

Kuntaliiton  
VERKKOJULKAISU

Jonne Hytönen, Ilona Akkila, Raine Mäntysalo  
(toim.)

# Kaupunkiseutujen kasvukivut

Kuntien maankäyttöpolitiikka ja  
suunnitteluysteistyö viidellä kaupunkiseudulla

Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 15



 Kuntaliitto  
Kommunförbundet

Aalto-yliopisto

TOIMITTAJAT

Jonne Hytönen  
Ilona Akkila  
Raine Mäntysalo

**Työryhmä:**

Jonne Hytönen  
Ilona Akkila  
Raine Mäntysalo  
Terttu Nupponen  
Karoliina Jarenko  
Vesa Kanninen  
Jonna Kangasoja  
Petteri Niemi  
Eija Huuhka  
Jenni Raninen

Aalto-yliopisto, Insinööritieteiden korkeakoulu  
Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK

1. painos  
ISBN 978-952-213-834-7 (pdf)  
© Suomen Kuntaliitto  
Helsinki

Suomen Kuntaliitto  
Toinen linja 14, 00530 Helsinki  
PL 200, 00101 Helsinki  
Puh. 09 7711  
Faksi 09 771 2291  
[www.kunnat.net](http://www.kunnat.net)



---

# Sisältö

<b>Tiivistelmä</b> .....	4
<b>Resume</b> .....	6
<b>Summary</b> .....	8
<b>1 Johdanto</b> .....	10
1.1 Lähtökohtana Paras-uudistuksen käynnistysvaiheen arviointi .....	11
1.2 Väliraportin rakenne, teemat ja tekijät .....	14
<b>2 Viiden kaupunkiseudun yhteistyön tila</b> .....	16
2.1 Jyväskylän seutu .....	16
2.1.1 Maankäytön suunnitelmallisuudesta liitosten jälkeen.....	17
2.1.2 Kaupan ohjauksen ja seudullisen elinkeinokehittämisen ajankohtaisia kysymyksiä .....	20
2.1.3 Jyväskylä suurten kaupunkien joukossa omaa kaupunkipolitiikkaa kehittämässä .....	24
2.2 Oulun seutu.....	29
2.3 Turun seutu .....	34
2.4 Kuopion seutu .....	40
2.5 Vaasan seutu .....	48
<b>3 Syventymistä tutkimusteemoihin</b> .....	58
3.1 Maankäytön suunnitelmallisuudesta ja hajarakentamisesta.....	58
3.2 Kunnat suhteessa kauppaan.....	65
3.3 Asiantuntijaresurssit suunnittelun reunaehtona .....	68
3.4 Yleinen etu – tarkastelussa suunnittelua ohjaavat periaatteet .....	72
<b>4 Johtopäätökset</b> .....	77
4.1 Perspektiivi seudussa vai kunnassa?.....	77
4.2 Yhteenveto: Yhteistyö puree huonosti rakenteellisiin ongelmiin .....	81
<b>Lähteet</b> .....	86
<b>Liite 1. Haastattelurunko</b> .....	88

## Tiivistelmä

*Jonne Hytönen, Ilona Akkila, Raine Mäntysalo (toim.) (2011): Kaupunkiseutujen kasvukivut. Kuntien maankäyttöpolitiikka ja suunnitteluyhteistyö viidellä kaupunkiseudulla. Yhdyskuntarakenteen toimivuus -tutkimuksen väliraportti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 15. Aalto-yliopisto & Suomen Kuntaliitto. Helsinki.*

Tässä väliraportissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) etenemistä kaupunkiseuduilla yhdyskuntasuunnittelun näkökulmasta. Raportissa kuvataan strategiseen maankäytön suunnitteluun liittyvän seudullisen yhteistyön rakenteellisia ja poliittisia haasteita. Tutkimus tarkentaa käsitystä keskuskaupunkien ja kehyskuntien välisistä jännitteistä sekä seutuyhteistyön syventämisen haasteista ja mahdollisuuksista. Tutkimus on osa Kuntaliiton koordinoimaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU) (2008–2012), jossa seurataan ja arvioidaan Paras-hankkeen vaikutuksia kuntien toimintaan. Kyseessä on yhdyskuntarakenteen toimivuuteen keskittyvän, kaksivaiheisen YKS-ARTTU-osatutkimuksen jälkimmäisen vaiheen väliraportti. Lähtökohtana toimii ARTTU-ohjelman alkuvaiheessa tehty, Kuntaliiton Acta-sarjassa vuonna 2010 julkaistu tutkimus Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät (Mäntysalo ym. 2010).

Tämä väliraportti nojaa loppukevään ja alkusyksyn 2011 välisenä aikana tehtyyn haastattelukierrokseen viidellä case-kaupunkiseudulla: Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Turku ja Vaasa. Haastatellut ovat keskeisiä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joiden tehtävät liittyvät maankäytön suunnitteluun. Myös eräitä seutu- ja maakuntatason toimijoita mm. ELY-keskuksista ja paikallismediasta haastateltiin. Haastatellut olivat osin samoja henkilöitä kuin käynnistysvaiheen tutkimuksessa. Tutkimusta tullaan vuoden 2012 aikana täydentämään monipuolisella aineistolla, jonka avulla muodostetaan kattavampi kuva Paras-hankkeen vaikutuksista yhdyskuntarakenteen toimivuuden edellytyksiin case-kaupunkiseuduilla.

Haastattelukierroksen jälkeen vaikuttaa siltä, että syvää, yhteiseen tahtotilaan perustuvaa yhteistyötä ei pääsääntöisesti tutkimusseuduilla vielä toteuteta. Rakennemallityö sekä muut yhteistyön muodot ovat avanneet uusia näkökulmia seudullisuuteen. Seudullisen kehittämisen ja seutuyhteistyön arvo nähdään kuitenkin nimenomaan siinä, että se tuottaa etua omalle kunnalle. Aittoa seudullista tahtotilaa tai seudullista identiteettiä kuvasi vain harva haastateltu.

Tutkimuksessa havaittiin, että yhtenäisten maankäyttöpoliittisten pelisääntöjen puuttuminen voi pahimmillaan johtaa seutukokonaisuuden kannalta suunnittelemattomaan maankäyttöön; kunnittaiseen osioptimointiin ja valikoivaan kasvuun. Myös keskuskaupungit voivat sortua yhdyskuntarakenteen kannalta kestävämpiin ratkaisuihin mm. pientalorakentamisen ja kaupan sijoittumisen ohjauksessa. Olennainen on myös huomio siitä, ettei laskelmoiva kilpailuasetelma kuvaa koko totuutta kuntien välisistä jännitteistä. Kilpailuasetelma voi olla seurausta myös rakenteellisista syistä – riippumatta kuntapäätäjien hyvästä tahdosta. Tällaiset rakenteelliset syyt liittyvät kunnittaiseen veronkanto-oikeuteen ja kunnittaiseen maankäytön päätösvaltaan kaupunkiseuduilla, jotka ovat ylikunnallisia toiminnallisia kokonaisuuksia. Seudullisen yhteistyön suunnitteluun ja toteutukseen ei miltään taholta näytä löytyvän riittävän selkeää poliittista mandaattia. Viime kädessä kuntien päättäjiä ohjaa vastuu äänestäjilleen. Maankäyttöön liittyvän poliittisen kulttuurin piirteet vaihtelevat kun-

---

nittain merkittävästi, joten tiivis yhteistyö onkin osoittautunut vaikeaksi.

Esimerkiksi kaupan toiminnan, kuten myös hajakentämisen puitteet olisi kuitenkin helpompi muodostaa ”saman pöydän ääressä”. Aito seudullinen tahtotila voisi avata myös mahdollisuuden uusiin strategisiin avauksiin: keskeistä on, miten kaupunkiseudulle kohdistuva väestön ja ostovoiman kasvu on hyödynnettävissä kokonaisuuden kannalta optimaalisella tavalla. Toiminnallisin kriteerein määritelty kaupunkiseutu koostuu paitsi kantakaupungista, myös maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusalueista sekä syvemmästä maaseudusta. Näiden kaikkien aluetyyppien kukoistaminen omilla luonteenomaisilla tavoillaan edellyttää joustavia (maankäytön) sääntelykeinoja.

Tutkimuksessa nousee esiin joustavan sääntelytarpeen lisäksi erilaisia, luonteeltaan poliittisia kysymyksenasetteluja. Esimerkiksi, ovatko maaseutumaisen kehyskuntien edustajien – jotka kokevat elämäntapansa puolustamisen tarvetta – huolet aiheellisia? Entä kenen tarpeita vallitseva kuntarakenteen palvelee? Miten verotulojen epätasaiseen jakautumiseen kuntien välillä tulisi kasvavien kaupunkiseutujen kohdalla puuttua? Monet näistä ovat arvokysymyksinä varteenotettavia keskustelunaiheita, ja sellaisina ensisijaisia mm. kuntarakenteesta käytävään keskusteluun nähden. Arvokysymyksiin ei ole olemassa oikeita vastauksia, mutta jos mahdollisten konfliktien olemassaolo tunnustetaan ja tunnustetaan, voidaan myös eri ratkaisuvaihtoehtoja punnita avoimesti.

