

JULKAISU

Juha Talvitie

100 vuotta kaavoitusta –muuttuva maankäyttö

100 vuotta kaavoitusta –muuttuva maankäyttö

Juha Talvitie

**100 vuotta kaavoitusta
–muuttuva maankäyttö**

**KAKS – Kunnallisan
kehittämissäätiö**

Kunnallisan kehittämissäätiön Julkaisu 14
2018

ISBN 978-952-349-008-6

Sisällys

1 Johdanto	6
2 Vuoden 1856 asetus	7
3 Asemakaavalain aika 1932–1959	9
4 Rakennuslain aika 1959–2000.....	11
4.1 Seutukaavoitus	12
4.2 Yleiskaavoitus.....	14
4.3 Asemakaavoitus	15
4.4 Rakennuskaavoitus	16
4.5 Rantakaavoitus.....	16
5 Maankäyttö- ja rakennuslain aika 2000–	17
5.1 Maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma uusia suunnittelumuotoja.....	19
5.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	19
5.3 Tavoitteet ovat eräiltä osin varsin seikkaperäisiä	21
5.4 Maakunnan suunnittelu.....	21
5.5 Maakuntasuunnitelma.....	21
5.6 Maakuntakaava	22
5.7 Alueellinen kehittämisohjelma eli maakuntaohjelma	24
5.8 Yleiskaavoitus ja asemakaavoitus	25
6 Päätelmiä	26
6.1 Kaavoitusjärjestelmien kehittyminen	26
6.2 Kaavojen sisällöllinen kehittyminen.....	27
6.3 Kaavoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta	33
Lähteet.....	35

1 Johdanto

Itsenäisyytemme aikana väkiluku väestötilastojen mukaan on kasvanut 3,1 miljoonasta 5,5 miljoonaan. Lisääntyneelle väestölle on rakennettu asunnot ja tarpeellinen infrastruktuuri palveluineen. Myös kehittyneelle elinkeinotoiminnalle on luotu toimintaedellytykset. Kaiken seurauksena maamme alueellinen kuva on kokenut suuria muutoksia. Ennen maaseutuvaltaisesta yhteisöstä on kehittynyt kaupungistunut maa. Tätä Suomen rakentumista on säädelty ja ohjattu merkittävästi rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevalla lainsäädännöllä. Säädökset ovat kehityksen myötä muuttuneet ajan tarpeita vastaaviksi.

Seuraavassa tarkastellaan alan lainsäädännön kehitystä. Säädökset ovat vuoden 1856 asetus; asemakaavalaki, rakennuslaki sekä maankäyttö ja rakennuslaki. Huomiota kiinnitetään itse suunnittelujärjestelmään sekä suunnitelmien ja kaavojen sisältövaatimuksiin. Samalla tarkastellaan lakien mukaista päätöksentekojärjestelmää.

Kehitystä pyritään peilaamaan tapahtuneeseen yhteiskunnalliseen kehitykseen erityisesti alueelliseen muuttumiseen vaikuttaneiden ilmiöiden kannalta.

Tarkastelu etenee voimassa olleiden lakien mukaisesti, joihin pääasiallisesti tarkastelu perustuu. Lisäksi käytetään eräitä muita kirjallisia lähteitä, erityisesti Suomen kaupunkiliiton julkaisemaa kolmiosaista Suomen kaupunkilaitoksen historiaa sekä omaa kokemusta lähinnä seutusuunnittelun ja sen kehityksen piirissä vuosina 1961–1988.

Lopuksi arvioidaan mahdollisuuksia ja tarvetta nykyisen kaavoituslainsäädännön kehittämiseen.

Juha Talvitie

tekniikan tohtori, vapaa tutkija

J.K.

Tämän julkaisun käsikirjoituksen valmistumisen jälkeen valtioneuvosto päätti uusista valtakunnallisista alueidenkäytöntavoitteista 14.12.2017, Nämä tavoitteet tulevat voimaan 1.4.2018. Tavoitteiden sisältöä ei siten ole käsitelty julkaisun päätekstissä. Sen sijaan julkaisun lopussa päätelmät osiossa on suppea arviointi näistä uusista tavoitteista suhteessa päätekstissä esitettyyn kritiikkiin.

Juha Talvitie

2 Vuoden 1856 asetukset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp) todetaan, että ennen asemakaavalakia kaupunkien järjestelystä ja rakentamisesta oli annettu hallinnollisia säännöksiä, joista tärkeimpiä olivat rakennusjärjestykset. Yleisenä lainsäädäntönä oli voimassa ainoastaan asetukset kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista vuodelta 1856, joka sisälsi lähinnä paloturvallisuutta koskevia säädöksiä. (s. 8).

Tämä asetustasoinen säädös kaavoituksesta ja rakentamisesta annettiin 18.3.1856 nimellä ”Hans Keiserliga Majestäts nådiga förordning angående för städernes reglering och bebyggande i Storförordensdömet Finland”. (Vuosien 1856–1857 säädöskokoelma, s. 5–17, Helsingfors 1862).

Alkusanoissa todetaan tarpeelliseksi määrittää yleiset perusteet ja säädökset rakentamiselle palvelemaan ohjeena perustettaessa uusia kaupunkeja sekä säädeltäessä nykyisten kaupunkien uudelleenrakentamista tulipalon jälkeen tai milloin sellainen säätely muuten tulee kysymykseen.

Asetuksen syntyyn vaikutti keskeisesti Turun palo vuonna 1827. Se johti kaavoitusperusteiden selkeään muuttamiseen. Tavoitteeksi asetettiin paloturvallisen kaupunkirakenteen aikaansaaminen. Tavoite saavutettiin väljentämällä kaupunkirakennetta. (Lilius 1981 s. 362–364).

Turun asemakaavassa omaksutut periaatteet sisällytettiin vuoden 1856 asetukseen. Keskeinen pyrkimys oli paloturvallisuuden lisääminen. Asemakaavoissa tuli varata alueita, toreja ja aukioita varten samalla kun tonttikokoa suurennettiin. Alue tuli jakaa kaupunginosiin, joita erottavat 40 kyynärän levyiset esplanadit. Normaalin kadunleveyden tuli olla vähintään 30 kyynärää. Pienempien tonttien osalla sallitaan 20 kyynärän kadun leveys. Keskusta-alueen talot oli rakennettava kivistä. Kadut tuli rakentaa säännönmukaisesti ruutukaavaperiaatteella. Myös istutusvelvoitteita lisättiin. Tämä asetukset oli voimassa itsenäisyyden alusta alkaen vuoden 1931 asemakaavalakiin asti.

Siihen asti ei tiukkaa ruutukaavaperiaatetta noudatettu, vaan kehitettiin uusia asemakaavamuotoja, joissa mm. luonnonolosuhteet otettiin hyvin huomioon. (Ks. esim. Nikula 1983 s. 221–237).

Itsenäistyminen ei siten tuonut uusia asemakaavoitusta koskeneita lakeja. Luonnollisesti korkein päätöksentekomenettely muuttui, myös hyväksyttiin uusi kunnallislaki (Hakalehto 1984, s. 112–113). Asemakaavan hyväksyi kunnanvaltuusto, joka oli saattanut vaatia muutoksia arkkitehdin laatimaan ensimmäiseen ehdotukseen. Senaatti vahvisti asemakaavan.

Itsenäisyyden alkuvuosina keskeinen kaavoitukseen liittyvä keskustelu koski esikaupunkien asemaa. Kunnallisen jaotuksen muuttamista koskeva laki vuodelta 1925 mahdollisti alueiden liittäminen kaupunkiin ilman maanostoa. Se ei

kuitenkaan ratkaissut yksityisen maa-alueen kaavoittamista. Myös heti itsenäisyyden ajan alussa pantiin vireille asemakaavalainsäädännön uudistamishanke (Salokorpi 1984, s. 272).

Uutena kaavallisena muotona oli jo 1910-luvulla noussut esiin tarve laatia yleisasemakaavoja. Tämä tarve korostui laajojen esikaupunkialueiden tultua liitetyksi kaupunkeihin. Nähtiin tarpeelliseksi tarkastella samanaikaisesti koko kaupunkialuetta, sillä yleisasemakaavoissa voitiin käsitellä myös yksityisen omistamia alueita (Salokorpi 1984, s. 274).

1920-luvun asemakaavoituksessa tuli esiin funktionalismin periaatteet. Niitä on vaikea yksiselitteisesti kuvata. Pääperiaate oli rakennusten vapaa sijoittelu, ei umpikortteleita. Pyrittiin avoimeen rakennustapaan. Tavoitteena oli saada auringonvalo kaikkiin asuntoihin. Taustalla oli myös tuberkuloosin nujertaminen. Otto-livari Meurman eräässä kirjoituksessaan analysoidessaan 1920-luvun tapahtumia totesi, ettei puutarhakaupunkiaate ollut edistynyt puhumattakaan uudenaikaisesta avoimesta monikerroksisesta rakennustavasta (Salokorpi 1984, s. 287–291).

Vuoden 1856 asetuksen aikana maamme väkiluku kasvoi vuoden 1917 3,1 miljoonasta vuoteen 1930 mennessä 3,46 miljoonaan. Vuodesta 1921 vuoteen 1930 kaupunkiväestö kasvoi 207 600 (Jutikkala 1984, s. 15). Pääosa väestönkasvusta tuli siten kaupunkeihin. Kaupunkien väestönosuus koko väestöstä vuonna 1930 oli 16,1 %. Luvussa ei ole maaseudun asutuskeskusten väestöosuutta. Maamme jo alkanut urbanisoituminen jatkui.

3 Asemakaavalain aika 1932–1959

Asemakaavalaki (145/1931) tuli voimaan vuoden 1932 alussa. Se korvasi vuoden 1856 kaupunkien yleistä rakennusjärjestystä koskeneen asetuksen. Asemakaavalainsäädännön tarve oli tullut esiin monesta syystä. Kaupungit tarvitsivat oikeuden kaavoittaa muitakin kuin kaupungin omistamia alueita. Ehkä kuitenkin suurin tarve oli säädellä kaupungin ja yksityisen maanomistajan välisen selvittämistä asemakaavaa toteutettaessa sekä yksityisen maan kaupunkiin liittämistä (Uggla & Tammio 1933, s. 15).

Asemakaavalaki sisältää säädökset kaupungin asemakaavoituksesta sekä myös ns. asemakaavantakaaiset säädökset koskien asemakaavan ulkopuolella olevia kaupunkiin kuuluvien alueiden rakentamista sekä taajaväkisten yhdyskuntien kaavoitusta kuin myös maaseudulla olevien yhdyskuntien rakentamisen ohjaamista erityisen rakennussuunnitelman mukaan.

Vuoden 1856 asetukseen verrattuna asemakaavalaki toi uuden suunnittelu-
muodon rakennussuunnitelman.

Uggla & Tammio (1933) katsoivat, että asemakaavalakia valmisteltaessa pyrittiin ottamaan huomioon vallinnut käytäntö ja paikalliset olosuhteet. Ilmeisen suuri merkitys oli ollut Ruotsin vastaavalla lainasäädännöllä. Katsottiinkin, että sitä kautta tuli myös omaan asemakaavalakiin yleiseurooppalaisia vaikutteita.

