

Aino Rekola, Jani Päivinen, Minttu Kervinen, Kari Oinonen,  
Antti Rehunen, Kuisma Reinikainen, Jouko Riipinen

# Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan - Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntaudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus

2017



# Katsaus alueidenkäytön toimijoiden roolien ja yhteistyön nykytilaan – Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntaudistus (AAMU) hankkeen nykytilakatsaus

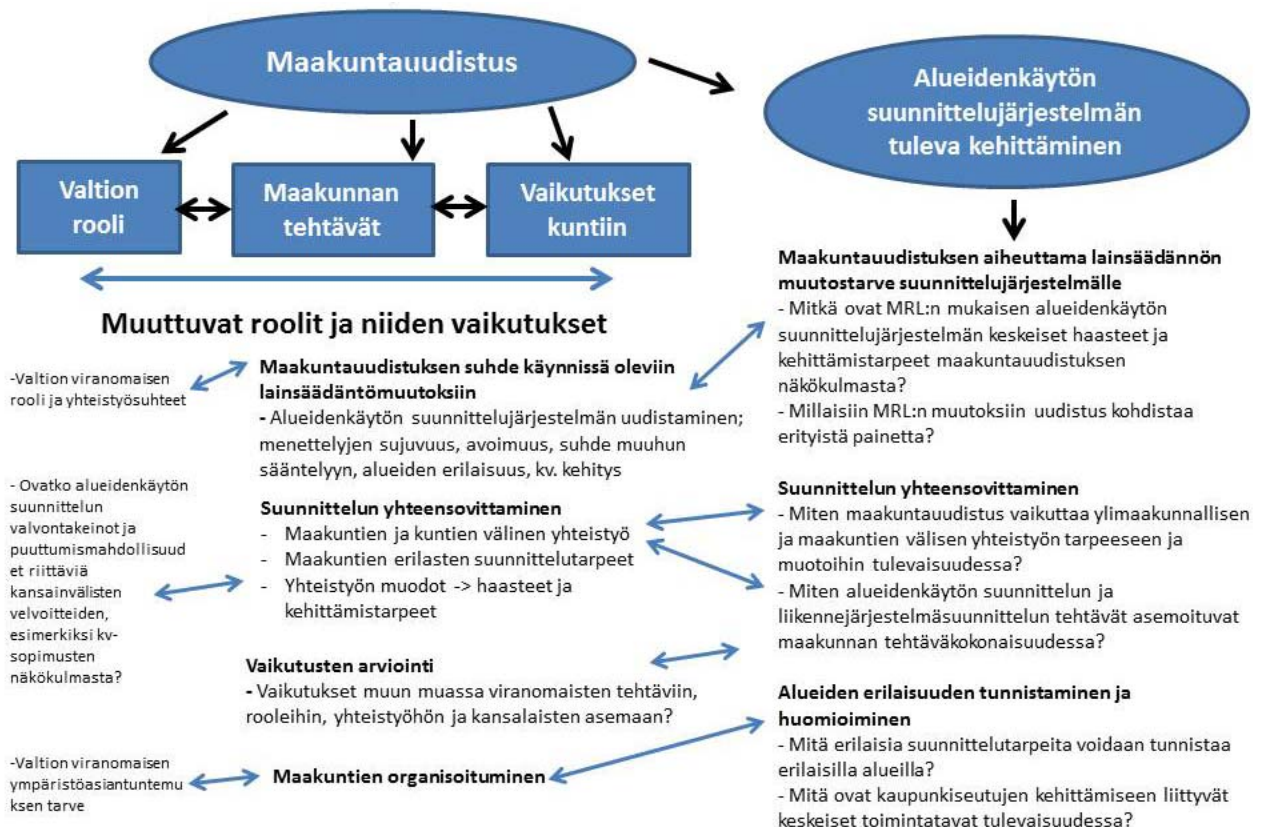
---

1. Johdanto .....	3
2. Toimintaympäristö muuttuu – miten heijastuu tehtäviin ja rooleihin? .....	5
3. Tehtävät, roolit ja yhteistyö nykyisessä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä sekä näiden toimivuus.....	8
3.1 Tehtävät ja roolit lainsäädännössä .....	8
3.1.1 Kunnan keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät .....	9
3.1.2 Maakunnan liiton keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät ja välineet .....	11
3.1.3 Valtion viranomaisten keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät .....	12
3.2 Muut keskeiset suunnitteluvälineet.....	14
3.3 Tehtävien, tehtäväjaon ja yhteistyön toimivuus – katsaus aiempiin selvityksiin .....	15
Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Ympäristöministeriö 2014) .....	15
Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot (Haapanala 2015).....	21
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus (Kleemola ym. 2015) .....	21
Kaupunkiseutujen yhteistyön tilan arviointi – Maankäyttö, asuminen ja liikenne (Kuntaliitto 2015) .....	22
ELY-keskusten hyvät käytännöt alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa (Ympäristöministeriö 2015 ja 2016, julkaisematon) .....	22
MAKU – Maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntakaavoihin (Ylinen ym. 2016, julkaisematon) ...	24
Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa (Hytönen 2016) .....	24
Maankäyttö- ja rakennuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluiden vaikutusten arviointi ELY-keskusten roolia ja tehtäviä koskien (HE 251/2016 vp).....	25
3.3 Keskeiset havainnot toimintatavoista, rooleista ja yhteistyöstä .....	26
4. Alueiden lähtötilanne maakuntaudistukseen – havainnot alueiden nykytilakatsauksista .....	28
5. Pilottialueiden näkemyksiä suunnittelusta, rooleista ja yhteistyöstä .....	30
6. Yhteenveto ja johtopäätökset .....	36
Lähteet .....	39
LIITE 1 Toimijoiden keskeisimmät nykylainsäädännön mukaiset tehtävät .....	41

## 1. Johdanto

Alueidenkäytön suunnittelu ja maakuntauudistus (AAMU)- hankkeessa selvitetään maakuntauudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, toimijoiden rooleihin, tehtäviin sekä yhteistyöhön. Hankkeen ensimmäisessä osatehtävässä on laadittu katsaus alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän nykytilaan maakuntauudistuksen aiheuttamien muutosten näkökulmasta ja muutoksia ennakoiden. Hankkeessa tehdään tiivistä yhteistyötä neljän pilottialueen (Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi sekä Kymenlaakso) kanssa.

Maakuntauudistuksen selkein, välitön vaikutus kohdistuu toimijoiden tehtäviin, rooleihin sekä yhteistyöhön (ks. kuva 1.). Maakuntauudistuksen myötä nykyiset ELY-keskukset ja maakuntien liitot lakkautetaan, ja näiden alueidenkäytön tehtävät siirtyvät uusiin maakuntiin. Myös maakuntauudistuksen yhteydessä toteutettavat lainsäädännön muutokset heijastuvat toimijoiden tehtäviin. Hallinnollisen uudistuksen vaikutukset heijastuvat monilla tavoin myös kuntiin, sillä maakuntauudistus johtaa yleisesti kunnan tehtävien laajaan uudelleenmäärittelyyn. Kuntien rooli kaavoituksessa tulee jatkossakin olemaan merkittävä, mutta sen suhde maakuntatason hallintoon muuttuu. Kuntayhtyminä toimineiden maakuntien liittojen toiminnan päättyessä alueidenkäytön suunnittelusta on vastaavat tulevaisuudessa kaksi itsehallinnollista toimijaa: maakunta ja kunta.



Kuva 1. AAMU-hankkeessa tarkasteltavat maakuntauudistuksen vaikutukset alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään

AAMU-hankkeen nykytilakatsauksessa alueidenkäytön suunnittelun nykytilaa on tarkasteltu käyttämällä useita erilaisia aineistoja. Järjestelmän nykytilaa on tarkasteltu olemassaolevan lainsäädännön, niiden määrittämien tehtävien ja roolien, muiden epävirallisten suunnitteluvälineiden ja käytäntöjen sekä näiden toimivuuden näkökulmasta.

Suunnittelujärjestelmän toimivuutta on arvioitu useissa selvityksissä koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. Luvussa 3.4 näistä selvityksistä on koottu keskeiset toimijoiden rooleihin, tehtäviin sekä yhteistyön liittyvät havainnot aikajärjestyksessä havainnollistaen eri vaiheissa avattuja uusia näkökulmia. Toinen nykytilakatsauksen keskeinen aineisto on maakuntien omat nykytilakatsaukset, joita maakunnat ovat laatineet maakuntauudistuksen esivalmisteluvaiheessa sekä AAMU-hankkeessa tehdyt pilottialueiden ryhmähaastattelut. Maakuntien omista nykytilakatsauksista tähän katsaukseen on kerätty tiedot resursseista ja voimavaroista. Pilottialueiden (Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi sekä Kymenlaakso) ryhmähaastattelusta katsaukseen on poimittu sellaisia alueellisia näkökulmia, jotka täydentävät muusta aineistosta tehtyjä havaintoja.

1.5.2017 voimaan tulleiden maankäyttö- ja rakennuslain muutosten myötä ELY-keskusten kuntien alueidenkäytön ohjaustehtävä poistui, ja valvontatehtävä rajautui koskemaan valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä asioita. Näiden muutosten vaikutuksista ei kuitenkaan ole vielä esitetty sellaisia arvioita, joita olisi katsauksessa voitu ottaa huomioon. Myös pilottialueiden ryhmähaastatteluissa nykytilasta keskusteltiin ottamatta huomioon 1.5.2017 voimaanastunutta MRL:n muutosta.

## 2. Toimintaympäristö muuttuu – miten heijastuu tehtäviin ja rooleihin?

- Globaalit muutokset ja kiihtyvä muutosnopeus heijastuvat myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään
- Hallinnon rakenteiden muuttumisen lisäksi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä tulee jatkossa varautua muun muassa kaupungistumisen kiihtymiseen, lisääntyneisiin tarpeisiin ympäristöongelmien hallitsemiseksi, elinkeinoelämän ja -rakenteiden muutoksiin, liikkumisen muutokseen sekä digitalisaatioon.
- Aluerakenne keskittyy ja yhdyskuntarakenne hajautuu. Vaikka kasvavien ja supistuvien alueiden suunnittelun ja alueidenkäytön haasteet eroavat paljon toisistaan, maankäytön ja liikenteen yhteensovittaminen tukee sekä kaupunkiseutujen toiminallista kehittämistä että yhdyskuntarakenteen hallintaa.

Alueidenkäytön suunnittelun toimintaympäristö on monin tavoin muutoksessa. Muutosnopeus on kiihtynyt aiemmasta. Globalisaation myötä talouden ja teknologian muutosten vaikutukset ilmenevät nopeasti kaikkialle maailmassa. Tietoverkkoyhteydet ja kuljetusjärjestelmän tehostuminen on vähentänyt riippuvuutta sijainnista, mutta paikallisten vahvuuksien ja kohtaamispaikkojen merkitys on silti säilynyt suurena.

Ympäristöongelmat ja muut yhteiskunnalliset haasteet sekä niihin liittyvät kansainväliset sopimukset, kuten Pariisin ilmastopimus, vaikuttavat alueiden käyttöön (Ympäristöministeriö 2017). Kestävyyksymykset nousevat yhä vahvemmin alueidenkäytön lähtökohdiksi kaikilla suunnittelutasoilla. Sopimukseen liittyvien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää olemassa olevien ohjausvälineiden tehokkaampaa kohdentamista ilmastomuutoksen hillintään ja muihin tarvittaviin toimiin. Kaavoituksessa tavoitteiden välittyminen kaavatasolta toiselle on myös oleellista. Alueidenkäytön toimijoiden yhteistyösuhteet ja toimiva työnjako sekä maaseudun ja kaupunkiseutujen suunnittelun vuoropuhelu on myös tärkeää, samoin seuranta ja ohjauskeinojen käytön koordinointi.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset nostavat esille tarpeen sovittaa yhteen erilaisten alueiden kehittämistä. Kaupungistumiskehityksen jatkuminen korostaa kaupunkiseutujen suunnittelun ja -yhteistyön tarvetta. Kasvavien ja taantuvien kaupunkiseutujen erot ovat suurentuneet viime vuosikymmeninä. Noin 71 prosenttia suomalaisista asuu kaupunkiseututaajamissa tai niiden lievealueella. Kaupungistumisen myötä osuus on kasvanut yli 7 prosenttiyksikköä viimeisen 25 vuoden aikana (YKR 2017).

Kaupunkiseutujen toiminnallinen laajeneminen ja työssäkäynti- ja asiointialueiden kasvu on korostanut tarvetta maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteen sovittamiseen. Alueellinen vuorovaikutus ei rajoitu vain kaupunkien naapurikuntiin, vaan monien kaupunkien vaikutusalueet ovat seutukunnan kokoisia ja kattavat kaikki kaupunkien väliin jäävät alueet. Vain kauempana kaupunkiseuduista sijaitsevalla maaseudulla sijaitsee pieniä, itsenäisiä maaseutukeskusten toiminnallisia alueita.

Kasvuvyöhykkeiden tuoman potentiaalın hyödyntäminen edellyttää toimivia yhteyksiä seutujen välillä ja yhdyskuntarakenteen toimivuutta seutujen sisällä. Tämä korostaa eri suunnittelutasojen yhteensovittamisen tarvetta. Tärkeimmät kaupunkien väliset kasvuvyöhykkeet sijoittuvat usean maakunnan alueelle, mikä tuo esille ylimaakunnallisen suunnittelun ja koordinaation tarpeen erityisesti infrastruktuurin ja kasvavassa määrin myös erilaisen liikennepalvelujen osalta.

Yhdyskuntarakenteen kehitys on ollut Suomessa hajautuvaa usean vuosikymmenen ajan. Hajautuminen näkyy taajamien nopeana laajenemisena ja asukastiheyden alenemisena. Taajama-ala on kasvanut 40 prosentilla viimeisen 25 vuoden aikana. Eheän ja toimivan yhdyskuntarakenteen kehittäminen edellyttää maankäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittamisen tehostamista ja maankäyttöratkaisuja, jotka tukevat keskustoja ja joukkoliikennekäytäviä (Ristimäki ym. 2017).

Maakuntatasolla oleellista on tuottaa tilannekuva maakunnan eri osien, sekä kaupunki- että maaseutualueiden, kehityksestä ja kohdistaa toimenpiteitä eri alueille niiden lähtökohdat huomioon ottaen. Valtionhallinnossa tärkeää on eri sektoreiden toimien yhdensuuntaisuus ja valtakunnallisten kysymysten ratkaiseminen.

Elinkeinotoiminnan ja julkisten palvelujen kehityksellä on ollut suuri vaikutus aluerakenteen muotoutumiseen. Alueidenkäytön näkökulmasta erityinen merkitys on niillä toiminnoilla, jotka synnyttävät runsaasti kuljetustarpeita, aiheuttavat vaikutuksia laajalle alueelle tai tarvitsevat paljon maa-alaa. Tällaisia ovat muun muassa biotalous eri muodoissaan, kaivostoiminta, matkailu ja eri energiantuotantotavat. Eri toimialat ovat sijoittuneet eri lailla maan eri osiin (Rissanen ym. 2013). Esimerkiksi luonnonvarojen hyödyntämisen merkitys on suuri erityisesti Keski-, Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen on alueidenkäytön suunnittelun keskeisiä tavoitteita. Elinkeinoelämän muutokset ovat nopeitempöisiä, mikä vaikeuttaa niihin varautumista. Tärkeää on edistää elinkeinojen monipuolistumista ja uusiutumista eri alueilla. Joustavien ratkaisujen kehittäminen tarjoaa mahdollisuuksia mukautua erilaisiin kehityskulkuihin. Elinkeinoelämän näkökulmasta keskeisiä ratkaisuja tehdään sekä kuntien että maakuntien suunnittelussa ja valtion ohjauspolitiikassa. Ohjaustoimien yhdensuuntaisuus ja ennakoitavuus tukee elinkeinojen kehittymistä.

Liikkuminen ja liikenne ovat nopeassa muutoksessa teknologisen kehityksen ja ympäristövaatimusten myötä. Liikennejärjestelmän painopiste on siirtynyt olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaampaan hyödyntämiseen. Kehitys kulkee kohti uudenlaisia kysyntälähtöisiä liikennepalveluja, joiden myötä tulee muutoksia liikkumisen ja liikenteen suunnitteluun, palveluiden ostamiseen ja käyttöön sekä liikennevälineiden omistukseen. Haasteet ovat erilaisia kaupunkiseuduilla, harvaan asutuilla alueilla ja pitkillä matkoilla. Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon liikenneväylien ja -verkon kapasiteetin tehokas hyödyntäminen ja uudenlaisten liikkumispalvelujen mahdollistaminen sekä matkakettujen sujuvuuden merkitys (Ympäristöministeriö 2017). Liikennejärjestelmäsuunnittelun resursseja on suunnattava entistä enemmän muuttuvien tavoitteiden ja tehtävien mukaisiksi.

Digitalisaatio muuttaa perinpohjaisesti yhteiskunnan toimintoja. Yhdyskuntien toimintojen ohjaaminen ja seuranta mullistuvat automaation ja esineiden internetin myötä. Tietoaineistojen avaaminen käytettäväksi mahdollistaa uusia sovelluksia, tehostaa tietojen hyödyntämistä ja luo pohjaa uudelle liiketoiminnalle. Alueidenkäytön suunnittelussa tiedon avoimuus voi parantaa toimijoiden vuorovaikutusta, kansalaisten osallistumista ja päätöksentekoprosesseja. Digitalisaatio vaikuttaa myös kaavoituksen toimintatapoihin - suunnittelumenetelmiin, tiedonjakoon ja vuorovaikutukseen

Toimintaympäristön muutokset merkitsevät muutoksia viranomaisten toiminnan tavoitteissa, tehtävissä ja rooleissa, ja muutokset heijastuvat myös organisaatioiden ja yksilöiden toimintatapoihin. Hallinnon rakenteiden muuttuminen samaan aikaan toimintaympäristön kanssa lisää haasteita tulevaan kehitykseen varautumisessa.

### 3. Tehtävät, roolit ja yhteistyö nykyisessä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä sekä näiden toimivuus

- Eri toimijoiden tehtävät ja roolit alueidenkäytön suunnittelussa määritellään keskeisiltä osin lainsäädännössä. Lisäksi epäviralliset suunnittelukäytännöt ja -välineet heijastuvat toimijoiden rooleihin sekä erityisesti yhteistyöhön.
- Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuutta on arvioitu monissa eri vaiheissa. Suunnittelujärjestelmän puitteissa toimijoiden roolit ovat selkeät, mutta muutostarpeita on tunnistettu erityisesti laillisuusvalvojan tehtäväkuvassa. Yhteistyö korostuu epävirallisissa suunnitteluprosesseissa, joissa kaupunkiseuduilla on tunnistettu merkittävimmät haasteet.
- Kehittämistarvetta on tunnistettu myös kaavatasojen kohdentamisessa ja sen selkiyttämässä, mitä ohjataan maakuntakaavalla ja mitä yleiskaavalla.

#### 3.1 Tehtävät ja roolit lainsäädännössä

Alueidenkäytön suunnitteluun liittyvistä tehtävistä, rooleista sekä käytännöistä säädetään tällä hetkellä useammassa laissa. Keskeisin näistä on **maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) sekä -asetus (895/1999)**, jotka tulivat voimaan 1.1.2000. Laki määrittelee kuntien, maakunnan liittojen, ympäristöministeriön, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) sekä muiden valtion toimijoiden tehtävät alueiden käytössä ja rakentamisessa. Lain mukaan kunnallinen itsehallinto alueidenkäytön suunnittelussa on vahvaa. Kuntakaavoituksesta vastaavat kunnat ja maakuntakaavoituksesta kuntayhtyminä toimivat maakuntien liitot. Valtion viranomaisten tehtävänä on edistää kaavoitusta asiantuntemuksellaan ja valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä -asetukseen on näiden voimaantulon jälkeen tehty lukuisia muutoksia. Tällä hetkellä noin kahta kolmasosaa maankäyttö- ja rakennuslain pykäläistä on jo jossain määrin muutettu. Lisäksi lakiin on lisätty runsaasti säännöksiä. Muutoksia, jotka heijastuvat toimijoiden rooleihin ja tehtäviin, ovat muun muassa poikkeamispäätösvallan siirtäminen ELY-keskuksilta kunnille (muutos astui voimaan 1.4.2016), maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopuminen (muutos astui voimaan 1.2.2016) sekä ELY-keskusten ohjaustehtävän poistaminen ja valvontatehtävän rajaaminen vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviin asioihin (muutos astui voimaan 1.5.2017).