**Asiasanat:** kunta, yhdyskuntarakenteen, maankäyttöpolitiikka, seudullisuus, yhteistyö, kilpailu

## Resumé

*Jonne Hytönen, Ilona Akkila, Raine Mäntysalo (red.) (2011): Kaupunkiseutujen kasvukivut. Kuntien maankäyttöpoliittikka ja suunnitteluyhteistyö viidellä kaupunkiseudulla. (Stadsregionernas växtvärk. Kommunernas markanvändningspolitik och planeringssamarbete i fem stadsregioner.) En fungerande samhällsstruktur – mellanrapport. Undersökning nr 15 inom forskningsprogrammet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU). Aalto-universitetet & Finlands Kommunförbund. Helsingfors.*

I denna mellanrapport granskas kommun- och servicestrukturreformens framskridande när det gäller samhällsplaneringen i stadsregionerna. I rapporten beskrivs de strukturella och politiska utmaningarna i det regionala samarbetet inom den strategiska planeringen av markanvändningen. Undersökningen preciserar uppfattningen om spänningarna mellan centralorterna och kranskommunerna och om utmaningarna och möjligheterna i ett fördjupat regionalt samarbete. Undersökningen ingår i forskningsprogrammet för utvärdering av strukturreformen (ARTTU) (2008–2012), som följer och utreder reformens effekter på kommunernas verksamhet. Forskningsprogrammet samordnas av Kommunförbundet. Det är fråga om mellanrapporten för det senare skedet av den tvådelade delundersökningen YKS-ARTTU, som fokuserar på samhällsstrukturens funktion. Utgångspunkten för undersökningen är Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkenät (Mäntysalo et al. 2010) som utarbetades i det inledande skedet av ARTTU-programmet och utkom år 2010 i Finlands Kommunförbunds ACTA-serie.

Mellanrapporten bygger på en intervjurunda som genomfördes mellan våren och början av hösten 2011 i fem stadsregioner: Jyväskylä, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo. Uppgiftslämnarna är viktiga förtroendevalda och tjänsteinnehavare vars uppgifter anknyter till planeringen av markanvändningen. Också vissa aktörer på region- och landskapsnivå vid bland annat NTM-centralerna och de lokala medierna intervjuades. De intervjuade var delvis de samma som i undersökningen i det inledande skedet. Under år 2012 kommer undersökningen att kompletteras med mångsidigt material. Med hjälp av materialet kan en mer heltäckande bild skapas av strukturreformens effekter på förutsättningarna för en välfungerande samhällsstruktur i de undersökta stadsregionerna.

Utgående från svaren under intervjurundan verkar det inte finnas något djupgående samarbete som bygger på en gemensam ambition i de undersökta regionerna. Arbetet med strukturmodellen och övriga samarbetsformer har öppnat nya perspektiv på regionalism. Värdet i regional utveckling och regionalt samarbete anses ändå ligga uttryckligen i att dessa samarbetsformer producerar nytta för den egna kommunen. Endast ett fåtal av de intervjuade beskrev en genuin regional ambition eller en regional identitet.

I undersökningen upptäcktes att avsaknaden av enhetliga markanvändningspolitiska spelregler kan i värsta fall leda till kommunspecifik deloptimering och selektiv tillväxt, det vill säga en markanvändning som inte planeras med tanke på regionen som helhet. Även centralorterna kan hemfalla åt lösningar som är ohållbara för samhällsstrukturen bland annat i styrningen av småhusbyggandet och förläggningen av affärer. En väsentlig iakttagelse är också att en kalkylerande konkurrenskonstellation inte beskriver hela sanningen om spänningarna mellan kommunerna. Konkurrenskonstellationen kan också orsakas av

---

strukturella faktorer – oberoende av de kommunala beslutsfattarnas goda vilja. Dessa strukturella orsaker anknyter till den kommunspecifika rätten att ta ut skatt och bestämma om markanvändningen i stadsregionerna, som är funktionella helheter över kommungränserna. Det ser inte ut att finnas något tydligt politiskt mandat för planering och genomförande av regionalt samarbete. I sista hand styrs de kommunala beslutsfattarna av sitt ansvar gentemot sina väljare. Dragen hos den politiska kulturen inom markanvändningen varierar betydligt från kommun till kommun och därför har ett nära samarbete visat sig vara svårt.

Det skulle ändå vara lättare att skapa ramar exempelvis för den kommersiella verksamheten och för den spridda bebyggelsen “vid samma bord”. En genuin regional ambition kunde skapa möjligheter också till nya strategiska avsikter: det avgörande är hur befolkningsökningen och den ökade köpkraften i stadsregionen kan utnyttjas på ett optimalt sätt med tanke på helheten. En stadsregion som definieras med funktionella kriterier består utöver innerstaden av interaktionsområden mellan landsbygd och stad och av djupare landsbygd. För att få varje områdestyp att blomstra på sitt karakteristiska sätt förutsätts flexibel reglering (inom markanvändningen).

Utöver behovet av flexibel reglering behandlar undersökningen också olika frågor av politisk karaktär. Till exempel, när representanterna för landsortsaktiga kranskommuner upplever ett behov att försvara sin livsstil, är deras oro då befogad? Och vems behov tillmötesgår den nuvarande kommunstrukturen? På vilket sätt bör man ingripa i den ojämna fördelningen av skatteinkomsterna kommunerna emellan när de gäller de växande stadsregionerna? Många av dessa frågor gäller värderingar och är således viktiga diskussionsämnen med företrädare framför bland annat diskussionen om kommunstrukturen. På värderingsfrågor finns det inga korrekta svar, men om eventuella konflikter identifieras och erkänns, kan också olika lösningsalternativ vägas på ett öppet sätt.

Nyckelord:

## Summary

*Jonne Hytönen, Ilona Akkila, Raine Mäntysalo (eds.) (2011): Kaupunkiseutujen kasvukivut. Kuntien maankäyttöpolitiikka ja suunnitteluyhteistyö viidellä kaupunkiseudulla. (Urban regions struggling with growth. Municipal land use policy and planning cooperation in five urban regions). Interim report of the research on structural functionality of urban regions. Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 15. Aalto University & Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.*

This interim report explores the progress of the restructuring of local government and services (PARAS reform) in urban regions from the point of view of urban planning. The report describes the structural and political challenges in regional cooperation related to strategic land use planning. The research provides a more accurate portrayal of the tensions between central cities and adjoining municipalities and the challenges and opportunities associated with deepening regional cooperation. The research is part of the Evaluation Research Programme ARTTU (2008-2012). Coordinated by the Association of Finnish Local and Regional Authorities, the programme monitors and evaluates the impacts of the PARAS reform on the operation of municipalities. This is the interim report of the latter phase of a two-phase YKS-ARTTU sub-study focusing on the structural functionality of urban regions. The starting point is a research carried out at the start of the ARTTU Programme and published in 2010 in the Acta Publication Series of the Association of Finnish Local and Regional Authorities under the title *Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. (Tense relations between the central city and adjoining municipalities)* (Mäntysalo et al. 2010).

This interim report is based on the round of interviews carried out between late spring and early autumn 2011 in the five urban region cases: Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Turku and Vaasa. Those interviewed are key elected representatives and officials whose tasks are related to land use planning. Also other actors at sub-regional and regional level, for example from local media and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, were interviewed. Some of the interviewees were also interviewed for the research carried out at the start of the PARAS project. In the course of 2012, the research will be complemented by a wealth of data that will be used to obtain a more comprehensive picture of PARAS reform impacts on the conditions for structural functionality of the case urban regions.

The interim results of the research suggest that the regions participating in the research are not yet implementing deep cooperation based on a common strategic intent. The work on structural plans and other forms of cooperation have offered new perspectives to regionality. Nevertheless, the interviewees think that the value of regional development and cooperation lies in how it benefits their own municipality. Only few of them described genuine regional strategic intent or regional identity.

The research findings showed that a lack of common rules for land use policy may, at worst, lead to unplanned land use in regional terms; to partial optimising by municipalities, and selective growth. The central cities may also resort to decisions that are unsustainable from the perspective of urban structure, for example concerning the regulation of the loca-



---

tion of detached housing and large scale retailing. The realisation that speculative competition does not tell the whole truth about tensions between municipalities is also relevant. Competition may also arise from structural factors – in spite of the good will of municipal decision makers. Such structural reasons are related to the right of municipalities to levy taxes and their power to decide locally on land use that has impacts on the regional scale functional entities constituted by the municipalities jointly. It seems that no party has an adequately clear political mandate to plan and implement regional cooperation. Ultimately, municipal decision-makers are guided by their responsibility to their voters. The characteristics of political culture related to land use varies substantially from one municipality to the next; therefore, close cooperation has proved to be difficult.

Nevertheless, it would be easier to agree around the same table on the framework for trade retailing as well as spreading housing development. Genuine regional strategic intent could also pave way for new strategic initiatives: the key issue is how to benefit from the growth of population and purchasing power in urban regions in a way that is optimal from a broader perspective. An urban region defined by using functional criteria comprises not only the central city but also urban-rural interaction zones, and ‘deep’ rural regions. The varying terms of livelihood with these different types of regions require flexible means of (land use) regulation.

