

SELVITYS SAARISTOASUMISEN YHDYSKUNTATALOUDELLISISTA VAIKUTUKSISTA

Vakituisen asumisen lisääntyminen saarella,
johon ei ole kiinteää tieyhteyttä



SUURI JÄNKÄSALO



Sisältö



Esipuhe	5
Saaristomainen asuminen	6
Rantarakentamisen vaikutuksia	6
Saaristossa asumisen edellytykset	7
Pienet kunnat kilpailevat uusista asukkaista	8
Suuren Jänkäsalon asukaskysely	11
Työmatkan pituus ja palveluiden käyttö	11
Identiteetti ja saaristoasumiseen liittyvät käsitykset	12
Asuinpaikan valinta	14
Asuminen Suuressa Jänkäsalossa ja valmius pysyvään asumiseen	17
Vapaa-ajan asuminen vs. pysyvä asuminen	18
Voiko vapaa-ajan asunnolla asua vakituisesti?	18
Vapaa-ajan asukkaiden rooli yhdyskuntataloudessa	19
Vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutos	20
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rooli poikkeuslupamenettelyssä	22
VAT:t ja yhdyskuntatalous	23
Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	23
Hajautuvan yhdyskuntarakenteen vaikutukset kunnan talouteen	25
Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi	26
Lähteet	29





ETELÄ-
KARJALAN
LIITTO



Esipuhe



Lähtökohtana selvitykselle olivat mahdollisesti lisääntyvät vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutokset vakituisesti asuttaviksi asunnoiksi Suuressa Jänkäsälössä. Taipalsaari, jossa selvityksen kohteena oleva Suuri Jänkäsalo sijaitsee, on 4 798 asukkaan kunta Etelä-Karjalassa. Se on Saimaan saaristokunta ja siellä on noin 3400 vapaa-ajan asuntoa. Saaria kunnassa on 700 ja rantaviivaa 1008 kilometriä¹. Maapinta-alaa kunnalla on 345 km².

Suuri Jänkäsalo on Taipalsaaren kunnan alueella sijaitseva saari, jonka pinta-ala on 1000 hehtaaria. Saareen ei ole kiinteää tieyhteyttä, vaan sinne kuljetaan ympäri vuoden toiminnassa olevalla lossilla. Suuressa Jänkäsälössä vakituksia asuntoja on tällä hetkellä 5 ja vapaa-ajan asuntoja 126.

Tämän selvityksen tavoitteena on kuvata eri näkökulmia huomioiden mahdollisia ja kuvailtavissa olevia vaikutuksia, joita Suuren Jänkäsalon lisääntyvästä vakituisten asukkaiden määrästä Taipalsaaren kunnalle voisi koitua. Selvityksessä käsitellään myös yleisemmällä tasolla vakituisten asumisen lisääntymistä saaristossa ja sen tuomia muutoksia yhdyskuntarakenteeseen ja ympäristöön.

Selvityksessä tarkastellaan erityisesti mm. seuraavia kysymyksiä:

- Mitä yhdyskuntataloudellisia vaikutuksia vakituisten asumisen lisääntymisellä saaristossa on?
- Hajauttavatko käyttötarkoituksen muutokset jo ennestään hajanaista yhdyskuntarakennetta? Millaisia kerrannaisvaikutuksia siitä seuraa?
- Millaisia näkemyksiä Taipalsaaren kunnalla, Kaakkois-Suomen ELY-keskuksella ja saaren asukkailla on asiasta?

Selvityksessä käsitellään myös aiheeseen linkittyvää lainsäädäntöä, joitakin oikeustapauksia ja kirjallisuutta sekä kesän 2015 aikana suoritettua asukaskyselyä. Asukaskyselyssä selvitettiin Suuren Jänkäsalon vakituista ja vapaa-ajan asumista saaren asukkaiden näkökulmasta.

Tätä selvitystä ja siihen liittyvää asukaskyselyä on ollut tekemässä Etelä-Karjalan liitolle korkeakouluharjoittelija Miira Mikonsaari kesän 2015 aikana.

¹ www.taipalsaari.fi

Saaristomainen asuminen

Rantarakentamisen näkökulmia

Saaristomainen kulttuuri ja vesi ovat tekijöitä, jotka vetävät ihmisiä puoleensa. Taipalsaaren kunnan pinta-alasta puolet on Saimaata ja toinen puoli muodostuu noin 700 saaresta. Ranta-viivaa kunnalla on peräti 1008 kilometriä. Kunta markkinoi itseään elinvoimaisena saaristokuntana.

Rannat ovat huomattava maaseutuasumisen vetovoimatekijä. Rannoille asettuvat mielellään niin uudet vapaa-ajan asukkaat kuin vakituisetkin asukkaat. Laadukas ympäristö tekee saaristosta halutun vakituiseen asuinpaikan ostovoimaisille asukkaille. Tätä voidaan pyrkiä hyödyntämään kehittämällä uusien asukkaiden vastaanottovalmiutta mahdollistamalla vapaa-ajan asuntojen joustava muuttaminen vakinaisiksi asunnoiksi.

Hallitsematon ja suunnittelematon rantarakentaminen voi vaikuttaa negatiivisesti sekä kunnan talouteen että ympäristön viihtyisyyteen ja luonnonarvoihin². Rantarakentamisella on vaikutuksia alueen luonnonolosuhteisiin kuten vesistöön, rantaluontoon ja maisemaan, mutta myös kunnan talouteen ja yhdyskuntarakenteeseen³. Rakentamista rannoille säännellään Suomessa muuta rakentamista tiukemmin. Tiukan sääntelyn tavoitteena on virkistystarpeiden varmistaminen ja luonnon monimuotoisuuden huomioiminen. Sääntelyllä pyritään myös takaamaan maanomistajien yhdenvertainen kohtelu ja hyvän perustan luominen rantojen suunnitelmalliselle kehittämiselle.

Vakituisen asumisen lisääntyminen rannoilla ja saaristossa aiheuttaa ekologisia seurauksia. Vapaa-ajan asumiseen verrattuna vakituinen asuminen kuluttaa enemmän vettä ja tuottaa enemmän jätevettä sekä muuta jätettä.

Toisaalta vakituiseen asumisen jätevesimääräykset ovat tiukemmat kuin vapaa-ajan asumisen, jolloin jätevesien haitalliset vaikutukset vesistöön yleensä vähenevät⁴. Huomioitavaa on myös, että joihinkin herkkiin luontotyyppeihin ja lajeihin ympärivuotinen asutus voi vaikuttaa haitallisemmin kuin alueelle usein vain kesäaikaan osuva loma-asuminen.

Suunnittelutarve ranta-alueella merkitsee sitä, että meren tai vesistön ranta-alueeseen kuuluvalle rantavyöhykkeelle ei saa rakentaa rakennusta ilman asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteista yleiskaavaa, jossa on erityisesti määrätty yleiskaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan myöntämisen perusteena⁵. Kaavoituksen tulee siis olla ensisijaisena suunnittelukeinona kun aiotaan rakentaa, niin rannoilla kuin sisämaassakin.

Rantarakentamisen vyöhykkeeksi katsotaan noin 200 metrin syvyinen rantavyöhyke, mutta poikkeuksiakin voi olla maasto-olosuhteiden vuoksi. Ranta-asemakaavoissa ranta-alueita suunnitellaan tapauskohtaisesti ja vyöhyke voi olla hyvin vaihteleva.

Maanomistaja vastaa pääsääntöisesti omalla kustannuksellaan ranta-asemakaavan laadinnasta omistamalleen ranta-alueelle. Ennen laatimiseen ryhtymistä on oltava yhteydessä kuntaan ja toimitettava kunnalle osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Jos maanomistaja huolehtii ranta-asemakaavan laatimisesta, hänen on toimitettava kaavan laadinnan yhteydessä syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa⁶.

² Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu, 2/2007, s. 27

³ Vakituiseen asumisen kehittäminen ranta-alueilla, 7/2000, s. 25

⁴ Vakituiseen asumisen kehittäminen ranta-alueilla, 7/2000, s. 25

⁵ Maankäyttö- ja rakennuslaki 72 §

⁶ Maankäyttö- ja rakennuslaki 73 §

Saaristossa asumisen edellytykset

Rannoille suunnitellaan sijoitettavan yhä enemmän vakituisia asuntoja. Mitä enemmän rannoille halutaan sijoittaa vakituista asutusta sitä enemmän, jo suunnitteluvaiheessa, on kiinnitettävä huomiota yhdyskuntarakenteen kehitykseen ja asumisen edellytyksiin⁷. Rannoista oli vuonna 2012 kaavoitettu 20 %⁸. Nykyisin rantarakentamisesta lähes puolet tapahtuu poikkeamisluvalla¹⁰.

Uuden vakituisen asumisen sijoittamiseen vaikuttavia tekijöitä ovat alueella jo olevan pysyvän asutuksen määrä ja sijainti, rakennuspaikan aikaisempi käyttö asuinpaikkana, palvelujen sijainti, liikkuvien palvelujen järjestämismahdollisuudet, alueen asema suhteessa yhdyskuntarakenteeseen, palo- ja pelastustoimen kannalta riittävä kulkuyhteys, tiestön kunto ja laatu, yhteys mantereelle sekä vesi- ja jätehuollon järjestämismahdollisuudet. Kaikkien näiden tekijöiden tulisi olla kunnossa, jotta vakituista asutusta voidaan sijoittaa.

Väestö on saaristossa keskimääräistä vanhempaa ja huoltosuhde on keskimääräistä huonompi. Veronmaksajien vähäisyys heikentää kuntien mahdollisuuksia pitää yllä tarvittavaa palvelutasoa¹¹. Toimivalta ja houkutteleva asuinalueelta vaaditaan turvallisia liikenneväyliä, toimivaa vesi- ja jätehuoltoa sekä hyviä tietoliikenneyhteyksiä.

Tapausesimerkkinä olevan Suuren Jänkäsalon kannalta herää monia kysymyksiä, kun ratkotaan sinne mahdollisesti suuntautuvan uuden vakituisen asutuksen edellytyksiä ja vaikutuksia. Suuren Jänkäsalon saarella on jo tällä hetkellä pysyvää asutusta. Pääosin saari on pysynyt kuitenkin vapaa-ajan asumisen alueena.

Palvelut, joita Taipalsaaren kunta uusille mahdollisille vakituksille asukkaille tulisi tarjoamaan, sijaitsevat Taipalsaaren kirkonkylällä, jonne on noin 13 kilometrin matka Suureen Jänkäsaloön vievän lossin mantereeseen puoleiselta rannalta. Matka Lappeenrannan palveluihin Suuresta Jänkäsaloista on noin 25 kilometriä. Väliin jää vielä yksi pienempi palvelukeskus Saimaanharjulla, jonne on noin 13 kilometrin matka.

