

Muuttuvat roolit alueidenkäytössä

12.12.2017 | Kari Oinonen, SYKE

Tausta

- Maakuntaudistus vaikuttaa selkeimmin, välittömimmin alueidenkäytön toimijoiden **tehtäviin, rooleihin** sekä **yhteistyöhön**
 - Valtion rooli alueiden käytön suunnittelussa supistuu ja maakuntien kasvaa
 - Kuntien kaavoituksellinen itsehallinto säilyy, mutta sen rinnalle tulee uusi itsenäinen suunnittelutoimija: maakunta.
 - Miten alueidenkäytön tehtävät järjestetään kuntien, maakuntien ja valtion kesken tulevassa järjestelmässä?
- Muutokset avaavat mahdollisuuksia uusille toimintatavoille ja yhteistyömuodoille
- Haasteita voidaan ennakoida

Maakuntauudistus ja alueidenkäyttö

- ELYt lopetetaan, maakunnan liitot lopetetaan -> maakunnat
- Maakunnan alueidenkäytön tehtävät:
 - Maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus
 - Kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistäminen
 - Merialuesuunnittelu
- Maakuntien tehtäviä, joilla liittymäpintaa alueidenkäyttöön:
 - Liikennejärjestelmäsuunnittelu, liikennejärjestelmän toimivuus, SOTE-järjestelyt (erit. kuljetukset, palvelut)
 - Aluekehitys
 - Vesihuollon edistäminen ja suunnittelu
 - Tiedon tuotanto
 - Luonnon monimuotoisuuden edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito

Alueidenkäyttö ja maakuntaudistus (AAMU)

- VN TEAS
- 03/2017-07/2018
- **Arvioi** maakuntaudistuksen vaikutuksia alueidenkäytön suunnitteluun sekä eri toimijoiden rooleihin
- **Tukee** yhteistyön ja toimintatapojen uudistamista alueilla
- **Tuottaa** kehittämissuhteita tulevalle alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle
- Kaikki alueet mukana; pilotit: Kymenlaakso, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Varsinais-Suomi
- SYKE ja FCG toteuttajina

Nykytila - tulokset

- Millaiset ovat toimijoiden roolit valtakunnallisessa katsannossa? Miten vuorovaikutus ja epäviralliset suhteet toimivat?
 - ELY-keskusten roolia on määrittänyt laillisuusvalvonta
 - ELY-keskuksissa laaja-alaista osaamista, hyvä kuntakentän ja lainsäädännön tuntemus sekä valtakunnallinen ohjaus
 - Kokemuksista edistämistehtävässä (1.5.17->) onnistumisessa ei vielä systemaattisesti kerättyä tietoa
 - Maakuntien liitot ovat kuntien edunvalvoja ja intressien yhteensovittajia seututasolla
 - Roolin tulkinta, lainsäädännön tuntemus ja myös kaavoituksen resursointi vaihtelee liitoissa
 - Maakuntakaavan tehtävä ollut selkeä, mutta mm. kaupunkiseutujen erityiskysymysten ratkaisemisessa maakuntakaavainstrumentti on ollut heikko
 - Kuntien rooli on selkeä, mutta alueiden käytön suunnittelun käytännön toteutus kirjavaa
 - Kaavoituksellinen itsenäisyys vahva, mutta kaavoitusta resursoidaan hyvin eri tavoin
 - pienet kunnat ovat olleet riippuvaisia ELY-keskusten tuesta
 - Kaupunkiseutusunnittelun edellyttämä yhteistyö tapahtuu epävirallisesti kaavahierarkian ja nykyisten demokraattisten päätöksentekojärjestelmien ulkopuolella

Nykytila – keskeiset jatkokysymykset

- **ELY-keskuksilla** on ollut selkeä rooli erityisesti pienten ja heikosti kaavoitusta resurssoineiden kuntien kaavoituksen tukemisessa
 - Millaisen roolin eri maakunnat ottavat kuntien **kaavoituksen edistämistehtävässä** (MAKU II-laki, 6§)?
- **Kaupunkiseutujen suunnittelu** on tapahtunut ”suunnittelutyhjiössä”, ja se on ollut riippuvainen epävirallisesta yhteistyöstä
 - Miten järjestetään tulevaisuudessa? Minkälaisen roolin uudet itsenäiset maakunnat ottavat tässä? Miten rooli neuvotellaan suhteessa kuntiin?
 - **Alueellisen itsehallinnon lisääntyminen** lisää mahdollisuuksia alueiden ominaispiirteiden ja -tarpeiden huomioonottamiseen alueiden käytön suunnittelussa.
 - Riski **alueellisesta eriarvoisuudesta** alueiden käytön suunnittelussa ja sen vaikutuksissa kuitenkin otettava huomioon, ja kehitettävä toimivat käytännöt ja yhteistyömuodot