In addition to a need for flexible regulation, various questions that are political in nature emerge from the research. For example, do the representatives of semi-rural adjoining municipalities – feeling that they must defend their life style – have reason to worry? Whose needs does the current local government structure serve? How to intervene in an unbalanced tax revenue distribution between the municipalities in growing urban regions? Many of these questions concern values, and as such they are important topics of debate, which take precedence over debate on issues such as local government structure. There are no correct answers to questions about values; however, if we recognise and acknowledge the existence of potential conflicts, we can also openly discuss the different alternative solutions.

**Key words:** municipality, urban structure, land use policy, regionality, cooperation, competition.

# 1 Johdanto

Millaisia seudullisen yhdyskuntasuunnittelun ongelmia ja reunaehtoja kasvavilla kaupunkiseuduilla on? Mihin suuntaan seudullinen tahtotila on kaupunkiseuduilla Paras-hankkeen edessä kehittynyt? Paras-hankkeen vaikutuksia kuntien toimintaan on seurannut ja arvioinut Kuntaliiton koordinoima laaja ARTTU-ohjelma (2008–2012), jonka yhtenä modulina on ollut Paras-hankkeen vaikutuksia kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteiden toimivuuteen tarkasteleva osatutkimus YKS-ARTTU.

Tämä väliraportti kuvaa Paras-uudistuksen etenemistä kaupunkiseuduilla ARTTU-ohjelman käynnistysvaiheen jälkeen ja syventää ymmärrystä kaupunkiseutujen yhteistyön edistämisen haasteista yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta, käynnistysvaiheen loppuraportin suuntaamana. YKS-ARTTU-osatutkimuksesta julkaistiin Kuntaliiton Acta-sarjassa keväällä 2010 ARTTU-ohjelman käynnistysvaiheen loppuraportti Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät (Mäntysalo ym. 2010). Raportissa kerrottiin ensimmäisen aineistonkeruukierroksen tuottamista tuloksista ja jatkotutkimuksen kysymyksenasetteluista. Käsillä on YKS-ARTTU-modulin jatkovaiheen väliraportti, joka pyrkii vastaamaan yllä esitettyihin kysymyksiin.

Tutkimusosiota varten on tehty loppukevään ja alkusyksyn 2011 välisenä aikana toinen haastattelukierros case-kaupunkiseuduilla (Jyväskylä, Kuopio, Oulu, Turku ja Vaasa). Tähän väliraporttiin ei ole vielä hankittu empiiristä aineistoa yhtä monipuolisesti kuin käynnistysvaiheen loppuraporttiin. YKS-ARTTU-modulin jatkovaiheen työ on väliraportointivaiheessa toteutunut toisen aineistonkeruukierroksen osalta vain haastattelututkimusosion osalta. Haastattelututkimus on tehty vastaavalla tavalla kuin ensimmäisellä kierroksella: kaupunkiseutujen kuntapareista (Jyväskylä/Urainen, Kuopio/Siilinjärvi, Oulu/Haukipudas, Turku/Lieto, Vaasa/Mustasaari) on valittu haastateltaviksi johtavia luottamushenkilöitä ja maankäyttösektorin viranhaltijoita sekä eräitä seutu- ja maakuntatason toimijoita (mm. seutuhallinnosta, ELY-keskuksista ja paikallismediasta). 65 haastatellun joukosta osa on vaihtunut ensimmäiseen haastattelukierrokseen nähden. Väliraportti perustuu siis tämän haastatteluosion tuloksiin, peilaten niitä käynnistysvaiheen loppuraportin johtopäätöksiin.

Aineiston luonteesta johtuen väliraportti painottuu kaupunkiseutujen poliittisen ja viranhaltijayhteistyön kehittämisen tarkasteluun maankäytössä. Analyysissä ei keskitytä pois-sulkevasti vain tutkimuskohteina oleviin kuntapareihin: kehyskunnissa tehdyt haastattelut pikemminkin antavat lisäperspektiivin kokonaiskuvaan kaupunkiseutujen tilanteista. Toisen aineistonkeruukierroksen muut osiot (dokumenttianalyysi, yhdyskuntarakenteen kehittämisen seuranta-analyysi, kuntalaiskyselyn paikkatietoihin pohjautuva analyysi) toteutetaan alkuvuonna 2012 modulin loppuraportoinnin yhteydessä, jolloin voidaan muodostaa monipuolisempi kuva Paras-hankkeen vaikutuksista yhdyskuntarakenteen toimivuuden edellytyksiin case-kaupunkiseuduilla. Tällöin voidaan peilata poliittista ja viranhaltijayhteistyön kehitystä kaupunkiseuduilla myös kuntalaisten käsityksiin sekä yhdyskuntarakenteiden ja maankäytön suunnitelmien kehittämiseen.

---

## 1.1 Lähtökohtana Paras-uudistuksen käynnistysvaiheen arviointi

Käynnistysvaiheen loppuraportissa (Mäntysalo ym. 2010) monimenetelmällinen tarkastelu painottui siihen, miten kaupunkiseutujen suunnittelu yhteistyön, yhdyskuntasuunnittelun ja maapolitiikan tavoitteiden ja käytäntöjen asetelmat ovat mahdollisesti muuttuneet tai muuttumassa lähihistorian kehityksen taustaa vasten.

### Paras-interventio kaupunkiseutujen kehityspolulla

Historiallinen tarkastelu osoittautui tarpeelliseksi Paras-hankkeen synnyttämien reaktioiden ymmärtämiseksi kaupunkiseuduilla. Syntyi kuva, että ratkaisevaa hankkeen myönteisen vastaanoton kannalta on ollut hankkeen ajoittuminen suhteessa ao. kaupunkiseudun yhteistyön ja talouden kehityshistoriaan. Jyväskylän kaupunkiseudulla Paras-hanke näytti toimineen hyvin ajoittuneena kannustimena hiipuvan viranhaltijavetoisen seutuyhteistyön piristämiseksi. Jyväskylän seudun kehitys Oy:n (Jykes) perustamisen myötä on Jyväskylän seudulla myös luotu maaperää seudulliselle elinkeino-yhteistyölle ja lievennetty merkittävästi kilpailuilmapiiriä yritys- ja työpaikkarakentamisen osalta. Luottamuksen ilmapiiriä on voimistettu, ja tässä mielessä maaperä Paras-hankkeelle on ollut otollinen. Kehityksen tärkeä kulminaatio on vuoden 2009 alussa toteutunut Jyväskylän, Jyväskylän maalaiskunnan ja Korpilahden kuntaliitos. Nämä kehityslinjat nostivat Jyväskylän seudun erityisen kiinnostavaksi tapaukseksi loppuvaiheen arviointitutkimuksen kannalta, sillä moni seutuyhteistyön umpisolmu näytti olevan avautumassa. Seudulla haastatteluja tehtiinkin muihin seutuihin verrattuna enemmän. Millainen on seudulla jatkossa tehtävien maankäyttöratkaisujen laatu yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta verrattuna muihin tutkittaviin kaupunkiseutuihin? Miten Suur-Jyväskylässä onnistutaan yhtenäisen maankäyttöpolitiikan rakentamisessa?

### Paras-puitelain ”valuvirheen” strategisesta hyödyntämisestä

Turun, Kuopion ja Vaasan kaupunkiseuduilla Paras-hanke näytti edellisessä raportointivaiheessa (Mäntysalo ym. 2010) toimineen osin jopa lainsäätäjän tavoitteiden vastaisesti. Hankkeen synnyttämät toimet näillä kaupunkiseuduilla nostivat esiin ristiriidan Paras-puitelain mahdollistamissa tulkinnoissa. Kun kuntien keskinäinen luottamustaso kaupunkiseudulla on alhainen, puitelain henki kaupunkiseutunäkökulman vahvistamisesta ei toteudu. Sen sijaan tartutaan pykäläkohtaisiin tulkintoihin lain kirjaimesta, mikä mahdollistaa kunta-lähtöisen ”osaoptimoinnin”, oman edun tavoittelun koko kaupunkiseudun kustannuksella. Palvelurakenteen seudullisen toimivuuden edistämisen sijaan huomio näyttikin keskittyneen puitelain 5 § 3. momentin määräämään SoTe-palvelujen järjestämisen väestömääräminimiin (20 000 asukasta) ja yksittäisen kehyskunnan tai kehyskuntien yhteenliittymän edellytyksiin tavoittaa tämä ehto ilman yhteistyötä keskuskaupungin kanssa. Ehdon täyttyminen antaisi ikään kuin mandaatin yksittäiselle kaupunkiseudun hallinnolliselle osa-alueelle toteuttaa omaa politiikkaansa myös muilla sektoreilla ilman yhteistyön tiivistämistä keskuskaupungin kanssa. Tämän logiikan mahdollistamista on kutsuttu Paras-puitelain ”valuvirheeksi” (vrt. Aronen 2009).