Nämä mainitut etäisyydet eivät ole Etelä-Karjalan alueella mitenkään poikkeavia, ja suurimpaan palvelukeskittymään Lappeenrantaan joudataan muualtakin maakunnasta kulkemaan pitkiä, joskus pitempiäkin matkoja. Erona muihin palveluista etäällä asuviin Suuressa Jänkäsaloissa on lossi, jolla saareen liikutaan. Lossi on aktiivisessa käytössä ja sillä on vuoden aikana noin 25 000 ajoneuvoylitystä. Kesällä lossia käyttää lähes joka päivä 100-150 ajoneuvoa.

Suuren Jänkäsalon lossi toimii kesä kautena 1.4.–30.9. arkisin klo 6.00–22.00 ja lauantaisin sekä sunnuntaisin klo 8.00–22.00, arkipyhät pois luki. Talviaikaan 1.10.–31.3. lossi kulkee maanantaista torstaihin klo 7.00–19.30, perjantaisin klo 7.00–21.00 ja lauantaisin sekä sunnuntaisin klo 8.00–19.30. Tehdyn kyselyn vastaajista yli puolet on tyytyväisiä lossin toimintaan ja aikatauluihin.

⁷ Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu, 2/2007, s. 27

⁸ Rantojen maankäytön suunnittelu, Ympäristöministeriö 2005, s. 107

⁹ Valtakunnallinen saaristopoliittinen toimenpideohjelma, 2012-2015, s. 15

¹⁰ Valtakunnallinen saaristopoliittinen toimenpideohjelma, 2012-2015, s. 15

¹¹ Valtakunnallinen saaristopoliittinen toimenpideohjelma, 2012-2015, s. 13

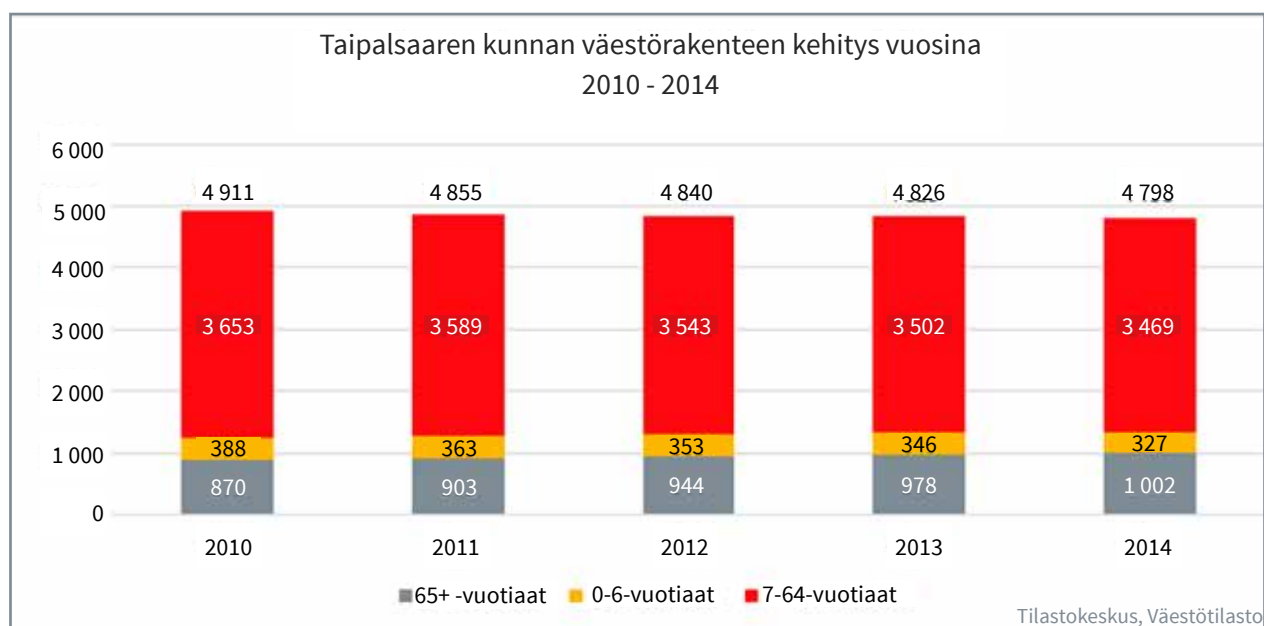
Pienet kunnat kilpailevat uusista asukkaista

Uudet asukkaat aiheuttavat kunnalle lähes aina alussa lisäkustannuksia, mutta siitä huolimatta kunnat haluavat uusia vakituksia asukkaita. Vastapainoksi uudet asukkaat tuovat kunnalle myös tuloja verotulojen, mahdollisesti kasvaneen ostovoiman ja välillisten verovaikutusten kautta. Kiinteistövero on nykyisellään monen kunnan taloudessa melko pieni tulonlähde.

Taipalsaari on kärsinyt muuttotappioista, kun ihmiset ovat liikkuneet lähemmäksi suurempia palvelukeskittyä keskuskunta Lappeenrantaan ja sen lähialueille.

Taipalsaaren asukasluku on laskenut vuosien 2010–2014 aikana 113 henkilöllä (- 2,3 %). Yli 65-vuotiaiden asukkaiden määrä on kasvanut neljässä vuodessa 15 prosentilla (+ 132 henkilöä), kun alle 6-vuotiaiden lasten määrä on laskenut suhteessa saman verran (-16 % ja -61 henkilöä). Vuonna 2014 eläkkeellä olevien osuus väestöstä oli 26 %¹².

¹² Eläketurvakeskus

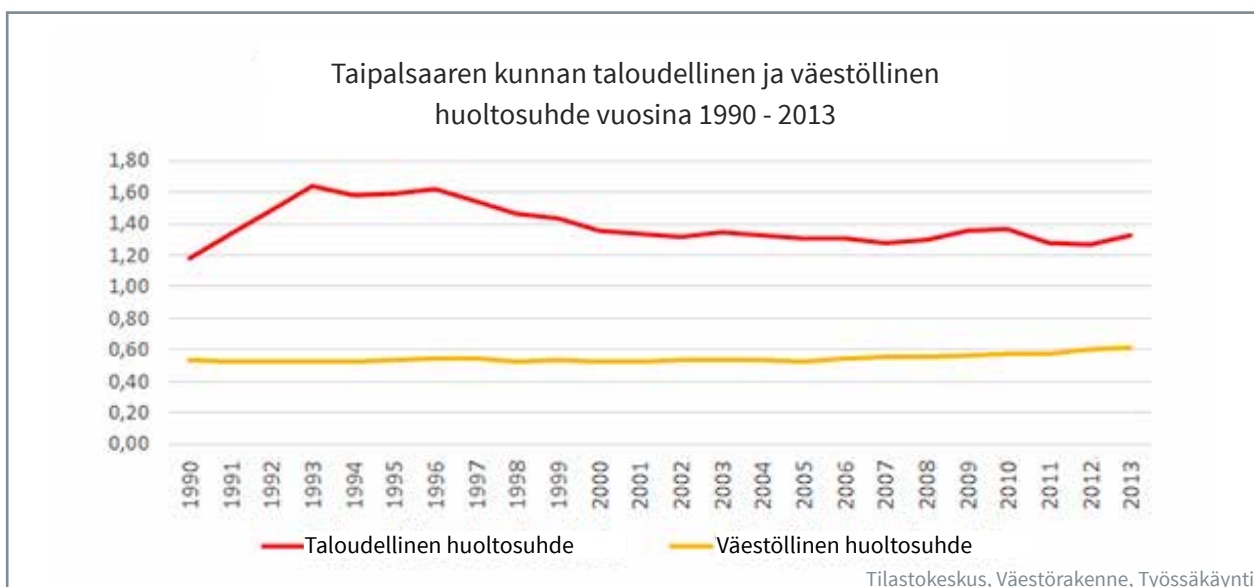


Väestöllinen huoltosuhde on suhdeluku, joka kuvaa alueen väestörakennetta eri ikäryhmien välisten suhteiden avulla. Taloudellinen huoltosuhde on suhdeluku, joka kuvaa alueen väestörakennetta työllisten sekä työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien välisenä suhteena. Mitä suurempia arvoja suhdeluvut saavat, sitä heikempi on tilanne.

Taipalsaaren kunnan väestöllinen huoltosuhde on jo useamman vuoden ajan ollut huonompaan päin, toisaalta samanaikaisesti taloudellinen huoltosuhde on näyttänyt merkkejä paremmasta. Vuonna 2013 väestöllinen huoltosuhde oli 0,62 tarkoittaen, että 100 työikäistä kohden kunnassa oli 62 ei-työikäistä.

Samana vuonna taloudellinen huoltosuhde oli 1,33 eli 100 työllistä kohden kunnassa oli 133 ei-työssäkäyvää (työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat). Taipalsaaren suhdeluvut ovat hyvin lähellä koko maan keskiarvoja.

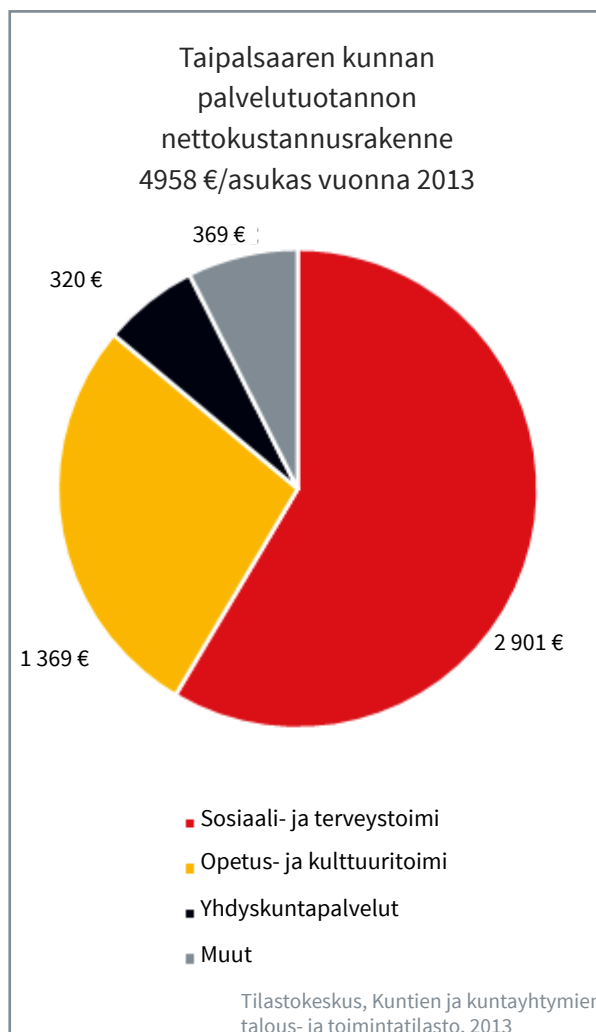
Taipalsaaren kunnan mukaan matka Suuresta Jänkäsaloista kunnan järjestämisvastuussa oleviin palveluihin on kohtuullinen, eikä mahdollisten uusien vakituisten asukkaiden muuttaminen Suuren Jänkäsaloön juurikaan vaikuttaisi kunnan talouteen. Nykyhetkelläkään kunnalle ei juuri kerry poikkeavia kustannuksia Suuresta Jänkäsaloista, ainoina ovat kunnan 18 000 € osuus lossin ylläpidosta ja avustukset, joilla yksityistiestä ylläpidetään sekä kunnostetaan. Lossi työllistää kaksi vakituista kuljettajaa ja kesäaikaan lisäksi osa-aikaisen kuljettajan. Kunnasta arvioidaan, että verotuloja sen sijaan voisi kertyä noin 10 000 €/uusi asukas.



