

Mitä nyt?

Maankäytön suunnittelu ei ole pysynyt kaupan kehityksen mukana

Hyvässä tarkoituksessa kaavoituksessa kehitettiin kaupan sijainnin ohjausta ja tuotettiin termistöä, josta on muodostunut ongelmia käytännön kaavoituksessa.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus osui aikanaan ajankohtaan, jolloin Suomessa rakennettiin automarketteja ja kauppakeskuksia. Maankäytön suunnittelussa huolestuttiin siitä, että voimakas suurten kaupan yksiköiden rakentaminen uhkaisi lähikauppaverkon tulevaisuutta, siis pienten yksittäisten ruokakauppojen toimintaa. Siksi uudistuksella haluttiin ohjata ja rajoittaa suurten kauppojen rakentamista. Sijainnohjaus tuotti kaupan ohjaukseen liittyviä termejä, mutta uudet termit ja niiden tulkinta on tuottanut kaikille osapuolille kalliin ja turhauttavan kirjon erilaisia selvityksiä.

Maankäytön suunnittelussa kaupan sijoittumisen ohjauksesta tuli esimerkki siitä, miten huonosti suunnitelmatalous toimii kaupan kehityksen ohjaamiseksi. Kaavoittajille sysättiin suunnitteluvastuuta kaupan toimintojen sijoittamiseksi, mutta samalla myös kaupan harjoittamiseksi. Kaavasunnittelijan vastuulle ei pitäisi säilyttää liiketoiminnan ja kuluttajakäyttäytymisen syvällistä tuntemusta. Lainsäädäntö nimittäin velvoittaa kaavoittajat tarkistamaan asiat selvitysten kautta, minkä vuoksi heidän pitää ratkaista ongelmat työllistämällä asiantuntijoita ja kaavoittajia. Todellisuudessa lähes kaikki hankkeet menevät selvitysten jälkeen läpi, ja kaavoittajat joutuvat vastuuseen turhauttavan prosessin pyörittämisestä.

Maankäyttö- ja rakennuslaki toi mukanaan erilaisia käsitteitä. Kaupan kannalta ne olivat lähtökohdiltaan vieraita, joten ne olivat vaikeasti käytäntöön sovellettavia. Ne ovat kuitenkin kirjattuina lakiin, ja kaavoitusta tehdään niiden pohjalta. Ne jäävät helposti elämään eri kaavatasoilla, vaikka lainsäädäntöä myöhemmin muutetaan.

Nostan esiin muutaman esimerkin maankäyttölain termeistä. Vaikutuksiltaan yksi merkittävimmistä termeistä oli paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan yksikkö, joka tuli käyttöön maankäyttölain ensimmäisessä vaiheessa. Lakia uudistettaessa termi oli tarkoitus poistaa kokonaan, mutta

kaavoituksessa se oli ehditty jo ottaa laajasti käyttöön asema-, yleis- ja maakuntakaavoissa. Alkuvaiheissa tein konsulttina Ympäristöministeriölle tarkan selvityksen siitä, mitä termin viittaamalla kaupan toiminnalla tarkoitetaan, mutta myöhemmin ministeriö veti tuon selvityksen pois julkisesta levityksestä. Syynä lienee yhtenevän käsityksen puute siitä, mitä paljon tilaa vaativalla erikoistavarakaupan suuryksiköllä oikein tarkoitettiin.

Käsitteen yksiselitteisyys kärjisty alennustavarataloihin, joiden rakentamista ei pystytty säännösten avulla estämään. Niiden myymälät vaativat paljon tilaa, mutta tavarat eivät vaatineet. Jotta tavarataloille mahdollistaisiin haluttu rakennuspaikka, alettiin pohdiskella, miten niiden sijainti voitaisiin perustella. Pahimmillaan tavaratalojen tarjontaa alettiin pilkkomaan tuoteryhmittäin myymälän sisällä ja sitten saatiin uusi kokonaiskuva, jossa tilaa vaativat tuotteet saatiin muodostumaan enemmistöksi. Tällä konstilla saatiin tulkinta näyttämään oikealta. Tässä kaavoittajat eksyvät jo kauas siitä, mitä sijainnin ohjauksella oikeasti halutaan.

