

Jari Paldanius – Lasse Tallskog

Valtion viranomaiset  
valtakunnallisten  
alueidenkäyttötavoitteiden  
toteuttajina

HELSINKI 2003

Julkaisu on saatavana myös Internetistä:  
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>

Suomen ympäristö 642  
Ympäristöministeriö  
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen  
Kansikuva: Heikki Tabell/Kuvaario

ISSN 1238-7312  
ISBN 952-11- 1453-3 (nid.)  
ISBN 952-11- 1454-1 (PDF)

Edita Prima Oy

Helsinki 2003

# Esipuhe

---

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva uusi alueidenkäytön ohjausväline. Valtioneuvosto päätti tavoitteista marraskuussa 2000.

Tavoitteissa linjataan valtakunnallisesti merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä, jotka on tarpeen ottaa huomioon alueidenkäytössä ja sen suunnittelussa kaikkialla Suomessa. Tavoitteet koskevat monenlaisia haasteita, kuten alue- ja yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, luonnon- ja kulttuuriperinnön vaalimista, toimivia yhteysverkostoja ja uusiutuvien luonnonvarojen hyödyntämistä.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan tavoitteet on otettava huomioon, ja mikä vieläkin tärkeämpää, niiden toteuttamista on edistettävä niin valtion viranomaisten toiminnassa kuin maakunnan suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa.

Valtioneuvosto totesi päätöksessään, että ympäristöministeriön tulee käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskeva vuoropuhelu asian kannalta keskeisimpien hallinnonalojen kanssa.

Tämä raportti on osa selvityshanketta, jonka tarkoituksena on tukea valtion viranomaisten toimintaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Ympäristöministeriön toimeksiannosta Diskurssi Oy on yhteistyössä eri hallinnonalojen edustajien kanssa kartoittanut valtion viranomaisten toimintaa hallinnonaloittain, selvittänyt toiminnan merkitystä tavoitteiden kannalta sekä arvioinut mahdollisuuksia ja keinoja tavoitteiden edistämiseksi.

Raporttiin on koottu selvityksen keskeiset tulokset. Raportin luvussa 2 esitellään lähtökohtia valtion viranomaisten toiminnalle valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Lukuun 3 on koottu hallinnonalakohtaisten analyysien pohjalta yhteenveto tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavista keskeisistä toimijoista ja toimintamuodoista. Luvussa 4 esitellään tavoitteiden toteuttamisen keskeisiä edellytyksiä ja keinoja. Liitteeseen on koottu hallinnonalakohtaisten analyysien yhteenvedot.

Selvityksen ovat laatineet Jari Paldanius ja Lasse Tallskog Diskurssi Oy:stä. Ympäristöministeriössä työtä on valvonut ja ohjannut yli-insinööri Timo Turunen.

Ympäristöministeriö kiittää eri hallinnonalojen edustajia hyvästä yhteistyöstä ja toivoo, että tämä selvitys lisää valtion viranomaisten tietämystä tavoitteista ja edistää niiden toteuttamista valtionhallinnossa.

Helsingissä 20.5.2003

Aluesuunnitteluneuvos

Ulla Koski

# Sisältö

<i>Esipuhe</i> .....	3
<i>Keskeiset tulokset ja johtopäätökset</i> .....	6
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>9</b>
Selvitystehtävä .....	9
Toteutus .....	9
<b>2 Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtia</b> .....	<b>11</b>
Mikä tavoitteet koskevat valtion viranomaisia? .....	11
Tavoitteiden roolit suhteessa valtion viranomaisten toimintaan .....	11
Millaista valtion viranomaisten toimintaa tavoitteet koskevat? .....	12
Toiminnan puitetekijät .....	13
<b>3 Tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeiset toimijat ja toimintamuodot</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1 Toimijat</b> .....	<b>15</b>
Hallinnonalat kokonaisuuksina .....	15
Keskushallinto .....	16
Alue- ja paikallishallinto .....	17
<b>3.2 Toimintamuodot</b> .....	<b>18</b>
Hallinnonalojen yleisohjaus .....	18
Osa-aluekohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat .....	20
Oma alueidenkäyttö .....	20
Tukirahoitus .....	21
Luvat .....	22
Lausunnonanto ja yhteistyö .....	22
Muut toimintamuodot .....	23
<b>4 Tavoitteiden toteuttamisen edellytyksiä ja keinoja</b> .....	<b>25</b>
<b>4.1 Tavoitteiden ja niiden toteutumiseen vaikuttavan toiminnan tunteminen</b> .....	<b>25</b>
Tavoitteiden tunteminen .....	25
Tavoitteiden roolien ymmärtäminen .....	26
Tavoitteiden kannalta keskeisen toiminnan tunnistaminen .....	26
<b>4.2 Tavoitteiden huomioon ottaminen hallinnonalojen toimintakäytännöissä</b> .....	<b>27</b>
Vaikutusten etukäteisarviointi .....	27
Suunnitteluperiaatteet ja päätöksenteon kriteerit .....	28
Seuranta .....	29
<b>4.3 Yhteistyö</b> .....	<b>29</b>

## ***Liitteet***

<b>Liite 1. Hallinnonalakohtaisten analyysien yhteenvedot .....</b>	<b>31</b>
L1.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala .....	31
L1.2 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala .....	34
L1.3 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala .....	36
L1.4 Opetusministeriön hallinnonala .....	38
L1.5 Puolustusministeriön hallinnonala .....	40
L1.6 Sisäasiainministeriön hallinnonala .....	42
L1.7 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala .....	44
L1.8 Työministeriön hallinnonala .....	46
L1.9 Ympäristöministeriön hallinnonala .....	48
<b>Liite 2. Esimerkki hallinnonalakohtaisten analyysimuistioiden sisällöstä .....</b>	<b>50</b>
<b>Liite 3. Hallinnonaloilta työhön osallistuneet .....</b>	<b>51</b>
<b><i>Kuvailulehdet .....</i></b>	<b>53</b>

# Keskeiset tulokset ja johtopäätökset

## *Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtia*

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukaan valtion viranomaisten toiminnassa on otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistettävä niiden toteuttamista. Tavoitteiden huomioon ottamis- ja edistämismääräys koskee kaikkia valtion viranomaisia: ministeriöitä ja niiden alaisia virastoja ja laitoksia - sekä keskushallintoa että alue- ja paikallishallintoa. Määräys koskee suoraan myös valtion liikelaitoksia - ainakin niiden viranomaistehtävien osalta.

Määräys kohdistuu kunkin hallinnonalan omien tehtävien suunnitteluun ja toteuttamiseen. Se koskee myös valtion viranomaisten ulospäin suuntautuvaa toimintaa, kuten esimerkiksi lupien käsittelyä tai valtion rahoitusta. Määräys merkitsee toisaalta sitä, että valtion viranomaiset aktiivisesti hakevat toiminnassaan ratkaisuja, joilla edistetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Toisaalta määräys merkitsee sellaisten ratkaisujen välttämistä, jotka vaikeuttavat tavoitteiden toteutumista.

Tavoitteet konkretisoidaan tapauskohtaisesti - ottaen huomioon olosuhteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden huomioon ottamiseen tuki- ja lupapäätöksenteossa vaikuttaa se, mitä erityislaeissa säädetään viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta. Kaavoitus puolestaan luo usein varsin tiukatkin reunaehdot valtion viranomaisten omille alueidenkäyttöratkaisuille.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan ajatella olevan seuraavallaisia rooleja suhteessa valtion viranomaisten toimintaan:

- Valtakunnallisessa alueidenkäyttötavoitteessa ilmaistu asia sisältyy viranomaisen omiin ydintavoitteisiin tai tukee niitä.
- Tavoitteessa ilmaistu asia ei varsinaisesti tue viranomaisen omia ydintavoitteita, mutta viranomainen joutuu ottamaan tavoitteen huomioon toimintansa puitteena.
- Tavoite ei koske viranomaisen toimintaa, koska toiminnalla ei ole vaikutusta ao. tavoitteen toteutumiseen.

Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa alueidenkäyttöön ja edelleen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen lähinnä kahdella tavalla:

- Oma alueidenkäyttö (esimerkiksi toimintojen sijoittaminen ja hallinnassa olevien alueiden käyttäminen)
- Muiden alueidenkäyttöön vaikuttaminen (esimerkiksi suunnitelmat ja ohjelmat, luvat ja tuet, lausunnot sekä vaikutus muiden toimijoiden ratkaisuihin omien alueidenkäyttöpäätösten kautta).

## *Keskeiset toimijat*

**Valtioneuvosto** vaikuttaa merkittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen erityisesti tehdessään poikkihallinnollisia ja politiikkalohkoittaisia linjauksia sekä merkittäviä yksittäisiä alueidenkäyttöpäätöksiä. **Ministeriöt** valmistelevat valtioneuvoston päätöksiä ja lainsäädäntöä sekä vastaavat hallinnonalansa toiminnan peruslinjauksista, toimintaperiaatteiden määrittämisestä sekä hallinnonalansa laitosten ohjauksesta. Näin ne ovat merkittäviä toimijoita valta-

kunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta. Useat ministeriöt myös tekevät itse merkittäviä konkreettiseen alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja.

Monet **keskushallinnon virastoista ja laitoksista** vaikuttavat merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen. Suoraan omien alueidenkäyttöpäätöstensä kautta keskeinen vaikutus on mm. Metsähallituksella (liikelaitos), Tiehallinnon keskushallinnolla, Ratahallintokeskuksella, Ilmailulaitoksella (liikelaitos) sekä monilla Pääesikunnan alaisilla virastoilla, laitoksilla ja joukko-osastoilla. Myös Senaatti-kiinteistöt (liikelaitos) on keskeinen toimija. Valtion asuntorahasto on merkittävä tukirahoituksen myöntäjä. Tiedon tuottaja- ja asiantuntijaroolinsa kautta tavoitteiden toteuttamiseen välillisesti vaikuttavia virastoja ja laitoksia on useita (esimerkiksi Museovirasto).

**Aluehallinnon viranomaiset** vastaavat pitkälti muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin suoraan vaikuttavista päätöksistä, erityisesti kansallisista ja EU-rahoitettavista tuista ja lupapäätöksenteosta. Lisäksi aluehallintoviranomaiset ovat keskeisiä maakunnallisia toimijoita: ne osallistuvat ja vaikuttavat maakunnan ja alueidenkäytön suunnitteluun. TE-keskukset vaikuttavat alueidenkäyttöön erityisesti myöntämiensä tukien kautta. Alueelliset ympäristökeskukset ja ympäristölupavirastot ovat niin ikään keskeisiä alueidenkäyttöön vaikuttavia toimijoita. Muita alueidenkäyttöön vaikuttavia toimijoita ovat Tiehallinnon tiepiirit ja lääninhallitukset. Myös valtion viranomaistehtäviä hoitavien alueellisten metsäkeskusten toiminnalla on vaikutusta alueidenkäyttöön. **Valtion paikallishallinnolla** ei ole olennaista roolia alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta.

**Hallinnonalat kokonaisuuksina.** Analysoidut yhdeksän hallinnonala on oheisessa taulukossa jaoteltu karkeasti neljään ryhmään sen mukaan kuinka merkittävää niiden oma alueidenkäyttö on ja kuinka merkittävästi ne vaikuttavat muiden alueidenkäyttöön.

		Oma alueidenkäyttö	
		Merkittävää	Ei kovin merkittävää
Vaikutus muiden alueidenkäyttöön	Merkittävää	LVM, MMM, YM	KTM, SM
	Ei kovin merkittävää	PLM	OPM, STM, TM

## Keskeiset toimintamuodot

**Hallinnonalojen yleisohjauksella** on tärkeä rooli silloin, kun se linjaa merkittävästi alueiden käyttöön vaikuttavaa toimintaa. Keskeisiä linjauksia ovat hallinnonalan yleisstrategiat ja toimintaohjelmat, toiminta- ja taloussuunnitelmat sekä talousarviot. Myös tulosoajauksella saattaa olla merkittävä vaikutus hallinnonalan toimijoiden alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan.

**Hallinnonalojen osa-aluekohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat** ovat alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisiä hallinnonalan linjauksia etenkin silloin, kun ne puiteistavat alueidenkäyttöön vaikuttavia konkreettisia toimenpiteitä. Myös osa valtioneuvoston päätöksistä ja valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle linjaa merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa.

**Hallinnonalojen oma alueidenkäyttö** vaikuttaa suoraan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen – useissa tapauksissa hyvinkin merkittävästi. Keskeisiä omaan alueidenkäyttöön vaikuttavia päätöksiä tehdään sekä suunnitelmien ja ohjelmien ja muiden linjausten että yksittäisten hankkeiden ja muiden toimenpiteiden päätösten yhteydessä.

**Tuet** ovat alueidenkäytön kannalta merkittäviä erityisesti silloin, kun ne vaikuttavat muiden toimijoiden konkreettisiin alueidenkäyttöratkaisuihin: esimerkiksi yritysten tai yritysten yksiköiden sijaintipäätöksiin, toimitilojen ja tuotantolaitosten rakentamiseen sekä alueiden tuotannolliseen hyödyntämiseen.

**Lupapäätöksenteko** saattaa vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen erityisesti silloin, kun lupa kohdistuu sellaisiin hankkeisiin, joihin liittyy konkreettista alueidenkäyttöä. Valtion viranomainen voi toimia luvan käsittelijänä, muutoksenhakijana tai lausunnonantajana.

**Muut toimintamuodot.** Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen myös esimerkiksi lausuntojen, yhteistyön, lainsäädännön valmistelun, hallinnollisten määräysten ja ohjeiden sekä tiedon tuotannon kautta. Erityisen keskeistä on viranomaisten osallistuminen ja vaikuttaminen alueidenkäytön suunnitteluun.

### *Tavoitteiden toteuttamisen edellytyksiä ja keinoja*

**Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen perusedellytys on se, että tavoitteet tunnetaan ja että tavoitteiden sisältö ymmärretään ja osataan tulkita oikein hallinnonaloilla** – etenkin siellä, missä toiminta saattaa vaikuttaa merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteiden monitahoisuus ja viranomaisia suoraan koskevien tavoitteiden yleisyys vaikeuttaa tavoitteiden ymmärtämistä. Tavoitteita koskevaa tietotusta ja ohjeistusta hallinnonaloille tulisikin tehostaa. Vastuu tästä lankeaa sekä kullekin hallinnonalalle itselleen että ympäristöministeriölle.

**On myös tärkeää, että hallinnonaloilla ymmärretään tavoitteiden erilaiset roolit suhteessa hallinnonalan toimintaan.** Hallinnonalat tuntuvat tunnistavan varsin hyvin omia ydintavoitteitaan tukevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Sen sijaan omaa toimintaa puitteistavien tavoitteiden tunnistamiseen ja huomioon ottamiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota.

**Hallinnonaloilla on erityisen tärkeää tunnistaa tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat keskeiset ja merkittävät suunnittelu- ja päätöksentekotilanteet.** Mitä lähempänä konkreettisia keskeisiä alueidenkäyttöpäätöksiä toimitaan, sitä tärkeämpää olisi ottaa myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon. Välillinenkin vaikutus voi olla merkittävää, jos se on hyvin laaja-alaista ja kohdistuu tavoitteiden kannalta merkittäviin päätöksiin. Mitä merkittävämmästä toiminnasta on kysymys, sitä yleisellä tasolla suunnittelujärjestelmässä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi ottaa huomioon.

**Toimintakäytäntöjen kehittäminen** on monessa tapauksessa hyvä tapa tukea valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Erityisen tärkeää on vaikutusten etukäteisarviointien kehittäminen huomioimaan monipuolisesti myös vaikutukset alueidenkäyttöön – sekä suunnitelmien ja ohjelmien että hankkeiden ja toimenpiteiden osalta. Muita tavoitteiden huomioon ottamisen kannalta tärkeitä toimintakäytäntöjä ovat suunnitteluohjeiden ja päätöksentekokriteerien soveltaminen sekä seuranta.

**Yhteistyön rooli** on keskeinen kehitettäessä tavoitteiden huomioon ottamista ja edistämistä. Yhteistyötä tarvitaan osapuolten motivoitumiseen sekä tavoitteita ja tavoitteiden edistämisen keinoja ja toteutumista koskevan tiedon välittämiseen. Erityinen yhteistyöverkosto saattaisi olla hyvä tapa rakentaa pitkäjänteisempää yhteistyötä. Ympäristöministeriöllä on erityisrooli tavoitteiden toteutumisen seuraajana ja edistäjänä.



# Johdanto

## Selvitystehtävä

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Valtioneuvosto päätti valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000 ja päätös tuli lainvoimaiseksi 26.11.2001<sup>1</sup>. Tavoitteiden ensisijaisena tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttökysymysten huomioon ottaminen sekä maakunnan suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa että valtion viranomaisten toiminnassa. Tämä raportti on osa selvityshanketta, jonka tavoitteena on tukea valtion viranomaisten toimintaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina.

Selvityshankkeessa on:

- analysoitu peruslähtökohtia, jotka liittyvät valtion viranomaisten toimintaan tavoitteiden toteuttajina,
- kartoitettu valtion viranomaisten alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavat toimijat ja toimintamuodot,
- analysoitu valtion viranomaisten toimintaa tavoitteiden toteuttajina sekä
- kartoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kehittämishaasteita ja -keinoja.

Työssä ei ole tarkasteltu valtion viranomaisten toimintaa kansainvälisen yhteistyön osalta eikä ympäristöministeriön hallinnonalan toimintaa alueidenkäytön suunnittelun ohjauksen osalta.

Selvitys liittyy yhteen valtionhallinnon suunnitelma- ja ohjelmatyön – strategiaprosessien hallinnan – keskeisistä kysymyksistä: kuinka tukea suunnitelmien ja ohjelmien toteuttamista. Muita ajankohtaisia strategiaprosessien hallinnan haasteita ovat mm. vaikutusten etukäteisarvioinnin sekä seurannan laadukas toteuttaminen. Molempia kehitetään myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydessä<sup>2</sup>.

## Toteutus

Selvityshankkeen keskeisen osan muodostavat **yhdeksän hallinnonalan analyysit**. Tarkastelun kohteena ovat olleet kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM), liikenne- ja viestintäministeriön (LVM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM), opetusministeriön (OPM), puolustusministeriön (PLM), sisäasiainministeriön (SM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM), työministeriön (TM) sekä ympäristöministeriön (YM) hallinnonalat. Kunkin hallinnonalan analyysien tulokset on koottu erillisiksi muistioiksi.

Hallinnonalakohtaiset muistiot on tarkoitettu ensisijaisesti hallinnonalojen oman kehittämistyön tueksi. Analyysit on laadittu yhtenäisellä systematiikalla huomioiden kuitenkin hallinnonalojen erityispiirteet. Kunkin hallinnonalan osalta on selvitetty keskeinen alueidenkäyttöön ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvä toiminta, tavoitteiden roolit ja huomioon ottaminen hallinnonalalla sekä esitetyt alustavia kehittämisenäkökohtia.

Analyysit perustuvat keskeisesti kirjalliseen aineistoon, esimerkiksi vuosikertomuksiin, kirjallisiin ja internetissä julkaistuihin esiteaineistoihin, talousarvioihin, toiminta- ja taloussuunnitelmiin, hallinnonalojen yleisstrategioihin, toiminta-ala-

<sup>1</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (annettu 30.11.2000). 2001. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja nro. 5. Ympäristöministeriö. Helsinki. 55 s.

<sup>2</sup> Esim.: Paldanius, J. & Tallskog, L. 2001. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikutusten arviointi. Suomen ympäristö 479. Ympäristöministeriö. Helsinki. 90 s.

kohtaisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin, hallinnonalojen toimintaan liittyviin lakeihin ja asetuksiin sekä toiminta- ja suunnitteluohjeisiin.