Taipalsaaren kunta arvioi, etteivät käyttötarkoituksen muutokset juurikaan synnytä lisäkuluja kunnalle, mutta käyttötarkoitusten muutosten hakijoiden ikärakenteella voi kuitenkin olla jonkinlaisia vaikutuksia. Kunta katsoo, ettei kotihoidon järjestäminen lossiyhteyden päässä sijaitsevaan saareen tuota suuria ongelmia.

Kunnalle lisäkustannuksia voisi syntyä kotihoidossa silloin, jos asiakaskäyntejä alkaa olla saarella useampia ja hoitajien työajasta nykyistä isompi osuus alkaisi kulua passiiviseen työaikaan eli liikkumiseen asiakkaiden välillä. Koululaiskuljetukset kulkevat nykyisellään Suur-Saimaantietä pitkin, joten sivistyspalveluiden puolella esim. koululaiskuljetuksista ei koituisi lisäkustannuksia, mikäli vakituiseksi asukkaiksi tulisi muutamia lapsiperheitä. Eri asia on, miten se vaikuttaisi muutoin esi- ja perusopetuksen kustannuksiin. Tehdyn kyselyn perusteella pääosa potentiaalisista muuttajista ei kuitenkaan olisi lapsiperheitä.

Osa Suuren Jänkäsalon potentiaalisista muuttajista voi jo ennestään olla Taipalsaaren kunnan asukkaana. Uusille haja-asutusalueille asettuminen, etenkin niiden ollessa kaukana muusta yhdyskuntarakenteesta, nostaa kunnan kustannuksia, jos sisäiset muuttajat ovat aiemmin asuneet lähempänä keskustaa.



oooooooooooooooooooooooooooo

Suuren Jänkäsalon asukaskysely

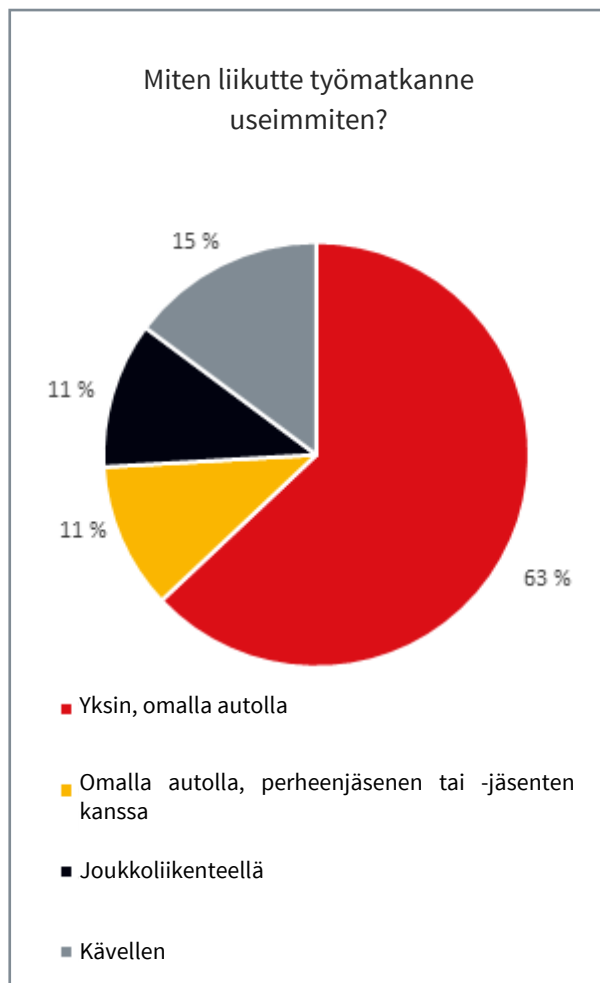
Kyselyssä pyrittiin selvittämään Suuren Jänkäsalon vapaa-ajan asukkaiden ja vakituisten asukkaiden asumiseen ja asumispaikan valintaan vaikuttavia tekijöitä sekä sitä, miten he suhtautuvat saaristoasumiseen.

Kysely toimitettiin kaikille niille, jotka omistivat Jänkäsaloissa tontin, johon oli rakennettu vakituinen tai vapaa-ajan asunto. Kyselyn vastaajien keski-ikä oli 62 vuotta. Vastaajista 53 % oli miehiä ja 47 % naisia ja sen vastausprosentti oli 37 %. Kyselyyn vastanneista 47 % on työelämässä, 51 % eläkkeellä ja työttömänä 2 %.

Työmatkan pituus ja palveluiden käyttö

Työssäkäyvien yhdensuuntaisen työmatkan pituus oli keskimäärin 21 kilometriä, kun taas ajallisesti yhdensuuntaiseen työmatkaan käytettiin noin 30 minuuttia. Työssäkäyvistä 63 % kulkee työmatkansa useimmiten yksin omalla autolla. Suuresta Jänkäsaloista Lappeenrantaan, eli keskuskuntaan, on noin 25 kilometrin matka ja se kestää yhdensuuntaisesti noin 30 minuuttia. Liikkuminen Suuresta Jänkäsaloista on helpointa omalla autolla, sillä lähimmälle bussipysäkillä on usean kilometrin matka.

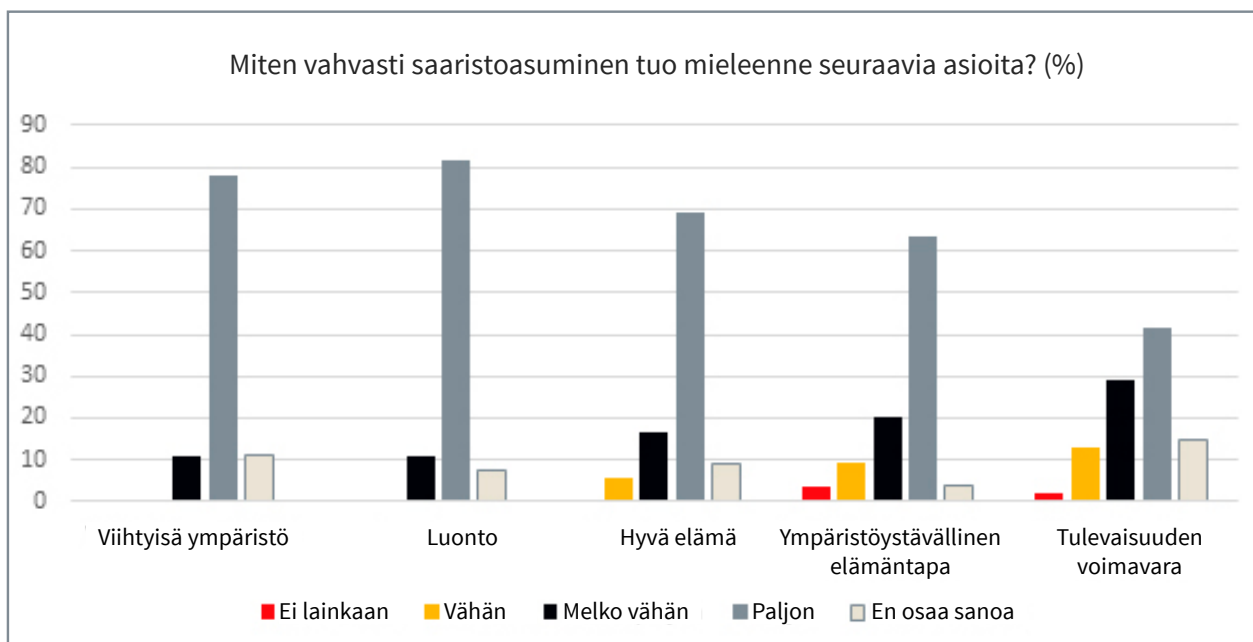
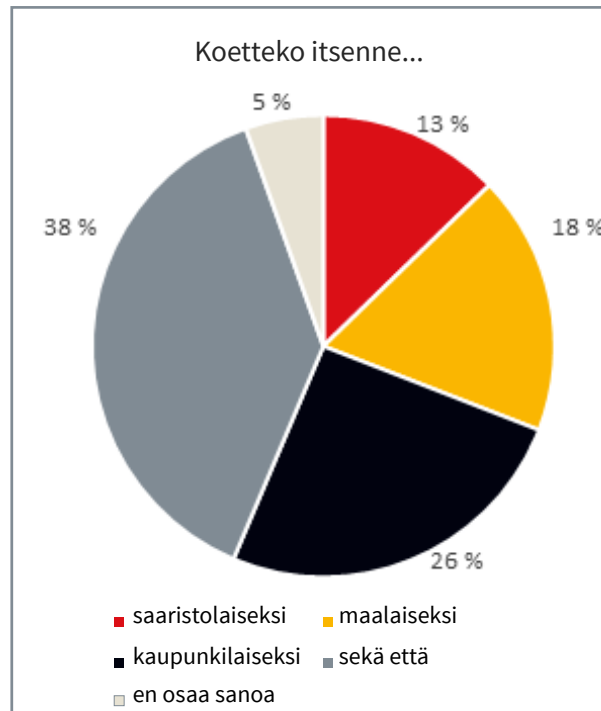
Valtaosa vastaajista käyttää kunnallisia palveluita, ruokakauppaa, harrastus- ja liikuntamahdollisuuksia sekä ulkoilu- ja virkistysmahdollisuuksia joko omalla asuinalueellaan tai oman kunnan alueella. Sen sijaan muita kaupallisia palveluita kuin ruokakauppaa vastaajat käyttävät useimmiten keskuskunnan keskustassa. Valtaosa oli myös sitä mieltä, että yllä mainitut palvelut sekä harrastus- ja ulkoilumahdollisuudet ovat riittävän lähellä tai vähintäänkin kohtuullisen matkan päässä omasta asuinpaikasta.