Lain mukaan kaupungilla on asemakaavamonopoli eli se voi laatia asemakaavan myös yksityisen ja valtion omistamalle maalle, jälkimmäiselle mahdollisin rajoituksin. Asemakaava on myös laadittava uusille alueille sitä mukaan kuin kehitys vaatii. Asemakaavan hyväksyy kaupunginvaltuusto ja sen vahvistaa valtioneuvosto, käytännössä sisäasiainministeriö.

Laissa säädettiin yksityiskohtaisesti asemakaavan sisältövaatimukset sekä kaavoitusmenettely. Laki sisälsi säädökset myös ns. asemakaavantakaisten alueiden rakentamisesta. Edelleen laissa olivat myös säädökset rakennussuunnitelmasta. Erikoista on se, että maaherran tuli huolehtia rakennussuunnitelman laatimisesta käyttäen tarvittaessa asiantuntija-apua. Maaherra myös vahvisti suunnitelman. Suunnitelman laatimiskustannukset kattoi valtio, ellei maanomistaja, jolle kaavasta oli erityistä etua, velvoitettu osallistumaan kustannuksiin.

Laissa oli keskeisenä osana säädökset kaavojen toteuttamisesta. Maaseudulla rakennussuunnitelma-alueiden ulkopuolella rakentamista säätelivät ensin laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920) ja myöhemmin erityinen laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945). Säädökset sisälsivät lähinnä rakennuspaikkaa koskevia vaatimuksia. Nämä säädökset sekä asemakaavalaki toivat siten selkeyttä rakentamisen järjestelmälliseen ohjaamiseen.

Asemakaavalain voimassaoloaikana maan yhteiskunnallinen kehitys koki merkittäviä muutoksia. Suuria yhteiskunnallisia muutoksia aiheuttivat 1930-luvun lama sekä toinen maailmansota. Väestötilastojen mukaan lain aikana maamme väkiluku kasvoi noin miljoonalla henkilöllä. Vuonna 1930 väkiluku oli 3,46 miljoonaa ja vuonna 1960 4,45 miljoonaa. Tänä 30 vuoden aikana koko väestönlisäys tuli kaupunkien hyväksi, joiden väkiluku vuonna 1960 oli noin 1,7 miljoonaa. On huomioitava, että sodassa menetettyjen alueiden kaupunkiväestö pyrittiin sijoittamaan kaupunkeihin. 1950-luvulla alkoi myös ns. maaltapako eli haja-asutusalueilta väestö alkoi muuttaa kaupunkeihin ja maaseudun keskuksiin. Nämä kehitysilmiot aiheuttivat myös suuria aluerakenteellisia muutoksia. Myös elinkeinorakenne muuttui. Asemakaavalaki oli voimassa sotien jälkeisen jälleenrakennuksen ajan sekä myös 1950-luvulla alkaneen voimakkaan kaupungistumisen alkuvaiheissa.

Yhteiskunnan monipuolinen kehitys johti asemakaavalain aikana asemakaavoituksen periaatteiden uudelleenarviointiin. Jo 1800-luvun lopulla syntyi uuden aikaisen asemakaavoituksen teoria pyrkimyksestä löytää ratkaisuja, joilla yhä suuremmaksi kasvavista kaupungeista voitaisiin tehdä sekä toimivia että viihtyisiä ja myös esteettisesti miellyttäviä ympäristöjä. (Nikula 1983, s. 221). Asemakaavoituksessa oli maankäytön lisäksi määriteltävä rakennusvolyymit sekä jokaiselle alueelle oli suunniteltava keskusta, kaupunkisydän, ja viheralueet. Suunnittelun lähtökohdiksi oli otettava alueen luonnonolosuhteet ja historiallinen maisema.

Sodan jälkeinen niukkuus pakotti kaavoittamaan paljon uusia omakotialueita, joita toteutettiin usein hartiapankkiperiaatteella. Asemakaavalain aikana erityisesti 1940- ja 1950-luvuilla asemakaavoitukseen vaikutti merkittävästi ns. lähiöteoria (Salokorpi 1984, s. 298–307). Asemakaavaopin ensimmäinen professori Otto-livari Meurman oli lähiöteorian tutkija. Hänen kirjoittamalla oppikirjalla ”Asemakaavaoppi” vuodelta 1947 oli asemakaavoitukseen suuri vaikutus. Katsottiin, että Meurmanin kaupunkikäsitys kokosi yhteen vuosisadan vaihteen puutarhakaupunkiaatteen sekä funktionaalisen kaupungin hajakeskityspäriaatteen.

Salokorven (1984, s. 295) mukaan lakia kohtaan esitettiin arvostelua heti alusta lähtien. Katsottiin, että laki salli keskusta-alueilla kohtuuttoman suuria rakennusoikeuksia, mikä tuli erityisesti näkyviin vasta sotien jälkeisenä aikana, jolloin saneerattiin ja uudistettiin monia vanhoja kaupunkikeskustoja. Jälkeenpäin ovat kaduttaneet monien arvotakennuksien tuhoamiset.

Asemakaavalaki antoiakin kaavoittajille vapaammat suunnittelumahdollisuudet. Ruutukaava vaatimusta ei enää ollut. Asemakaavaa laadittaessa piti ottaa huomioon varsin moninaiset vaateet verrattuna vuoden 1856 asetuksen säädöksiin. Myös kaavojen toteuttamismahdollisuudet selkeytyivät.

4 Rakennuslain aika 1959–2000

Hallituksen esitys rakennuslaiksi (91/1954) annettiin vuonna 1954 ja laki (370/1958) tuli voimaan 1.7.1959. Asemakaavalain uudistamistarve oli tullut jo esiin erityisesti 1940-luvulla. Uudistamisen valmistelu alkoi vuonna 1944. Lain voimassaoloaikana siihen tehtiin lukuisia muutoksia ja täydennyksiä. Rakennuslaki korvasi pääosin asemakaavalain sekä vuoden 1945 maaseudun rakentamista koskeneen lain.

Rakennuslaki uudisti kaavoitusta koskevat säädökset. Lakiin sisältyivät kehitetyt säädökset asemakaavasta ja rakennussuunnitelmasta, jonka nimi muutettiin rakennuskaavaksi. Laissa olivat säädökset myös seutukaavasta ja yleiskaavasta sekä myöhemmin tehdyn lisäyksen perusteella myös rantakaavasta.

Seutukaavan laatimista varten oli sisäasiainministeriön määräämän seutukaava-alueen kuntien perustettava lakisääteinen kuntainliitto, seutukaavaliitto. Lakisääteinen seutukaavoitus laajeni vuosina 1962–72 koko maata kattavaksi. Seutukaava-alueita oli 19. Ahvenanmaalla toimintaa harjoitettiin niiden oman rakennuslain mukaisesti. (Talvitien kotiarkisto.)

Rakennuslain aikana 1958–1999 maamme koki suuria alue- ja yhdyskuntarakenteellisia muutoksia. Taajamien merkitys, myös maaseudulla, kasvoi ja maaseutu alkoi eräin paikoin autioitua. Tämän johdosta yleispiirteisten kaavojen, seutu- ja yleiskaavojen, merkitys korostui.

Koska tämä ajanjakso oli niin väestönkehityksen kuin alueellisen kehityksen kannalta merkittävä, esitetään eräitä kehitystä havainnollistavia tietoja ja lukuja. Tiedot ovat pääosin Pekka Myrskylän (1997) kirjoituksesta. Aluksi on hyvä palauttaa mieliin, että maamme itsenäistytessä 1917 oli väkiluku 3,1 miljoonaa. Neljäs miljoona saavutettiin 1950 ja viides 1990. Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen mukaan kuudes miljoona ei ole vielä näköpiirissä. Todennäköisimmän ennusteen mukaan maamme väkiluku olisi 5,7 miljoonaa vuonna 2040. Joka tapauksessa maamme väkiluku on jatkanut kasvuaan monista ennusteista poiketen. Osasyynä tähän on ollut positiivinen ulkomainen muuttoliike.

Vuodesta 1960 vuoteen 2000 maamme väkiluku kasvoi noin 740 000, ollen tällöin 5,18 miljoonaa. Samana aikana taajamien väkiluku kasvoi 1,7 miljoonalla. Tässä käytetään taajama käsitettä, jolloin myös maaseutukuntien väestökeskittymät tulevat otetuiksi huomioon. Taajamaväestö oli 4,16 miljoonaa. Nämä luvut osoittavat maaseutumaisten alueiden väestön vähenemistä. Väkiluku väheni myös monissa maakunnissa elinkeinorakenteen muutoksen ja sisäisen muuttoliikkeen johdosta. Tänä aikana myös maastamuutto erityisesti Ruotsiin oli suurta. Merkille pantavaa on se, että tällöin tapahtui myös eräillä alueilla autioitumista, jonka on ennustettu myös jatkuvan. Haja-asutusalueiden väestön ikärakenne on vanhus- ja eläkeläisvoittoista.

Kaudella 1960–1995 haja-asutusalueiden väestö väheni 50 %. Tämä kaikki merkitsi myös elinkeinorakenteen voimakasta muutosta. Yhtä kaikki rakennuslain aikana maamme kokemia suuria alueellisia muutoksi säädeltiin ja ohjattiin paljolti rakennuslain keinoin.

4.1 Seutukaavoitus

Lakisääteistä seutukaavoitusta edeltäneen vapaaehtoisen seutusuunnittelun aikana tuotettiin paljon alueellista kehitystä selvittäviä tutkimuksia suunnittelun perustaksi. Vapaaehtoinen seutusuunnittelu laajeni 1950-luvulla lähes koko maata kattavaksi toiminnaksi (Talvitie 1967). Tällöin suunnittelussa korostuivat alue- ja yhdyskuntarakennetta koskeneet asiat, kuten alue- ja taajamarakenne ja niitä tukevat liikenneverkkoratkaisut. (Ks. Esim. Lapin seutusuunnittelun kuntainliitto 1965). Nämä elementit kehittyneessä muodossa olivat myös lakisääteisen seutukaavoituksen pääosat. Todettakoon, että taajamaverkot perustuivat aluksi ns. hierarkkisiin ratkaisuihin. Myöhemmin tästä luovuttiin, koska hierarkiat menettivät merkityksensä verkostomaisten rakenteiden yleistytessä.

Seutusuunnittelun ja seutukaavoituksen myötä tulivat siten alueelliset kehitystarkastelut yksityiskohtaisen kaavoituksen tueksi. Tällä oli suuri periaatteellinen merkitys suunnittelufilosofialle, kaikkalainen alueellinen kehitys nähtiin laajemmasta perspektiivistä. On mielenkiintoista huomata, että merkittävät alueelliset ja aluerakenteelliset muutokset alkoivat jo 1940-luvun lopulla ja vahvistuivat 1950-luvulta lähtien koko maata koskeviksi. Taustalla oli elinkeinorakenteen muutos, teollistuminen ja maatalouden koneellistuminen sekä palvelutoimen kasvu, ja sitä kautta tapahtunut työpaikkojen ja asutuksen uudelleen ryhmitys. Se vaikutti erityisesti taajamien kasvuun asutuksen ja työpaikkojen sijaintipaikkoina. Meneillä oli voimakas urbanisoituminen sekä maaseudun aseman heikkeneminen.