Maankäyttölain laadinnan yhteydessä yksi oudoimmista termeistä on seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö, jonka määrittely oli alusta asti perin sekavaa. Tarkoitushan oli vain estää suurten vähittäiskaupan yksiköiden rakentamista. Kun kaavoituksessa ei voitu määritellä jotakin kaupan toimintaa kiellettäväksi, niin se päätettiin määritellä seudullisesti merkittäväksi. Seudullisuus päädyttiin määrittelemään kerrosneliömetrin mukaan, mutta sitten lakiin määriteltiin porsaanreikä - *ellei selvityksin toisin osoiteta*. Kauppa itse määrittelee toimintansa sitä laajemmalle markkina-alueelle, mitä erikoistuneempaa sen tuotevalikoima on, ja kaupan tavoitteena on hakea riittävä asiakaspohja myyntinsä turvaamiseksi. Lain tulkitseminen tietyn neliömäärän mukaan johtaa spekulointiin siitä, missä vaiheessa tietyn neliömäärän ylittävä myymälä tulkitaan seudulliseksi. Tulkitsemiseen tarvitaan kaavoittajia ja konsultteja tekemään selvityksiä, joissa viimein päädytään haluttuun lopputulokseen. Prosessi hukkaa vain aikaa ja rahaa, niin konsulteilta kuin kaavoittajilta.

Lakiin on kirjattu myös käsite, jonka mukaan kaupan sijainnilla ei saisi olla haitallisia vaikutuksia. Ajatus on hieman outo, sillä kaupan haitalliset vaikutukset ovat suhteellisia. Jos haitallinen vaikutus on kaupan keskinäiseen kilpailutilanteeseen, niin silloin kaavoituksessa puututaan yritysten väliseen kilpailutilanteeseen, johon kilpailulainsäädännön mukaan kaavoituksen ei pitäisi ottaa kantaa. Lähtökohtaisesti kaupan liiketoiminnalla ei pitäisi olla haitallisia vaikutuksia, jos sitä ei tarkastella palvelun tarjonnan näkökulmasta.

Kaupan sijainnin ohjauksessa otettiin käyttöön myös enimmäismitoitus. Eli kaavoittajien pitää tietää, kuinka paljon alueelle voidaan rakentaa kaupan

pinta-alaa. Kehitin aikanaan tilastoaineiston kuluttajien kauppaan kohdistuvasta ostovoimasta. Aineisto oli tarpeen kaupan toimijoille, kun he hakivat uusia kauppapaikkoja ja arvioivat riittääkö alueella ostokykyä, jotta uutta myymälää voitaisiin perustaa. Tässä käytössä aineisto toimii hyvin. Sitten sovellettiin ostovoimatarkestelua käänteisesti eli laskettiin, kuinka paljon ostovoimaa tarvitaan tuottamaan tietty kaupan kerrosala. Suunnitelmataloudessa tällainen laskentatapa toimii hyvin, jos tarkoituksena on laskennallisesti määritellä, kuinka paljon liiketilaa tarvittaisiin kullakin markkinoilla. Jos kaavoituksessa optimoidaan liiketilaan tarvetta, aletaan helposti rajoittaa liiketilatarjontaa mahdollistamisen sijaan. Kaupan markkinat ja tilantarpeet eivät toimi tällä logiikalla, vaan niiden lähtökohtana on konseptin mukainen liiketilantarve, jonka lähtökohtana on tavaravalikoima ja sen tarvitsema tila sekä asiakkaiden tarvitsemat tilat, jotta kaikki mahtuvat liiketilaan sisälle.

Kauppan mitoitus kaavoissa on esimerkki suunnitelmatalouden toimimattomuudesta nykyisessä Suomessa. Kun kaavoituksessa mietitään kaupan tilantarpeita 1990-luvun kaupan tilankäytön perusteella, huomioon ei oteta toimialan rakenteellista kehitystä viimeisen 20–30 vuoden aikana. Kaupan tilantarpeet muuttuvat nopeasti, ja muutos ei ole viime vuosina mitenkään hidastunut. Verkkokauppa ja muut uudet toimintamuodot ovat vain kiihdyttäneet liiketilojen kasvutarvetta.

Tuomas Santasalo, KTM, kaupan ja palveluiden asiantuntija

Kirjoittaja toimi Yhdyskuntasuunnittelun seuran puheenjohtajana vuosina 2021–2022.