Valtion viranomaisista ympäristöministeriö neuvottelee maakuntien liittojen kanssa valtakunnallisten asioiden huomioon ottamisesta maakuntakaavoissa. Vastaavasti ELY-keskus neuvottelee kuntakaavoista siltä osin, kun ne koskevat vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai maakunnallisesti merkittäviä asioita.



Toimintaympäristön muutokset sekä maakuntauudistus heijastuvat myös maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lain kokonaisuudistukselle onkin tunnustettu tarve, ja uudistuksen valmistelu on käynnistetty.

### 3.1.1 Kunnan keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät

Kunnat vastaavat yleis- ja asemakaavoituksesta. Kunnat voivat myös laatia yhteisen yleiskaavan muiden kuntien kanssa sekä tehdä kuntarajat ylittävää yhteistyötä maankäyttöä ja liikennejärjestelmää yhteen sovittavassa suunnittelussa.

Kunnan keskeisimmät lakisääteiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät:

- alueidenkäytön suunnittelu, rakentamisen ohjaus ja valvonta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittaminen ottaen huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
- huolehtiminen siitä, että kunnalla on käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus
- yleiskaavan laatiminen, pitäminen ajan tasalla ja hyväksyminen
- asemakaavan laatiminen ja hyväksyminen, sen ajanmukaisuuden arviointi sekä uudistaminen tarvittaessa
- kaavoituskatsauksen laatiminen
- suunnittelutarvealueiden osoittaminen
- maakuntakaavan huomioon ottaminen, kaavan toteuttamisen edistäminen ja huolehtiminen siitä, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista
- kaavoitusmenettelyn järjestäminen ja suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista tiedottaminen, osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatiminen sekä kaavaehdotuksen asettaminen julkisesti nähtäville
- yhteydenotto ELY-keskukseen valmisteltaessa kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita ja viranomaisneuvotteluiden käyminen ELY-keskuksen kanssa
- vuosittainen kehittämiskeskustelu yhdessä ELY-keskuksen kanssa, jossa käsitellään kunnan alueidenkäytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä
- poikkeamisluvan myöntäminen maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetystä tai sen nojalla annettusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. kaavan merkittävien välittömien ja välillisten vaikutusten selvittäminen:
- ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;
- maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;
- kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;
- alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen
- kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön;
- elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen.
- tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa
- ympäristövaikutusten arviointi osana kaavoitusprosessia
- yhteydenpito toiseen kuntaan tai maakunnan liittoon, mikäli kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat näihin
- Lausunnon pyytäminen yleiskaavaehdotuksesta maakunnan liitolta, kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa sekä tarpeen mukaan ELY-keskukselta ja muilta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä

- Lausunnon pyytäminen asemakaavaehdotuksesta maakunnan liitolta (jos kaava koskee maakunnallisesti merkittäviä asioita tai maakuntakaavaa), ELY-keskukselta (jos kaava koskee VATEja, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittäviä asioita tai maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta), kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa, tarpeen mukaan muilta viranomaisilta ja yhteisöiltä.
- kartan tai karttayhdistelmän tai tietopalvelun pitäminen ajantasaisesta asemakaavatilanteesta

### *Yleiskaava ja asemakaava*

Yleiskaava on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen joustava, yleispiirteinen ja toimintojen yhteensovittamiseen soveltuva alueidenkäytön suunnittelun väline. Kunta voi laatia yleiskaavan tarpeen mukaan. Yleiskaavan tulee edistää maakuntakaavan toteutumista. Lisäksi se ohjaa yksityiskohtaisempaa alemman tason suunnittelua. Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä -asetuksessa säädetään yleiskaavan sisältövaatimuksista ja prosessista. Yleiskaavoilla on suunnittelujärjestelmässä merkittävä rooli erityisesti taajamien alueidenkäytön strategisessa ohjaamisessa.

Asemakaava on yksityiskohtainen kaava, jonka tulee noudattaa voimassaolevaa yleiskaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n mukaan asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös yleiskaavan sisältövaatimukset.

### *Kuntien yhteiset yleiskaavat*

Maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa kuntien kaavoitusyhteistyön sekä yhteisen yleiskaavan laatimisen. Yhteinen yleiskaava on sekä työväline että yhteistyömalli alueidenkäytön strategiselle ohjaamiselle. Yhteinen yleiskaava voidaan laatia esimerkiksi koko kaupunkiseudulle. Kaava tulee toteuttaa yleiskaavaa koskevien säädösten mukaisesti, ja sen tulee ohjata kaavan laatineiden kuntien asemakaavoitusta. Kaava voi kuitenkin jossain määrin poiketa maakuntakaavasta.

Kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu mm. Oulun kaupunkiseudulla (1999). Yleiskaava laadittiin rakennemallivaiheen jälkeen, ja siinä esitettiin tavoitteellinen yhdyskuntarakenne, keskus- ja liikenneverkko, suojelu- ja virkistysalueet sekä merkittävät seudulliset hankkeet. Kaava on luonteeltaan yleispiirteinen.

Kuntien yhteisen yleiskaavan vahvistusmenettely poistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa, joka astui voimaan 1.2.2016.

### 3.1.2 Maakunnan liiton keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät ja välineet

Maakunnan liitot ovat kuntayhtymiä, joiden jäseniä kunnat ovat. Maakunnan liitolla on merkittävä rooli seudullisessa, yhteen sovittavassa alueidenkäytön suunnittelussa.

Maakunnan liiton keskeisimmät lakisääteiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät:

- maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu ottaen huomioon VATit ja edistäen niiden toteutumista
- maakuntasuunnitelman, muuta alueidenkäytön suunnittelua ohjaavan maakuntakaavan ja alueellisen kehittämissuunnitelman laatiminen, kaavan ajantasaisuudesta ja sen kehittämisestä huolehtiminen sekä maakuntakaavan hyväksyminen
- kaavoitusmenettelyn järjestäminen, suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista tiedottaminen, osallistumis- ja arviointisuunnitelma laatiminen sekä kaavaehdotuksen asettaminen nähtäville
- lausunnon antaminen maakunnan liiton toimialaa koskevasta kunnan antamasta poikkeamisluvasta
- oikeus valittaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kunnan päätöksestä, joka koskee kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä
- maakunnan suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta huolehtiminen
- yhteistyö asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa maakuntakaavaa laadittaessa. Valtakunnallisesti merkittävissä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja niihin ministeriöihin, joita asia koskee.
- viranomaisneuvottelun sopiminen ELY-keskuksen ja asianomaisten ministeriöiden kanssa kaavoitukseen ryhtyessä sekä ennen kuin kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävillä sekä toimittaa neuvotteluun aineisto.
- lausunnon pyytäminen maakuntakaavaehdotuksesta ELY-keskuksilta, niiltä kunnilta, joita asia koskee, kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntien liitoilta, tarpeen mukaan muilta viranomaisilta ja yhteisöiltä sekä ministeriöiltä, jota asia koskee.
- tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa
- tiedottaminen alueen kunnille vireillä olevista suunnitelmista sekä muista kuntien alueidenkäytön suunnitteluun, rakennettuun ympäristöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista toimenpiteistä
- maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelman suunnitteluprosessin käynnistäminen, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla

#### *Maakuntakaava*

Maakuntakaava on lakisäätöinen maakunnan alueelle laadittava kaava, jossa osoitetaan seudun alueidenkäytön ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen pääperiaatteet ja reunaehdot. Maakuntakaava on ylin ja yleispiirteisin kaava, joka tulee ottaa huomioon alemmilla kaavatasoilla ja edistää sen toteutumista. Maakuntakaava voidaan laatia vaiheittain ja osa-alueittain. Maakuntakaavassa on mahdollista yhteensovittaa eri toimintoja seudullisella tasolla.

### 3.1.3 Valtion viranomaisten keskeiset alueidenkäytön suunnittelun tehtävät

Valtion eri viranomaisilla on erilaisia tehtäviä ja rooleja alueiden käytössä suunnittelussa. Ennakoiva yhteistyö ja neuvottelut ovat valtion viranomaisten ensisijaisia toimintatapoja alueidenkäytön suunnitteluun vaikuttamiseksi.

#### *Ympäristöministeriö*

Ympäristöministeriön keskeisimmät lakisääteiset alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät tehtävät:

- alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus
- merialuesuunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus sekä yhteistyö naapurivaltioiden kanssa
- valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu yhteistyössä muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja viranomaisten kanssa
- alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevien määräysten antaminen maakunnan liitolle tai kunnalle, mikäli edellytysten luominen tietylle alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa taikka yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua
- määräajan asettaminen kunnan tai maakunnan rakennusjärjestystä tai kaavaa koskevalle päätökselle tilanteessa, jossa kunta tai maakunta ei huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten kaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Neuvottelu kunnan tai maakunnan kanssa ennen määräyksen antamista sekä lausunnon pyytäminen. Uhkasakolla määräykseen velvoittaminen, mikäli määräystä ei noudateta.
- alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestäminen ja sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpito
- ELY-keskusten ohjaaminen ympäristöministeriön omalla toimialalla sekä osallistuminen ELY-keskusten strategia-asiakirjan ja tulospöytäkirjan valmisteluun

#### *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset)*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä ja valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. Alueidenkäytön tehtäviä hoidetaan 13 ELY-keskuksen ympäristö-vastuualueella.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutosten myötä ELY-keskusten rooli on muuttunut ohjaavasta konsultoivaksi ja edistäväksi. 1.5.2017 voimaan astuneen muutoksen jälkeen ELY-keskukset eivät enää ohjaa kuntien alueiden käyttöä ja rakennustoimen järjestämistä. Myös ELY-keskusten valvontatehtävää ja valitusoikeutta rajattiin muutoksessa.

ELY-keskusten keskeisimmät lakisääteiset alueidenkäytön suunnitteluun liittyvät tehtävät:

- käydä kuntien kanssa vuosittainen kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueidenkäytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin

- edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä
- valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat
- käydä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten (kuntakaavojen kohdalla) ja muiden keskeisten tavoitteiden toteutukseksi ELY-keskuksen, keskeisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton/kunnan kesken
- esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa
- annettava tarvittaessa lausunto kaavaehdotuksista sekä kaavan ympäristövaikutusten arviointisuunnitelmasta
- annettava lausunto kuukauden kuluessa kunnan myöntämästä poikkeamisluvasta, mikäli se koskee merkittävästi ELY-keskuksen toimialaa
- ELY-keskuksella on valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisusta sen toimialaan kuuluvissa asioissa.
- antaa kunnalle kirjallinen oikaisukehotus, jos kunnan hyväksymä yleiskaava tai asemakaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi sekä ilmoitettava oikaisukehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle
- valitusoikeus kaavoista ja rakennusjärjestyksistä ELY-keskuksen toimialaan kuuluvissa asioissa
- edistää ja ohjata alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan sekä osaltaan huolehtia tarpeellisen seurannan järjestämisestä

#### *ELY-keskusten toimintamallit*

Ympäristöhallinnon voimavarat ELY-keskuksissa vähenevät arviolta 15 % vuoteen 2018 mennessä vuoden 2015 tasosta. Resurssien pienentyessä keskeisten tehtävien hoitoa on pyritty turvaamaan toimintamallityöllä, sähköistämällä sekä monikanavaisella asiakaspalvelulla. Ympäristöministeriön asettamat ympäristöhallinnon toimintamalliryhmät (1.6.2015–31.12.2016) laativat ELY-keskuksille palvelukuvaukset sekä määrittivät muita ELY-keskusten tehtäviä. Tavoitteena on turvata ELY-palveluiden tehokas ja asiakaslähtöinen toteuttaminen resurssien vähentyessä.

Alueidenkäytön toimintamalliryhmä määritteli **ELY-keskusten ensisijaisiksi palveluiksi** alueidenkäytön suunnittelussa (palvelukuvaukset vastaavat tilannetta vuosina 2015–2016):

- viranomaisneuvottelut,
- lausunnot,
- kehittämiskeskustelut,
- päätösten seuranta ja valvonta,
- rakennussuojelupäätökset sekä rakennusperinnön hoitoavustukset

Lisäksi ryhmä määritteli joukon muita tehtäviä:

- kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvät työneuvottelut
- muut kuin kaavoja koskevat lausunnot (esim. rakennusjärjestyksiä koskevat lausunnot)
- kuntien neuvonta kaavoitus-, rakentamis- ja kulttuuriympäristöasioissa
- kuntalaisten neuvonta kaavoitus-, rakentamis- ja kulttuuriympäristöasioissa
- kaavoituksen ja rakentamisen asiantuntijana toimiminen muiden menettelyjen yhteydessä (liittyen esim. ympäristövaikutusten arviointiin, vesihuoltoon, pohjavesiin, liikenteeseen, luonnonsuojeluun, ympäristönsuojeluun, vesistöihin)

- koulutustilaisuuksien järjestäminen
  - asiantuntijaviranomaisena toimiminen maakuntakaavoituksessa
  - maakunnan suunnitteluun liittyviin hankkeisiin osallistuminen (maakuntastrategia, maakuntasuunnitelma)
  - kaupunkiseutujen kehittämiseen osallistuminen (esim. rakennemallityö, MAL-sopimukset, MALPE-toiminta, seututyöryhmät)
  - maakunnallinen kulttuuriympäristöyhteistyö
  - osallistuminen kehittämishankkeisiin sekä erilaisten työryhmien, neuvottelukuntien ja hoitokuntien työskentelyyn
  - kanteluiden käsittely
  - muinaismuistolain mukaiset tehtävät (kajoamisluvut, suoja-aluepäätökset)

### 3.2 Muut keskeiset suunnitteluvälineet

#### *Rakennemallit ja kehityskuvat*

Rakennemallit ja kehityskuvat ovat vapaaehtoisia ja –muotoisia seutusuunnittelun välineitä, joiden avulla pyritään konkretisoimaan alueiden käyttöä koskevia periaatteita esimerkiksi kaupunkiseudulla. Rakennemalleissa ja kehityskuvissa tarkastellaan usein samanaikaisesti alueidenkäyttöä ja yhdyskuntarakennetta sekä sektorisuunnittelun kysymyksiä, kuten liikennejärjestelmää tai energiantuotantoa. Rakennemalleja ja kehityskuvia tehdään myös yksittäisissä kunnissa osana kuntastrategian laadintaa ja/tai yleiskaavoitusta. Etenkin kuntaliitostilanteissa ne palvelevat uuden kunnan eri osien kehittämistä koskevaa poliittista päätöksentekoa.

Muodoltaan ja tavoitteiltaan työkalut ovat joustavia, mutta yleensä laadinnassa seurataan kaavaprosessin muotoa, ja periaatteet esitetään kartalla. Vapamuotoisuus on kuitenkin nähty rakennemallin ja kehityskuvien etuna, koska se mahdollistaa temaattisen keskittymisen sekä tukee yhteensovittamista. Rakennemallit ja kehityskuvat eivät kuitenkaan kuulu varsinaiseen kaavoitusjärjestelmään, eikä niillä näin ollen myöskään ole oikeusvaikutteista sitovuutta. Ohjausvaikutusta tukee, jos rakennemalli- tai kehityskuvatyö onnistutaan kytkemään juridiseen kaavoitukseen. (Laitio & Maijala 2010.)

Rakennemallien ja kehityskuvien laadinta on ollut suunnittelijoille keskeinen ylikunnallinen foorumi, jossa yhteensovittamista on voitu neuvotella. Prosessin vapaaehtoisuuden vuoksi rakennemalleja ja kehityskuvia ei ole välttämätöntä viedä virallisiin päätöksentekoeleimiin päätettäväksi. Kuitenkin esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudun rakennemalli vietiin valtuustoihin päätettäväksi. Rakennemalli- ja kehityskuvatyön yhteydessä usein jäljitellään jossain määrin kaavaprosesseihin kuuluvia osallistamis- ja vuorovaikutusmenetelmiä (Laitio & Maijala 2010).

#### *MAL-sopimukset 2016–2019*

Valtion ja suurimpien kaupunkien kaupunkiseutujen aiesopimukset maankäytöstä, liikenteestä ja asumisesta (MAL) on laadittu tukemaan kaupunkiseutukuntien keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä valtion kanssa maankäytön, liikenteen ja asumisen yhteensovittamisessa. Sopimukseen sisältyy valtion rahoitustoimenpiteitä liikennejärjestelmän kehittämiseen sekä asuntotuotantoon ja rakentamiseen liittyviä toimia. Sopimuksilla pyritään kehittämään kaupunkiseutujen toimivuutta ja kilpailukykyä tasapuolisesti eri kuntien kesken. MAL-

sopimuksia on tällä hetkellä voimassa neljä: Helsingin seudulla, Turun seudulla, Tampereen seudulla sekä Oulun seudulla.

MAL-sopimuksia edelsivät MAL-aiesopimukset, joiden voimassaolo päättyi vuonna 2015. Aiesopimukset oli laadittu samoille kaupunkiseuduille kuin varsinaiset MAL-sopimukset. Oulun seudulla sopimukseen sisältyi maankäytön, liikenteen ja asumisen lisäksi myös palveluihin ja elinkeinoihin liittyviä tavoitteita.

### *Alueellinen liikennejärjestelmäsuunnittelu*

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa pyritään yhteen sovittamaan valtakunnalliset liikennepoliittiset tavoitteet kohdealueen kehittämistavoitteisiin sekä muodostamaan liikennejärjestelmän kehittämisestä toimijoiden yhteinen näkemys. Liikennejärjestelmäsuunnittelua toteutetaan valtakunnan tasolla sekä alueellisesti kolmella tasolla: ylimaakunnallisesti usean maakunnan kesken, maakunnallisesti sekä seudullisesti. Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun käynnistämistä vastaa maakunnan liitto lukuun ottamatta Helsingin seutua. Maakuntien liitot tekevät myös ylimaakunnallista yhteistyötä liikennejärjestelmäsuunnittelussa muun muassa yhteistoiminta-alueiden puitteissa.

Liikennejärjestelmätyö on jatkuvaa, ja se pyritään yhteensovittamaan maankäytön suunnitteluun toimivan yhdyskuntarakenteen turvaamiseksi. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa korostuvat tulevaisuudessa aiempaa enemmän palveluverkon kuten joukkoliikenteen suunnittelu perinteisen tieverkon suunnittelun rinnalla.

### **3.3 Tehtävien, tehtäväjaon ja yhteistyön toimivuus – katsaus aiempiin selvityksiin**

Alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen tehtävien ja yhteistyön toimivuutta on arvioitu useassa eri selvityksessä ja tutkimuksessa. Seuraavassa on lyhyesti kuvattu eri vaiheissa tehtyjen selvitysten keskeisiä havaintoja, jotka kytkeytyvät toimijoiden rooleihin, tehtäviin tai yhteistyöhön tai ovat maakuntaudistuksen muutosten kannalta muutoin keskeisiä.

#### **Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Ympäristöministeriö 2014)**

Ympäristöministeriö on seurannut maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) toimivuutta lain voimaantulosta lähtien. Viimeksi lain toimivuutta arvioitiin vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä. Arvioinnissa todettiin, että tuolloisen lain mukaisissa tehtävissä kuntien ja valtion viranomaisten roolit ovat pääosin selkeät ja toimivat. Valtion yleisen kaavaohjauksen ja maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja koskevan vahvistusviranomaisen tehtävän välillä selvityksessä tunnistettiin tuolloin ristiriitoja. Vahvistustehtävä poistettiin laista 1.2.2016 voimaan astuneessa lakimuutoksessa. Myös poikkeamistoimivaltaa on siirretty lakimuutoksissa ELY-keskukselta kunnille. (Ks. luku 3.1)

MRL:n toimivuusarvioinnin mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat toimineet hyvin kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineenä sekä selkeyttäneet ohjausta. Näiden toteutuminen edellyttää toimivaa kaavahierarkiaa ja kaavojen pitämistä ajan tasalla. Ympäristöhallinnolla on ollut aktiivoiva rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Strateginen ja poikkihallinnollinen ote valtionhallinnossa sekä koordinointi nähtiin tarpeelliseksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa ja vaikuttavuuden lisäämiseksi tulevaisuudessa.