Identiteetti ja saaristoasumiseen liittyvät käsitykset

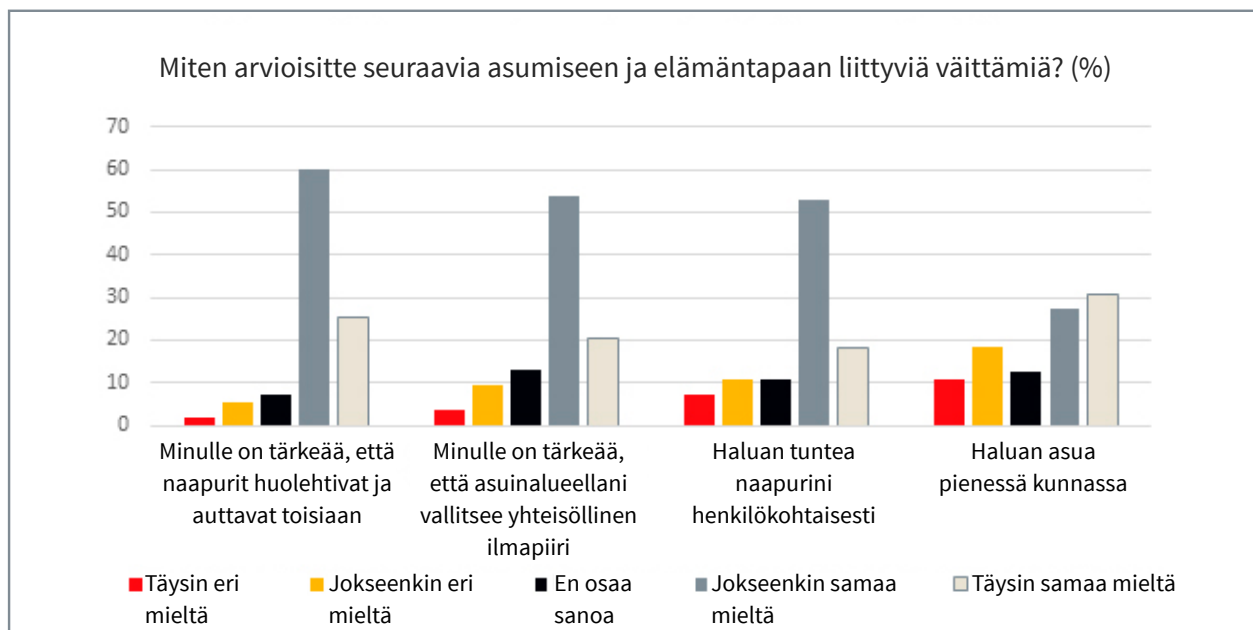
Kyselyssä kartoitettiin myös sitä, kokiko vastaaja itsensä saaristolaiseksi, maalaiseksi, kaupunkilaiseksi vai sekä että. Vastausten perusteella 38 % koki identiteettinsä sekä että ja 13 % saaristolaiseksi. Kahteen edellä mainittuun luokkaan itsensä sijoittavat pitivät ilmoittamaansa identiteettiä erittäin tärkeänä.

Vastausten perusteella saaristoasuminen tuo mieleen viihtyisän ympäristön, luonnon, hyvän elämän ja ympäristöystävällisen elämäntavan. Saaristoasumista pidetään myös mm. tulevaisuuden voimavarana, perinteitä vaalivana, aito- ja vaihtelevana ympäristönä. Saaristoasuminen nähdään hyvin positiivisena ilmiönä, eikä sitä juurikaan pidetä kansantalouden rasitteena tai katsota aiheuttavan syrjäytymistä ja turvattuuden tunnetta.



Valtaosa vastaajista kokee tärkeäksi sen, että tuntee omat naapurinsa henkilökohtaisesti. Lisäksi koetaan tärkeäksi myös se, että voi jakaa naapuriensa kanssa samankaltaisen arvomaailman. Asuinalueen yhteisöllinen ilmapiiri ja se, että naapurit huolehtivat ja auttavat toisiaan koetaan myös tärkeäksi. Suurin osa myös toivoo, että naapurit asuvat kävelyetäisyyden päässä.

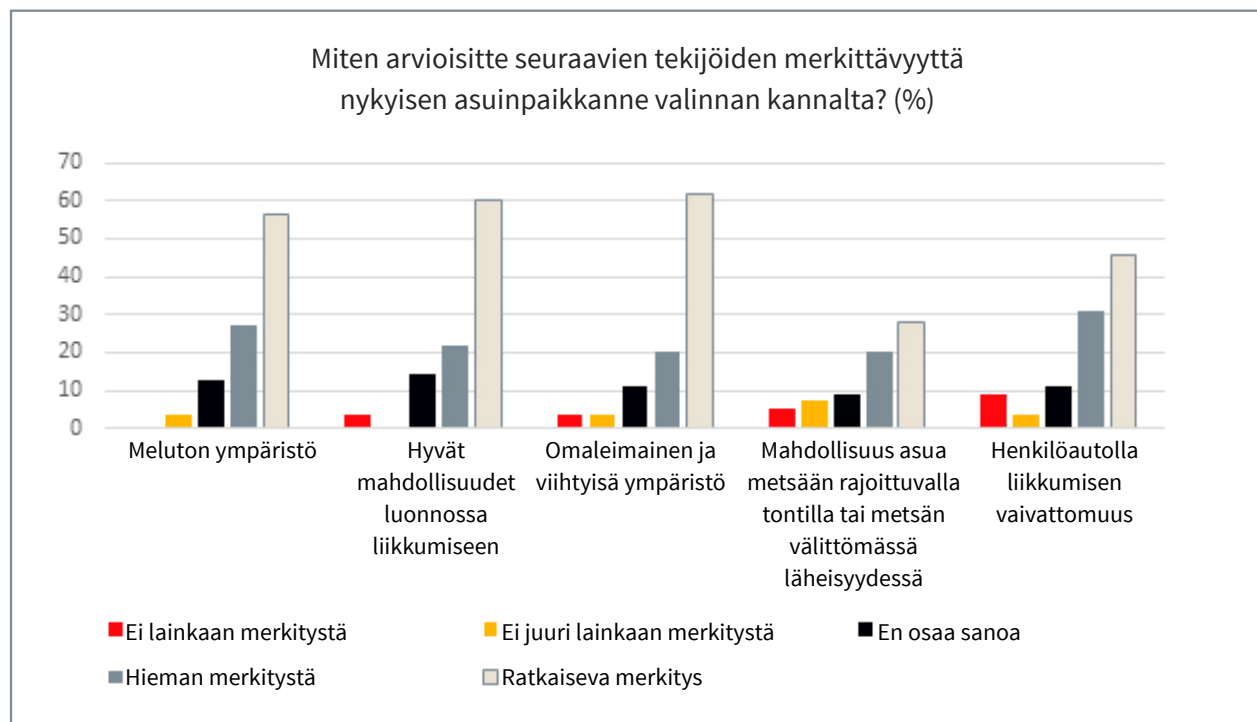
Kun vastaajilta kysyttiin, mihin he ovat tyytyväisiä asuinalueellaan, nousivat useimmin esiin luonnonläheisyys, Saimaa, jätehuollon toimivuus, itsepalvelukioski, lossi, oma rauha, yhteisöllisyys, harrastusmahdollisuudet, postin kulku ja yhteishenki.



Asuinpaikan valinta

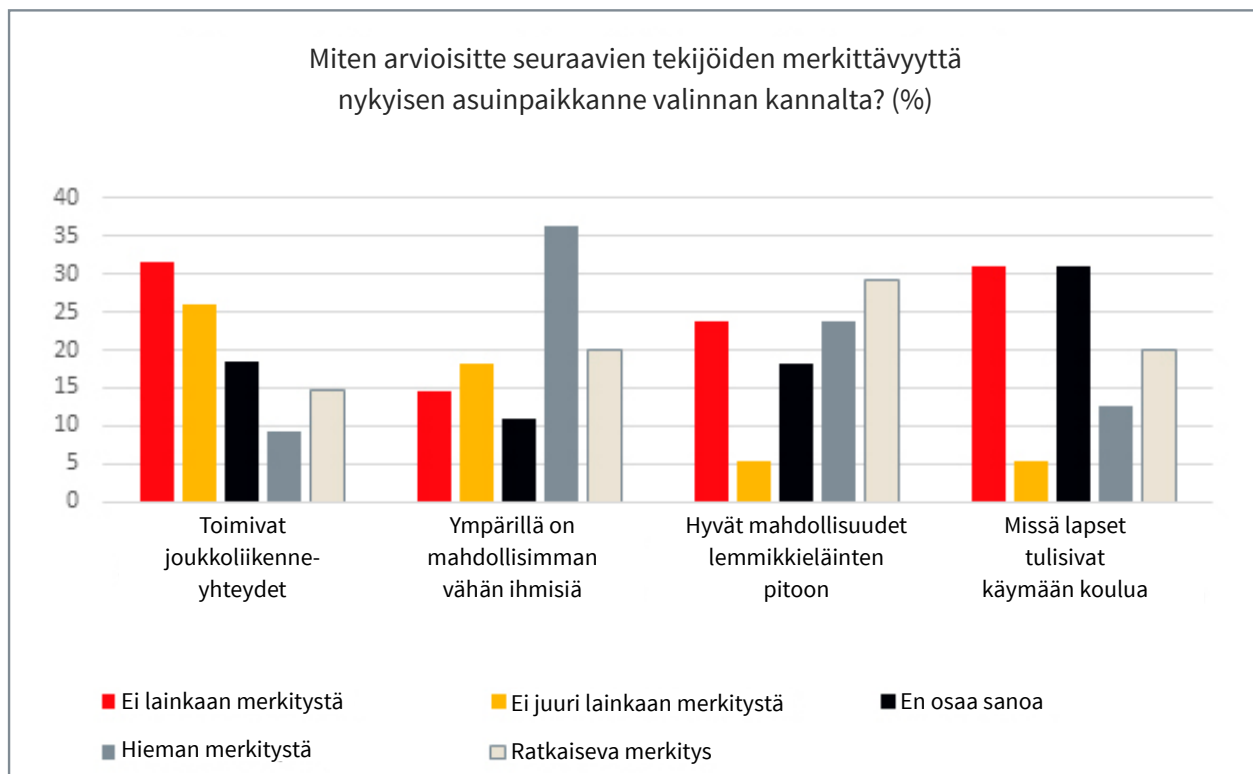
Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, millaiset tekijät olivat vaikuttaneet heidän nykyisen asuinpaikkansa valintaan, merkittävimmi tekijöiksi nousivat meluton ympäristö, hyvät mahdollisuudet luonnossa liikkumiseen, omaleimainen ja viihtyisä ympäristö, mahdollisuus asua metsään rajoittuvalla tontilla tai metsän välittömässä läheisyydessä sekä henkilöautolla liikkumisen vaivattomuus.

Tärkeitä tekijöitä olivat näiden lisäksi myös mahdollisuus mataliin asumiskustannuksiin, mahdollisuus tilavaan asuntoon sekä hyvät mahdollisuudet pihapiirissä tapahtuvaan toimintaan kuten puutarhanhoitoon.



Nykyisen asuinpaikan valintaan vaikuttavista tekijöistä seuraavat aiheuttivat eniten hajontaa vastaajien kesken: toimivat joukkoliikenneyhteydet, mahdollisuus asua niin, että ympärillä on mahdollisimman vähän ihmisiä, hyvät mahdollisuudet lemmikkieläinten pitoon sekä se, missä lapset tulisivat käymään koulua.