Kaupungistumiskehityksen alussa myös maaseudun taajamat kasvoivat. Aikaa myöten tämä kehitys hiipui ja urbanisoituminen koski erityisesti suurempia kaupunkeja ja kaupunkiseutuja. Myös eräiden kaupunkien väestökasvu hiipui isojen teollisuuslaitosten lopetettua toimintansa. 1940-luvun lopulla alkaneen kehityksen huipentumana ovat tällä hetkellä globalisaation tuomat kehitysilmiöt, jolloin keskeisinä muutosvoimina ovat olleet tuotantoteknologian muutokset sekä tieto- ja viestintäteknologian nopea kehitys sekä viimeisimpänä toimintojen digitalisoitumisen vaikutukset. Onko tällä kehitysilmiöllä selkeitä alueellisia vaikutuksia? Sitä ei ole vielä nähtävissä. Jotain varmasti tulee tapahtumaan. (Ks. Esim. Talvitie 2003):

Seutukaavaliittojen laatimista kokonaissuunnitelmista, myöhemmin nimi muuttui seutusuunnitelmaksi, (Sisäasiainministeriö, 1979. Seutukaavoitusta koskeva kokoava ohje. Yleiskirje.), laadittiin valtakunnallisia yhteenvetoja neljä kertaa sisäasiainministeriön ja ympäristöministeriön sekä Seutusuunnittelun keskusliiton kanssa. Näin pyrittiin esittämään suunnitelmien mukainen valtakunnallinen ratkaisu ja palvelemaan siten laajempia tahoja niiden suunnitelmien perusteiksi.

Seutusuunnitelmien sisältöä havainnollistaa vuoden 1984 yhteenvedon otsake ”Suunnitelmien tavoitteena eheyttävä ja tasapainoinen aluerakenne” (Ympäristöministeriö–Seutusuunnittelun keskusliitto. 1986. Suomen aluerakenteen näköaloja. Seutusuunnitelmien valtakunnallinen tiivistelmä vuoteen 2010) ja vuoden 1988 yhteenvedon otsake ”Suunnitelmien tavoitteena maakuntien kehittämisstrategiat” (Ympäristöministeriö–Seutusuunnittelun keskusliitto 1990). Tasapainottavasta kehitystavoitteesta oli siirrytty uusia kehitysmahdollisuuksia etsivään toimintaan. Vuoden 1992 seutusuunnitelmissa kiinnitettiin erityistä huomiota niihin seurauksiin, joita kehittyvällä teknologialla sekä Euroopan yhdentymisellä oli aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön. Näitä suunnitelmia eivät kaikki liitot silloin enää laatineet johtuen seutukaavaliittojen organisatorisista muutoksista.

Seutukaavan sisältö määritettiin rakennuslain 18 §:ssä seuraavasti:

- Seutukaava käsittää tarpeellisiin tutkimuksiin ja selvityksiin perustuvan yleispiirteisen suunnitelman alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin.
- Seutukaavaan voidaan sisällyttää alueiden käyttämisestä tarkempia määräyksiä (seutukaavamääräykset).
- Seutukaava määrätään laadittavaksi aluetta varten (seutukaava-alue), johon kuuluvat kunnat muodostavat talousmaantieteellisesti ja muutoin tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden mahdollisuuksien mukaan niin että seutukaava-alue käsittää läänin taikka lääni jakautuu kahteen tai useampaan seutukaava-alueeseen.
- Seutukaavan laatimisesta antaa määräyksen sisäasiainministeriö kuntia kuultuaan. Tällöin määrätään myös niistä erityisistä tarkoituksiperistä, joihin seutukaavan laatimisella pyritään.

Vahvistettavaksi tarkoitetut seutukaavat laadittiin vaiheittain. Niillä voitiin turvata määrättyt aluevaraukset muulta maankäytöltä ja rakentamiselta. Ensimmäisenä laaditut virkistys- ja suojelualueita koskeneet vaihekaavat ja niiden laatimiset aiheuttivat aikoinaan paljon keskustelua. Toiseksi tehtiin taa-jama-alueita koskeneet vaihekaavat. Sen jälkeen seutukaavaliitot tekivät näitä kaavoja omien tarpeittensa mukaan.

Rakennuslain 1 § täsmennettiin lakimuutoksella 696/1990 seuraavalla säädöksellä: ”Alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään”. Muutos oli selvästi seurausta sanaparista kestävä kehitys, jonka ns. Brundtlandin komitea oli lanseerannut vuonna 1987 kuuluisassa mietinnössään ”Our Common Future”. (www.un-documents.net/our-common-future).

Nyt se tuli meidän kaavoituslainsäädäntöön, mutta sen sisältö ei avautunut tarkemmin.

Vuonna 1994 rakennuslakiin sisällytettiin säädös, että kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman toteuttamisen ympäristövaikutukset sekä yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuri- ja muut vaikutukset. Jo tätä ennen luonnonolosuhteiden huomioonottaminen oli tullut kaavoituksessa keskeiseen asemaan. Mm. Seutusunnittelun keskusliitto laati vuonna 1987 asiasta erityisen tutkimuksen (Luonnonolosuhteet seutusunnittelussa), jonka tavoitteena oli selvittää, kuinka ekologinen tieto voidaan muuntaa käytettäväksi seutukaavoituksessa.

Todettakoon tässä, että aluepolitiikka alkoi systemaattisesti 1960-luvulla. Vuonna 1967 määritettiin ensimmäistä kertaa kehitysalueet, jotka saivat erityistä taloudellista tukea mm. yritystoiminnan keittämiseen. 1970-luvulla toiminta laajeni koko maata kattavaksi. Sen myötä lääninhallituksissa alkoi erityinen lääninsuunnittelu ja sitä varten palkattiin omaa henkilökuntaa. Itse asiassa tästä alkoi vuosikymmeniä kestänyt kisailu lääninhallitusten ja seutukaavaliittojen kesken. Kysymys oli siitä, kummalle organisaatiolle tulisi päävastuu ns. väliportaan alueellisesta kehittämissuunnittelusta. (Ks. esim. Sippola 2011, Kehitysalueista aluekehitykseen.)

Asia ratkesi vuonna 1993 hyväksytyssä aluepolitiikkalaissa (Laki alueellisesta kehittämisestä (1135/93)), jossa aluepoliittisen suunnittelun vastuu siirtyi lääninhallituksilta silloin perusteilla olleille maakuntien liitoille, seutukaavaliitojen seuraajille. Maakunnan liitot muodostettiin yhdistämällä seutukaavaliitot ja maakuntaliitot.

4.2 Yleiskaavoitus

Lain mukaan ”kaupungin vastaisen järjestelyn ja rakentamisen yksityiskohtaisen suunnittelemisen ohjeeksi on, sikäli kuin on tarpeellista, tehtävä yleiskaava, joka sisältää pääpiirteet maan käyttämisestä eri tarkoituksiin, niin kuin rakentamista sekä tärkeimpiä liikenneväylien ja muita yleisiä tarpeita varten. Yleiskaavaan voidaan sisällyttää myös erityisiä määräyksiä yleiskaava-alueen käyttämisestä, yleiskaavamääräykset”.

Jos yleiskaavalle haluttiin lainmukaiset oikeusvaikutukset, oli se alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Sittenmin on yleiskaavan vahvistamisesta luovuttu.

Rakennuslain mukaan yleiskaava oli pakollinen kaikille kaupungeille. Tähän vaikutti erityisesti se, että asemakaavoja alettiin laatia tarpeen mukaan pienalueittain, jolloin taustalla piti olla kokonaiskuva kunnasta. Myös yleistynyt lähiörakentaminen tarvitse tuekseen koko kuntaa koskevan yleiskuvan. Sisäasiainministeriö laati 1970-luvulta lähtien runsaasti yleis- ja asemakaavoitusta koskeneita ohjeita. Vuoden 1975 ”Asuin ympäristön suunnitteluperiaatteet” -julkaisussa nimensä mukaisesti annetaan yksityiskohtaiset ohjeet yleiskaavan ja myös asemakaavan laatimiselle. Siinä korostetaan ympäristön kokonaistarkastelua. Taustalla oli 1950-luvulla alkanut kaupunkirakenteen hajaantumisen nopean kasvun seurauksena. Tällöin keskeiseksi kaupunkisuunnitteluperiaatteeksi muodostui ns. lähiöteoria.

Teorian toteuttaminen ei kuitenkaan sellaisenaan onnistunut, muodostetut lähiöt olivat yleensä liian pieniä. Toisaalta alkanut aluerakentaminen johti rakentamisen painopisteen siirtymistä kauemmaksi keskustoista, johtuen maapoliittisista syistä. Rakentajat siirtyivät sinne, mistä saivat ostettua maata. On päätelty, että monen kaupungin kaavoitus oli alistettuna aluerakentamiselle. Niinpä vain harvoissa tapauksissa asemakaavoituksen pohjaksi oli laadittu yleiskaava.

Hajaantuneen kaupunkirakenteen vastapainoksi nousi 1960-luvun jälkipuoliskolla esiin ajatus tiiviistä kaupungista. Se merkitsi korkeaa rakennustehokkuutta ja ruutukaavaa luonnonläheisen avaran metsäkaupungin sijasta. Kulttuurimaisema ja rakennettu ympäristö sekä ympäristönsuojelu piti jo yleiskaavavaiheessa ottaa huomioon. Ympäristökysymyksiin kiinnitettiin suuri huomio. 1960-luvulla nuorempi suunnittelukunta alkoi kritisoida metsäkaupunki-ideaa kuten esimerkiksi Tapiolan suunnittelua. Alettiin puhua tiiviin kaupunkirakenteen puolesta. Salokorpi (1984, s. 314–327) toteaa käsitellessään kaupunkisuunnittelua 1960- ja 1970-luvuilla, että ajatus oli struktuuri-kaupungista, jossa kyseessä oli ennalta kokonaisuutena suunniteltu kaupunki tai kaupunginosa. Salokorpi toteaaakin, että ”yleisesti omaksutun näkemyksen mukaan 1960- ja 1970-luvut olivat kaupunkirakentamisen alennustilaa. Uusi teknologia ja kaupallisuuden ennen arvaamaton leviäminen hajottivat kaupungin ja johtivat perinteen ja historiallisen jatkuvuuden miltei täydelliseen kieltämiseen. Väärät kasvuennusteet johtivat keskeneräisiin kaupunkiyksiköihin”.

Erityinen huomio kiinnitettiin myös maaseututaajamien suunnitteluun. Monien kirkonkylien keskusraitti oli turmeltunut vanhojen rakennusten purkamisen johdosta sekä raitin uudelleen rakentamisen johdosta. Tavoitteena oli vanhan raitin varrella olevien rakennusten säilyttäminen, eikä pyrkimys kaupunkimaisiin kortteliratkaisuihin. (Sisäasiainministeriö. 1983. Maaseututaajamien ympäristönsuunnittelu ja osayleiskaavoitus. Helsinki).

4.3 Asemakaavoitus

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että asemakaavoitusta koskevat säädökset ovat pääosin asemakaavalain kaltaiset, joskin sanonnaltaan yksityiskohtaisemmat. Ne tarkoitukset, joihin asemakaavassa voidaan varata alueita, on kuitenkin määritetty yksityiskohtaisemmin.

Asemakaavan hyväksyy kaupunginvaltuusto ja se on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Vahvistamisvelvoitteesta on sittemmin luovuttu. Verrattaessa asemakaavalain ja rakennuslain asemakaavoitusta koskevia säädöksiä on yleisenä havaintona edellä todetun mukaisesti se, että pääsäädökset ovat paljolti samankaltaiset. Rakennusasetuksessa on sen sijaan paljon yksityiskohtaisempia asemakaavan sisältöä koskevia säädöksiä verrattuna asemakaavalain rakennussäännön säädöksiin.