Yleiskaavojen haasteena on ollut niiden strategisuuden kehittäminen. Maankäyttö- ja rakennuslaki on mahdollistanut erityyppisten yleiskaavojen laatimisen, mutta siitä huolimatta muun muassa kuntien yhteisiä yleiskaavoja on laadittu vähän. Myös niiden laatiminen on koettu hankalaksi. Yhteisen yleiskaavan suhteessa maakuntakaavaan on niin ikään ollut epäselvä. Strategisen suunnittelukulttuurin ja -ajattelun kehittämiseksi on tunnistettu tarve sisältövaatimusten kehittämiseksi strategisemmille kaavoille sekä yhteistyön ja viranomaiskulttuurin kehittämistä toimijoiden välillä. Yleiskaavoja laatimiseen on nähty tarpeelliseksi kehittää uusia kannustimia yhteensovittamisen toteuttamiseksi.

Asemakaavoituksessa tunnistetut toiminnalliset haasteet koskivat lähinnä kuntien sisäistä toimintaa. Kuntien suunnittelutarveratkaisuista ja poikkeamispäätöksistä huomattavan moni on kumoutunut muutoksenhaussa. Ratkaisuksi arvioinnissa esitettiin näiden edellytysten täsmentämistä.

Maakuntakaavoituksen todettiin olleet aktiivista ja pääosin toimivaa. Haasteena on kuitenkin ollut se, että maankäyttö- ja rakennuslaki on mahdollistanut ohjausvaikutukseltaan eritasoisten maakuntakaavojen laatimisen, eikä ylikunnallisten alueiden käyttökysymysten ratkaisuun ole välttämättä käytetty parhaiten siihen soveltuvia välineitä. Eritasoisten maakuntakaavojen, yleiskaavoitustilanteen sekä maakuntakaavojen erilaisten tulkintojen vuoksi myös maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen on vaihdellut. Maakuntien välillinen poliittinen ohjaus on heijastunut maakuntakaavoihin muun muassa ylimitoitettuina kaavavarauksina. ELY-keskusten puolestaan on havaittu tulkinneen maakuntakaavaa kuntia ja maakunnan liittoja tarkemmin. Maaseudulla maakuntakaava on ollut keskeisin maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kaava.

Alueiden ja maan osien erilaisuus tunnistettiin koko suunnittelu- ja ohjausjärjestelmää koskeväksi haasteeksi. Erilaiset alueet tarvitsevat erilaista otetta alueidenkäytön suunnitteluun ja ohjaukseen. Kaavajärjestelmä ei ole ollut kaupunkiseuduilla täysin toimiva. Kaupunkiseutujen erityiskysymysten ratkaisu edellyttäisi selvityksen mukaan maakuntakaavan ja yleiskaavan välisen työnjaon selkiyttämistä sekä strategisempaa otetta sekä viranomaiskulttuurin kehittämistä näiden roolien erottamiseksi alueidenkäytön ohjauksessa silloisessa tilanteessa. Kuntien yhteisten yleiskaavojen laatimisen yleistymiseen nähtiin ratkaisuksi niiden aseman selkiyttäminen sekä päätöksenteon yksinkertaistaminen. Selvityksen laatimisen aikaan valmistelussa olleen kuntauudistuksen katsottiin luovan oleellisesti paremmat edellytykset kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön ohjaukselle kokonaisuutena kuntien yhdistymisen vuoksi.

Kaupunkiseuduilla tarve alueidenkäytön suunnittelun ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittamiselle on mukaan korostunut. Maankäytön ja liikennejärjestelmien kehittäminen edellyttäisi selvityksen mukaan myös yhteistä valtakunnallista tarkastelua.



Viranomaisohjaus kaavojen selvitystarpeisiin liittyen on koettu yleisesti liian yksityiskohtaiseksi ja toisaalta epäyhtenäiseksi. Toimiva kaavahierarkia sekä kokonaisuutta painottava viranomaiskulttuuri on tukenut myös selvitystarpeiden selkeämpää kohdentumista.

Arvioinnissa todettiin, että yhteistyö ja roolit edellyttävät tietyiltä osin lainsäädännön tarkistustarpeita, mutta samanaikaisesti korostettiin, että toimintatapoja ja yhteistyökulttuuria tulisi kehittää avoimemmaksi sekä oikeisiin asioihin kohdentuvaksi. Yhteistyötarpeet korostuvat strategisessa suunnittelussa ja seutusuunnittelussa.

Maakunnan liittojen ja ympäristöministeriön välisiä viranomaisneuvotteluita maakuntakaavoista on pidetty hyödyllisinä ja toimivina. Viranomaisten epäjohtonmukainen kannanmuodostus sekä neuvottelujen ajankohta suhteessa kaavaprosessiin tunnistettiin kehittämiskohteiksi.

Kuntien ja ELY-keskuksen yhteistyössä lausunnotmenettely on osoittautunut merkityksellisemmäksi kuin lakia säätäessä oli suunniteltu. Viranomaisneuvotteluiden osalta kunnat ja ELY-keskukset näkivät toistensa roolit ja siinä onnistumisen melko eri tavoin. Näkemykset erosivat erityisesti siinä, missä määrin ELY-keskusten katsottiin ottavan kantaa sille kuulumattomiin kunnan vastuulla oleviin asioihin. Yleisesti ottaen viranomaisneuvottelut oli koettu myönteisesti. Pienille kunnille neuvottelut olivat olleet tärkeämpiä. Alueelliset erot näkemyksissä olivat leimallisia. Eroavaisuudet näyttävät kuitenkin liittyvän pääasiassa toimintatapoihin, yhteistyöilmapiiriin, asiantuntemukseen sekä resurssieroihin, sillä lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä eroja ei havaittu.

Kunnan ja ELY-keskusten välisiä kehittämiskeskusteluja on pidetty hyvinä. Kehittämiskeskustelut ovat parhaimmillaan olleet vuorovaikutteisia tilaisuuksia liittyen kunnan strategiseen kehittämiseen. Kehittämiskeskusteluiden tarveharkintaisuus sekä joustavoittaminen nostettiin esille suosituksina.

Yksityisen sektorin ja kuntien välillä on ollut monenlaisia kaavoituskumppanuuksia. Yhteistyöprosessin määrittely ja avoimuus sekä kytkeminen asukkaiden osallistamisprosessiin ovat olleet kaavoituskumppanuuksia yhdistäviä kehittämistarpeita.

Kaavoittajan velvollisuus kansalaisten osallistamiseen on ollut maankäyttö- ja rakennuslain yksi leimallinen ominaispiirre. Osallisten näkökulmasta kaavoittajat ovat onnistuneet tässä osittain. Tietoa kaavoituksesta on ollut saatavissa riittävästi, mutta vaikutusmahdollisuudet on koettu puutteellisiksi. Vaikutusmahdollisuudet jakautuivat jossain määrin epätasaisesti. Elinkeinoelämä on kokenut vaikutusmahdollisuutensa suuremmiksi kuin muut toimijat. Arvioinnin mukaan osallistamiseen liittyvät haasteet johtuvat enemmän käytännöistä, toimintakulttuurista, osaamisesta sekä resursoinnista kuin lainsäädännön ongelmista.

#### *Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus – AKSU 2012 (Ylinen ym. 2013)*

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus arvioinnin osana ympäristöministeriö selvitti AKSU 2012 -kyselyssä alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen asiantuntijoiden, sekä kansalaisjärjestöjen ja elinkeinoelämän näkemyksiä alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta. Tässä yhteydessä tarkasteltuihin kyselyn osioihin vastasi 334 alueidenkäytön suunnittelijaa ja ohjauksen asiantuntijaa.

AKSU 2012-kyselyssä toimijat katsoivat, että kaavatasojen välinen kaavahierarkia tarjoaa hyvät mahdollisuudet eri toimintojen yhteensovittamiselle. Maakuntakaavan rooli tunnistettiin selkeäksi, vaikka maakuntakaavaa pidettiin jossain määrin jäykkänä ja hitaana. Sen sijaan yleiskaavojen mahdollisuuksia ei katsottu hyödynnettävän riittävästi erilaisissa suunnittelutilanteissa.

Yli puolet AKSU 2012 -kyselyn vastaajista katsoi, että kaavajärjestelmä ohjaa riittävästi kaupunkiseutujen kehitystä. Samanaikaisesti muiden maankäyttösuunnitelmien kuin kaavojen käyttö oli lisääntynyt noin viidenneksellä vuonna 2004 tehdystä vastaavasta kyselystä. Muut maankäyttösuunnitelmat koettiin toimiviksi välineiksi vaihtoehtojen tarkastelemisessa, vuoropuhelun lisäämisessä sekä taustatietona kaavoitusta varten.

Poikkeamispäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja käytettiin AKSU 2012:n mukaan edelleen liian usein tilanteissa, joissa kaavoitus olisi ollut tarpeen. Erityisen kriittisesti niiden käyttöön suhtautuivat ELY-keskusten edustajat, mutta myös yli puolet kuntakaavoittajista.

Selvitysten katsottiin parantaneen kaavoituksen sisältöä, mutta kaavoittajat kritisoivat viranomaisten selvityksiä koskevien vaatimusten tiukentumista ja alueellista kirjavuutta.

Kuntien välinen kilpailu on ollut maankäytöllinen haaste, joka nousi esille molemmissa AKSU -selvityksissä. Vuonna 2012 maakunnallisena haasteena nousi esille myös yhteistyöhön liittyvä liikennejärjestelmän ja maankäytön yhteensovittaminen.

Pula kaavoitusresursseista ja -osaamisesta kuntatasolla oli haaste, johon AKSU-selvitysten perusteella ei ollut löytynyt ratkaisua vuosien 2004–2012 välillä. AKSU 2012 -selvityksessä tuotiin esille riski, että ratkaisemattomana ongelma voisi johtaa maankäytön suunnittelun hidastumiseen ja ympäristön laadun heikkenemiseen.

#### *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista (Puustinen ym. 2013)*

Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista laadittiin myös osana maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarviointia. Selvityksessä tarkasteltiin alueidenkäytön suunnitteluun käytettyjen voimavarojen eli henkilöstöressurssien määrällistä ja laadullista kehitystä sekä näiden voimavarojen koettua riittävyttä suhteessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten tehtävien vaativuuteen ja volyyymiin.

Selvityksessä todettiin, että kokonaisuudessaan varsin toimivan maankäyttö- ja rakennuslain tulkinnanvaraisuus mahdollistaa paikallisten toimintatapojen kehittymisen kunnissa. Tulkinnanvaraisuus on aiheuttanut toistuvia keskusteluja kunnan sekä lain toteutumista valvovan ELY-keskuksen välillä. Valtion viranomaisohjauksen yhtenäisyyttä kritisoitiin siitä, että ELY-keskukset ja YM ovat saattaneet esittää eriäviä näkemyksiä esimerkiksi selvitystarpeiden laajuudesta.

Selvityksen mukaan kaavoitukseen ja kaavaohjaukseen käytettävien resurssien määrä on koettu vähäiseksi.

ELY-keskusten vastaajat arvioivat tilanteen selvästi negatiivisimmin. Suuri enemmistö arvioi resurssien olevan liian vähäiset. Maakuntien liittojen vastauksissa näkemykset liittojen resurssien riittävydestä jakoutuivat lähes täysin riittävän ja riittämättömän välillä. Kunnissa tilanne vaihteli merkittävästi.

Resurssipulaa ovat aiheuttaneet tai pahentaneet selvityksen mukaan organisaatioiden rakenteeseen ja toimintaan liittyvät ongelmat (hierarkiat, toimintojen ja toimialojen rakenteellinen ja fyysinen sijainti, toimijoiden määrä ja koko sekä organisaatiomuutokset) sekä organisaatioiden välisen yhteistyön ja työnjaon ongelmat (toimijoiden sijainnit, alueelliset ja seudulliset päällekkäisyydet ja erot, yhteistyön organisointi ja siihen sitoutuminen). Myös yleiset yhteiskunnalliset ja organisatoriset rakennemuutokset ovat heijastuneet resurssitilanteeseen hankaloittaen sitä. Resurssipulaa helpottavia tekijöitä tunnistettiin myös useita, kuten toimialojen ja organisaatioiden sijainti fyysisesti lähekkäin, matalat hierarkiat, joustava työnjako, hyvin organisoitu viestintä ja vuorovaikutus sekä asiantuntijuuksien epämuodollinen hyödyntäminen. Myös yhteiset tavoitteet, hyvä työskentelyilmapiiri, mielekkäät alueelliset, seudulliset ja hallinnolliset kokonaisuudet sekä erilaiset yhteistyön muodot ovat helpottaneet resurssipulaa.

Kuntien alueidenkäytön suunnitteluun käyttämät resurssit vaihtelivat. Pienissä kunnissa (alle 6000 asukasta) alueidenkäytön suunnitteluun käytettiin väkilukuun suhteutettuna huomattavasti vähemmän henkilötyövuosia kuin muissa kunnissa. Suurissa kunnissa resurssit olivat vastaavasti keskiarvoa suuremmat. Kaavoittajien pätevyyteen suhtauduttiin jossain määrin kriittisesti. Asemakaavoituksessa pätevää henkilökuntaa oli enemmän kuin yleiskaavoituksessa. Osan tästä kriittisyydestä selittää osaamisen puute pienissä kunnissa, joissa hieman alle puolet vastaajista arvioi henkilökuntansa osaamisen puutteelliseksi. Konsulttien henkilöstön osaaminen jakoi vastaajien mielipiteitä. Pienemmät kunnat kokivat konsultit yleisemmin päteviksi kuin suuremmat kunnat. Pienten kuntien asemaa alueidenkäytön suunnittelussa heikentää edelleen resurssien supistuminen, joka korostuu kuntakoon pienentyessä.

Maakunnan liittojen maakuntakaavoituksen resurssit vaihtelivat kahdesta kymmeneen henkilötyövuoteen (kolmen maakunnan liiton osalta ei vastauksia). Myös asiantuntijapalveluihin kohdennettujen menojen suuruus vaihteli merkittävästi. Summa vaihteli 10 000 eurosta 250 000 euroon. Käytännössä liittojen välillä on eroja työskentelytavoissa ja työn sisällöllisissä painopisteissä, mikä voi heijastua resursointiin.

ELY-keskuksissa työaikaa kului selvityksen mukaan eniten kaavaohjaukseen (68 %) ja toiseksi eniten poikkeamispäätösten valmisteluun (25 %). Kehittämiskeskusteluihin työaikaa kuluu 7 %. Osuudet ja painotukset vaihtelivat ELY-keskuksittain. Eräs ELY-keskusten henkilöstöresursseja kuormittava tekijä on ollut kaavoitusasiantuntemuksen puute kunnissa, mistä on seurannut työllistäviä, erityisesti pienten, maaseutumaisten kuntien kaavoituksen ohjauksen ja seurannan tehtäviä. Konsulttityön laatu on ollut vaihtelevaa, ja varsinkin pienillä kunnilla on ollut vaikeuksia konsulttien ohjaamisessa. Koulutuksen ja ennakko-ohjauksen järjestäminen mainitaan tehtävinä, joista on tingitty resurssipulan vuoksi.

Yhteistyö eri viranomaistoimijoiden välillä koettiin hyödylliseksi ja antoisaksi, usein välttämättömäksi. Yhteistyön koettiin parantavan toimijoiden välistä luottamusta ja työskentelyilmapiiriä, tiedonkulkua, edellytyksiä sitoutua yhteisiin ratkaisuihin, ymmärrystä

toisen osapuolen näkemyksiä kohtaan ja työn laatua, vähentävät väärinkäsityksiä, virallisten muodollisten tapaamisten tarvetta, tutustuttaa toimijoita toisiinsa sekä tehostaa työskentelyä. Ongelmallisena nähtiin ainoastaan rakennemallin yhteydessä esille tullut kuntien poliittisten päättäjien sitoutumisen puute tuloksiin, joita muutoin hyvin toimineessa yhteistyössä oli saatu aikaan. Yhteistyön edellytyksiä on voitu tukea monella tavalla. Suunnitelmallisuus, selkeä roolitus sekä tasa-arvoisuus ja sitoutuminen tunnistettiin yhteistyön onnistumisen edellytyksiksi. Eri alueilla on ollut käytössä erilaisia yhteistyön muotoja viranomaisten välillä. Selvityksessä tunnistettiin kuitenkin luottamushenkilöiden ja poliittisten päättäjien puuttuminen monista prosesseista. Tämän kehittäminen nähtiin mahdollisuutena sitoutumisen parantamiselle.

#### *ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina (Haapanala 2013)*

Selvityksessä ELY-keskuksista alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina tunnistettiin erilaisia kehittämistarpeita ELY -keskusten alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen tehtävissä. Monet selvityksen suosituksista liittyivät vuorovaikutuksen ja toimintatapojen kehittämiseen ELY-keskusten ohjaustehtävän tehostamiseksi.

Ohjauksen suuntaamisen osalta selvitys suositteli ohjauksen painottamista nykyistä enemmän kuntien strategiseen alueidenkäytön suunnitteluun ja yleiskaavoituksen ja kestävän yhdyskuntarakenteen edistämiseen ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvaamiseen. Kuntien toiminnan valvonta nähtiin edistämisen ja ohjaustehtävän rinnalla ELY-keskusten keskeisenä tehtävänä kansainvälisten velvoitteiden, valtakunnallisten tavoitteiden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Selvityksen mukaan ELY-keskusten toiminnassa maan sisällä oli eroja. Lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä havaitut erot olivat kuitenkin pieniä. Sen sijaan toimintatavoissa, yhteistyöilmapiirissä, asiantuntemuksessa ja resursseissa havaittiin selkeämpiä eroja. Selvityksessä suositeltiin toiminnan yhtenäisyyden kehittämistä ELY-keskusten parhaiden käytäntöjen levittämällä sekä ympäristöministeriön ohjauksen tehostamisella. Maaseudun rakentamisen ohjauksessa tunnistettiin ELY-keskuskohtaisia eroja, minkä vuoksi selvityksessä suositeltiin koulutusta ja ohjausta käytäntöjen yhtenäistämiseksi.

ELY-keskusten sisäisen yhteistyön todettiin toimivan alueidenkäytön ja liikenteen välillä, mutta alueidenkäytön ja elinkeinoasioiden välillä yhteistyötä nähtiin tarpeelliseksi kehittää. Ohjaustehtävä on onnistuttu yhteensovittamaan hyvin muihin ELYn tehtäviin, vaikka ELYn sisällä on voinutkin olla intressiristiriitoja.

Yhteistyökyky ja yhteistyöilmapiiri korostuvat ELY-keskusten toiminnassa. Toiminnan joustavuudessa, tehokkuudessa ja nopeudessa, toimintatapojen yhtenäisyydessä sekä viestinnässä on tunnistettu kehittämistarvetta (ks. myös Kleemola ym. 2015). Selvitys suosittaa, että nämä otettaisiin jatkossa paremmin huomioon ELY-keskuksen ohjauksessa, koulutuksessa ja rekrytoinnissa.

ELY-keskusten resurssit tunnistettiin ohjaustehtävän toteuttamisen kannalta kriittiseksi kysymykseksi. Selvitys suositteli ELY-keskusten erikoistumista ja yhteistyön tiivistämistä alueidenkäytön ohjauksessa. Aluearkkitehtien katsottiin helpottavan pienten kuntien resurssitilannetta.

### Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot (Haapanala 2015)

Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehtoja tarkastelleessa selvityksessä tunnistettiin kehittämistarpeita viranomaisyhteistyössä. Selvitys tuo esille maakuntien liittojen näkemyksen, jonka mukaan ministeriöiden vahvistuslausunnot ovat osoittaneet, että yhteistyö ministeriöiden ja saman hallinnonalan aluehallinnon välillä on kaavan valmisteluvaiheessa ollut jossain määrin riittämätöntä. Maakuntakaavoituksen viranomaisyhteistyöhön liittyvissä tehtävissä myös ELY-keskusten eri vastuualueiden keskinäisessä yhteistyössä tunnistettiin kehittämistarvetta sekä eroja eri alueiden välillä. Valtion viranomaiset puolestaan kokivat ongelmalliseksi viranomaisneuvotteluaineiston viivästymisen. Viranomaisten mukaan maakuntien liitot toimittivat aineistoa toisinaan neuvotteluun valmistautumisen ja kannanottojen valmistelun kannalta liian myöhään.

