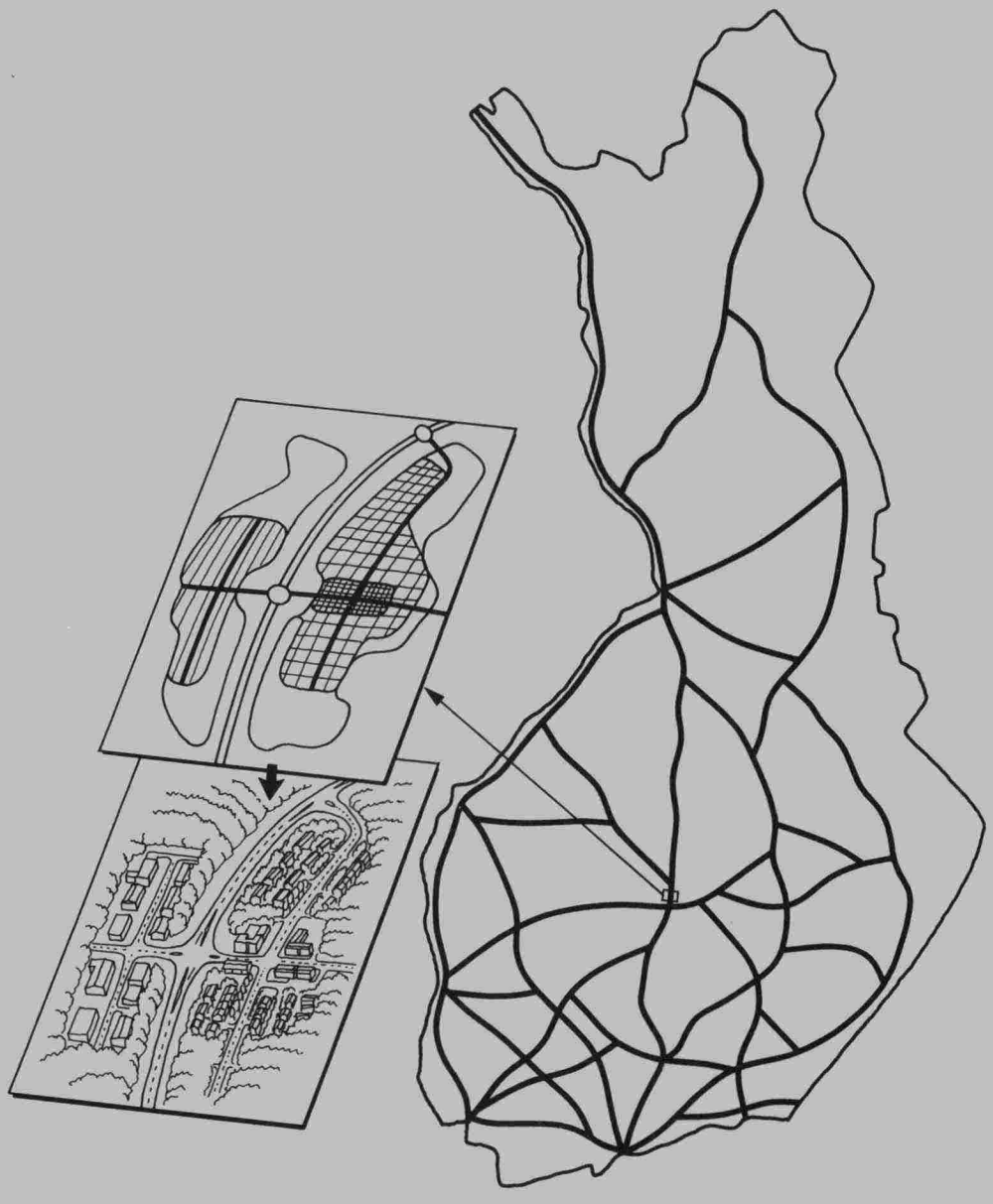
Tielaitos

Väylien ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus

Näkökulmia valtakunnantasoisten tieliikenneväylien maankäytön suunnitteluun ja aluerakenteeseen vaikuttavista tekijöistä



Tielaitoksen selvityksiä

49/1995

Helsinki 1995

Keskushallinto

Tielaitoksen selvityksiä
49/1995

Väylien ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus

Näkökulmia valtakunnantasoisten tieliikenneväylien maankäytön suunnitteluun ja aluerakenteeseen vaikuttavista tekijöistä

Tielaitos
Keskushallinto

Helsinki 1995

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-109-8
TIEL 3200326
Painatuskeskus Oy
Helsinki 1995

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,
painotuotepalvelut
Telefax (90) 1487 2652

Joutsenmerkin arvoinen paperi

Tielaitos
Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

Väylien ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutus, Tielaitos, Keskushallinto. Helsinki 1995.
Tielaitoksen selvityksiä 49/1995, 39., TIEL 3200326, ISSN 0788-3722, ISBN 951-726-109-8

Aiheluokka 10
Asiasanat päätiet, liikenneväylät, liikennesuunnittelu, maankäyttö, aluerakenne, yhdyskuntasuunnittelu

TIIVISTELMÄ

Valtakunnan pääväylät, niiden olemassa olo ja suunnittelu, synnyttävät intressejä ympäröivälle maankäytölle. Toteutuessaan nämä intressit hajottavat usein olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta.

Kunnat valvovat paikallisesti vain omaa etuaan. Tieviranomaiset ovat ainakin tähän asti kantaneet vastuuta lähinnä liikenneteknisestä toimivuudesta sekä luonnonmaisemasta, vaikka väyläsuunnittelua onkin viime vuosina pyritty harjoittamaan yhdessä kuntien kanssa. Käytännön vastuu maankäytön suunnittelusta ja sitä kautta yhdyskuntarakenteen kehityksestä on kunnilla. Maakuntatason suunnittelu ei ole tarpeeksi vahva. Valtakunnantasolla maankäytön suunnittelun ohjauksen järjestelmää ei ole.

Tässä työssä on selvitetty eri organisaatioiden asiantuntijoiden haastatteluilla, mitkä ovat väylien suunnitteluun liittyvät tekijät ja tarkoitusperät maankäyttötoimintojen ja aluerakenteen kannalta. Haastattelujen tuloksena saadut näkemykset väylien ja maankäytön suunnittelun taustalla olevista tekijöistä ryhmittyvät viiteen aihepiiriin. Näissä ongelma-alueet ovat suhteellisen yhtenäisiä, mutta painoarvot vaihtelevat. Myös selviä ristiriitaisuuksia on tullut esille. Suunnittelun osapuolet ovat ristiriidoista pääsääntöisesti tietoisia, mutta niitä ei osata, haluta tai pystytä käsittelemään käytännön suunnittelutyössä.

Keskeisinä väylä- ja maankäytön suunnitteluun vaikuttavina epäkohtina nousivat esille seuraavat tekijät:

* Valtakunnantason suunnittelu tapahtuu liiaksi paikallistasolla erillisten hankkeiden kautta. Paikallistason edut ja näkemykset eivät taas ulotu valtakunnantasolle. Harvoin ne ulottuvat edes maakuntatasolle. Taloudelliset toimintaedellytykset aiheuttavat kunnissa maankäyttöpaineita väylän varteen. Toteutuessaan ne hajottavat kuitenkin yhdyskuntarakennetta. Paikallistaso tavoittelee taloudellista hyötyä, joka ei ulotu aina tarpeeksi pitkälle aikavälille. Yhdyskuntasuunnittelulla on tarkoitus vaikuttaa kuitenkin pitkälle tulevaisuuteen.
* Kestävän kehityksen tavoitteet on usein kirjattu väylän ja maankäytön suunnitelmiin. Ne eivät kuitenkaan yleensä näy suunnittelua seuraavassa toiminnassa. Markkinavoimat ja poliittiset organisaatiot voivat painostuksellaan muuttaa alunperin vastuullisia suunnitelmia, jolloin tilanteet saattavat vaihtua täysin kestävän kehityksen periaatteiden vastaisiksi. Vaikuttaako sanktioiden puuttuminen vastuullisuuden häviämiseen suunnitelmia toteutettaessa?
* Väylien ja maankäytön suunnittelun yhteistyötä ei pystytä näkemään puhtaasti suunnitelmien yhteensovittamisena parempaan lopputulokseen pääsemiseksi, vaan se koetaan myös valvontana tai toisen sektorille tunkeutumisena. Maankäytön ja väyläsuunnittelun prosessin eteneminen ja sen taustalla olevien tekijöiden sisäistäminen sekä ymmärtäminen edellyttävät uusien vuorovaikutuskeinojen ja taitojen löytämistä. Tämä tarkoittaa oppimisprosessia sekä organisaatio- että yksilötasolla.

Nyckelord huvudvägarna, trafiklederna, trafikplaneringen, landandvändningen, områdebyggnaden, samhällsplaneringen

SAMMANDRAG

Riksvägar - både befintliga och planerade - är intressanta för omkringliggande markanvändning. När dessa intressen blir verklighet splittras befintlig samhällsstruktur.

Kommunerna övervakar lokalt endast egna intressen. Vägmyndigheterna har hittills ansvarat främst för trafikteknisk funktion och naturlandskap, fastän trafikledsplanering under senare år har bedrivits i samarbete med kommunerna. Ansvaret för markanvändningsplanering och utveckling av samhällsstrukturen har fallit på kommunernas lott. Planeringen i regionerna är inte tillräckligt stark. Styrning av markanvändningsplanering finns inte på riksnivå.

Med hjälp av intervjuer av experter i olika organisationer har i detta arbete utretts frågor och syfter som berör trafikledsplanering ur markanvändnings- och områdesstruktursynpunkt. Resultaten grupperas i fem motivkretsar. Problemområdena är relativt enhetliga, men tyngden varierar. Klara konflikter kommer även fram. Planeringens parter är i regel medvetna om konflikterna men man kan inte, vill inte eller förmår inte hantera den i praktiskt planeringsarbete.

Följande centrala missförhållanden i trafikleds- och markanvändnings-planeringen redovisas:

* Planering som har riksintresse sker för mycket på loka nivå i olika projekt. Lokala intressen och synpunkter är inte inom räckhåll för fiksintressen, sällan ens regionens intressen. Ekonomiska verksamhets-betingelser ger i kommunerna upphov till markanvändningstryck längs trafikleder. När de förvekligas splittras dock samhällsstrukturen. Lokalt blir kortsiktig ekonomisk nytt utslagsgivande, medan samhällsplanering bör sträva till långsiktiga lösningar.
* Avsikten med hållbar utveckling har inte omfattats av trafikleds- och markanvändningsplanerare. Ansvar för planeringen försvinner därför att sanktioner inte finns. Marknadskrafter och politiska organisationer kan med påtryckning ända planer som ursprungligen varit ansvarsfulla, så att principerna för hållbar utveckling åsidosätts.
* Samarbetet mellan trafikleds- och markanvändningsplanering uppfattas inte bara som en samordning för bättre resultat utan de ses även som övervakning och intrång på egen sektor. Planeringsprosessens utveckling samt en bättre förståelse för dess bakgrundsfaktorer förutsätter att nya interaktiva metoder och färdigheter utvecklas. För detta behövs upplärningsprosess för både organisationer och enskilda planerare.

ESIPUHE

Strateginen projekti "Liikenne ja maankäyttö" hankkii perustietoa maankäytön ja liikenteen vuorovaikutuksesta ja pyrkii vuorovaikutusprosesseja kehittämällä viitoittamaan tulevaisuutta kestävämpään suuntaan. Projekti on edennyt maaseututaajamien ja kaupunkiseutujen tutkimisen kautta vaiheeseen, jossa yritetään avata näkökulmaa ja keskustelua valtakunnallisten väylien vaikutuksesta aluesuunnittelussa.

Raportti on koottu asiantuntijahaastatteluista. Haastattelijana ja johtopäätösten tekijänä on toiminut FM Anna Saarlo Viatek Tapiola Oy:stä. Tielaitoksen puolelta työtä on ohjannut arkkit. Ulla Priha. Raportin on saattanut julkaisukuntoon tstosiht. Tarja Järvinen (tienpidon suunnittelu).