Kirjallista aineistoa on täydennetty yhteistyöllä hallinnonalojen kanssa. Näin on pyritty hyödyntämään hallinnonaloilla toimivien omaa asiantuntemusta sekä varmistamaan analyysin realistisuus ja mielekäs kytkeytyminen hallinnonalan omaan toimintaan. Kullakin hallinnonalalla on toiminut yhteyshenkilö, joka on välittänyt omaa asiantuntemustaan sekä hoitanut yhteyksiä hallinnonalansa muihin avainhenkilöihin. Hallinnonaloilla on järjestetty työpalavereja sekä oltu yhteydessä hallinnonalan avainhenkilöihin haastattelujen, puhelinkeskustelujen sekä analyysiluonnosten kirjallisten ja suullisten kommentointien avulla.

Työn alkuvaiheessa järjestettiin ympäristöministeriön asiantuntijoille työpaja, jossa kartoitettiin valtion viranomaisten alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa. Lisäksi on hyödynnetty valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja niitä käsittelevää kirjallista aineistoa.

Tähän **yhteenvetoraporttiin** on koottu työn keskeiset tulokset, jotka perustuvat valtaosaltaan hallinnonalakohtaisiin analyysihin:

- Luvussa 2 esitellään lähtökohtia valtion viranomaisten toiminnalle valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina.
- Lukuun 3 on koottu hallinnonalakohtaisten analyysien pohjalta yhteenveto valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavista keskeisistä toimijoista ja toimintamuodoista.
- Luvussa 4 esitellään tavoitteiden toteuttamisen keskeisiä edellytyksiä ja keinoja – alkaen tavoitteiden tuntemisesta ja ymmärtämisestä ja päätyen yhteistyön mahdollisuuksiin tavoitteiden toteutumisen edistämiseksi.
- Liitteeseen 1 on koottu hallinnonalakohtaisten analyysien yhteenvedot.

Lisäksi liitteessä 2 on kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan analyysimuistion sisällysluettelo havainnollistamassa hallinnonalojen analyysien sisältöä. Luettelo työhön osallistuneista on liitteenä 3.

# Tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtia.....

# 2

Valtion viranomaisten tehtävät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:ään:

*“Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.*

*Maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista.”*

Maankäyttö- ja rakennuslain velvoite merkitsee toisaalta sitä, että valtion viranomaiset aktiivisesti hakevat toiminnassaan ratkaisuja, joilla edistetään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Toisaalta velvoite merkitsee sellaisten ratkaisujen välttämistä, jotka vaikeuttavat tavoitteiden toteutumista.<sup>3</sup>

## **Mitkä tavoitteet koskevat valtion viranomaisia?**

Valtioneuvoston päätöksessä tavoitteet on jaettu kuuteen asiakokonaisuuteen: 1) toimiva aluerakenne, 2) eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, 3) kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat, 4) toimivat yhteysverkostot ja energiahuolto, 5) Helsingin seudun erityiskysymykset sekä 6) luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Em. asiakokonaisuuksissa tavoitteet on jaettu yleis- ja erityistavoitteisiin. Yleistavoitteet ovat luonteeltaan alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia periaatteellisia linjauksia. Erityistavoitteet taas ovat yleistavoitteita tarkentavia ja konkreettisempia, alueidenkäyttöä ja sen suunnittelua koskevia velvoitteita.<sup>4</sup> Usein ne ovat kaavoitukselle tai maakunnan suunnittelulle kohdistettuja suoria toimeksiantoja tai reunaehtoja.

Lähtökohtaisesti kaikki tavoitteet koskevat valtion viranomaisten toimintaa. Varsin monet tavoitteista on rajattu koskemaan maakunnan suunnittelua tai alueidenkäytön suunnittelua - joko yleisesti tai kaavamuoto nimeltä mainiten. Näitä tavoitteita valtion viranomaiset voivat edistää välillisesti, esimerkiksi toimiessaan lausunnonantajana. Kaikki muut tavoitteet koskevat yleisemmin alueidenkäyttöä ja siten suoraan valtion viranomaisten toimintaa. Tällöin tavoitteissa on usein mainittu sana alueidenkäyttö: *“alueidenkäytöllä tuetaan...”* tai *“alueidenkäytössä on ehkäistävä...”*.

## **Tavoitteiden roolit suhteessa valtion viranomaisten toimintaan**

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen valtionhallinnon erilaiset, myös eri sektoreiden keskeisimmät, alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet ja tarpeet yhteiseksi valtakunnalliseksi näkemykseksi.

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla voidaan ajatella olevan seuraavallaisia rooleja suhteessa valtion viranomaisten toimintaan:

<sup>3</sup> Hallberg, P., Haapanala, A., Koljonen, R. & Ranta, H. 2000. Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki. s. 112; Kuusiniemi, K., Ekroos, A., Kumpula, A. & Vihervuori, P. 2001. Ympäristöoikeus. Juva. s. 360.  
<sup>4</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. 2003. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja, nro. 9. Ympäristöministeriö. Helsinki. s. 5.

- 1) **Valtakunnallisessa alueidenkäyttötavoitteessa ilmaistu asia sisältyy viranomaisen omiin ydintavoitteisiin tai ainakin tukee niitä.** Tällöin tavoitteen toteutumisen edistäminen on luonnollisesti viranomaisen intressissä. Viranomaisen voi pyrkiä toteuttamaan tavoitetta omassa toiminnassaan, mutta voi myös aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan muihin toimijoihin. Esimerkiksi tavoite *“Alueidenkäytössä turvataan energiahuollon valtakunnalliset tarpeet...”* tukee kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan ydintavoitteita ja on selvää, että hallinnonala pyrkii aktiivisesti ajamaan ao. tavoitetta. Muut hallinnonalat puolestaan joutuvat ottamaan tavoitteen huomioon toimintansa puitteena.
- 2) **Valtakunnallisessa alueidenkäyttötavoitteessa ilmaistu asia ei varsinaisesti tue viranomaisen omia ydintavoitteita, mutta viranomainen joutuu ottamaan tavoitteen huomioon toimintansa puitteena.** Tässä suhteessa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita on kahdenlaisia. Useimmissa tavoitteissa ei millään tavalla rajata toimintaa, jota tavoite koskee: esimerkiksi *“alueidenkäytössä on otettava huomioon pohja- ja pintavesien suojelutarve ja käyttötarpeet”*. Sen sijaan muutamissa tavoitteissa määritellään suoraan toiminta, jota tavoite koskee: esimerkiksi *“...yhteys- ja energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä... on otettava huomioon ympäröivä maankäyttö ja lähiympäristö...”*.
- 3) **Tavoite ei koske viranomaisen toimintaa, koska toiminnalla ei ole vaikutusta ao. tavoitteen toteutumiseen.** Tällaisessa tilanteessa viranomaisen ei luonnollisesti ole mielekästä eikä mahdollistakaan pyrkiä ottamaan tavoitetta huomioon. Esimerkiksi opetusministeriön hallinnonalan toimijat eivät juurikaan voi huolehtia lähiliikenteen toimintaedellytysten säilymisestä nopean liikenteen junaratayhteyksiä toteuttaessa.

### ***Millaista valtion viranomaisten toimintaa tavoitteet koskevat?***

Tavoitteiden huomioon ottamis- ja edistämismuoto koskee kaikkia valtion viranomaisia: ministeriöitä ja niiden alaisia virastoja ja laitoksia – sekä keskushallintoa että alue- ja paikallishallintoa. Huomioon ottamis- ja edistämismuoto koskee suoraan myös valtion liikelaitoksia<sup>5</sup> – ainakin niiden viranomaistehtävien osalta<sup>6</sup>. Liikelaitosten muuhun toimintaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat välittyä valtioneuvoston ja ministeriöiden ohjauksen kautta. Tavoitteet koskevat suoraan myös alueellisia metsäkeskuksia ainakin niiden valtion viranomaistehtävien osalta. Valtionyhtiöitä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät suoraan koske. Tosin valtionyhtiöiden ohjauksessa on periaatteessa mahdollista ottaa huomioon tavoitteita.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet rajautuvat asioihin, jotka koskevat alueidenkäyttöä ja alueidenkäytön suunnittelua – erityisesti sellaisiin asioihin, joihin maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettulla ohjausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa. Tavoitteiden toteuttamisen kannalta merkityksellistä on näin vain sellainen valtion viranomaisten toiminta, joka vaikuttaa alueidenkäyttöön tai alueidenkäytön suunnitteluun. Esimerkiksi tavoitteen *“Alueidenkäytössä kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen...”* huomioon ottaminen ja edistäminen edellyttää sitä, että valtion viranomainen voi vaikuttaa terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemisen kannalta merkitykselliseen alueidenkäyttöön. Terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäiseminen muun kuin alueidenkäytön kautta ei siis ole ao. tavoitteen toteuttamista.

Alueidenkäytön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävää valtion viranomaisten toimintaa voi olla (ks. luku 3.2)<sup>7</sup>:

- hallinnonalojen yleisohjaus
- osa-alaohjaukset ja ohjelmat
- oma alueidenkäyttö
- tukirahoitus

<sup>5</sup> Hallberg ym. ..., s. 112 (julkaisutiedot alaviitteessä 3).

<sup>6</sup> Jatkossa tulee tarkennettavaksi, mitä valtion liikelaitosten toimintoja tavoitteiden huomioon ottamisvelvoite suoraan koskee (vrt. esimerkiksi hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, HE 72/2003).

<sup>7</sup> Ks. myös: Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen..., s. 3. (julkaisutiedot alaviitteessä 4).

- luvat
- lausunnonanto ja yhteistyö
- muut toimintamuodot, esimerkiksi lainsäädännön valmistelu, määräykset ja ohjeet, kehittämishankkeet ja kehittämisohjelmat sekä tiedon tuotanto.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n mukainen tavoitteiden huomioon ottamis- ja edistämisvelvoite koskee kaikkea tavoitteiden toteutumisen vaikuttavaa toimintaa. Toiminta voi koskea omaa alueidenkäyttöä tai kohdistua muiden alueidenkäyttöraatkaisuihin<sup>8</sup>:

#### *Oma alueidenkäyttö*

- Erityisesti viranomaisen hallinnassa olevien maa-alueiden käyttö ja toimintojen sijoittaminen.
- Esimerkiksi yksittäiset toimenpidepäätökset, omia alueidenkäyttöraatkaisuja linjaavat suunnitelmat ja ohjelmat sekä suunnitteluohjeet.

#### *Muiden toimijoiden alueidenkäyttöraatkaisuihin vaikuttaminen*

- Voi kohdistua muihin valtion viranomaisiin tai muihin toimijoihin (kuntiin ja kuntayhtymiin sekä yrityksiin ja muihin yksityisiin toimijoihin).
- Varsin suoraan muiden alueidenkäyttöön vaikuttavat esimerkiksi lupien ja tukien myöntäminen sekä ohjeiden ja määräysten antaminen. Suunnitelmat ja ohjelmat, lausunnonanto ja muu yhteistyö sekä tiedon tuottaminen vaikuttavat yleensä välillisemmin.

Valtion viranomaisen toiminnan vaikutus on sitä merkittävämpää, mitä merkittävämmästä alueidenkäytöstä on tavoitteiden kannalta kysymys ja mitä välittömämpää vaikutus on. Välillinenkin vaikutus voi olla merkittävää, jos se kohdistuu moniin merkittäviin konkreettisiin alueidenkäyttöpäätöksiin.

Valtion viranomaisten toiminnan suhde kaavoitukseen on kaksijakoinen. Toisaalta kaavoitus puitteistaa viranomaisten omaan ja muiden alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja. Maankäyttö- ja rakennuslain 32 § erityisesti velvoittaa viranomaiset ottamaan maakuntakaavat huomioon ja pyrkimään edistämään niiden toteutumista. Toisaalta viranomaiset vaikuttavat alueidenkäytön suunnitteluun, esimerkiksi ”tuottamalla” kaavoituksessa huomioon otettavia hankkeita, vaikuttamalla muiden kaavoituksessa huomioon otettavien hankkeiden ”tuotantoon” ja toimimalla lausunnonantajana kaavoituksen yhteydessä. Vaikuttaessaan alueidenkäytön suunnitteluun valtion viranomaiset osaltaan vaikuttavat myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisedellytyksiin alueidenkäytön suunnittelussa.

## **Toiminnan puitetekijät**

Valtion viranomaiset joutuvat toiminnassaan ottamaan huomioon hyvin monenlaisia tavoitteita ja toiminnan puitetekijöitä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ja edistämisessä onkin aina kysymys tavoitteiden konkretisoinnista ja soveltamisesta sovitamalla ne yhteen muiden tavoitteiden ja puitetekijöiden kanssa.

Viranomaisilla on erilaisissa tilanteissa erilaiset mahdollisuudet ottaa tavoitteet huomioon. Esimerkiksi lupapäätöksenteolle on olemassa asianomaisissa erityislaeissa usein hyvin tiukasti rajatut kriteerit, joiden puitteissa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita saattaa olla vaikea ottaa huomioon. Toisaalta esimerkiksi suunnitelmia ja ohjelmia laadittaessa on usein varsin paljon liikkumavaraa – myös alueidenkäyttönäkökulman huomioon ottamiseen.

Viranomaisten toimintaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhteen puitteistavat erityisesti:

- **Lainsäädäntö.** Mahdollisuudet ottaa tavoitteet huomioon ja edistää niiden toteutumista on kussakin tilanteessa sidoksissa siihen, millä tavalla viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on asianomaisissa erityislaeissa säädetty. Mahdollisuus tavoitteiden huomioon ottamiseen ja niiden edistämiseen on sitä suurempi, mitä laajemman har-

<sup>8</sup> Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen... s. 3. (julkaisutiedot alaviitteessä 4).

kintavallan asianomainen erityislaki viranomaisille antaa.<sup>9</sup> Esimerkiksi lupapäätöksenteossa harkintavalta on usein varsin rajoitettu.

- **Kaavoitus** luo usein varsin tiukatkin reunaehdot valtion viranomaisten alueidenkäyttöön vaikuttavalle toiminnalle.
- **Ylemmän asteen suunnitelmat ja ohjelmat** linjaavat alemman tason suunnittelua ja päätöksentekoa. Osa linjaa konkreettisia alueidenkäyttöpäätöksiä hyvinkin tiukasti – osa määrittelee vain toiminnan yleisiä periaatteita.
- **Talousarvion** yksityiskohtaisuus vaihtelee eri hallinnonaloilla. Joissakin tapauksissa se asettaa varsin yksityiskohtaisiakin puitteita alueidenkäyttöön vaikuttavalle toiminnalle.
- Etenkin vakiintuneet **toimintakäytännöt** saattavat puitteistaa vahvasti alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa (esimerkiksi hallinnonalalla asetettujen päätöksenteon kriteereiden ja suunnitteluperiaatteiden soveltaminen).

Puitetekijät voivat myös tukea tavoitteiden huomioon ottamista. Esimerkiksi Tiehallinnon toiminta- ja taloussuunnitelmassa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistut asiat ovat varsin vahvasti esillä: näin suunnitelma tavallaan puitteistaa positiivisessa mielessä tiehallinnon konkreettisempaa alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa. Tilanteissa, joissa toiminnalla on merkittävä vaikutus alueidenkäyttöön, saattaakin olla perusteltua pyrkiä sisällyttämään jo toiminnan puitteisiin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmaa. Tämä saattaa edellyttää tavoitteiden huomioon ottamista esimerkiksi jo ylemmän asteisissa suunnitelmissa ja ohjelmissa.

<sup>9</sup> Hallberg ym. . . . , s. 112 (julkaisutiedot alaviitteessä 3).

# Tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeiset toimijat ja toimintamuodot

# 3

## 3.1 Toimijat

### *Hallinnonalat kokonaisuuksina*<sup>10</sup>

**Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan** merkittävimmät vaikutukset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen liittyvät hallinnonalan omaan alueidenkäyttöön. Hallinnonalalla suunnitellaan ja toteutetaan liikennejärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä alueidenkäyttöratkaisuja. Merkittävinä alueidenkäyttöä on uusien liikenneväylien (tiet, radat, lentokentät ja kiitotiet sekä vesiväylät) rakentaminen. Hallinnonalan alueidenkäyttö puolestaan vaikuttaa merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin.

**Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala** tekee merkittäviä omia alueidenkäyttöratkaisuja vastatessaan valtion metsäomaisuuden hallinnasta ja käytöstä. Hallinnonala vaikuttaa merkittävästi muiden alueidenkäyttöratkaisuihin metsien käytön ohjauksella, maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevalla strategisella suunnittelulla sekä maatalouden ja maaseudun tukijärjestelmällä. Erityisesti maatalouden rakentamisen, muun maaseudun kehittämiseen liittyvän rakentamisen sekä kylien kehittämisen rahoittamisella on merkittävää vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Myös vesivarojen käyttöön ja hoitoon sekä kala- ja porotalouteen liittyen hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin.

**Puolustusministeriön hallinnonala** vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen merkittävimmin oman alueidenkäyttönsä kautta. Erilaisia alueidenkäyttömuotoja ovat esimerkiksi ampuma- ja harjoitusalueet, varikot ja muut varuskunnat sekä erilaiset suoja-alueet. Puolustushallinnon käytössä on noin 1 % Suomen kokonaispinta-alasta.

**Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala** vaikuttaa merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin etenkin yritysten ja elinkeinojen tukirahoituksen sekä energiatukirahoituksen myöntäjänä. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin mm. ydinenergialain, sähkömarkkinalain ja kaivoslain mukaisena lupaviranomaisena sekä energia-alan strategisten suunnitelmien valmistelijana.

**Sisäasiainministeriön hallinnonalan** merkittävimmät vaikutukset alueidenkäyttöön syntyvät alueellisen kehittämisen yhteydessä: hallinnonala esimerkiksi vastaa pitkälti alan strategisesta suunnittelusta. Alueiden kehittäminen vaikuttaa varsinkin aluerakenteen muotoutumiseen. Myös kuntajakoa koskevat päätökset sekä poliisitoimen ja rajavaltion rakennusten, rakenteiden ja alueiden käyttö- ja rakentamispäätökset vaikuttavat alueidenkäyttöön.

**Ympäristöministeriön hallinnonala** vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöön erityisen merkittävästi alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamisen yleisen kehittämisen ja ohjauksen, luonnonsuojeluohjelmien valmistelun ja toimeenpanon, ympäristölupavirastojen toiminnan, ympäristökeskusten ympäristölupapäätöksenteon sekä Valtion asuntorahaston avustusten ja lainojen myöntämisen kautta. Merkittävää hallinnonalan omaa alueidenkäyttöä on erityisesti luonnonsuojelualueiden perustaminen ja hallinta. Myös ympäristönsuojeluun liittyvällä strategisella suunnittelulla ja hallinnonalan toteuttamalla ja rahoittamalla ympäristönsuojelu-

<sup>10</sup> Hallinnonalakohtaisten analyysien yhteenvedot on koottu liitteeseen 1.

töillä ja -hankkeilla on alueidenkäytöllistä vaikutusta.

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen suhteen muista poikkeava kaksoisrooli. Toisaalta hallinnonalan on muiden hallinnonalojen lailla otettava tavoitteet huomioon ja edistettävä niitä omassa toiminnassaan. Toisaalta hallinnonalan "virkavastuulla" on erityisesti alueidenkäytön ja sen suunnittelun ohjaus ja yleinen kehittäminen. Ympäristöministeriö myös edistää, ohjaa ja seuraa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen toimeenpanoa viranomaisten toiminnassa ja alueidenkäytön suunnittelussa.

**Opetusministeriön** hallinnonala tekee jonkin verran omia alueidenkäyttöratkaisuja – lähinnä koskien hallinnonalansa valtion laitosten rakentamista. Lisäksi hallinnonala vaikuttaa jonkin verran muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin myöntäessään valtionosuuksia ja -avustuksia oppilaitos-, kulttuurilaitos- ja liikuntapaikkarakentamiseen sekä rahoittaessaan koulutus-, tutkimus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalveluja. Museovirastolla on erityisesti tiedon tuottaja- ja asiantuntijaroolinsa kautta merkittävä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana.

**Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonala** vaikuttaa jonkin verran muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin myöntäessään kunnille sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia, erityisesti ns. perustamishankkeiden valtionosuuksia. Hallinnonalan harjoittamalla elinympäristön terveellisyyden ja laadun edistämislä on myös välillistä vaikutusta alueidenkäyttöön.

**Työministeriön hallinnonalalla** ei juurikaan tehdä omia alueidenkäyttöratkaisuja. Hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin lähinnä myöntämällä erilaisia työllisyyspoliittisia tukia ja muuta rahoitusta. Vaikutus voi olla yksittäistapauksissa merkittävää.

**Analysoidut hallinnonalat on oheisessa kuvassa jaoteltu karkeasti neljään ryhmään** sen mukaan kuinka merkittävää niiden oma alueidenkäyttö on ja kuinka merkittävästi ne vaikuttavat muiden alueidenkäyttöön.

		Oma alueidenkäyttö	
		Merkittävää	Ei kovin merkittävää
Vaikutus muiden alueidenkäyttöön	Merkittävää	LVM, MMM, YM	KTM, SM
	Ei kovin merkittävää	PLM	OPM, STM, TM

## Keskushallinto

### Valtioneuvosto ja ministeriöt

Valtioneuvosto vaikuttaa merkittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen erityisesti tehdessään poikkihallinnollisia ja politiikkalohkoittaisia linjauksia ja tehdessään merkittäviä yksittäisiä alueidenkäyttöpäätöksiä. Valtioneuvoston rooli alueidenkäyttöön vaikuttavana toimijana on vahvistumassa valtion keskushallinnon uudistuksen ja erityisesti ohjelmajohtamisen kehittämisen myötä<sup>11</sup>.

Ministeriöt valmistelevat valtioneuvoston päätöksiä ja lainsäädäntöä sekä vastaavat hallinnonalansa toiminnan peruslinjauksista, toimintaperiaatteiden määrittämisestä sekä alaislaitosten ohjauksesta. Näin ne ovat merkittäviä toimijoita valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta. Ministeriöiden roolia hallinnonalojensa strategisessa johtamisessa pyritään vahvistamaan – mm. kehittämällä alaislaitosten tulosoajasta. Ministeriöt myös tekevät itse merkittäviä konkreettiseen alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja. Rinnan ministeriöiden stra-

<sup>11</sup> Valtion keskushallinnon uudistaminen, ministerityöryhmän loppuraportti. 28.6.2002. 44 s.; Työllä, yrittämisellä ja yhteisvastuulla uuteen nousuun. Hallitusohjelma 2003, neuvottelutulos 14.4.2003. ss. 53-59.



tegisen johtamisroolin vahvistamisen kanssa pyritään eriyttämään operatiivista toimintaa pois ministeriöiltä liikelaitoksille ja muille alaislaitoksille (ja osin myös valtionyhtiöille). Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden suhteen tämä saattaa merkitä sitä, että alaislaitosten rooli suoraan konkreettisiin alueidenkäyttöpäätöksiin vaikuttavina toimijoina tulee vahvistumaan. Hallinnonalat tosin poikkeavat tässä suhteessa jonkin verran toisistaan. Toisilla hallinnonaloilla lähes kaikki operatiivinen toiminta tapahtuu alaislaitoksissa, toisilla ministeriöt osallistuvat itse operatiiviseen toimintaan laajemmin.

Valtionyhtiöt ja osakkuusyhtiöt eivät ole valtion viranomaisia. Sen sijaan Valtioneuvosto ja ministeriöt vaikuttavat omistajapolitiikkansa kautta yhtiöiden toimintaan – ja niiden alueidenkäyttöpäätöksiin. Valtion roolia leimaa nykyisin vahvasti sijoittajaintressi ja perinteinen poliittinen ohjaus on varsin vähäistä – ainakin periaatteessa. Näin valtion halukkuus ja mahdollisuudet vaikuttaa valtionyhtiöiden toimintaan lienevät varsin vähäiset. Tosin valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan valtionyhtiöiden tulee olla esimerkillisiä yrityksiä - erityisesti ympäristöasioiden suhteen<sup>12</sup>. Omien alueidenkäyttöratkaisujensa kautta merkittäviä valtionyhtiöitä ja valtion osakkuusyhtiöitä ovat mm. Fingrid Oyj, Kemijoki Oy, Vapo Oy sekä Fortum Oyj.

### **Keskushallinnon virastot ja laitokset**

Suoraan omien alueidenkäyttöpäätöstensä kautta merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat mm. Metsähallitus (liikelaitos), Tiehallinnon keskushallinto, Ratahallintokeskus, Ilmailulaitos (liikelaitos) sekä monet Pääesikunnan alaiset virastot, laitokset ja joukko-osastot (esimerkiksi Puolustusvoimien materiaalilaitos). Liikelaitoksena valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva Senaatti-kiinteistöt on myös keskeinen toimija, koska se vastaa valtion toimitilarakentamisesta sekä hallinnoi merkittävää osaa valtion rakennetuista kiinteistöistä.

Lupaviranomaisen ominaisuudessa alueidenkäyttöön vaikuttavat mm. ympäristölupavirastot ja sähkömarkkinakeskus. Laaja mutta välillisempi rooli on maanmittaustoimituksista vastaavalla Maanmittauslaitoksella. Tukirahoituksen myöntämisen kautta merkittäviä toimijoita ovat Teknologian kehittämiskeskus ja etenkin Valtion asuntorahasto.

Tiedon tuottaja- ja asiantuntijaroolinsa kautta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen vaikuttavia virastoja ja laitoksia ovat esimerkiksi Suomen ympäristökeskus, Museovirasto, Geologian tutkimuskeskus, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, Kansanterveyslaitos sekä Säteilyturvakeskus.

## **Alue- ja paikallishallinto**

### **Aluehallinto**

Valtion aluehallinnon viranomaisilla on alueillaan tärkeä rooli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Viranomaiset vastaavat pitkälti muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin suoraan vaikuttavista päätöksistä, erityisesti lupapäätöksenteosta sekä kansallisia ja EU-rahoitteisia tukia koskevasta päätöksenteosta. Lisäksi aluehallintoviranomaiset ovat keskeisiä maakunnallisia toimijoita osallistuessaan ja vaikuttaessaan maakunnan ja alueidenkäytön suunnitteluun. Aluehallintoviranomaisten rooli alueidenkäyttöön vaikuttavina toimijoina tulee kasvamaan, mikäli niille siirretään nykyistä enemmän operatiivista toimintavastuuta.

*TE-keskukset* vaikuttavat alueidenkäyttöön erityisesti myöntämiensä tukien kautta. Niiden maaseutu-, yritys- ja työvoimaosastot rahoittavat merkittävässä määrin suoraan alueidenkäyttöön vaikuttavia rakennus- ja investointihankkeita.

<sup>12</sup> Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös (16.9.1999).

Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaa keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta sekä elinkeino-osastojen tulosohtauksesta. Maa- ja metsätalousministeriö vastaa maaseutuosastojen ja työministeriön työvoimaosastojen tulosohtauksesta.

*Alueelliset ympäristökeskukset* ovat keskeisiä alueidenkäyttöön vaikuttavia toimijoita. Ne edistävät ja ohjaavat kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakentamistoiminnan järjestämistä sekä vastaavat niille säädetyistä ympäristönsuojelua, vesivarojen käyttöä ja hoitoa sekä luonnonsuojelua ja kulttuuriympäristön hoitoa koskevista tehtävistä toimialueillaan. Keskukset mm. myöntävät tukirahoitusta, toimivat lupaviranomaisina, toteuttavat luonnonsuojeluohjelmia, suunnittelevat ja toteuttavat ympäristönsuojelutoimia ja -hankkeita sekä toimivat yhteysviranomaisina ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä. Keskukset ovat ympäristöministeriön ohjauksessa lukuun ottamatta vesivara-asioita. Niiden osalta keskukset ovat maa- ja metsätalousministeriön ohjauksessa.

*Lääninhallitukset* vaikuttavat jonkin verran alueidenkäyttöön. Lääninhallitukset ovat seitsemän ministeriön yhteisiä alueviranomaisia seuraavilla aloilla: sosiaali- ja terveystyö, opetus ja kulttuuri, poliisi, pelastus, liikenne, kilpailu- ja kuluttaja-asiat ja oikeushallinto.

*Muita alueidenkäytön kannalta merkittäviä aluehallinnon viranomaisia* ovat Tiehallinnon *tiepiirit*. Ne vastaavat teiden ja tieliikenteen palvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä toimi-alueillaan. Ne laativat suunnitelmia ja ohjelmia sekä tekevät konkreettisia alueidenkäyttöön vaikuttavia päätöksiä. *Alueellisilla metsäkeskuksilla* on valtion viranomaistehtäviä. Keskukset vaikuttavat etenkin alueellisen metsäsuunnittelun ja metsätalouden tukitoiminnan kautta alueidenkäyttöön. *Ympäristölupavirastojen* ympäristölupia ja vesitalous- ja korvausasioita koskeva päätöksenteko koskee merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavia hankkeita.

### **Paikallishallinto**

Valtion paikallishallintoa ovat mm. työministeriön alaiset työvoimatoimistot ja sisäasiainministeriön alaiset kihlakunnanvirastot. Valtion paikallishallinnon viranomaisilla ei ole juurikaan roolia valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta, koska ne eivät tee merkittävässä määrin omaan tai muiden alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja.

## **3.2 Toimintamuodot**

Tässä luvussa on käsitelty valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisiä hallinnonalojen toimintamuotoja. Hallinnonalojen yleisohjauksen ja osaluokohtaisen suunnitelma- ja ohjelmatyön ohella on käsitelty hallinnonalojen konkreettista omaa alueidenkäyttöä, tukirahoitusta, lupien myöntämistä, lausunnonantoa ja muuta yhteistyötä sekä muita toimintamuotoja. Tarkastelu perustuu hallinnonalakohtaisiin analyysihin.

### **Hallinnonalojen yleisohjaus**

Tässä yhteydessä yleisohjauksella tarkoitetaan hallinnonalan ja sen alaislaitosten toimintaa kokonaisuutena linjaava toimintaa. Yleisohjauksen keskeisiä välineitä ovat erilaiset suunnitelmat ja ohjelmat, talousarvio, tulosohtaus sekä virastojen ja laitosten sisäinen yleisohjaus. Ministeriöillä on keskeinen rooli yleisohjauksessa.

Yleisohjaus linjaa ja luo puitteet myös hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttavalle toiminnalle. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta erityisen merkittävää on sellainen ohjaus, joka linjaa voimakkaasti joko hallinnonalan omaa alueidenkäyttöä tai hallinnonalan merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa. Mitä voimakkaammin yleisohjaus sitoo konk-

reettisiä alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja, sitä merkittävämpää se todennäköisesti on myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta.

**Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS)** tehdään vuosittain nelivuotiskaudeksi kaikilla hallinnonaloilla. Niiden - ja myös talousarvioehdotusten laadinta on seikkaperäisesti ohjeistettu. Koska TTS:t sisältävät aina määrärahakehityksen päälinjat sekä hallinnonalan toiminnan peruslinjaukset ja painopisteet, ne ovat yleensä varsin keskeisiä hallinnonalan toiminnan linjauksia. Tosin niiden luonne ja rooli on erilainen eri hallinnonaloilla: toisilla TTS on ilmeisen keskeinen linjaus, toisilla TTS:ssä lähinnä vain toistetaan jo muussa yhteydessä tehdyt linjaukset. TTS:t luonnollisesti linjaavat myös valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttavaa toimintaa.

Joillakin hallinnonaloilla on laadittu hallinnonalan **yleisstrategia**, joka sisältää pitkälti saman tyyppisiä linjauksia, kuin TTS. Tällainen on tehty tai ollaan tekemässä esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön, puolustusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonaloilla. Yleisstrategioiden ja TTS:ien suhde vaihtelee. Joissakin tilanteissa yleisstrategian avulla linjataan jokin yksittäinen, hallinnonalan toiminnan suhteen läpäisevä, teema. Tällaisia ovat esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön Luonnonvarastrategia (2002) ja opetusministeriön Aluekehittämisstrategia vuosina 2003-2013 (2002). Lisäksi joillakin hallinnonaloilla on tehty konkreettisempia **toimintaohjelmia**. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta yleisstrategian ja myös toimintaohjelmien rooli lienee varsin samanlainen kuin TTS:n.

Hallinnonalalla, jossa TTS ja mahdollinen yleisstrategia linjaavat vain hyvin yleisesti alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa, muilla linjauksilla, esimerkiksi toiminta-alkohtaisilla suunnitelmilla ja ohjelmilla saattaa olla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisempi rooli.

Ministeriöt vastaavat vuosittain hallinnonalansa talousarvioehdotuksen valmistelusta sekä **talousarvion** toteuttamisesta ja soveltamisesta. Talousarvion päätösosassa esitetään määrärahojen pääpiirteiset käyttötarkoitukset. Selvitysosaan on kirjattu hallinnonalan keskeisiä tavoitteita ja toimenpiteitä – yleensä TTS:n linjauksia mukaillen ja täydentäen. Talousarvio on keskeinen ja erittäin sitova hallinnonalan toiminnan linjaus. Toisilla hallinnonaloilla (esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla) talousarvio puiteistaa suhteellisen merkittävästikin alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa. Toisilla hallinnonaloilla talousarvio on alueidenkäyttöön vaikuttavan toiminnan osalta liian yleispiirteinen linjatakseen kovin vahvasti alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa.

**Tulosohjaus** on keskeinen osa kaikkien hallinnonalojen ohjausta. Tulosohjauksen ytimen muodostavat yleensä talousarvio, ministeriön sisäiset vuosittaiset tuloskeskustelut sekä ministeriön ja hallinnonalan laitosten välillä käytävät vuosittaiset tulosneuvottelut. Ministeriön tulosityksiköille asetetaan tulostavoitteet ja ministeriön ja tulosohjattavan laitoksen välille laaditaan tulossopimus tai laitokselle asetetaan tulostavoitteet. Tulosohjauksella saattaa olla hyvinkin merkittävä vaikutus hallinnonalan toimijoiden alueidenkäyttöön vaikuttavaan toimintaan. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen tulosohjauksessa saattaa olla mielekästä tilanteissa, joissa tulosohjattava yksikkö vaikuttaa erittäin merkittävästi alueidenkäyttöön. Tavoitteiden huomioon ottamisen edellytykset riippuvat osaksi siitä, missä määrin tulosohjauksessa ollaan valmiita ottamaan huomioon myös muita, kuin hallinnonalan ydintavoitteita.

**Virastojen ja laitosten sisäinen yleisohjaus** on pääpiirteissään samankaltaista kuin koko hallinnonalan yleisohjaus. Virastoilla ja laitoksilla on TTS:t ja vuosittaiset talousarviot sekä usein myös koko toimintaa tai toiminnan osa-alueita koskevia strategioita. Tällaisia ovat esimerkiksi TE -keskusten elinkeino-, työllisyys-, koulutus- ja maaseutupoliittiset toimintastrategiat. Virastoilla ja laitoksilla on myös omien tulosityksiköidensä ja alaislaitosten tulosohjausta. Valtakunnallisten alueidenkäyt-

tötavoitteiden huomioon ottaminen saattaa olla mielekästä erityisesti merkittävästi ja konkreettisesti alueidenkäyttöön vaikuttavien virastojen ja laitosten yleisohjauksessa.

## ***Osa-aluekohtaiset suunnitelmat ja ohjelmat***

**Hallinnonaloilla tehdään runsaasti erilaisia osa-aluekohtaisia suunnitelmia ja ohjelmia.** Ne ovat valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisiä hallinnonalan linjauksia etenkin silloin, kun ne puitteistavat alueidenkäyttöön vaikuttavia konkreettisia toimenpiteitä. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala: Tiehallinnon Tienpidon linjaukset 2015 (2000), Tiehallinnon ympäristöpolitiikka ja -ohjelma 2001-2005 (2001), tiepiirien tienpidon pitkän tähtäyksen suunnitelmat sekä Rataverkko 2020 (2001).
- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala: Rakentaminen maaseudulla (2000) sekä Vesivarastrategia (1999).
- Opetusministeriön hallinnonala: Liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelma.
- Puolustusministeriön hallinnonala: Varuskuntien rakenteellinen kehittämissuunnitelma.

Myös **Valtioneuvoston selonteot ja päätökset** ohjaavat merkittävästi hallinnonalojen toimintaa. Ministeriöillä on selontekojen ja päätösten valmistelijoina useimmiten keskeinen asema. Selontekojen ja päätösten rooli suhteessa hallinnonalojen toimintaan vaihtelee. Joillakin hallinnonaloilla valtioneuvoston päätösten tai selontekojen rooli on erityisen keskeinen, sillä ne tavallaan korvaavat hallinnonalan omat toiminnan linjaukset. Osa valtioneuvoston päätöksistä ja selonteoista linjaa merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa – etenkin silloin, kun ne ovat suhteellisen yksityiskohtaisia luonteeltaan. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisiä ovat esimerkiksi:

- Valtioneuvoston aluepoliittinen tavoiteohjelma (2000)
- Kansallinen ilmastostrategia (2001)
- Valtioneuvoston periaatepäätös maaseutupoliittisiksi linjauksiksi vuosille 2001-2004 (2001)
- Kansallinen metsäohjelma 2010 (1999)
- Rakennusperintöstrategia (2001)
- Valtakunnallinen jätesuunnitelma vuoteen 2005 (1998)
- Valtioneuvoston energiapoliittinen selonteko (1997).

## ***Oma alueidenkäyttö***

Hallinnonalojen oma alueidenkäyttö liittyy sekä suoraan hallinnonalan oman toiminnan tukemiseen (esimerkiksi varuskuntien ja joukko-osastojen toiminta puolustusministeriön hallinnonalalla) että osaksi julkishallinnon tarjoamaa palvelua (esimerkiksi liikenneväylät liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla). Hallinnonalojen alueidenkäyttö konkretisoituu sekä toimintojen sijoittamisen että alueidenkäyttötapojen kautta. Keskeisiä omaan alueidenkäyttöön vaikuttavia päätöksiä tehdään sekä yleisohjauksen ja suunnitelma- ja ohjelmatyön yhteydessä että yksittäisten hanke- ja muiden toimenpidepäätösten yhteydessä.

Hallinnonalojen oma alueidenkäyttö vaikuttaa suoraan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen – useissa tapauksissa hyvinkin merkittävästi. Siksi on perusteltua, että tavoitteet otetaan huomioon hallinnonalan omaa alueidenkäyttöä koskevissa ratkaisuisissa – sekä linjauksissa että hanke- ja muussa toimenpidepäätöksenteossa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävää valtion viranomaisten alueidenkäyttöä ovat esimerkiksi:

- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala: liikennejärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen liittyvä alueidenkäyttö, erityisesti liikenneväylien rakentaminen (tiet, radat, lentokentät ja kiitotiet sekä vesiväylät).
- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala: erityisesti Metsähallituksen hallinnassa oleviin valtion metsiin liittyvä alueidenkäyttö sekä vesistö- ja vesihuoltotyöt (esimerkiksi tulvasuojeluhankkeet, rakennettujen vesistöjen kunnostaminen).
- Puolustusministeriön hallinnonala: puolustusvoimain joukko-osastojen ja yksiköiden alueidenkäyttö (esimerkiksi ampumaradat, harjoitusalueet, varikot ja muut varuskunnat).
- Opetusministeriön hallinnonala: valtion toimitilarakentaminen (yliopistojen toimitilarakentaminen, valtion oppilaitos- ja kulttuurilaitosrakentaminen).
- Ympäristöministeriön hallinnonala: luonnonsuojelualueiden perustaminen ja hallinta sekä ympäristönsuojelutyöt ja hankkeet.

Jonkin verran tavoitteiden kannalta merkittävää alueidenkäyttöä liittyy myös sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintaan (rajojen valvonta ja poliisitoimi). Myös keskushallinnon yksiköiden ja valtion toimintojen lakkauttamisella tai hajajoittamisella on alueidenkäytöllisiä vaikutuksia.