Kuopion pohjoisessa naapurikunnassa Siilinjärvellä 20 000 asukkaan raja oli jo entuudestaan täyttynyt, ja kunnassa oli käyty yhteistyön tiivistämisen neuvotteluja muiden Kuopion kehyskuntien kanssa. Vaasan kaupunkia ympäröivässä ruotsinkielisessä Mustasaassa oli myös voimistunut omillaan pärjäämisen retoriikka, mutta itsenäisyys Vaasasta näyttäytyi

vahvasti myös kieli- ja puoluepoliittisena kysymyksenä. Turun seudulla haastattelut paljastivat erään kehyskuntien ”keskuskaupunkipakoisuuteen” liittyvän, epäilemättä muuallakin yleisen, taktisen kuvion: kun kuntaliitos keskuskaupungin kanssa on jossakin vaiheessa todennäköinen, rakennetaan ensin kuntaliitoksia ja yhteenliittymiä kehyskuntien kesken, jotta nämä yhdessä muodostaisivat sitten voimakkaamman liitosneuvottelujen vastapuolen keskuskaupungin kanssa. Onko tämä kehyskuntien ”keskuskaupunkipakoisuus” jatkunut ja miten kuntayhteistyövalmistelut seuduilla ovat kehittyneet?

### **Epäluottamusta ja kilpailua maankäyttöpolitiikoissa**

Epäluottamuksen ilmapiiri on näillä kaupunkiseuduilla ollut ilmeinen. Näissä oloissa yllättävänkin suuren merkityksen olivat saaneet mm. keskuskaupunkien julkiset esiintulot. Paras-hankkeen myötä käynnistyneissä tiivistyvän kaupunkiseutuyhteistyön neuvotteluissa koettiin johtajuuden olleen monelle keskuskaupungille haastava rooli. Oulun, Kuopion, Vaasan ja Turun kaupunkiseuduilla on keskuskaupungin koettu käynnistäneen neuvottelut liian yksioikoisella sanelumentaliteetilla, mikä on johtanut vastareaktioon ja suorastaan neuvotteluilmapiiirin hyytymiseen alkuunsa. Kovimpia moitteita huonosta neuvottelutaktiikasta saivat edellisessä raportointivaiheessa Vaasan ja Turun kaupungit case-kehyskuntien (Mustasaari ja Lieto) haastateltavilta. Huonon neuvotteluilmapiiirin taustalla nähtiin myös huonot ja etäiset henkilösuhteet kuntien johtohenkilöiden välillä. Onko neuvotteluilmapiiirissä tapahtunut muutoksia, mihin suuntaan ja minkä vuoksi?

Kuntien keskinäinen kilpailu asukkaista, yrityksistä ja työpaikoista sekä tähän kilpailuun liittyvät välistävedot ovat keskeinen taustatekijä kaupunkiseutujen sisäisen luottamuspuolan taustalla. Yritysten osalta tämä koskee erityisesti kaupan suuryksikköjen hankkeita, joihin liittyviä kiistaesimerkkejä löytyy case-seuduilta useita. Omakotiasukkaiden tavoittelussa kilpailua havaittiin käynnistysvaiheessa vaihtelevassa määrin. Tämä kilpailu tuo esiin myös maankäyttöpolitiikan sekä nk. kaava- ja lupabyrokratian kilpailutekijöinä. Tiukkaa maankäyttöpolitiikkaa toteuttaneet Oulun ja Kuopion kaupungit erosivat jyrkästi useimmista kehyskunnistaan, joissa esimerkiksi suunnittelutarvealueelle kohdistuva hajakenttä ja yksityisen maanomistajan maalle kaavoittaminen olivat yleisiä. (Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan yksinkertaista aluetta, joka on suunnittelun tarpeessa esimerkiksi rakentamispaikkeen vuoksi.) Vaasan ja Turun kaupunkien osalta niiden pientalotonttituotantoon liittyvä maankäyttöpolitiikka ei näin selvästi eronnut kehyskunnista: niissä oli vastattu kehyskuntien vetovoimaan kaavoittamalla ranta-alueita pientaloalueiksi tai vauhdittamalla pientalokaavojen toteutusta rakentamiskehotuksin.

Oulu ja sen neljä naapurikuntaa Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii päättivät 28.6.2010 liittyä yhteen vuoden 2013 alusta. Miten haastattelut ennakoivat tämän muutoksen hajakenttämismyönteistä maankäyttöpolitiikkaa, joka on ollut tyypillistä useimmille Oulun kehyskunnille ja siis voimakkaasti Oulun kaupungin linjasta poikkeavaa?

Ympäröivien kuntien maankäyttöpoliittinen kulttuuri perinteisesti eroaa keskuskaupungeista, mitä on pidetty kaupunkiseuduilla tehdyissä haastatteluissa itsestäänselvytenä. Maa-seutumaiseen kuntaan kohdistuu kaupungin kasvusta johtuvia paineita, joihin kehyskunta pyrkii vastaamaan sille ominaisilla keinoilla. Vanhat kuntarajat ovat aiemmin voineet vastata erilaisia maankäyttöpoliittisia tarpeita. Näin ei kuitenkaan enää ole, vaan kasvu perustuu kaupunkimaiseen elämäntapaan ja koko kaupunkiseudun mutta etenkin keskuskaupungin taloudelliseen toimeliaisuuteen.

Toisen haastattelukierroksen haastatteluissa kritisoitiin pienten kehyskuntien maanomistajalähtöistä poliittista kulttuuria. Päätöksentekijöiden ja luottamushenkilöiden läheisiä

.....

suhteita pidettiin vakavana ongelmana, joka vaarantaa suunnitelmallisen kaupunkiseudun kasvun ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun. Kilpailuasetelman taustalla on kuitenkin erilaisia ilmiöitä, eikä kyse ole ainoastaan kuntien välisestä tietoisesta kilpailusta. Tässä väliraportissa tavoitteena on tunnistaa ja analysoida erilaisia ilmiöitä jännitteisen nykyasetelman taustalla ja siten syventää käynnistysvaiheessa syntyneitä kuvia keskuskaupunkien ja kehyskuntien kilpailuasetelmista.

Kilpailuasetelma voi – johtui se mistä tahansa – kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa toisten kuntien on toisia helpompaa vastata kuntalaistensa palveluista. Sosioekonomiset, rakenteelliset syyt voivat siis johtaa niin sanotusti ansiottomiin etuihin kaupunkiseudun verotulojen jakautumisessa. Kilpailuasetelman, tai tarkalleen ottaen kuntien välisten riippuvuussuhteiden vahvuuteen ei tässä tutkimuksessa sinänsä oteta kantaa.

### **Seudulliset rakennemallit ja seudullisen tahtotilan kysymys**

Seuduilla, joissa kilpailuasetelma on erityisen voimakas, myös strategisen kehittämisen fokus vaikuttaisi olevan erilainen kuin niillä seuduilla, joissa yhteinen tahtotila on vahva. Strategisen aluekehittämistyön kannalta on ratkaisevaa, miten eri toimijat mieltävät toimintansa motiivin ja päämäärät: onko kyse ensisijaisesti kunnan vai seudun kehittämisestä? Miten haastattelujen käsitykset yleisestä edusta suhteutuvat paikallis- ja seutulähtöisyyteen?

Seutujen tilanteissa voidaan nähdä myös eräänlaisia nollasummapelin elementtejä – tai pikemminkin: kunnalliset toimijat mieltävät toimivansa osana tällaista peliä. Haastattelujen ”eetoksesta” voidaan havaita, että erityisesti erilaisiin ulkoisiin muutospaineisiin reagoitaessa kuntien välinen tilanne mielletään usein nollasummapelinä. Strategisen kehittämisen kannalta on kuitenkin kyseenalaista, voiko seudun osa, eli kunta, saavuttaa ’kasvua’, ’hyötyä’ tai ’etua’ niin, että se ei olisi pois saman seudun toisilta osilta.

Miten seudun sisäisestä ”kakun jakamisen” nollasummapelistä voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa nähdään seutulähtöiset mahdollisuudet kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden ”kakun kasvattamiseen”? Yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta erityisen kohtalokasta voi seudun sisäiseen nollasummapeliin perustuva kasvun tavoittelu olla silloin, kun sen välineenä ovat kaupan suuryksiköt.

Aidon seudullisen kehittämisenäköalan ja tahtotilan syntyminen on välttämätöntä, jotta todelliseen kaupunkiseudun eheyttä ja toiminnallisuutta tukevaan maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnitteluun päästäisiin. Kaikilla kaupunkiseuduilla on perinteitä viranhaltijatasoisesta suunnitteluyhteistyöstä, joka kuitenkin on ollut lähinnä yhteen sovittavaa, tiedon vaihtoon perustuvaa sekä vesi- ja jätehuollon verkostohankkeisiin keskittyvää kuntien välistä yhteistoimintaa.

Tiiviimpien yhteistyörakenteiden luominen on kaatunut poliittisen sitoutumisen puutteeseen. Nyt useimmat case-kaupunkiseuduista ovat käynnistäneet seudullisten rakennemallien laadinnan. Rakennemallit nähdään hyvänä suunnitteluinstrumenttina niiden keveyden vuoksi, sillä niiden avulla raskas kaavabyrokratia voidaan ohittaa. Muun muassa Jyväskylän kaupunkiseudulla on rakennemallityöskentely nähty myönteisenä. Strateginen kuntaliitos, aiempi seudullinen elinkeinoyhteistyö ja yliseudullinen JJÄ-kehityskäytävävisiointi antoivatkin rakennemallityöskentelylle hyvät lähtökohdat.