Helsingissä, syyskuussa 1995

Tielaitos
Tienpidon suunnittelu

Sisältö 7

1 JOHDANTO 9

2 VÄYLÄJAKSOJEN JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN YHTEYS JA VUOROVAIKUTUSSUHDE 10

3 OHJAUSJÄRJESTELMÄT TIEN- JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUSSA VALTAKUNNALLISTEN VÄYLIEN KANNALTA 12

3.1 Lainsäädännön ohjausvaikutus 12
3.2 Lainsäädännön merkitys suunnitteluorganisaatioille käytännön väyläsuunnittelutyössä 15

4 VALTAKUNNANTASOISEN KORKEALUOKKAISEN VÄYLÄJAKSON TEKIJÄT 18

4.1 Liikenteelliset tekijät 18
4.2 Tiehen liittyvät tekijät 19

5 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN TEKIJÄT TIEALUEIDEN LÄHEISYYDESSÄ 21

5.1 Maankäytön kytkeytyminen valtakunnantasoisen väylän suunnitteluun 21
5.2 Maankäytön suunnitteluun vaikuttavat tekijät 25
5.2.1 Taloudelliset ja poliittiset intressit maankäytön suunnittelun taustalla 25
5.2.2 Maakuntien liittojen seutukaavoitus 26
5.2.3 Kuntien maankäytön suunnittelu korkealuokkaisten väylien tuntumassa 28

6 MARKKINAMEKANISMIN VAIKUTUS 30

7 SOSIAALISET TEKIJÄT 33

8 JOHTOPÄÄTÖKSET 34

9 KIRJALLISUUS 37

HAASTATELLUT HENKILÖT 39

1 JOHDANTO JA TAVOITTEET

Korkealuokkaisen valtakunnantasoisen tieväylän tulisi toimia kaupunkikeskuksia eli riittävän suuria yhdyskuntia yhdistävänä linkkinä. Kuitenkin paikallistasolla **väylät ja niihin liittyvä maankäytön suunnittelu hajottaa olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta.**

Väylä tai sen suunnittelu synnyttää välittömästi intressejä ympäröivälle maankäytölle. Tieviranomaisten ja kunnan intressit ovat usein vastakkaisia. Kunnat katsovat usein alueellaan sijaitsevan liittymän ja sitä ympäröivän maankäytön alueeksi, joka tulisi hyödyntää esimerkiksi työpaikka- tai kaupallisten toimintojen kohteena. Tämän asian takana on mm. kuntien välinen kilpailu ns. taloudellinen henkiinjäämistaistelu. Hyvän, kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisen aluerakenteen aikaansaamisessa sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla ei näin onnistuta. Tarvitaan yhteisiä pelisääntöjä sekä vastuullista, asian kokonaisvaltaista ymmärtämistä.

Tutkimuksen tavoitteena on **tunnistaa pitkien väyläjaksojen ja maankäytön suunnittelun taustalla olevat tekijät**, jotta yhteistoiminnan sujumiselle tarpeelliset keinot voisivat paremmin kohdentua suunnittelun kytkentöjen epäkohtiin. Alaan liittyvien organisaatioiden **asiantuntijahaastatteluilla** on pyritty hahmottamaan, mitkä ovat maankäyttötoimintojen ja aluerakenteen kannalta keskeiset tarkoitusperät ja ristiriidat väylän suunnittelussa. Haastateltavien on annettu itse tuoda esille ja painottaa merkityksellisiä seikkoja väylien ja maankäytön suunnittelun suhteessa. Tuloksena saadut näkökulmat ryhmiteltiin viiteen aihepiiriin, joiden teemat voivat toimia keskustelun avauksena.

Keskuksia ja muita taajamia sivuavilla korkealuokkaisilla väylillä on sekä paikallinen että valtakunnallinen rooli liikkumistarpeen tyydyttäjänä. Suunnittelussa väylää tulisi käsitellä myös kokonaisuutena, koska ongelmat ja toiminnalliset rajat menevät maakunta- ja kuntarajojen yli. Maankäytön suunnittelu Suomessa toimii kuitenkin maakunta- ja kuntatasolla. Valtakunnantason väylä- ja aluerakennesuunnittelun kannalta tämä suunnitteluyksikkö on liian pieni.

Tie- ja liikennesuunnittelu on keskeinen osa yhdyskuntasuunnittelua. Siksi on merkityksellistä, että väyläsuunnittelun tavoitteisiin sisällytettäisiin myös yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, ihmisten elinympäristön laatukysymykset ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset sekä alue- ja yhdyskuntarakenne ja kaupunkikuva. Lähtökohtana tulee ottaa huomioon kestävän kehityksen periaate, joka **edellyttää alueiden kokonaisvaltaista suunnittelua ja kaavoitusta luonnonvarojen ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla**. Tiesuunnittelussa on otettava huomioon luonnon ja ympäristön sietokyky. Tämä kaikki edellyttää liikennesuunnittelun kytkemistä nykyistä paremmin maankäytön suunnitteluun.

2 VÄYLÄJAKSOJEN JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN YHTEYS JA VUOROVAIKUTUSSUHDE

Väyläjaksojen ja maankäytön suunnittelun yhteys ja vuorovaikutussuhde on monimutkainen jatkuva prosessi, johon vaikuttavat ihmisten, yritysten ja yhteiskunnan muuttuvat arvostukset ja tarpeet. Kokonaisvaltainen tieto tästä prosessista antaa paremmat edellytykset välttää myöhemmin virheelliseksi osoittautuvia ratkaisuja.

Kestävä kehitys väylä- ja maankäytön suunnittelussa

Pyrkimys kestävään kehitykseen tarkoittaa, että ihmiskunnan nykyiset perustarpeet tulee tyydyttää viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta siihen. Tämän periaatteen omaksuminen liikenteessä merkitsee energian käytön tehostamista ja suuntaamista kohti uusiutuvia polttoaineita. Sosiaalisesti kestävä liikennesuunnittelu merkitsee riittävien liikkumismahdollisuuksien turvaamista taloudellisista tai alueellisista eroista riippumatta. Yhdyskuntarakenteen kehittämisessä tavoite edellyttää liikkumistarvetta ja kuljetuksia vähentäviä muutoksia. (parl. 1991:3).

Yhdyskuntasuunnittelussa kestävän kehityksen periaatteen toteuttaminen edellyttää mm. toisen parlamentaarisen liikennekomitean mukaan liikennesuunnittelun kytkemistä nykyistä paremmin maankäytön suunnitteluun. Liikenteessä ja maankäytön suunnittelussa kestävän kehityksen periaate tarkoittaa liikkumisen kokonaistarpeen minimoimista ja samalla edellytyksiä ympäristöystävällisempien liikennemuotojen käytölle.

Maankäytön suunnittelussa tulee jo suunnitteluvaiheessa ottaa huomioon hankkeiden vaikutus liikennemääriin, liikennemuotojen valintaan, liikenteen energian käyttöön ja ympäristö- ja terveyshaittoihin. Suomessa tulee pyrkiä liikennetarvetta vähentävään valtakunnallisesti tasapainoiseen aluerakenteeseen, mikä edellyttää taajamien rakenteen kehityksen seurausten tarkastelua ja tasapainotusta valtakunnallisesti. Kaavoituksen keskeinen tehtävä on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen. Taajamarakenteen ollessa ehjä liikkumistarve minimoituu.

Tielaitos on visiossaan päättänyt suunnata toimintansa kestävän kehityksen toimintaperiaatteisiin. Tämä ei tarkoita ainoastaan tielaitoksen toimenpiteiden teknisiä reunaehtoja, vaan ottaa kestävän kehityksen periaatteet mukaan koko toiminnassaan osana suomalaisen yhteiskunnan liikennejärjestelmää ja sen kehittämistä.

Kansainvälisen kilpailukyvyn turvaaminen ja liikenneväylien kehittäminen

Maantieteellinen sijaintimme sekä pitkät kuljetusetäisyydet aiheuttavat kansantaloudellemme suhteellisesti muita Euroopan maita suuremman kuljetustaloudellisen rasitteen. Suomen kansainvälisen liikennepolitiikan tavoitteena tulee mm. olla maan taloudellisen kilpailukyvyn turvaaminen kansainvälisessä yhdentymiskehityksessä. Jo toinen parlamentaarinen liikennekomitea totesi, että suomalaisen kuljetuselinkeinon lähtökohdat osallistua kilpailuun vapautuvista kuljetusmarkkinoista on kiireellisesti saatava sekä yritysten omilla että valtion toimenpiteillä yhtäläisiksi kilpailijamaiden kanssa.

Tieverkkojen kehittämishankkeiden valinnan kriteereiden ja tieverkkoihin osoitettavien resurssien määrän tulee perustua **hankekohtaiseen yhdyskuntataloudelliseen kannattavuusarvioon**. Arviossa olisi hyötyinä ja haittoina otettava huomioon vaikutukset kaupunki-, alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, muutokset kuljetuskustannuksissa ja liikenteeseen käytettävässä ajassa, onnettomuusvaikutukset sekä ympäristövaikutukset.

Aluerakenne

Yhteiskunnassa ja yhteiskuntarakenteessa viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset ovat lisänneet sekä henkilö- että tavaraliikennettä. Muuttoliike kaupunkeihin ja taajamiin sekä henkilöautojen lisääntynyt määrä on johtanut ennen tiiviiden kaupunkirakenteiden hajoamiseen. Valtakunnallinen aluerakenne määrää suurelta osin pitkien henkilömatkojen ja kuljetusten määrän. Kaupunkiseutujen ja kuntien yhdyskuntarakenteesta riippuu taas päivittäisten matkojen määrä ja suuntautuminen.

Alueellisella kehityksellä on suuri vaikutus liikenteelle ja päinvastoin. Liikenneyhteyksillä on voimakas merkitys niin alueellisen kuin yhdyskuntarakenteellisen kehityksen osalta. Tähän kehitykseen kiinteästi liittyvä osa-alue on kaavoitus. Liikenteen tarpeiden riittävä kokonaisvaltainen huomioon ottaminen kaavoituksessa on erittäin merkittävä asia. Suunnittelu on vuosikymmeniä perustunut mm. kaupungistumisen, asumisväljyyden, autoistumisen ja BKT:n kasvuun. Näiden kasvutekijöiden hidastuminen mahdollistaa toisaalta laadullisten tekijöiden korostumisen suunnittelun lähtökohtana. Ympäristöarvot ja kestävä kehitys voidaan tuoda taloudellisten arvojen ja markkinamekanismin rinnalle ja sopeuttaa suunnittelulla niiden ristiriitaa.

Valtion organisaatioiden ja kuntien välinen työnjako kaipaa täsmentämistä ja selkeyttämistä erityisesti taajamiin liittyvien pääväylien osalta.

3 OHJAUSJÄRJESTELMÄT TIEN- JA MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUSSA VALTAKUNNALLISTEN VÄYLIEN KANNALTA

3.1 Lainsäädännön ohjausvaikutus

Tiensuunnittelu on myös laajassa mielessä maankäytön suunnittelua, ja sitä sitovat samat lainsäädännölliset periaatteet kuin muutakin maankäytön suunnittelua.

Tielainsäädäntö

Tien- ja maankäytön suunnittelun vuorovaikutuksen kannalta lähtökohtana on tielain 10 § 1 momentti, jossa säädetään, että asutus, elinkeinoelämä ja alueiden käytön suunnittelu on otettava huomioon tieverkon kehittämisessä ja suunnittelussa. Tielain 10 § 2 momentin mukaan tietä ei saa tehdä siten, että hyväksytyn detaljikaavan toteutuminen vaikeutuu.

Asia täsmennetään tieasetuksen 12 §:ssä, jossa määrätään tiensuunnittelu suoritettavaksi **tarpeen mukaan yhteistyössä** asianomaisen kunnan, muiden liikenneviranomaisten sekä ympäristö- ja kaavoitusviranomaisten kanssa. Tiensuunnitteluun liittyvistä kysymyksistä on myös **tarpeen mukaan neuvoteltava** lääninhallituksen, rakennusviranomaisten ja muiden sellaisten viranomaisten kanssa, joiden toimialaa tien tekeminen koskee.

Tieasetuksen 14 §:n mukaan 1.3.1995 lähtien tiesuunnitelman hallinnollinen käsittely siirtyy tielaitokselle, jolloin alueellisella ympäristökeskuksella, maakuntien liitoilla sekä kunnilla on mahdollisuus antaa lausunto. Tien liittymäjärjestelysuunnitelman suhteen on ennen sen hyväksymistä hankittava lausunto ainoastaan alueellisilta ympäristökeskuksilta (TieL 50 §).

Rakennuslainsäädäntö

Rakennuslain mukaista kaavoitusjärjestelmää ollaan olennaisesti muuttamassa. Muutoksen (HE 320/94) keskeinen tavoite on järjestää uudelleen kunnan ja valtion viranomaisten toimivalta ja tehtävät kaavoitusta sekä maankäytön ja rakentamisen muuta ohjausta koskevissa asioissa. Kyseinen hallituksen esitys ei ennättänyt toimintakautensa keväällä 1995 päättäneen eduskunnan käsittelyyn. Asia tulee mahdollisesti eduskunnan käsiteltäväksi uuden hallituksen antaessa esityksensä.