## Tukirahoitus

Tukien (esimerkiksi avustusten, lainojen ja korkotukien) myöntäminen on yksi keskeinen valtionhallinnon ohjauskeinoista. Alueidenkäytön kannalta tukipäätöksenteo on merkittävää erityisesti silloin, kun se vaikuttaa muiden toimijoiden konkreettisiin alueidenkäyttöratkaisuihin: esimerkiksi yritysten tai yritysten yksiköiden sijaintipäätöksiin, toimitilojen ja tuotantolaitosten rakentamiseen sekä alueiden tuotannolliseen hyödyntämiseen. Sen sijaan erilaisen toiminnallisen kehittämisen tukemisella ja aineettomilla investoinneilla on yleensä varsin välillinen vaikutus alueidenkäyttöön.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävää **kansallista tukirahoitusta** on esimerkiksi:

- Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala: yritys- ja elinkeinotuet; energiatuet.
- Ympäristöministeriön hallinnonala: aravalainat ja korkotukilainat, korkotuet ja avustukset rakentamiseen; avustukset ympäristönsuojelun edistämiseen.
- Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala: maa- ja puutarhatalouden tulo- ja tukijärjestelmä; rahoitustuki maatalouden rakenteen kehittämiseen (avustuksia, valtionlainoja ja korkotukilainoja); yksityismetsien metsänhoidon rahoitustuki; yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden rahoitus.
- Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala: valtionavustukset yksityistieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen.
- Työministeriön hallinnonala: investointien työllisyysperusteiset tuet.

Varsinaisen kansallisen tukirahoituksen ohella **EU:n rakennerahastorahoituksen ja sen kansallisen vastinrahoituksen** puitteissa myönnettävä rahoitus vaikuttaa usein merkittävästi alueidenkäyttöön. Erityisesti Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) kautta rahoitetaan merkittävässä määrin hankkeita, jotka vaikuttavat suoraan alueidenkäyttöön. Rahaston tavoitteena on tasoittaa alueiden välisiä kehitys- ja elintaseroja. Myös maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) kautta kanavoituu jonkin verran alueidenkäyttöön vaikuttavaa rahoitusta. Alueidenkäytön kannalta keskeisiä ohjelmia ovat Tavoite 1- ja 2 -ohjelmat, yhteisöaloitteet (etenkin Leader+) sekä Alueellinen maaseudun kehittämisohjelma (ALMA). Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) tuetaan lähinnä "aineettomia investointeja", joiden vaikutus alueidenkäyttöön on enimmäkseen varsin välillinen.

Keskeiset päätöksentekovaiheet sekä kansallisessa että EU-rahoitteisessa tukipäätöksenteossa ovat tukipäätöksentekoa puitteistavien suunnitelmien ja ohjelmien

laadinta, tukien myöntämiskriteereiden määrittäminen sekä varsinainen konkreettinen tukipäätöksenteko. Nämä ovat myös ne keskeiset tilanteet, joissa saattaa olla perusteltua kehittää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista – silloin, kun tukirahoituksella on merkittävää ja suoraa vaikutusta alueidenkäyttöön. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittäviä konkreettisia tukipäätöksiä tekevät erityisesti TE -keskukset ja muutkin aluehallintoviranomaiset sekä ministeriöt. Silloin, kun tukimuotojen myöntämisedellytyksiä määritellään lainsäädännössä, tukipäätöksenteon harkintavalta on yleensä kapeampi kuin muissa tapauksissa.

**Kuntien valtionosuus- ja avustusjärjestelmän** kautta myönnetään merkittäviä rahasummia kunnille. Niiden vaikutus aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön lienee merkittävä mutta enimmäkseen hyvin välillinen, sillä valtaosa valtionosuuksista ja -avustuksista ei kohdistu suoraan alueidenkäyttöön. Seuraavilla rakennushankkeisiin kohdistetuilla valtionosuuksilla ja -avustuksilla saattaa kuitenkin olla merkittävää vaikutusta alueidenkäyttöön:

- Opetusministeriön hallinnonala: oppilaitos-, kulttuurilaitos- ja liikuntapaikkarakentamisen rahoitus.
- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala: sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeiden rahoitus.

## **Luvat**

Lupapäätöksenteko saattaa vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen erityisesti silloin, kun lupa kohdistuu sellaisiin hankkeisiin, joihin liittyy konkreettista alueidenkäyttöä. Valtion viranomaisen voi toimia luvan myöntäjänä, lupapäätöksenteon valmistelijana (esimerkiksi ydinenergialain mukaiset luvat), lausunnonantajana tai muutoksenhakijana. Valtion viranomaisen mahdollisuus ottaa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon lupapäätöksenteon yhteydessä riippuu keskeisesti ko. lainsäädäntöön kirjatuihin luvan myöntämisperusteista. Tavoitteiden huomioon ottaminen on mahdollista lähinnä silloin, kun tavoitteissa ilmaistuja asioita sisältyy lupapäätöksenteon kriteereihin tai kun lupapäätöksenteon kriteereitä ei kovin tiukasti ole rajattu.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavia lupamuotoja ovat esimerkiksi:

- Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala: Kaivoslain (503/1965) mukaiset luvat.
- Ympäristöministeriön hallinnonala: Ympäristönsuojelulain (86/2000) mukainen ympäristölupa.

## **Lausunnonanto ja yhteistyö**

Valtion viranomaiset toimivat **lausunnonantajina** useissa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavissa suunnittelu- ja päätöksentekotilanteissa. Viranomaisen vaikutus tavoitteiden toteutumiseen saattaa olla merkittäväkin – etenkin tilanteissa joissa päätöksellä sinänsä on merkittävä vaikutus tavoitteiden kannalta ja joissa viranomaisella on tärkeä asema lausunnonantajana. Tällaisia tilanteita liittyy erityisesti kaavoitukseen (etenkin maakuntakaavoitukseen) sekä alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavaan

- lupapäätöksentekoon,
- muiden valtion viranomaisten omaan alueidenkäyttöön liittyvään hanke-/toimenpidepäätöksentekoon (esimerkiksi tiesuunnittelussa lausunnonantajina mm. alueelliset ympäristökeskukset, Ratahallintokeskus, Museovirasto) sekä
- merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen (esimerkiksi maakuntaohjelmat, liikennejärjestelmäsuunnittelu).

Valtion viranomaiset voivat toimia usein myös **muutoksenhakijoina** alueidenkäyttöön vaikuttavissa päätöksentekotilanteissa.

Valtion viranomaiset **osallistuvat monenlaiseen yhteistyöhön**. Se voi olla esimerkiksi tilapäisluonteista osallistumista toimenpidepäätöksenteon ja suunnitelmien ja ohjelmien valmisteluun tai jatkuvampaa osallistumista erilaisten työryhmien toimintaan. Pääsääntöisesti osallistumisen vaikutus konkreettisiin alueidenkäyttöraatkaisuihin lienee varsin välillistä. Merkittävintä on osallistuminen sellaiseen yhteistyöhön, jossa vahvasti vaikutetaan merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttaviin toimenpidepäätöksiin ja linjauksiin. Tällaista yhteistyötä tekevät esimerkiksi aluehallinnon viranomaiset maakuntien yhteistyöryhmissä (MYR) ja osallistuessaan muuten maakunnan suunnitteluun.

Yhteistyö voi liittyä myös suoraan konkreettisia alueidenkäyttöraatkaisuja tekevien toimintaan. Tällaista yhteistyötä on esimerkiksi TE -keskusten yritysneuvonta, esimerkiksi työvoimaosastojen uudeksi toimintamuodoksi kaavailtu yritysten toimintojen sijaintipaikan valinnassa avustaminen.

## **Muut toimintamuodot**

**Lainsäädäntö** puitteistaa monissa tapauksissa merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa. Hallinnonalat vastaavat pääsääntöisesti oman alansa lainsäädännön valmistelusta. Tässä roolissa hallinnonalat saattavat vaikuttaa joissakin tapauksissa merkittävästikin alueidenkäyttöön. Alueidenkäytön kannalta keskeistä lainsäädäntöä on erityisesti sellainen, joka määrittää alueidenkäyttöön vaikuttavan toiminnan kriteereitä: asettamalla tavoitteita sekä määrittämällä huomioon otettavia asioita, esimerkiksi lupapäätöksenteon kriteereitä.

Vaikka hallinnollisten määräysten ja ohjeiden rooli on viime aikoina vähentynyt, valtion viranomaiset antavat kuitenkin edelleenkin sellaisia **määräyksiä ja ohjeita**, jotka saattavat vaikuttaa alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavaan toimintaan. Määräykset ja ohjeet voivat kohdistua hallinnonalan omaan toimintaan, muiden hallinnonalojen toimintaan tai valtionhallinnon ulkopuolisiin toimijoihin. Merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavia määräyksiä ja ohjeita annettaessa saattaisi olla perusteltua ottaa huomioon myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Seuraavassa esimerkkejä alueidenkäyttöön vaikuttavista määräyksistä ja ohjeista:

- Liikenne- ja viestintäministeriö ohjaa hallinnonalansa alueidenkäyttöön vaikuttavaa toimintaa myös suunnitteluohjeiden avulla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta keskeinen suunnitteluohje on esimerkiksi Hankearvioinnin yleisohjeet (2000). Tiehallinnolla puolestaan on useita tienpiitoa ohjaavia suunnitteluohjeita.
- Puolustusministeriön hallinnonala ohjaa joukko-osastojen ja yksiköiden toimintaa myös sellaisilla määräyksillä, joilla saattaa olla vaikutusta alueidenkäyttöön. Näitä ovat esimerkiksi varomääräykset, liikkumisrajoitukset sekä räjähdysaineiden varastointia ja kuljetuksia koskevat asetukset.

Erilaiset **kehittämishankkeet ja kehittämisohjelmat** ovat useimmiten toimintaa yleisesti kehittäviä – eivätkä näin kovin suoraan vaikuta konkreettisiin alueidenkäyttöraatkaisuihin. Alueidenkäyttöön ainakin välillisesti vaikuttavia kehittämis-hankkeita ja -ohjelmia ovat esimerkiksi:

- Sisäasiainministeriön hallinnonala: osaamiskeskusohjelma, aluekeskusohjelma ja seutukuntahanke.
- Ympäristöministeriön hallinnonala: Tiivis-matala-projekti, joka pyrkii tutkimaan ja edistämään tiivistä ja matalaa kaupunkirakentamista.
- Lähiöuudistus 2000 on viiden eri ministeriön, Valtion asuntorahaston ja kuntien yhteinen sateenvarjohanke, jonka avulla tuetaan lähiöiden uudistamistyötä.

Valtion viranomaiset edesauttavat monessa tapauksessa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista ja edistämistä tukevan **tiedon tuotan-**

**toa.** Viranomaiset tuottavat itse tietoa esimerkiksi tutkimus- ja asiantuntijaorganisaatioissaan sekä myöntävät rahaa muiden tiedontuotantoon, esimerkiksi tutkimus- ja kehittämisohjelmien kautta. Valtion viranomaisilla on myös tärkeä rooli seuranta- ja tietojärjestelmien kehittämisessä sekä tiedon muokkaamisessa sovellettavaan muotoon. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävää on esimerkiksi tieto alueidenkäyttöön vaikuttavasta toiminnasta ja tieto alueidenkäytön vaikutuksista. Tiedon tuotanto vaikuttaa alueidenkäyttöön yleensä varsin välillisesti. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta hyödyllistä tietoa tuotetaan mm. seuraavissa yhteyksissä:

- Museovirasto tekee mm. kulttuuriympäristöä koskevia inventointeja ja selvityksiä sekä kehittää kulttuuriympäristöä koskevaa tietojärjestelmää.
- Useat ministeriöt ja muut toimijat ovat toteuttaneet Ympäristövaikutuksiltaan edullisen yhdyskuntarakenteen ja liikennejärjestelmän tutkimusohjelman (1997-2001).
- Kansanterveyslaitos tutkii mm. elinympäristön vaikutusta terveyteen.
- Suomen ympäristökeskus vastaa mm. alueidenkäyttöön ja rakennettuun ympäristöön liittyvästä seurannasta sekä tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä.



# Tavoitteiden toteuttamisen edellytyksiä ja keinoja

## 4.1 Tavoitteiden ja niiden toteutumiseen vaikuttavan toiminnan tunteminen

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen perusedellytys on se, että tavoitteet tunnetaan, ollaan tietoisia tavoitteiden roolista suhteessa hallinnonalan toimintaan sekä tunnistetaan tavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeinen hallinnonalan toiminta.

### Tavoitteiden tunteminen

**Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen perusedellytys on se että tavoitteet ylipäätään tunnetaan hallinnonaloilla,** etenkin siellä, missä toiminta saattaa vaikuttaa merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala on keskeisenä alueidenkäyttöön vaikuttavana toimijana järjestelmällisesti alkanut ottaa tavoitteita huomioon toiminnassaan. Yleensä tavoitteiden tunteminen on kuitenkin vielä monella hallinnonalalla puutteellista. Tavoitteita koskevaa tiedotusta hallinnonaloille tulisikin tehostaa. Vastuu tästä lankeaa sekä kullekin hallinnonalalle itselleen että ympäristöministeriölle.

**Toinen tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen perusedellytys on se, että tavoitteiden sisältö ymmärretään ja tulkitaan oikein.** Monet tavoitteista ovat luonteeltaan varsin yleisluonteisia, mikä mahdollistaa tavoitteiden joustavan tilannekohtaisen soveltamisen. Toisaalta yleisluonteisuus voi vaikeuttaa tavoitteiden ymmärtämistä ja tulkitsemista. Erityisesti tämä koskee tavoitteita, joita ei ole kohdennettu suoraan maakunnan tai alueidenkäytön suunnitteluun – eli juuri tavoitteita, jotka koskevat suoraan valtion viranomaisia. Yleisluonteisuus saattaa heikentää tavoitteiden ohjausvaikutusta<sup>13</sup>. Tavoitteet sisältävät myös varsin paljon käsitteitä ja ilmauksia, joiden kovin yksiselitteinen tulkinta on vaikeaa.

Tavoitteet on jaettu sisällöllisesti kuuteen selkeään ja johdonmukaiseen tavoitekokonaisuuteen, mikä helpottaa tavoitteita koskevan kokonaiskuvan saamista. Tavoitteiden selkeä ryhmittely yleis- ja erityistavoitteisiin puolestaan auttaa havainnollistamaan eri tavoitteiden oikeusvaikutuksia. Toisaalta, ilmeisesti juuri yleis- ja erityistavoitteiden mukaisen ryhmittelyn takia yksittäisen tavoitekokonaisuuden sisällä tiettyä yksittäistä asiaa koskevat tavoitteet on jouduttu sijoittamaan toisistaan erilleen. Tämä saattaa vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista ja myös hankaloittaa yleisempien ja niitä konkretisoivien tavoitteiden “yhteenhahmotusta”.

Usein tunnutaan unohtavan se, että kyseessä ovat nimenomaan alueidenkäyttöä koskevat tavoitteet. Ilmeisesti sekaannusta aiheuttaa se, että monet valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista pyrkivät edistämään alueidenkäytössä erilaisia tavoitteita, esimerkiksi ihmisten terveyttä tai elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä.

Tavoitteiden ymmärtämisessä auttaisivat jonkinlaiset yksinkertaiset soveltamisohjeet, joissa avataan soveltajille hankalia kysymyksiä, esimerkiksi moniselitteisiä käsitteitä ja ilmauksia. Ympäristöministeriö on laatinut oppaan tavoitteiden soveltamisesta kaavoituksessa<sup>14</sup>. Se on soveltuvien osin käyttökelpoinen myös valtion viranomaisten toiminnassa.

<sup>13</sup> Kuusiniemi ym. . . . s. 360-361 (julkaisutiedot alaviitteessä 3).

<sup>14</sup> (julkaisutiedot alaviitteessä 4).

Tavoitteiden ryhmittely tavoitekokonaisuuksien sisällä aiheenmukaisiin ryhmiin saataisi myös tukea tavoitteiden soveltamista. Tällainen aiheenmukainen tavoiteryhmittely todettiin hyödylliseksi tämän selvitystyön yhteydessä. Ryhmittelyä käytettiin hallinnonalojen edustajien kanssa käytyjen keskustelujen tukena. Myös hallinnonaloilta analyysien tavoitekohtaiset tarkastelut jäsennettiin tämän ryhmittelyn mukaisesti. Vastaavaa ryhmittelyä sovellettiin myös seutukaavoja koskevassa selvityksessä<sup>15</sup>.

### ***Tavoitteiden roolien ymmärtäminen***

Tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen kannalta on tärkeää, että hallinnonaloilla ymmärretään eri tavoitteiden erilaiset roolit suhteessa hallinnonalan toimintaan. On esimerkiksi tärkeää tunnistaa tavoitteet, jotka a) tukevat suoraan hallinnonalan omia ydintavoitteita, b) jotka hallinnonalalla on otettava huomioon toiminnan puitetekijöinä ja c) jotka eivät koske hallinnonalan toimintaa. Tätä on alustavasti selvitetty hallinnonaloilta analyysissä.

Hallinnonalat tuntuvat tunnistavan varsin hyvin omia ydintavoitteitaan tukevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Sen sijaan omaa toimintaa puitteistavien tavoitteiden tunnistamiseen ja huomioon ottamiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota. Hallinnonaloilla olisi tärkeä ymmärtää, että valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhtenä tehtävänä on sovittaa yhteen myös eri hallinnonalojen keskeisimmät alueidenkäyttöön liittyvät tavoitteet. Tällöin yhden hallinnonalan ydintavoitteita tukeva valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite on usein toisen hallinnonalan toiminnan puitetekijä – ja päinvastoin.

Mitä paremmin hallinnonalat tunnistavat omia ydintavoitteitaan tukevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, sitä paremmat edellytykset hallinnonaloilla luonnollisesti on pyrkiä niitä edistämään muiden toiminnassa.

### ***Tavoitteiden kannalta keskeisen toiminnan tunnistaminen***

Koska hallinnonalojen toiminta on laajaa ja monitahoista, on tärkeää tunnistaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat keskeiset ja merkittävät toimijat sekä toimintamuodot ja erityisesti keskeiset suunnittelu- ja päätöksentekotilanteet. Näin voidaan toiminta kohdistaa olennaiseen: säästetään resursseja ja toimitaan tavoitteiden kannalta keskeisissä tilanteissa. Tässä selvitystyössä on yhdeksän hallinnonalan osalta pyritty tunnistamaan pääpiirteissään keskeiset toimijat ja keskeinen toiminta. Toiminnan perusteellisempi tarkastelu on luonnollisesti hallinnonalojen itse tehtävä.

Edellä luvussa 3 esiteltiin keskeisiä toimijoita ja toimintamuotoja. Seuraavaan on koottu lisäksi muutamia keskeisten toimijoiden ja toimintojen tunnistamiseen liittyviä yleisiä periaatteita:

- **Mitä lähempänä konkreettisia merkittäviä alueidenkäyttöpäätöksiä toimitaan, sitä tärkeämpää on ottaa myös valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon.** Tällaisia toimintamuotoja ovat erityisesti hallinnonalan omat konkreettiset alueidenkäyttöpäätökset ja niitä suoraan linjaavat suunnitelmat ja ohjelmat. Myös lupa- ja rahoituspäätöksenteko voi olla tällaista – tilanteissa, joissa viranomaisen harkintavalta on riittävän väljä mahdollistamaan tavoitteiden huomioon ottamisen.
- **Välillinenkin vaikutus voi olla merkittävää silloin, kun se kohdistuu laajasti merkittäviin alueidenkäyttöratkaisuihin.** Näin on tilanne erityisesti joidenkin suunnitelmien ja ohjelmien kohdalla.
- **Mitä merkittävämmästä toiminnasta on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta kyse, sitä ylemmällä tasolla suunnittelujärjestelmässä tavoitteet on syytä ottaa huomioon.** Esimerkiksi, jos hallinnonala tai sen

<sup>15</sup> Arvola, O. 2001. Seutukaavojen arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. Ympäristöministeriön moniste 79. Helsinki. 70 s.

alaislaitos on erityisen merkittävä toimija tavoitteiden suhteen, sen yleisohjauksessa on perusteltua ottaa tavoitteet huomioon.