Edellä todetut kehitysilmiöt vaikuttivat myös asemakaavoitukseen. Asemakaavaa koskevat laatimissäädökset ovat rakennuslaissa yksityiskohtaisemmat kuin asemakaavalaissa. Sama koskee asemakaavan toteuttamissäädöksiä.

Asemakaavoituksen suurena haasteena oli 1960- ja 1970-luvuilla maamme voimakas kaupungistuminen. Aluerakentaminen ja elementtirakentaminen olivat keinoja tuottaa nopeasti kaivattuja asuntoja. Rakentaminen kohdistui alueille, joista saatiin maata hankittua, myös edulliseen hintaan. Tämä johti yhdyskuntarakenteen pirstaloitumiseen.

4.4 Rakennuskaavoitus

Asemakaavalain rakennussuunnitelma on rakennuslaissa nimetty rakennuskaavaksi. Asemakaavalaissa oli rakennussuunnitelman sisältö määritetty varsin yleispiirteisesti. Rakennuslain rakennuskaavaa koskevat säädökset olivat tarkemmat.

Rakennuskaava on laadittava siten, että edistetään alueen tarkoituksenmukaista rakentamista ja käyttöä. Jos kunnassa on yleiskaava, on rakennuskaava laadittava yleiskaavan pääperiaatteita noudattaen, jollei ole syytä niistä poiketa.

Rakennuskaavan laatiminen oli aluksi lääninhallituksen huolena, mutta vuonna 1966 tehdyllä muutoksella kaavan laatimisvastuu siirtyi maalaiskunnille.

4.5 Rantakaavoitus

Rantakaavoituksella pyritään loma-asutuksen ja muun maankäytön järjestämiseen ranta-alueilla. Lainsäädäntö oli todettu tarpeelliseksi, koska runsas loma-asuntojen rakentaminen alkoi uhata vapaiden rantojen sulkeutumista. 1970-luvulla loma-asuntojen määrä kasvoi vuosittain lähes 10 000 kappaaleella. (Sisäasiainministeriö – Vesihallitus, yhteisselvitys 1981. Loma-asutusselvitys. Helsinki). Rantakaavoituksella pyrittiin erityisesti välttämään liian tiuhaa rantarakentamista. Rantakaavan laatimisvastuu oli alueen omistajalla. Rantakaavoitusta myös arvosteltiin liian tiukasta sääntelystä. Vaatimusta, etteivät rakennukset saisi juuri näkyä mereltä tai järveltä katsottaessa, eivät kaikki hyväksyneet. Viitattiin monin paikoin hienosti toteutettuihin rakennettuihin rantamaisemiin. Toki rakennusten tyyli ja ulkonäkö merkitsevät paljon.

5 Maankäyttö- ja rakennuslain aika 2000–

Lakiesitys annettiin vuonna 1998 (HE 101/1998 vp) ja laki (132/1999) tuli voimaan 1.1.2000. Se korvasi rakennuslain (370/1958) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Lain yleistavoitteet on määritetty lain 1 §:ssä seuraavasti:

”Tämän lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Tavoitteena on myös turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa”.

Sanapari kestävä kehitys oli tullut jo rakennuslain muutoksella vuonna 1990 meidän kaavoituslainsäädäntöön. Nyt tavoitteen sisältö on ilmaistu ja on itsessään vaativa. Kysymys on moniulotteisesta yhteen sovittavasta suunnittelusta. Kaavoituksen eri näkökulmia yhteen sovittava tehtävä oli laissa nyt selkeästi määritetty. Erityisesti lain 5 § sisältää runsaasti kaikessa suunnittelussa huomioonotettavia tavoitteita.

Lain 5 §:ssä on esitetty alueiden käytön suunnittelun tavoitteet seuraavasti:

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää:

- 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusten ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista;
- 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta;
 - 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytykset
- 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista;
- 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä;
- 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä;
- 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä;
- 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista;

8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta;

9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä;

10) palvelujen saatavuutta; sekä

11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

5 §:n tavoitesäädökset ovat uutta rakennuslakiin verrattuna. Näillä tavoitesäädöksillä täsmennetään 2 §:ssä ilmaistua ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehityksen sisältöä. Tavoitteet edellyttävät kaavoitukselta entistä monipuolisempaa tarkastelua ja harkintaa.

Todettakoon tässä, että vuonna 2000 oli maamme väkiluku 5,181 miljoonaa ja vuoden 2016 lopussa 5,503 miljoonaa. Väkiluku on siten kasvanut runsaat 20 000 henkilöä vuodessa. Siitä puolet on ollut luonnollista väestönkasvua ja toinen puoli muuttovoittoa.

Maankäyttö- ja rakennuslain aikana ja jo sitä ennen oli väestönkasvu suuntautunut pääosin isoille kaupunkiseuduille. Pienten yhdyskuntien väkiluku oli monin paikoin laskenut sekä haja-asutuksen määrä vähentynyt. Isoilla kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenne hajaantui, usein syynä oli perheiden hakeutuminen isojen kuntien ympäristökuntiin halvempien tonttien takia. Tätä kehitystä ei ympäristöministeriö katsonut hyvällä, mutta asutusta vastaanottaneet kunnat puolestaan tukivat.

Taustalla oli kestävä kehityksen jälkeen seuraavaksi suureksi suunnittelun haasteeksi tullut ilmastomuutoksen vaikutusten lieventäminen eli käytännössä pyrkimykset hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämiseen. Konkreettisina tavoitteina ovat joukkoliikenteen suosiminen ja henkilöautoliikenteen vähentäminen. Uusia erillisiä asuntoalueita on vähemmän perustettu ja päähuomion on saanut yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja sitä myötä täydennysrakentaminen.

Lain 2 §:ssä todetaan, että alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä on noudatettava tämän lain säännöksiä, ellei toisin ole säädetty.

Lain 4 §:ssä kuvataan alueiden käytön suunnittelujärjestelmä seuraavasti:

”Kunnan alueiden käytön järjestämiseksi ja ohjaamiseksi laaditaan yleiskaavoja ja asemakaavoja. Yleiskaavassa osoitetaan alueiden käytön pääpiirteet kunnassa. Asemakaavassa osoitetaan kunnan osa-alueen käytön ja rakentamisen järjestäminen.

Maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella.

Valtioneuvosto voi hyväksyä alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevia valtakunnallisia tavoitteita”.

5.1 Maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma uusia suunnittelumuotoja

Rakennuslakiin nähden on tapahtunut muutoksia siten, että asemakaava, rakennuskaava sekä rantakaava on korvattu yhdellä kaavamuodolla, jota kutsutaan asemakaavaksi. Yleiskaava on jäänyt entisen nimiseksi. Tärkeää on todeta, että kuntamuoto ei vaikuta kaavanimikkeisiin eli samat säännökset koskevat niin kaupunkeja kuin muita kuntia. Seutukaavan nimi on muutettu maakuntakaavaksi. Uutena olivat säädökset valtakunnallisista alueidenkäytön tavoitteista.

Maakuntajaosta säädettiin maakuntajakolaissa 1159/1997. Sen mukaan Manner-suomessa on 18 maakuntaa. Suurin muutos oli, kun Itä- ja Länsi-Uudenmaan seutukaava-alueet luettiin Helsingin seutukaava-alueen kanssa yhdessä Uudenmaan maakunnaksi. Pääosin noudatettiin vallinnutta seutukaava-aluejakoa. Ahvenanmaa on oma alueensa.

Myös maakuntasuunnitelma ja maakuntaohjelma tulivat uusina lakisääteisinä toimintoina mukaan. Lain 25§ 1 momentissa säädetään maakunnan suunnittelun tehtävistä: ”Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Alueellisesta kehittämisohjelmasta säädetään erikseen. Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovittaen ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys.”

Voi kysyä miksei maakuntasuunnitelmaa ja maakuntaohjelmaa koskevia säädöksiä mainittu rinnan maakuntakaavan kanssa. Ehkä siksi, etteivät ne ole selkeitä kaavoja. Eivät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ole myöskään mikään selkeä kaavamuoto.

5.2 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Yleissäädös on lain 22 §:ssä seuraavasti:

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto.

- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat koskea asioita, joilla on:
 - aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys;
 - merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön; tai

- valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen.
- valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita annettaessa on otettava huomioon tämän lain yleiset tavoitteet ja 5 §:ssä säädetyt alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

Tavoitteiden valmistelusta huolehtii ympäristöministeriö yhteistyössä niiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja muiden tahojen kanssa, joita asia koskee.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että tavoitteiden pyrkimyksenä on edistää lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Valtioneuvosto hyväksyi ensimmäiset tavoitteet vuonna 2000 ja tarkisti niitä vuonna 2009.

(*Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 31.3.2018 asti*. PDF-tiedosto ladattavissa: <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BA2516D1A-DF52-4E0B-A00C-E2DDC51EF440%7D/59386>).

Tavoitteiden tehtävä on ilmaistu seuraavasti:

- varmistaa valtakunnallisesti merkittävien seikkojen huomioon ottaminen maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisten toiminnassa,
- auttaa saavuttamaan maankäyttö- ja rakennuslain ja alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet, joista tärkeimmät ovat hyvä elinympäristö ja kestävä kehitys,
- toimia kaavoituksen ennakko-ohjauksen välineenä valtakunnallisesti merkittävässä alueidenkäytön kysymyksissä ja edistää ennakko-ohjauksen johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä,
- edistää kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa sekä
- luoda alueidenkäyttöllisiä edellytyksiä valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiselle.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet käsittelevät seuraavia kokonaisuuksia:

1. toimiva aluerakenne

2. luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisesti eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
3. kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
4. toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto
5. Helsingin seudun erityiskysymykset
6. aluekokonaisuudet.

5.3 Tavoitteet ovat eräiltä osin varsin seikkaperäisiä

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla valtiovalta pyrkii yhä tarkempaan kaavoituksen ohjaamiseen. Nämä tavoitteet muodostavatkin merkittävän lisän kaavoitusprosessiin. Valtioneuvoston päätöksellä on annettu joukko varsin tiukkoja ja velvoittavia kaavoitusperiaatteita. Itse asiassa tiukempia mitä laissa on säädetty. Esimerkiksi tuskin tavoitetta eteläisen Suomen aluerakenteen perustamisesta erityisesti Helsingin ja alueen muiden kaupunkien välisiin raideliikenneyhteyksiin olisi voitu laissa säätää. Voikin ihmetellä, miksi näistä tavoitteista ei ole ainakaan julkisuudessa suuresti keskusteltu. Säädösten noudattamista valvoneiden viranomaisten ratkaisut ovat ilmeisen hyvin pitäneet myös tuomioistuimissa.

5.4 Maakunnan suunnittelu

Maakunnan suunnittelusta ja sen tehtävistä säädetään lain 25 §:ssä seuraavasti:

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma. Alueellisesta kehittämisohjelmasta säädetään erikseen.

Maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet sovitteina ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Maakuntasuunnitelmassa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys.