Detaljikaavojen alistamisesta valtion viranomaisten vahvistettavaksi tullaan mahdollisesti luopumaan. Sama koskee kuntien yleiskaavoitusta. Laaja-alaisten tai muutoin merkittävien yleiskaavojen hyväksymistä kuitenkin edeltäisi **neuvottelumenettely mm. valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden selvittämiseksi ja huomioon ottamiseksi**. Myös **poikkeuslupien myöntäminen** siirtyisi pääsääntöisesti kunnille.

Valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden on periaatteessa tarkoitus välittyä itseohjautuvina seutukaavoituksen kautta. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvosto voi lain mukaan kokoavasti käsitellä ja hyväksyä valtakunnallisiin tavoitteisiin liittyviä yleisiä suuntaviivoja, jotka sovitetaan alue- ja paikallistason tavoitteisiin ensisijaisesti **seutukaavoituksessa**. Tällaisia suuntaviivoja ovat esim. ympäristöministeriön rakennuslain nojalla antamat määräykset seutukaavoituksen erityisistä tarkoitusperistä. Tyypillisiä valtion toteutettavina olevia aluevaraustarpeita ovat liikenneväylät.

Valtakunnallisiin tavoitteisiin perustuvat suuntaviivat eivät välttämättä tule suoraan vaikuttamaan maanomistajiin kohdistuviin rajoituksiin. Ne eivät myöskään voi rajoittaa muiden viranomaisten lakiin perustuvaa toimivaltaa tai välittömästi vaikuttaa maankäyttöä koskevan muun lainsäädännön soveltamiseen.

Valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden toteuttamisen valvominen tulee lakiehdotuksen mukaan olemaan ympäristöministeriöllä. Laissa mainitaan valtionviranomaisten mahdollisuus puuttua yksittäistapauksissa kuntien kaavoitukseen muun kuin seutukaavan voimaan saattamisen suhteen.

Rakennusasetuksen 19 §:n mukaan maakuntien liiton on oltava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa seutukaavaa laadittaessa. Lisäksi asetuksen 20 §:n mukaan käsiteltäessä seutukaavan laatimista liittohallituksessa on valtion viranomaisille varattava tarpeen mukaan mahdollisuus osallistua kokoukseen.

Päätäntävallan merkitys

Kuntien korostuva asema edellyttää myös tielaitoksen puolelta entistä aktiivisempaa vapaaehtoista yhteistyötä. Kuntien päätäntävalta todennäköisesti vahvistuu valtion vallan vähentyessä. Myös kaavojen alistusmenettely tulee poistumaan. Lakiehdotukseen (HE 320/94) sisältyy juridinen riski, joka tarkoittaa, ettei laissa määritellyn valitusajan jälkeen ole mahdollista puuttua kaavaan. Jatkuva yhteistyö kunnan kanssa on tulevaisuudessa välttämätöntä.

Maakuntien liittojen asema todennäköisesti vahvistuu rakennuslain uudistuksen myötä. Seutukaavoitus sekä alueellinen kehittämissuunnittelu vaikuttaisivat myös tielaitoksen suunnittelutoimintaan. On oletettavissa, että liitot keskittyvät alueellisiin kehittämisnäkökohtiin sekä edunvalvontaan. Tielaitoksen on otettava aktiivinen rooli myös ympäristöllisten, yhdyskuntarakenteellisten sekä sosioekonomisten tekijöiden suhteen, jotka saattavat saada vähemmän tärkeän merkityksen maakuntien kehittämishankkeissa taloudellisten intressien rinnalla.

Lausunto- ja lupamenettely väyläsuunnittelussa

Valtakunnantasoiseen korkealuokkaiseen väylään ja sitä ympäröivään maankäyttöön liittyy suunnittelun eri vaiheissa useista lainsäädännöistä johtuvia lupa- ja lausuntomenettelyjä.

Seutukaavaehdotuksesta on hankittava lausunto niiltä piirihallintoviranomaisilta, joita asia koskee. Ennen seutukaavan vahvistamista ympäristöministeriö hankkii kaavasta liikenneministeriön lausunnon.

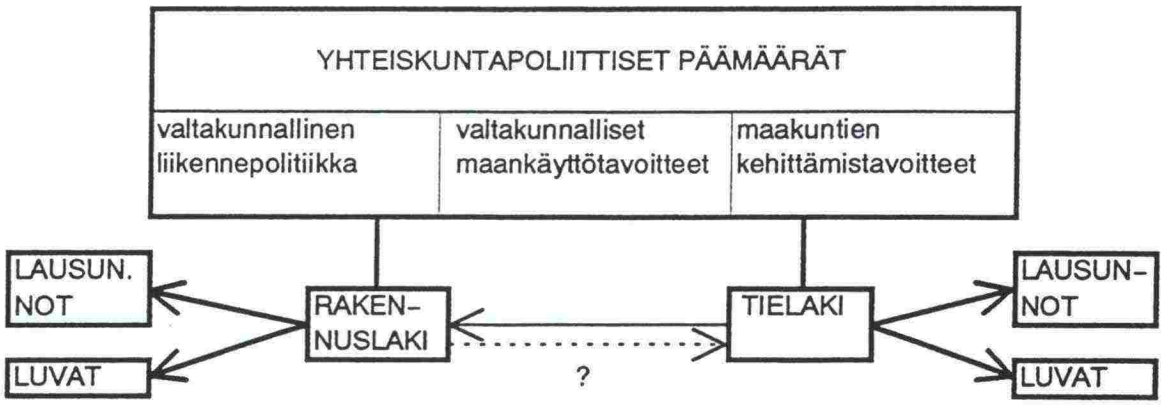
Yleiskaavaehdotusta laadittaessa on asetuksen 28 §:n mukaan oltava yhteydessä valtion viranomaisiin sekä varattava mahdollisuus lausunnon esittämiseen. Valmiista ehdotuksesta on hankittava lausuntoja tarpeen mukaan. Valta- ja kantateitä koskevat lausunnot antaa tielaitoksen keskushallinto piirin lausunnon pohjalta.

Detaljikaavaehdotusta laadittaessa tulee tarpeen mukaan neuvotella niiden viranomaisten kanssa, joiden hallinnonalaa kaava koskee. Mikäli detaljikaava koskee nykyistä tai tulevaa yleistä tietä tai niiden liitännäisaluetta, kuuluu se tielaitoksen toimialaan. Periaatteessa tieviranomaista tulisi kuulla myös sellaisten kaavojen osalta, jotka vaikuttavat jollakin tavalla yleisen tien liikennöitävyyteen tai turvallisuuteen, vaikka tie ei olisikaan kaava-alueella. Käytännössä kaavan vahvistava viranomainen edellyttää, että kaavaehdotuksesta hankitaan tieviranomaisen lausunto.

Verrattaessa em. tilannetta ennen käytettyyn ympäristölupien hakemiseen voi asiassa kohdata tiettyä samankaltaisuutta. Entinen ympäristölupajärjestelmä oli työläs, ja lisäksi eri viranomaiset katsoivat asioita eri näkökulmista. Kukin viranomainen oli sidottu juuri siihen säädökseen, jonka perusteella hän käsitteli lupaa.

Uudessa ympäristölupamenettelylaissa luvat haetaan samanaikaisesti yhdeltä viranomaiselta, mutta ne käsitellään edelleen kunkin säännöksen mukaisesti soveltavan lainsäädännön puitteissa. Hankkeen kokonaisvaltaiseen arviointiin uusi ympäristölupamenettely ei siis vielä johda, vaikka ollaankin edistytty entisestä.

Kaikkien väyläsuunnitteluun liittyvien asioiden arviointi ja vastuu, ja niihin kuuluvien lakien toteutumisedellytykset saataisiin kokonaisvaltaisemmin esille, jos liikenneväylien suunnittelutyöhön liittyvä lupien käsittely yhtäaikaistettaisiin. Tällöin pitäisi lain edellyttää kuulemisetkin yhtäaikaisesti, minkä toteuttaminen olisi hyvin hankalaa.



Kuva 1. Yhteiskuntapoliittisten päämäärien vaikutus lainsäädännön kautta.

3.2 Lainsäädännön merkitys suunnitteluorganisaatioille käytännön väyläsuunnittelutyössä

Eri organisaatioiden virkamiesten haastattelujen perusteella voidaan todeta, että **juridisen painoarvon merkitys on suuri harjoitettaessa väyläsuunnittelua**. Tielaitoksen näkökulmasta nykyinen tielakiin perustuva väyläsuunnitteluprosessi pelaa suhteellisen hyvin. Kunnat kokevat olevansa lähinnä vain lausunnon antajia. Ne kokevat tielaitoksen olevan kuin "valtio valtiossa eikä pukki sovi kaalimaan vartijaksi".

Tielaki tuntee käytännössä vain tiesuunnitelman. Ennen varsinaista tiesuunnitelmaa eivät muutkaan väylän suunnitteluun liittyvät asiat vahvistu. Rakennuslaki on kuitenkin tielakia voimakkaampi. Rakennuslain 26 § 2 momentissa velvoitetaan viranomaisia katsomaan, ettei suunniteltaessa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päätettäessä niiden toteuttamisesta vaikeuteta seutukaavan toteutumista.

Tieverkkosuunnittelun kiinteämpi kytkeytyminen kunnan yleiskaavoitusprosessin yhteyteen antaisi paremmat lähtökohdat yhdyskuntarakenteen kehittämiselle. Useimmiten suunnitteluaikataulut eivät kohtaa, koska prosessit eivät välttämättä etene samassa vaiheessa. Myös **suunnitteluosapuolten tarpeet ovat erilaisia** ja tähtäävät eri vaiheisiin. Esimerkiksi poikkeusluvat kytkeytyvät harvoin tiesuunnitteluprosesseihin ajallisesti.

Rakennuslain vaikutus seutukaavoituksessa

Rakennuslain neljäs osauudistus tulee mahdollisesti vaikuttamaan perinteisen seutukaavoituksen sisältöön ja sen suhteisiin valtakunnalliseen ja kuntatason suunnitteluun. Seudullisessa suunnittelussa korostuu tällöin aiempaa voimakkaammin alueellisen kehittämissuunnittelun näkökulma ja alueiden käyttöön liittyvien valtakunnallisten intressien välittäminen kuntien kaavoihin.

Seutukaavan keskeisenä tehtävänä on valtakunnallisten, seudullisten ja paikallisten alueidenkäyttönäkemysten yhteen sovittaminen sekä tällaisten rakenteiden ja aluevarausten ympäristöllisten vaikutusten osoittaminen. Rakennuslakiehdotuksessa (HE 320/94) on myös seutukaavan sisällölle asetettu uusia kehittämistarpeita. Seutukaavaa olisi kehitettävä siten, että kuntien yleiskaavoitukselle jää entistä enemmän suunnittelutilaa ja ratkaisumahdollisuuksia samalla kun eri kaavatasojen välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä olisi tarpeen tehostaa. Vireillä oleva rakennuslakiuudistus antaakin viitteitä siitä, että uusi seutukaavoitus saattaisi nykyistä paremmin lunastaa paikkansa kaavahierarkian ylimpänä suunnittelutasona ja itsenäisenä suunnittelun välineenä.

Rakennuslain uudistustyön rinnalla on aluepoliittinen lainsäädäntö uudistettu kokonaisuudessaan. Laissa määritelty alueellinen kehittämissuunnittelu nivoutuu nyt aiempaa kiinteämmin seutusuunnitteluun niin hallinnollisesti kuin alueellisesti ja heijastuu myös seutusuunnittelun sisältöön ja menetelmiin.

Päätöksentekotilanne ei kohtaa kokonaisuutta

Yhteistyöprosessi eri organisaatioiden virkamiesten välillä toimii usein kunnan kannalta hyvin. Usein todettu ongelma on, että työryhmätyöskentelyyn osallistuva virkamies on eri mieltä kuin kunnanvaltuusto tai maakunnan liittovaltuusto, joka antaa viralliset lausunnot asiasta. Kun **päätöksenteolla ei ole tosiasiallista sitovuutta**, sen onnistumismahdollisuudet jäävät epätodennäköisiksi. Päätökseen liittyviä seurauksia ei ole ymmärretty pitkällä aikavälillä. Edut voivat tuntua nopeasti ja haitat vasta aikojen kuluttua, mihin poliittinen vastuu ei tunnu ulottuvan.

Väylä- ja maankäytön suunnittelussa on ongelmana myös se, että **lopulliset päätökset** suuriin väylähankkeisiin liittyvistä asioista **tehdään toisistaan erillään** suunnitteluvaiheen yhteistyöstä huolimatta. Suunnitteluun liittyvät asiat käsitellään erillisinä paloina, eri aikaan, eri viranomaistahoilla ja niihin on hyvin vaikea vaikuttaa jälkikäteen.