Aiemman verkostokaupunkihankkeen kariutuminen poliittisella tasolla ja suunnitteluyhteistyön tähänastinen viranhaltijavetoisuus eivät kuitenkaan tarjoa itsestään selviä onnistumisen lähtökohkia suunnitteluyhteistyölle Jyväskylän seudullakaan – varsinkaan poliittisen sitoutumisen kannalta. Tämä kysymys on vielä paljon kriittisempi muiden case-kaupunkiseutujen kohdalla, joissa seudullisen tahtotilan muodostuksessa ollaan huomattavasti Jyvä-

kylän seutua jäljessä. Käynnistysvaiheen loppuraportissa (Mäntysalo ym. 2010) nostettiin esiin kysymys siitä, jääkö seudullinen rakennemallityö ”viranhaltijapuuhasteluksi” ja vain uudeksi pettymyksen aiheeksi seutuyhteistyötä ja seudullista sitoutumista tavoitteleiden yritysten historiallisessa ketjussa. Miten seudullinen rakennemalli- ja muu suunnitteluyhteistyö on edennyt, ja onko valmiudesta sitoutua niihin merkkejä kuntien poliittisella tasolla?

## 1.2 Väliraportin rakenne, teemat ja tekijät

Väliraportin empiirinen analyysi on jäsennetty kahteen lukuun niin, että aineistoa käsitellään luvussa 2 kaupunkiseutulähtöisesti ja luvussa 3 teemälähtöisesti. Luvun 2 taustatutkimuksenomaiset, kaupunkiseuduittaiset tarkastelut luovat yleisluontoisen kuvan kaupunkiseutujen viimeisimmästä kehityksestä edellisessä raportissa (Mäntysalo ym. 2010) seutukohtaisesti kuvatun tilanteen jälkeen. Luvussa 3 syvennyttään tutkimuksen käynnistysvaiheessa hahmotettuihin jatkotutkimusaiheisiin sekä seuduittaisissa tarkasteluissa erottautuneisiin yleisiin teemoihin. Kyseisessä luvussa ei pyritä toteamaan mitään erityistä yksittäisistä seuduista sinänsä, vaan syvennyttään teemojen kautta olennaisiin kysymyksenasetteluihin, joita kaupunkiseutujen kehityssuunnat nostavat suhteessa Paras-hankkeen tavoitteisiin.

Kuten edellisestä alaluvusta ilmenee, keskeinen ongelma kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteiden toimivuuden edistämisen kannalta on kuntien keskinäinen kilpailu ja niiden maankäyttöpoliittisten kulttuurien erilaisuus. Tämä problematiikka kulminoituu suunnittelemaan hajakenttämiseen ja myös hajautumista edistävään kaavoitukseen – sekä toisaalta kaupan hankkeista käytävään kilpailuun, joka voi synnyttää jännitteitä kuntien ja seutujen maankäyttöpolitiikan ja elinkeinopolitiikan tavoitteiden välillä. Näitä teemoja käsitellään alaluvuissa 3.1 ja 3.2.

Kaupunkiseutujen suunnitteluyhteistyön tiivistymisessä keskeistä on, miten yhteistyötä koordinoidaan ja miten siinä voidaan toisaalta sitoa, toisaalta vapauttaa suunnitteluresursseja, erityisesti kehyskuntien kannalta. Paras-integraation kulloinenkin tila itsessään, sekä suunnittelijoiden rooli yhteistyön organisoinnissa ovat yhteistyön onnistumisen kannalta ratkaisevia kysymyksiä. Ovatko tiivistyvän suunnitteluyhteistyön neuvottelut ja koordinoiti vasta alkuvaiheissaan, kriittisissä intensiivivaiheissaan vai onko nämä vaiheet jo ohitettu? Entä koetaanko tämä työ todellisena kehittämisenä vai eräänlaisena ulkoa pakotettuna ”näytelmänä”, jolla ei uskota olevan muuta kuin näennäisvaikutuksia? Muun muassa asiantuntijoiden muuttuvaa roolia yhteistyön tiivistyessä käsitellään luvussa 3.3.

Tutkijat halusivat selvittää myös, miten haastatellut ymmärtävät ’yleisen edun’ käsitteen sisällön ja merkityksen meneillään olevassa muutosprosessissa. Oletuksena on, että yleisen edun eri määrittystapojen kautta päästään kiinni perustaviin kysymyksiin siitä, miten haastatellut mieltävät omien ja Paras-hankkeen tavoitteiden oikeutuksen. Mihin heidän yleisen edun määrittämisensä kiinnittyvät suhteessa paikalliseen ja seudulliseen näkökulmaan? Mihin ja keihin vedotaan, kun omia pyrkimyksiä perustellaan (yhdyskuntarakenteen eheys, palvelujen turvaaminen, kuntademokratian toteutuminen, maanomistajien tasavertaisuus...)? Tätä teemaa käsitellään luvuissa 3.4 ja 4.1.

Näiden yleisten teemojen yhteydessä käsitellään myös aineistolähtöisesti analyysin kautta esille nousseita teemoja, joita ovat tuoneet muun muassa kehyskuntahaastattelut. Tällainen kehyskuntahaastattelusta ponnistava aineistolähtöisyys toteuttaa käynnistysvaiheen loppuraportissa tunnistettua tarvetta ymmärtää paremmin kehyskunnan näkökulmaa, kun tarkastellaan kaupunkiseudun suunnitteluyhteistyön ja aidon seudullisen tahtotilan muodostumisen poliittisia edellytyksiä ja haasteita.

---

Tutkimuksesta on vastannut Aalto-yliopiston Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen (YTK) tutkimusryhmä – Jonne Hytönen, Ilona Akkila, Terttu Nupponen, Karoliina Jarenko, Vesa Kanninen, Jonna Kangasoja, Eija Huuhka, Jenni Raninen ja Petteri Niemi – professori Raine Mäntysalon johdolla. Tutkimusryhmän kokoonpano on osittain muuttunut käynnistysvaiheen kokoonpanosta (ks. Mäntysalo ym. 2010).



## 2 Viiden kaupunkiseudun yhteistyön tila

Tässä luvussa aineistoa jäsennetään kaupunkiseutukohtaisesti viiden tutkimuskohteena olevan seudun näkökulmasta. Myös alaluvut on jaettu seuduittain niin, että luvussa 2.1 käsitellään Jyväskylän seutua. 2.5-luku päättää seutukohtaiset tarkastelut Vaasan seutuun. Nämä lyhyet katsaukset sisältävät yleisluontoisen katsauksen seutuihin, erityisesti tutkimuskohteena olevien kuntaparien näkökulmasta. Ovatko kuntien väliset jännitteet jatkaneet kiristymistään Paras-hankkeen aikana – vai ovatko kunnat löytäneet yhteen sovitettavia tavoitteita, joihin on mahdollista pyrkiä yhteisenä rintamana?

Katsaukset ovat pääosin vertailukelpoisia, mutta niissä on myös joitain sisällöllisiä painotuksia, joiden avulla voidaan tuoda esiin kaupunkiseutujen toisistaan poikkeavat yhteistyön lähtökohdat ja reunaehdot. Tutkimushankkeen alkuvaiheessa (Mäntysalo ym. 2010) todettiin erityisesti Jyväskylän seudun olevan kiinnostava esimerkki seudusta, jossa useat yhteistyön umpisolmut näyttäisivät auenneen. Tässä raportissa Jyväskylän seutu nostetaan tarkemman tarkastelun kohteeksi: myös haastatteluaineisto (18 haastattelua) on muita seutuja laajempi. Muutoin haastatteluja on tehty seudusta riippuen 9–14 kappaletta. Haastattelurunko on liitteenä.