Selvityksen mukaan maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovuttaessa<sup>1</sup> valtion eri hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden kannanottoja tulisi harkita jo kaavan laatimisen alkuvaiheessa. Valtion eri hallinnonalojen kannat tulisi näin ollen yhteensovittaa, ja ministeriöiltä pyytää lausunnot viimeistään kaavaehdotusvaiheessa.

Selvityksessä suositeltiin, että vahvistusmenettelystä luopumisen vapauttamia resursseja käytettäisiin ympäristöministeriössä ennako-ohjauksen kehittämiseen. Myös muuta viranomaisyhteistyötä tulisi kehittää. Hallinto-oikeuksia vahvistusmenettelystä luopuminen puolestaan kuormittaisi aiempaa enemmän ja tuottaisi siten lisäresurssitarpeita.

### Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus (Kleemola ym. 2015)

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa ELY-keskusten sidosryhmätutkimuksessa kartoitettiin viranomaiskumppanien, muiden kumppanien ja palveluntuottajien tyytyväisyyttä ja mielipiteitä ELY-keskuksen toiminnasta. Selvitys on ennen vuotta 2015 myös vuosina 2011 sekä 2013. Sidosryhmätutkimuksessa ELY-keskuksia on tarkasteluna yhtenäisenä virastona, eikä keskusten vastuualueita ole eritelty selvityksen alkuperäisissä kysymyksenasetteluissa tai raportoinnissa. Näin ollen ELY-keskuksista tehtävät johtopäätökset eivät koskeneet ainoastaan alueidenkäytön ja rakentamisen ohjausta ELY-keskuksissa.

Vuoden 2015 sidosryhmätutkimuksen mukaan yleiset mielikuvat ELY-keskuksista ovat niiden toiminnan aikana säilyneet pääosin ennallaan. Mielikuva ELY-keskusten toiminnan kehittymisen taantumisesta oli kuitenkin vahvistunut selvästi.

Yleisesti ELY-keskus on mielletty helposti lähestyttävänä, yhteistyötaitoisena sekä asiantuntevana kumppanina. Asiantuntemus sai erityisesti kiitosta. Sen sijaan toimintatapojen yhtenäisyys oli kumppaneiden mielestä ELY-keskusten heikkous. Ohjeistukset ovat olleet henkilösidonnoisia ja jopa ristiriitaisia. Myös resurssipulan kumppanit tunnistivat haasteeksi, joka heijastuu muun muassa käsittelyaikojen pitenemiseen sekä vuorovaikutuksen ja viestinnän heikkouteen.

Tutkimuksen mukaan ELY-keskuksia pidetään vaikuttavina toimijoina alueella, mutta samanaikaisesti koetaan, että ELYn rooli on painottunut liikaa rajoittavaan ja valvovaan toimintaan. Sidosryhmät toivoivat ELY-keskuksilta kehitysmuutoksia. Valtakunnallinen

---

<sup>1</sup> Maakuntakaavojen vahvistusmenettelystä luovuttiin...

tehtävien keskittäminen nähtiin sidosryhmätutkimuksessa huolena, sillä paikallistuntemus koettiin ELY-keskusten vahvuudeksi.

ELY-keskus on kaikkien kolmen sidosryhmätutkimuksen mukaan koettu tärkeäksi yhteistyökumppaniksi alueella. Vastaajien käsitykset parhaista yhteistyön muodoista aiheuttivat hajontaa vastauksissa. Yhteistyötä haluttaisiin kuitenkin kehittää lisäämällä epävirallista yhteistyötä kuten normaalia kanssakäymistä sekä hanke- ja teemayhteistyötä.

Myös ohjaavat tahot kiinnittivät vastauksissaan myös huomiota ELY-keskusten toimintatapojen yhtenäisyysongelmiin. Lisäksi vastauksista tunnistettiin tarve panostaa ohjaavien tahojen yhteistyön ja tavoitteiden yhteensovittamisen kehittämiseen.

#### **Kaupunkiseutujen yhteistyön tilan arviointi – Maankäyttö, asuminen ja liikenne (Kuntaliitto 2015)**

Arvioinnissa kuntien välisestä maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä sekä yhteistyöstä 11 kaupunkiseudulla todettiin, että kaupunkiseutujen yhteistyön tila vaihtelee, mutta vaikuttaisi muutamaa suurinta kaupunkiseutua lukuun ottamatta heikentyneen. Suurimpia kaupunkiseutuja on tukenut MAL-aiesopimusmenettely. Paras-puitelain innoittamina tai velvoittamina käynnistyneet yhteistyöhankkeet olivat selvityksessä tarkastelluilla seuduilla hyytyneet jopa kokonaan. Vastaavasti yhdyskuntarakenteen hallinnan keinoissa seuduilla oli puutteita, eikä yhteistä maapolitiikkaa tai hajarakentamisen ohjausta seuduilla yleensä ollut.

Yhteistyö kuntien välillä ei ole juurikaan johtanut strategisiin kuntaliitoksiin. Selvityksen mukaan tämä ylläpitäisi ja kasvattaisi kuntien välistä eriarvoisuutta. Kaupunkiseutujen kunnat ovat kritisoineet valtionhallintoa tempoilevasta ohjauksesta kaupunkiseutuyhteistyötä koskien. Selvityksen johtopäätöksissä kuntien oma aloitekyvyttömyys yhteistyössä tulkittiin heijastuksena puolustusreaktioista itsemääräämisoikeutta, kuten maakäyttöpolitiikkaa koskevia ratkaisuja kohtaan. Selvityksessä tehtiin myös johtopäätös, ettei kunnissa ole omaksuttu käsitystä toiminnallista seutukokonaisuutta koskevasta yleisestä edusta.

#### **ELY-keskusten hyvät käytännöt alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa (Ympäristöministeriö 2015 ja 2016, julkaisematon)**

ELY-keskusten hyviä käytäntöjä alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksessa selvitettiin kaksiosaisessa Pohjois-Savon ELY-keskuksen toteuttamassa hankkeessa. Selvitykset perustuivat kyselyihin ja haastatteluihin, joista jälkimmäisiä tehtiin sekä ELY-keskusten edustajille että kuudelle kaavakonsultille. Selvityksen toisessa osassa tarkasteltiin yhteistyötä 11 kaavahankkeessa neljän ELY-keskuksen alueella.

Selvityksen mukaan ELY-keskusten sisäisessä yhteistyössä elinkeino-vastuualueen ja alueidenkäytön ohjauksen yhteistyö on kaikkein vähäisintä. Kaavakonsultit näkivät yhteistyön kuitenkin tarpeellisena. Sen sijaan liikenne-vastuualue on tehnyt alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksen kanssa useissa ELY-keskuksissa toimivaa ja lisäarvoa tuottavaa yhteistyötä, kuten yhteisiä lausuntoja. Ympäristö-vastuualueen sisällä asiantuntijayhteistyö on ollut usein vakiintunutta ja toimivaa.

ELY-keskusten ja ministeriön yhteistyö on selvitysten mukaan ollut vähäistä. Valvontatehtävän tueksi ministeriöstä ELY-keskuksista kaivattiin apua oikeudellisiin tulkintoihin. Valtakunnallisesti yhtenäisen linjan kannalta nähtiin tarpeelliseksi, että ministeriö osallistuisi erilaisiin koulutuksiin ja järjestäisi niitä myös ELY-keskuksille.

Muiden viranomaisten kanssa ELY-keskuksilla ei selvityksen mukaan ole yhtenäisiä yhteistyökäytäntöjä lukuun ottamatta lakisääteisiä viranomaisneuvotteluita, joita ELY-keskus on käynyt kuntien kanssa. Yhteistyötä on kuitenkin tehty, mutta pääosin asiantuntijoiden kesken. ELY-keskuksilla ja museoviranomaisilla on ollut myös valmistelevan yhteistyön perinnettä ja käytäntöjä.

Yhteistyö maakuntaliittojen kanssa on selvityksen mukaan ollut vakiintunutta. Esille nousivat kuitenkin sellaiset tulkinnalliset erimielisyydet kaavojen ohjaavuudesta, jotka ovat olleet kytköksissä ELY-keskuksen rooliin valvovana viranomaisena ja maakunnan liiton rooliin yleispiirteisen kaavan laatijana. Hyvät henkilösuhteet ovat edesauttaneet toimivan epävirallisen ja valmistelevan yhteistyön kehittämistä.

Hallinto-oikeusyhteistyö on rajoittunut pääasiassa koulutustilaisuuksiin. Yhteistapaamisistakin on saatu hyviä kokemuksia, mutta toimeenpanoa valvovien viranomaisten ja oikeuslaitosta edustavien viranomaisten yhteistyössä on tunnistettu jääviysriskejä.

Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset ovat tehneet yhteistyötä mm. yhteisen strategia-asiakirjan ja tulossopimuksen laatimisen yhteydessä. Syvempää yhteistyötä alueidenkäytön ohjauksessa on kokeiltu ennakoivan toiminnan kehittämiseksi.

Metsäkeskuksen kanssa yhteistyö on ollut vaihtelevaa johtuen osittain myös Metsäkeskuksen resursseista.

Selvityksen mukaan ELY-keskusten kuntayhteistyössä on korostunut ajankäytöllisesti pienten kuntien avun tarve. Tämä siitäkin huolimatta, että ELY-keskukset ovat saattaneet priorisoida isojen ja edistyneempien kuntien kaavaohjausta. Aluearkkitehtitoiminta on koettu kuntien suunnittelua merkittävästi parantavaksi tekijäksi.

Kaavaohjauksen käytännöt ovat selvityksen mukaan olleet ELY-keskuskohtaisesti vakiintuneita, mutta vaihdelleet alueellisesti. Selvityksessä todetaan, että käytäntöihin ovat vaikuttaneet merkittävästi sellaiset alueellisesti vaihtelevat tekijät, kuten kuntien kaavoitusosaaminen ja -tilanne sekä käytäntöjen koettu vaikuttavuus. Toimijoiden välinen luottamus nostettiin erikseen esille yhteistyöhön vaikuttavana tekijänä.

ELY-keskuksen ja kunnan välisistä neuvotteluista viranomaisneuvottelut ovat olleet hyvin määrämuotoisia, ja niissä on suuri osanottajajoukko. Erityisesti aloitusvaiheen neuvottelut on koettu kuitenkin tärkeiksi. Kaavatapaustarkastelun yhteydessä nousi esille, että käytännössä eriäviin näkemyksiin on haettu usein ratkaisuja työneuvotteluilla kaavoittajan ja viranomaisen kesken. Näillä on koettu olevan viranomaisneuvotteluita suurempi merkitys kaavan edistämiseksi. Keskeinen osa kaavatyon ohjausta on ollut neuvotteluista laadittava muistio, jotka ovat kuitenkin työläitä laatia ja epätasaisia. Työneuvotteluista muistio on jäänyt toisinaan kirjaamatta.

Lausunto on koettu kunnissa neuvotteluja tärkeämmäksi vaikkakin raskaammaksi ohjausvälineeksi. Lausunnon perusteella kunnassa on voitu selkeämmin arvioida ELY-keskuksen kantoja ja erityisesti valituksen todennäköisyyttä. Lausunnot ovat voineet kuitenkin luoda kunnan ja ELY-keskuksen välille ristiriitoja, joita on pystytty sovitteluun vain neuvotteluissa.

ELY-keskusten tehtävistä kehittämiskeskustelut ja koulutukset ovat olleet epämuodollisimpia ja siten mahdollistaneet myös edistävän, kehittävän sekä tiedolla ohjaavan työotteen. Sekä ELY-keskukset että konsultit ovat selvityksen mukaan kokeneet molemmat hyödyllisiksi erityisesti teemojen läpileikkaavan ja kokonaisvaltaisen käsittelyn vuoksi. Seutukohtaiset kehittämiskeskustelut on kuitenkin koettu jossain määrin työläiksi järjestää. Käytäntöjen vaikuttavuuteen selvitys ei ottanut kantaa.

#### **MAKU – Maakuntakaavan ohjausvaikutus kuntakaavoihin (Ylinen ym. 2016, julkaisematon)**

Ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä *Maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta kuntakaavoihin* tunnistettiin toimijoiden välisellä vuorovaikutuksella myös mahdollinen kaavan ohjausvaikutusta vahvistava vaikutus. Erityisesti rakentava keskustelu kuntien sekä liiton ja ELY-keskuksen välillä maakuntakaavan tulkinnoista tunnistettiin ohjausvaikutuksen kannalta tärkeäksi.

Maakuntakaavan toteutumisen edistämiseksi keskeisimmäksi nähtiin ymmärrys siitä, että kyseessä on koko maakunnan kaava eivätkä yksinomaan yksittäisen kunnan tavoitteet. Maakuntakaava saattaa valtakunnan ja kuntien tavoitteet yhteismitallisiksi, jotta niistä olisi yhteinen ymmärrys kaikilla. Kunnassa maakuntakaavan ohjausvaikutusta on tehostanut poliitikkojen sitoutuminen maakuntakaavan laatimisen prosessiin.

Vaikka maakuntakaava tavoittelee yksiselitteisyyttä, se on voinut kuitenkin käytännössä olla monitulkintainen. Esimerkiksi maakunnan liitto ja ELY-keskus ovat voineet tulkita sitä eri tavoin. Maakunnan liitto on myös poliittinen organisaatio, jonka tulkinta maakuntakaavasta on voinut muuttua maakuntavaltuuston vaihtuessa. Maakuntakaavaa tulkittaessa liiton ja ELY-keskuksen välinen keskusteluyhteys on ollut tärkeä. Ohjausvaikutusta on vahvistanut, jos liiton ja ELY-keskuksen tulkinnat maakuntakaavasta ovat olleet yhdensuuntaisia tai tulkinnasta on keskusteltu rakentavasti liiton ja ELY-keskuksen ohjatessa kuntakaavoitusta neuvotteluissa ja lausunnoilla. Kuntien kannalta on ollut tärkeää, että liitolla ja ELY-keskuksella on ollut hyvä keskusteluyhteys ja että on päästy yhteisymmärrykseen.

#### **Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa (Hytönen 2016)**

KuVa-projektissa selvitettiin kunnan ja valtion suhdetta kaupunkiseuduilla tapausesimerkkien valossa. Selvityksen pääjohtopäätös oli, että kaupunkiseutujen kasvu ja kehitys tapahtuvat tällä hetkellä hallitsemattomasti.

Kuntien vahva kaavoituksellinen itsehallinto yhdistettynä kuntien rooliin elinvoiman edistäjänä on KuVa-selvityksen mukaan johtanut tilanteisiin, joissa seudullinen kestävä yhdyskuntarakenteen toteutuminen on ollut uhattuna kuntien välisen kilpailun, osaoptimoinnin tai lyhyen tähtäimen markkinareaktiivisuuden takia. Samanaikaisesti kuntien



demokraattisuus on kuitenkin ollut järjestelmän vahvuuksia, joka yhdessä verotusoikeuden kanssa on tukenut suunnittelun legitimitetin institutionaalista perustaa. Kaupunkiseutujen kasvun kannalta ongelmalliseksi selvityksessä nähtiin myös se, että maakuntakaavan ohjausvaikutus kaupunkiseuduilla on ollut heikkoa sen välillisen poliittisen ohjauksen ja rahoituksen vuoksi.

#### Maankäyttö- ja rakennuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen perusteluiden vaikutusten arviointi ELY-keskusten roolia ja tehtäviä koskien (HE 251/2016 vp)

Maankäyttö- ja rakennuslain muutos 1.5.2017 sisälsi ELY-keskusten rooliin ja tehtävään kohdistuvia muutoksia. Kuntien alueidenkäytön ja rakentamisen valvontatehtävää rajattiin vaikutuksiltaan valtakunnallisesti tai merkittäviä maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n mukainen kuntien ohjaustehtävä poistettiin. Tehtäväksi jäi kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen.

Hallituksen esityksen (HE 251/2016 vp) perusteluissa kuvattiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän nykytilaa ja arvioitiin lakimuutoksen vaikutuksia. Arvioinnissa todettiin, että muutokset kohdistavat ELY-keskuksen voimavarat aiempaa selkeämmin vaikutuksiltaan merkittäviin alueidenkäyttöön liittyviin asioihin. ELY-keskuksen roolin vähenemisen muussa kaavoituksen ohjaamisessa arvioitiin mahdollisesti johtavan pienemmissä kunnissa puutteellisiin menettelyihin ja ratkaisuihin, jotka eivät kestä muutoksenhakua. Tämä voisi aiheuttaa kaavoituksen viivästymistä.

Viranomaisneuvotteluja on pidetty vuosittain noin 700. Neuvottelujen määrä on viime vuosina ollut laskeva. Viranomaisneuvottelujen lisäksi ELY-keskusten ja kuntien välillä pidettävien työneuvottelujen ja kuukausikokousten vuosittainen määrä on ollut lähes yhtä suuri kuin viranomaisneuvottelujen.

Hallituksen esityksessä nykytila-arvioinnissa todettiin, että ELY-keskusten tekemien valitusten määrä on pysynyt maltillisena koko maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloajan. ELY-keskusten osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on ollut vain noin neljä prosenttia. Kuntien suunnittelutarveratkaisuihin ja poikkeamispäätöksiin ELY-keskusten valitukset ovat vuosittain kohdistuneet noin kahdesta kolmeen prosenttiin.

ELY-keskusten tekemät valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa erittäin hyvin. Vuosina 2007–2010 ELY-keskusten kaavoja koskevista valituksista hyväksyttiin 80 prosenttia ja vain noin 15 prosenttia valituksista hylättiin. ELY-keskusten suunnittelutarveratkaisuja ja poikkeamispäätöksiä koskevat valitukset ovat menestyneet hallintotuomioistuimissa vielä kaavavalituksiakin paremmin. ELY-keskusten tekemät valitukset ovat siis kohdistuneet sellaisiin päätöksiin, joista valittaminen on viranomaiselle kuuluvan laillisuusvalvonnan kannalta ollut perusteltua.

Kaavoihin liittyvien viranomaisneuvottelujen väheneminen voisi arvioinnin mukaan auttaa parantamaan viranomaistyön laatua, koska viranomaisilla jää enemmän aikaa paneutua yksittäisiin kaavahankkeisiin ja valmistautua neuvotteluihin. Rajaamisen arvioitiin myös edistävän viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaista kohdentamista, kun viranomaisyhteistyö painottuu aiempaa vahvemmin vaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin.

Valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen vähentää arvioinnin mukaan työmäärää ELY-keskuksissa. Vaikutuksen arvioitiin kuitenkin olevan vähäinen, sillä ELY-keskusten tulee edelleen seurata riittävän laajasti kuntien päätöksentekoa ja arvioida päätösten maakunnallista ja valtakunnallista merkittävyyttä. ELY-keskusten valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaaminen voisi arvioinnin mukaan lisätä jonkin verran työmäärää hallinto-oikeuksissa, koska hallinto-oikeudet joutuvat ennen asian ratkaisemista arvioimaan, onko ELY-keskuksella asiassa valitusoikeus. Arvioinnissa ELY-keskusten tekemien valitusten määrän ennakoitiin kuitenkin vähenevän. ELY-keskuksen valvontatehtävän ja valitusoikeuden rajaamisen nähtiin korostavan muiden viranomaisten, järjestöjen ja kansalaisten roolia päätösten seuraamisessa.

Viranomaisyhteistyön vähentäminen ja painopisteen muuttuminen voisi arvioinnin mukaan johtaa siihen, että osa kaavojen ympäristövaikutuksista jää tunnistamatta. Toisaalta ELY-keskusten ja kuntien viranomaisyhteistyön painottuminen vaikutuksiltaan merkittäviin kaavoihin voisi parantaa niiden laatua. Kehittäminen ja edistäminen painottuvat arvioinnin mukaan suhteessa säilyttämiseen ja suojeeluun.

ELY-keskusten rooliin ehdotetut muutokset korostavat arvioinnin mukaan kansalaisten ja järjestöjen roolia kaavoituksen seurannassa ja siihen vaikuttamisessa. Viranomaisyhteistyön painopisteen muuttumisen seurauksena ELY-keskukset ottavat todennäköisesti entistä vähemmän kantaa kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun liittyviin kysymyksiin.