Mitä hajanaisempi ja aukollisempi lupajärjestelmä on, sitä helpompi luvanhakijan on käyttää sitä hyväksi. Viranomaiset voisivat katsoa asioita laajemmin ja kokonaisvaltaisemmin, mutta useimmat kokevat, ettei asia kuulu heidän toimivaltaansa tai harkittavakseen. Luvanhakija voi varsinkin hänelle epämieluisen päätöksen yhteydessä katsoa viranomaisen ylittäneen toimivaltansa.

Suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit koetaan kuitenkin erillisinä asioina. Jos esim. alueella on suuren liikennehankkeen ja osayleiskaavoituksen suunnitteluprosessi meneillään, pelätään, että samanaikaisesti toimiva päätöksenteko voisi raskauttaa asioita. Kaavat eivät ole pelkkiä liikenneväyliä varten. Maankäytössä on paljon huomioon otettavia tekijöitä, jotka säteilevät pitkällä aikavälillä. Asioita saattaa olla hankala kytkeä yhteen.

Lyhyellä aikavälillä tie- ja maankäytön suunnittelun toteutuminen yhtäaikaisesti olisi luonnollista. Lääninhallitus ei vahvistaisi kaavaa ennen kuin väylän suunnitteluprosessi olisi selvä.

Maankäytön ja tiesuunnittelun yhteistyössä on tielaitos hoitanut oman sektorinsa eli liikenteen tarpeet. Kuntien maankäytön asiantuntemus on usein peittynyt sen alle. Väyläsuunnittelussa ei tielaitoksen eikä kunnan taholta olla pystytty kokonaisuuksien eikä niiden mukaisten syy- ja seuraussuhteiden hahmottamiseen.

Suunnittelun tavoitteellisuus

Tie- ja maankäytönsuunnittelu sekä muu yhdyskuntasuunnittelu ei ole kattavaa, koska siihen ei sitouduta kaikilta osin. **Yhteinen tavoitteellisuus ja pitkäjänteisyys puuttuvat**.

Suunnitteluosapuolilla on omat prosessinsa päätöksenteossa. **Vastuualueet eivät kohtaa** tasavertaisesti. **Tieto kyllä kulkee** ja syyt saadaan selville. Vastuukysymykset jäävät epäselviksi, kun suunnittelua seuraava päätäntä tapahtuu eri organisaatioissa.

Tulevaisuudessa ympäristöministeriö ei mahdollisesti pysty ohjaamaan nykyisenkään vertaa maankäytön suunnittelua. **Mikään taho ei siis ota vastuuta kokonaisuudesta**.

Suunnittelun yhteistyön organisoinnissa on kehittämisen tarvetta. Tämä korostuu etenkin pienempien kaavahankkeiden valmistelussa kuntien ja tiepiirien yhteistyönä. Tähän asti tämän tason yhteistoiminta on ollut vähäistä. Voidaan myös sanoa, että tavallaan suunnitteluosapuolilta vielä **puuttuu yhteinen kieli**.

Valtakunnallisia liikennepoliittisia tavoitteita ei pystytä tuomaan seutukaavassa esille ilman, että seutukaavassa on selviä toiminnallisia tavoitteita. Valtakunnallisiin tavoitteisiin perustuvat suuntaviivat eivät johtaisi suoraan maanomistajiin kohdistuviin rajoituksiin. Ne eivät myöskään voisi rajoittaa muiden viranomaisten lakiin perustuvaa toimivaltaa tai välittömästi vaikuttaa maankäyttöä koskevan muun lainsäädännön soveltamiseen.

4 VALTAKUNNANTASOISEN KORKEALUOKKAISEN VÄYLÄJAKSON TEKIJÄT

4.1 Liikenteelliset tekijät

Liikenteellinen matkajakauma

Liikenteellisten tekijöiden vaikutus on osattava painottaa oikein. **Paikallisliikenne- ja kaukoliikennejakauma** on otettava huomioon merkittävänä tekijänä valtakunnantasoisten väylien suunnittelussa. Suunnitteluvaiheessa liikenteelliseenmatkajakaumaan suhtaudutaan vielä kovin ristiriitaisesti. Toiset tahot korostavat, että korkealuokkaiset valtakunnantasoiset väylät esim. E 18 ja vt 4 ovat absoluuttista kaukoliikennettä varten, vaikka paikallisliikenteen osuus kasvaa taajamien kohdalla. Tällöin pidetään uhkakuvana ohitusväylien tukkeutumista paikallisliikenteestä.

Toisaalta liikenteellisen matkajakauman synnyttämiin tekijöihin halutaan suhtautua realistisesti. Suurien taajamien kohdalla tien luonteen merkitys muuttuu. Esim. E 18 kohtaa kehä III:lla pääkaupunkiseudun, jolloin paikallisliikenteen osuus nousee ohikulkuliikennettä huomattavasti merkittävämmäksi. Tien **tavoitettavuushyödyt,** mm. liikenneajat, muuttuvat läpikulkuliikenteen osuuden mukaan. Olisi hyväksyttävä ajatus, että **taajamajaksoilla väylän liikenteelliset tekijät muuttuvat**. Myös liikenteen nopeus voidaan haluttaessa sovittaa valtakunnallisen väylän minimin ja paikallistien maksimin sopivaan suhteeseen.

Liikennemuotojakauma

Tien liikennemuotojakaumat liittyvät liittymämahdollisuuksiin, mitkä taas tuovat esille tien hyödyt ja haitat maankäytön kannalta. Liikenteen määrä aiheuttaa meluongelman.

Liikennemuotojakauma muodostuu pääasiassa seuraavista liikennemuodoista, joiden kohdistumista ohjaavat ensisijaisesti määrättyjen paikkojen sijainti:

1) työmatkaliikenne --> työpaikkojen sijainti
2) kuljetusliikenne --> määränpäät
3) vapaa-ajan liikenne --> kauppakeskukset, virkistyspalvelut.

Liikennemuotojakaumaa on käytetty mm. maakuntien liittojen kehitysstrategioissa, joissa se on lähtenyt liikkeille liikenneväylien mitoituksesta. Tämä ei välttämättä anna oikeata kokonaiskuvaa liikennemuotojakaumasta maakunnan alueella.

4.2 Väylään liittyvät tekijät

Tieverkon toiminnallisen luokituksen mieltäminen

Valtakunnallisen ja seudullisen tarpeen ohjatessa pääasiassa väyläsuunnittelua jää taajaman toimintayhteyksien tarve toissijaiseen asemaan. Ohikulkuteihin liittyvät suunnitelmat ja ratkaisut ovat perustuneet nimityksen mukaiseen taajaman ohitukseen. Tällöin tien vaikutukset taajamalle jäävät suunnittelussa vähemmälle, vaikka todellisuudessa ne koskettavat taajamaa. Ohi/läpikulkutien merkitys taajamalle liittyy kuitenkin usein sen yhdyskuntarakenteeseen ja kokoon.

Tieverkon toiminnallinen luokitus ymmärretään tai tunnustetaan eri tavoilla. **Keskustan ohi/läpikulkutiestä** voidaan puhua samana asiana. Ratkaisevaksi asiaksi ei osata tai haluta erottaa sitä, onko kyseessä esim. valtakunnallinen pääväylä Laihian ohi vai Laihian läpikulkutie, joka tuolloin on haja-asutusalueen liikennetarpeen yhteys kirkonkylän kautta korkeampiluokkaiseen tieverkkoon. Laihian tapauksessa ongelman on aiheuttanut väylän suunnittelu nykyistä pienemmille liikennemäärille. Ohjaustarve on hoidettu liittämällä uusi linjaus osittain vanhaan tieverkkoon ja linjaamalla osa tiestä uudelleen, eikä väylää ole sovitettu kunnolla ympäristöönsä. Tieverkon toiminnallinen luokitus ei toimi klassisesti odotetulla tavalla, mutta toisaalta on kyettävä ymmärtämään **myös mahdollisuudet määrätä korkealuokkaiselle valtakunnantasoiselle väylälle hitaampia nopeuksia.**

Kunnat mieltävät päätiehankkeen usein ohikulkuteiksi. Tämä on aiheuttanut kunnille väärinkäsityksiä ja **vääriä odotuksia**. Esim. vt 4 välimatka Helsingistä Lusiin ei ole yhteys Keravan, Järvenpään, Mäntsälän, Lahden ja Heinolan ohikulkuteiden kautta määränpäähän, vaan korkealuokkainen valtakunnantason tieväylä, joka luonnollisesti ei mene kyseisten taajamien läpi.

Tieverkon toiminnallista luokitusta ei voida myöntää kaiken tarvepäättelyn yhdeksi kulmakiveksi. Valtakunnallisesti korkeatasoisilla väylillä on usein esim. korkea nopeustavoite. Tästä seuraa mm. liittymien ja ympäröivän maankäytön suunnittelun perusta. Tie- ja maankäytön suunnittelun osapuolilta voi jäädä huomaamatta, että tieluokituksen periaatteissa korkealuokkaiset valtakunnantasoiset väylät eivät oikein toteutettuna hajota yhdyskuntarakennetta.

"Tiensuojelu"

Kunnat sallivat **tienvarsille rakentamisen usein poikkeusluvin**, jolloin maankäyttö ryöstäytyy hyvältä yhdyskuntasuunnittelulta. Tarvitaan "tiensuojelua" maankäytöltä, minkä tulisi olla tienpitäjän velvollisuus. Nopean liikenteen ja äkkinäisen liittymän konflikti on ilmeinen mm. Humppilan lasimuseon kohdalla vt 2:lla. Pistemäinen maankäyttö aiheuttaa ongelmia sekä tien että maankäytön suunnittelulle. Miten tie olisi saatu suojeltua? Tiesuojelu on kyettävä näkemään kaikkien etuna. Määrättyjen valtakunnantasoisten tieluokkien

suunnittelussa on **hyväksyttävä maankäytöstä irrotetut ratkaisut** varsinkin, jos ne eivät liity olemassa olevien taajamien rakenteeseen.

Tielaitos on kuitenkin itse myöntänyt liittymäluvan Humppilan lasimyymälän kohdalle. Tällaisissa tapauksissa eri intressitahojen vaikutus on usein voimakasta. Ristiriitaista on se, ettei syntyvää tilannetta ole olevinaan osattu ennakoida. Paikka on suunniteltu nopean, ohiajavan liikenteen tarpeille. Väylän uusi liikenteellinen tilanne vaatisi vähintään kiihdytysrampit ja ryhmitykset. Ne kuuluisivat tavallaan **tarvitsijan maksettavaksi** samalla periaatteella kuin luonnon pilaamisessa pilaaja maksaa.

Tielaitos suunnittelee liittymät ja antaa liittymäluvat, mutta siltä **puuttuu näkemys ja vastuu asian vaikutuksesta paikalliseen yhdyskuntarakenteeseen** antaessaan mm. lupia liittymiin. Tielaitoksella on kuitenkin tässä asiassa suurin valta. Lausunnoissaan tielaitoksen tulisi kantaa vastuuta myös muista kuin teknisistä syistä. Lausunnot ovat olleet hyvin joko tai -tyyppisiä. Ne voisivat olla myös "ei tulisi sallia tässä vaiheessa" -tyyppisiä. Vaikka tämän ongelman on kanssa on yritetty saada aikaan kehitystä, on tilanteen muuttuminen hidasta. Syynä huonoon toimivuuteen on, että maankäytön ja tiensuunnittelu ovat kuitenkin toisistaan irrotettuja, jolloin molemmat toimivat omien arvojensa ja periaatteidensa mukaisesti aiheuttaen ongelmia toisilleen. Tiesuojelu on kannatettavaa sekä kunnan että tielaitoksen kannalta.

Moottoriväylien tyyppisten teiden, esim. E 18, suhde ympäröivään maankäyttöön on aivan toinen kuin muiden teiden. Ne ovat ikään kuin rautatien ja tavallisen tien välimuoto. E 18 on osa laajaa kuljetuskorridooria, joka on ajateltava kokonaisuutena. Vanhan tienvarren yhteydet jäävät usein ennalleen. Niihin voidaan soveltaa vapaampaa liityntää, alempaa nopeustasoa jne.

Pienet parannustarpeet tiesuunnittelussa tulee ottaa huomioon tarpeeksi aikaisessa vaiheessa. Ympäristön vaikutusten arvioinnissa käytettävät elementit toimivat kaiken kokoisilla hanketasolla. Jos asioita aletaan pohtia liian myöhäisessä vaiheessa, strategista uudelleen arviointia ei enää voida tehdä.

5 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN TEKIJÄT TIEALUEIDEN LÄHEISYYDESSÄ

5.1 Maankäytön kytkeytyminen valtakunnantasoisen väylän suunnitteluun

Maankäytön ja tiesuunnittelun kytkeytyminen toisiinsa tulee konkreettisesti esille kaupungin tai muun taajaman maankäytön ja korkealuokkaisen valtakunnantasoisen väylän kohdatessa. Tämä luku perustuu Kuopion yleiskaavapäällikön **Leo Kososen** haastatteluun taajaman liikenteellisestä rakenteesta.