Nämä tekijät olivat myös niitä, joilla vastaajien mukaan oli vähiten merkitystä nykyisen asuinpaikan valinnassa.



Asuinaluetta ja elämäntapaa käsittelevillä väittämillä on Suuren Jänkäsalon tapaisen ”suljetun” saariasumisen yhteisössä keskimääräistä suurempi painoarvo. Suuressa Jänkäsälössä voi tehtyjen haastattelujen ja tutustumiskäyntien perusteella sanoa vallitsevan tiivis yhteishenki ja aktiiviset yhteiset toiminnot. Tämä ilmenee erilaisina seuroina ja saarelaisten yhteisten tapahtumien järjestämisenä.

Suuressa Jänkäsälössä toimii metsästysseura Jänkäsalon Erä-Weikot, urheiluseura Jänkäsälön

Weikot, Jänkäsalon kyläyhdistys ja Jänkäsälön WPK. Yhdistykset ylläpitävät saareissa erilaisia toimintoja. Jänkäsalon Weikot vastaavat itsepalvelukioskista, kodasta ja urheilukentästä, Erä-Weikot huolehtivat metsästysseuran tuvasta ja riistankäsittelytilasta ja kyläyhdistys vastaa pienimuotoisesta kirjastosta. Rekisteröity Jänkäsalon tiekunta on perustettu vuonna 1984 ja lossiyhteys saareen saatiin vuonna 2005. Saareissa on hyvät mahdollisuudet luonnossa liikkumiseen, hyvät mahdollisuudet asua metsään rajoituvalla tontilla sekä meluton ympäristö.



Suuren Jänkäsälön itsepalvelukioski



Suuren Jänkäsälön kirjasto

Vapaa-ajan asuminen vs. pysyvä asuminen

Voiko vapaa-ajan asunnolla asua vakituisesti?

Vuonna 2012 Suomessa oli 12 000 vapaa-ajan asuntoa, joissa asuttiin vakituisesti. Näissä vapaa-ajan asunnoissa asui yhteensä noin 20 000 asukasta¹³. Kymmenessä vuodessa vakituinen asuminen vapaa-ajan asunnoilla on kasvanut yli viidenneksellä. Tämän on mahdollistanut vapaa-ajan asuntojen varustetason jatkuva kasvu. Suomen asuinrakennuskannasta 28 % oli vapaa-ajan asuntoja vuonna 2010, näistä kolmasosa on ympäri vuoden asuttavia.

Uudesta vapaa-ajan asuntokannasta jopa 60 % rakennetaan ympärivuotisesti asuttaviksi ja 40 % varustetaan suoraan kakkoskodeiksi, jotta mahdollisesti niin haluttaessa kakkoskotiin voidaan muuttaa myöhemmin pysyvästi¹⁴.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei kenelläkään ole oikeutta asua omistamallaan maa-alueella, jos se on vastoin maankäyttö- ja rakennuslakia. Korkein hallinto-oikeus on osoittanut ratkaisukäytännöllään, ettei kaavassa vapaa-ajan käyttöön merkittyä kiinteistöä voida kirjata henkilön kotikuntalain mukaiseksi asuinpaikaksi väestötietojärjestelmään. Postiosoitteeksi vapaa-ajan asunto sen sijaan kelpaa. Korkein hallinto-oikeus on myös linjannut, että kunnalla on oikeus uhata sakolla mökillään vakituisesti asuvia, siitä huolimatta, että perustuslaki takaa vapaan liikkuvuuden.

Asetelmaan epäselvyyttä tuo se, että maistraatit tekevät päätöksensä rekisteröinnistä kotikuntalain perusteella. Tästä seuraa, että vapaa-ajan asunnollaan vakituisesti asuvat kirjataan väestötietojärjestelmään ”vailla vakinaista asuntoa” olevaksi. Kotikuntalaki ei sinänsä estä, että asukas ilmoittaa asuvansa loma-asunnolla vakituisesti. Vaikka maistraatti tekisi tällaisen merkinnän, se ei sido muita viranomaisia. Tälläkin hetkellä Suuressa Jänkäsälössä tiedetään olevan sellaisia asukkaita, jotka asuvat vapaa-ajan asunnollaan vakituisesti.

Käyttötarkoituksen muutospäätöksiä vaikeuttavat entisestään niihin liittyvät kirjavat toimitavat. Kunnallisilta toimijoilta puuttuu valtakunnallisella tasolla yhteinen linja siitä, miten tapauksissa tulisi toimia. Tästä johtuen käytännöt ovat hyvin moninaisia ja tukena päätöksenteossa ei juurikaan ole muuta, kuin lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö.

¹³ Valtakunnallinen saaristopoliittinen toimenpideohjelma, 2012-2015, s. 16

¹⁴ Prosum 1/2010, s. 16-18

Vapaa-ajan asukkaiden rooli yhdyskuntataloudessa

Muun muassa rakennusneuvonta, jätehuolto, kirjasto, terveyskeskuksen päivystys ja kulttuuripalvelut ovat mökkiläisten käyttämiä kunnan palveluja¹⁵. Näitä samoja palveluja hyödyntävät vakituisetkin asukkaat.

Kuntalain 4 § mukaan kunnan asukas on vain se, jonka kotikunnaksi on väestötietorekisteriin merkitty kyseinen kunta. Kunnan jäseniä voivat olla yhteisöt, laitokset, säätiöt ja ne, jotka omistavat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Kuntalaista seuraa, että myös vapaa-ajan asunon kunnassa omistava henkilö on kunnan jäsen ja voi esimerkiksi tämän nojalla tehdä valituksen kaavasta¹⁶. Kunta on velvollinen tarjoamaan sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä esiopetusta. Kunnan alueella asuvia ei ole rajattu laissa henkilön kotikuntaan¹⁷. Tapaukset, joissa perusopetusta tarjotaan ulkokuntalaiselle, tässä tapauksessa vapaa-ajan asukkaalle, ovat harvinaisia, mutta mahdollisia.

Kunta on velvollinen huolehtimaan pääosin asukkaidensa terveyden- ja sosiaalihuollon palveluista. Kiireellisissä tapauksissa, tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa, kunnan on huolehdittava laitoshuollon ja muiden sosiaalipalveluiden järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle, kuin kunnan asukkaalle¹⁸.

Myös vapaa-ajan asukkaat kuuluvat kunnallisen rakennusvalvonnan ja -neuvonnan piiriin. Osa kunnista on määrittänyt rakennuslupamaksut siten, että se kattaa kaikki kunnalle aiheutuneet kulut. Joissakin kunnissa osa rakennusvalvonnan kuluista kuitenkin katetaan verovaroin. Rakennuslupamaksu on vapaa-ajan asunnolle yleensä korkeampi kuin muille asunnoille¹⁹.

Kunta saa vapaa-ajan asukkailta tuloja kiinteistöveroina. Ansioverotuloja se saa vain välillisesti vapaa-ajan asukkaiden ostojen tuottamista palkkatuloista. Lisäksi tuloja kertyy palveluiden maksumaksuista, valvonta- ja lupamaksuista sekä valtionosuuksista, joita kunta saa myös vapaa-ajan asukkaiden käyttämiin kunnallisiin palveluihin. Menoja kunnalle kertyy toimintamenoista, joita vapaa-ajan asukkaat käyttävät ja aiheuttavat mm. lisääntyvällä kunnallisten palveluiden käytöllä, investointien poistoista ja erilaisista avustuksista.

Ilman verotulojen tasauksen huomioon ottamista kunnat saavat vapaa-ajan asukkaista enemmän tuloja kuin heistä aiheutuu niille menoja. Jos taas valtionosuusjärjestelmään sisältyvä verotulojen taseus otetaan huomioon, aiheutuu kunnille enemmän menoja kuin ne saavat vapaa-ajan asukkaista tuloja²⁰. Tämä johtuu siitä, että suurin osa vapaa-ajan asunnoista sijaitsee tasausta saavissa kunnissa.

15 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 22

16 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 22

17 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 23

18 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 26

19 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 27

20 Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, Sisäasiainministeriö, 24/2006, s. 10

Vapaa-ajan asunnon käyttötarkoituksen muutos

Vapaa-ajan asunnolla vakituisesti asuminen vaatii käyttötarkoituksen muutosta. Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen muutosta varten tarvitaan rakennuslupa²¹. Käyttötarkoituksen muutos, joka ei perustu asemakaavaan tai maankäyttö- ja rakennuslain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuun yleiskaavaan, edellyttää kunnan tekemää maankäyttö- ja rakennuslain 23 §:ssä mainittua poikkeamispäätöstä.

Toukokuussa 2015 julkaistu uusi hallitusohjelma suuntaisi päätösvallan poikkeamistilanteissa ELY-keskuksilta kunnille sekä muuttaisi ELY-keskusten roolin kaavoitus- ja rakentamisasioissa konsultoivaksi. Myös ELY-keskusten valitusoikeutta kaavapäätöksistä halutaan rajoittaa. Rantarakentamisen poikkeamispäätökset siirrettäisiin kokonaisuudessaan kuntiin. Hallitusohjelmaan on kirjattu myös tavoite siitä, että vapaa-ajan asuntojen muuttamista pysyvään asuinkäyttöön joustavoitetaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaan poikkeaminen ei saa

1. aiheuttaa haittaa kaavoitukselle, kaavan toteuttamiselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle
2. vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista; eikä
3. vaikeuttaa rakennetun ympäristön suojelemista koskevien tavoitteiden saavuttamista

Kun kyseessä on rakentaminen rantakaava-alueella, rakentamisen on sopeuduttava rantamaisemaan ja muuhun ympäristöön. Huomioon tulee ottaa myös luonnonsuojelu, maisema-arvot, virkistystarpeet, vesiensuojelu ja vesihuolto sekä se, että ranta-alueille jää riittävästi yhtenäistä rakentamatonta aluetta²².

²¹ KHO:2004:105

²² ELY-keskus, Poikkeamislupien ja tarveratkaisujen edellytykset s. 4

Näiden edellä mainittujen edellytysten ohella, poikkeamisen myöntämiseen tulee olla erityisiä syitä²³. Erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että alueella on suhteellisen vähän rakentamista eikä kaavan laatiminen ole vielä näköpiirissä. Erityiseksi syyksi katsotaan myös se, että muut maanomistajat ovat rakentaneet rannalle eikä ko. hankkeen toteuttaminen vähennä ratkaisevasti vapaan rannan määrää tai vaikeuta esimerkiksi yleisen virkistyksen mahdollisuuksia²⁴.

Poikkeusta ei saa myöntää, jos se johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai muutoin aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Ehdollisen rakentamisrajoituksen mukaan lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa, eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta²⁵.

Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen edustajan mukaan kuntaan kohdistuva paine voi poikkeuslupamenettelyssä olla kovempi kuin kaavoitusprosessissa. Vaikeaksi tilanteen tekee myös se, että asukkaat, jotka hakevat käyttötarkoituksen muutosta, perustelevat lähes aina kantansa subjektiivisilla argumenteilla, jolloin lainsäädännöllinen perusta puuttuu.