5.5 Maakuntasuunnitelma

Laissa ei maakuntasuunnitelmasta enempää säädetä kuin mitä yllä todetaan. Maakuntasuunnitelma vastaa rakennuslain aikaista kokonaissuunnitelmaa / seutusuunnitelmaa, joka tehtiin ministeriön määräyksellä. Nyt vastaavaa suunnitelmaa koskeva säädös on otettu lakiin. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että maakuntasuunnitelma on strategiapainotteinen ja siinä esitetään maakunnan tavoiteltu kehitys.

Uudenmaan liiton laatimassa viimeisimmässä maakuntasuunnitelmassa todetaan sen tehtävästä seuraavaa ” Maakuntasuunnitelma laaditaan maakuntavaltuustokausittain eli kerran neljässä vuodessa. Valtiovallan suositusten ja

vakiintuneen käytännön mukaan maakuntien liitot hyväksyvät omien alueidensa maakuntasuunnitelmat ensimmäisenä toimintavuotenaan. Uudenmaan maakuntavaltuusto hyväksyi Uudenmaan maakuntasuunnitelman 2033 kokouksessaan 9.12.2009. Maakuntasuunnitelma on asiakirja, joka osoittaa alueen keskeisten toimijoiden yhteisen tahdon maakunnan kehittämiseksi pitkällä aikavälillä. Keskeisiä toimijoita ovat kunnat ja kuntayhtymät, yritykset, valtion aluehallintoviranomaiset, tutkimus- ja koulutuslaitokset sekä monet järjestöt ja yhteisöt. Uudenmaan maakuntasuunnitelmaa onkin valmisteltu laajassa yhteistyössä liiton jäsenkuntien ja eri sidosryhmien kanssa.”

Viimeisimmät maakuntasuunnitelmat on laadittu eri aikoina riippuen liittojen suunnittelurytmistä, yleisimmin vuonna 2007 ja tavoiteajankohta vaihtelee hiukan liitoittain. Useimpien tavoitevuosi on 2040. Mikäli liitot ovat laatineet maakuntaohjelman samanaikaisesti maakuntasuunnitelman kanssa, on maakuntasuunnitelman laatiminen usein tehty vuonna 2017.

Suunnitelmaa laadittaessa on todettu, että mikäli maakuntauudistus toteutuu, niin uusi maakuntavaltuusto voi ottaa suunnitelman uudelleen käsittelyyn varsinkin, kun laaditaan uutta maakuntaohjelmaa kaudelle 2022–2026 tai valitun maakuntavaltuuston ensimmäiselle vaalikaudelle. Valtiovarainministeriön tiedotteen mukaan, mikäli lait hyväksytään vuoden 2018 lopulla, niin maakuntavaltuuston vaali pidettäisiin 28.10.2018. Strategiasta uusi valtuusto päättäisi 8–9.2019. Mikä rytmi suunnitelmille tulisi on vielä avoin. Asia riippuu varmasti myös EU:n rakennerahasto-ohjelmien rytmistä.

Maakuntasuunnittelusta vastaa maakunnan liitto, joka on seutukaavaliitosta ja maakuntaliitosta muodostettu uusi lakisääteinen kuntainliitto. Aluejako vastaa aikaisempaa seutukaava-aluejakoa vähäisin muutoksin. Maakunnan liiton sisäinen organisaatio on samanlainen kuin seutukaavaliitoilla. Maakuntauudistuksen toteuduttua siirtyvät maakunnan liiton tehtävät uudelle maakunnalle.

5.6 Maakuntakaava

”Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen”. Tämä on lain yleissäädös.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset on esitetty lain 28 §:ssä:

Maakuntakaavaa laadittaessa on valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten kuin siitä säädetään. Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Kaava on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa.

Luonnonsuojelulain ([1096/1996](#)) 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa.

Kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota:

- 1) maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen;
- 2) alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN;
- 3) ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin;
- 4) vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön;
- 5) maakunnan elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin;
- 6) maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä
- 7) virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

Maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat nyt erittäin yksilöidyt. Rakennuslaissa todettiin vain, että "seutukaava käsittää tarpeellisiin tutkimuksiin ja selvityksiin perustuvan yleispiirteisen suunnitelman alueiden käyttämisestä eri tarkoituksiin". Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että rakennuslaissa sisältövaatimukset olivat niukat ja nyt tarkemmilla sisältövaatimuksilla pyritään suuntamaan tarkastelu juuri kullakin kaavatasolla juuri niille ominaisiin ja ratkaistavaksi tarkoitettuihin asioihin. Sisältöön vaikuttaa myös maakuntakaavan esitystarkkuuden pienentäminen, halutaan seutukaavoitusta yleispiirteisempi suunnitelma, jossa keskityttäisiin valtakunnallisesti ja maakunnallisesti keskeisiin alueidenkäytön kysymyksiin. Käsiteltäviä asiakokonaisuuksia on siten rajattu koskemaan vain todella ylikunnallisia asioita. Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton liittovaltuusto ja kaava alistetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Sitten on vahvistamisvelvoitteesta luovuttu.

Maakuntakaavaa laadittaessa on maakunnan liiton järjestettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, ns. ELY-keskuksen, kanssa neuvottelu kaavan laadintaan liittyvien valtakunnallisten tavoitteiden ja muiden keskeisten tavoitteiden selvittämiseksi. Myös muuta kaavaa laadittaessa, joka koskee valtakunnallisia tavoitteita tai tärkeitä seudullisia tavoitteita, on kunnan oltava yhteydessä ELY-keskukseen.

ELY-keskukset perustettiin valtion aluehallinnon merkittävän uudistuksen perusteella, jolloin mm. lääninhallitukset lopetettiin ja tilalle perustettiin entisten läänien kanssa samalla aluejaolla kuusi aluehallintovirastoa vastaamaan alueillaan lainsäädännön toimeenpanosta ja laillisuusvalvonnasta (ks. laki aluehallintovirastoista (896/2009)). Lisäksi perustettiin 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoa, jotka muodostettiin liittämällä ao. alueelliset toimielimet samaan yksikköön ns. ELY -keskuksiin. Niiden aluejaot vastasivat

maakuntien aluejakoa tai niiden kerrannaisia. (ks. laki Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoista (897/2009). ELY-keskusten eräänä tehtävänä oli ympäristöministeriön hallinnonalalla toimia mm. kaavoitusta ohjaavaa viranomaisena. Lisäksi se oli keskeinen toimija EU:n rakennerahastojen alueellisena viranomaisena rahoituspäätöksissä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset ovat lähes samat kuin vahvistetun seutukaavan eli se on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Viranomaisia koskevat säädökset ovat paremmat kuin seutukaavaan kohdalla eli nyt maakuntakaava on otettava huomioon kuten ennenkin, mutta uutena säädöksenä on velvoite, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista, eikä toimenpiteillä saa vaikeuttaa kaavan toteuttamista. Vahvistettu maakuntakaava aiheuttaa myös tiettyjä rakentamisrajoituksia.

Yhteenvedona voi todeta, että maankäyttö- ja rakennuslain säädökset maakuntasuunnittelusta ovat paljon yksityiskohtaisemmat ja työläämmät verrattuna rakennuslain seutukaavoitusta koskeviin säädöksiin ja sisäasianministeriön antamat ohjeet mukaan lukien. Maakunnan liitto huolehtii maakuntakaavan laatimisesta ja ylläpidosta.

5.7 Alueellinen kehittämisohjelma eli maakuntaohjelma

Alueellisen kehittämisohjelman myötä kytketään aluepoliittinen suunnittelu-järjestelmä maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen suunnittelujärjestelmään, mitä uudistusta on pidettävä tärkeänä ja kaivattuna.

Tuorein säädös maakuntaohjelmasta on vuonna 2014 hyväksytyssä uudessa aluepoliittisessa laissa Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014).

Maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman samanaikainen laatiminen on hyvä oivallus. Näin maakunnallisessa suunnittelussa päästään pureutumaan ajankohtaisiin kehitysilmiöihin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä sekä samalla selvittämään keskeisiä toteuttamistoimia. Maakuntaohjelmasta säädetään uudessa aluepolitiikkalaissa, sen 32 §:ssä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa edellytetään, jossa sitä kutsutaan alueelliseksi kehittämisohjelmaksi. Seuraavassa on sisältömäärittelyn keskeinen periaatesisältö.

Maakunnan liitto laatii maakuntasuunnitelmaan perustuvan määräaikaisen maakuntaohjelman. Se sisältää maakunnan mahdollisuuksiin ja tarpeisiin, kulttuuriin ja muihin erityispiirteisiin perustuvat kehittämisen tavoitteet, kuvauksen maakunnan kehittämisen kannalta keskeisistä hankkeista ja muista olennaisista toimenpiteistä, laadittavista yhteistyösopimuksista tavoitteiden saavuttamiseksi ja tarvittaessa määrittelyn alueen kuntien yhteistyöalueista sekä suunnitelman ohjelman rahoittamiseksi.

Maakuntaohjelma laaditaan nelivuotiskausittain. Vaikka maakuntaohjelma keskittyykin pääosin aluepoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen, on mukana toki maakuntakaavoitukseen liittyviä toimenpiteitä. Todettakoon, että työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa maakuntien liittoja niiden aluepoliittisissa toimissa sekä ympäristöministeriö kaavoitusasioissa. Maakuntien liitoilla on siten kaksi isäntää ministeriötasolla. Yhteispeli sujuu ilmeisen joustavasti. Viimeisimmät maakuntaohjelmat on laadittu kaudelle 2018–2021.

Aluepolitiikan toteuttaminen ja siihen liittyvä suunnittelu toi uuden lisän maakuntien liittojen suunnittelutehtäviin. Alkuvaiheissa jäikin maakuntakaavoitus vähälle huomiolle, koska Euroopan yhteisön jäsenyys ja sen edellyttävät toimet kiehtoivat enemmän. Varsinkin kun sitä kautta saatiin hankkeiden toteuttamiseen rahoitusta. Tosin on ymmärrettävää, että nämä toimet vaativat myös paljon opetteluja.

5.8 Yleiskaavoitus ja asemakaavoitus

Lain säädökset yleiskaavoituksen osalta myös tarkentuivat. Ympäristöministeriön ohjeiden mukaan yleiskaavan laatiminen on vaativa prosessi. Yleiskaavoja voidaan laatia eri tarkoituksia varten aina strategisista yleiskaavoista yksityiskohtaisiin aluevarausyleiskaavoihin, joiden perusteella voidaan myöntää rakennuslupa.

Kuten yleiskaavan kohdalla ovat myös asemakaavan osalta sisältövaatimukset tiukentuneet. Kaavaselostukselta vaaditaan varsin yksityiskohtaisia tietoja. Se saattaa johtaa tarpeettomiin selvityksiin. Asemakaava voidaan nyt laatia eri tarkkuudella riippuen siitä mihin tarkoitukseen se tehdään.

Laadittujen asemakaavojen muuttaminen vastaamaan ajan tarpeita saattaa olla useista syistä hyödyllistä. Täydennysrakentaminen, rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen sekä ylimitoitettun kaavan muuttaminen realistiseksi ovat eräitä syitä olemassa olevan asemakaavan tarkistamiseen.