Valtakunnallisen väylän rooli suhteessa taajaman **maankäytön liikenteelliseen rakenteeseen** vaihtelee riippuen toisaalta taajaman koosta, toisaalta siitä, millä etäisyydellä tie ohittaa keskustan ja sitä ympäröivät taajamavyöhykkeet. Tämä on perusongelma, jota ei ole riittävästi ymmärretty. Taajaman liikenteellinen rakenne on jaettavissa kulkumuotojen jakautumisen ja suhteellisen etäisyyden mukaan neljään vyöhykkeeseen:

I keskusta jalankulkuetäisyydellä (Inner city)
II sen ympärillä oleva pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen tukeutuva vyöhyke (Transit oriented suburbs)
III autosidonnainen asutus- ja työpaikkavyöhyke (Car dependent developments)
IV kaavoittamaton, autosidonnainen haja-asutus.

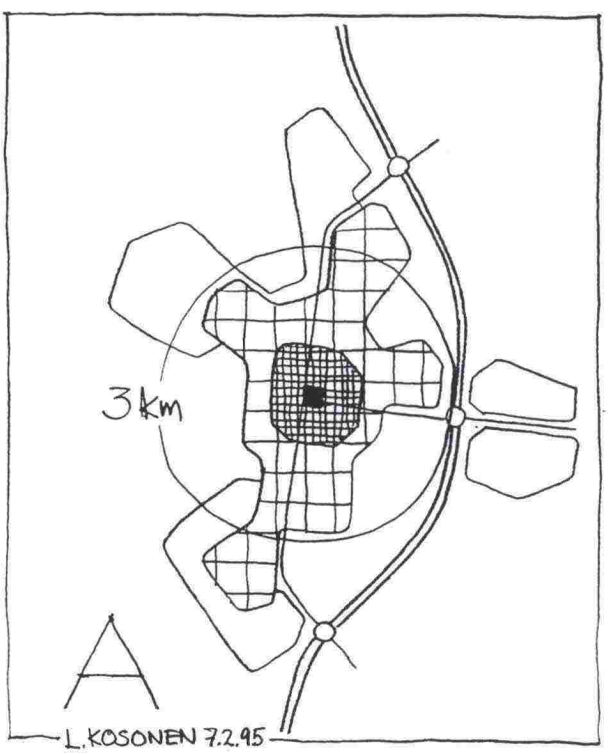
Valtakunnallinen liikenne tulisi, mikäli mahdollista, johtaa taajaman ohi siten, että väylä ei vedä puoleensa paikallista taajamaliikennettä (esim. Lahti). Aina tämä ei ole ollut mahdollista, ja useilla kaupunkiseuduilla valtatie kulkee kaupunkialueen läpi. Nämä tilanteet voidaan ryhmittää seuraavasti:

Tapaus A: Valtatie sivuaa tai halkoo kaupunkiseudun tai taajaman autosidonnaisia reuna-alueita

Valtakunnantasoisen korkealuokkaisen väylän kulkiessa taajaman halki autosidonnaisella asutus- ja työpaikkavyöhykkeellä (esim. Oulu, Kouvola) se toimii alueen sisäisenä pääväylänä. Tämä säästää kunnan kustannuksia, mutta kaupunkirakenteen kannalta se suosii **henkilöautosidonnaisen autokaupungin voimistumista ja hajottaa kokonaisvaltaista kaupunkirakennetta.**

Täällä autosidonnaisella reuna-alueiden vyöhykkeellä tiesuunnittelussa on olemassa oleva maankäyttö otettava huomioon, mutta uuden maankäytön tulisi alistua väylän kehittämistarpeisiin. Liittymien ja niiden ympäristön suunnittelu on merkittävässä asemassa sekä maankäytön että tiesuunnittelun kannalta. Tärkeä kysymys tässä on, kuinka paljon ohikulku- ja paikallisliikenteen sallitaan sekoittuvan ja paljonko kaavoitetaan uusia tiehen tukeutuvia asunto- ja muita toiminnallisia alueita.

Yksittäisen kunnan erityisesti pendelöintiä suosivan "naapurikunnan" kannalta tällainen väylä on edullinen. Kaupunkirakenteen kannalta valtateihin tukeutuvan asutuksen lisäys samoin kuin paikallisten palvelu- ja työpaikkayksiköiden sijoittuminen taajaman reuna-alueelle on merkinnyt kaupunkirakenteen hajaantumista ja lisännyt henkilöautoliikennettä. Tällä vyöhykkeellä ei maankäytön sisäisillä järjestelyillä voida vaikuttaa kulkutapajakautumaan, vaan uusi maankäyttö tukeutuu henkilöautoliikenteeseen ja osaltaan nopeuttaa autoistumisen kasvua.

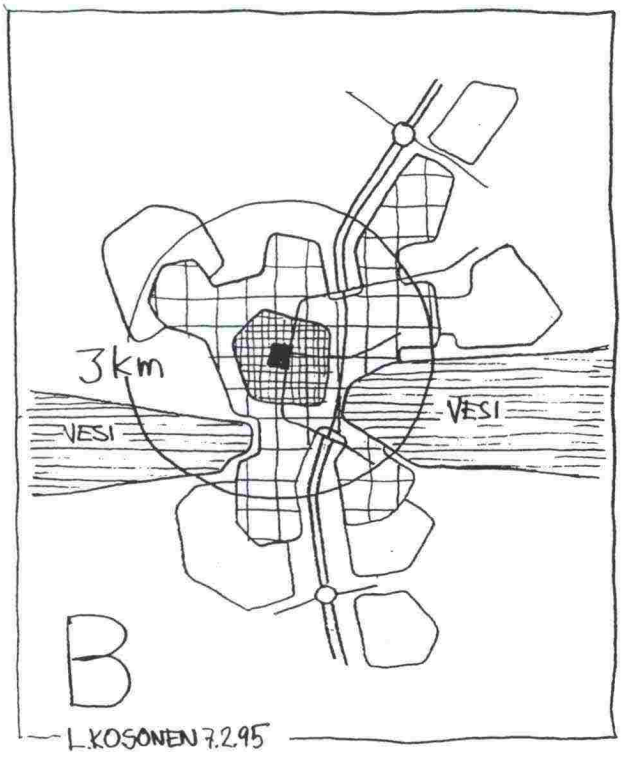


Kuva 2. Väylän sijainti taajaman reunalla, autosidonnaisella asutus- ja työpaikkavyöhykkeellä

Tapaus B: Valtakunnallinen väylä halkoo kaupungin tai muun taajaman lähiörakennetta

Kaupungin lähiörakennetta halkova valtakunnallinen pääväylä (esim. Mikkeli, Tampere, Kuopio) vetää puoleensa paikallisliikennettä. Mikäli tämä mahdollistetaan ja väylän kapasiteetti on hyvä, muodostuu siitä helposti kaupunkiseudun sisäisen liikenteen pääväylä kuten esimerkiksi Kuopiossa. Kaupunkiseudun kuntien kannalta asia tietenkin on edullista.

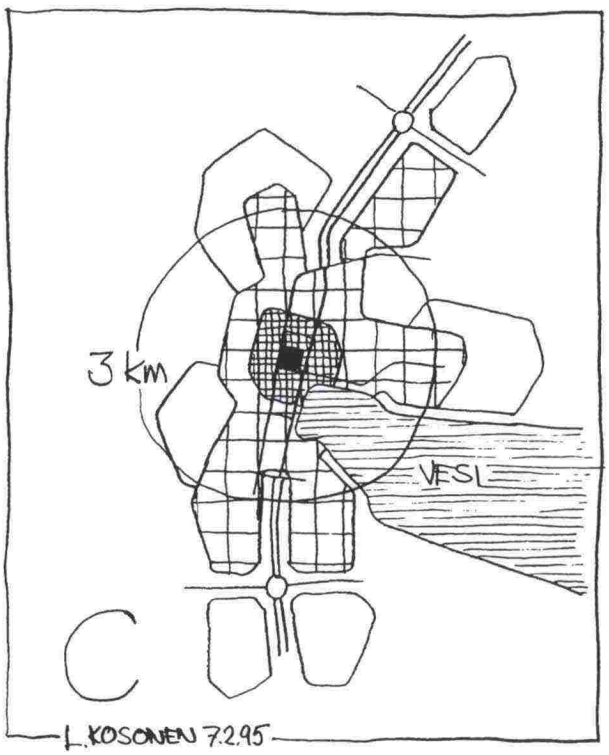
Kaupunkirakenteen kannalta moottoritie tai vastaava korkeatasoinen väylä on kuitenkin ongelmallinen. Väylä, liittymät ja melualueet vievät suuren maa-alueen ja osaltaan nopeuttavat maankäytön laajenemista. Väylä aiheuttaa merkittäviä **estevaikutuksia pyöräilylle ja paikallisliikenteelle ja vaikuttaa siten monella tavalla henkilöauton käyttöä suosivaan suuntaan**. Väylän suuret liikennevirrat houkuttelevat liittymien tuntumaan maankäyttöä ja toimintoja, joiden oikea paikka olisi keskustassa tai asutusalueiden palvelukeskuksissa. Tällä vyöhykkeellä pitäisi **väylän ja maankäytön suunnittelu sovittaa toisiinsa siten, että kaupunkitoimintojen siirtyminen väylän varteen ja kaupunkiliikenteen keskittyminen väylälle voitaisiin välttää**. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulisi väylä suunnitella siten, että se aiheuttaa mahdollisimman vähän estevaikutuksia joukkoliikenteelle ja pyöräilylle. Melun maankäyttöä rajoittava vaikutus tulisi minimoida hyväksymällä kaupunkirakennetta vastaava nopeus tai toteuttamalla tehokas ja ympäristöön sopiva melusuojaus.



Kuva 3. Valtakunnallisen väylän estevaikutus konkretisoituu sen kulkiessa taajaman lähiörakenteen alueella.

Tapaus C: Valtakunnallinen liikenne sivuaa tai halkoo keskustaa ja sitä ympäröivää (potentiaalista) jalankulkukaupunkialuetta

Jos valtakunnallinen liikenne johdetaan johtamaan potentiaalista jalankulkukaupungin (Inner city) alueelle, tulisi liikenteenkin lähtökohdaksi hyväksyä alueen oleva maankäyttö ja sen kehittämistarpeet. Moottoritietyyppinen väylä vaatisi melualueille laajan maa-alueen. Jalankulkukaupunkityypin asutuksen osalta sillä olisi myös huomattava estevaikutus jalankulun, pyöräilyn ja paikallisliikenteen kehittämisen kannalta. Suunnitellun lähtökohdaksi tulisi hyväksyä keskustatyypin alhainen nopeus ja väylän katutyypin toteutus osana keskustan katuverkkoa. Moottoritietyyppinen väylä näyttää kummajaiselta paikassa, jossa nopeus voi olla enintään 50 km/h ja pääosa liikenteestä on kaupungin sisäistä liikennettä (Savonlinna).



Kuva 4. Väylän sijoitus taajaman keskusta-alueen läpi aiheuttaa estevaikutuksen.

Valtakunnantasoisen korkealuokkaisen väylän luokitukseen ja linjaukseen maaseudun haja-asutusalueilla eivät kunnan kehittämistavoitteet saisi enää vaikuttaa. Esimerkiksi Kuopion ja Oulun välisen suoran valtakunnantason väylän kääntäminen Kiuruveden ohikulkutieksi oli käsittämätön toimenpide.

Suunnitteluorganisaatioiden työnjako ja yhteistyö väylää ympäröivän maankäytön kannalta

Kuntien maankäytön ja valtakunnallisesti korkealuokkaisen väylän suunnittelun vuorovaikutteiset asiat painottuvat helposti tielaitoksessa omaksuttuihin ratkaisuihin. Rahoittajana tielaitoksen sana painaa siten, että vaihtoehtoiset ratkaisut eivät juurikaan nouse tutkittaviksi.

Tielaitoksen operointi taajaman sisällä vaikuttaa enemmän paikallisliikenteeseen kuin ohikulkevaan liikenteeseen. Valtakunnantasoisen väylän halkaistessa taajaman keskusta-aluetta tai sen ympärillä olevaa pyöräilyyn tukeutuvaa vyöhykettä pitäisi kaavoituksen olla ensisijainen tien suunnitteluun vaikuttava tekijä. Näiden vyöhykkeiden sisällä valtakunnantasoistakin väylää olisi käsiteltävä "katutyyppisenä". Minkälainen on kuitenkin se katutyyppinen valtakunnantasoisen tien osuus? Vaihtoehtoisena voidaan tietenkin osittaa väylän suunnittelu sellaiseksi, ettei paikallisliikenteellä ole intressiä käyttää sitä.