Tilanteelta voitaisiin välttyä siten, että kunnalla olisi valmiiksi pohdittuina ja poliittisesti hyväksyttyinä kriteerit käyttötarkoituksen muutoksille, jolloin yksittäiset tilanteet voisivat selkiytyä ja hakemusten käsittelyajat voisivat nopeutua. Esimerkkiä voitaisiin ottaa Jyväskylän kaupungin rakennusjärjestyksestä, jossa vastaavat kriteerit ovat ennalta määrättyjä.

²³ MRL 171 § 1 momentti

²⁴ Ympäristöministeriö, Rantojen maankäytön suunnittelu, s. 163

²⁵ KHO:2003:42

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu turvataan poikkeamismenettelyssä emätilaperiaatetta noudattamalla. Poikkeamismenettelyssä rakennusoikeutta ei kuitenkaan voida siirtää emätilan alueella saman maanomistajan toiselle tilalle, kuten esimerkiksi kaavaa laadittaessa on mahdollista tehdä²⁶.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan poikkeamispäätöksissä on syytä huomioida myös

- maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimus
- suunnittelemattoman taajama-asutuksen muodostamisen välttäminen
- se, että poikkeaminen merkitsee pysyvän asutuksen muodostamista
- olemassa oleva kunnallistekniikka
- jätevesien ja muiden vastaavien arviointi
- luonto- ja maisemakohdeluokitukset
- maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen

Varovaisuusperiaate edellyttää, ettei kaikkea rakennusoikeutta saa osoittaa poikkeamisilla, vaan kaavoitukselle on jätettävä suunnitteluväli. Vain kaavoituksella pystytään hallitsemaan ja suunnittelemaan aluetta kokonaisuutena. Toisaalta kaavoitusprosessi vaatii aina suuremmat resurssit. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen edustajan haastattelun perusteella kuntien olisi hyvä pitää kirjaa esiin nousevista kaavoitustarpeista, jolloin voitaisiin muutaman vuoden välein tehdä tarvittavia muutoksia kaavoitukseen. Poikkeusluvut voisivat jossain määrin korvaantua tällaisella toimintaperiaatteella.

Valtakunnallisen saaristopoliittisen toimenpideohjelman (vuosille 2012–2015) mukaan kaavoitusta ja poikkeamismenettelyä tulisi kehittää niin, että luodaan mahdollisuudet pitkäaikaiselle asumiselle vapaa-ajan asunnoilla ja vapaa-ajan asuntojen muuttamiselle vakituiseksi asumiseksi ympäristönäkökohdat huomioon ottaen. Samainen toimenpideohjelma myös linjaa, että saaristokyläjen infrastruktuurin parannusta tuetaan saariston pysyvän asutuksen edistämiseksi.

Saaristopoliittisessa ohjelmassa linjataan myös, että kuntia tulee kannustaa soveltamaan ympäristöministeriön kyläkaavoitusopasta niin, että taajamiin ja kyliin kehitetään vakituisen asumisen uusia vetovoimaisia malleja, joissa rantoja hyödynnetään kestäväällä tavalla.

Hallitusohjelman strategiset linjaukset sekä valtakunnallisen saaristopoliittisen toimenpideohjelman tavoitteet ohjaavat poikkeamismenettelykäytäntöä käyttötarkoitusten muutosten osalta siihen suuntaan, että kunnilla olisi tulevaisuudessa täysi päätösvalta ja ELY-keskukset jäisivät konsulttoijan rooliin. Suuren Jänkäsalon osalta tilanne voisi avautua siten, että mahdollisia eteen tulevia uusia käyttötarkoituksen muutoshakemuksia käsiteltäisiin kunnassa myönteisesti ja vakituinen asuminen Suuren Jänkäsalon tapaisissa saarissa voisi lisääntyä.

²⁶ Ympäristöministeriö, Rantojen maankäytön suunnittelu, s. 163

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen rooli poikkeuslupamenettelyssä

Maankäyttö- ja rakennuslain 171 § mukaan käytötarkoituksen muuttamista koskevat poikkeamislupa- ja rakennusluparatkaisut ovat kunnan viranomaisen toimivallassa. On kuitenkin tapauksia, joissa kunta ei saa myöntää poikkeusta;

1. uuden rakennuksen rakentamisesta ranta-alueelle, jolla ei ole voimassa 72 §:n 1 momentissa tarkoitettua kaavaa
2. vähäistä suuremmasta poikkeamisesta asemakaavassa osoitetusta rakennusoikeudesta
3. poikkeaminen rakennuksen suojelua koskevasta kaavamääräyksestä; tai
4. poikkeamisesta 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua asemakaavan hyväksymisestä johtuvasta rakennuskiellosta.

Nämä yllä mainitut tilanteet kuuluvat ELY-keskuksen toimivaltaan. Kuitenkin oikeuskäytäntö on rajannut joitakin näistä tapauksista. Esimerkiksi uuden pysyvään asumiseen tarkoitettun asuinrakennuksen rakentamisen ja samalla sen vieressä sijainneen lomarakennuksen purkamisen ei katsottu muodostaneen uutta rakennuspaikkaa, vaan kyse oli olemassa olevan asuinrakennuksen korvaamisesta, jolloin toimivalta poikkeuksen myöntämiseen oli kunnalla²⁷.

Myös uuden lomarakennuksen rakentamisen ja sen välittömässä läheisyydessä sijainneen vanhan lomarakennuksen käyttötarkoituksen muutoksen saunaksi eli talousrakennukseksi, katsottiin olevan jo olemassa olevan rakennuksen korvaamista. Näin ollen toimivalta poikkeuksen myöntämiseen oli kunnalla²⁸.

Vastakkaista linjaa on sen sijaan edustanut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa tilalle, jossa sijaitsi kaksi loma-asuntoa ja oli ennestään

ylksi lomarakennuspaikka, katsottiin muodostuneen kaksi erillistä lomarakennuspaikkaa omine loma- ja talousrakennuksineen. Tässä tapauksessa sen ei katsottu olevan korvaavaa rakentamista ja näin ollen poikkeamistoimivalta kuului alueelliselle ELY-keskukselle²⁹.

Tämän selvityksen kohteessa, Suuressa Jänkäsälössä, jossa poikkeamispäätökset koskevat nimenomaan vapaa-ajan asunnon statuksen muutosta vakituiseksi asunnoksi, päätöksenteon toimivalta on kunnalla. Prosessi etenee ELY-keskukselle siinä vaiheessa, kun tarvittavat esityöt sekä valmistelut on tehty ja päätös annetaan tiedoksi. Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen mukaan suurin osa tällaisista päätöksistä menee sellaisenaan läpi. Pieni osa päätöksistä otetaan kuitenkin yksityiskohtaisempaan tarkasteluun, mikäli poikkeamispäätöksen perusteissa havaitaan puutteita.

Tästä pienestä, tarkempaan tarkasteluun otetusta, osasta vielä pienempi osa johtaa valituksen tekoon. ELY-keskuksen tekemän valituksen rima on kuitenkin Kaakkois-Suomen yksikön mukaan melko korkealla. Valitukseen ollaan kuitenkin oikeutettuja ja velvoitettuja, jos alla kuvailtu valitukseen johtavien perusteiden tunnusmerkistö täyttyy. Valitukseen johtavat tapaukset ovat aina lainvastaisuusperusteella tehtyjä. Menettelyvirheissä kuntaa yleensä vain pyydetään täydentämään hakemusta.

Tyypillisimpiä valitukseen johtavia perusteita ovat emätilaoikeuden ylitys tai kantatilan mitoituksen ylitys. Valitukseen johtavat myös tilanteet, joissa on myönnetty suoraan rakennuslupa, vaikka olisi tarvittu poikkeuslupaa. Kaakkois-Suomen ELY-keskus muistuttaa, että jokaisessa tapauksessa on tärkeää ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, mutta silti pyrittävä siihen, että hallinto on niin kunnallisella, maakunnallisella kuin valtakunnallisellakin tasolla yhtenäistä.

²⁷ KHO:2014:158
²⁸ KHO:2014:130

²⁹ KHO:2015:16

VAT:t ja yhdyskuntatalous



Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat ohjausväline, jolla valtioneuvosto linjaa koko maan kannalta merkittäviä alueidenkäytön kysymyksiä. Ne varmistavat, että valtakunnallisesti merkittävät asiat huomioidaan maakuntien ja kuntien kaavoituksessa sekä valtion viranomaisien toiminnassa.

Tavoitteet toimivat kaavoituksen ennako-ohjauksen välineenä valtakunnallisesti merkittävisissä kysymyksissä sekä edistävät ennako-ohjauksen johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä eri puolilla Suomea. Tavoitteet käsittelevät alue- ja yhdyskuntarakennetta, elinympäristön laatua, yhteysverkostoja, energiahuoltoa, luonto- ja kulttuuriperintöä sekä luonnonvarojen käyttöä³⁰.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoituksena on maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn yleisen tavoitteen mukaisesti edistää kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista päätöksissä, jotka koskevat alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä. Tavoitteiden avulla luodaan alueidenkäytöllisiä edellytyksiä valtakunnallisten hankkeiden toteuttamiselle ja edistetään kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 2 momentin mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on otettava huomioon kaikessa kaavoituksessa ja niitä voidaan käyttää kaavavalituksen perusteena. Maakuntakaavoilla on näiden tavoitteiden toteuttamisessa keskeinen rooli. Kuntatasolla tavoitteiden tärkein työväline on yleiskaava.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ovat:

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

Alueidenkäytöllä tuetaan aluerakenteen tasapainoista kehittämistä hyödyntämällä mahdollisimman hyvin olemassa olevia rakenteita sekä edistämällä elinympäristön laadun parantamista ja luonnon voimavarojen kestävä hyödyntämistä. Alueidenkäytöllä myös edistetään kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutusta sekä kyläverkoston kehittämistä³¹. Suuren Jänkäsälon kaltaisilla harvaan asutuilla maaseutumaisilla alueilla tulee kiinnittää erityistä huomiota olemassa olevien rakenteiden hyödyntämiseen.

Tavoitteiden takana on ajatus pyrkimyksestä edistää yhdyskuntien ja elinympäristöjen ekologista, taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kestävyttä. Yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen³².

Yhdyskuntarakennetta tulisi ohjata siten, että siinä pyritään liikennesuoritteiden minimointiin. Suuresta Jänkäsälöstä liikkuminen niin töihin kuin muihinkin toimintoihin vaatii henkilöauton omistamista välimatkojen ollessa pitkiä. Lisääntyvä yksityisautoilu ei ole valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaista. Toisaalta vakituksen asumisen lisääntyminen Suuressa Jänkäsälössä voisi vähentää liikennesuoritteiden

30 Taipalsaaren kunnan maapoliittinen ohjelma 2014-2020, s. 5

31 Taipalsaaren kunnan maapoliittinen ohjelma 2014-2020, s. 6
32 Taipalsaaren kunnan maapoliittinen ohjelma 2014-2020, s. 6

määrää siten tarkasteltuna, että ihmiset, jotka aiemmin kulkivat vakituiselta asunnoltaan vapaa-ajan asunnolleen, kulkisivatkin nyt vain yhteen asuntoon kahden sijasta.

