös neuvottelujen lukumäärä ja anti kunnille vaihtelee eri alueilla. Parhaimmilla alueilla lähes kaikki alueen kunnat ovat sitä mieltä, että viranomaisneuvotteluista saa palautetta ja lisäarvoa kaavojen kehittelyyn. Heikoimmilla alueilla puolestaan alueen kunnista on sitä mieltä, että ympäristökeskus ei onnistu tässä tehtävässään.



Kuva: Antero Aaltonen

Vastuusuhteiden kehittyminen ei ole itsestäänselvyys vaan edellyttää sekä ympäristöhallinnolta että kunnilta tietoista halua muutoksen toteuttamiseen.

Vaihtelut ovat niin suuria, että ainakin neuvottelujen järjestämiskriteerien yhtenäistämistä tarvitaan.

Ongelmaksi viranomaisneuvotteluissa näyttää muodostuvan erityisesti sektoriviranomaisten osallistuminen ja panos. Mm. selvitystarpeet nousevat esiin usein liian myöhään. Tältä osin lain tavoite varhaisesta tiedonkulusta kaavaprosesseissa saattaa paikoin jäädä jopa toteutumatta.

Yhteistyön kehittäminen edellyttää kaikilta osapuolilta mahdollisiin ongelmakohtiin paneutumista. Kuntien näkökulmasta on tärkeää, että kunnat voivat pitää yhteyttä toisiinsa ja seurata näin, minkälaiseksi yhteistyö ja sen sisältö muodostuu erilaisissa tilanteissa. Mitä kunta voi vaatia ja mitä kunnalta voidaan yhteistyötilanteissa vaatia, mikä on riittävää ja kohtuullista? Minkälaiset menettelyt tuottavat hyvää tulosta? Tässä yhteydenpidossa Kuntaliitolla on merkittävä asema tiedon tuottajana ja välittäjänä.

Kuntaliitto tulee uusimaan loppuvuodesta 2002 alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien yhteistyösuhteita kartoittavan kyselyn kuntien kaavoittajille. Tulosten avulla voimme viestittää alueellisille ympäristökeskuksille kuntien näkemyksiä yhteistyön onnistumisista, ongelmista ja kehittämistarpeista.

Selvitykset ja arvioinnit vaikeuttavat kaavoituksen aikataulujen hallintaa

Kaavoituksen aikataulujen hallittavuus ja ennakoitavuus vaikuttavat keskeisellä tavalla kuntien maankäytön ohjausmahdollisuuksiin. Jotta kunta voisi saada tonttituotannossaan kokonaisuuden toimimaan, sen tulee voida ennakoida riittävällä tavalla kaavojen etenemistä ja aikatauluja.

Epävarmuus uuden lain väljästi kirjoitettujen säännösten tulkinnasta on hidastanut kaavoitusta etenkin suuremmissa kunnissa. Erityisesti epävarmuutta ovat tuoneet selvityksiä ja vaikutusten arviointeja koskevien säännösten tulkintaongelmat.

Etenkin suurempien kuntien, alueellisten ympäristökeskusten ja sektoriviranomaisten kesken on ollut erimielisyyksiä selvitysten ja vaikutusten arviointien riittävydestä. Koska ongelma painottuu suurempiin kuntiin, kyse ei ole kuntien asiantuntemuksen puutteesta johtuvasta erimielisyydestä, vaan siitä, että asiantuntijat kunnissa ja alueellisissa ympäristökeskuksissa painottavat asioita eri tavoin. Erimielisyydet ovat

kohdistuneet etenkin luonnon- ja kulttuuriympäristöä koskeviin kysymyksiin. Selvitysvaatimukset nousevat usein esiin liian myöhään aiheuttaen resurssiongelmia ja lisäten kaavaprosessien aikataulujen epävarmuutta.

Epäkohtien korjaamiseksi tarvitaan koulutusta, kokemusten vaihtoa, toimintatapojen kehittämistä ja tietoa, jotta kaavaprosessien sisältöä voidaan kehittää nykyistä tasapainoisempaan suuntaan siten, että käytettävissä olevilla resursseilla voidaan tehdä mahdollisimman hyvää työtä.

Muutoksenhakuoikeus on eurooppalaisittain laaja

Ovatko valitukset lisääntymässä, ovatko valitusten käsittelyajat pitkittymässä, onko valittamisesta tullut yksi tapa viivästyttää esim. vastapuolen hankkeita?