Valtakunnantasoisen korkealuokkaisen väylän ohittaessa taajaman sen liikenteellisen rakenteen vyöhykkeillä III (autosidonnainen asutus- ja työpaikkavyöhyke) tai IV (kaavoittamaton, autosidonnainen haja-asutusvyöhyke) ei kuntien maankäytön suunnittelun olisi enää tarpeen puuttua väyläsuunnitteluun.

5.2 Maankäytön suunnitteluun vaikuttavat tekijät

5.2.1 Taloudelliset ja poliittiset intressit maankäytön suunnittelun taustalla

Taloudelliset ohjauskeinot vaikuttavat maankäytön suunnitteluun. Esimerkiksi kunnat kokevat usein liittymän ympäristön mahdollisuudet taloudelliselta kannalta. Mitä pienempi kunta, sitä suurempi vaikutusvalta tielaitoksella on tiesuunnitteluun, mm. linjaukseen. Kunnat näkevät väylän joka tapauksessa mahdollisuutena ja ottavat vastaan huonommatkin ratkaisut. Suhtautuminen valtakunnallisiin tiehankkeisiin on eri puolilla Suomea erilaista. Eteläistä Suomea lukuun ottamatta tiehen uskotaan ja sen tulemista oman kunnan alueelle tai läheisyyteen toivotaan. Valtakunnantasoinen yhteys antaa kunnalle tilaisuuksia, joille paikallinen maankäyttö täytyy myydä.

Tielaitoksen tulisi ottaa vastuullisempi rooli toiminnassaan. Tätä olisi osallistuminen tietyn tason maankäyttöratkaisuihin, joihin taas liikenne-ennusteet perustuvat. Liikenneyhteydet on järjestettävä tarvetta vastaaviksi. Tätä eivät pienet kunnat välttämättä halua ajatella. Peruskuvioissa on usein poliittinen lobbaus mukana. Tienvarsien maankäytön suunnittelu nähdään usein suoraan verrannollisena työpaikkojen määrän kasvumahdollisuuteen ja tätä kautta **taloudelliseen hyötyyn**.

Poliittinen lobbaus tosiasiana

Kaavoitus valtakunnantasoisten väylien varteen on kuntien välistä kilpailua. Sitä ohjaavat myös henkilöiden väliset kytkennät. Teiden varret ovat houkuttelevia taloudelliselle toiminnalle. Poliittiset paineet kaavoituksen toteuttamiseen tien läheisyydessä ovat merkittäviä. Tielaitos voi antaa kaavoihin tietyn tyyppisiä lausuntoja. Jos tielaitos puoltaa hanketta, se menee usein läpi KHO:ssa paikallisesta vastustuksesta huolimatta.

Kuntien kaavoittajilla on kaksijakoinen rooli. Taustaryhmät vaikuttavat virkamiessuunnitteluun. Kuntien väliseen ja sisäiseen yhteistyöhön tarvitaan panostusta. Esimerkiksi liittymien suunnittelussa toimii painostusketju: Kauppakamari, yrittäjät, poliitikot, virkamiessuunnittelijat. **Suunnittelun vaikutus yhdyskuntarakenteen hajottamiseen tai tiivistämiseen voi olla kunnanvaltuustossa äänestysasia.**

Julkisuuden vaikutuksen merkitys on kaikkein suurin luottamushenkilöiden suhteen. Lehdistön kannat muokkaavat mielipiteitä. Ministeriöiden toivottaisiin olevan enemmän vaikuttajia julkisuudessa. Tämä tukisi kuntien kaavoittajia. **Ministeriöiden roolit voisivat painottua julkisen keskustelun** hoitoon eikä raportointeihin ja erilaisiin tutkimuksiin.

5.2.2 Maakuntien liittojen seutukaavoitus

Suomessa on ongelmana, ettei maankäytön suunnittelussa ole valtakunnan tason ohjauksen järjestelmää. Suurin yksikkö maankäytön suunnittelussa on seutukaava. Teoriassa seutukaavoitus ja alueellinen suunnittelu **voisivat parhaimmillaan tarjota luontevat puitteet eri liikennemuotoja ja liikennealueita yhdistävien liikennepoliittisten kokonaistavoitteiden tarkasteluun.** Käytännössä näin pitkälle ei ole päästy. Tarvittaisiin kiinteää yhteistyötä seutukaavoituksen ja väyläsuunnittelun välillä. Alueellinen kehittämissuunnittelu antaa uusia lähtökohtia väyläsuunnittelulle sekä luo seutukaavaan pohjautuvia edellytyksiä hankkeiden toteutukselle. Myös yhden kunnan sisälle laadittaviin väylän yleissuunnitelmiin saattaa liittyä seudullisia intressejä, esimerkiksi kuntien raja-alueen liikenneongelmia käsiteltäessä.

Seutukaavoitukseen liittyy aluerakenteellinen näkökulma, jolla tarkoitetaan asumisen, palvelujen ja työpaikkojen sekä niiden välisten yhteysverkkojen muodostamaa alueellista järjestelmää. Aluerakennetta voidaan kuvata myös erilaisilla tavoitettavuusvyöhykkeillä. Ne kertovat, miten helposti esimerkiksi palvelut tai työpaikat ovat tavoitettavissa. Tieverkon tai yksittäisen tiejakson kehittämistä arvioidaan seutusuunnittelussa muun muassa sen mukaan, miten se tukee suunniteltua alue- tai yhdyskuntarakennetta ja miten se edistää alueen kehitystä.

Maakuntatason seutukaavoitus väyläsuunnittelussa

Maakuntatasolla on olemattomat mahdollisuudet vaikuttaa kaavoituksen kautta valtakunnantasoiseen väyläsuunnitteluun. Seutukaavoituksen rooli tiesuunnittelussa on liian heikko. Seutukaavoituksessa voidaan tarkastaa valtakunnallisen väyläsuunnittelun toimivuutta määrättyjen kriteerien mukaisesti sekä kirjata tosiasiat julkaisuihinsa.

Kunnat eivät halua tai kykene keskenään suunnittelemaan maankäyttöä laajemmalla tasolla. Seudullinen suunnittelu ei ole taaskaan kyllin vahva. **Seutukaavaa voidaan tulkita mm. mitoituksen suhteen varsin vapaasti.**

Suunnitteluprosessit ruokkivat väärinkäsitystä valtakunnantasoisen korkealuokkaisen väylän paikallisuudesta. Suunnittelutyön markkinoinnissa korostetaan sen paikallista luonnetta, mm. ympäristön vaikutusten arviointimenettely korostaa sitä. Maakuntien liitot ovat tässä vaiheessa usein ulkopuolella. Niillä ei ole käytännön vaikuttamisen mahdollisuutta. Osallistumispuolta on vaikea järjestää maakuntatasolla. Ongelmat aiheuttavat väärinkäsityksiä.

Tielaitoksen voimana, kuten kunnankin, on että se toimii sekä suunnittelevana että toteuttavana osapuolena. Seutukaavoitus on vain mielipidefoorumi. Seutukaavoitus ei aseta tarpeeksi vahvoja rajoja esim. mitoitukselle.

Seutukaavoitus foorumina

Seutukaavoitus olisi periaatteessa oikea foorumi maankäytön ja tiesuunnittelun kytkennöissä, mutta sen painoarvo nykyisellään on kuitenkin liian heikko. Seututason organisaatioilla ei ole myöskään päätäntävaltaa rahoituskysymyksissä.

Seutukaavan vakuuttavuus on heikko kokonaisuusmitoituksessa, mm. työpaikkojen kokonaismäärän huomioon ottamisessa. Vaikka kunnat poikkeavat mitoituksesta, ne eivät joudu ristiriitaan lainsäädännön kanssa. Kunnat eivät irrottaudu suunnittelussaan seutukaavatasolle, eli eivät joudu ottamaan laajempaa kokonaisuutta huomioon.

Seutukaavan mittakaava on jo riittävä pitkien väylien suunnittelussa. Maakuntien liitoilla on usein kokonaisvaltaisin näkemys maankäytön suunnittelusta suuriin liikennehankkeisiin liittyen. Tämä on auttanut väyläsuunnittelua ns. "täydentävänä lenkkinä". Tieto maankäytön suunnittelun ja tiesuunnittelun osapuolten välillä on kulkenut hyvin.

Maakuntien liitotkaan eivät näe rajojensa ulkopuolelle. Esim. selvästi yhtenäinen harjualue saattaa olla toisen maakuntien liiton kaavassa suojeltu ja toisen ei. Maakuntaliittojen ote on aktivoitunut EU:n aluekehitysohjelmien myötä. Etenkin ote infrastruktuurin suunnitteluun on parantunut. Maakuntien liittojen konkreettiseen otteeseen on vaikuttanut seutukaavan suunnitteluvaihe.

5.2.3 Kuntien maankäytön suunnittelu korkealuokkaisten väylien tuntumassa

Kuntien paikallinen näkemys

Korkealuokkaisiin väyliin liittyvä kuntien maankäytön suunnittelu on yllättävän lyhytnäköistä. Tienpitäjä on voimaton kunnan kaavoituksen suhteen, mutta saa usein syytökset yhdyskuntarakenteen hajoamisesta.

Kunnilla on hyvin paikallinen näkemys maankäytön suunnittelussa. Kunta on yksikkönä liian pieni näkemään kokonaisuuden ongelmia. Kysymys on kuitenkin enemmän kunnan halusta eikä kyvystä. Kunnilla on em. asiaan taktinen asenne, ei ymmärryksen puute seudulliseen aspektiin.

Toimintojen sijoittumisen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen

Rampit ja liittymät vaikuttavat suoraan maankäytön tavoitettavuuteen. Kaavat päättyvät väylään, joka koetaan rajaavaksi, erottavaksi elementiksi kuten joki. Kunnat suhtautuvat väyläsuunnitteluun tyylillä "suunnitelkaa tie ensin, me teemme sitten maankäyttösuunnitelman".

Väylän varrelle hakeutuvien maakuntatasoisten palveluiden kuten huonekaluhallien, kaupan keskusvarastojen tms. sijoittamissuunnittelu valtakunnantasoisen väylän tuntumaan on loogista toiminnallisesti. Myös liikennettä suoraan palveleva huoltoasematoiminta kuuluu luonnollisesti väylän varteen.

Automarketrakentaminen on merkinnyt liian nopeaa siirtymistä perinteisestä eurooppalaisesta kulttuurista uuden kulttuurin (USA) suuntaan. Automarkettien synty liittymäalueille vaikuttaa eniten paikalliseen aluerakenteeseen. Tämä johtaa keskustojen näivettymiseen, lisää henkilöautoliikennettä ja nopeuttaa autoistumisen kasvua, mikä edelleen aiheuttaa liikenteellisiä ongelmia keskustassa. Kaupparyhmittymien keskinäinen kilpailu on ristiriidassa kaupunkirakenteen kehittämistarpeiden kanssa ja on kansantalouden kannalta epätaloudellista.

Maankäytön ryöstäytyminen poikkeusluvin

Kunnat sallivat tienvarsialueiden maankäytön ryöstäytymisen poikkeusluvin varsinaisten alkuperäisten suunnitelmien vastaisesti. Syy-seuraussuhde toimii, eli ensin on ollut väylä, sitten maankäyttö.

Väylään liittyvä suunnittelun yhteistyö ja vastuu

Kuntien kaavoitusohjelmien ja tielaitoksen tiesuunnittelun yhteensovittaminen olisi suositeltavaa. Kuntien tulisi olla yhteydessä tielaitokseen aloittaessaan esim. osayleiskaavatöitä. Jos kokouksen pito olisi laissa velvoitettua, löytyisi varmasti mahdollisuuksia suunnittelun yhteensovittamiseen enemmän.

Tielaitos on yrittänyt saada kuntia tekemään yleiskaavatasoista väylää koskevaa selvitystä, mutta sitä ei ole yleensä tehty.

Tielaitoksen tapa käynnistää tiensuunnitteluprosessi on raskas, "päätösten päällä voidaan istua kauan". Kunnan kannalta tämä ei ole aina ymmärrettävää. Tielaitoksen organisaatio on epäselvä kunnan suuntaan, ja tämä vaikeuttaa yhteistyöhön liittyviä yhteydenottoja. Kuitenkin tielaitoksen viimeaikainen yhteistyö kuntien kanssa on ollut aikaisempaa parempaa. Tielaitoksen panostus myös maankäytön suunnitteluun koetaan kunnan kannalta resurssina. Avoin ja joustava yhteistyö on ehtona kokonaisnäkökulman hahmottamiselle suunnittelussa.