- **Suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmän monimutkaisuus saattaa joissain tapauksissa vaikeuttaa tavoitteiden huomioon ottamista.** Monimutkaisessa suunnittelujärjestelmässä on vaikea tunnistaa tavoitteiden kannalta keskeisiä suunnittelu- ja päätöksentekotilanteita. Lisäksi tavoitteita saatetaan joutua ottamaan huomioon useassa eri vaiheessa. Suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää monimutkaistavat useat rinnakkaiset ja päällekkäiset suunnitelmat ja ohjelmat sekä suunnittelun ja päätöksenteon jakaminen kovin monelle tasolle.

## 4.2 Tavoitteiden huomioon ottaminen hallinnonalojen toimintakäytännöissä

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen tarkoittaa sekä tavoitteiden toteutumista edistävien ratkaisujen etsimistä että vaikeuttavien ratkaisujen välttämistä. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan ottaa huomioon esimerkiksi asetettaessa tavoitteita, linjattaessa toimintaa sekä valittaessa ja toteutettaessa hankkeita ja toimenpiteitä.

Koska viranomaiset joutuvat usein tekemisiin monien suunnitelmien ja päätösten kanssa, toimimaan vähillä resursseilla sekä ottamaan hyvin monia erilaisia asioita huomioon, rutiininomaisten toimintakäytäntöjen kehittäminen on monessa tapauksessa hyvä tapa tukea valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista. Toimintakäytäntöjen kautta on mahdollista saada tavoitteet mukaan suhteellisen resurssitehokkaasti suunnittelu- ja päätöksentekotilanteisiin. Lisäksi toimintakäytäntöjen rutiininomaisuus auttaa varmistamaan, että tavoitteet todella tulevat otetuksi huomioon käytännön toiminnassa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen kannalta keskeisiä toimintakäytäntöjä ovat erityisesti vaikutusten etukäteisarviointi, erilaisten suunnitteluohjeiden ja päätöksenteon kriteereiden soveltaminen sekä seuranta.

### *Vaikutusten etukäteisarviointi*

Vaikutusten etukäteisarviointi tuottaa parhaimmillaan arvokasta tietoa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen pohjaksi alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavan hanke- ja muun toimenpidepätöksenteon sekä suunnitelmien ja ohjelmien valmistelun yhteydessä.

Vaikutusten etukäteisarvioinnin yhteydessä on mahdollista tarkastella suunniteltua toimintaa suhteessa kaikkiin päätöksenteon kannalta keskeisiin asioihin: suhteessa sekä toiminnalle asetettuihin että toimintaa puitteistaviin tavoitteisiin. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteethan voivat olla tietystä suunnittelu- ja päätöksentekotilanteesta molempia.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistuihin asioihin kohdistuviin vaikutusten etukäteisarviointi on yksi tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen perusedellytys: on tunnettava toiminnan mahdolliset vaikutukset, jotta pystyttäisiin arvioimaan, millaiset ratkaisut vaikeuttavat ja millaiset edistävät tavoitteiden toteutumista. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (24 §) tämä on otettu huomioon: *“Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan... arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta”*. On merkillepantavaa, että velvoite edellyttää vaikutusten arvioimista yleisesti alueidenkäytön kannalta – ei vain valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta<sup>16</sup>.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen vaikutusten etukäteisarvioinnissa tarkoittaa käytännössä sitä, että tavoitteissa ilmaistut asiat sisällytetään arvioitaviin asioihin. Esimerkiksi arvioidaan sitä, edistääkö vai hait-

<sup>16</sup> Kuusiniemi ym. ..., s. 360 (julkaisutiedot alaviitteessä 3).

taako suunniteltu alueidenkäyttöratkaisu “...kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä”.

Valtion viranomaiset voivat edesauttaa tavoitteiden huomioon ottamista toimiessaan arvioinnista vastaavina (yleensä suunnittelusta vastaavan tai “toiminnanharjoittajan” ominaisuudessa), lausunnonantajia, valvovina viranomaisina tai muussa asiantuntijaroolissa.

Ympäristöön erityisen merkittävästi vaikuttavissa hankkeissa sovelletaan ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (468/1994) mukaista arviointimenettelyä (YVA-menettely), jossa arvioidaan myös vaikutuksia esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen ja kulttuuriperintöön. Alueelliset ympäristökeskukset toimivat arviointia valvovina yhteysviranomaisina lähes kaikissa YVA-menettelyissä. Poikkeuksena ovat ydinenergialain mukaiset hankkeet, joiden yhteysviranomaisena toimii kauppa- ja teollisuusministeriö. YVA-lain mukaan myös sellaisissa hankkeissa, joissa ei sovelleta varsinaista YVA-menettelyä, on hankkeesta vastaavan oltava riittävästi selvillä hankkeen ympäristövaikutuksista. Lisäksi vaikutusten arviointia on useassa tapauksessa ohjeistettu hallinnonalan omilla sisäisillä ohjeilla tai siitä on säädetty muussa lainsäädännössä.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sisältää myös säännöksen viranomaisten valmistelemien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten selvittämisestä ja arvioinnista. Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten selvitys- ja arviointivelvoitteita sisältyy myös useisiin erillissäädöksiin, kuten esimerkiksi lakiin alueiden kehittämisestä (602/2002). Maankäyttö- ja rakennuslaki puolestaan edellyttää vaikutusten arviointia kaavaa laadittaessa. Tällä hetkellä ollaan varsin laajasti kehittämässä suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten etukäteisarviointia. Parhailtaan valmistellaan EU:n tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin (2001/42/EY) kansallista täytäntöönpanoa.

Valtionhallinnossa suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten etukäteisarviointeja on tehty esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön, ympäristöministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilla. Liikenne- ja viestintäministeriö on kehittämässä alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten arviointia omassa toiminnassaan sekä suunnitelmien ja ohjelmien että erityyppisten hankkeiden yhteydessä. Ympäristöministeriö on kehittämässä yleisesti alueidenkäyttöön kohdistuvien vaikutusten arviointia.

## ***Suunnitteluperiaatteet ja päätöksenteon kriteerit***

Erityisen merkittävässä alueidenkäyttöön vaikuttavassa viranomaisten toiminnassa saattaisi olla hyödyllistä sisällyttää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulma viranomaisen soveltamiin suunnitteluperiaatteisiin ja päätöksenteon kriteereihin. Molempia voidaan soveltaa sekä hanke- ja toimenpidepäätösten että suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä.

Suunnitteluperiaatteet on usein kirjattu suunnitteluohjeisiin. Joissakin tapauksissa suunnitteluohjeet määrittävät hyvinkin tarkasti, millaisia asioita suunnittelussa otetaan huomioon ja miten. Päätöksenteon kriteerit voivat olla lainsäädännössä määriteltyjä tai hallinnonalan itse määrittelemiä – tai jossain tilanteessa saatetaan soveltaa molempia. Lainsäädännössä määritetyt kriteerit asettavat usein tiukat puitteet hallinnonalan toiminnalle; omia kriteereitä on helpompi muuttaa tarvittaessa. Päätöksenteon kriteereitä sovelletaan esimerkiksi tuki- ja lupapäätöksenteossa sekä valtion viranomaisten omaa alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Päätöksenteon kriteerien mielekäs soveltaminen edellyttää ainakin jonkinlaista suunnittelun toiminnan vaikutusten etukäteisarviointia suhteessa asetettuihin kriteereihin.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta mahdollisesti tärkeitä ovat esimerkiksi kansallisen ja EU-rahoitteisen tukipäätöksenteon yhteydessä sovel-

lettavat hankekriteerit sekä valtion viranomaisten omaa alueidenkäyttöä koskevat suunnitteluohjeet (esimerkiksi tienpitoa koskevat suunnitteluohjeet).

Mahdollisia keinoja lisätä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista ovat esimerkiksi hankesuunnitelmia ja rahoitushakemuksia koskevien ohjeiden ja oppaiden kehittäminen siten, että niissä esitetään ko. toimintaan liittyvät tavoitteet ja niiden asettamat vaatimukset toiminnalle sekä edellytetään hankkeesta vastaavan tahon arvioivan ehdotetun hankkeen vaikutuksia suhteessa tavoitteisiin.

## Seuranta

Seurannan ja vaikutusten etukäteisarvioinnin roolit valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisessa ovat pitkälti samankaltaiset. Keskeinen ero on se, että seurannassa arvioidaan toteutuneita vaikutuksia, ei ennakoita mahdollisesti toteutuvia. Seuranta siis tuottaa tietoa siitä, miten hankkeet tai muut toimenpiteet, suunnitelmat tai ohjelmat ovat vaikeuttaneet tai edistäneet valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Seuranta voi tuottaa arvokasta tietoa myöhemmin tehtävien ratkaisujen ja, etenkin suunnitelmien ja ohjelmien ollessa kyseessä, myös toteutuksen tueksi.<sup>17</sup> Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n valtion viranomaisille kohdistama velvoite ”...arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta” voidaan katsoa tarkoittavan myös vaikutusten jälkikäteisarviointia eli vaikutusten seuranta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen tarkastelu voi liittyä valtion viranomaisten toiminnassa:

- yksittäisen hankkeen- tai toimenpiteen seurantaan
- yksittäisen suunnitelman tai ohjelman seurantaan
- laajemmin hallinnonalan tai sen yksikön, viraston tai laitoksen seurantaan (esimerkiksi tulostavoitteiden seuranta)

Ympäristöministeriön hallinnonalan vastuulla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen kokoava seuranta.

## 4.3 Yhteistyö

Koska tavoitteiden toteuttaminen ulottuu useille hallinnonaloille, on yhteistyön rooli tavoitteiden huomioon ottamisessa ja edistämässä keskeinen. Yhteistyötä tarvitaan osapuolten motivoitumiseen sekä tavoitteita ja tavoitteiden edistämisen keinoja ja toteutumista koskevan tiedon välittämiseen. Yhteistyötä tarvitaan sekä hallinnonalojen sisällä että hallinnonalojen välillä – ja joissakin tapauksissa myös hallinnonalojen ja muiden tahojen välillä. Erityisen tärkeää on ympäristöministeriön ja muiden hallinnonalojen välinen yhteistyö.

Hallinnonalan toimijoilla voi olla yhteistyössä erilaisia rooleja. Toimija voi yhteistyön avulla aktiivisesti edistää tavoitteiden huomioon ottamista ja edistämistä hallinnonalan muiden toimijoiden toiminnassa. Toimija voi aktiivisesti pyrkiä edistämään hallinnonalan omia ydintavoitteita tukevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista muiden hallinnonalojen toiminnassa. Tällaisia tilanteita liittyy tyypillisesti esimerkiksi suunnitelmien ja ohjelmien valmistelutyöhön, lausunnonantoon sekä erilaisten yhteistyöryhmien toimintaan. Toimija voi myös välittää kokemuksia ja tietoa hyvistä käytännöistä muille hallinnonaloille sekä seurantatietoa tavoitteiden toteuttamisesta ja toteutumisesta. Lisäksi toimija voi vastaanottaa tavoitteita ja tavoitteiden edistämistä koskevaa tietoa.

Edellä mainittujen perusröolien lisäksi ympäristöministeriöllä on erityisrooli yhteistyössä: Ympäristöministeriö edistää, ohjaa ja seuraa valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen toimeenpanoa viranomaisten toiminnassa ja alueidenkäytön suunnittelussa. Valtioneuvoston päätök-

<sup>17</sup> Paldanius, J. & Tallskog, L. 2002. Suunnitelmien ja ohjelmien seuranta. Ympäristöministeriölle laadittu käsikirjoitus 7.11.2002. Diskurssi Oy. 37 s.

sessä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteissa painotetaan, että *“On tarpeen, että ympäristöministeriö käynnistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista koskevan vuoropuhelun asian kannalta keskeisimpien hallinnonalojen kanssa”*<sup>18</sup>. Ministeriön erityistehtävänä onkin välittää tietoa tavoitteista sekä koota ja välittää tietoa tavoitteiden edistämiskeinoista ja tavoitteiden toteutumisesta. Yhteistyön kannalta on keskeistä, että ympäristöministeriön rooliksi mielletään nimenomaan hallinnonalojen toiminnan tukeminen – ei hallinnonalojen valvonta ja painostus.

Erilaisia yhteistyömuotoja ovat esimerkiksi tavoitteiden soveltamisohjeet sekä työpöytäkokoukset ja -seminaarit ja muut tapaamiset. Erityinen yhteistyöverkosto saattaisi olla hyvä tapa rakentaa pitkäjänteisempää yhteistyötä. Verkostoa luotaessa kannattaisi hyödyntää tämän työn yhteydessä koottua hallinnonalojen yhteyshenkilöiden verkostoa.

<sup>18</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista... s. 48 (julkaisutiedot alaviitteessä 1)

## Hallinnonalakohtaisten analyysien yhteenvedot

### L1.1 Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

#### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

**Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan** keskeiset tehtäväalueet ovat teknologiapolitiikka, yritys- ja elinkeinopolitiikka, kansainvälistymispolitiikka, kuluttaja- ja kilpailupolitiikka, energiapolitiikka sekä valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajapolitiikka.

Ministeriön hallinnonalaan kuuluu 17 virastoa ja laitosta. Niistä alueidenkäytön kannalta keskeisiä ovat erityisesti **TE-keskukset**. KTM vastaa TE -keskusten yleishallinnollisesta ohjauksesta sekä keskusten yritysosastojen toiminnallisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Yritysosastot myöntävät tukia ja antavat neuvontaa yrityksille. Muita alueidenkäyttöön jossain määrin vaikuttavia virastoja ja laitoksia ovat ainakin Teknologian tutkimuskeskus, Geologian tutkimuskeskus sekä Energiamarkkinavirasto.

Ministeriö rahoittaa ja tulosohjaa neljää yksityisoikeudellista säätiötä ja yhdistystä, 11 valtionyhtiötä ja 10 valtion osakkuusyhtiötä. Monet valtionyhtiöt ja osakkuusyhtiöt ovat alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavia toimijoita: esimerkiksi Finnvera Oyj, Fingrid Oyj, Fortum Oyj, Kemijoki Oy ja Vapo Oy.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalla **ei juurikaan tehdä omia alueidenkäyttöraatkaisuja**, eikä tätä kautta vaikuteta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Sen sijaan ministeriö vaikuttaa merkittävästi muiden toimijoiden alueidenkäyttöön.

**Yritys- ja elinkeinopolitiikan** (ja osin myös kansainvälistymispolitiikan) puitteissa hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön – lähinnä myöntämällä merkittävässä määrin rahoitusta yritysten ja elinkeinojen tukemiseen. TE -keskuksilla on keskeinen rooli rahoituksen myöntäjänä. Myös monet muut tukimuodot saattavat vaikuttaa yritysten alueidenkäyttöraatkaisuihin ainakin välillisesti – joissakin tapauksissa myös suoraan.

**Energiapolitiikan** puitteissa hallinnonala vaikuttaa merkittävästi sekä suoraan että välillisesti muiden toimijoiden alueidenkäyttöön ja näin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Hallinnonala vastaa alan strategisesta suunnittelusta, osallistuu energiavero- ja muun energia-alan lainsäädännön valmisteluun sekä myöntää energiatukia investointeihin, kehittämishankkeisiin, teknologian tutkimukseen ja energiasäästötoiminnan kehittämiseen. Lisäksi hallinnonala toimii ydinenergiain ja sähkömarkkinalain mukaisena lupaviranomaisena sekä valmistelee ydinenergiain mukaiset valtioneuvoston periaatepäätökset.

**Teknologiapolitiikka.** Hallinnonala tekee itse ja rahoittaa merkittäväillä summilla muiden teknologista tutkimus- ja kehittämistyötä. Rahoituksesta kanavoituu suuri osa teknologiatutkimusohjelmien kautta. Teknologian tutkimuskeskus sekä tekee merkittävässä määrin itse tutkimustyötä että jakaa rahoitusta. Teknologinen tutkimus- ja kehittämistyö vaikuttaa enimmäkseen varsin välillisesti alueidenkäyttöön.

Mineraalisten raaka-ainevarojen hyödyntäminen vaikuttaa suoraan alueidenkäyttöön ja tavoitteiden toteutumiseen. KTM vastaa alan lainsäädännön valmistelusta. KTM myös myöntää kaivoslain mukaiset luvat – ja vaikuttaa näin suoraan muiden toimijoiden alueidenkäyttöraatkaisuihin.

**Hallinnonala vaikuttaa yhteistyön ja asiantuntijaroolinsa kautta** muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin, mm osallistamalla maakuntakaavoitukseen ja muuhunkin alueidenkäyttöön liittyvään suunnitteluun lausunnonantajana ja yhteistyöosapuolena.

**Kuluttaja- ja kilpailupolitiikalla sekä valtionyhtiöiden ja valtion osakkuusyhtiöiden omistajapolitiikalla** ei ilmeisesti ole kovin merkittäviä vaikutuksia alueidenkäyttöön – tai vaikutukset ovat hyvin välillisiä.

### *Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla*

Useat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat hallinnonalan omia ydintavoitteita. Tällaisia ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- matkailun ja muun elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamista
- kiviainesvarojen ja turvetuotantoon soveltuvien soiden huomioon ottamista alueidenkäytössä
- energiahuollon valtakunnallisten tarpeiden turvaamista ja uusiutuvien energialähteiden hyödyntämisen edistämistä, ydinvoimaloiden suojavyöhykkeitä, ydinjätteen loppusijoitusta, voimajohtojen linjauksia, tuulivoiman hyödyntämistä ja maakaasu- ja öljyputkien linjauksia.

Myös aluerakenteen tasapainoisen kehittämisen sekä luonnonvarojen kestävä hyödyntämisen tavoitteet monin osin tukevat hallinnonalan omia ydintavoitteita.

Koska hallinnonalalla ei tehdä varsinaisia omia alueidenkäyttöratkaisuja, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei tässä suhteessa ole kovinkaan voimakasta hallinnonalan toimintaa puitteistavaa roolia. Sen sijaan vaikuttaessaan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin hallinnonala joutuu ottamaan huomioon useita tavoitteita. Tällaisia ovat tavoitteet, jotka koskevat esimerkiksi:

- eheytyvää yhdyskuntarakennetta
- terveyttä ja elinympäristön viihtyisyyttä
- kulttuuri- ja luonnonperintöä sekä virkistyskäyttöä
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia
- ympäröivän maankäytön ja lähiympäristön, erityisesti asutuksen, arvokkaiden luonto- ja kulttuurikohteiden ja -alueiden sekä maiseman huomioon ottamista energiaverkostoja koskevassa alueidenkäytössä.

Kaivoslain ja sähkömarkkinalain mukaisissa lupaprosesseissa sekä alueidenkäytön suunnittelun asiantuntijaroolissa on alueidenkäyttöön liittyviä kysymyksiä hallinnonalalla pyrityttäväksi ottamaan huomioon. Muissa yhteyksissä alueidenkäyttökysymyksiä yleensä ja tavoitteissa ilmaistuja asioita erityisesti ei ole ilmeisesti kovinkaan laajasti otettu huomioon – ei esimerkiksi hallinnonalan yleisohjauksessa, lainsäädännön valmistelussa, politiikkalohkoittaisissa linjauksissa eikä tukirahoituspäätöksenteossa.

### *Kehittämisenäkökohtia*

Jatkossa tulisi pyrkiä tunnistamaan tarkemmin merkittävästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaista päätöksentekotilanteet.

Hallinnonalan yleis- ja sektoriohjausta kannattaisi tarkastella tavoitteiden näkökulmasta. Kehittämistarpeita saattaisi liittyä ainakin

- politiikkalohkoittaisiin linjauksiin, erityisesti energia-alan erityisohjelmiin, elinkeinopolitiikan linjauksiin ja teollisuusstrategiaan
- TE-keskusten toiminnan ohjaukseen, erityisesti alueellisiin elinkeinostrategioihin.

Tavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistarvetta tulisi arvioida seuraavassa hallinnonalan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin suoraan vaikuttavassa toiminnassa:



- yritysten ja elinkeinoelämän tukien myöntäminen (erityisesti investointi ja kehittämishankkeiden tukeminen sekä Euroopan aluekehitysrahaston ja vastaa- van kansallisen vastinrahoituksen puitteissa myönnettävät tuet)
- energiatukien myöntäminen ja sähkömarkkinalain mukainen voimajohtoja koskeva lupapäätöksenteko
- kaivoslain mukainen lupapäätöksenteko
- hallinnonalan toiminta lausunnonantajana ja asiantuntijana maankäytön suunnittelussa sekä mahdollisesti muissakin alueidenkäyttöön vaikuttavissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.

## L1.2 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonala vastaa liikennejärjestelmistä ja -verkoista, henkilö- ja tavaraliikenteestä sekä erilaisista viestintätehtävistä. **Ministeriön** lisäksi hallinnonalalla toimii seitsemän virastoa ja laitosta, kaksi liikelaitosta sekä seitsemän valtionyhtiötä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeisimmät virastot ja laitokset ovat **Tiehallinto, Ratahallintokeskus, Ilmailulaitos sekä Merenkulkulaitos**. Myös lääninhallituksilla on sellaisia liikennehallintoon liittyviä tehtäviä, joilla on vaikutusta tavoitteiden toteutumiseen.

Hallinnonalan merkittävimmät vaikutukset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen liittyvät hallinnonalan omaan alueidenkäyttöön. Hallinnonalalla suunnitellaan, toteutetaan ja ylläpidetään valtion vastuulla olevia väyliä liikennejärjestelmässä. Nämä vaikuttavat edelleen muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin. Hallinnonalan alueidenkäyttöön liittyvällä toiminnalla on merkittäviä alue- ja yhdyskuntarakenteellisia vaikutuksia.

**Tienpitoon** liittyvistä toimenpiteistä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta keskeisimpiä ovat laajennus- ja uusinvestoinnit. Erityisen tärkeitä ovat suuret tieverkon kehittämishankkeet esim. uudet moottori- tai moottoriliikennetiet. Myös ylläpito- ja korjausinvestoinneilla sekä hoidolla saattaa olla vaikutusta tavoitteiden toteutumiseen.

**Radanpitoon** liittyvistä toimenpiteistä erityisesti rataverkon kehittämisellä on vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Kehittämis-toimenpiteitä ovat muun muassa ratojen sähköistys, automaattisen kulunvalvonnan ratalaitteet, tasoristeysten poisto sekä lisäraiteet ja uudet radat. Myös rataosien mahdollisella lakkauttamisella, Ratahallintokeskuksen maa-alueiden ja rakennusten hallintaan liittyvällä toiminnalla sekä perusradanpidolla on vaikutusta tavoitteiden toteutumiseen.

**Lentoliikenteen** osalta keskeistä alueidenkäyttöä on lentokenttien ja kiitoteiden rakentaminen. Myös lentoasemien perustamisella ja lakkauttamisella sekä muulla lentokenttäalueiden maankäytöllä saattaa olla vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

**Vesiliikenteen** osalta ainakin väylä- ja kanavahankkeilla on vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiselle. Hallinnonala saattaa myös joissakin tapauksissa vaikuttaa esimerkiksi kuntien satamahankkeisiin rahoittamalla niihin liittyviä liikenneväyläinvestointeja.

Liikennejärjestelmien ja muun maankäytön onnistunut yhteensovittaminen on avaintekijä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiselle. Tästä syystä **hallinnonalan osallistumisella alueelliseen ja paikalliseen alueidenkäytön suunnitteluun** on tärkeä merkitys tavoitteiden toteutumiselle.

Hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöön myös **rahoittamalla yksityistieverkon ylläpitoa ja kehittämistä sekä osallistumalla EU-ohjelmiin**. Myös **Tieliikelaitoksen** sekä liikenne- ja viestintäalan **valtionenemmistöisten osakeyhtiöiden** toiminnalla saattaa olla vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

Hallinnonala vaikuttaa välillisesti muiden tahojen alueidenkäyttöratkaisuihin asettamalla puitteita tietoliikenneinfrastruktuurille, tukemalla julkista liikennettä sekä tuottamalla valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa tarvittavaa tietoaineistoa.

## **Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla**

Hallinnonala edistää toiminnassaan sellaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ovat pitkälti yhteneviä hallinnonalan omien tavoitteiden kanssa. Näitä ovat erityisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat:

- yhteysverkostoja ja liikennettä
- yhdyskuntarakenteen eheyttämistä
- terveyttä ja melua
- kulttuuri- ja luonnonperintöä
- luonnonvaroja sekä
- aluerakennetta yleisesti.

Hallinnonalan joutuu omassa alueidenkäyttöön liittyvässä toiminnassaan ottamaan huomioon erityisesti em. tavoitteet toimintansa puitteena. Etenkin yhteysverkostoja ja liikennettä koskevat tavoitteet myös edistävät merkittävästi hallinnonalan toimintaa muiden toimijoiden joutuessa ottamaan ne huomioon alueidenkäytön suunnittelussa ja alueidenkäytössä.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistuja asioita otetaan varsin hyvin huomioon hallinnonalan toimintaa koskevissa strategisissa linjauksissa. Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyviä asioita on hyvin esillä esimerkiksi seuraavissa ministeriön linjauksissa:

- Kohti älykästä ja kestävää liikennettä 2025 (2000)
- LVM:n hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2003-2006 (2001) sekä
- Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä (1999).

Valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyviä asioita on esillä myös väylälaitosten linjauksissa esimerkiksi:

- Tienpidon linjaukset 2015 (2000)
- Rataverkko 2020 (2001)
- väylälaitosten toiminta- ja taloussuunnitelmat 2003-2006 sekä
- Tiehallinnon ympäristöpolitiikka ja -ohjelma 2001-2005 (2001).

Hallinnonalan toiminta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajana ja edistäjänä määrittäyty viimekädessä konkreettisessa toiminnassa erityisesti väylänpidossa ja siihen liittyvissä kehittämishankkeissa.

### **Kehittämisenäkökohtia**

Jatkossa tulisi pyrkiä tunnistamaan tarkemmin merkittävästi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaisevat päätöksentekotilanteet. Erityisesti väylänpitoon liittyvien erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia tavoitteisiin tulisi selvittää ja tarvittaessa kehittää tavoitteiden huomioon ottamista päätöksenteossa.

Sekä LVM:n harjoittamaa hallinnonalan yleisohjausta että väylälaitosten omaa toiminnan ohjausta kannattaisi myös tarkastella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta. Kehittämistarpeet saattaisivat liittyä esimerkiksi:

- tulosohjaukseen (ainakin ministeriön ja väylälaitosten välinen)
- erilaisiin väylänpitoa koskeviin yksityiskohtaisempiin linjauksiin
- sekä ministeriön että väylälaitosten suunnitteluohjeisiin.

Hallinnonalalla tulisi myös arvioida liittykö alueelliseen ja paikalliseen suunnitteluun osallistumiseen sekä yksityistieverkon ylläpitoon ja kehittämiseen tarkoitettujen valtionapujen myöntämiseen kehittämistarpeita.

## L1.3 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tehtävänä on luoda edellytykset uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuoliselle käytölle sekä maaseudun elinkeinojen ja vapa-ajan toimintojen kehittymiselle. Hallinnonala turvaa uusiutuvista luonnonvaroista saatavien hyödykkeiden laadun. Hallinnonala kattaa maa-, puutarha- ja metsätalouden, kala-, riista- ja porotalouden, maaseudun kehittämisen, eläinlääkintähuollon ja eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonnan sekä vesivarojen käytön ja maanmittauksen.

**Ministeriön** ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta olennaisia toimijoita ovat erityisesti **Metsähallitus**, ministeriön ohjauksessa vesivaratoteuttavien osalta olevat **alueelliset ympäristökeskukset**, aluehallintoviranomaisina maa- ja kalataloutta koskevissa asioissa toimivat **TE-keskukset** sekä ministeriön vastuulla olevia tehtäviä hoitavat **alueelliset metsäkeskukset**.

**Maatalous ja maaseudun kehittäminen.** Hallinnonalan maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen liittyvällä strategisella suunnittelulla sekä erityisesti maatalouden ja maaseudun tukijärjestelmällä on merkittävää alueidenkäyttöllistä vaikutusta. Hallinnonala jakaa merkittäviä summia rahaa maatalouden ja maaseudun kehittämiseen. Tuen merkitys maataloustuotannolle (ja samalla alueiden maatalouskäytölle) on keskeinen. Maatalouden rakentamisen (esimerkiksi tuotantorakennusten rakentaminen), muun maaseudun kehittämiseen liittyvän rakentamisen ja kylien kehittämisen (esimerkiksi kyläsuunnitelmat ja maisemanhoito) rahoittamisella on myös merkittävää alueidenkäyttöllistä vaikutusta.

**Metsätalous.** Hallinnonala ohjaa metsien käyttöä ja käyttötapaa. Hallinnonala myös vastaa valtion metsäomaisuuden hallinnasta ja käytöstä. Metsähallituksen metsätalouden käytössä on noin 3,5 miljoonaa hehtaaria valtion omistamaa talousmetsien metsämaata. Yksityismetsien metsänhoidon rahoitustuki vaikuttaa suoraan muun muassa metsäautoteiden rakentamiseen. Metsähallituksen toiminnalla on myös välillistä vaikutusta aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön toiminnan aluetaloudellisten vaikutusten (esim. työllisyysvaikutukset) kautta erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa. Kansallista metsäohjelmaa (1999) toteuttavilla hankkeilla ja muilla "metsällisillä" aluekehittämistoimilla saattaa myös olla välillistä vaikutusta alueidenkäyttöön.

**Kala-, riista- ja porotalous.** Hallinnonallalla säännellään kala-, riista- ja porotaloutta ja siten alueiden käyttöä kyseisiin tarkoituksiin. Elinkeinokalatalouden tukemiseen, kalataloudellisiin kunnostushankkeisiin sekä porotalouden rahoitustukiin liittyy konkreettisia rakentamishankkeita, joilla voi olla vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiselle.

**Vesivarojen käyttö ja hoito.** Hallinnonala vaikuttaa varsin suoraan muiden tahojen alueidenkäyttöön vesihuolto- ja vesistöhankeiden rahoituksen, tulvien torjunnan, vesistösäätelyn ja kuivatuksen kautta.

Valtakunnallisen **kiinteistö- ja maastotietojärjestelmän** ylläpito sekä muiden maanmittaukseen liittyvien tehtävien toteuttaminen ja palveluiden tarjoaminen vaikuttavat etupäässä välillisesti alueidenkäytön suunnitteluun ja toteuttamiseen. Maanmittaustoimituksista etenkin **tilusjärjestelyillä** saattaa myös olla suurempaa vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

**Hallinnonala vaikuttaa yhteistyön ja asiantuntijaroolinsa kautta** muihin toimijoihin ja tätä kautta välillisesti myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Erityisesti TE -keskusten ja metsäkeskusten osallistumisella maakunnan suunnitteluun on merkitystä tavoitteiden toteutumiselle.

**Elintarvikkeisiin ja terveyteen** liittyvät tehtävät hallinnonallalla vaikuttavat vain varsin välillisesti alueidenkäyttöön ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin.

## **Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla**

Monet toimivaa aluerakennetta, kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat hallinnonalan omia tavoitteita. Näitä ovat erityisesti alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat:

- aluerakennetta yleisesti
- maaseudun aluerakennetta ja kyläverkostoa
- vesihuoltoa
- luonnonperintöä
- virkistystä, matkailua ja loma-asutusta
- luonnonvaroja sekä
- uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä.

Hallinnonalan joutuu myös omassa alueidenkäytössään tai vaikuttaessaan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin (esim. rakentamisen rahoitus) ottamaan huomioon em. tavoitteiden lisäksi useita muitakin hallinnonalan toimintaan liittyviä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteita. Tällaisia ovat esimerkiksi tavoitteet, jotka koskevat:

- kulttuuriperintöä
- eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua sekä
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia.

Hallinnonala edistää toiminnassaan läpäisevästi omien tavoitteidensa mukaisia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita esimerkiksi luonnonvarojen kestävää hyödyntämistä ja aluerakenteen tasapainoista kehittämistä.

## **Kehittämisenäkökohtia**

Jatkossa tulisi pyrkiä tarkemmin tiedostamaan merkittävästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaisevat päätöksentekotilanteet. Hallinnonalan yleisohjausta (esim. TE-keskusten toiminnan ohjaus) sekä keskeisten toimintasektoreiden strategisia linjauksia kannattaisi tarkastella valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin näkökulmasta ja arvioida, edellyttääkö tavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen kehittämistarpeita nykykäytäntöön.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistä tulisi harkita metsäkeskusten alueellisissa metsäohjelmissa. Tavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistarvetta tulisi arvioida myös ainakin seuraavassa hallinnonalan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin suoraan vaikuttavassa toiminnassa:

- Maatalouden rakentamiseen liittyvän rahoitustuen (avustukset, valtionlainat, korkotukilainat) myöntäminen.
- Maaseudun kehittämisohjelmiin liittyvä rakentamisen rahoitus.
- Elinkeinokalatalouteen ja porotalouteen liittyvien rakentamishankkeiden rahoitus
- Yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteiden sekä vesistö- ja vesihuoltotöiden rahoitus.

## L1. 4 Opetusministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

**Opetusministeriö** johtaa ja kehittää Suomen koulutus-, tiede-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikkaa. Hallinnonalalla toimii useita virastoja, laitoksia, yhteisöjä, valtionyrityksiä sekä lukuisia neuvostoja, neuvottelukuntia ja muita asiantuntija-elimitä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta näistä ovat keskeisiä erityisesti **Museovirasto**, Opetushallitus sekä valtion aluehallintoviranomaisina opetus- ja kulttuurihallintoa koskevissa asioissa toimivat lääninhallitukset.

Opetusministeriön hallinnonalalla tehtävät **valtion omat alueidenkäyttöratkaisut** liittyvät lähinnä hallinnonalan yksiköiden toimitilojen rakentamiseen. Merkittävimpiä ovat yliopistojen ja muiden valtion laitosten, esimerkiksi kulttuuri- tai oppilaitosten, rakentamishankkeet.

Valtaosa opetusministeriön hallinnonalan talousarviosta (5,1 miljardia euroa vuonna 2001) käytetään maan eri alueilla toteutettavien koulutus-, tutkimus-, kulttuuri- sekä liikunta- ja nuorisopalvelujen tuottamiseen. Hallinnonala rahoittaa muun muassa perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, ammattikorkeakouluopetusta, yliopisto-opetusta, yleisten kirjastojen toimintaa, museotoimintaa, taiteellista toimintaa ja kulttuuritapahtumia. Rahoituksella on merkittävää lähinnä välillistä vaikutusta aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön.

Hallinnonala vaikuttaa myös suoraan muiden tahojen, erityisesti kuntien, alueidenkäyttöön myöntäessään **valtionosuuksia ja -avustuksia oppilaitos-, kulttuurilaitos- ja liikuntapaikkarakentamiseen**. Valtionosuuksilla ja -avustuksilla on merkitystä kuntien ja muiden tahojen em. rakentamista koskeviin päätöksiin.

**Museoviraston asiantuntija- ja viranomaistoiminta**, mm. alueidenkäyttöä ja kaavoitusta koskevat lausunnot sekä kulttuuriperintöön ja -ympäristöön liittyvän tiedon tuottaminen, edistää merkittävästi kulttuuriperintöä ja -ympäristöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Myös Museoviraston toteuttamilla **rakennus- ja restaurointihankkeilla, arkeologisten kohteiden kunnostustöillä ja maisemanhoidolla**, viraston hallinnassa olevien **alueiden ja kiinteistöjen käytöllä** sekä viraston myöntämällä **kulttuurihistoriallisten rakennusten entistämisasiavustuksilla** on vaikutusta tavoitteiden toteutumiseen.

Hallinnonala osallistuu **EU:n ohjelmien ja yhteisöaloitteiden rahoittamiseen**. Rahoitettavilla hankkeilla on pääosin välillistä vaikutusta aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön.

### Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla

Kulttuuriperintöä ja -ympäristöä koskevat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat pitkälti yhteneviä hallinnonalan omien tavoitteiden kanssa. Myös aluerakennetta koskevilla tavoitteilla on yhtymäkohtia hallinnonalan alueiden tasapainoista kehityksen tukemista koskeviin tavoitteenasetteluihin. Hallinnonala edistää toiminnassaan erityisesti kulttuuriperintöä ja -ympäristöä koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

Koska hallinnonalalla tehdään ainakin jonkin verran omia varsinaisia alueidenkäyttöratkaisuja ja myös vaikutetaan muiden konkreettisiin alueidenkäyttöratkaisuihin, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on hallinnonalan toimintaa puitteistavaa roolia. Tällaisia ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua
- luonnonperintöä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen ja niiden toteutumisen edistäminen näyttäisi opetusministeriön hallinnonalalla painottuvan kulttuuriperintöä ja -ympäristöä koskeviin tavoitteisiin.

## ***Kehittämisnäkökohtia***

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edistämiseen liittyviä kehittämistarpeita tulisi tarkastella erityisesti Museoviraston toiminnassa.

Hallinnonalan ohjausta kannattaisi tarkastella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta ja arvioida edellyttääkö tavoitteiden huomioon ottaminen ja edistäminen kehittämistarpeita nykykäytäntöön. Kehittämistarpeet hallinnonalan yleisohjauksessa saattaisivat liittyä ainakin

- yliopistojen tulosohjaukseen
- hallinnonalan omaa ja sen rahoittamaa rakentamista koskeviin linjauksiin (esim. liikuntapaikkojen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelma).

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistarvetta tulisi arvioida myös hallinnonalan omaa (valtion) toimitilarakentamista sekä oppilaitos-, kulttuurilaitos- ja liikuntapaikkarakentamisen rahoitusta koskevassa päätöksenteossa.

## L1.5 Puolustusministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

**Puolustusministeriö** vastaa kansallisesta puolustuspolitiikasta ja turvallisuudesta sekä kansainvälisestä puolustuspoliittisesta yhteistyöstä.

**Puolustusvoimat** huolehtii virastona sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävistä. **Pääesikunnan** tehtävänä on huolehtia valtakunnan sotilaallisen suorituskyvyn ylläpidosta, suunnittelusta ja valmiudesta. Pääesikunnan alaisuudessa toimii **Puolustusvoimien materiaalilaitos**, jonka alaisuudessa toimivat varikot. Lisäksi pääesikunnan alaisuudessa toimii yksitoista muuta laitosta. Pääesikunnan alaisuudessa toimivat **maa-, meri- ja ilmavoimat**. Suomi on jaettu kolmeen maanpuolustusalueeseen ja ne edelleen yhteentoista sotilaslääniiin, joissa toimii useita joukko-osastoja. Merivoimien toiminta jakaantuu meripuolustusalueisiin sekä joukko-osastoihin ja yksiköihin. Ilmavoimissa toimii kolme lennostoa sekä joukko-osastoja ja yksiköitä.

Koska puolustusministeriön hallinnonala vastaa itse myös maanpuolustuksen operatiivisesta toiminnasta, hallinnonalalla tehdään varsin merkittäviä konkreettisia alueidenkäyttöön vaikuttavia ratkaisuja. Hallinnonala vaikuttaa oman alueidenkäyttönsä ja muun toimintansa kautta jonkin verran myös muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin.