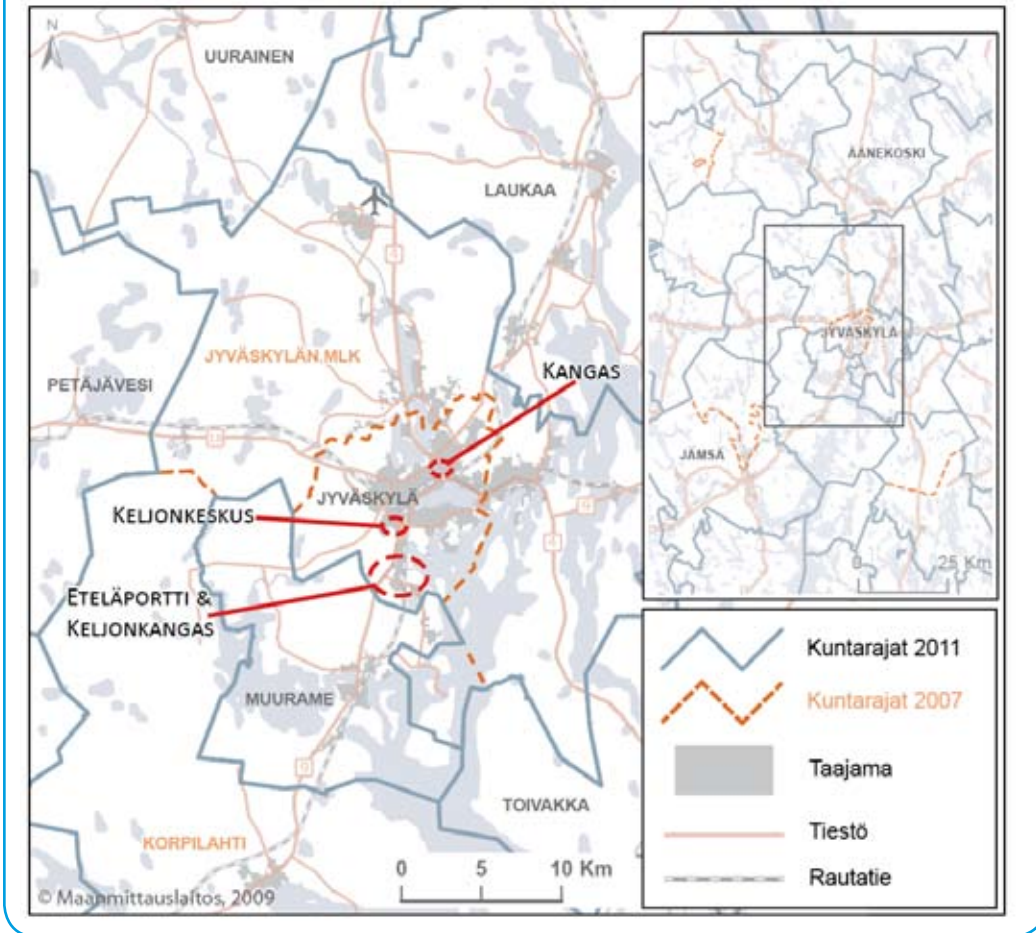
### 2.1 Jyväskylän seutu

Jyväskylän seudulla on tapahtunut Paras-hankkeen kuluessa suuria kuntarakenteen muutoksia. Lisäksi seudun yhdyskuntarakenteen hajautuminen on saatu hallintaan paremmin kuin muilla tutkituilla seuduilla. Haastatteluaineiston varassa pyritään tulevaisuudessa arvioimaan, onko Jyväskylän seutu ansainnut maineensa seutuna, jonka maankäyttöä voi pitää erityisen strategisena ja hallittuna. Seudun tilanne on kiinnostava myös siksi, että siellä tapahtuneisiin kuntarakenteen muutoksiin sopeutumisesta on mahdollista ottaa oppia myös muilla kaupunkiseuduilla, joissa tulevia ratkaisuja mietitään.

Jyväskylää koskeva luku 2.1 on jaettu kolmeen alalukuun. Luvussa 2.1.1 pohditaan millaisiin hajakentämisen hallinnan linjauksiin seudulla on päädytty kuntaliitosten jälkeen: miten erilaiset maankäyttöpoliittiset intressit on sovitettu yhteen? Luvussa 2.1.2 haastatteluaineistoa avataan kaupan ohjauksen ja elinkeinopolitiikan näkökulmista pohtimalla, onko tapahtuneilla kuntaliitoksilla olemassa yhteys kaupan strategisen ohjauksen edellytyksiin. Koska Paras-hanke on vain yksi (lyhytaikainen) tekijä seudulla tapahtuneiden muutosten taustalla, valaistusta nykytilanteeseen haetaan myös historiallisesta näkökulmasta: luvussa 2.1.3 perehdytään lyhyesti Jyväskylän kaupunkipolitiikkaan ja ns. johtajakausiin. Kaupunkipoliittinen, historiallinen näkökulma auttaa osaltaan ymmärtämään, miksi seudun tilanne on juuri nyt sellainen kuin se on.



Kuvio 1. Jyväskylän seudun taajama-alue ja kuntarajat



## 2.1.1 Maankäytön suunnitelmallisuudesta liitosten jälkeen

### Maapolitiikka koetuksella

*”Tietenkin se vanha Jyväskylän kaupunki oli niin suppea pinta-alaltaan, [että] siellä yhdyskuntarakenteen tiiviys, ilmastonmuutosjutut – ne olivat kaikki tietenkin paljon paremmin hallittavissa ja oli helppo noudattaa tiukempaa linjausta, kuin maalaiskunnassa, joka oli maapinta-alaltaan laajempi.”* (seudullinen toimija)

Maalaiskunnan alueiden tultua vuoden 2009 alusta osaksi uutta Jyväskylää, on kaupungissa ensimmäistä kertaa ilmeisesti hyvin pitkään aikaan tarvittu esimerkiksi lunastusta maapolitiittisena keinona. Jyväskylän ja Jyväskylän maalaiskunnan maankäytön ohjauksen perinteet poikkesivat toisistaan laajemminkin, erityisesti asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen suhteen. Jyväskylässä maankäytön ohjaus taas on perustunut lähtökohtaisesti vahvaan maapolitiikkaan ja kaupungin omistamien maiden kaavoittamiseen. Nyt, jotta vahvaa maapolitiikkaa voidaan ylipäätään jatkaa, joudutaan entisen maalaiskunnan alueella soveltamaan aiemmasta poikkeavia maapolitiikan periaatteita.

*”...kyllähän sitä vertailua tehdään edelleen, että maalaiskunnassa sitä, ja kaupungissa tätä’, ja että kaupunki on tuonut nyt tätä’ – sekä positiivisessa että negatiivisessa hengessä. Sopeuttamiseen vielä oma aikansa menee, mutta en minä ainakaan uskaltaisi väittää, että se prosessi olisi valmis, että ottaa vielä oman aikansa.”* (luottamushenkilö, Jyväskylä)

Kuntaliitos ei siis automaattisesti poista mahdollisia maankäytön ohjauksen ongelmia. Suunnitelmallisen maankäytön haasteet ovat pikemminkin kuntarajojen muututtua muutaneet muotoaan. Sama koskee hallintokulttuuria. Eräs haastateltava totesi, että Jyväskylän kaupungin viranhaltijoille tilanne, jossa kuntalainen ottaa palveluntuottajan sijaan yhteyttä läheiseen luottamushenkilöön, on uusi. Toimintatavoissa ja hallintokulttuurissa on eroja, joiden yhteensovittaminen vaatii myös viranhaltijoiden resursseja.

Maankäytön suunnitteluun kohdistuu myös aiempaa moninaisempia poliittisia intressejä. Maankäytön suunnittelua ohjaavat arvot ja periaatteet olivat ennen liitosta eri kunnissa erilaiset; oikeudellinen ohjaus jättää paljonkin paikallista tulkinnan varaa. Poliittisten arvojen moninaisuus tuli ilmi Jyväskylässä tehdyissä haastatteluissa.

*”Jokainen ihminen, joka käy kaupungin keskustassa työssä ja haluaa silti muuttaa täysin haja-asutusalueelle, niin hänhän tekee itse sen tietoisin valintansa silloin. Ihmisiähän ei oikein voi pakottaa; ei pitäisi voida olla estettä sille, että hänkin voisi vaikka rakentaa sinne keskelle korpea, jos hän sitä niin haluaa. Mutta sekin pitäisi olla semmoinen suunnitelman perusteella tehtävissä oleva rakentamispäätös.”* (luottamushenkilö, Jyväskylä)

Maankäytön suunnittelua ohjaavat periaatteet joudutaan perustelemaan uudestaan tilanteessa, jossa on mukana uusia osapuolia. Kaupungin pyrkimys kaavoittaa vain omistamiaan maita kyseenalaistettiin haastatteluissa, ja ilmeisesti myös kaupunginvaltuustossa on käyty asiaan liittyvää keskustelua. Riippumatta siitä, kuinka onnistuneina vaikkapa maapolitiikkaan sovellettuja periaatteita pidetään, on hyvän hallinnon ja poliittisen keskustelukulttuurin haaste olemassa. Poliittinen ohjaus saattaa (valtuustoryhmien kokoonpanosta riippuen) muuttua, mikä vaikuttaa myös viranhaltijatyön puitteisiin. Toisaalta viranhaltijoiden on viestittävä kokonaiskäsitys maapolitiikasta ja sen motiiveista ”uusille” valtuutetuille. Myös mahdolliset tiedolliset puutteet on syytä paikata.

*”...aika hyvin yhteissuunnittelutilaisuuksia pidetään ja pyritään pitämään asiat avoimena niin, että jokainen näkee, että mitkä ne tavoiteasetelmat sitten kullakin – sekä virkamiehillä että päättävillä henkilöillä on. Että hyvin se on näkynyt tässä meidän lautakunnan työskentelyssäkin ja se on ollut positiivista huomata.”* (luottamushenkilö, Jyväskylä)

Jyväskylässä kokonaisuuden hallintaan on pyritty esimerkiksi Kymppi®-ohjelmalla, joka mainittiin useissa haastatteluissa. Lisäksi esimerkiksi yleiskaavatyö on käynnissä, mikä liittyy rakennemallin tavoitteiden konkretisoimiseen uuden Jyväskylän osalta. Seudullinen rakennemalli itsessään ei noussut Jyväskylän viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden haastatteluissa erityisen keskeiseen asemaan. Toistaiseksi on aikaista tarkkaan arvioida, millainen rooli rakennemallille ajan myötä syntyy.