6 MARKKINAMEKANISMIN VAIKUTUS

Substanssi

Markkinamekanismissa lähdetään siitä, että taloudellinen aktiviteetti syntyy substanssista. Tie sinänsä ei aiheuta alueiden automaattista kehittymistä. Alueelle täytyy tulla substanssia, joka ei tule suoraan tien synnyttämänä. Substanssin kehittyminen tapahtuu kuitenkin yhtenä "vyyhtinä", josta ei voida erottaa syy- ja seuraussuhteita.

Kaupan tarve

Kaupan tarve muuttuu jatkuvasti. Kauppaa suunnitellaan logistiikan mukaan, miten kustannukset saadaan pienemmiksi. Maankäytön suunnittelussa suurille kaupan yksiköille ei nähdä ajoissa tarvetta. Näin joudutaan esimerkiksi tienvarsien teollisuusalueita muuttamaan poikkeusluvilla kaupalle. Ympäröivän maankäytön rakenne ei ole kuitenkaan suunniteltu kaupan tarpeille, jolloin kokonaisvaltainen maankäytön suunnittelu hajoaa.

Kunnilta puuttuu realismi siitä, että **päivittäiskaupan saavutettavuus** myös liikenteellisesti edullisilla liittymäalueilla on **pieni**. Korkeintaan noin 20 prosenttia asiakkaista tulee kaupan paikallisen asiointialueen ulkopuolelta, ohikulkuliikenteestä. Poliittiset tekijät kaupan sijoittumisen puolesta ovat voimakkaat. Realiteetit kilpailun suhteen unohtuvat.

Kunnan virkamiestason maankäytön suunnittelun ja kaupan tavoitteet voivat olla ristiriitaisia. Suuria yksiköitä teiden varteen ei välttämättä edes haluta. Paineet suunnitteluun tulevat poliittiselta taholta. Jos kaava tehdään, asian toteutumismahdollisuudet suurenevat. Ne halutaan lykätä viimeiseen asti.

Yleensä kunnalliset päättäjät kuuntelevat keskusliikkeitä. Maapolitiikka vaikuttaa tähän asiaan. Yrityksillä on halu näkyä tielle ja saada kohdalleen liittymä. **Yrityssektorin tulevaisuuden tarpeet tulisi ottaa suunnittelussa ajoissa esille, jolloin voitaisiin välttää ehkä myöhemmin esille tulevia aluerakenteen ongelmia.**

Teiden lobbaus

Korkealuokkainen väylä antaa kuvan dynaamisesta yhteiskunnasta. On inhimillistä, että väylää käytetään apuna markkinoitaessa maakuntaa tai kuntaa. Väylän varteen syntyvä helminauhamainen taajamien ketju tarjoaa monipuoliset mahdollisuudet elinkeinorakenteelle, mikä antaa joustavuutta. Näin syntyy synergiaetuja myös elinkeinotoiminnalle. Tieliikenteellä on voimakas yliote, vaikka raideliikenteessä on omat vahvat mahdollisuutensa. Esimerkiksi TEN-verkon suunnittelun yhteydessä on maakuntiin syntynyt vääriä mielikuvia ja ylimitoitettuja odotuksia. Taloudelliset resurssit ylimitoitetaan kokonaisuuteen nähden.

Kuntien harjoittaman **teiden lobbauksen** takana on puhdas taloudellinen tavoite ja keskinäinen "henkiinjäämistaistelu". Halutaan vaikuttaa mielikuvaan kunnan sijainnista suhteessa suurempiin keskuksiin. Keskeisen Suomen kunnat näkevät asiat tasa-arvoisemmin kuin pienet kunnat muualla Suomessa. Kuntien kilpailu on liian suurta. Markkinoinnin hyöty vähenee.

Sijaintitekijät

Taloudelliset argumentit vaikuttavat ylivoimaisesti yritystoiminnan sijaintitekijöihin. Yritykset hakeutuvat optimaalisille paikoille. Mm. ympäristölliset argumentit jäävät toiselle sijalle.

Yritykset on nähtävä sijaintitekijöiden kysyjinä. Yritystyyppi vaikuttaa siihen, mitä komplikaatioita se kysyy, esim. raskasta liikennettä. Maapolitiikka ei vaikuta teollisuuden sijaintiin, ainoastaan tarjolla olevat sijaintitekijät houkuttelevat. Minkä pitäisi olla syytä, minkä seurausta (---> kausaaliketju).

Uuden, parannetun väylän varteen syntyy maankäytön paineita, jotka eivät pysy hallinnassa. Varsinkin liittymäkohdat paisuvat ja aiheuttavat maankäytön hajaantumista.

Sijaintimahdollisuus syntyy maapolitiikasta, tuotantomahdollisuus ei. Yritystoiminnassa on lyhyt aikajänne. Yritykset eivät odota, että kunta luo maankäytön edellytykset. Kaavan edellytykset on oltava valmiina. Yrityksillä on valintamahdollisuus. Kunnat kilpailevat yrityksistä.

Kuluttajan **pysähtymiseen tienvarsikohteisiin** vaikuttavat markkinointi (paikka tiedetään etukäteen), sopivat etäisyydet, näkyvyys tieltä, ryömimiskaistat.

Kasautumis ja levittäytymisvaikutukset pelaavat vain lyhyillä etäisyyksillä. Pitemmät muutot, esim. yrityksen markkinoidessa koko Suomeen, etsiytyvät optimaalisille sijaintipaikoille.

Kuka maksaa

Valtakunnallinen väyläsuunnittelu vaikuttaa paikallisella tasolla. Tätä tielaitos ei halua tai kykene näkemään. Maankäyttöpaineet syntyvät itsestään vääriin paikkoihin olemassa olevan yhdyskuntarakenteen kannalta. Kun oman kunnan etu ylittää yhteisen edun, eivät ratkaisut ole useinkaan yhteiskunnan kokonaistalouden kannalta parhaita.

Kuka maksaa tien ja sen liittymät, on aina merkityksellinen asia kunnille. Tien katsotaan joka tapauksessa tuovan ilmaisia mahdollisuuksia. Vaihtoehtoiset linjaukset arvioidaan usein paremmiksi tai huonommiksi sen suhteen, kuka joutuu maksamaan sen. "Mikä tahansa linjaus kelpaa, kunhan se on kunnalle ilmainen". Kunnat pyrkivät saamaan maksimaalisen hyödyn myös ohikulkevista valtakunnan tasoisista väylistä. Esimerkiksi Kerava näkee useita

liittymätarpeita kuntansa alueella vt 4:lle. Markkinamekanismin painostus näkyy mm. tarpeena saada Koffin tehtaille oma liittymä.

Taloudelliset argumentit tiesuunnittelussa

Liikenne on erittäin suunniteltu sektori. Taloudellisilla argumenteilla on tiesuunnittelussa perinteisesti pystytty selvittämään tien tarpeellisuus. Tiesuunnitelman pohjaksi tehdään hyöty-kustannusanalyysi, joka usein lasketaan varmuuden vuoksi optimistisesti. Liikenneväyläsuunnittelussa lasketaan kysyntä väylän varteen. Maankäytön suunnittelun arvot ovat myös optimistisia. Maankäytön kasvu-unelmat pyritään tiesuunnittelussa käyttämään etevästi hyväksi. Päätöksenteko tapahtuu käytännössä viimekädessä taloudellisten arvojen ja kustannustekijöiden pohjalta.

7 SOSIAALISET TEKIJÄT

Toiminnallinen substanssi

Toiminnallinen substanssi määräytyy itsestään, esimerkiksi ihmisen olennainen liikkumistarve. Yhteiskunnallisen perustan alla oleva spesifialisoituminen, työnjako, vaikuttaa eriytymiseen. Kehittyminen on arvosidonnaista mm. arvostuksen saaminen, talouselämän kytkeytyminen. **Kulttuurillisten käytäntöjen muuttuminen** on tärkeä tekijä. Miten tiellä liikkujat ratkaisevat elämäntapansa? Kansalaisjärjestöt voisivat kehittää liikenne- ja ympäristökasvatusta.

Tavoitteet ovat ristiriitaisia. Esimerkiksi ristiriidat luonnon ekosysteemin kanssa ovat selviä. Ovatko elämän laatuominaisuudet realistisesti mahdollisia keskeisten kysymysten suhteen mm. E 18:lla? Mitä elinkeinoja Suomessa on, mitä Suomessa valmistetaan, minkälaisia ihmisiä täällä on, mitä kulttuuri pakottaa haluamaan? Kulttuurilliset käytännöt muuttuvat hitaasti. Tulevaisuuden työpaikat muuttuvat, mm. maatalous- ja tehdastyö vähenevät edelleen huomattavasti.

Eriytyminen

Eriytyminen ja tehokkuusajattelu ovat voimistuneet jatkuvasti. Työvoiman kysyntä tulee enenemässä määrin painottumaan eri aloille, esimerkiksi koulutus ja vuorovaikutusorganisaation kysyntä. Kaupallistuuko myös objektiivinen kysyntä? Tämä vaikuttaa siihen, minkälaista toimintaa yhteiskunnassa on, sekä millä tavalla ihmiset liikkuvat ja elävät. Asiantuntijat ovat keskeisessä asemassa vaikuttamassa kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon.

Sosiaalinen ulottuvuus

Taloudellinen eliitti on sosiaalisesti liikennerajoitteinen. Siihen ei pystytä vaikuttamaan liikenneteknisellä ratkaisulla. Tätä ei ole otettu riittävästi huomioon liikenteen eikä maankäytön suunnittelussa. Sosiaalisen hierarkian tunnusmerkkien halutaan näkyvän. Liikennettä ei voida erottaa yhteiskunnan sosiaalisesta systeemistä. Myös maankäytössä vaikuttavat samat asiat, siis toiminnalliset, sosiaaliset yms. tekijät. Psykologissosiaaliset esteet systeemin muuttamiselle ovat vaikeita.

Pientalopreferenssit

Huomion arvoinen tekijä on myös, että useiden tutkimusten mukaan suurin osa suomalaisista pitää harva-asutusta hyvänä. Pientalopreferenssit tukeutuvat siihen, että ihmiset voivat käyttää paikallistasolla valtakunnantason väyliä hyväkseen. Tien luonteen muuttuminen, tietoverkko ja liikenneverkko, mahdollistavat tämän. Tietoihmistyyppejä on monenlaisia. Luontoelementtiatraktisuus tulee hyvin pitkältä, ajatukset omaksutaan piilotajunnallisella tasolla, johon vaikuttaa myös kommunikaatioverkkohakuisuus.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kestävän kehityksen tarkoitus sisäistetty huonosti

Kestävän kehityksen kannalta **olennainen tavoite on yhdyskuntarakenteen tiivistäminen, mikä vaikuttaa myös liikennetarpeeseen sekä kulkutapajakaumaan.**

Lainsäädännön muuttumiseen vaikuttavat kansainväliset sopimukset, joihin myös Suomen lainsäädännön sisältö perustuu. Valtion hallintoviranomaisten tulee ottaa huomioon kansainväliset sopimukset. Virkamiestason arvostuksen puute on kuitenkin ongelmana. **Kestävän kehityksen tarkoitusta ei ole sisäistetty suunnittelua seuraavan toiminnan ja toteutuksen puolelle**. Kestävän kehityksen tavoitteiden noudattamisesta ei ole velvoitteita, jotka sisältäisivät sanktiot. Suunnittelun vastuullisuus häviää. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole ollut ennakkotapausta, joka ottaisi kantaa kestävän kehityksen tarkoitukseen väylä- ja/tai maankäytön suunnittelussa.

Haastattelujen mukaan mm. ympäristöministeriö ja liikenneministeriö eivät pidä hyvänä esimerkiksi kauppakeskusten syntymistä korkealuokkaisten väylien varrelle. **Markkinavoimien ja kaupunkien poliittisten organisaatioiden painostus on kuitenkin niin kova**, että kaavat tai väylään liittyvät uudet liittymät ja rampit on jouduttu hyväksymään, vaikka joskus jopa ministeriön omat esittelijät olisivat lausuneet asiasta eriävän mielipiteen. Edellä kuvatut **tilanteet ovat täysin kestävän kehityksen periaatteiden vastaisia**. Kuitenkin valtion organisaatioiden ja vähintäänkin ympäristöministeriön odottaisi toteuttavan kestävän kehityksen periaatteita.