Arvio muutoksista rooleihin, tehtäviin ja yhteistyöhön

- Millaisia ovat maakuntauudistuksen jälkeiset toimijoiden roolit? Miten rooleissa toimitaan? Mitä odotetaan muilta? Mitä vaikutuksia näillä on alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään?
- **Tuetaan** toimijoiden roolien rakentumista tehtävissä sekä yhteistyömuotojen kehittymistä
 - Mitkä roolit ja ratkaisut kehittyvät valtakunnassa yhtenäisiksi?
 - Mitkä roolit ja ratkaisut kehittyvät alueittain omalla tavalla?
- **Arvioidaan** vaikutuksia yleisesti sekä oikeudellisia vaikutuksia valvontakeinoihin, puuttumismahdollisuuksiin ja velvoitteiden toteutumiseen

Alustavaa analyysia maakuntien uusista rooleista alueidenkäytön suunnittelussa

- Tulevat maakunnat voivat ottaa alueiden käytön suunnittelussa monenlaisia rooleja.
 - Tulevat roolit riippuvat suunnittelukysymyksistä, maakunnan ja kuntien suhteesta sekä yleisestä aluerakenteesta.
 - Yksi maakunta voi toimia useassa roolissa
- Toimijakentältä häviävät valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamista edistäneet ELY-keskukset – mitä maakunnat edistävät?
 - Tulevatko maakunnat edistämään ELY-keskusten tapaan valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista vai maakunnan tavoitteiden toteutumista kuntien alueiden käytön suunnittelussa? -> **valtakunnallinen vai paikallinen etu?**
 - Tulevatko maakunnat korostamaan edistämistehtävässä pitkän vai lyhyen aikavälin näkökulmaa ja tavoitteenasettelua? - > **pitkä vai lyhyt aikaväli?**
- Haasteena alueen kahden tason toimijoiden itsehallinnollisuus
 - Tulevia rooleja määrittäneen osittain se, miten maakunta tulee käyttämään itsehallinnollisen toimijan valtaansa alueiden käytön tehtävissä suhteessa alueiden itsehallinnollisiin kuntiin - > **yhteistyö vs. oman edun valvonta?**

Uudet roolit eri suunnittelukysymyksissä 1/2

	MRL 1 §	Ilmastonmuutos	Kauppa	Kaupunkiseutu
Maakunta	Tulkitsija ja neuvottelija*	Suunnittelija ja toiminnan ohjaaja, innovoija ja hanketoimija, ilmastotyön koordinoija	Liikennejärjestelmäsuunnittelija, tienpidon vastaava, asiantuntija, yhteen sovittaja, valittaja, selvitysten laatija, kouluttaja, aluekehittäjä	Suunnittelija, yhteisen vastuun kantaja, verkoston rakentaja
Kunta	Päätöksentekijä ja sitoutuja (+ neuvottelija?)	Päätätjä, sopeutuja ja hillitsijä	Kunnan etujen valvoja	Maalintekijä, laadullisten tavoitteiden määrittäjä, vetovoiman luoja, maapolitiikan toteuttaja
LIVI				
LUOVA		Hankkeen hyväksyjä tai hylkääjä		Luonnonsuojelun ja pohjavesien turvaaja
Ministeriö				
SYKE				

21.12.2017

9

* Maakuntakaava + neuvottelu + osallisuus = kaupunkiseuduille sopimus, joka toteuttaa maakuntakaavaa

Uudet roolit eri suunnittelukysymyksissä 2/2

	Luonnonvarat	Liikennejärjestelmä	Rantarakentaminen
Maakunta	Suunnittelija, pohjaveden hyödyntämisen edistäjä, tulvariskien hallitsija, luonnonsuojelun asiantuntija ja edistäjä, kestävän käytön turvaaja, päätöksentekijä	Toimivaltainen joukkoliikenneviranomaisen (pitkän matkan liikenne), suunnittelija, maankäytön ja liikenteen yhteensovittaja	Tiedon tuottaja + suunnittelun suunnan osoittaja Aktiivinen koordinoija ja fasilitaattori
Kunta	Luvittaja, rakennusvalvoja, päätöksentekijä	Suunnittelija, maankäytön ja liikenteen yhteensovittaja	Suunnittelija, tuottaja, toimeenpanija, VALVOJA Toimivaltainen viranomainen
LIVI		Väyläsuunnittelija	Väyläsuunnittelija
LUOVA	Valvoja, luvittaja, lausuja		Ympäristön ja kulttuuriympäristön suojelija, PIMA
Ministeriö	Rahoittaja	Rahoittaja (LVM)	
SYKE	Tiedon tuottaja, aineiston ylläpitäjä		