Etenkin suuremmat kunnat, niiden kaavoittajat ja kuntajohto, kertovat suhteellisen laajasti ongelmien lisääntymisestä. Suurempien kuntien (yli 50 000 asukasta ja 20 000 – 50 000 asukasta), joissa kaavoitus painottuu täydennyskaavoitukseen, kaavoittajat kertovat valituksilla uhkailun lisääntyneen kaavaprosessien kuluessa. Konkretisoituvatko nämä uhkaukset valituksiksi, ei ole vielä tiedossa.

Luotettavaa tilastotietoa, jonka pohjalta voisi vetää johtopäätöksiä kaavavalitusten määrän kehityksestä, ei ole vielä käytettävissä. Tämä johtuu monista erisyistä. Aiemminkin vuosittaiset vaihtelut valitusten määrässä ovat olleet suuria eikä muutaman vuoden perusteella voida vielä vetää johtopäätöksiä kehityksen suunnasta. Epävarmuutta tilastotietojen tulkinnassa lisäävät myös uuden lain voimaan tuloon liittyneet tapahtumat kunnissa. Osa kunnista mm. siirsi päätöksiä kaavoista vuodelle 2000, koska ajatteli asioiden hoituvan silloin helpommin alustusvelvollisuuden loputtua. Toisaalta osa kunnista kiirehti päättämään vaikeista kaavoista vuonna 1999, koska uuden valitusviranomaisen arveltiin aiheuttavan lisäviivettä valituskaavan käsittelyyn.

Joka tapauksessa muutoksenhakuoikeus on Suomessa eurooppalaisittain laaja ja jatkossa on syytä pohtia tarpeita sen rajaamiseen. Harkinnan pohjaksi jatkossa tulee kartoittaa tarkemmin mahdollisten ongelmien sisältö ja laajuus: Ovatko valitukset lisääntyneet, missä ja minkälaisiin kaavoihin liittyen, minkälaisiin kysymyksiin liittyen, kenen toimesta? Tarpeen mukaan tehdään esitykset mah-

dollisista lakimuutostarpeista, jotka voivat liittyä esim. valitusoikeuteen, valitusten käsittelyaikoihin ja valitusmahdollisuuden rajaamiseen.

Maankäyttösopimuksia koskeva lisäsääätelytarve ilmeistä

Kuntaliitto teki tässä kirjoituksessa esitellyn tutkimuksen ohella syksyllä 2001 kyselyn 142 kunnan maapolitiikasta vastaavalle. Tarkoituksena oli selvittää, miten mm. kehittämisalueita ja maankäyttösopimuksia koskevat säännökset näyttäisivät toimivan käytännön työssä. Vastauksia tähän kyselyyn saatiin 55 kunnasta.

Kyselyn mukaan kunnat ovat olleet epätietoisia kehittämisalumenettelyn todellisesta merkityksestä ja mahdollisuuksista edistää moniongelmaisen maankäyttöhankkeen toteutumista. Vain muutamat kunnat ovat tähän mennessä käyttäneet mahdollisuutta osoittaa jokin alue kehittämisalueeksi. Kehittämisalumenettelyn edellytysten tulkinnanvaraisuutta tulisi vähentää. Vastanneista lähes puolet oli sitä mieltä, että kehittämisalumenettelyn asemaa suhteessa muihin maapoliittisiin keinoihin tulisi selkiyttää.

Maankäyttösopimusten sisällyttämisen maankäyttö- ja rakennuslakiin katsottiin vaikuttaneen selvästi niitä koskevaan tiedotusmenettelyyn kunnissa (38 % vastaajista). Alle viidennes oli sitä mieltä, että ao. säädös olisi lisännyt kunnan päättäjäin ja maanomistajien myönteistä suhtautumista maankäyttösopimuksiin. Yli 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että säädöksellä ei ole ollut vaikutusta suhtautumiseen maankäyttösopimuksiin. Muina vaikutuksina vastauksissa oli mainittu maankäyttösopimusaloitteiden lisääntyminen erityisesti pienemmissä hankkeissa.

Maankäyttösopimuksia koskeva lisäsääätelytarve on ilmeistä. Erityisesti nostettiin esille tarve säätää tarkemmin maankäyttösopimuksella sovittavista asioista (56 %), yhdyskuntarakenteen kustannuksiin luettavista asioista (73 %) ja yhdyskuntarakenteen kustannusten jakamisesta yksityisen ja julkisen tahon välillä (67 %).

**Kirjoittaja on yli-arkkitehti
Suomen Kuntaliitossa,
sähköposti:
ritva.laine@kuntaliitto.fi.**