Tarvitaan uusia vuorovaikutuskeinoja ja oppimisprosessia

Haastatteluissa tuli selkeästi esille myös eri organisaatiotahojen tietoisuus ristiriidoista väylä- ja maankäytön suunnittelun kytkennöissä ja se, **ettei ristiriitoja osata, haluta tai pystytä käsittelemään suunnittelutyössä käytännön tasolla.**

Tielaitoksen väyläsuunnittelusta ja muiden organisaatioiden maankäytön suunnittelusta vastaavien osapuolten välinen **yhteistyö tulisi nähdä suunnitelmien yhteensovittamisena parempaan lopputulokseen pääsemiseksi eikä valvontana tai toisen sektorialueelle tunkeutumisena.** Rakennuslakia uudistettaessa tulisi valtion sektoriviranomaisten **asiantuntijaroolin** merkityksen maankäytön suunnittelun asioissa vaikuttaa myös juridisella tasolla.

Maankäytön ja väyläsuunnittelun vuorovaikutusprosessin taustalla olevien asioiden sisäistäminen sekä ymmärtäminen edellyttää **uusien vuorovaikutuskeinojen ja taitojen löytämistä ja oppimisprosessia**. Suunnittelussa mukana olevien tahojen tulisi kyetä ymmärtämään toistensa näkökannat, jotta suunnittelun osapuolten ongelmat kohtaisivat ja niiden ratkaisu helpottuisi.

Onnistuneessa suunnitteluprosessissa vaikuttavat tekijät tulisi käsitellä monitieteellisellä näkemyksellä, jolloin kokonaisuus yhdyskuntarakenteesta hahmottuisi laajasti.

Valtakunnantasoisten väylien suunnittelu tapahtuu liikaa paikallistasolla

Korkealuokkaisten väylien suunnittelun perusteella tehdään valtakunnallisia investointeja, jotka koskettavat paikallista tasoa. **Teiden rakentamisen mukanaan tuomat paremmat taloudelliset toimintaedellytykset aiheuttavat maankäyttöpaineita väylän varteen, mikä hajottaa yhdyskuntarakennetta.**

Kuntien virkamiessuunnittelu ei pysty pitämään hallussaan paikallista "maankäyttömonopolia", koska poliitikot ovat usein elinkeinoelämän tarpeiden puolella. Maakuntatasolla olisi periaatteessa paremmat mahdollisuudet estää epätarkoitustenmukaisten kaupan, teollisuuden tai muiden alueiden siirtyminen väylien varteen. Tietty kilpailu erilaisista toiminnoista vallitsee tietenkin myös maakuntatasolla, mutta laajempi mittakaava antaisi paremmat mahdollisuudet suunnittelulle. **Kyse ei ole siis lainsäädännön ongelmasta vaan yhteiskuntapoliittisesta ongelmasta.**

Koska tie-, maankäytön ja kaupan suunnittelu ei ole kattavaa, siihen ei sitouduta kaikilta osin. Yhteiset tavoitteet ja pitkäjänteisyys puuttuvat. Onko yhteinen tavoitteellisuus vain yhteiskunnallista unelmaa, jos osapuolten intressit ovat ristiriitaisia?

Esimerkiksi detaljikaavatasolla on olennaista, että **tieviranomainen voi myös vaikuttaa** siihen, mitkä liikenneväylät kaavoitetaan valtion ylläpidettäviksi liikennealueiksi. On myös tärkeätä voida vaikuttaa detaljikaavoissa esitettävien liittymäjärjestelyjen tasoon niin, että aluerakenteessa todennäköisesti tapahtuvat muutokset voisi ottaa huomioon.

Valtakunnantasoisen väylän kulkiessa välittömästi taajaman keskusta-alueen tuntumassa se aiheuttaa estevaikutuksellaan liikenteellisesti pyöräilyyn ja joukkoliikenteeseen tukeutuvan kaupunkirakenteen vyöhykkeen hajoamisen. Linja-autoliikenne on merkittävässä roolissa tällä vyöhykkeellä. Hajoaminen kaventaa myös jalankulkukaupungin osuutta. Väylää ei voida rinnastaa taajaman muihin katuihin, koska eritasoliittymät vievät paljon pinta-alaa muulta maankäytöltä ja hankaloittavat pyöräilyä ja joukkoliikenteen käyttöä. Myös tämä **hajottaa kiinteän kaupunkirakenteen** aluetta.

Markkinavoimien voimakas vaikutus

Markkinavoimien vaikutus aluerakenteeseen on voimakas varsinkin kuntatasolla. **Kuitenkaan kunnan saama taloudellinen hyöty ei ulotu kovin pitkälle aikavälille, koska elinkeinoelämän tarpeet muuttuvat nopeasti.**

Maankäytön suunnittelulla tulisi tähdätä aina mahdollisimman pitkälle ajanjaksolle.

Väyläsuunnittelun ensivaiheista lähtien on uskallettava aktiivisesti tiedostaa, että valtakunnallisesti korkealuokkainenkin väylä vetää puoleensa magneetin tavoin liike- ja muita toimintoja. Usein on jälkikäteen todettavissa, että väylän varteen ja sen liittymien tuntumaan on sijoittunut toimintaa, joka on ristiriidassa väylälle asetettavien vaatimusten kanssa.

Elinkeinoelämän tekijät, kuten sijaintipäätöksiin vaikuttavat saavutettavuus ja näkyvyys, tulee ottaa huomioon väylien ja maankäytön suunnittelussa alusta alkaen. Yrityssektorin tulevaisuuden tarpeet on periaatteessa mahdollista kuunnella ajoissa.

Taloudellisten ohjauskeinojen vaikutus yhdyskuntarakenteeseen on edelleen ajankohtainen tutkimusaihe. **Syventämällä tietoa taloudellisten ohjauskeinojen kytkeytymisestä liikenteen ja maankäytön suunnitteluun voidaan saada esille uusia näkymiä yhdyskuntarakenteen muotoutumisesta.**

9 KIRJALLISUUS

Asetus rakennusasetuksen muuttamisesta. Luonnos rakennusasetukseen tarvittavista muutoksista 30.12.1994.

Hallituksen esitys (HE 320/94) eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta. Valtioneuvoston esityslista 23.11.1994.

Hallituksen esitys (HE 241/94) eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Halme, Timo (1993). **Liikenneväylän vaikutukset lähiympäristön yhdyskuntarakenteeseen.** Tielaitoksen selvityksiä 22/1993. Helsinki.

Joutsensaari Jarmo (1994). **Liikenteen ja talouselämän vuorovaikutus. Kirjallisuuskäännöksiä ja -referaatteja.** Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 38/1994.

Kimmo Koski & Pekka Lahti (1994). **Teollisuuden sijoittuminen Suomessa. Vesistöjen varsilta valtateille.** Liikenneministeriön julkaisuja 52/94.

Narsakka, Matti (1994). **Ympäristön ohjausjärjestelmien muutokset - tiensuunnittelu ja päätöksenteko.** Tielaitoksen selvityksiä 41/1994.

Murto, Risto & Jorma Mäntynen (1992). **Liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus vt 3:lla välillä Helsinki - Tampere.** Tielaitoksen selvityksiä 65/1992. Tampere.

Murto, Risto & Harri Rauhamäki (1993). **Liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus. Kirjallisuusreferaatteja.** Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 43/1993. Helsinki.

Murto, Risto (1994). **Syyt yritysten sijoittumiseen liikenteellisten solmukohtien läheisyyteen.** Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 5/1994. Helsinki.

Ristola, Kari & al. (1994). **Liikenne ja taajamarakenne. Yhdyskuntasuunnittelulla ympäristön kestävään kehittämiseen.** Tielaitoksen selvityksiä 40/1994. Helsinki.

Taajamakeskusten ohikulkuteiden liikenneturvallisuus ja ympäristöön sopeuttaminen. Tielaitoksen selvityksiä 37/1994. Helsinki.

Tervala, Juhani & al. (1994). **Liikenteen väylähankkeiden vaikutusselvitysten yhdenmukaistaminen.** Liikenneministeriön julkaisuja 26/94.

Tuominen, Anu (1992). **Kouvolan pohjoisen ohikulkutien vaikutukset määnkäyttöön.** Tielaitoksen selvityksiä 66/1992. Helsinki

Jansson Anders (1994). **Tienpito ja kestävä kehitys**. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 21/1994.

Toisen parlamentaarisen liikennekomitean mietintö, Liikenne 2000. Komiteamietintö 1991:3.

Ympäristöministeriö: **Alueiden käyttö ja aluerakenne vuonna 2017. Näkökohtia keskustelun pohjaksi**. YM:n Alueidenkäytön osasto 1994.

Wartiainen Kai & Vesa Peltonen (1994). **Ajatuksia liikenteen ja maankäytön suunnitteluun.** Tielaitoksen selvityksiä 44/1994.

Haastatellut henkilöt:

Holopainen Matti
Dipl.ins., Vantaan kaup. yleiskaavoitus. 1994.
Kari Hietala
KTM. Kari Hietala Ky. 1994.
Petri Jalasto
Dipl.ins., Paikallisliikenneliitto. 1995.
Raimo Jouhikainen
Dipl.ins., Uudenmaanliitto. 1994.
Ilkka Komsi
Dipl.ins., Tielaitos, esikunta. 1994.
Leo Kosonen
Arkkitehti, yleiskaavapäällikkö, Kuopion kaupunki. 1995.
Risto Kärkkänen
Dipl.ins., Ympäristöministerö. 1994.
Ritva Laine
Arkkitehti, yleiskaavapäällikkö. Tuusulan kunta. 1994.
Vesa Majamaa
OTT, Helsingin yliopisto, ympäristöoikeus. 1995.
Rita Piirainen
Dipl.ins., Liikenneministeriö. 1995.
Tuomas Santasalo
KTM, Tuomas Santasalo Ky. 1994.
Reijo Teerioja
Dipl.ins., YTV, liikennesuunnittelu. 1994.
Pentti Tuovinen
arkkitehti, YTV sijainninsuunnittelu. 1994.
Viren Antti
Dipl.ins., Vantaan kaupunki, yleiskaavoitus. 1995.

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

21/1995 Käytännön kokemuksia tiensuunnittelun laatujärjestelmän soveltamisesta. TIEL 3200299

22/1995 Talvirengastutkimuksen täydennysosa; Nastarenkaiden ja kitkarenkaiden kulumisvertailu maantie- ja kaupunkiajossa sekä renkaiden kitkaominaisuuksien vertailu. TIEL 3200300

23/1995 Sään ja kelin vaikutukset eri ajoneuvoryhmien nopeuksiin. TIEL 3200301

24/1995 Hirvieläinonnettomuuksien vähentämismahdollisuudet. TIEL 3200302

25/1995 Näkökulmia vuorovaikutuksen kehittämiseen. TIEL 3200303

26/1995 Kaakkois-Suomen rajanylityspaikkojen tavaraliikenneselvitys. TIEL 3200304

27/1995 Nopeudennäyttö- ja turvavälitaulujen vaikutukset liikenteeseen. TIEL 3200305

28/1995 Kaakkois-Suomen raja-asemien henkilöliikennetutkimus.. TIEL 3200306

29/1995 Tiesuolan pohjavesivaikutusten mallintamistutkimukset Miekkamäen alueella. TIEL 3200307

30/1995 TPPT:n laatusuunnitelma. TIEL 3200308

31/1995 Yleisen tieverkon laajuus; Vähämerkityksiset tiet. Keskushallinto

32/1995 Tienpidon pitkän aikavälin suunnittelu Suomessa ja Ruotsissa. TIEL 3200309

33/1995 Pyöräilyn edistäminen Euroopassa; Esimerkkejä ja kokemuksia. TIEL 3200310

34/1995 Teiden suolauksen vähentämiskokeilu Savo-Karjalan tiepiirissä, loppuraportti. TIEL 3200311

36/1995 Muuttuvien kelivaroitusmerkkien vaikutukset liikennekäyttäytymiseen Turun tiepiirissä talvella 1993-1994. TIEL 3200313

37/1995 Tuntiliikenteen vaikutus liikenneturvallisuuteen. TIEL 3200314

38/1995 Liikenneturvallisuus ja tienpidon vaihtoehdot; Tutkimus erilaisten intressiryhmien näkemyksistä; Tulosraportti. TIEL 3200315

39/1995 Liikenneturvallisuus ja tienpidon vaihtoehdot: Menetelmäraportti. TIEL 3200316

40/1995 Pääkaupunkiseudun kulkutapamallien siirrettävyys Ouluun. TIEL 3200317

41/1995 Rantasalmen taajamatien parantaminen; Yhteenveto seurannasta. TIEL 3200318

42/1995 Visio tiiviistä moottorikadusta. TIEL 3200323

43/1995 Tukitelineperustusten kantokyky. TIEL 3200319

44/1995 Kaltevan maanpinnan vaikutus perustusten kantokykyyn. TIEL 3200320

45/1995 Maanvaraisten perustusten kantokyvyn laskenta elementtimenetelmällä. TIEL 3200321

46/1995 Vuosien 1986-1992 henkilöliikennetutkimusten vertailu. TIEL 3200322

ISSN 0788-3722
ISBN 951-726-109-8
TIEL 3200326