6 Päätelmiä

Yleisesti voidaan todeta, että yhteiskunnallisen kehityksen myötä ovat kaavoituslainsäädäntö ja -käytäntö muuttuneet ja eläneet kehityksen mukana. Uudistamisen yleisenä pyrkimyksenä on siten ollut laatia säädökset vastaamaan kulloisenkin ajan tarpeita. Taustalla on myös aina ollut valtiovallan pyrkimys näin kontrolloida alueellisen kehityksen suuntaamista ja ohjausta. Myös kaavan laatijoiden pätevyys on ajan saatossa parantunut, osin lain velvoittavana.

6.1 Kaavoitusjärjestelmien kehittyminen

Eri kaavoituslakeja koskeneen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että uusi laki on aina sisältänyt entiseen verrattuna joko uuden kaavoitus- ja tai suunnittelumuodon seuraavasti: Asemakaavalaki sisälsi vuonna 1856 annettuun kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista koskeneeseen asetukseen verrattuna aikaan soveltuvat asemakaavasäädökset sekä maaseudun yhdyskuntien suunnittelua varten rakennussuunnitelman. Näitä säädöksiä voi pitää tarpeellisina.

Rakennuslaissa säädetään edelleen asemakaavasta ja rakennuskaavasta, joksi entinen rakennussuunnitelma on nyt nimetty. Uusina kaavamuotoina tulivat seutu-, yleis- ja rantakaavat.

Näitä uusia kaavamuotoja voi pitää tarpeellisina. Seutu- ja yleiskaavasäädökset johtuivat siitä, että po. kaavamuotoja koskenut toiminta oli alkanut jo vapaaehtoiselta pohjalta kuntien ja alueiden omista tarpeista johtuen. Rantakaavasäädöksiä perusteltiin tarpeena varmistaa riittävien vapaiden ranta-alueiden turvaaminen.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa nimitetään kaikkia yksityiskohtaisia kaavoja, asema-, rakennus- ja rantakaavoja, asemakaavoiksi. Yleiskaavan nimi säilyi. Maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntakaavaksi nimetyn seutukaavan lisäksi uusina maakuntasuunnitelma ja alueellinen kehittämisohjelma, maakuntaohjelma, joiden myötä tuli kytkös aluepoliittiseen suunnitteluun. Myös uutena tulivat valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet, joka on sisällytetty lain 4§:n mukaiseen alueiden käytön suunnittelujärjestelmään.

Maakunnan suunnittelujärjestelmän kehittäminen oli järkevä toimenpide. Eri-tyishuomion ansaitseekin maankäyttö- ja rakennuslain sekä alueiden kehittämisestä ja rakennusrahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain mukaisten suunnittelujärjestelmien integrointi maakuntien suunnitteluun. Toiminta alkoi jo vuonna 1993. Maakuntasuunnitelmien ja maakuntaohjelmien myötä on maakunnallinen suunnittelu saanut uusia virikkeitä ja hyvää uutta sisältöä.

Valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteita on sen sijaan vaikea perustella muulla kuin valtiovallan tiukentuneella ohjaustoimenpiteellä.

6.2 Kaavojen sisällöllinen kehittyminen

Erityisesti on syytä korostaa sitä, että on helppo havaita, kuinka uudessa laissa on aina yhä tarkemmin säädelty kaavojen sisältöä ja kaavoituskäytäntöä entiseen verrattuna. Lisäksi vastuullinen ministeriö on lain voimassaoloaikana täydentänyt näitä säädöksiä lukuisilla ohjeilla. Merkittävän lisän näihin säädöksiin tuovat maanäyttö- ja rakennuslakiin sisältyvät säädökset valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Ensi kertaa ne hyväksyttiin vuonna 2000 ja tarkistettiin vuonna 2009.

Kaavojen yhä tarkempi säätely uudessa laissa pakottaa kysymään menettelyn tarpeellisuutta, koska samanaikaisesti kaavoittajien ammattitaidon voi otaksua myös parantuneen. Lisäksi kaavoitukseen on osallistunut yhä monipuolisemman koulutuksen saaneita henkilöitä. Myös yleinen tietoisuus kehityksen kulusta on parantunut. Tämän olisi luullut päinvastoin vähentävän yksityiskohtaisten säädösten tarvetta ja antaa tilaa paikallisille ja alueellisille pyrkimyksille. Myös lain voimassa ollessa annetut tarkemmat menettelytapaohjeet vaikuttavat erikoisilta. Tarkat lainsäädöksetkään eivät riitä, vaan tulkintaohjeet on katsottu myös tarpeellisiksi. Johtuuko tämä siitä, että Suomessa ei ole lain soveltajilla rohkeutta tai kykyä itsenäiseen toimintaan. Olemmeko tottuneet elämään säätely-yhteiskunnassa ja päinvastoin lain soveltajat itse pyytävät tarkempia viranomaisohjeita.

Voi myös kysyä, johtavatko yksityiskohtaiset sisältöohjeet ja -vaatimukset tarkkoine ohjeineen kaavoitusprosessien pitkittymiseen ja turhiin valituksiin. Kehityksen rytmi on nykyään niin nopea, että kaavoituksessa pitää pystyä myös nopeisiin ratkaisuihin. Kun nyt puhutaan turhien ohjeiden karsimisesta ja hallinnon kustannussäästöistä, niin tässä saattaisi olla eräs tarkastelua vaativa asiakokonaisuus.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus onkin ryhtynyt toimenpiteisiin eräiden muutosten aikaansaamiseksi. 1.2.2016 tuli voimaan maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jolla luovutaan maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen vahvistamisesta. Myös tavoitteena on etsiä keinoja käyttää yleiskaavoja nykyistä laajemmin rakennusluvan myöntämisen perusteena sekä vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muuttamisen helpottamiseksi. Myös halutaan rajata ELY-keskusten valitusoikeutta. Lisäksi eräitä muita uudistushankkeita on vireillä.

Oma uudistusta kaipaava asiakokonaisuus ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.

Tavoitteiden perusteluissa niin vuoden 2000 kuin vuoden 2009 päätöksissä todetaan, että ympäristökysymysten näkökulmasta alueidenkäytön keskeimpiä tulevaisuuden haasteita ovat luonnon monimuotoisuuden väheneminen ja ilmastomuutos. Huolestuttavinta on se, ettei tavoitteissa ole edes viittausta tieto- ja viestintäteknologian ja ylipäätään tietoyhteiskunnan kehittymisen vaikutuksista alueelliseen kehitykseen nykypäivän digitalisoitumiske-

hityksestä ja globalisaatiosta puhumattakaan. Hallituksen esityksen perusteissa maankäyttö- ja rakennuslaiksi vain yhdessä kohtaa viitataan parantuneen tietotekniikan mahdollistamaan etätyön vaikutuksiin. Nyt kun kaikkinaista toimintaa leimaa digitalisoituminen, on pomminvarmaa, että kehityksellä on vaikutusta moninaiseen inhimilliseen toimintaan. Siten se vaikuttaa myös alueelliseen kehitykseen, yhdyskuntien rakentumiseen ja niiden toimintaan sekä liikenteeseen. Ei voi kuin ihmetellä, miksi alueidenkäytön erääksi keskeiseksi haasteeksi ei ole kirjattu tieto- ja viestintäteknologian kehittymisen ja toimintojen digitalisoitumisen ja globalisaation vaikutusten huomioonottamista alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen ja liikenteeseen.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa vain liikennejärjestelmien kehittämässä tulee tietoliikenne esiin seuraavasti: Alueidenkäytössä on turvattava valtakunnallisesti merkittävien viestintäjärjestelmien tarpeet hyödyntämällä rakennelmien yhteiskäyttöä ja edistämällä maankäytön tehokkuutta. Teleliikenteen mastojen sijoittumisessa on erityistä huomiota kiinnitettävä maisemallisten arvojen säilyttämiseen. Viestintäjärjestelmien kehittämisen tarpeista huolehtimien on tärkeä tavoite. Huolta kannetaan erityisesti ympäristösuojelun, tarkemmin maisemansuojelun, näkökohtien huomioonottamisesta. On hyvä todeta, että monet maakuntien liitot ovat maakuntasuunnitelmissa ja -ohjelmissa käsitelleet tietoyhteiskunnan kehittymistä ja ovat myös osallistuneet EU- rahoitusta hyväksikäyttäen alueellisten tietoverkkojen toteuttamiseen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen edistämiseksi on monia keinoja. Jo laki edellyttää ottamaan tavoitteet huomioon erityisesti maakunnan suunnittelussa ja myös muussa alueidenkäytön suunnittelussa. Lisäksi tulee edistää niiden toteuttamista. Lain 178 pykälän mukaan ympäristöministeriö voi antaa maakunnan liitolle tai kunnalle suunnittelutehtävän hoitamista koskevia määräyksiä, mikäli maakuntakaavassa tai yleis- tai asemakaavassa ei ole luotu edellytyksiä tietyille yleisen edun kannalta tärkeälle alueelle valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi.

Tavoitteiden toteuttamista kuntien kaavoissa seuraavat alueelliset ELY-keskukset. ELY-keskus voi lain 195 §:n perusteella kunnan hyväksyttyä 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. Oikaisukehotuksen johdosta kunnan on tehtävä kaavaa koskeva päätös. Ellei sitä ole tehty kuuden kuukauden kuluessa oikaisukehotuksesta, kaavan hyväksymispäätös on katsottava rauenneeksi. Käytännössä kunta voi muuttaa kaavaa tai pysyttää aikaisemman päätöksen voimassa. Ellei päätös tyydytä ELY-keskusta, se valittanee ratkaisusta hallinto-oikeuteen. ELY-keskuksen oikaisuvaatimus jatkovalitusoikeuksineen itse asiassa merkitsee eräänlaista kaavojen alistamista, vaikka yleis- ja asemakaavojen vahvistamisesta on luovuttu. Toki pienissä asioissa alistamisvelvoitteen poisjääminen on merkittävä parannus ja nopeuttaa kaavoitusprosessia. Tämän lisäksi ELY-keskus voi valittaa hallinto-oikeudelle mm. eräistä kunnan ra-

kennuslupapäätöksestä ja monista muista ratkaisuista. Parhaillaan selvitetään, miten ELY-keskusten valitusoikeutta kaavapäätöksissä voitaisiin rajoittaa.

Tavoitteita on runsaasti ja voi kysyä ovatko kaikki todella tarpeellisia ottaen huomioon. Toinen kysymys on se, että rajoittavatko ne liikaa maakuntien ja kuntien toimintavapautta ottaen huomioon laissa olevat jo varsin yksityiskohtaiset tavoitteet ja sisältövaatimukset. Edellä sanotun lisäksi voi myös kysyä, miksi ei yleisiä valtakunnallisia tavoitteita ole sisällytetty itse lakiin. Nykyiseen käytäntöön täytyy olla jokin erityinen syy. Olisiko niin, ettei lakiin olisi saatu sisällytettyä niin yksityiskohtaisia sitovia tavoitteita kuin nyt on voitu erillisinä asettaa. Ajatusta tavoitteiden sisällyttämisestä itse lakin tukee se, että tavoitteita voi pitää lain säädösten veroisina, koska niihin vedoten on ELY-keskus saanut usein tahtonsa läpi oikeusistuimissa kuntien valituksista huolimatta. (Ks. Suomen ympäristö 13/2012)

Hallituksen lakiesityksen perusteluissa todetaan vain, että tavoitteiden pyrkimyksenä on edistää lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevissa päätöksissä. Valtakunnallisten tavoitteiden on myös turvattava kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano ja parannettava mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Tavoitteilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöraatkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen. Eräänä tavoitteiden johdonmukaisena pyrkimyksenä on vähentää henkilöautoliikennettä ja suosia joukkoliikenteessä raideliikennettä ja sen varaan rakentuvaa yhdyskuntarakennetta. Pyrkimykset perustunevat tavoitteeseen vähentää hiilidioksidipäästöjä ja siten hillitä ilmastonmuutosta.