### 3.3 Keskeiset havainnot toimintatavoista, rooleista ja yhteistyöstä

#### Toimintatavat ja roolit

- **Kunnan** itsenäinen toimivalta kaavoituksessa on kasvanut valtion roolin pienentyessä.
  - Suunnittelujärjestelmän merkittävimmät haasteet liittyvät kaupunkiseutujen strategiseen suunnitteluun. Valtakunnallinen tarkastelu osoittaa, että suunnittelujärjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia strategiseen suunnitteluun, kuten esimerkiksi yleiskaavoitukseen, ei kuitenkaan ole hyödynnetty riittävän usein sellaisissa kunnissa, joista siitä voisi olla hyötyä. Yleiskaavat on laadittu usein melko suppeille alueille. Laaja-alaisia strategisia yleiskaavoja on vähän, jolloin yleiskaavatason asioita on joissain tapauksissa jouduttu ratkaisemaan asemakaavoituksessa. Yhteinen yleiskaava on koettu osittain raskaaksi, ja sen käyttö on jäänyt vähäiseksi.
  - Epäviralliset suunnitteluvälineet, kuten kuntien yhteiset rakennemallit, ovat kärsineet sitoutumisen puutteesta.
  - Kuntien alueidenkäytön suunnittelussa hankelähtöisyys on korostunut aiempaa enemmän. Kun yhdyskuntarakenteen toimivuus kokonaisuutena ei ole ollut suunnittelun ensisijainen lähtökohta, ohjaustarpeet ovat joissain tapauksissa korostuneet ja selvitysten laatiminen on voinut muodostua työlääksi.
  - Kuntien poikkeamispäätökset ovat lisääntyneet, mihin yli puolet kunnista itsekin on suhtautunut kriittisesti.
  - Pula kaavoitusresursseista ja -osaamisesta on ollut haaste erityisesti pienissä kunnissa. Tämän on tunnistettu aiheuttavan riskin suunnittelun nopeudelle sekä ympäristön laadulle.
- **Maakuntien liittojen** laatimat maakuntakaavat ovat olleet heikkoja ratkomaan strategisia suunnittelukysymyksiä erityisesti tilanteissa, jossa keskuskaupungin ja kehyskuntien tavoitteet ovat ristiriitaiset. Tilannetta on joissain maakunnissa edelleen hankaloittanut maakunnan

liittojen välillinen poliittinen ohjaus, joka on voinut heijastua maakuntakaavoihin ”kaiken sallivana” linjana.

- Maakuntien liittojen välillä on tunnistettu merkittäviä eroja niin resursoinnissa kuin suunnittelukäytännöissä ja yhteistyössä.
- Myös maakuntakaavojen ohjausvaikutus alemman tason kaavoihin on vaihdellut. Maaseudulla maakuntakaava on usein ollut keskeisin kaavainstrumentti.
- **ELY-keskusten** viranomaisohjauksen kipukohtia ovat olleet toiminnan ja kuntiin kohdistuvien vaatimusten alueellinen epäyhtenäisyys sekä kumppaneiden kokemus ohjauksen rajoittavuudesta ja tiukasta laintulkinnasta.
  - Lainsäädännön soveltamisen peruskysymyksissä alueellisia eroja ELY-keskusten välillä ei ole havaittu. ELY-keskusten tekemät valitukset ovat menestyneet hyvin eri oikeusasteissa, mikä on tulkittu ELY-keskusten onnistumisena laillisuusvalvojan roolissa.
  - ELY-keskusten resurssitilanne on ollut heikko, ja se on pakottanut priorisoimaan toimintaa. Resurssitilanteen parantamiseksi on ehdotettu keskusten erikoistumista ja yhteistyön lisäämistä. ELY-keskuksen kumppanit ovat kuitenkin kokeneet erikoistumisen ongelmalliseksi ja pitäneet paikallistuntemusta ELY-keskuksen vahvuutena.

## **Yhteistyö**

- Yhteistyön ja roolien toimivuus riippuu merkittävästi yhteistyökulttuurista sekä toimijoiden välisestä luottamuksesta.
- Joustavat, tasa-arvoiset ja hyvin organisoidut yhteistyökäytännöt, joissa toimijoiden roolit ovat selvät, ovat edistäneet yhteistyötä, joka on koettu luottamusta rakentavaksi, tehokkaaksi sekä työskentelyilmapiiriä ja sitoutumista parantavaksi.
- Kuntien välinen yhteistyö kaupunkiseuduilla on kärsinyt päätöksentekijöiden sitoutumisen puutteesta yhdessä laadittujen tavoitteiden toteuttamiseen.

#### 4. Alueiden lähtötilanne maakuntaudistukseen – havainnot alueiden nykytilakatsauksista

Maakuntaudistuksen esivalmisteluvaiheessa laadituissa maakuntien nykytilakatsauksissa on tarkasteltu alueidenkäytön suunnittelun, ohjauksen ja edistämisen sekä kulttuuriympäristön hoidon ja liikennejärjestelmäsuunnittelun asiakkuuksia, tehtäviä, resursseja ja yhteistyöverkostoja. Katsausten tarkastelutavat vaihtelevat maakunnittain.

Maakuntasuunnittelussa sekä alueidenkäytön ohjauksessa ja edistämisessä keskeisinä asiakkaina on tyypillisesti tunnistettu kunnat ja asukkaat, yritykset, maanomistajat, valtio, yhteisöt ja tutkimuslaitokset. Myös muut maakunnalliset organisaatiot ja etujärjestöt sekä seudulliset yhteistyöelimet ovat tärkeitä yhteistyötahoja. Hankerahoituksen osalta nousevat esille yhteistyösuhteet rakennerahasto-ohjelmiin. tehtävissä tarvittavat tietopohjan osalta korostuvat erilaiset viranomaistiedon lähteet, rajapinnat ja tietopalvelut. Asiakkaiden ja yhteistyötahojen painotus vaihtelee maakunnittain. Esimerkiksi maakunnissa, joissa on paljon tuulivoimarakentamista, tuulivoimayhtiöt on mainittu merkittävänä asiakkaana.

Maakuntasuunnittelun resurssit ovat laajimmat asukasmäärältään suurimmissa ja kasvavissa maakunnissa (Taulukko 1.). Uudenmaan liitossa maakuntasuunnittelussa henkilöresursseja on noin 20 henkilötyövuotta. Pirkanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla henkilötyövuosia on noin 10. Muissa maakunnissa henkilötyövuosien määrä vaihtelee ja on 3–7. Maakuntien liitoissa on meneillään useita eri hankkeita, joiden tulokset tukevat osittain maakuntasuunnittelua, mutta joiden henkilötyövuodet on osassa liittoja raportoitu erikseen.

Taulukko 1. Maakuntasuunnittelun, alueidenkäytön edistämisen, kulttuuriympäristön hoidon ja liikennejärjestelmäsuunnittelun työaikaresurssit henkilötyövuosina maakunnittain (sis. maakuntien liittojen sekä ELY-keskusten resurssit). Eri maakunnissa toimintoja on ryhmitelty eri tavalla ja osasta maakuntia puuttuvat tarkemmat tiedot henkilötyövuosista. Joiden maakunnan liittojen kohdalla arvio on tehty erikseen liittojen nettisivuille esitellyn henkilökunnan perusteella. (Lähde: Maakuntaudistukseen liittyvät maakuntien nykytilakatsaukset ja maakunnan liittojen www-sivut)

	Maakunta- suunnittelu (Maakunnan liitto)	Alueidenkäytön tehtävät (ELY)	Kulttuuri-ympäristö (ELY ja maakunnan liitto)	Liikennejärjestelmä- suunnittelu (Maakunnan liitto)
Uusimaa	~ 20	10–15	1-2,5	
Varsinais-Suomi	7	9	5 <sup>2</sup>	muutamia
Satakunta	5,5	5-10 htv (arvio)	-	1
Kanta-Häme	~ 3	~ 1	-	
Pirkanmaa	~ 10			
Päijät-Häme	~ 4	~ 1		
Kymenlaakso	6	4		1,5
Etelä-Karjala	4,5	4		
Etelä-Savo	3	5	1	0,5
Pohjois-Savo	2,5	5	1,5	
Pohjois-Karjala	4	4		
Keski-Suomi	~ 5			
Etelä-Pohjanmaa	~ 5	3,5	~ 1	2
Pohjanmaa	~ 5	3	~ 1	2

<sup>2</sup> Sisältää maakuntamuseon resurssit.

Keski-Pohjanmaa	2,5	2	~ 1	2
Pohjois-Pohjanmaa	13	5,5	1,5	3
Kainuu	3	5	<0,5	
Lappi	~ 4			

ELY-keskusten alueidenkäytön tehtävien henkilöstömäärä on ollut keskimäärin samaa suuruusluokkaa kuin maakuntien liittojen maakuntasuunnittelun henkilöstömäärä. Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa ja Kainuussa, ELY-keskusten alueidenkäytön tehtävien henkilöstömäärä on suurempi kuin ko. maakuntien liittojen maakuntasuunnittelun henkilöstömäärä. Uudellamaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla maakuntasuunnittelun henkilöstömäärä on selvästi suurempi kuin ko. ELY-keskusten alueidenkäytön tehtävien vastaava. Eroja voivat selittää osittain myös erot tilastointitavoissa.

Kulttuuriympäristön hoidon henkilötyövuosien määrä on useissa maakunnissa tyypillisesti noin yksi henkilötyövuosi. Mukaan on laskettu maakunnan liiton ja ELY-keskuksen resurssit. Varsinais-Suomessa henkilötyövuosien määrä on viisi, joka sisältää myös maakuntamuseon resurssit.

Liikennejärjestelmäsuunnittelun parissa työskentelee maakuntien liitoissa tyypillisesti yhdestä muutamaan henkilöä. ELY-keskusten liikennehenkilöstö on useita kymmeniä niissä ELY-keskuksissa, joissa toimii liikenteen vastuualue. Liikennejärjestelmäsuunnittelua ei ole kaikissa ELY-keskuksissa eritelty muista liikenteen vastuualan tehtävistä.

Tiedon tuottaminen ja seuranta on joissakin maakunnan liitoissa ja ELY-keskuksissa tilastoitu erikseen. Tyypillisesti tietopohjan ylläpito ja seuranta vaativat yhdestä muutamaan henkilötyövuoden maakuntaa kohden. Monissa maakunnissa tiedot ja seuranta sisältyivät maakuntien liittojen maakuntasuunnittelun ja ELY-keskusten alueidenkäytön tehtäviin.

ELY-keskuksilla on tiettyjä keskitettyjä tehtäviä, joilla on yhteys myös alueiden käyttöön ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Esimerkiksi saaristoliikenneasiat on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Merialuesuunnitelmien laatimisesta vastaavat ne liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä.

Maakuntien liikennejärjestelmäsuunnittelussa tehdään yhteistyötä useamman maakunnan kesken mm. toimintamallien kehittämisessä.

## 5. Pilottialueiden näkemyksiä suunnittelusta, rooleista ja yhteistyöstä

Ryhmähaastattelut toteutettiin hankkeen pilottialueiksi valituissa neljässä maakunnassa touko-kesäkuussa 2017. Osallistujia oli kussakin tilaisuudessa 8–12 henkilöä: maakuntien liittojen ja ELY-keskusten edustajia sekä alueen kuntien suunnitteluasiantuntijoita ja -päälliköitä.

Haastatteluissa keskusteltiin alueidenkäytön suunnittelun nykytilasta alueellisesta näkökulmasta. Haastatteluissa käytiin läpi kymmenen teemaa: alueidenkäytön ohjaus ja VATit, suunnittelun työnjako, selvitykset, voimavarat, kaupunkiseutujen yhteen sovittava suunnittelu, liikennejärjestelmäsuunnittelu, yhteistyömenettelyt ja -väylät, verkostot ja sidosryhmät, vuorovaikutus ja viestintä sekä sidosryhmien osallistuminen.

Tässä analyysissä on käsitelty haastattelujen näkemyksiä:

- suunnittelun nykyisistä käytännöistä,
- eri suunnittelutasojen rooleista,
- organisaatioiden välisistä yhteistyömalleista ja -käytännöistä (esimerkkinä MALPE- ja liikennejärjestelmätyön käytännöt) sekä
- verkostoista ja sidosryhmien huomioimisesta.

### *Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista*

Haastatteluissa keskusteltiin kaavoitusjärjestelmän nykytilasta sekä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) merkityksestä ja käytöstä. Haastateltavien näkemykset erosivat jossain määrin toisistaan. Osa haastateltavista koki, että VATien huomioonottaminen on ensisijaisesti kuntien tehtävä, ja että ELY-keskusten roolina on ollut valvoa huomioonottamisen toteutumista. Toisaalta monet näkivät, että VATit välittyvät kaavahierarkiassa alaspäin ennen kaikkea maakuntakaavan välityksellä.

VATit koettiin luonteeltaan hyvän suunnittelun laadunvarmistuksen periaatteina: suunnittelijan ohjeina, jotka tukevat suunnittelijoiden ammattitaitoa ja ammattikuntaa. Selkiyttämisen tarvetta nähtiin siinä, tulisiko kuntakaavoituksessa viitata vielä VATEihin, vaikka VATit olisi jo otettu huomioon maakuntakaavassa sekä siinä yhteydessä osoitetuissa aluevarauksissa tai yleisissä suunnittelumääräyksissä. ELY-keskusten toiminnan ja sen oikeutuksen kannalta VATEilla katsottiin olevan erityinen painoarvo.

VATien rooli ja luonne tulkittiin yleisesti sellaiseksi, että niihin voidaan tarvittaessa tukeutua esiteltäessä kaavaratkaisua päättäjille. Erityisesti VATien katsottiin antavan kulttuuriperinnön kaltaisille ei-markkinaehtoisille, ”heikoille” osa-alueille painoarvoa. Esille nousi kuitenkin päättäjien kouluttamistarve VAT-tuntemuksen lisäämiseksi sekä VATEihin viittaaminen ratkaisun perusteluissa.

**Keskustelussa esille tulleita kriittisiä havaintoja** Ovatko VATit ympäröityjä tai itsestään selviä periaatteita, jotka liiankin avoimia eri tulkinnoille?

### *Eri suunnittelutasojen rooleista*

Yleisesti ottaen kaavoituksen eri tasojen yhteistyö nähtiin toimivana silloin, kun jokaisella kaavatasolla hoidetaan siihen kuuluvia asioita. Haastatteluissa viitattiin toisinaan keskusteluihin, joissa jokin kaavatasoista on kyseenalaistettu. Nämä näkemykset olivat

kuitenkin keskustelussa yksittäisiä. Maakuntakaavan arvo nähtiin ylikunnallisissa kysymyksissä sekä laajoissa infrastruktuuri- ja verkostokysymyksissä.

*”Maakuntakaava on olemassa, jotta ylikunnalliset yhteiset asiat tulisivat ratkotuksi, ja siinä yhteinen etu on suurempi kuin yhden kunnan etu.”*

Huonona ratkaisuna pidettiin sitä, että jokin kaavataso jätetään väliin, eikä esimerkiksi laadita lainkaan yleiskaavaa. Yleiskaavaa ei aina ole koettu vaikuttavaksi prosessin kuluessa, mutta hyväksytyt yleiskaava kuitenkin tehostaa asemakaavojen laadintaa aikanaan. Hyvä yhteistyö eri kaavatasojen laatimisen yhteydessä ehkäisee ristiriitojen syntymistä. Ylempien kaavatasojen liika tarkkuus nähtiin riskinä kaavatasojen sekaantumiselle.

*”Ei pidä tehdä yleiskaavan tasoista maakuntakaavaa eikä asemakaavan tasoista yleiskaavaa.”*

Haastatteluissa esitettiin kehitystarpeena valmius uudistaa suunnittelujärjestelmää kaavoitusresurssien vähentyessä. Esitettiin kysymys, voitaisiinko tulla toimeen kolmella tasolla: maakuntakaava, yleiskaava sekä laajennettu rakennuslupamenettely. Nykytilanteen ongelmana pidettiin sitä, ettei läheskään jokaisen kunnan henkilökuntaa kuulu pätevää kaavoittajaa.

Riskiksi tunnistettiin erityisesti maakuntakaavoituksen aseman heikentyminen tulevaisuudessa: *”Miten silloin isot tavoitteet välittyvät?”* Jos maakuntakaavoituksen merkitystä vähennettäisiin, tämä voisi uhata suunnittelun laatua erityisesti pienissä kunnissa ja maaseudulla. Maakuntakaavat ovat osittain ”korvanneet” yleiskaavoja tilanteessa, jossa kunta ei ole laatinut yleiskaavaa. Tämän aiheuttaa kuitenkin riskin, ettei enää tiedetä, millä kaavatasolla kulloinkin kuljetaan.

Haastatteluissa toivottiin, että maakuntakaavoitusta kehitettäisiin strategisempaan suuntaan. Tällä hetkellä kunnissa, joissa ei ole yleiskaavaa, roolit voivat sekoittua, ja ELY-keskus voi joutua puuttumaan kuntien virkistysalueisiin vaikuttavaan asemakaavaan tai maakunnan liiton edustaja kaupan sijaintiin liittyviin yksityiskohtiin. Haastatteluissa kysyttiin myös, miten käy niille kunnille, joille tuki on ollut tärkeää käy, kun ELY-keskukset lopettavat toimintansa.

**Keskustelussa esille tulleita kriittisiä havaintoja:** Riskinä nähtiin erityisesti maakuntakaavoituksen aseman heikentäminen. Tämän nähtiin johtavan siihen, ettei yksikään taho pitäisi huolta ylikunnallisista kysymyksistä riittävällä painoarvolla. Jatkuvaksi huoleksi esitettiin resurssien yleinen heikentyminen sekä osaamisen puutteet pienemmissä kunnissa. Myös liiallinen soveltaminen (”luisuminen”) eri kaavatasolta toiselle tunnistettiin ongelmaksi. Nostettiin esille kysymys: ELY-keskukset ovat tukeneet pieniä kuntia esimerkiksi osaamisen puutteista johtuen – lakkaako tämä tuki maakuntaudistuksessa?

#### *Yhteistyömalleista ja -käytännöistä*

Yhteistyön muodot ja käytännöt olivat keskeinen teema ryhmähaastatteluissa. Teemasta käytiin vilkasta keskustelua. Viranomaisneuvottelut, epäviralliset neuvottelut ja erilaiset osallistumis- sekä vuorovaikutuskäytännöt vievät suuren osan haastattelujen työaika.

*Viranomaisneuvottelujen* käyminen varhaisessa vaiheessa on helpottanut kipukohtien tunnistamista etukäteen ja siten kaavaprosessin etenemistä. Ne ovat olleet tärkeitä selvitysten laajuuden määrittämisen suhteen. Neuvottelutilanne on sitouttanut osapuolet paremmin verrattuna lausunnon antamiseen:

*"Lausunnon antaminen on yksisuuntainen tilanne, neuvottelu taas on kaksisuuntainen, jolloin pystytään hahmottamaan toisten näkemykset syvällisemmin."*

Neuvottelut helpottavat lausunnonantamista ja toisinaan tekevät lausunnon tarpeettomaksi. Käytäntö on kehittynyt joustavammaksi: ELY-keskus on voinut lausunnossaan todeta, että ei näe viranomaisneuvottelulle tarvetta.

*Kehittämiskeskustelut* ja epäviralliset työneuvottelut koettiin nekin pääosin hyödyllisinä ja tärkeinä. Huomioitava on, että neuvottelut ovat antaneet viranomaiselle paljon valtaa. Viranomaisena on voinut eleillääänkin "antaa ymmärtää" jotain, millä koettiin jo olevan vaikutusta. Epäviralliset keskustelut ja neuvottelut ovat olleet hyviä yleiskuvan saamiseen ja siksi helpottaneet päätösten seuraamista.

Hyviä käytäntöjä liittyi mm. kehittämiskeskusteluiden käytäntöihin. Onnistunut käytäntö oli esimerkiksi luottamushenkilöiden koulutus kehittämiskeskustelujen yhteydessä.