Alueidenkäyttöä tulee ohjata siten, ettei jo olemassa olevia aluekokonaisuuksia tarpeettomasti pirstota³³. Alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat Suuren Jänkäsalon aluetta, ovat eheytyvä yhdyskuntarakenne ja elinympäristön laatu, kulttuuri- ja luonnonperintö, virkistyskäyttö ja luonnonvarat sekä luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet.

Alueidenkäytön suunnittelussa on maaseudun asutusta sekä matkailu- ja muita vapaa-ajan toimintoja suunnattava tukemaan maaseudun taajamia ja kyläverkostoa sekä infrastruktuuria. Yleiskaavoituksessa tulee edistää yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja esittää eheyttämiseen tarvittavat toimenpiteet³⁴. Alueidenkäytön suunnittelulla pyritään myös ehkäisemään tulevia kustannuspaineita.

³³ Taipalsaaren kunnan maapoliittinen ohjelma 2014-2020, s. 7

³⁴ Kattelusaaari-Jänkäsalon osayleiskaavan ajantasaistaminen, kaavaselostus, s. 34

Yksi valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ovat luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityiset aluekokonaisuudet. Suuren Jänkäsalon alue kuuluu Vuoksen vesistöalueeseen, jossa ohjataan matkailua, vesistöjen virkistyskäyttöä ja vesiliikennettä sekä rakentamista ja muuta maankäyttöä siten, että järviluonnon, maiseman ja kulttuuriperinnön erityispiirteet säilyvät.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on tarkoitettu ohjaamaan ja tukemaan maaseudun kehitystä. Niitä ei saa käyttää haja-asutusalueiden kehityksen esteenä³⁵. Aina on kuitenkin muistettava se, että poikkeusluvan myöntäminen edellyttää erityisiä syitä ja kaavoituksen tulee alueiden suunnittelussa olla ensisijaisena vaihtoehtona.

³⁵ Vakituksien asuminen kehittäminen ranta-alueilla, Ympäristöministeriö, 7/2000, s. 13

Hajautuvan yhdyskuntarakenteen vaikutukset kunnan talouteen

Yhdyskuntarakenteella tarkoitetaan asuin-, palvelu- ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta, niitä yhdistäviä liikenneverkkoja sekä niiden tarvitsemia vesi-, tietoliikenne- ja energiahuoltoverkkoja³⁶. Yhdyskuntarakenne vaikuttaa kuntatalouteen muun muassa kunnallisteknisten verkostojen rakentamisen ja kunnossapidon sekä kunnallisten palvelujen järjestämisen kautta.

Hajarakentamisen kuntataloudelliset vaikutukset tulevat näkyviin hitaasti - yksittäisen pientalon sijainnilla ei ole suurta vaikutusta kuntatalouteen. Vaikutukset kuitenkin kasvavat, kun rakentamisen määrä lisääntyy. Kuntatalouden suunnittelun kannalta olennaista on esittää kysymys: milloin ylittyy kynnys kunnallisessa mielessä kalliiden investointien tekemiselle (mm. koulut, päiväkodit ja tieverkko).

Kyläkouluverkoston ylläpito hajanaisilla asutusalueilla kasvattaa kunnan kulurakennetta sivistyspalveluissa. Suuressa Jänkäsälössä ei tällä hetkellä asu kuin yksi kouluikäinen lapsi. Hänen koulukyytinsä järjestyy samalla tavalla, kuin usean muunkin kunnassa asuvan lapsen: kulkemalla muutaman kilometrin matkan isomman tien varteen.

Mitä syrjemmässä sijaitsevalle asuinalueelle siirytään, sitä riippuvaisempaa asukkaiden liikuminen on yksityisautoista. Yksityisautot ja lisääntyvät ajot per asukas kasvattavat ekologisia jalanjälkeä ja tuottavat kasvihuonepäästöjä. Joissakin tapauksissa haja-asutusalueille muuttavat voivat lisätä joukkoliikennekysyntää liittynäpysäköinnin kautta.

Kunnalle on varmasti mieleistä se, ettei sille juurikaan synny kunnallisteknisiä kustannuksia. Suuressa Jänkäsälössä tiestön kunnosta huolehtii yksityinen tiekunta, joka ylläpitää ja kunnostaa saareissa sijaitsevaa tiestöä kunnan avustuksilla sekä yksityisellä pääomalla.

Uudet syrjäisille haja-asutusalueille muuttavat raskaita pendelöinnillään päätiestöä ja lisäävät sen ylläpito- ja kapasiteettikustannuksia. Kapeiden ja mutkaisten teiden onnettomuuksista johtuvat kustannukset voivat lisääntyä kasvavan liikenteen vuoksi. Toisaalta, kun ihmiset muuttavat vapaa-ajan asunnoilleen vakituisesti, koti- ja vapaa-ajan asunnon matkat sulautuvat yhdeksi.

Haja-asutuksen luomien pirstoutuneiden alueiden jatkosuunnittelu on vaikeaa. Samalla kaava-alueet ja niiden kunnallistekniikka ovat vajaa-käytössä. Vakinaisen asumisen hajaantumisen seurauksena alueiden luonnon- ja virkistysarvot voivat kärsiä.

Kimmo Koski on päätenyt tutkimuksissaan³⁷ kuntataloudellisilta nettovaikutuksiltaan seuraaviin luokitteluihin kolmen erilaisen 500 asukkaan aluetyypin 30 vuoden nettovaikutuksena €/asukas:

1. Taajamaa täydentävä asuinalue
+1100–1400 €/asukas (+)
2. Taajamasta irrallaan oleva asuinalue
+600–900 €/asukas (+)
3. Hajarakennettu asuinalue
-3700–3900 €/asukas (-)

³⁶ Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 7

³⁷ Koski, 42/2008, s. 28-29

Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi

Yhdyskuntatalous on laaja käsite. Sillä tarkoitetaan kaikkia niitä menoja ja tuloja, jotka aiheutuvat yhdyskuntien rakentamisesta, käytöstä, korjauksesta, kunnossapidosta ja toiminnasta sekä yhdyskunnissa tapahtuvasta liikenteestä³⁸. Yhdyskuntataloudelliset kustannukset voidaan jakaa välittömiin ja välillisiin³⁹. Välittömiksi kustannuksiksi katsotaan rakentamiskelpoiseksi saattaminen, rakennusten ja rakenteiden ylläpito, käyttö ja kunnossapito, julkisten palveluiden toiminta ja liikenne. Välillisiä kustannuksia ovat esimerkiksi liikenneonnettomuuksista aiheutuvat sairaanhoitokulut. Välillisten kustannusten lisäksi voi olla välillisiä vaikutuksia, kuten perinmaiseman muutokset. Välilliset vaikutukset ovat hyvin vaikeasti arvioitavissa tai rahallisesti mitattavissa.

Yhdyskuntataloudelliset kustannukset jakautuvat neljälle eri osapuolelle. Kunnan kustannuseriä ovat maan hankinta, kunnallistekniikan sekä kunnan toimitilojen rakentaminen ja kunnossapito sekä kunnallisten palveluiden toiminta. Aasukkaat vastaavat asuntojen rakentamisesta ja kunnossapidosta, työmatkakustannuksista sekä muusta henkilöliikenteestä. Yritysten osaksi muodostuu toimitilojen rakentaminen ja kunnossapito. Valtio vastaa liikenneinfrastruktuurin rakentamisesta ja kunnossapidosta. Yli puolet uudisrakentamisen pitkän aikavälin yhdyskuntataloudellisista kustannuksista kohdentuu asukkaiden maksettavaksi⁴⁰.

Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida taloudelliset ja ilmastolliset vaikutukset sekä laadullinen arviointi. Laadullisella arvioinnilla tarkoitetaan muun muassa palvelujen saavutettavuutta, asuinalueen viihtyvyyttä ja houkuttelevuutta, suojeluarvoja ja

liikenneverkon toimivuutta. Laadullisella arvioinnilla on paljon merkitystä asukkaiden kannalta. Aasukkaat valitsevat asuinpaikkansa nimenomaan edellä mainittujen kriteerien valossa. Toissijaisiksi jäävät usein taloudelliset ja ilmastolliset perusteet, jotka ovat suuremmassa mitakaavassa merkittävämmässä roolissa.

Mitä kauemmas jo olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta uudisrakentaminen tai vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutokset vakituisesti asuttaviksi sijoittuvat, ja mitä enemmän asutus näillä alueilla lisääntyy, sitä enemmän tarvitaan investointeja. Lista tarpeista on pitkä. Toisaalta hajarakentamisen rakentamiskustannukset ja vesihuollon tulot kohdistuvat kuntatalouteen vain siltä osin, kuin alueita liitetään kunnallistekniikan piiriin⁴¹.

Usein, kuten Suuren Jänkäsalon tapauksessa, vesihuollosta ja yksityisteiden kunnosta vastaavat asukkaat. Näin ollen kunnan rakennuspaine vesi- ja jätevesihuollon sekä tiestön osalta laskee, vaikka yhdyskuntarakenne hajaantuu. Tieverkon runsaammalla käytöllä on myös positiivisia vaikutuksia, sillä teidän kehittämiseen saadaan paremmat mahdollisuudet, kun tieavustukset lisääntyvät⁴².

Kunnan investoinnit asutuksen hajaantumisen myötä voivat siis olla vähäisiä, mutta kustannuksista kunta ei selviä⁴³. Vaikka rahaa ei kuluisikaan uusien rakenteiden rakentamiseen ja kunnossapitoon, kuluu niihin rahaa muualla kunnassa. Esimerkiksi haja-asutusalueilta tuleva henkilöliikenne kuormittaa liikenneverkkoa muualla, jolloin investointipaine siellä kasvaa. Kustannuksia voi syntyä myös vesihuollon suunnittelusta, tie- ja vesiosuuskunnille myönnettävistä avustuksista sekä erilaisista järjestely-, neuvonta- ja valvontatarpeista⁴⁴.