Maakunnan uudet roolit alueidenkäytön kysymyksissä

	Itsehallinnollisten toimijoiden keskinäinen yhteistyö korostuu alueilla	Itsehallinnollisten toimijoiden oman edun valvonta korostuu alueilla
Säädösten yhdenmukaisesta tulkinnasta huolehtiminen ja/tai pitkän tähtäimen edut korostuvat maakunnan edistämistehtävässä	Maakunta on tulkitsija ja koordinoija	Maakunta on neuvottelija
Paikalliset/alueelliset ja/tai lyhyen tähtäimen edut korostuvat maakunnan edistämistehtävässä	Maakunta on kuntien toimien mahdollistaja	Maakunta on vahva johtaja

Itsehallinnolliset toimijat = itsehallinnolliset kunnat ja itsehallinnollinen maakunta
Edistämistehtävä = maakunnan tehtäviin kuuluva kuntien alueiden käytön edistäminen

Maakuntien uudet roolit – yhteistyö korostuu

- Maakunta on tulkitsija ja koordinoija
 - Maakunta korostaa edistämistehtävässä valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista ja säädösten yhdenmukaista tulkintaa
 - Maakunta koordinoi aktiivisesti kuntien välistä yhteistyötä.
 - Maakunta antaa alueen kunnille asiantuntija-apua.
- Maakunta on kuntien toimien mahdollistaja
 - Maakunta painottaa edistämistehtävässä mm. elinkeinoelämän toimintaedellytysten mahdollistamista.
 - Maakunta tuottaa ja jalostaa tietoa kuntakaavoituksen tarpeisiin.

Maakuntien uudet roolit – kahden itsehallinnollisen toimijan intressit ja näiden valvonta korostuu

- Maakunta on neuvottelija
 - Maakunnat ja kunnat ovat tasaveroisia neuvottelukumppaneita alueidenkäytön suunnittelussa.
 - Maakunta laatii omat maakunnalliset alueidenkäytön tavoitteensa, joita se hyödyntää kuntien alueidenkäytön suunnittelun edistämässä
- Maakunta on vahva johtaja
 - Maakunta edistää kuntien alueidenkäytön suunnittelua keskittyen ensisijaisesti asioihin, jotka tukevat maakuntastrategian toteuttamista.
 - Maakunta käyttää aktiivisesti valitusoikeuttaan maakuntakaavan toteutumisen valvomiseksi.

Maakuntauudistuksen juridiset vaikutukset alueidenkäytön kannalta

- Millaiseksi (**oikeudellisesta näkökulmasta**) muodostuu tuleva
 - valtio-maakunta -suhde?
 - valtio-kunta -suhde?
 - maakunta-kunta -suhde?
- Millainen rooli LUOVAlla ja eri sektoriviranomaisilla (kuten museovirasto ja liikennevirasto) tulee olemaan kuntien ja maakuntien alueidenkäytön suunnittelussa?
- Mitä uudistus tarkoittaa valvonnan näkökulmasta? Miten tarkkarajaisesti valvonnan tulee rajautua viranomaistoiminnassa?
- Millaisia ongelmia (aukkoja, päällekkäisyyksiä tms.) voi syntyä?
- Millaiseksi muodostuu kansalaisen asema ja vastuu?
- Millaisia vaikutuksia muuttuvilla rooleilla voi olla esimerkiksi oikeuslaitoksen toimintaan?

Mahdollisuuksia

- Kehittämishankkeilla enemmän vaikuttavuutta
- Voidaan keskittyä positiivisiin asioihin
- Tehdään yhdessä uutta maakuntaa
- On mahdollista, että syntyy vapaaehtoisuuteen perustuvaa vuorovaikutusta
- Asiantuntijoita ja kouluttajia tarvitaan
- Arvokas kulttuuriympäristö ja luonto on imagotekijä
- Tulee tehokkaampia keinoja päästä tavoitteisiin
- Voidaan panostaa enemmän kaupunkiseutujen kehittämiseen
- Toimitaan edelleen pienten kuntien apuna
- Syntyy uusia rajapintoja mm. SOTEn kautta hyvinvointipuolelle

-> täytyy
vielä
löytää
keinot

Haasteita = toimintaympäristö muuttuu

- Miten voidaan hoitaa asiantuntevimmin ja tehokkaimmin seudullisia/ylikunnallisia kysymyksiä?
 - Kaupunkiseutujen suunnittelu ja MAL(PE)-sopimukset
 - Palveluverkon suunnittelu (SOTE:en liittyen)
 - Vähittäiskaupan suunnittelu
 - Maaseudun ja rantojen suunnittelu
 - Luonnonvarojen hallinta
 - Alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän yhteensovittaminen
 - Kulttuuriympäristön hoito
 - Täydennysrakentaminen
- Mikä tulisi olla maakunnan rooli näissä: onko maakunta aktiivinen **suunnittelija** vai asian **hallinnoija/edistäjä**?

Kysymyksiä jatsoon

- Miten nykyiset hyvät käytännöt toteutuvat tulevassa mallissa?
- Miten haetaan maakunnan sisäisiä vahvuuksia eri osa-alueilla, kehitetään niitä ja taataan maakunnan mahdollisimman hyvä asema?

Kiitos!