*”Ja onhan se [rakennemalli] hyväksytty kunnissa, että kyllä siihen on sitouduttu ja siinä on myöskin ohjelma siihen, että sitä seurataan. Mutta eihän se tietenkään semmoisenaan toteudu. En usko, että niin hyvin käy. Mutta kyllä toivon, että se nyt jollakin tavalla näkyy. [ . . . ] Ja sitten viranomaiset, Keski-Suomen liitto ja ELY-keskus toki omassa ohjauksessaan tulee vetoamaan siihen, että [maankäyttöä ohjataan] sen rakennemallin mukaisesti. Vaikka se ei olekaan mikään oikeusvaikutteinen, juridinen maankäytön suunnitelma, niin se on kuitenkin se tahtotila, jonka mukaisesti pitäisi toimia.* (seudullinen toimija)

---

Joidenkin kehyskuntien kannalta suunnitelmaa pidettiin mahdollisesti merkittävämpänä, mutta Jyväskylän kohdalla rakennemallityö näyttäytyi lähinnä yhtenä osana strategisen suunnittelun työkaluvalikoimaa.

Kehyskunnissa suhtautuminen hajarakentamisen ohjaukseen vaihtelee; myös haastattelulla oli erilaisia käsityksiä siitä, mihin suuntaan ympäröivien kuntien maankäytön ohjaus hajarakentamisen suhteen on kehittymässä. Kilpailuasetelmaa ei kuitenkaan pääsääntöisesti pidetty voimakkaana, eikä Jyväskylässä asiaa murehdittu kuntarakenteessa jo tapahtuneiden muutosten vuoksi. Näiden muutosten katsotaan siis hillinneen kilpailua. Esimerkiksi Turun ja Vaasan seuduilla kuntarakenne muodostaa kilpailulle maantieteelliset reunaehdot, jotka ovat keskuskaupungin osalta Jyväskylään verrattuna huomattavasti tukalammat.

*”Mutta yksittäisissä päätöksissä, jotain suunnittelutarveratkaisua tehtäessä, niin Jyväskylässä, se ei hetkauta tätä isoa kaupunkia yhtään minnekään, että tehdäänkö yksi kielteinen suunnittelutarveratkaisu vai eikö tehdä. Mutta pienemmän kunnan kohdalla sillä yksittäisellä suunnittelutarveratkaisulla on tietenkin – kun se mittakaava on niin paljon pienempi – iso merkitys...”* (seudullinen toimija)

*”Näissä on [kuntien välisiä] eroja, mutta kyllä varmaan ihan se [on vaikuttanut maankäytön strategiseen tavoitteenasetteluun kunnissa], että käydään näitä yhteisiä keskusteluja. Ja se tieto ja ymmärrys siitä, mistä syystä tätä yhdyskuntarakenteen muodostumista pitää hallita ja kehittää suunnitelmallisesti ja hallitusti, ovat lisääntyneet. Sitten kun se tieto lisääntyy, niin kyllä se vähin erin vaikuttaa.”* (seudullinen toimija)

Jyväskylässä maankäytön suunnittelu, erityisesti hajarakentamisen suhteen, on ollut jo aiemmin suunnitelmallisempaa. Toisaalta seuraavasta kommentista voi tulkita, että rakennemalli on selkeästi edistänyt ns. seudullista ajattelua – tässä tapauksessa strategista ja ylikunnallista maankäyttöpolitiikkaa.

*”..ne ovat tavallaan [oivaltaneet] sen, että esimerkiksi se, että Jyväskylä on täällä vahva keskus, niin on myöskin ympäröivien kuntien etu. Että ei se ole heiltä pois, vaan se antaa heillekin mahdollisuuksia, jos Jyväskylä voi hyvin ja kaikki pelittää. Se rakennemalli on ollut hyvä työkalu siinäkin mielessä tähän kilpailuun. En minä koe, että täällä sitä muualla olisi, mitään ihmeellistä kilpailua.”* (seudullinen toimija)

Yllä lainatuista haastatelluista jälkimmäinen toteaa myös, että ”jyväskyläläiset” ja ”maalaiskuntalaiset” ovat toimineet liitoksen jälkeen ilmeisen hyvässä yhteisymmärryksessä. Haastateltu ilmeisesti tulkitsee, että rakennemallilla on ollut oma roolinsa, joka on, paitsi edistänyt kuntien välistä strategista tavoitteenasettelua, myös helpottanut jo tapahtuneeseen kuntaliitokseen sopeutumista. Tulkinta on huomionarvoinen, sillä sen mukaan rakennemalli on toiminut eräänlaisena sopeutumistyökaluna ja jatkumona kuntaliitoksesta alkaneelle keskustelulle maankäytön seudullisiin suuntaviivoihin liittyen.

### **Kuntakeskusten elinvoimaisuudesta**

*”Kyllä se on aika toivoton työmaa se kaupallisten palvelujen ylläpito, ja vielä pahempi [työmaa olisi kaupallisten palvelujen] palauttaminen. Ei se kyllä onnistu enää kovin helpolla.”* (luottamushenkilö, Uurainen)

Uuraisten kuntaa vaivaavat, monien kaupunkiseutuja ympäröivien kuntien tapaan, huolet kuntakeskuksen elinvoimaisuudesta, väestönkasvusta huolimatta. Väestönkasvu lisää kauppal-

lista kysyntää, muttei asuinkunnan alueella. Yritysten ja työpaikkojen houkuttelu on vaikeaa kaupunkikeskuksen kupeessa sijaitsevassa, valtateistä sivussa olevassa kunnan keskustassa. Eräs haastateltu totesi myös, että uuraislaisten asiointimatkoja suuntautuu myös kunnan pohjoispuolella sijaitsevalle Saarijärvelle.

Väestönkasvusta, itsenäisestä kunnasta ja erityisesti oman kunnan alueella järjestettävistä terveyspalveluista halutaan joka tapauksessa pitää kiinni. Haastatteluissa kuvailtiin uusien asukkaiden tuovan verotulojen lisäksi mukanaan myös ”positiivista ilmapiiriä” ja ”hyvää mainetta”. Se, että kunta kasvaa väestöltään, aiheuttaa kuitenkin myös taloudellisia haasteita.

*”...meillä kasvaa kunta vähän liiankin nopeasti, 60–100 hengen vuosivauhtia. Koulu- ja päiväkotiongelmia on tietysti koko ajan, pitää rakentaa niitä. Eli se kertoo siitä, että ihmiset ovat halukkaita tulemaan tänne. Ja lapsiperheet erityisesti.”* (luottamushenkilö, Uurainen)

Ensisijainen kunnan itsenäisyyttä puoltava argumentti perustuu joka tapauksessa julkisiin palveluihin. Esimerkiksi edellä lainattu luottamushenkilö uumoili terveyskeskuspalvelujen säilymisen Uuraisilla olevan mahdollista vain itsenäisenä kuntana. Julkiset palvelut halutaan hinnasta riippumatta säilyttää kuntalaisten läheisyydessä.

Maaseutumaiseen elämäntapaan mieltyneen toimijan haastattelusta (lainaus yllä) on myös löydettävissä maankäytön ohjauksen kannalta kiinnostava ajatus siitä, että kehyskuntien olemassaolon ajatellaan puolustavan maaseutumaiseen elämäntapaan liittyviä arvoja. Tällaisen tulkinnan mukaan nimenomaan kuntarakenne, jossa kehyskunnat ympäröivät seudun keskuskaupunkia, tekee maaseutumaisen asumisen mahdolliseksi.

Muutamassa haastattelussa käsiteltiin myös Korpilahtea, erityisesti seudun maaseutumaisiin alueisiin liittyvien kysymysten yhteydessä. Väkiluvultaan sekä Korpilahti että Uurainen ovat pieniä kuntia, tosin Korpilahti on jonkin verran Uuraisista suurempi. Ajomatka Jyväskylän keskustasta Korpilahdelle kestää hieman alle 30 minuuttia, ja Uuraisille noin 35 minuuttia. Se, että paikkakunnilla on monia yhdistäviä tekijöitä, ja toisaalta se, että toinen niistä on osa Jyväskylää ja toinen ei, tekee niistä kiinnostavia vertailukohteita. Korpilahtea käsiteltiin laajasti muutamissa haastatteluissa, joissa todettiin liitoksen Jyväskylän kanssa tuoneen entisen kuntakeskuksen kehittämiseen resursseja. Liitoksen ”porkkanarahoja” kohdennettiin onnistuneesti, ja Korpilahden alueen suunnittelua ohjaa aluearkkitehti.

Korpilahden strategisen maankäytön suunnittelun tila siis poikkeaa suuresti Uuraisista. Vertailu nostaa esiin mielenkiintoisen kysymyksenasettelun ilmeisen mutkikkaista kunta-, asutus- ja palvelurakenteen kytköksistä. Kysymyksenasettelu on relevantti myös veropohjan tasapainoisuuden kannalta: Kunta soveltuu hyvin maaseutumaiseen asumiseen, mutta vain harvalla yritykselle Uurainen on optimaalinen sijaintipaikka. Pendelöivät asukkaat ohjaavat myös ostovoimansa suurelta osin Jyväskylän keskustaajaman kaupallisiin palveluihin. Pienen kehyskunnan elinvoimaan liittyvää kysymyksenasettelua jäsennetään myös luvussa 3.1.