**Puolustusvoimien oma valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseen vaikuttava alueidenkäyttö** konkretisoituu joukko-osastojen ja yksiköiden toiminnassa. Erilaisia alueidenkäyttömuotoja ovat ampumaradat, ampumakentät, harjoitusalueet, varikot ja muut varuskunnat, lentotukikohdat, laivastoasemat, valvonta- ja tutka-asemat, tykistöasemat sekä näihin liittyvät erilaiset suoja-alueet. Vaikutukset alueidenkäyttöön syntyvät sekä toimintojen sijoittamisen (perustaminen, lakkauttaminen) että alueiden käyttötapojen kautta. Vaikka kiinteistöjen hallintaa on siirretty ja ollaan siirtämässä muille valtionhallinnon toimijoille, puolustushallinto vastaa niiden käytöstä. Kyse on alueidenkäytön kannalta merkittävästä toiminnasta, sillä puolustushallinnon käytössä on kaiken kaikkiaan 320 000 hehtaaria maata, joka on noin 1 % Suomen kokonaispinta-alasta.

**Puolustusmateriaalihankinnat.** Koska vuotuiset puolustusmateriaalihankinnat ovat suuruusluokaltaan 600 miljoonaa euroa, puolustushallinto on yksi julkishallinnon suurimpia hankkijoita. Vaikka varsin suuri osa hankinnoista kohdistuu ulkomaille, puolustushallinto hankkii materiaalia hyvin paljon myös kotimaisilla yrityksiltä. Nämä hankinnat ja niihin liittyvät tuotekehityshankkeet vaikuttavat materiaalihankinnasta vastaaviin yrityksiin ja niiden alueidenkäyttöratkaisuihin ja tätä kautta välillisesti myös tavoitteiden toteutumiseen.

Lisäksi hallinnonala vaikuttaa yhteistyön ja asiantuntijaroolin kautta muihin toimijoihin ja tätä kautta välillisesti jonkin verran myös tavoitteiden toteutumiseen. Keskeisiä yhteistyötilanteita liittyy mm. kokonaismaanpuolustuksen tehtävien yhteensovittamiseen sekä erityisesti maakuntien ja kuntien alueidenkäytön ja muuhun suunnitteluun.

### Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla

Hallinnonalan ydintavoitteita tukevat erityisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat:

- maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeiden huomioon ottamista alueidenkäytön suunnittelussa
- sotilasilmailun tarpeiden turvaamista alueidenkäytössä

Puolustushallinto on edistänyt näitä tavoitteita sekä omassa konkreettisessa alueidenkäytössään että pyrkiessään vaikuttamaan muiden alueidenkäyttöratkaisuihin.

Myös valtakunnallisesti merkittävien liikennejärjestelmien sekä viestintäjärjestelmien turvaaminen alueidenkäytössä tukee hallinnonalan ydintavoitteita.



Hallinnonala joutuu ottamaan huomioon useita valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita toimintansa, erityisesti oman alueidenkäyttönsä, puitteena. Tällaisia ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- elinympäristön viihtyisyyttä, terveyttä ja melua
- kulttuuri- ja luonnonperintöä
- yhdyskuntarakenteen eheyttämistä
- aluerakenteen tasapainoista kehittämistä
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia.

Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa erityisesti edellytetään, että huomioidaan “muun yhdyskuntarakenteen, elinympäristön laadun ja ympäristöarvojen asettamat vaatimukset” otettaessa alueidenkäytön suunnittelussa huomioon maanpuolustuksen tarpeet. Myös toimivaa aluerakennetta koskevien tavoitteiden huomioon ottaminen on monissa tilanteissa perusteltua.

Puolustushallinnon ympäristöraportissa vuodelta 2000 viitataan yleisesti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tärkeinä toiminnan periaatteina. Erityisesti varuskuntien toiminta- ja kehittämissuunnittelussa sekä siihen liittyvässä alueidenkäyttö- ja maisemahoitosuunnittelussa on otettu huomioon valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistuja asioita: esimerkiksi alueidenkäyttöön liittyviä terveys- ja meluvaikutuksia sekä vaikutuksia luonnonvarojen ja kulttuuriperinnön suojeluun.

### ***Kehittämisenäkökohtia***

Hallinnonalan yksi keskeisimmistä kehittämishaasteista on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen varuskuntien ja joukko-osastojen konkreettisesti alueidenkäytössä. Erityisesti tulisi tunnistaa ne yksittäiset keskeiset suunnittelu- ja päätöksentekotilanteet, joissa tehdään merkittävät alueidenkäyttöratkaisut. Keskeisiä ratkaisuja tehdään ainakin varuskuntakohtaisissa kehittämissuunnitelmissa sekä maankäyttö- ja maisemasuunnitelmissa. Myös olisi harkittava, tulisi-ko myös varuskuntien ja joukko-osastojen sijoittamis- ja lakkauttamispäätösten yhteydessä kehittää tavoitteiden huomioon ottamista.

Tavoitteiden huomioon ottamisen edelleen kehittämistä Varuskuntien rakenteellisen kehittämissuunnitelman yhteydessä on syytä harkita. Kehittämistarpeita saattaa liittyä myös muuhun yleisempään ohjaukseen, esimerkiksi Kiinteistönpidon ympäristötavoitteisiin.

## L1.6 Sisäasiainministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

**Sisäasiainministeriön** keskeiset tehtävät ovat aluehallinnon ja paikallishallinnon yleinen kehittäminen, kuntien toiminnan lainsäädännöllisistä ja taloudellisista edellytyksistä huolehtiminen, tasapainoisen ja omaehtoisen alueellisen kehittämisen tukeminen, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, pelastustoimen ohjaaminen, kansalaisuutta, maahanmuuttoa ja turvapaikkaa koskevat asiat sekä rajojen valvonta. Varsinaista operatiivista toteutusvastuuta sisältyy laajemmin vain neljään viime mainittuun tehtävään.

**Lääninhallitukset** vaikuttavat jonkin verran alueidenkäyttöön. Ne ovat seitsemän ministeriön yhteisiä alueviranomaisia, jotka hallinnollisesti toimivat SM:n hallinto-osaston alaisuudessa. Lääninhallitukset seuraavat ja edistävät toimialojensa paikallisten palvelujen toteutumista – erityisesti kunnissa. Muita tehtäviä ovat toimialoja koskeva valvonta sekä eräiden lupien myöntäminen. Poliisin ja pelastustoimen aluejohdot ovat lääninhallituksissa.

Muita sisäasiainministeriön hallinnonalan alueidenkäyttöön jossain määrin vaikuttavia organisaatioita ovat **poliisi-, pelastus ja rajavartiolaitos-osaston alaiset organisaatiot**.

Hallinnonalan merkittävimmät vaikutukset alueidenkäyttöön syntyvät **alueellisen kehittämisen** yhteydessä. Hallinnonala vastaa pitkälti alan strategisesta suunnittelusta ja keskeisen lainsäädännön valmistelusta sekä on ylipäätään tärkeä toimija – erityisesti aluerakenteeseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi hallinnonala myöntää jonkin verran EU:n rakennerahastojen ja niiden kansallisen vastinrahoituksen sekä kansallisen ohjelmaperustaisen rahoituksen kautta tukea. Osa siitä kanavoituu suoraan konkreettisiin investointi- ja rakennushankkeisiin, osa vaikuttaa alueidenkäyttöön välillisemmin.

**Kuntien toimintaedellytysten tukemisen** kautta SM:n hallinnonala vaikuttaa alueidenkäyttöön hyvin välillisesti. Kuntien valtionosuusjärjestelmä vaikuttaa välillisesti alueidenkäyttöön, etenkin aluerakenteeseen. Ministeriö vastaa kuntien valtionosuuslain valmistelusta sekä myöntää valtionosuuden harkinnanvaraiset rahoitusavustukset. Kuntajako koskevat päätökset vaikuttavat monissa tapauksissa voimakkaasti alueidenkäyttöpäätöksiin. Ministeriöllä on tärkeä rooli päätösten valmistelijana ja myös päätöksentekijänä.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan tavoitteiden toteuttamiseen vaikuttava oma alueidenkäyttö konkretisoituu **poliisitoimen ja rajavalvonnan** rakennusten ja rakenteiden sekä huolto-, varasto- ja suoja-alueiden rakentamisessa ja käytössä. **Pelastustoimen** osalta hallinnonala vaikuttaa välillisesti – lähinnä yleispiirteisen hallinnollisen ohjauksen kautta – kuntien ja kuntayhtymien omaan alueidenkäyttöön, esimerkiksi paloasemien ja väestösuojien rakentamiseen.

### Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla

Useat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tukevat hallinnonalan omia ydintavoitteita. Tällaisia ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat:

- aluerakenteen tasapainoista kehittämistä, kehittämisvyöhykkeitä ja taajama-verkostoja sekä maaseudun aluerakennetta ja kyläverkostoa,
- matkailun ja muun elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamista,
- terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennaltaehkäisemistä ja olemassa olevien haittojen poistamista sekä
- rajavalvonnan alueellisten toimintaedellytysten turvaamista.

Hallinnonala joutuu ottamaan esimerkiksi yhdyskuntarakenteeseen, elinympäristön laatuun ja luonto- ja kulttuuriympäristöön liittyvät tavoitteet huomioon sekä tehdessään rajavalvontaan ja myös poliisitoimeen liittyviä omia alueidenkäyttötarkoituksia että vaikuttaessaan muiden alueidenkäyttöön.

Aluerakenteeseen liittyviä kysymyksiä on otettu huomioon hallinnonalan toiminnassa, etenkin aluekehittämiseen liittyvässä strategisessa suunnittelussa, lainsäädännön valmistelussa sekä kansallisessa ohjelmaperusteisessa aluepolitiikassa. Muita alueidenkäyttökysymyksiä ei sen sijaan ilmeisesti ole otettu kovinkaan järjestelmällisesti huomioon.

### ***Kehittämisnäkökohtia***

Jatkossa tulisi pyrkiä tarkemmin tunnistamaan merkittävästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaisevat päätöksentekotilanteet.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistä tulisi harkita ainakin seuraavassa hallinnonalan omassa ja muiden toimijoiden alueidenkäyttöön vaikuttavassa toiminnassa:

- Alueellista kehittämistä koskevien kansallisten linjausten ja lainsäädännön valmistelu sekä ylipäätään alueellisen kehittämisen asiantuntijaviranomaisena toimiminen.
- Kuntajakoa koskevien päätösten valmistelu ja tekeminen.
- Poliisitoimen ja rajavaltuonnan yhteydessä tehtävät alueidenkäyttöratkaisut.

## L1.7 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävänä on edistää väestön hyvää terveyttä ja toimintakykyä sekä terveellistä työ- ja elinympäristöä ja turvata riittävä toimeentulo ja sosiaali- ja terveyspalvelut.

**Ministeriön** ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta olennaisia hallinnonalan toimijoita ovat **Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus (Stakes), Kansanterveyslaitos, Säteilyturvakeskus sekä lääninhallitukset**. Stakes seuraa ja arvioi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kehitystä, tuottaa tietoa ja osaamista sekä välittää sitä alan toimijoille. Kansanterveyslaitos tutkii eri tekijöiden mm. elinympäristön vaikutuksia terveyteen sekä välittää tutkimustensa tuloksia terveydenhuoltoon. Säteilyturvakeskus valvoo ydinenergian tuotantoa sekä kaikkia toimintoja, joissa käytetään säteilyä tai radioaktiivisia aineita. Valtion aluehallintoviranomaisina toimivat lääninhallitukset ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa lääninsä alueella.

Hallinnonala rahoittaa kuntien järjestämää **sosiaali- ja terveydenhuoltoa valtionosuuksilla**. Pääosa valtionosuuksista osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksiin. Näillä valtionosuuksilla on lähinnä välillistä vaikutusta aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön.

Osa rahoituksesta ns. **perustamishankkeiden valtionosuudet** (vuoden 2004 alusta valtionavustukset) ohjautuvat sosiaali- ja terveydenhuollon rakennushankkeisiin. Näillä valtionosuuksilla on merkitystä kuntien ja kuntayhtymien em. rakentamista koskeviin päätöksiin. Rakennushankkeilla saattaa olla vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

Hallinnonalan harjoittama **elinympäristön terveellisyyden ja laadun edistäminen** vaikuttaa myös välillisesti elinympäristön laatua koskevien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Tällaista toimintaa on muun muassa ympäristöterveyteen ja elinympäristön laatuun liittyvien strategisten linjausten tekeminen, tutkimus, koulutus ja tiedostus sekä vaikuttaminen yhteistyön ja asiantuntijaroolin kautta muihin toimijoihin.

Valtioneuvoston **Raha-automaattiyhdistyksen tuotosta myöntämällä avustuksilla** saattaa olla vaikutusta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen erityisesti silloin, kun avustetaan rakennushankkeita. Ministeriö ohjaa ja valvoo Raha-automaattiyhdistyksen avustusehdotuksen valmistelua sekä esittelee ehdotuksen (jakoehdotus ja avustussuunnitelma) valtioneuvostolle.

Hallinnonala osallistuu myös EU:n ohjelmien ja yhteisöaloitteiden rahoittamiseen. Rahoitettavilla hankkeilla ei ole juurikaan vaikutusta alueidenkäyttöön. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla ei tehdä juurikaan omia (valtion) alueidenkäyttöratkaisuja, eikä tätä kautta merkittävästi vaikuteta valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

### Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla

Elinympäristön laatuun liittyvät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat pitkälti yhteneviä hallinnonalan omien tavoitteenasettelujen kanssa. Myös aluerakennetta koskevilla tavoitteilla on yhtymäkohtia hallinnonalan palvelujen turvaamiseen ja alueellisten hyvinvointierojen kaventamiseen liittyviin tavoitteenasetteluihin. Hallinnonala edistää toiminnassaan näiden valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista.

Koska hallinnonalalla ei tehdä juurikaan omia varsinaisia alueidenkäyttöratkaisuja, eikä kovinkaan merkittävästi vaikuteta suoraan muiden konkreettisiin alueidenkäyttöratkaisuihin, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei ole kovinkaan merkittävää hallinnonalan toimintaa puitteistavaa roolia. Tavoitteet tulee kuitenkin tarvittaessa ottaa huomioon esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon

perustamishankkeiden rahoituksessa sekä Raha-automaattiyhdistyksen toiminnan ohjauksessa.

Aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön liittyviä kysymyksiä on jonkin verran otettu huomioon hallinnonalan toiminnassa, erityisesti hallinnonalan strategisissa linjauksissa.

### ***Kehittämisenäkökohtia***

Jatkossa tulisi pyrkiä tarkemmin tunnistamaan merkittävästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaisevat päätöstilanteet.

Hallinnonalan ohjausta kannattaisi tarkastella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden näkökulmasta ja arvioida edellyttääkö niiden huomioon ottaminen ja edistäminen kehittämistarpeita nykykäytäntöön. Kehittämistarpeet saattavat liittyä esimerkiksi hallinnonalan strategiaan linjauksiin. Tavoitteet saattaisivat olla myös varsin hyvä väline elinympäristön terveyttä ja laatua sekä palvelujen saavutettavuutta koskevien hallinnonalan tavoitteiden edistämiseen. Lääninhallitusten sosiaali- ja terveysyksiköiden osallistumista maankäytön suunnitteluun alueellaan saattaisi myös olla tarpeen korostaa.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistarvetta tulisi arvioida ainakin seuraavassa hallinnonalan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin suoraan vaikuttavassa toiminnassa:

- sosiaali- ja terveydenhuollon perustamishankkeiden rahoitus
- Raha-automaattiyhdistyksen avustusehdotuksen valmistelun ohjaus.

## L1.8 Työministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

Työministeriön hallinnonalan keskeiset tehtävät ovat:

- Työmarkkinoiden toimivuuden ja työllisyyden edistäminen tukemalla työvoiman kysyntää ja edistämällä työvoiman saatavuutta. Keskeisiä keinoja ovat mm. työnvälitys, työvoiman alueellisen liikkuvuuden tukeminen, työvoimakoulutus ja rahalliset tukimuodot.
- Työelämän kehittäminen tukemalla työssä olevien osaamista ja jaksamista.
- Maahanmuuttopolitiikka.

**Työministeriön** ohella valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeisiä hallinnonalan toimijoita ovat **TE-keskusten 15 työvoimaosastoa**, jotka tukevat työvoiman ja työmarkkinoiden alueellista kehittymistä.

Työministeriön hallinnonalalla **ei tehdä juurikaan omia alueidenkäyttöratkaisuja**, eikä tätä kautta vaikuteta tavoitteiden toteutumiseen.

Sen sijaan hallinnonala vaikuttaa muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin, lähinnä **myöntämällä erilaisia työllisyyspoliittisia tukia ja muuta rahoitusta**. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kannalta merkittävintä on investointien ja rakennushankkeiden rahoitus Euroopan aluekehitysrahaston (ja vastaava kansallisen vastinrahoituksen) sekä kansallisen investointien työllisyysperusteisten tukien kautta.

Lisäksi hallinnonala **vaikuttaa yhteistyön ja asiantuntijaroolinsa kautta muihin toimijoihin**, myös muihin hallinnonaloihin – ja tätä kautta välillisesti myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen. Merkittävä vaikutus tässä suhteessa tulee olemaan yritysten toimintojen sijaintipaikan valinnassa avustaminen, jota ollaan kehittämässä työhallinnon uudeksi toimintamuodoksi.

**Työelämän edistämisen ja maahanmuuttopolitiikan** alueidenkäytölliset vaikutukset ovat suhteellisen vähäisiä ja etupäässä välillisiä.

### Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla

Hallinnonalan omia ydintavoitteita tukevat erityisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat tasapainoista aluerakennetta sekä matkailun ja muiden elinkeinojen alueidenkäytöllisten edellytysten turvaamista. Näihin tavoitteisiin liittyviä asioita sisältyy myös hallinnonalan omiin tavoitteisiin, esimerkiksi alityöllisyysalueiden yritysten ja alueellisesti tasapainoisten työmarkkinoiden tukemiseen.

Koska hallinnonalalla ei tehdä juurikaan varsinaisia omia alueidenkäyttöratkaisuja, valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei tässä suhteessa ole hallinnonalan toimintaa rajaavaa tai ohjaavaa roolia. Hallinnonala joutuu kuitenkin ottamaan tavoitteita huomioon – erityisesti vaikuttaessaan suoraan muiden alueidenkäyttöratkaisuihin. Tällöin huomioon on otettava tavoitteet, jotka koskevat esimerkiksi aluerakennetta, yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua sekä kulttuuri- ja luonnonperintöä.

Hallinnonala on jossain määrin edistänyt omia ydintavoitteitaan tukevia valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita. Sen sijaan muissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa ilmaistuja asioita ei ilmeisesti ole otettu ainakaan systemaattisesti huomioon.

### Kehittämisenäkökohtia

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistä tulisi harkita ainakin seuraavassa hallinnonalan muiden toimijoiden alueidenkäyttöratkaisuihin vaikuttavassa toiminnassa:

- Euroopan aluekehitysrahaston ja kansallisen vastinrahoituksen puitteissa myönnettävät tuet
- investointien työllisyysperusteinen tukeminen: investointien työllisyysperusteiset siirtomenot kunnille, kuntayhtymille ja muille yhteisöille sekä sijoitusmenot työllisyyden turvaamiseksi valtion investointihankkeisiin
- yritysten toimintojen sijaintipaikan valinnassa avustaminen
- TE-keskusten alueelliset työllisyysstrategiat
- työministeriön hallinnonalan toiminnan ja Suomen työllisyyspolitiikan linjaukset

## L1.9 Ympäristöministeriön hallinnonala

### Hallinnonalan alueidenkäyttöön vaikuttava toiminta

Ympäristöministeriön hallinnonalan tavoitteena on hyvinvointia edistävä elinympäristö ja ekotehokas yhteiskunta. Hallinnonalan tehtävät koostuvat alueiden käytön ja rakentamisen ohjauksesta, asumisen edistämisestä sekä luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön suojelusta. Hallinnonalaan kuuluvat **ministeriön lisäksi 13 alueellista ympäristökeskusta, kolme ympäristölupavirastoa, Suomen ympäristökeskus sekä Valtion asuntorahasto**. Metsähallituksen ja Metsäntutkimuslaitoksen luonnonsuojelutehtävät ovat ympäristöministeriön ohjauksessa.