*"[Koulutuksessa] uudet päättäjät ajetaan riittävällä tasolla MRL:iin sisälle. -- Myös hallinnon kasvot tulevat tunnetuksi paikallis päättäjille."*

Haastatteluissa nostettiin esille, etteivät päättäjät välttämättä tunne kovin hyvin suunnittelujärjestelmää tai sen mahdollisuuksia, ja olisi hyödyllistä tarjota heille koulutusta alueidenkäytön tavoitteista ja välineistä sekä maankäyttö- ja rakennuslaista. Koettiin, että poliitikot tarvitsisivat tulkkia tai keskustelufoorumeja, joissa suhteutetaan kaavoituksen tavoitteita ja näkemyksiä sekä keskustellaan näiden yhteydestä kunnan poliittiseen tahtotilaan. Päättäjien yleinen "sivistäminen" suunnitteluasioista koettiin tärkeäksi. Myös kaavoittajien ajankohtaispäivät ovat palvelleet ammattitaidon ylläpitämistä. Kokemukset erilaisista yhteistyöryhmistä tuotiin esiin pääosin positiivisina: ryhmät vähentävät osaoptimointia, tervehdyttävät kilpailua, lisäävät yhdessä tekemistä. Nämä voivat olla seuturakennustiimin (viranomaisia) tai kumppanuusfoorumin (myös yrittäjiä ym.) nimellä.

**Keskustelussa esille tulleita kriittisiä havaintoja:** Keskeinen kriittinen kysymys tulee olemaan ELY-keskusten osaamisen siirtyminen ja/tai korvaaminen. Nykyisin ELY-keskukset tarjoavat prosessiosaamista kuntiin, mikä auttaa välttämään prosessien mahdollisen kaatumisen muotovirheisiin. Kunnat ovat voineet tähän asti käyttää ELY-keskusten laajaa asiantuntemusta esimerkiksi ympäristöasioissa hyödykseen. ELY-keskuksen sisällä tehdään tällä hetkellä eri näkökulmien yhteensovittamista toisiinsa ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin mm. lausunnon laatimisen yhteydessä, mistä on ollut hyötyä ja apua. Johtavatko lainsäädäntömuutokset siihen, että kuntien päätöksenteossa korostuva elinkeinonäkökulma saa enemmän painoarvoa myös alueidenkäytön ratkaisuihin, koska ulkopuolista kaavaohjausta ei ole?



### *MAL-yhteistyö sekä maakunnallinen liikennejärjestelmätyö*

Maakunnallista yhteistyötä käsiteltiin haastatteluissa keskustelemalla liikenteen ja maankäytön yhteensovittamisesta ja liikennejärjestelmätyöstä. Pilottimaakunnista kaksi on mukana MALPE-sopimuksissa (maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut, elinkeinot). Kahdessa maakunnassa sopimusta ei ole, ja alueella tehdään perinteisempää kuntayhteistyötä sekä maakunnallista ja seudullista liikennejärjestelmätyötä.

Alueilla, jotka ovat tehneet valtion kanssa MALPE-sopimukset, koettiin, että sopimuksen ansiosta on saatu kasaan paljon yhteistietoa sekä luotua yhteisiä tavoitteita. Verrattuna kaavoihin MALPE-yhteistyössä on mukana myös toteuttava puoli ja valtion rahoitusta, joka tukee mielenkiinnon säilymistä. Valtion rahoitusosuuden turvin on saatu liikkeelle sellaisiakin hankkeita, jotka eivät välttämättä muuten olisi käynnistyneet, kuten kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä koskevia hankkeita. Kaavoitus on kuitenkin vain harvoin suunnittelua, vaan ennemminkin suunnitteluprosessin tulos tai tuote. Erityisesti laadittaessa maakuntakaavaa, jossa käsitellään kaupunkiseudun kysymyksiä, sisältöjä ei pystytä yksin tuottamaan.

*”Sisällöt tulevat yhteisissä suunnittelu- ja selvitysprosesseissa, valintojen tekeminen on sitten eri asia.”*

Yhdessä maakunnassa koettiin, että MALPE-yhteistyö on ollut vahvasti liikennepainotteista, ja erityisesti rahoitus kohdistunut liikennehankkeisiin. Valtion taholta toivottiin enemmän ”porkkanoita” yhteistyön rakentamiseen. Pienikin raha voisi olla merkitykseltään iso osoitus siitä, että yhteisiä tavoitteita edistetään seudulla tosissaan. Maakunnan liikennejärjestelmätyössä ELY-keskus on ohjannut muita osapuolia pohtimaan, mitkä ovat tulevaisuuden liikkumismuodot esim. matkakeskuksessa ja miten koko logistiikka hoituu.

*”Liikennejärjestelmäsuunnittelu on tulevaisuudessa myös liikkumisen palveluiden suunnittelemista.”*

Toisessa pilottimaakunnassa MALPE-sopimusta ei ole, mutta yhteistyösopimuksesta on oltu kiinnostuneita. Liikennejärjestelmätyössä alueella on kuitenkin onnistuttu saamaan alueidenkäytön toimijoita mukaan. Liikennestrategioissa on päästy kilpailun yläpuolelle ja yhteensovitettu eri tavoitteita. Liikennejärjestelmätyön rajoituksena on ollut sen painottuminen tienpitoon rautatien ja vesiliikenteen puuttuessa kokonaan. Yhteistyössä on kuitenkin ollut ”mukavasti aktiviteettia”, ja sen yhteyteen on luotu toimivia keskustelufoorumeita.

*”Voi olla myös se ensiaskel yhteisen maankäytön suunnittelun suuntaan, kun yhteistyötä yhdessä opetellaan. Yhteensovittaminen toimii varmaan pikkujalaa paremmin.”*

*”Niissä porukoissa puhutaan hyvin vähän betonista ja asfaltista, koska suurin osa tavoitteista ei niinkään liity hankekokonaisuuksiin. On tunnistettu, että täällä saa huomattavasti enemmän aikaa kehittämällä toimintamalleja.”*

Liikennejärjestelmätyö on tukenut kuntakaavoitusta muuan muassa siten, että sen avulla on osoitettu osapuolten sitoutumista aiesopimuksiin, joilla yhdessä on edistetty kevyen liikenteen

olosuhteiden parantamista ja joukkoliikennettä. ELY-keskuksen liikenteen asiantuntija toi ryhmähaastatteluisissa esille, että seudullisen liikennejärjestelmätöyön avulla on saatu lisäsynergiaa erityisesti kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen kehittämiseen. Nähtiin, että yhteistyössä on syntynyt laadukasta aineistoa ja hyvään analyysiin pohjaavia suunnitelmia. Pienissä kunnissa suunnitelmien tuottaminen edellyttää yhteistyötä ja resurssien yhdistämistä.

*”Seuraavalle viidelle vuodelle on nyt toimenpiteet, ja meidän kunnassa niitä aidosti tehdään.”*

Hyviä käytäntöjä ovat aidosti yhteiset suunnittelu- ja selvitysprosessit, parempien toimintamallien kehittäminen konkreettisesti organisaatioiden välisessä yhteistyössä ja esimerkkinä konkreettisista toimenpiteistä liikenneturvallisuuden edistäminen liikennejärjestelmätöyössä.

**Keskustelussa esille tulleita kriittisiä havaintoja:** Erityisesti liikennepalveluissa muutosnopeus on suuri: *”vaikeaa selittää päättäjille ja sidosryhmille, kun ei itsekään oikein vielä hahmota tätä uutta maailmaa.”* Eri organisaatioiden rajallisten resurssien yhdistäminen voi mahdollistaa se, että tehokkaammin saavutetaan sekä yhteiset että erityiset tavoitteet.

#### *Verkostot ja sidosryhmät*

Keskusteltaessa verkostoista ja sidosryhmistä esillä oli mm. ELY-keskuksen rooli ja asiantuntemusalueet. ELY-keskukset ovat kannustaneet kuntia käyttämään ELY-keskuksen laajaa asiantuntemusta hyväkseen. Toisaalta tunnustettiin, että yhteistyöhön panostaminen on aikaa vievää. Koettiin, että viranomaisilla on joskus liikaakin yhteistyöryhmiä, joiden työskentelyyn tulisi osallistua. Joillain alueilla ELY-keskukset tekevät jatkuvasti yhteistyötä yritysten kanssa. ELY-keskus ja kunta voivat hoitaa yritysasiakkuuksia myös yhteisesti.

Kehitystarpeina nostettiin esille suunnittelijoiden yhteistyö tulevaisuudentutkijoiden kanssa, yritysvaikutusten arvioinnin edistäminen sekä maapolitiikan aktivoiminen. Osallistumismenettelyjen osalta koettiin, että myös positiiviselle palautteelle pitäisi rakentaa eri kanavia sekä helpottaa palautteenantomahdollisuuksia jo ensimmäisistä luonnoksista. Eräissä kunnissa on hyvin pitkään yritetty saada rekrytoitua vuorovaikutuksen asiantuntijaa. Osallistumismenettelyt nähtiin työläinä. Eräessä keskustelussa esitettiin, että osallistumismahdollisuuksia pitäisi jo rajoittaa esimerkiksi vähäisiä asemakaavamuutoksia koskien.

Hyvää käytäntöä edustaa yhteistyön hakeminen osallisten kanssa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Hyviä esimerkkejä vuorovaikutuksesta yritysten kanssa olivat kunnanjohtajien kokous, joissa selvitettiin kunnilla kaavoitustarpeita yritysnaökökulmasta, säännölliset yrittäjien aamukahvitilaisuudet sekä kaavoituksen ja energiayhtiön yhteiset tapaamiset. Hyviä yleiseen osallisuuteen panostamisen esimerkkejä ovat ajankohtaisten rakennusprojektien esittely kootusti sekä maastokävelyt yhdessä asukkaiden kanssa.

**Keskustelussa esille tulleita kriittisiä havaintoja:** Vuorovaikutuksen asiantuntemus ja käytännön osaaminen on tällä hetkellä rajallista. Sidosryhmien, varsinkin yritysten, saavuttaminen näiden mielipiteiden/tarpeiden selvittämiseksi vaatii aikaa ja panostamista. Suunnittelun perustietoja tulisi välittää yleissivistykseen koulujen, kansalaisopistojen avulla.

Vastaavasti suunnittelusivistystä voisi kohdentaa täsmällisemmin avainryhmille mm. päättäjille suunnatun koulutuksen ja yrityksille järjestettävien tilaisuuksien avulla.

*Haastatteluissa esille nousseita kysymyksiä ja haasteita uusien roolien kehittämiseen*

- 👤 Miten turvataan alueidenkäytön ohjauksen /edistämisen tasapuolinen laatu eri puolilla Suomea?
- 👤 Miten nykyiset hyvät käytännöt toteutuvat tulevassa mallissa?
- 👤 Miten haetaan maakunnan sisäisiä vahvuuksia eri osa-alueilla, kehitetään niitä ja taataan maakunnan mahdollisimman hyvä asema?
- 👤 Maakuntakaavoituksen ja kuntakaavoituksen ohjaus: kuka, mitä, miten?
- 👤 Tullaanko liikennejärjestelmäsunnittelun roolista säätämään jotain?
- 👤 ELY-keskusten muuttuva rooli on merkittävä asia. Miten ELY-keskusten laaja-alaista osaamista hyödynnetään tulevaisuuden maakunnissa?

## 6. Yhteenveto ja johtopäätökset

AAMU-hankkeen nykytilakatsauksessa on havainnollistettu nykyisen lainsäädännön ja toimintamallien, tiedossa olevien resurssien sekä pilottialueiden esille tuomien näkemysten avulla, miten suunnittelua hoidetaan tällä hetkellä niissä tehtävissä, rooleissa ja yhteistyösuhteissa, joihin maakuntauudistus tulee vaikuttamaan.

Toimijoiden tehtäväjaon peruslähtökohta on kaavatasojen välinen kaavahierarkia, joka on määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Toimivuusarviointien ja muiden selvitysten mukaan kaavatasojen välinen kaavahierarkia tarjoaa hyvät mahdollisuudet eri maankäyttömuotojen yhteensovittamiselle. Kaupunkiseutujen suunnittelu on kuitenkin jossain määrin jäänyt kaavahierarkian sisällä paitsioon. Maakuntakaavaa pidetään heikkona ohjaamaan kaupunkiseutuja riittävän strategisesti. Samanaikaisesti kuntien yhteisiä yleiskaavoja on tehty vain vähän, ja ne on koettu raskaiksi. Epäviralliset kaupunkiseudun suunnitteluvälineet ovat yleisesti kärsineet sitoutumisen sekä osallistamisen puutteesta. Kuntien keskinäinen kilpailu tuottaa haasteita strategiselle suunnittelulle ylikunnallisesti sekä maakuntatasolla, jonne kuntien välillinen poliittinen ohjaus on heijastunut. AAMU-hankkeen ryhmähaastattelut vahvistivat eri selvityksissä tehtyjä havaintoja kaavahierarkiasta sekä laillisuusvalvonnasta. Maakuntakaavan rooli koettiin haastatteluissa selkeäksi, mutta heikoksi. Yleiskaavoituksen mahdollisuuksia ei katsottu hyödynnettävän riittävästi.

Nykyisen lainsäädännön keskeinen erityispiirre toimijoiden tehtävä- ja roolijaon kannalta on ollut valtion selkeä ohjaus- ja valvontatehtävä, jota ympäristöministeriö on toteuttanut keskitetysti ja ELY-keskukset alueellisina viranomaisina. Maankäyttö- ja rakennuslain voimassaoloaikana ministeriön sekä ELY-keskuksen rooli on kokenut selkeimmän muutoksen. Valvonta- ja ohjaustehtävää on vähitellen lakimuutosten yhteydessä karsittu ja tehtävänkuvaa muokattu kohti joustavamman edistäjän ja tiedolla vaikuttajan roolia.

AAMU-hankkeen ryhmähaastatteluiden perusteella ELY-keskuksen roolin muutos on koettu vaihtelevasti. Toisaalla ELY-keskusten edistävä tehtäväkuva on otettu vastaan tervetulleena muutoksena, toisaalla ELY-keskuksen ohjausrooli on koettu kuntakaavoittajille tarpeellisen taustatukena kaavojen valmistelun ja päätösesitysten laillisuusksymyksissä. Näin varsinkin pienemmissä kunnissa, joissa kaavoituksen resurssit ovat usein niukemmat ja poliittiset paineet kaavoittajaa lähempänä. Aluearkkitehtitoiminnalle on pienissä kunnissa edelleen tarvetta. Haastatteluissa oltiin kuitenkin lähtökohtaisesti luottavaisia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisesta maakuntakaavassa sekä niiden välittymisestä kaavahierarkian läpi.

Alueidenkäytön suunnittelun resurssit ja voimavarat ovat niukkenevat. ELY-keskusten resurssit ovat vähentyneet koko keskusten olemassaolon ajan. Resurssit ovat vähentyneet tasaisesti eri alueilla. Suunnittelujärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaista, että niukat resurssit kohdentuvat oikeisiin asioihin. ELY-keskusten niukkenevia resursseja on haluttu kohdentaa nimenomaan strategisen suunnittelun ohjaamiseen ja tukemiseen.

Alueelliset erot alueidenkäytön suunnittelun resursoinnissa näkyvät kunta- ja maakuntatasolla. Kunnissa kaavoitusresurssit vaihtelevat merkittävästi, mitä selittää suurimmalta osin kuntien vaihteleva koko. Erityisesti pienten kuntien kaavoitusresurssien puute on herättänyt huolta,

sillä pienten kuntien avuntarve on kuormittanut erityisesti ELY-keskuksia. Kuntien resurssiongelmiaan ei ole myöskään löytynyt ratkaisua, vaikka ongelma on tunnistettu jo maankäyttö- ja rakennuslain voimassaolon alkuaikoina. Myös maakuntakaavoituksen resursoinnissa maakuntien liitoissa on maan sisällä suuria eroja. Liittojen edustajien omat näkemykset resurssien riittävydestä ovat olleet lähes kahta jakautuneet.

Resurssipula oli esillä myös ryhmähaastatteluisa käydyissä keskusteluissa. ELY-keskusten puheenvuoroissa korostui, että ELY-keskuksia on tarvittu usein pienten, niukkojen kaavoitusresurssien kuntien tukena kaavoituksessa. Toisaalta oltiin yhtä mieltä selvitysten havaintojen kanssa siitä, että isompien ja asiansa hyvin hoitavien kuntien ohjausta voidaan keventää. ELY-keskusten valvontatehtävän suuntaaminen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksessa valtakunnallisesti tai maakunnallisesti merkittäviin kysymyksiin on näin ollen osittain ristiriidassa sen kanssa, miten ELY-keskukset itse kokevat roolinsa alueidenkäytön tehtävissä. Lakimuutoksen myötä painopisteen tulisi siirtyä kasvavien kaupunkiseutujen kysymyksiin sekä laaja-alaisiin maaseudun maankäyttökysymyksiin.

Kuntien resurssipulan on katsottu pahimmillaan vaarantavan ympäristöllisesti kestävä yhdyskuntarakenteen toteutumisen. Maakuntakaavoituksen osalta resurssivaihtelun vaikutuksia ei ole tutkittu. Voidaan kuitenkin esittää kysymys siitä, mitä maakuntakaavoitusta heikommin resursoivissa maakuntien liitoissa tehdään tehokkaammin tai jätetään tekemättä, ja millaisia vaikutuksia näillä ratkaisuilla on alueen yleispiirteiseen suunnitteluun ja sen ohjaavuuteen. ELY-keskuksen on todettu onnistuneen laillisuusvalvontatehtävässään ja toimineen siinä alueellisesti tasapuolisesti. Maakuntauudistuksen yhteydessä ELY-keskukset tullaan lakkauttamaan ja muun muassa kestävä yhdyskuntarakenteen toteutumista kaavoissa ei tulla enää valvomaan. Myös kuntayhtyminä toimivat maakuntien liitot lakkaavat olemasta uudistuksen jälkeen, ja alueidenkäytön suunnittelusta vastaavat kaksi itsehallinnollista toimijaa: kunta ja maakunta. Tilanteessa, jossa eri alueilla ja kunnissa on suuria eroja alueidenkäytön suunnittelun resursoinnissa, valvonnan heikentyminen ja alueiden kaavoituksellisen itsenäisyyden kasvattaminen ja uuden itsehallinnollisen toimijan perustaminen synnyttävät riskin kasvavasta alueellisesta eriarvoisuudesta alueidenkäytön suunnittelussa ja sen vaikutuksissa.

ELY-keskusten työssä korostuvat usein säilyttävät tai suojelevat näkökulmat erityisesti ympäristöön ja kulttuuriympäristöön liittyvissä erityiskysymyksissä, mikä on voinut näyttäytyä varovaisuutena tai tiukkoina tulkintoina. Kuntien ja maakuntien liittojen tehtäväkenttään on kuulunut olennaisena osana myös elinvoiman edistäminen, mikä puolestaan on näkynyt kehittämisenäkökulman korostumisena suunnittelussa sekä nopeina reaktioina muospaineisiin. Tätä vasten on tulkittu mm. selvityksiin ja vaikutustenarviointiin liittyviä ristiriitaisuuksia, mutta asetelma heijastelee yleisemminkin viranomaisroolin ja kaavoittajien välistä eroa.

AAMU-hankkeen ryhmähaastatteluisa elinvoimakysymys ja kaavoituksen markkinaehtoisuus nousivat myös esille. Haastateltavat toivat esille, että poliittisessa päätöksenteossa markkinaehtoisuus voisi tulevaisuudessa korostua. Kunnan kaavoitusintressiä havainnollistettiin myös kuvaamalla sitä merkittäväksi työkaluksi kuntastrategian ja sen elinvoimatehtävän toteuttamisessa.

ELY-keskusten toiminnan painottuminen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen myötä alueidenkäytön edistämiseen tulevat maakunnat voisivat suunnata toimintaa toimivan yhdyskuntarakenteen kehittämiseen, jossa informaatio-ohjauksella on keskeinen merkitys. ELY-keskuksissa on kuntaohjauksen pohjalta muodostunutta kattavaa paikallistuntemusta sekä toisaalta laaja-alaista asiantuntemusta, joilla on arvoa myös tulevilla organisaattiorakenteissa. Tämän säilyttäminen muutosten keskellä on haaste, joka tulee ottaa vakavasti.

Toimijoiden välinen epävirallinen yhteistyö on yleisesti nähty tärkeäksi. Avoimuus, vuorovaikutteisuus sekä oikeisiin asioihin keskittyvä oikea-aikainen yhteistyökulttuuri ovat puolestaan epävirallisen yhteistyön ja toimintatapojen kulmakiviä. Kehittämiskeskustelut ja viranomaisneuvottelut on koettu hyödyllisiksi, mutta niiden joustavoittaminen on nähty tarpeelliseksi.

Ryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että kehittämiskeskusteluita on osattu hyödyntää eri tavoin, ja että näiden kuntakohtainen räätälöiminen on sekä ELY-keskuksen että kunnan näkökulmasta ollut hyödyllistä. Yhteistyökulttuurien välisiä eroja tunnistettiin myös ryhmähaastatteluissa. Joissakin tapauksissa kehittämiskeskusteluja on suunnattu, ei vain kaavoittajien, vaan myös luottamushenkilöiden koulutukseen. Mielipiteet erosivat lähinnä siltä osin, miten epäviralliseen keskusteluun ohjaavan viranomaisen kanssa suhtauduttiin. Tapauksissa, joissa ELY-keskuksen ohjaava rooli koettiin rajoittavaksi, epävirallista keskustelua ohi kunnan johdon ei haluttu käydä, vaan yhteistyö haluttiin rajata muodollisiin ja tarkasti dokumentoituihin prosesseihin.

ELY-keskusten sekä maakuntien liittojen lakkauttaminen maakuntauudistuksen yhteydessä muuttaa toimijoiden rooleja ja suhteita nykytilaan verrattuna merkittävästi. ELY-keskuksille ohjaustehtävä oli vahva missio. Ohjaustehtävä loi myös keskuksiin näiden nykyiset yhteistyösuhteet ja -käytännöt. ELY-keskusten kumppanit ovat keskusten sidosryhmätutkimuksen mukaan toivoneet näiltä enemmän kehittäväää ja edistävää otetta, valvonnan ja rajoittamisen sijasta. ELY-keskuksen toiminta on kuitenkin ollut tuloksellisesta erityisesti laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Suunnittelun laillisuuden toteutumista edistämispainotteisen viranomaistyön avulla ei ole tutkittu.

Suunnittelujärjestelmän kipukohdat ovat erityisesti kaupunkiseutujen strategisessa suunnittelussa ja kuntien välisessä yhteistyössä. Alueidenkäytön suunnittelun strategisiin kysymyksiin keskittyminen on ollut yksi ELY-keskusten tunnistetuista kehittämisalueista. Kuntien välistä yhteistyötä on valtionhallinnon tasolta edistetty mm. MAL-sopimuksilla, jotka on koettu toimiviksi – osin niihin liittyvän valtion rahoituksen ansiosta. Kuntayhtyminä toimineiden ja maakuntauudistuksessa lakkautettavien maakuntien liittojen välillinen poliittinen ohjaus sen sijaan on koettu jossain määrin riittämättömäksi kuntien välisten ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamiseksi. Maakuntauudistuksen myötä maakunnat tulevat olemaan itsenäisiä ja toimimaan alueidenkäytön suunnittelijan roolissa itsenäisten kuntien rinnalla. Uusien itsenäisten maakuntien sekä kuntien yhteistyösuhteiden muoto ja toimintakäytännöt sekä näiden mahdollisuudet ratkoa alueidenkäytön haasteita erilaisissa olosuhteissa ovatkin tulevaisuuden alueidenkäytön suunnittelun keskeisiä ratkottavia kysymyksiä.

## Lähteet

Haapanala, A. (2013) *ELY-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä*. Ympäristöministeriön raportteja 6/2013.

Haapanala, A. (2015) *Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot*. Ympäristöministeriön raportteja 1/2015.

Hytönen, J. (2016) *Kuntien ja valtion välinen vastuiden ja vallan jako yhdyskuntapolitiikassa*. Kuntaliitto.

Kleemola, J., Aavikko, P. ja Kinnunen, J. (2015) *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sidosryhmätutkimus, Yhteenvetoraportti*. ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskus, RAPORTTEJA 71 | 2015.

Kuntaliitto (2015) *Kaupunkiseutujen yhteistyön tilan arviointi – Maankäyttö, asuminen ja liikenne*.

Laitio, M. ja Maijala, O. (2010) *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen*. Suomen ympäristö 28/2010, Ympäristöministeriö, Helsinki.

*Maakunta- ja sote-uudistuksen tietohallinnon ohjauksen selvityshanke*, Liite 1 Nykyiset ohjausrakenteet 19.4.2016.

Puustinen S., Hirvonen, J., Niemi, P. and Mäntysalo, R. (2013) *Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista*. Ympäristöministeriön raportteja 22/2013.

Rissanen R, Rehunen A, Kalenoja H, Ahonen O, Mäkelä T, Rantala J, Pöllänen M. (2013). *ALLI-kartasto. Suomen aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvan pohjustus*. Ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö. 201 s. [http://www.tut.fi/verne/wp-content/uploads/ALLI\\_kartasto\\_2013.pdf](http://www.tut.fi/verne/wp-content/uploads/ALLI_kartasto_2013.pdf)

Ristimäki M., Tiitu M., Helminen H., 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. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/176782>

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

Ylinen, H., Kervinen, M., Ollikainen, T. & ym. 2016. *MAKU – maakuntakaavojen ohjausvaikutus kuntakaavoitukseen*. Ympäristöministeriön FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy:ltä tilaama selvitys.

YKR - Yhdyskuntarakenteen seurantatiedot (2017). Liiteri-järjestelmä. Tiedot haettu 27.6.2017.

Ympäristöministeriö (2014) *Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013.*  
Ympäristöministeriön raportteja 1/2014.



## LIITE 1 Toimijoiden keskeisimmät nykylainsäädännön mukaiset tehtävät

Taulukko 1. Keskeisimmät eri tahojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviä ja rooleja koskevat säädökset maankäyttö- ja rakennuslaissa

Taho	Tehtävä
Kunta	<p>käydä yhdessä ELY-keskuksen kanssa vuosittainen kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueidenkäytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. (8§)</p> <p>Kunnan on huolehdittava alueidenkäytön suunnittelusta, rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan sekä maapolitiikan harjoittamisesta. Kunnalla tulee olla käytettävissään tehtäviin riittävät voimavarat ja asiantuntemus. (6.3.2015/204)</p> <p>Kunnassa, jonka asukasluku on yli 6 000, tulee olla kaavoittaja, jolla on kunnan kaavoitustehtävien hoidon edellyttämä pätevyys. Kaavoittaja voi myös olla kuntien yhteinen tai kunta voi antaa tehtävän sopimuksen nojalla toisen kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan kaavoittajan hoidettavaksi.</p> <p>Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. (9§)</p> <p>Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan. (16 §)</p> <p>Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. (24 §)</p> <p>tarpeellinen yleiskaavan ja asemakaavan laatiminen ja yleiskaavan pitäminen ajan tasalla (36 § ja 51 §) sekä yleis- ja asemakaavan hyväksyminen (37 § ja 52 §). Kunnan tulee seurata asemakaavojen ajanmukaisuutta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin vanhentuneiden asemakaavojen uudistamiseksi (60 §).</p> <p>kunnat <i>voivat</i> laatia yhteistyönä yleiskaavan (<i>yhteinen yleiskaava</i>) (46 §) (Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten kaupunkeihin laaditaan kuntien yhteinen yleiskaava (<i>pääkaupunkiseudun yleiskaava</i>) (46a §)). Kunnat <i>voivat</i> antaa yhteisen yleiskaavan laatimisen ja hyväksymisen maakunnan liiton, tehtävään soveltuvan muun kuntayhtymän tai kuntien muun yhteisen toimielimen tehtäväksi sen estämättä, mitä kuntalain (410/2015) 49 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnan muodoista.</p> <p>Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. (32 §)</p> <p>Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista (42 §)</p> <p>järjestää kaavoitusmenettely ja tiedottaa suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehtoista kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (62 §), laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelma (63 §) sekä asettaa kaavaehdotus julkisesti nähtäville (65 §)</p> <p>Valmisteltaessa muuta kaavaa, joka koskee vaikutuksiltaan valtakunnallisia tai merkittäviä maakunnallisia asioita tai joka on valtion viranomaisen toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeä, kunnan on oltava yhteydessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu tällaisen kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten ja muiden keskeisten tavoitteiden toteamiseksi. (21.4.2017/230) (66 §)</p> <p>Kunta voi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kuultuaan osoittaa rakennusjärjestyksessä alueet, joilla 1 momentissa säädetty rajoitus ei ole voimassa sen johdosta, ettei alueella ole sen sijainnin vuoksi odotettavissa suunnittelua edellyttävää rakentamista eikä alueella ole erityisiä luonnon- ja maisema-arvoja tai virkistyskäytön tarpeita. (72 §)</p> <p>Kunta tai useampi kuin yksi kunta yhdessä <i>voivat</i> määrääjäksi, enintään 10 vuodeksi, nimetä yhden tai useamman rajatun alueen kunnasta tai kunnista kehittämisalueeksi. (110 §)</p> <p>Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on yleisen edun kannalta valvoa rakennustoimintaa sekä osaltaan huolehtia, että rakentamisessa noudatetaan, mitä tässä laissa tai sen nojalla säädetään tai määrätään. (142 §)</p> <p>Kunta voi erityisestä syystä hakemuksesta myöntää poikkeamisen tässä laissa säädetystä tai sen nojalla annetusta rakentamista tai muuta toimenpidettä koskevasta säännöksestä, määräyksestä, kiellosta tai muusta rajoituksesta. (171 §)</p> <p>Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on varattava naapureille ja muille, joiden asumiseen,</p>

työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen.

Kunnan on tiedotettava poikkeamista koskevasta hakemuksesta ja alueellista poikkeamista koskevasta päätösehdotuksesta 1 momentissa mainituille. Kunta voi periä tiedottamisesta aiheutuneet kustannukset hakijalta.

Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on tarvittaessa pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, muun valtion viranomaisen ja maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi niiden toimialaa. Jos poikkeaminen vaikuttaa merkittävästi naapurikunnan maankäyttöön, kunnan on pyydettävä myös naapurikunnan lausunto.

Kunnan on kuitenkin pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto aina, kun poikkeaminen koskee:

- 1) luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta;
- 2) rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta; tai
- 3) maakuntakaavassa virkistys-, suojelu- tai liikennealueeksi varattua aluetta.

(173 §)

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. ([21.4.2017/230](#)) (191 §)

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan. ([8.1.2016/28](#)) (191 §)

Oikaisukehotuksen johdosta kunnanvaltuuston on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Jollei valtuusto tee päätöstä kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi. (195 §)

Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin

Jos kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus. ([22.12.2009/1589](#))

Jos kunta päättää muuttaa hyväksytyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Tällöin myös muilla valituksen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu.

Jos peruste hallinto-oikeudelle tehdyltä valitukselta poistuu kunnan muutettua päätöstään tai palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi, hallinto-oikeus antaa ratkaisun tehtyyn kulukorvausvaatimukseen. (196 §)

Maakunnan liitto  
(26 §)

maakunnan suunnittelu sekä merialuesuunnittelu (20 §)

Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista. (24§) laatii maakuntasuunnitelma, muuta alueidenkäytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma (25 §), huolehtia kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä (27 §) sekä hyväksyä maakuntakaava (31 §)

järjestää kaavoitusmenettely ja tiedottaa suunnittelun lähtökohdista, tavoitteista ja mahdollisista vaihtoehdoista kaavaa valmisteltaessa niin, että alueen osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (62 §), laatia osallistumis- ja arviointisuunnitelma (63 §) sekä asettaa kaavaehdotus nähtäville (65 §)

Jos kunta haluaa myöntää poikkeamisen, joka koskee merkittävästi maakunnan liiton toimialaa, sen on annettava lausunto kuukauden kuluessa. (173 §)

Sen lisäksi, mitä kuntalain 137 §:ssä säädetään valitusoikeudesta, viranomaisella on toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Valitusoikeus on myös maakunnan liitolla ja kunnalla, joiden alueella kaavassa osoitetulla maankäytöllä tai rakennusjärjestyksellä on vaikutuksia. ([21.4.2017/230](#)) (191 §)

Muilla kuin kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen. Jos ranta-asemakaavan laatimisesta on huolehtinut maanomistaja, hänellä on kuitenkin oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Muilla kuin maakunnan liitolla tai kunnalla ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen,

jolla hallinto-oikeus on kumonnut maakuntakaavan. [\(8.1.2016/28\)](#) (191 §)

ELY

käydä yhdessä kuntien kanssa vuosittainen kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueidenkäytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. (8§)

edistää kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä (1.5.2017 lähtien) (20 §)

valvoo, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset asiat. (20 §)

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain [\(897/2009\) 3 §:n](#) mukaan kuuluvista tehtävistä. (20 §)

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. (24§)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kyseisten ministeriöiden sekä maakunnan liiton/kunnan kesken on järjestettävä neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten, maakunnallisten (kuntakaavojen kohdalla) ja muiden keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi. (66 §)

Jos kunta haluaa myöntää poikkeamisen, joka koskee merkittävästi ELY-keskuksen toimialaa, sen on annettava lausunto kuukauden kuluessa. (173 §)

ELY-keskuksella on valitusoikeus poikkeamispäätöksestä sekä suunnittelutarveratkaisua koskevasta 137 ja 137 a §:n mukaisesta päätöksestä sen toimialaan kuuluvissa asioissa. (193 §)

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ilmoitettava oikaisukehotuksen tekemisestä hallinto-oikeudelle. (195 §)

Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin

Jos kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus. [\(22.12.2009/1589\)](#)

Jos kunta päättää muuttaa hyväksytyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Tällöin myös muilla valitukseen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu.

Jos peruste hallinto-oikeudelle tehdyltä valitukselta poistuu kunnan muutettua päätöstään tai palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi, hallinto-oikeus antaa ratkaisun tehtyyn kulukorvausvaatimukseen. (196 §)

YM

alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen yleinen kehittäminen ja ohjaus sekä merialuesuunnittelun yleinen kehittäminen ja ohjaus sekä yhteistyö naapurivaltioiden kanssa (17 §)

huolehtii valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelusta yhteistyössä niiden muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden viranomaisten ja tahojen kanssa, joita asia koskee (23 §)

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. (24 §)

päättää kansallisen kaupunkipuiston perustamisesta kunnan hakemuksesta (69 §)

Jos kunta haluaa myöntää poikkeamisen, joka koskee merkittävästi ympäristöministeriön toimialaa, sen on annettava lausunto kuukauden kuluessa. (173 §)

Jollei kunta tai maakunta huolehdi rakennusjärjestyksen, tarpeellisten kaavojen laatimisesta taikka pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueidenkäytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, asianomainen ministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa sitä koskeva päätös on tehtävä.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista on neuvoteltava kunnan tai maakunnan kanssa. Kunnalta tai maakunnalta on myös pyydettävä asiassa lausunto.

Jollei 1 momentissa tarkoitettua määräystä noudateta, ministeriö voi velvoittaa kunnan tai maakunnan siihen uhkasakolla. (177 §)

Jos edellytysten luominen tietyille alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää eikä maakuntakaavassa taikka yleis- tai asemakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua, asianomainen ministeriö voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle tähän liittyviä alueen suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä.

Ennen 1 momentissa tarkoitetun määräyksen antamista on neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja niiden muiden

tahojen kanssa, joita asia koskee. Näiltä on myös pyydettävä asiasta lausunto. (178 §)

Sektoriviranomaiset  
(ml. Museovirasto,  
Liikennevirasto,  
Metsäkeskus)  
Hallinto-oikeus

Asianomaisella ministeriöllä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus saada kunnilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta maksutta näillä olevia alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeellisia tietoja sekä tämän lain mukaista valvonta- ja muuta viranomaistehtävää varten tarpeellisia asiakirjoja siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Asianomainen ministeriö voi antaa säännöksiä kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. (206 §)

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta.

Jos kunta haluaa myöntää poikkeamisen, joka koskee merkittävästi museoviraston toimialaa, sen on annettava lausunto kuukauden kuluessa. (173 §)

Hallinto-oikeuden on oikaisukehotusilmoituksen saatuaan lähetettävä kunnalle tiedot päätöksestä tehdyistä valituksista. Hallinto-oikeuden tulee myös ilmoittaa valittajille tehdystä oikaisukehotuksesta. (195 §)

Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutus valituksiin

Jos kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksenhakuun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on kuitenkin valitusoikeus. ([22.12.2009/1589](#))

Jos kunta päättää muuttaa hyväksytyä kaavaa, hallinto-oikeuden on varattava valituksen tehneille tilaisuus täydentää tai muuttaa valitustaan. Tällöin myös muilla valituksen oikeutetuilla on oikeus hakea muutosta päätökseen siltä osin kuin kaavaa on muutettu.

Jos peruste hallinto-oikeudelle tehdyiltä valitukselta poistuu kunnan muutettua päätöstään tai palautettua sen uudelleen käsiteltäväksi, hallinto-oikeus antaa ratkaisun tehtyyn kulukorvausvaatimukseen. (196 §)

## Taulukko 2. Keskeisimmät eri tahojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviä ja rooleja koskevat säädökset maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (1999/895)

Taho	Tehtävä
Kaavoittavat tahot (kunta ja maakunnan liitto)	<p>Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 9 §:ssä tarkoitettuja kaavan vaikutuksia selvitettyä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) ihmisten elinoloihin ja elinympäristöön;</li><li>2) maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon;</li><li>3) kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin;</li><li>4) alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, yhdyskunta- ja energiatalouteen sekä liikenteeseen;</li><li>5) kaupunkikuvaan, maisemaan, kulttuuriperintöön ja rakennettuun ympäristöön;</li><li>6) elinkeinoelämän toimivan kilpailun kehittymiseen. (1 §)</li></ol> <p>Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä tarkoitettu tilaisuuden varaaminen osallisille mielipiteensä esittämiseen kaavaa valmisteltaessa voidaan tehdä asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus esittää mielipide määräajassa kirjallisesti tai suullisesti taikka erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Tässä yhteydessä voivat mielipiteensä esittää myös muut kunnan jäsenet.</p> <p>Tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen tiedotetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelmassa todetulla, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla. Jollei muuta tiedottamista pidetä asian laatu huomioon ottaen sopivana, asiasta on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Ilmoitus on kuitenkin aina julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä.</p> <p>Mitä 2 momentissa säädetään tiedottamisesta, noudatetaan soveltuvin osin myös maankäyttö- ja rakennuslain 63 §:ssä tarkoitettuun kaavoituksen vireilletulosta ilmoittamiseen, jollei vireilletulosta ilmoiteta kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.</p> <p>Jos valmisteltavana on vaikutukseltaan vähäinen asemakaava tai vaikutukseltaan vähäinen asemakaavan muutos, osallisille voidaan varata tilaisuus mielipiteensä esittämiseen samalla, kun ilmoitetaan vireilletulosta. Tällöin ilmoitusta ei tarvitse julkaista sanomalehdessä. (24.5.2017/298) (30 §)</p> <p>Jos hankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla kaavoituksen yhteydessä, on ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) 2 §:ssä tarkoitettujen hankkeesta vastaavan tehtävä ja toimitettava kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle suunnitelma siitä, miten hankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan. Suunnitelmassa on oltava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (277/2017) 3 §:ssä tarkoitettu tiedot.</p> <p>Kaavan laatimisesta vastaavan viranomaisen on liitettävä suunnitelma osaksi kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja toimitettava se myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle yhteysviranomaiselle. Suunnitelman sisältävä osallistumis- ja arviointisuunnitelma on asetettava julkisesti nähtäville ja osallisille on varattava mahdollisuus esittää siitä mielipiteensä. Aikaa mielipiteen jättämiselle on varattava 30 päivää tai erityisestä syystä enintään 60 päivää. Mielipiteet on toimitettava viipymättä tiedoksi myös yhteysviranomaiselle. (30 a §)</p> <p>Jos hankkeen ympäristövaikutukset arvioidaan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla kaavoituksen yhteydessä, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen hankkeesta vastaavan on laadittava ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä tarkoitettu tiedot sisältävä ympäristövaikutusten arviointiselostus ja toimitettava se kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle. Arviointiselostuksen on perustuttava 30 a §:n 1 momentissa tarkoitettuun suunnitelmaan sekä yhteysviranomaisen siitä antamaan lausuntoon. Kaavan laatimisesta vastaava viranomaisen liittää arviointiselostuksen osaksi kaavan valmisteluaineistoa ja toimittaa sen myös yhteysviranomaiselle.</p> <p>Kun valmisteluaineisto sisältää 1 momentissa tarkoitettujen arviointiselostuksen, on aineisto asetettava nähtäville ja 30 §:n 1 momentissa tarkoitettulle mielipiteen esittämiselle kaavaa valmisteltaessa on varattava aikaa vähintään 30 päivää. Jos arviointiselostusta ei kuitenkaan perustellusta syystä voida liittää kaavan valmisteluaineistoon eikä osallisilla ole sen vuoksi mahdollisuutta esittää siitä siinä vaiheessa mielipidettään, on tilaisuus mielipiteen esittämiseen varattava viimeistään samalla kun kaavaehdotus asetetaan julkisesti nähtäville.</p> <p>Kaavan laatimisesta vastaavan viranomaisen on varattava niille viranomaisille, joiden toimialaa hanke todennäköisesti koskee, tilaisuus ilmaista kantansa arviointiselostuksesta. Aikaa kannan ilmaisemiseen on varattava vähintään 30 päivää. Kaavan laatimisesta vastaavan viranomaisen on toimitettava kannanotot ja 2 momentissa tarkoitettu mielipiteet viipymättä myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetulle yhteysviranomaiselle. (30 b §)</p>

Kunta

Jos yleis- tai asemakaavan maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä tarkoitettujen olennaisien vaikutukset ulottuvat toisen kunnan alueelle, kaavan vaikutuksia selvitettyä tulee olla tarpeellisessa määrin yhteydessä tähän kuntaan. Jos kaavan olennaiset vaikutukset ulottuvat toisen maakunnan liiton alueelle, tulee vastaavasti olla yhteydessä tähän liittoon. (1§)

Kunnan tulee huolehtia kaavoitus- ja rakennustoimen hoidon edellyttämästä alueidenkäytön, rakentamisen ja rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. (2 §)

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään kaavaa valmisteltaessa, ennen kuin kunta varaa osallisille tilaisuuden mielipiteen esittämiseen, sekä tarvittaessa sen jälkeen, kun kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä ja sitä koskevat mielipiteet ja lausunnot on saatu. (1.2.2007/118)

Neuvottelussa tuodaan esille mahdolliset valtakunnalliset, maakunnalliset ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimusten ja selvitysten tarpeesta. (24.5.2017/298)

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. (1.2.2007/118)

Kunnan tulee sopia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa neuvottelun järjestämisestä ja toimittaa neuvottelua varten tarvittava aineisto. (29.12.2009/1829)

Neuvotteluun kutsutaan ne viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Ympäristöministeriö kutsutaan neuvotteluun, jossa käsitellään suurten kaupunkiseutujen keskeisiä kysymyksiä.