Tätä tavoitetta on perusteltu erityisesti oman auton käytön vähentämispyrkimyksellä. Jukka Heinonen (2012) osoittaa väitöskirjassaan "The Impacts of Urban Structure and the Related Consumption Patterns on the Carbon Emissions of an Average Consumer" suomennettuna "Aluerakenteen ja asukkaiden kulutustottumusten vaikutukset keskimääräisen asukkaan hiilidioksidipäästöihin", ettei oman auton käyttö ole määräävä tekijä hiilijalanjäljen vähentämisessä.

(<http://lib.tkk.fi/Diss/2012/isbn9789526045368/isbn9789526045368.pdf>. Alkuperäinen teos englanniksi.)

Seuraavassa on suora sitaatti väitöskirjan suomenkielisestä yhteenvedosta:

"Väitöskirjan tutkimuksissa rakennettiin hybridielinkaarilaskentamenetelmää hyödyntävä arviointimalli kaupunkien ja kaupunkialueiden asukkaiden hiilikulutuksen laskemiseksi. Tuloksista nouseva väitöskirjan pääväite on, ettei aluerakenne tai aluetyyppi itsessään vaikuta merkittävästi keskimääräisen asukkaan kasvihuonekaasupäästöihin.

Ratkaiseva tekijä näyttäisi olevan tämän sijaan kulutuksen volyyymi, joka vaikuttaa niin merkittävästi, että korkeampi kulutustaso viittaa korkeampiin kasvihuonekaasupäästöihin aluerakenteista riippumatta. Aluerakenne vaikuttaa suoraan ainoastaan yksityisautoilun päästöihin, kun taas kaikkeen muuhun kulutukseen liittyvät päästöt seuraavat tiiviisti kulutustasoa. Näin ollen, vaikka aluerakenteiden tiiviyn ympäristöhyödyt sekä sosiaaliset ja toiminnalliset hyödyt ovat monesta näkökulmasta merkittäviä, ilmastonmuutoksen suhteen tämä ei ole riittävä eikä edes merkittävä tekijä, eikä se voi ohjata kaupunkien hiilijohtamista.”

Tutkimuksen tulos poikkeaa julkisuudessa usein esitetyistä vallitsevista to-
tuuksista. Lisäksi teknologian kehitys vähentää merkittävästi henkilöautojen
päästöjä.

Toinen Aalto yliopistossa tehty Juudit Ottelinin tutkimus (*Keskusta asukkaan
hiilijalanjälki suurin*), jota selostettiin Helsingin Sanomissa 8.8.2015, tukee
edellä todettua. Tässä tutkimuksessa päädytään siihen, että energiaratkaisut
ja kulutus selittävät eroja hiilijalanjäljessä. Sen mukaan uudisrakennusten
asukkaiden hiilijalanjälki on kaupunkien keskustoissa jopa puolet suurempi
kuin väljemmin rakennetuilla alueilla. Tämä tutkimustulos on vastoin yleistä
näkemystä, jonka mukaan tiivistämällä kaupunkirakennetta voidaan kasvat-
taa hiilitehokkuutta.

Näiden tutkimusten tulokset ovat ristiriidassa tavoitteiden yleisen pyhimyksen
yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämisen
pyrkimyksen kanssa. Onkin ilmeisiä perusteita kyseenalaistaa tiiviin yhdys-
kuntarakenteen edullisuus hiilidioksidipäästöjen vähentämisen kannalta. Ta-
voitteiden määrittelyssä ei pitäisi tukeutua yleisiin mielipiteisiin vaan tutkit-
tuun tietoon.

Tavoite edistää Helsingin seudulla joukkoliikenteeseen, erityisesti raideliiken-
teeseen tukeutuvaa ja eheytyvää yhdyskuntarakennetta, lähtenee siitä, että
yritysten ja kansalaisten toiminta tapahtuisi raideliikenteen piirissä. Tämän
tavoitteen merkityksestä on esimerkkinä Espoossa Histan alueelle laaditun
yleiskaavan kohtalo. Siinä Espoon kaupunginvaltuuston tekemän yleiskaavan
hyväksymispäätöksen Helsingin hallinto-oikeus kumosi, eikä korkein hallinto-
oikeus hyväksynyt Espoon kaupungin valitusta. Perusteena oli, ettei alueelle
ole tulossa raideliikenne yhteyttä, mitä valtakunnalliset tavoitteet edellyttä-
vät. (Hietanen, 2012).

Tavoitteet hyväksyessään on valtioneuvoston päätöksellä annettu sitova kun-
nan kaavoitusmonopolia rajoittava säädös. Voi perustellusti epäillä, että itse
lakiin ei olisi pystytty vastaavaa raideliikennettä suosivaa säädöstä kirjoitta-
maan, ottaen huomioon kunnan eri alueiden tasapuolisen kohtelun. Elämä on

nykymaailmassa huomattavasti monimuotoisempaa. Tieto- ja viestintäteknologia sekä digitalisoituminen sinänsä lisää toimintojen sijoittumisvapautta ja tarjoaa uusia mahdollisuuksia alueelliselle kehitykselle. Monien maiden kokemukset osoittavat, että joustava pikabussiliikenne päihittää raideliikenteen ja on myös halvempaa.

Yhteenvetona tavoitteista jääkin mielikuva, että ne perustuvat kaikkitietävään määräävään mielipiteeseen, jonka toteuttaminen pyritään turvaamaan tiukalla ja tarkalla ohjauksella. Alueiden ja kuntien sisäistä tasapuolisuutta, eikä tieto- ja viestintäteknologian sekä yleisen digitalisoitumisen kehittymisen vaikutuksia alueelliseen kehitykseen ja liikenteeseen ja sitä kautta myös kaavoitukseen, ei tavoitteissa tunnisteta. Ei voi välttyä ajatukselta, että tavoitteet vaikuttavat vanhanaikaiselta kaavoituksen ohjauspyrkimykseltä.

Nyt kun alueellista kehitystä leimaa suuri epävarmuus, pitäisi pidättäytyä yksityiskohtaisista kaavoitusta koskevista lainkaltaisista sisältösäädöksistä ja antaa maakunnille ja kunnille liikkumavaraa toimia paikallisin ehdoin. Sen sijaan ympäristöministeriö voisi organisoida alueellisia kehitysnäkymiä koskevia tutkimuksia erityisesti tieto- ja viestintäteknologian ja yleisen digitalisoitumisen vaikutuksista ja näin tukea kaavoittajien toimintaa. Toinen tutkimuskohde olisi selvittää eri yhdyskuntarakenteiden hiilijalanjälkien määrä, ellei uskota Aalto yliopistossa jo suoritettujen tutkimusten tuloksiin.

Valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden ongelmallisuus oli todettu myös nykyisen Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa. Sen perusteella on ympäristöministeriö asettanut työryhmän 17.3.2016 uudistamaan näitä tavoitteita. Työryhmän toimeksiannossa tehtävästä todetaan mm.

”Ehdotus valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevaksi valtioneuvoston päätökseksi valmistellaan maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin päätelmien ja hallitusohjelman linjausten mukaisesti siten, että tavoitteet koskevat nykyistä rajatummin keskeisimpiä valtakunnallisia näkökohtia ja ovat nykyistä täsmällisemmin ja konkreettisesti ilmaistuja.

Tavoitteiden sisältövalmistelussa määritellään ja perustellaan ne asiat, joista tavoitteita ehdotetaan annettavaksi sekä valmistellaan tavoite-ehdotukset ja arvioidaan niiden vaikutukset. ”Tavoitteena on, että valtioneuvosto voisi päättää tavoitteista vuonna 2017”. Tämä tavoitteiden uudistamispyrkimys on mitä kannatettavin.

Kuten edellä alkusanoissa jo todettiin, päätti valtioneuvosto 14.12.2017 uusista tavoitteista, jotka tulevat voimaan 1.4.2018. Ne ovat sisällöltään huomattavasti väljemmät ja tavoitteita on 17 aikaisemman 70 sijaan.

(Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. PDF-tiedosto ladattavissa: <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B67CD97B8-C4EE-4509-BEC0-AF93F8D87AF7%7D/133346>).

Ne vastaavat sisällöltään valmistelulle asetettuja tavoitteita ja ovat huomattavasti suppeammat kuin voimassa olevat tavoitteet. Voimaan tullessaan ne poistaisivat ainakin osan edellä todetuista vaikeuksista. Mm. globalisaatio ja digitalisaatio on nyt otettu huomioon, ei kuitenkaan niiden selkeitä vaikutuksia alueelliseen kehitykseen. Myös elinkeinojen kehittäminen on hyvin esillä.

Tavoitteet ovat yleisiä periaatteita ikään kuin taustaohjeiksi suunnitteille. Voi olla, että tämä on oikea tapa ilmaista valtiovallan tahto suunnitteluviranomaisille huomioon otettavaksi nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Aikaisemmin esitetyt yksityiskohtaiset tavoitteet olivat aikaisemmin esitetyn kritiikin mukaan liian sitovia.

Uusille tavoitteille on nimetty neljä keskeistä päämäärää:

- Alueidenkäyttö tukee siirtymistä vähähiiliseen yhteiskuntaan,
- Luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriympäristön kestävää käyttöä edistetään,
- Alueidenkäytöllä luodaan mahdollisuuksia elinkeinojen uudistumiselle,
- Kaupungistuminen tarjoaa mahdollisuuksia ja luo haasteita.

Näihin päämääriin olisi ehkä ollut hyvä selkeästi lisätä globalisaation ja digitalisaation sekä tieto- ja viestintäteknologian tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämien alueellisessa kehittämisessä.

Uudet valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on ryhmitetty seuraavien viiden alaotsikon alle:

- Toimivat yhdyskunnat ja kestävä liikkuminen,
- Tehokas liikennejärjestelmä,
- Terveellinen ja turvallinen elinympäristö,
- Elinvoimainen luonto- ja kulttuuriympäristö sekä luonnonvarat,
- Uusiutumiskykyinen energiahuolto.

Nyt vielä voimassa olevissa tavoitteissa tämä ryhmittely oli seuraava:

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet käsittelevät seuraavia kokonaisuuksia:

1. toimiva aluerakenne
2. luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisesti eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu
3. kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat
4. toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto
5. Helsingin seudun erityiskysymykset
6. aluekokonaisuudet.

Sisällöt käsittelevät osin samoja aihepiirejä. Kohdat 5 ja 6 puuttuvat uusista tavoitteista. Uudet tavoitteet ovat yleisiä koko maata koskevia.

6.3 Kaavoitusjärjestelmän yksinkertaistamisesta

Suoritetun tarkastelun perusteella on mahdollista yhteenvedona esittää eräitä ajatuksia nykyisen kaavoitusjärjestelmän kehittämiseksi.