Alueelliset ympäristökeskukset huolehtivat toimialueellaan niille säädetyistä ympäristönsuojelua, alueidenkäytön ja rakentamisen ohjauksesta sekä luonnonsuojelua ja kulttuuriympäristön hoitoa koskevista tehtävistä<sup>19</sup>. Ympäristökeskukset ovat hallinnonalan keskeisiä toimijoita valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta.

Ympäristölupavirastot päättävät merkittävimmistä ympäristöluvista ja vesilain mukaisista luvista toimialueellaan. Suomen ympäristökeskus on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka hoitaa myös asiantuntija- ja viranomaistehtäviä. Valtion asuntorahasto vastaa valtion tukeman asuntotuotannon rahoituksesta ja valvoo mm. asuntojen laatua. Metsähallituksen luonnonsuojelu hoitaa luonnonsuojelualueita ja huolehtii osaltaan uhanalaisten lajien suojelusta ja seurannasta sekä luonnonsuojelualueiden hankinnasta. Metsäntutkimuslaitos hoitaa eräitä luonnonsuojelualueita.

**Alueidenkäyttö**<sup>20</sup>. Hallinnonala vaikuttaa merkittävästi alueidenkäyttöön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen alueidenkäytön suunnittelun kehittämisen ja ohjauksen kautta. Hallinnonala vastaa pitkälti alan strategisten linjausten ja lainsäädännön valmistelusta sekä tuottaa alueidenkäytön ohjausta palvelevaa informaatiota. Hallinnonala vastaa hankkeiden sekä suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin kehittämisestä. Lisäksi alueelliset ympäristökeskukset toimivat hankkeiden YVA-menettelyn yhteysviranomaisena.

**Luonnonsuojelu**. Hallinnonala vaikuttaa suoraan alueidenkäyttöön erityisesti luonnonsuojeluohjelmien valmistelun ja toteuttamisen kautta, mm. ostamalla ja lunastamalla luonnonsuojelualueita sekä korvaamalla suojelun kustannuksia maanomistajille. Hallinnonala hoitaa luonnonsuojelualueita ja ohjaa niiden käyttöä. Alueelliset ympäristökeskukset vaikuttavat alueidenkäyttöön muun muassa luonnonsuojelualueiden perustamis- ja rauhoituspäätösten, suojeltujen lajien elinympäristöjen rajaamispäätösten sekä ulkoilureittisuunnitelmien vahvistamisen kautta.

**Ympäristönsuojelu**. Ympäristöhallinto vastaa monien ympäristönsuojelua koskevien valtakunnallisten ja alueellisten suunnitelmien ja ohjelmien valmistelusta. Niillä on jonkin verran vaikutusta konkreettiseen alueidenkäyttöön. Ympäristölupavirastojen ympäristölupia ja vesitalous- ja korvausasioita koskeva päätöksenteko sekä alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupapäätöksenteko koskee merkittävästi alueidenkäyttöön vaikuttavia hankkeita. Ympäristökeskusten toteuttamat, teettämät ja rahoittamat ympäristönsuojelutyöt ja -hankkeet ovat usein alueidenkäyttöä.

**Asumisen edistäminen ja rakentaminen**. Hallinnonala vastaa asumista ja rakentamista koskevien suunnitelmien ja ohjelmien valmistelusta. Niillä on vaikutusta alueidenkäyttöön. Valtion asuntorahaston myöntämät arava- ja korkotukilainat, valtioneuvostot sekä erilaiset avustukset vaikuttavat monin osin merkittävästi alueidenkäyttöön ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen.

Ympäristöministeriö ja sen alaislaitokset antavat lausuntoja, tekevät aloitteita, tiedottavat ja **ovat muutenkin yhteistyössä** lukuisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kannalta keskeisten **viranomaistahojen ja muiden toimijoiden kanssa**. Hallinnonala myös tuottaa tavoitteiden huomioon otta-

<sup>19</sup> Alueelliset ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus hoitavat myös maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvia vesivarojen käytön ja hoidon tehtäviä. Niitä käsitellään maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan analyysissä.

<sup>20</sup> Tässä työssä ei käsitellä kaa-voituksen ohjauksesta.



mista ja edistämistä tukevaa tietoa sekä osallistuu EU-ohjelmien ja yhteisöaloitteiden rahoittamiseen.

### *Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla*

Ympäristöministeriön hallinnonalalla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen suhteen muista hallinnonaloista poikkeava kaksoisrooli. Toisaalta hallinnonalan on muiden hallinnonalojen lailla otettava tavoitteet huomioon ja edistettävä niitä omassa toiminnassaan. Toisaalta hallinnonalan "virkavastuulla" on erityisesti alueidenkäytön ja sen suunnittelun ohjaus ja yleinen kehittäminen – myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumisen seuranta ja edistäminen.

Hallinnonala edistää toiminnassaan erityisesti niitä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita, jotka ovat yhteneviä hallinnonalan ydintavoitteiden kanssa. Näitä ovat erityisesti tavoitteet, jotka koskevat

- eheytyvää yhdyskuntarakennetta ja elinympäristön laatua,
- kulttuuri- ja luonnonperintöä, virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja,
- luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia.

Hallinnonalan alueidenkäytön osa-alueella kehitetään aktiivisesti ja konkreettisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamista ja edistämistä. Tavoitteita on otettu huomioon hallinnonalan yleisohjauksessa, hallinnonalan muiden kuin alueidenkäytön osa-alueiden linjauksissa sekä alaislaitoksista ainakin alueellisten ympäristökeskusten yleisohjauksessa.

### *Kehittämisenäkökohtia*

Hallinnonalan luonnonsuojelun, ympäristönsuojelun sekä asumisen edistämisen ja rakentamisen osa-alueilla tulisi jatkossa pyrkiä tarkemmin tunnistamaan merkittävästi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin vaikuttava toiminta ja ratkaisevat päätöksentekotilanteet.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia tulisi tarkastella ainakin seuraavassa toiminnassa:

- Hallinnonalan yleisohjaus (ainakin alueellisten ympäristökeskusten tulosohjaus).
- Ympäristönsuojeluun, luonnonsuojeluun, asumisen edistämiseen ja rakentamiseen liittyvät kansalliset ja alueelliset suunnitelmat ja ohjelmat.
- Alueellisten ympäristökeskusten ympäristölupapäätöksenteko.
- Alueellisten ympäristökeskusten toteuttamia, teettämiä ja rahoittamia ympäristönsuojelutöitä ja -hankkeita koskeva päätöksenteko.
- Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) rahoitusta ja kansallista vastinrahoitusta koskeva hankepätöksenteko.
- Ympäristöministeriön ja alueellisten ympäristökeskusten toiminta lausunnonantajina, aloitteentekijöinä, tiedottajina ja muiden viranomais- ja muiden tahojen yhteistyökumppaneina.

Mikäli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottaminen on mahdollista ympäristölupavirastojen ja Valtion asuntorahastojen toiminnassa, tulisi tavoitteiden huomioon ottamista kehittää myös niiden toiminnassa.

***Esimerkki hallinnonalakohtaisten analyysimuistioiden sisällöstä***

<b>KAUPPA- JATEOLLISUUSMINISTERIÖN HALLINNONALA VALTAKUNNALLISTEN ALUEIDEN KÄYTTÖ- TAVOITTEIDEN TOTEUTTAJANA</b>		
<b>SISÄLLYSLUETTELO</b>		
<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b>	<b>1</b>
	1.1 Työn tausta ja toteutus	1
	2.2 Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueiden käyttö- tavoitteiden toteuttajina	2
<b>2</b>	<b>YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>5</b>
	2.1 Hallinnonalan toiminta	5
	2.2 Tavoitteiden rooli ja huomioon ottaminen hallinnonalalla	6
	2.3 Kehittämisen näkökohtia	6
<b>3</b>	<b>TOIMINTAKOHTAINEN TARKASTELU</b>	<b>8</b>
	3.1 Hallinnonalan yleisohjaus	8
	3.2 Yritysten ja elinkeinojen tukeminen	8
	3.3 Energiapolitiikka	10
	3.4 Teknologia politiikka	11
	3.5 Muu toiminta	12
<b>4</b>	<b>TAVOITEKOHTAINEN TARKASTELU</b>	<b>14</b>
<b>LIITE: VALTAKUNNALLISET ALUEIDEN KÄYTTÖTAVOITTEET</b>		

## **Hallinnonaloilta työhön osallistuneet**

Seuraavien henkilöiden kanssa on oltu selvityksen laadintavaiheessa yhteistyössä. Yhteistyömuotoina ovat olleet työpajat ja -palaverit, haastattelut, puhelinkeskustelut, yhteydenotot sähköpostin välityksellä sekä hallinnonalakohtaisten analyysien ja yhteenvetoraportin suullinen ja kirjallinen kommentointi.

### ***Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala***

Seppo Oikarinen, energiaosasto (yhteyshenkilö)  
Lea Häyhä, markkinaosasto

### ***Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala***

Mikko Ojajarvi, liikennepolitiikan osasto (yhteyshenkilö)  
Petteri Katajisto, liikennepolitiikan osasto  
Raisa Valli, liikennepolitiikan osasto  
Yrjö Kuronen, Ilmailulaitos  
Heikki Tevä, Ilmailulaitos  
Vesa Mustonen, Merenkulkulaitos  
Timo Välke, Ratahallintokeskus  
Aatos Huhtala, Tiehallinto, keskushallinto  
Anders Jansson, Tiehallinto, keskushallinto  
Meri Karhula, Tiehallinto, keskushallinto  
Tytti Viinikainen, Tiehallinto, keskushallinto

### ***Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala***

Jussi Laanikari, maaseutu- ja luonnonvaraosasto (yhteyshenkilö)  
Sakari Ervola, maaseutu- ja luonnonvaraosasto  
Marja Kokkonen, maatalousosasto  
Pertti Munne, kala- ja riistaosasto  
Jouni Suoheimo, metsäosasto  
Jukka Pekka Tolvanen, maaseutu- ja luonnonvaraosasto  
Mikko Uimonen, Maanmittauslaitos, keskushallinto

### ***Opetusministeriön hallinnonala***

Ilkka Väänänen, hallintoyksikkö (yhteyshenkilö)  
Erkki Salmio, hallintoyksikkö  
Tuulikki Terho, hallintoyksikkö  
Anneli Äyräs, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto  
Mikko Härö, Museovirasto

### ***Puolustusministeriön hallinnonala***

Antti Kivipelto, resurssipoliittinen osasto (yhteyshenkilö)  
Margit Antikainen, Puolustushallinnon rakennuslaitos  
Juhani Lautto, Pääesikunta  
Juhani Tiili, Pääesikunta

### ***Sisäasiainministeriön hallinnonala***

Toivo Pihlajaniemi, kuntaosasto (yhteyshenkilö)  
Teemu Eriksson, alueiden ja hallinnon kehittämisosasto  
Pekka Urjanheimo, alueiden ja hallinnon kehittämisosasto

### ***Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala***

Jaakko Ellisaari, perhe- ja sosiaaliosasto (yhteyshenkilö)  
Ritva Kujala, perhe- ja sosiaaliosasto  
Juha Pyötsiä, terveysosasto

### ***Työministeriön hallinnonala***

Tarja Brandes, hallintopalveluyksikkö (yhteyshenkilö)  
Tapani Kojonsaari, toimeenpano-osasto

### ***Ympäristöministeriön hallinnonala***

Timo Turunen, alueidenkäytön osasto (yhteyshenkilö ja työn valvoja)  
Auvo Haapanala, alueidenkäytön osasto  
Jorma Kaloinen, ympäristönsuojeluosasto  
Ulla Koski, alueidenkäytön osasto  
Harri Pitkäranta, alueidenkäytön osasto  
Olavi Rantasaari, hallintoyksikkö  
Hertta Rutanen, alueidenkäytön osasto  
Pekka O. Salminen, alueidenkäytön osasto  
Matti Vatiilo, alueidenkäytön osasto  
Riitta Eerolainen, Hämeen ympäristökeskus  
Pirjo Mäkinen, Hämeen ympäristökeskus

# Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisu-aika Kesäkuu 2003
Tekijä(t)	Jari Paldanius, Lasse Tallskog	
Julkaisun nimi	Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina	
Tiivistelmä	<p>Valtioneuvoston päättämien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on varmistaa valtakunnallisesti merkittävien alueidenkäyttökysymysten huomioonottaminen sekä maakunnan suunnittelussa ja kuntien kaavoituksessa että valtion viranomaisten toiminnassa. Tähän loppuraporttiin on koottu keskeiset tulokset selvityshankkeesta, jonka tavoitteena on tukea valtion viranomaisten toimintaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Hankkeessa on:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analysoitu peruslähtökohtia, jotka liittyvät valtion viranomaisten toimintaan tavoitteiden toteuttajina,</li> <li>- kartoitettu valtion viranomaisten alueidenkäyttöön merkittävästi vaikuttavat toimijat ja toimintamuodot,</li> <li>- analysoitu valtion viranomaisten toimintaa tavoitteiden toteuttajina sekä</li> <li>- kartoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen kehittämishaasteita ja -keinoja.</li> </ul> <p>Hankkeessa on analysoitu kauppa- ja teollisuusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, opetusministeriön, puolustusministeriön, sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, työministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalojen toimintaa.</p> <p>Valtion viranomaiset voivat vaikuttaa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumiseen sekä oman alueidenkäyttönsä että muiden alueidenkäyttöön vaikuttamisen kautta. Keskeisiä kehittämisshaasteita ovat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Merkittävästi tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat viranomaiset tuntevat tavoitteet ja ymmärtävät niiden merkityksen oman toimintansa kannalta.</li> <li>- Hallinnonaloilla tunnustetaan tavoitteiden toteutumiseen keskeisesti vaikuttavat suunnittelu- ja päätöksentekotilanteet.</li> <li>- Tavoitteiden huomioon ottaminen liitetään olemassa oleviin toimintakäytäntöihin: erityisesti vaikutusten etukäteisarviointiin.</li> <li>- Kehitetään tavoitteiden toteuttamista tukevaa hallinnonalojen sisäistä ja välistä yhteistyötä.</li> </ul>	
Asiasanat	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, julkishallinto, valtion viranomaiset, suunnitelmat ja ohjelmat, maankäyttö- ja rakennuslaki	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 642	
Julkaisun teema	Alueiden käyttö	
Projektihankkeen nimi ja projektinumero		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1453-3 (nid.), 952-11-1454-1 (PDF)
	Sivuja	Kieli
	56	suomi
	Luottamuksellisuus	Hinta
	julkinen	
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2003	
Muut tiedot	Yhteyshenkilö ympäristöministeriössä Timo Turunen, puh. (09) 1603 9541	

# Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum	Juni 2003
Författare	Jari Paldanius, Lasse Tallskog		
Publikationens titel	Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina (Hur de statliga myndigheterna kan genomföra de riksomfattande målen för områdesanvändningen)		
Sammandrag	<p>De riksomfattande målen för områdesanvändningen har fastställts av statsrådet. Dessa mål skall beaktas i landskapsplaneringen, i kommunernas planläggning och i de statliga myndigheternas verksamhet. Denna rapport presenterar de viktigaste resultaten av en utredning som gjordes i syfte att stödja de statliga myndigheterna i detta arbete. Utredningen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- analyserar utgångspunkterna för de statliga myndigheternas verksamhet i anslutning till de riksomfattande målen för områdesanvändningen,</li> <li>- kartlägger aktörer och verksamhetsformer inom de statliga myndigheterna som påverkar deras områdesanvändning,</li> <li>- analyserar de statliga myndigheternas verksamhet i relation till målen och</li> <li>- kartlägger utmaningar och metoder i anslutning till genomförandet av de riksomfattande målen för områdesanvändningen.</li> </ul> <p>Utredningen täcker verksamhet inom handels- och industriministeriets, kommunikationsministeriets, jord- och skogsbruksministeriets, undervisningsministeriets, försvarsministeriets, inrikesministeriets, social- och hälsovårdsministeriets, arbetsministeriets och miljöministeriets förvaltningsområden.</p> <p>De statliga myndigheterna kan bidra till att de riksomfattande målen för områdesanvändningen omsätts i praktiken både genom sin egen områdesanvändningen och genom andra slag av påverkan. Till de viktigaste utmaningarna hör att se till att</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sådana myndigheter vars verksamhet har avsevärda verkningar känner till vilka målen är och inser deras betydelse i fråga om sin egen verksamhet,</li> <li>- situationer som gäller planering och beslutsfattande och som har avsevärd betydelse med tanke på genomförandet av målen identifieras inom respektive förvaltningsområden,</li> <li>- beaktandet av målen förs in i daglig praxis; det är särskilt viktigt att verkningarna bedöms på för hand,</li> <li>- sådant förvaltningsinternt och externt samarbete som stöder genomförandet av målen byggs upp.</li> </ul>		
Nyckelord	Riksomfattande mål för områdesanvändningen, offentlig förvaltning, statliga myndigheter, planer och program, markanvändnings- och bygglagen		
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 642		
Publikationens tema	Markanvändning		
Projektets namn och nummer			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
Organisationer i projektgruppen			
	ISSN	ISBN	
	1238-7312	952-11-1453-3, 952-11-1454-1 (PDF)	
	Sidantal	Språk	
	56	suomi	
	Offentlighet	Pris	
	offentlig		
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>		
Förläggare	Miljöministeriet		
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2003		
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet överingenjör Timo Turunen, tfn (09) 1603 39541		

# Documentation page

Publisher	Ministry of the Environment Land Use Department	Date June 2003
Author(s)	Jari Paldanius, Lasse Tallskog	
Title of publication	Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina (Government authorities in the implementation of the National Land Use Guidelines)	
Abstract	<p>The Finnish government has decided on National Land Use Guidelines in order to ensure that issues of nation-wide importance are taken into account in regional and local planning and in the activities of government authorities. This report presents the main results of a study undertaken to help government authorities implement these guidelines. The study comprises</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- an analysis of the basic starting points;</li> <li>- an inventory of actors and activities having a major influence on the land use of government authorities;</li> <li>- an analysis of how government authorities work to implement the National Land Use Guidelines; and</li> <li>- an inventory of challenges and methods pertaining to the implementation of the National Land Use Guidelines.</li> </ul> <p>The report discusses work within the fields of the Ministry of Trade and Industry, the Ministry of Transport and Communications, the Ministry of Agriculture and Forestry, the Ministry of Education, the Ministry of Defence, the Ministry of the Interior, the Ministry of Social Affairs and Health, the Ministry of Labour and the Ministry of the Environment.</p> <p>Government authorities can contribute to the implementation of the National Land Use Guidelines both in their proper land use and by other means. It is of main importance that</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- authorities whose activities have a major influence on guideline implementation are aware of the guidelines and comprehend their importance for their own activities;</li> <li>- planning and decision-making situations having a major influence on guideline implementation are identified within the relevant spheres of activity;</li> <li>- the consideration of these guidelines becomes part of daily praxes, and especially in prior assessment of the effects; and</li> <li>- guideline-oriented internal and external co-operation between government authorities is improved.</li> </ul>	
Keywords	National land use guidelines, public administration, government authorities, plans and programmes, Land Use and Building Act	
Publication series and number	The Finnish Environment 642	
Theme of publication	Land Use	
Project name and number, if any		
Financier/ commissioner	Ministry of the Environment	
Project organization		
	ISSN	ISBN
	1238-7312	952-11-1453-3 (nid.), 952-11-1454-1 (PDF)
	No. of pages	Language
	56	suomi
	Restrictions	Price
	for public use	
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd, Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server: <a href="http://www.edita.fi/netmarket">http://www.edita.fi/netmarket</a>	
Financier of publication	Ministry of the Environment	
Printing place and year	Edita Prima Ltd. Helsinki 2003	
Other information	Contact at the Ministry of the Environment: Mr. Timo Turunen, Senior Engineer, phone +358 9 1603 39541	