38 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 9

39 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 9

40 Koski, Kuntatalous- ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 12

41 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 23

42 Koski, Vakituisten ranta-asutuksen kuntataloudelliset vaikutukset, Ympäristöministeriö 38/2007, s. 27

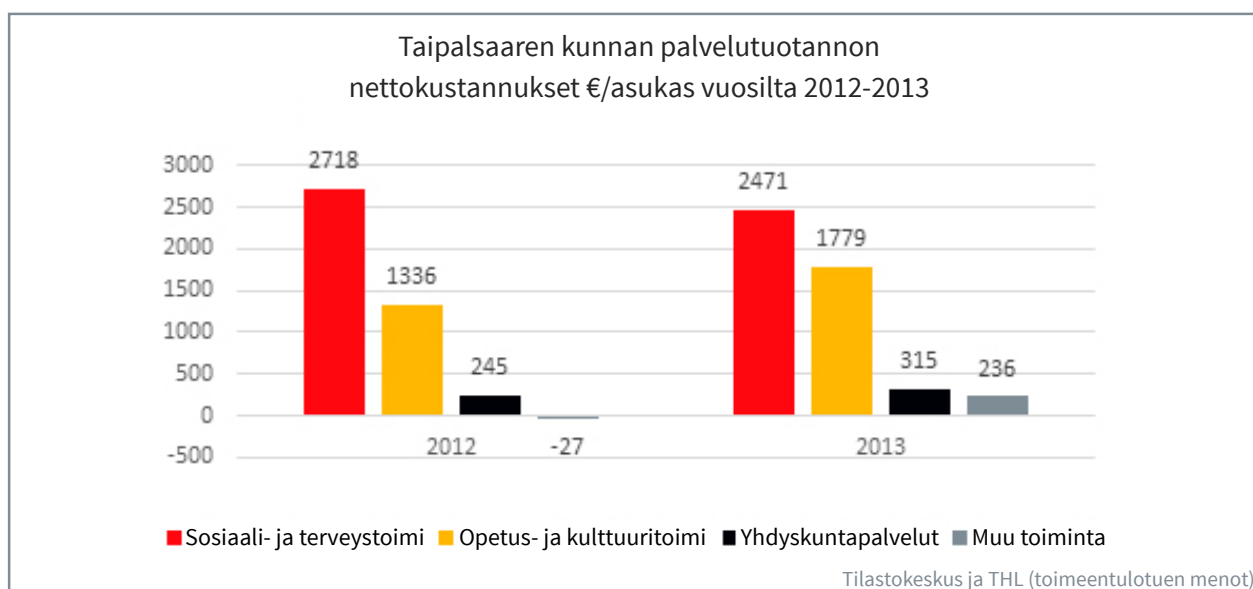
43 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 23

44 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 24

Suuressa Jänkäsälössä tilanne on se, ettei kunnalle juurikaan synny poikkeavia kustannuksia muuhun sen alueella olevaan asutukseen verrattuna. Kunta rahoittaa lossia 10 % lossin kokonaisbudjetista, joka on tällä hetkellä 180 000 € vuodessa. Kunta myös myöntää avustuksia esimerkiksi tiestön kunnossapitoon. Asukkailla on yksityinen tiekuntaa, joka perii maksuja tiestön ylläpidosta ja kunnostuksesta saarella. Kunnalle lisäkustannuksia voi syntyä nimenomaan edellä mainittujen välillisten vaikutusten kautta.

Hajarakentamisen osalta vuosittaiset menot ylittävät vuosittaiset tulot. Tämän vuosittaisen negatiivisen nettovaikutuksen myötä myös pitkän ajanjakson nettovaikutus on miinuksella⁴⁵. Valtaosa näistä kustannuksista, jopa 70–90 %, kertyy vuosien kuluessa kunnallisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvista menoista⁴⁶.

45 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 28
46 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 32



Hajarakentamisen vaikutukset tulevat esiin hitaasti. Yksittäisten talojen sijainnilla ei ole suurta vaikutusta kunnan talouteen, mutta vaikutukset kasvavat, kun rakentamisen määrä lisääntyy⁴⁷. Näistä yksittäisistä asuntorakentamishankkeista voi vuosien saatossa syntyä hajanainen ja tehotomasti toimiva kokonaisuus. Tällaisten alueiden suunnittelu ja rakentaminen jälkikäteen on hankalaa ja kallista.

Toimintamenoista voi ajan kuluessa tulla kynnyskohtia. Tällaisia voi syntyä esimerkiksi silloin, kun valtaosa nykyisen kotipalveluhenkilöstön työajasta kuluu auton ratissa: kun ei ehditä hoitaa kaikkia asiakkaita,

tarvitaan lisää henkilökuntaa⁴⁸. Tämä johtaa kustannusten nousuun.

Valtaosa Suuressa Jänkäsälössä vakituisesti asuvista ja niistä, jotka sinne vakituisesti haluaisivat muuttaa, ovat iältään joko eläkkeelle lähivuosina siirtyviä tai jo eläkkeellä olevia. Näin ollen tällaisen kynnyskohdan syntyminen voisi olla tulevaisuudessa kyseessä, ei vain Suuren Jänkäsälön osalta, mutta myös koko Taipalsaaren kuntaa tarkasteltaessa.

47 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 34

48 Koski, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, Ympäristöministeriö 42/2008, s. 34

Syntykö vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoitusten muutosten myötä mahdollisesti sellaista yhdyskuntarakennetta, jolla ei tulevaisuudessa ole kysyntää? Asuinpaikan valinnassa korostuu usein hyvä palvelutaso sekä lyhyet etäisyydet palveluihin. Liikkuminen ja asuminen erillään yhdyskuntarakenteesta sijaitsevassa ”suljetussa” saariyhteisössä on kallista ja aikaa vievää, mutta sinne haluavat asukkaat ovat valmiita maksamaan omasta rauhasta ja palasta Saimaan rantaa.

Tälle voi olla kysyntää nyt, mutta miten on 20–30 vuoden kuluttua, kun uudet sukupolvet tulevat kysymykseen. Maaseudun elinvoimaa on syönyt jo pidemmän aikaa se, että nuoret työikäiset suuntaavat koulutuksen ja työn perässä kaupunkiin. Maaseutumaisten kuntien väestöllinen huoltosuhde huononee tällöin entisestään. Onko tulevaisuudessa enää merkitystä suurella tontilla, luonnonläheisyydellä ja omalla rauhalla, vai onko palvelujen läheisyydellä ja lyhyellä työmatkalla suurempi painoarvo?

Yksi mahdollinen tapa hallita Suuren Jänkäsalon kaltaisten käyttötarpeen muutosten vaikutuksia kunnalle tulevaisuudessa voisi olla asumisen elinkaarimallin soveltaminen käyttötarkoituksen muutoksissa. Käyttötarkoituksen muutos voitaisiin esimerkiksi sallia sille asukkaalle tai hakijalle, joka sitä ko. hetkellä hakee, mutta se hyväksyttäisiin vain kyseessä olevalle asukkaalle tai hakijalle. Omistajanvaihdoksen tai asukkaan vaihdoksen (esim. seuraava sukupolvi) yhteydessä asia otettaisiin kunnan toimesta uudelleentarkasteluun ja harkittaisiin uudestaan edellytykset pysyvän tai vapaa-ajan asutuksen statukselle kyseisellä tilalla. Tämä edellyttäisi viranomaisten toimintatapoihin pienehköjä muutoksia. Samalla se voisi olla yksi tapa hallita käyttötarkoitusten muutosten pidempiaikaisia vaikutuksia kunnan yhdyskuntarakenteeseen ja yhdyskuntatalouteen.



Näkymä Suuresta Jänkäsalosta Kyläniemen suuntaan

Lähteet



Kirjallisuus

Hytönen, Jonne; Kotavaara, Niina; Mäntysalo, Raine; Vihinen, Hilikka; Kittilä, Laura ja Muilu, Toivo (2015) Asumisen kestävyys kaupungin reunalla. Teoksessa: Kaikki kotona? Asumisen uudet tuulet. 134-145

Koski Kimmo, Ympäristöministeriö, Kuntatalous ja yhdyskuntarakenne, 42/2008

Koski Kimmo, Ympäristöministeriö, Vakituisten ranta-asutuksen kuntataloudelliset vaikutukset, 38/2007

Koski Kimmo, Solin Lauri, Ympäristöministeriö, Yhdyskuntataloudellisten vaikutusten arviointi kaavoituksessa, 51/2006

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Maaseutuasumisen kehittämisohjelma, Asuinmaaseutu 2007–2010, 2/2007

Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu, Saaris-toasiain neuvottelukunta, Vakituisten asumisen kehittäminen ranta-alueilla, 7/2000

Puska, Essi-Maaria, Yhdyskuntarakenteen eheys ja eheyttämisen paikallinen tilaus maaseutu-kaupunki -välivyöhykkeellä. Pro gradu -tutkielma. Oulun yliopisto. 2014.

Sisäasiainministeriön julkaisuja, Alueiden kehittäminen, Mökkiläiset kuntapalvelujen käyttäjinä, 2006

Taipalsaaren asuntopoliittinen ohjelma, 2014–2020

Taipalsaaren kunta, Rakennusjärjestys

Taipalsaaren kunta, Kattelussaari-Jänkäsalo osayleiskaavan ajantasaistaminen, kaavaselostus, 656-P15593, 10.5.2013

Taipalsaaren maapoliittinen ohjelma, 2014–2020

Työ- ja Elinkeinoministeriö, Saaris-toasiain neuvottelukunta, Suomi – Saarten ja vetten maa

Työ- ja Elinkeinoministeriö, Valtakunnallinen saaris-topoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015, 30/2012

Vatanen Eero, Rautiainen Simo, Alue- ja kuntatutkimuskeskus, Itä-Suomen yliopisto, Saaris-toisuuden ja vesistöisyyden vaikutukset kuntien kustannuksiin Hir-

vensalmella, Mikkeliissä ja Savonlinnassa 2/2015

Vartiainen Perttu, Työ- Elinkeinoministeriö, Suomi tarvitsee kaupunki- ja maaseutupolitiikkaa, 29/2014

Ympäristöministeriö, Rantojen maankäytön suunnittelu, 2005

Lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö

Maankäyttö- ja rakennuslaki

KHO:1993-A-45

KHO:2.2.1994 T 33

KHO:03.07.2001/1534

KHO:09.09.2003/2048

KHO:2003:42

KHO:2004:57

KHO:2007:55

KHO:2008:39

KHO:2013:30

Kuntalaki

Kotikuntalaki

Lehtiartikkelit

Etelä-Saimaa, Jänkäsalon asukas on virallisesti asunoton, 23.3.2015

Etelä-Saimaa, Kaksoiskuntalaisuus pohdittavana, 12.8.2015

Etelä-Saimaa, Kattelussaari ja Jänkäsalo alkavat rakentua, 26.6.2015

Helsingin Sanomat, KHO puuttui pariskunnan mökkeilyyn, 20.10.2013

Helsingin Sanomat, Kuntaliitto: tuhannet asuvat luvatta loma-asunnoissaan, 21.10.2013

Kymen Sanomat, Mökille muuttaja voidaan merkitä asunnottomaksi, 18.3.2015

Meidän Talo, Mökistä vakituinen asunto, 1.10.2014

Yle-uutiset, Kunnat päättävät mielivaltaisesti saako mökillä asua vai ei, 6.5.2014

Kuvat

Juuso Hieta, Etelä-Karjalan liitto



**ETELÄ-
KARJALAN
LIITTO**