Asemakaavoitus

Asemakaavaa tarvitaan aina osoittamaan yksityiskohtaisesti rakentamisen ehdot, poikkeuksena sellaiset yleiskaavat, joiden perusteella voidaan myöntää rakennuslupa. Nykyisessä laissa vaaditaan runsaasti erilaisia selvityksiä. Näitä vaatimuksia pitää karsia. Jo laissa on runsaasti vaatimuksia mitä kaavoituksessa on otettava huomioon. Runsaat selvityspyynnöt ovat johtaneet usein pyyntöihin lisäselvityksistä ja siten pitkittäneet kaavoitusprosessia. Siten asemakaavasäädösten yksinkertaistaminen on välttämätöntä

Yleiskaavoitus

Laadittaessa asemakaava aina juuri ennen rakentamista on tarpeen kunnalla olla yleiskuva koko alueen kehittämisestä. Siksi yleiskaavaa tarvitaan. Nykyisen lain mahdollistama erilaisten yleiskaavojen laadinta tarjoaa hyvät mahdollisuudet joustavaan toimintaan. Kuitenkin lain vaatimista runsaista selvitystarpeista tulisi pääsääntöisesti luopua, kuten todettiin asemakaavojen osalta. Valmisteilla oleva esitys yleiskaavojen käyttämisestä nykyistä runsaammin myös rakennuslupan perusteena on järkevä pyrkimys.

Maakunnan suunnittelu

Maakuntasuunnitelma maakunnan kehittämisen strategisena ohjeena on tarpeellinen. Maakuntasuunnitelma mahdollistaa koko alueen tarkastelun joka ottaa huomioon odotettavissa olevat alueelliseen kehitykseen vaikuttavat muutostekijät ja -trendit. Se tarjoaa kuntien kaavoitukselle tarpeellisen alueellisen näkökulman. Maakuntasuunnitelmalla on suora yhteys maakuntaohjelman laatimiseen. Maakuntasuunnitelman ja maakuntaohjelman samanaikaisesta laatimisesta pitäisi tulla pääsääntö.

Maakuntakaavan laatiminen kokonaissuunnitelmana tulee harkittavaksi, jos kunnat tekevät koko aluetta koskevan yleiskaavan. Oma erityiskysymys on se, että mitä tehdään voimassa oleville maakuntakaavoille. Sen sijaan tiettyä asiaa koskeva maakuntakaava saattaa osoittautua tarpeelliseksi. Varsinkin, jos jostain resurssista on maakunnassa niukkuutta ja tarvitaan ylikunnallista harkintaa ja rajanvetoa. Ylipäätään ylikunnallisissa maankäyttökysymyksissä maakuntakaava on hyödyllinen, ellei asiaa voida ratkoa maakuntasuunnitelmassa. Myös kuntien välisissä ristiriitatilanteissa maakuntakaava voi olla hyvä väline. Samoin laajojen kaupunkiseutujen käsittely saattaa olla tarpeen niukkojen resurssien kohdentamisessa.

Maakunnan suunnittelu kokonaisuutena tulee varmasti uudelleen arvioitavaksi maakuntien perustamisen myötä. Mihin se saattaa johtaa, on tässä yhteydessä vaikea arvioida.

Valtakunnalliset alueidenkäytön tavoitteet

Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäytöntavoitteet sisältävät paljon yleisiä suunnitteluperiaatteita sekä suunnittelupolitiikkaa. Ne sopisivat hyvin tavoitteita käsittelevät lainsäädännön perustelutekstiin. Myös ne liittyvät hyvin suunnittelijoiden koulutuksessa käsiteltäviin asioihin. Kun otetaan huomioon laissa olevat runsaat säädökset huomioonotettavista asioista, niin voi myös kysyä tarvitaanko näitä tavoitteita ylipäätään. Onkin mielenkiintoista nähdä miten ympäristöhallinnossa tavoitteiden huomioonottamista tulkitaan. Uusista tavoitteista ei ole vielä kokemuksia. Siksi niiden vaikutusten arviointia ei voi suorittaa muuta kuin periaatetasolla.

Lähteet

Asemakaavalaki (145/1931).

Brundtlandin komitean mietintö. Saatavissa: (www.un-documents.net/our-common-future).

Hakalehto, I. (1984). Kunnallisen kansanvallan kehitys. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3*, s. 112-113. Kunnallispaino: Vantaa.

Hallituksen esitys rakennuslaiksi (91/1954).

Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (101/1998).

Heinonen, J. (2012). *The Impacts of Urban Structure and the Related Consumption Patterns on the Carbon Emissions of an Average Consumer*. Väitöskirja. Helsinki. (Aluerakenteen ja asukkaiden kulutustottumusten vaikutukset keskimääräisen asukkaan hiilidioksidipäästöihin). Saatavissa: <http://lib.tkk.fi/Diss/2012/isbn9789526045368/isbn9789526045368.pdf>. Alkuperäinen teos englanniksi. Helsinki.

Hietanen, H. (2012). *Espoo ei voi suunnitella uudisrakentamista muualle kuin ratojen varteen*. Maankäyttö 4/2012. Porvoo.

Jutikkala, E. (1984). Urbanisoituminen. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3*, s. 15. Kunnallispaino: Vantaa.

Laki alueellisesta kehittämisestä (1135/93).

Laki aluehallintovirastoista (896/2009).

Laki alueiden kehittämisestä (1651/2009).

Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista (7/2014).

Laki Elinkeino-, liikenne- ja ympäristövirastoista (897/2009).

Laki eräistä naapuruussuhteista. (26/1920).

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö (3/1956).

Laki rakentamisesta maaseudulla (683/1945).

Lapin seutusuunnittelun kuntainliitto (1965). *Lapin seutusuunnitelman runko*. Rovaniemi.

Lilius, H. (1981). Kaupunkirakentaminen 1617-1856. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1*, s. 362-364. Kunnallispaino: Vantaa.

Luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Maakuntajakolaki (1159/1997).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Meurman, O-I. (1947). *Asemakaavaoppi*. Otava: Helsinki.

Myrskylä, P. (1997). *Suomen väkiluku on jatkanut kasvuaan odotettua pidempään*. Suomi 80, Kuokasta kännykkään. Suomen kuntaliitto: Helsinki.

Nikula, R. (1983). Asemakaavoitus n. 1900-1920. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2*, s. 221-237. Kunnallispaino: Vantaa.

Ottelin, J. (2015). Keskusta asukkaan hiilijalanjälki suurin. *Helsingin sanomat*, 8.8.2015.

Rakennuslaki (370/1958). Myös eräät muutokset.

Salokorpi, A. (1984). Kaupunkirakentaminen. *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3*, s. 272, 275, 287-291, 295, 297-307, 314-327. Kunnallispaino: Vantaa

Seutusuunnittelun keskusliitto (1981). Suomen aluerakenne 1990- seutukaavaliittojen kokonaissuunnitelmien 1980 mukaan. *Seutusuunnittelu lehti*, 4/1981.

Seutusuunnittelun keskusliitto (1987). *Luonnonolosuhteet seutusuunnittelussa*.

Sippola, M. (2011). *Kehitysalueista aluekehitykseen*. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Sisäasiainministeriö - Seutusuunnittelun keskusliitto (1977). *Suomen alueellinen rakenne 1985 seutukaavaliittojen rakennesuunnitelmien mukaan*. Helsinki.

Sisäasiainministeriö – Vesihallitus, yhteisselvitys (1981). *Loma-asutusselvitys*. Helsinki.

Sisäasiainministeriö (1966). *Runkokaavan laatimista koskeva yleiskirje*.

Sisäasiainministeriö (1971). *Virkistys- ja suojelualueita käsittävän seutukaavan laatimista koskeva yleiskirje*.

Sisäasiainministeriö (1975a). *Osayleiskaavoituksen käyttö yksityiskohtaisen kaavoituksen nopeuttamiseksi*. Helsinki.

Sisäasiainministeriö (1975b). *Asuinympäristön suunnitteluperiaatteet*. Helsinki.

Sisäasiainministeriö (1979). *Seutukaavoitusta koskeva kokoava ohje*. Yleiskirje.

Sisäasiainministeriö (1983). *Maaseututaajamien ympäristösuunnittelu ja osayleiskaavoitus*. Helsinki

Suomen kaupunkiliitto (1981). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1*. Kunnallispaino: Vantaa.

Suomen kaupunkiliitto (1983). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 2*. Kunnallispaino: Vantaa.

Suomen kaupunkiliitto (1984). *Suomen kaupunkilaitoksen historia 3*. Kunnallispaino: Vantaa.

Suomen ympäristö (13/2012). *Valtakunnallisten tavoitteiden arviointi raportti*.

Suomen ympäristö (13/2012). *VAT vaikuttavammaksi*. Helsinki.

Talvitie, J. (1969). *Tutkimus seutu- ja yleiskaavoituksen suhteista*. Licensiaatin työ. Espoo.

Talvitie, J. (2003). Tieto- ja viestintäteknologiasta uusi näkökulma kaavoitukseen. Väitöskirja. Edita Prima Oy: Helsinki. Saatavissa: <https://aalto-doc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/2058/isbn9512263807.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Uggla, J. & Tammio, E.H.I. (1933). *Asemakaavalaki ja rakennussääntö*. WSOY: Porvoo.

Valtioneuvosto (2008). *Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 31.3.2018 asti*. PDF-tiedosto ladattavissa: <http://www.ymparisto.fi/download/none/%7BA2516D1A-DF52-4E0B-A00C-E2DDC51EF440%7D/59386>. Ympäristöministeriö.

Valtioneuvosto (2017). *Uudistetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet*. PDF-tiedosto ladattavissa: <http://www.ymparisto.fi/download/none/%7B67CD97B8-C4EE-4509-BEC0-AF93F8D87AF7%7D/133346>. Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö – Seutusunnittelun keskusliitto (1986). *Suomen aluerakenteen näköaloja. Seutusunnitelmien valtakunnallinen tiivistelmä vuoteen 2010*. Helsinki.

Ympäristöministeriö – Seutusuunnittelun keskusliitto (1990). *Maakuntien kehittämisstrategiat. Vuoden 1988 seutusuunnitelmien valtakunnallinen tiivistelmä*. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2006). *Yleiskaavan sisältö ja esitystavat*.

Ympäristöministeriö (2010). *Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen*. Saatavissa: <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/37975>

Kunnallisan kehittämissätiön Julkaisusarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso
KANSALAINEN KESKIÖÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen ja Erkki Vauramo
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen
VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen
KUMPPANUUDELLA KUNTOON-KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE -KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖÖN (2018)

13 Anita Kangas

AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPAL-
VELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie

100 VUOTTA KAAVOITUSTA (2018)

Juha Talvitie

100 vuotta kaavoitusta –muuttuva maankäyttö

Itsenäisyytemme aikana on maamme väkiluku kasvanut 2,4 miljoonaa. Suomen rakentumista on tänä aikana säädelty ja ohjattu merkittävästi rakentamista ja alueidenkäyttöä koskevalla lainsäädännöllä.

Tässä Julkaisussa merkittävän työuran näiden asioiden parissa Kuntaliitossa työskennellyt tekniikan tohtori Juha Talvitie avaa maankäytön ja kaavoituksen pitkää satavuotista linjaa itsenäisessä Suomessa.

Suunnitelmien ja kaavojen laatimisista on tullut viime vuosina varsin työläs ja pitkä prosessi valituskierteineen. On vaadittu kaavajärjestelmän yksinkertaistamista. Talvitie avaa Julkaisussa joukon uudistamismahdollisuuksia.