Neuvottelusta laaditaan muistio, josta ilmenevät keskeiset neuvottelussa esillä olleet asiat ja kannanotot. (18 § ja 26 §) Yleiskaava- ja asemakaavaehdotus on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan. Kunnan jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava kunnalle ennen nähtävänäoloajan päättymistä. Vaikutukseltaan vähäistä asemakaavan muutosta koskeva ehdotus on kuitenkin pidettävä nähtävänä vähintään 14 päivän ajan. (19 § ja 27 §) Yleiskaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto:

- 1) maakunnan liitolta;
- 2) kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa;
- 3) tarpeen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä muilta yleiskaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä. (29.12.2009/1829) (20 §)

Asemakaavaehdotuksesta on pyydettävä lausunto:

- 1) maakunnan liitolta, jos kaava saattaa koskea maakuntakaavassa käsiteltyjä tai muutoin maakunnallisesti merkittäviä asioita;
- 2) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, jos kaava saattaa koskea valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, luonnonsuojelun tai rakennussuojelun kannalta merkittävää aluetta tai kohdetta taikka maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta; (29.12.2009/1829)
- 3) kunnalta, jonka alueiden käyttöön kaava vaikuttaa;

4) tarpeen mukaan muilta viranomaisilta, joiden toimialaa asemakaavassa käsitellään, sekä asemakaavan kannalta keskeisiltä yhteisöiltä. (28 §)

Kunnan on pidettävä karttaa tai karttayhdistelmää tai tietopalvelua, josta ilmenee kunnan koko asemakaava sellaisena kuin se on voimassa. Tähän ajantasaiseen karttaan tai tietopalveluun on merkittävä kadun ja muiden yleisten alueiden nimet sekä kunnanosan tai korttelien numerot sellaisina kuin ne ovat kunnan maankäyttö- ja rakennuslain 55 §:n 4 momentin nojalla tekemällä erillisellä päätöksellä. (30.12.2008/1130) (29 §)

Maakunnan liitto

Maakunnan liiton tulee huolehtia maakunnan suunnittelun edellyttämästä alueidenkäytön, alue- ja yhdyskuntarakenteen, rakennetun ympäristön sekä kulttuuri- ja luonnonympäristön tilan ja kehityksen seurannasta alueellaan. (2 §) Maakunnan liiton on maakuntakaavaa laadittaessa oltava tarpeellisessa määrin yhteistyössä asianomaisten kuntien, valtion viranomaisten ja muiden maakuntakaavoituksen kannalta keskeisten tahojen kanssa. Valtakunnallisesti merkittävissä asioissa on oltava yhteydessä ympäristöministeriöön ja niihin ministeriöihin, joita asia koskee. (11.2.2016/119)

Valmisteltaessa päätöstä laatia maakuntakaava maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla osa-alueittain on kuultava asianomaisia kuntia. (8 §)

Maankäyttö- ja rakennuslain 66 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomaisneuvottelu järjestetään kaavoitukseen ryhdyttyä sekä ennen kuin kaavaehdotus on ollut julkisesti nähtävänä. Kaavaehdotusta koskevien lausuntojen tulee olla käytettävissä viranomaisneuvottelussa.

Maakunnan liiton tulee sopia neuvottelun järjestämisestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja niiden

ministeriöiden kanssa, joita asia koskee, sekä toimittaa neuvottelua varten tarvittava aineisto.

Neuvotteluun kutsutaan lisäksi muut viranomaiset, joiden toimialaa asia saattaa koskea. Neuvottelusta laaditaan muistio, josta ilmenevät keskeiset neuvottelussa esillä olleet asiat ja kannanotot. (11 §)  
Maakuntakaavaehdotus on pidettävä kaava-alueen kunnissa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan.  
Asianomaisten kuntien jäsenillä ja osallisilla on oikeus tehdä muistutus kaavaehdotuksesta. Muistutus on toimitettava maakunnan liitolle ennen nähtävänäoloajan päättymistä.

Nähtäville asettamisesta ja oikeudesta muistutuksen tekemiseen on ilmoitettava niin kuin kunnalliset ilmoitukset asianomaisissa kunnissa julkaistaan, jollei asian merkittävyys edellytä laajempaa tiedottamista. (12 §)  
Maakuntakaavaehdotuksesta on ennen nähtäville asettamista pyydettävä lausunto:

- 1) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;
- 2) niiltä kunnilta, joita asia koskee;
- 3) kaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntien liitolta;
- 4) tarpeen mukaan muilta maakuntakaavan kannalta keskeisiltä viranomaisilta ja yhteisöiltä;

5) niiltä ministeriöiltä, joita asia koskee. (13 §)

ELY-keskus

Maakunnan liiton on tiedotettava alueensa kunnille vireillä olevista suunnitelmistaan ja muista kuntien alueidenkäytön suunnitteluun, rakennettuun ympäristöön ja rakentamisen ohjaukseen vaikuttavista toimenpiteistä. (15 §)  
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää ja ohjaa alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seurannan järjestämistä toimialueellaan sekä osaltaan huolehtii tarpeellisen seurannan järjestämisestä. (29.12.2009/1829) (2 §)

Viranomaisneuvottelussa tuodaan esille mahdolliset valtakunnalliset, maakunnalliset ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimusten ja selvitysten tarpeesta. (24.5.2017/298)

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. (1.2.2007/118) (18 §)

Saatuaan suunnitelman ympäristövaikutusten arvioinnista yhteysviranomaisen on suunnitelman ja sen tietoihin pohjautuen annettava hankkeesta vastaavalle lausunto niiden tietojen laajuudesta ja tarkkuudesta, jotka tämän on sisällytettävä hanketta koskevaan ympäristövaikutusten arviointiselostukseen. Yhteysviranomaisen on annettava lausuntonsa kuukauden kuluessa siitä, kun 2 momentissa tarkoitettu mielipiteiden jättämiselle varattu määräaika on päättynyt. Ennen lausunnon antamista yhteysviranomaisen on varattava sellaisille muille viranomaisille, joita asia todennäköisesti koskee, mahdollisuus ilmaista kantansa. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos viranomaisella on ollut mahdollisuus ilmaista kantansa osana kaavan vuorovaikutusmenettelyä ja kannanotot ovat yhteysviranomaisen käytettävissä.

Yhteysviranomaisen lausunnon sisältöön ja velvollisuuteen julkaista lausunto internetissä sovelletaan, mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 18 §:ssä säädetään. (30 a §)

Yhteysviranomaisen on annettava hankkeesta vastaavalle ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa tarkoitettu perusteltu päätelmä. Perusteltu päätelmä on annettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun 2 momentissa tarkoitettu mielipiteiden jättämiselle varattu määräaika päättyy.

Jos yhteysviranomaisen ei voi arviointiselostuksen perusteella tehdä perusteltua päätelmää, sen on tarvittaessa pyydettävä hankkeesta vastaavalta sellaisia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen 4 §:ssä tarkoitettuja lisätietoja, joilla on välitöntä merkitystä päätelmän tekemiselle. Yhteysviranomaisen on toimitettava lisätiedot viipymättä tiedoksi myös kaavan laatimisesta vastaavalle viranomaiselle, jonka on pyydettävä lisätiedoista mielipiteet ja kannanotot 2 ja 3 momentin mukaisesti.

YM

Yhteysviranomaisen velvollisuuteen toimittaa perusteltu päätelmä tiedoksi viranomaisille ja muille tahoille ja julkaista se internetissä sovelletaan, mitä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 23 §:ssä säädetään. (30 b §)  
Ympäristöministeriön on järjestettävä alueidenkäytön ja rakennetun ympäristön tilan ja kehityksen seuranta ja sen kannalta tarpeellisten tietojärjestelmien ylläpito. (2 §)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden valmistelu tulee järjestää niin, että luodaan edellytykset asiasta käytävälle julkiselle keskustelulle ja vuorovaikutukselle.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita valmisteltaessa on niiden ympäristö- ja muut vaikutukset selvittävä ja arvioitava siten kuin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa laissa (200/2005) säädetään. (19.5.2005/348)

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevasta ehdotuksesta on pyydettävä lausunto:

- 1) niiltä ministeriöiltä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, maakuntien liitoilta ja muilta viranomaisilta, joita asia koskee; (29.12.2009/1829)
- 2) niiltä kunnilta, joita asia erityisesti koskee;
- 3) ehdotuksen kannalta keskeisiltä valtakunnallisilta järjestöiltä. (7 §)

Viranomaisneuvottelussa tuodaan esille mahdolliset valtakunnalliset, maakunnalliset ja muut keskeiset tavoitteet, valtion toteuttamisvelvollisuuden kannalta tärkeät kysymykset sekä viranomaisten käsitykset tutkimusten ja selvitysten tarpeesta. (24.5.2017/298)

Viranomaisten tulee esittää käsityksensä kaavaa koskevista tutkimus- ja selvitystarpeista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. (1.2.2007/118) (18 §)



Taulukko 3. Keskeisimmät eri tahojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviä ja rooleja koskevat säädökset laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 20.11.2009 / 897.

Taho	Tehtävä
Maakunnan liitto	Osallistuminen muiden tahojen kanssa strategia-asiakirjan ja tulossopimuksen laadintaan (7§).  Strategia-asiakirja ohjaa valtion aluehallintoa (Aluehallintavirastoja ja ELY-keskuksia) toteuttamaan hallitusohjelman strategisia tavoitteita. Alueidenkäytön suunnittelu on merkittävässä roolissa tavoitteita toteutettaessa. Yhteistyö maakuntien liittojen ja kuntien kanssa: Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuu alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa (7/2014) tarkoitettuun aluekehittämistyöhön. (22§)
ELY	Aluekehittämistyöllä on kytköksiä alueidenkäytön suunnitteluun. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. (2§) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä laissa luetelluilla toimialoilla. (3§). Alueidenkäytön suunnittelua näistä läheisimmin koskevat kohdat 8) liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, maanteiden pito sekä julkisen liikenteen järjestäminen; 9) ympäristönsuojelu, alueiden käyttö, rakentamisen ohjaus, kulttuuriympäristön hoito, luonnon monimuotoisuuden suojeleminen ja kestävä käyttö sekä vesivarojen käyttö ja hoito. Osallistuminen muiden tahojen kanssa strategia-asiakirjan ja tulossopimuksen laadintaan (7§).
TEM	Strategia-asiakirja ohjaa valtion aluehallintoa (Aluehallintavirastoja ja ELY-keskuksia) toteuttamaan hallitusohjelman strategisia tavoitteita. Alueidenkäytön suunnittelu on merkittävässä roolissa tavoitteita toteutettaessa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. (7§) Strateginen suunnittelu ja tulossopimus (7§): Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintovirastojen toimintaa koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi sekä alueiden näkemysten huomioon ottamiseksi laaditaan keskuksille ja virastoille niiden toiminnan yleistä suunnittelua, ohjausta ja järjestämistä varten yhteinen strategia-asiakirja (strateginen suunnittelu). Lisäksi jokaiselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle laaditaan tulossopimus (tulossopimus). Strategia-asiakirja ja tulossopimukset laaditaan hallituksen toimikaudeksi, ja niiden sisältö tarkistetaan tarvittaessa vuosittain ottaen huomioon valtiontalouden kehitykset ja valtion talousarvio. (7§) Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö laativat strategia-asiakirjan yhdessä 8 §:ssä ja aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 10 §:ssä mainittujen ministeriöiden sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, aluehallintovirastojen ja tarvittavien osin maakunnan liittojen kanssa. Jos strategia-asiakirjan sisällöstä ei saavuteta yksimielisyyttä ministeriöiden kesken, ratkaisee asian valtioneuvosto. (7§) Työ- ja elinkeinoministeriö laatii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulossopimukset yhdessä 8 §:ssä mainittujen ministeriöiden ja siinä tarkoitettujen keskushallinnon virastojen sekä yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja maakunnan liittojen kanssa. (7§)
YM	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaa ohjaavat omilla toimialoillaan sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhteisiä toimintoja ja muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisia toimenpiteitä koskevasta toimialaohjauksesta.
Sektoriviranomaiset (ml. Museovirasto, Liikennevirasto, Metsäkeskus) Hallinto-oikeus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialaohjauksen menettelytavoista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella. Aluehallintovirastot: Osallistuminen muiden tahojen kanssa strategia-asiakirjan ja tulossopimuksen laadintaan (7§). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on valtion aluehallintoa koskevissa asioissa toimittava yhteistyössä toimialueensa aluehallintovirastojen kanssa. (21§)  Jollei muualla laissa toisin säädetä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. (26§)

Taulukko 4. Keskeisimmät eri tahojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviä ja rooleja koskevat säädökset laissa alueiden kehittämisestä ja rakennerrahastotoiminnan hallinnoimisesta 7/2014.

Taho	Tehtävä
Kunta	Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. (5§)
Maakunnan liitto	<p>Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta kussakin maakunnassa vastaa maakunnan liitto aluekehittämisviranomaisena. Maakunnan liitto on kuntayhtymä, jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. (5§)</p> <p>Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 25 §:ssä tarkoitettu maakuntasuunnitelma, muuta alueidenkäytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava sekä maakunnan kehittämisen lähivuosien tavoitteet osoittava maakuntaohjelma. Maakuntakaavasta säädetään erikseen. (6§)</p> <p>Maakunnan liitto vastaa aluekehittämisen strategisesta kokonaisuudesta (17§). Laissa on lueteltu tehtävän sisältöä tarkemmin. Alueidenkäytön suunnittelun kannalta oleellisia tehtäviä ovat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) vastaa maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimii tällöin yhteistyössä muiden alueiden kehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa (17§)</li> <li>2) kehittää alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ottaen huomioon kuntien erilaisista lähtökohdista johtuvat tarpeet ja vahvuudet; (17§)</li> <li>3) osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä tarvittavin osin aluehallintovirastojen strategisten ohjausasiakirjojen laatimiseen sekä osallistuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulospöytäkokouksiin koskeviin neuvotteluihin alueen kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi; (17§)</li> <li>6) vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsunnitelman suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa muualla kuin Helsingin seudulla; (17§)</li> <li>7) vastaa alueellisten laaja-alaisten luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien osalta suunnitteluprosessin käynnistämisestä, siihen liittyvän yhteistyön johtamisesta ja kyseisen suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa (17§)</li> </ol> <p>Maakuntien liittojen yhteistoiminnan järjestämiseksi maa jaetaan maakuntien yhteistoiminta-alueisiin. Maakunnan liitto voi kuulua 19 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi vain yhteen yhteistoiminta-alueeseen. (18§)</p> <p>Maakuntien liittojen yhteistoiminnan piiriin kuuluu sellaisten 17 §:ssä tarkoitettujen tehtävien käsittely ja niitä koskeva päätöksenteko, jotka:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä;</li> <li>2) sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toimeenpanosuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin, kuten liikennettä koskeviin suunnitelmiin; sekä</li> <li>3) koskevat pääosin koko yhteistoiminta-alueita. (19§)</li> </ol> <p>Viranomaisten ja maakuntien liittojen tulee ottaa huomioon aluekehittämissäätös sekä edistää sen toteuttamista. (29§)</p>
ELY	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla niille säädettyjä tai erikseen määrättyjä valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueellaan. (5§)
TEM	Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta sekä aluekehittämissäätöksen ja kansallisten rakennerrahasto-ohjelmien valmistelusta yhteistyössä ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden alueiden kehittämisen tai ohjelmien toteuttamisen kannalta keskeisten tahojen kanssa. (7§)
Valtioneuvosto	Valtioneuvosto päättää hallituskaudella toteutettavista valtakunnallisista alueiden kehittämisen painopisteistä (aluekehittämissäätös). Alueiden kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät hallinnonalaansa varten alueiden kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana valtioneuvoston päätöstä. Painopisteiden tarkentamiseksi ja toteuttamiseksi voidaan laatia useampia kuin yhtä hallinnonalaan koskevia erityisohjelmia. (6§)
Sektoriviranomaiset (ml. Museovirasto, Liikennevirasto, Metsäkeskus)	Viranomaisten ja maakuntien liittojen tulee ottaa huomioon aluekehittämissäätös sekä edistää sen toteuttamista. (29§)

Taulukko 5. Keskeisimmät eri tahojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviä ja rooleja koskevat säädökset kuntalaissa 1.6.2017 jälkeen.

Taho	Tehtävä
Kunta	<p>Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu: Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät. Laissa säädetään myös siitä, kun tehtäviä on järjestettävä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (lakisääteinen yhteistoiminta). (7§)</p> <p>Valtuuston tehtävät: Kunnassa on valtuusto, joka vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta sekä käyttää kunnan päätösvaltaa. (14§). Pykälässä on lueteltu 14 kohtaa, joista valtuusto päättää. Alueidenkäytön suunnittelua näistä läheisimmin koskevat kohdat 1) kuntastrategia ja 14) muut valtuuston päätettäväksi säädettyt ja määrätyt asiat.</p> <p>Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet: Kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. (22§).</p> <p>Kunnan toimielimet: Kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Valtuusto voi lisäksi asettaa:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia tai niiden sijasta valiokuntia hoitamaan pysyväisluonteisia tehtäviä;</li><li>2) johtokuntia liikelaitoksen tai tehtävän hoitamista varten;</li><li>3) jaostoja kunnanhallitukseen, lautakuntaan, valiokuntaan ja johtokuntaan. (30§)</li></ol> <p>Kunnan alueidenkäytön suunnittelun kannalta tämä tarkoittaa sitä, että kunnissa on yleensä esimerkiksi kaavalautakunta tai tekninen lautakunta, joka osallistuu maankäyttösuunnitelmien, kuten kaavojen, valmisteluun.</p>