### **2.1.2 Kaupan ohjauksen ja seudullisen elinkeinokehittämisen ajankohtaisia kysymyksiä**

#### **Eteläportin tapaus**

Ympäristöministeriö jätti vahvistamatta Keljonkankaalle kaavaillun Eteläportin kaupan suuryksikkömerkinnän Keski-Suomen maakuntakaavasta keväällä 2009. Katsottiin, että yksikkö olisi ollut muusta yhdyskuntarakenteesta irrallinen ja että se olisi hajauttanut nykyistä yhdyskunta- ja palvelurakennetta. Tämän jälkeen Maankäyttö- ja rakennuslakiin on tehty

muutoksia ja selvennyksiä, jotka tulivat voimaan 15.4.2011.

Eteläportin tapaus oli selkeästi vielä haastateltavien mielessä, ja suunnitelman hyväksymättä jättäminen herätti edelleen tyrmistystä. Valtion ohjauksessa suhteessa kauppaan oli huomattu tiukennusta. Suuri osa Jyväskylän haastateltavista oli jopa huolissaan kunnallisen itsehallinnon heikkenemisestä. Valtion suhtautuminen kaupan sijoittumisen ohjaukseen ihmetytti: kyseenalaistettiinko kunnallinen kaavoitusmonopoli? Kaupan sijoittumisen ohjaukseen liittyvää tiukennusta pidettiin toisaalta myös hyvänä, mutta sen uskottiin myös saattavan johtaa epätarkoituksenmukaisiin tuloksiin – muun muassa alueilla, joilla on monia erillisiä kuntia.

Kuntaliitoksista huolimatta kaupan suuryksiköiden merkitseminen maakuntakaavaan koettiin Jyväskylän seudulla edelleen hankalaksi nykyisellä kuntarakenteella. Kuntien välisen kilpailun kaupan yksiköistä koettiin johtavan huonoihin lopputuloksiin koko seudun kannalta, kun ”jokainen kyläpoliitikko” vaati kuntaansa omaa suuryksikköä. Katsottiin, että osin tästä syystä lopputuloksena saattoi olla, että ympäristöministeriö ”ruksi” kaikki yksiköt pois. Toisin sanoen seudullista kaupan kaavoitusta oli vaikea tehdä monesta kunnasta koostuvalla kuntarakenteella jokaisen kunnan ajaessa omaa etuaan.

Yksi syy siihen, miksi Eteläportin kaava ”torpattiin”, saattoi erään haastateltavan mielestä olla juuri kuntarakenne: Eteläportin sijoittuminen kartalla ennen 2009 kuntaliitoksia Muuramen rajalle saattoi antaa vaikutelman siitä, että sijainti olisi sivussa Jyväskylän kaupungista. Nykyisessä Korpilahden sisältävässä kuntarakenteessa kaupan sijoittuminen saattaisi haastateltavan mielestä vaikuttaa keskitetyimmältä. Myös Ikean sijoittumista Kuopioon pohdittiin kuntarakenteen kannalta: joidenkin haastateltavien mielestä Ikea olisi voinut sijoittua Jyväskylään, jos seudun rakenne ja tahtotila olisi ollut yhtenäisempi. Toisin sanoen jotkut haastateltavat antoivat ymmärtää, että jos seudulla olisi puhallettu yhteen hiileen, olisi kaupan sijoittumisen ohjaus sujunut tarkoituksenmukaisemmin. Toisaalta jotkut haastateltavat eivät ymmärtäneet, miksi Ikean sijoittumista Kuopioon ei estetty – jos kerran Jyväskylän Eteläportti torjuttiin.

### **Kaupan sijoittumisesta: Eteläportista ei luovuta**

Eteläportti oli haastatteluajankohtana (kevät-kesä 2011) edelleen keskeisiä suurempia suunnitteilla olevia hankkeita seudulla. Eteläportin ympärille on haastateltavien mukaan suunnitteilla nyt myös asutusta sekä joukko- ja kevyen liikenteen väyliä, millä toivottiin olevan vaikutusta suunnitelman läpi menemiselle. Eteläportin ja Jyväskylän keskustan välissä on 1990-luvulta asti sijainnut myös Keljonkeskus-kauppakeskittymä, jota on 2000-luvulla laajennettu.

Sellaiselle suuryksikölle, jota Eteläporttiin (Keljonkeskuksesta noin neljä kilometriä etelään) kaavaillaan, ei joka tapauksessa nähty muuta vaihtoehtoista sijaintia. Jyväskylässä koettiin, että lounaaseen menevän 9-tien varrella sijaitseva Keljonkangas on ainoa mahdollinen järkevä kaupan kasvusuunta, jossa on ostovoimapotentiaalia. Jyväskylän pohjoispuolella oleva Palokka nähtiin jo ”miehitettynä”. Jyväskylästä kaakkoon menevä nelostien varsi taas ei olisi taannut riittävää asiointitiheyttä ja ostovoimaa. Sen sijaan Keljonkangas koettiin luontevaksi kaupan sijoittumisalueeksi myös siksi, että sinne on jo sijoittunut yrityksiä ja palveluita. Osa haastateltavista piti harmillisena jos Eteläportin suuntaa ei päästä hyödyntämään riittävän tehokkaasti, sillä alueelle on jo investoitu paljon.

Haastateltavat eivät pääsääntöisesti pitäneet uuden alakeskuksen perustamista Keljonkankaalle ongelmallisena. Kysyttäessä kaupan sijoittumismahdollisuuksista nähtiin keskusta toisenlaisena kauppapaikkana; tavallaan ei-verrannollisena kaupungin ulkopuoliselle kaupan

suuryksikölle. Tiiviinä nähty keskusta ei monien haastateltavien mielestä tarjonnut kaupalle sijoittumismahdollisuuksia. Yksittäisistä haastatteluista välittyi kuva, että haluttiin nimenomaan ”automarket”.

*”Automarketin paikka ei ole tässä ruutukaavakeskustassa. Muuten meillä on liikenne tukossa, me halutaan että täällä asutaan.”* (luottamushenkilö, Jyväskylä)

Vaikuttaa siltä, että monen Jyväskylän haastateltavan mielestä kaupan suuryksiköiden lähellä ei kenties tarvitsisikaan olla asutusta (ja siihen liittyvää infrastruktuuria). Eteläportti nähdään koko Jyväskylän seudun kehitykselle tärkeänä. Eteläportille ei siis nähty löytyvän vaihtoehtoja kaupan muotoa tai sijaintia.

Haastatteluista sai kuvan, että Eteläportin katsotaan toteutuessaan tasapainottavan seudun palvelurakennetta, ja siten vähentävän myös yksityisautoilun liikennettä. Haastatteluaineiston perusteella ei voi sanoa, onko uusi alakeskus liikennemäärien kannalta perusteltu. Jyväskylässä haastatteluissa ei joka tapauksessa noussut esiin erityistä huolta kaupungin kehälle sijoittuvista hypermarketeista ja niiden mahdollisista negatiivisista vaikutuksista olemassa oleviin kaupan sijainteihin seudulla. Esimerkiksi Oulun seudulla käytiin aktiivista ”peltomarket-keskustelua”, mikä voi osaltaan johtua myös siitä, että Oulun ydinkeskustan kehittämistä koettiin erilaisten tekijöiden viivästyttäneen. Jyväskylässä keskustaa pidetään elinvoimaisena, eikä sen turvaamisen koeta olevan ristiriidassa sijainniltaan etäisten kaupan suuryksiköiden kanssa.

Toisena ajankohtaisena hankkeena Eteläportin lisäksi haastatteluissa tuli esille Kankaan alue. Jyväskylän kaupunki käytti harvoin käytettyä etuosto-oikeutta saadakseen kantakaupungin tuntumassa sijaitsevan Kankaan alueen hallintaansa. Kaupan kannalta Kangas ei idealtaan ja laajuudeltaan vastaa kauempana sijaitsevaa Eteläporttia, vaan kyse on lähinnä asumisen ja työpaikkojen keskittymästä, johon tulee lisäksi palveluita. Kankaasta puhuttiin haastatteluissa kehitettävänä alueena, siis kokonaisuutena. Eteläporttiin liittyvässä puheessa sen sijaan tuli esille se, että kauppa on asumista ja yrityksiä houkutteleva ja ohjaava keskeinen taho, ja että muu yhdyskuntarakenne tulee kaupan ympärille.

Toisin sanoen, vaikka Eteläportin yhteyteen oltiinkin alkuperäisistä Eteläportti-suunnitelmista poiketen suunnittelemassa asumista, julkista liikennettä ja esimerkiksi päivähoitopalveluja, oli kaupan suuryksikkö se keskeisin asia suunnitelmassa; menttiin siis kauppa edellä. Kankaan suunnitelmista puhuttaessa tulivat esille moninaisemmat suunnitteluaspektit ja -tavoitteet, osin sen keskeisemmän sijainnin vuoksi. Kangas sijaitsee paitsi keskustan, myös Seppälän yritysalueen ja kauppakeskittymän vieressä. Hypermarketteja ei Kankaalle ole suunnitteilla.

Kuten muutamalla muulla tutkitulla seudulla, Ikea oli viime vuosina ollut ajankohtainen Jyväskylässä. Erään haastateltavan mukaan asiakasanalyysi ei kuitenkaan tukenut Ikean perustamista Jyväskylään, sillä Tampereen yksikkö palveli jo laajaa asiakaskuntaa. Kuopioon tuleva yksikkö tulisi toisaalta palvelemaan Itä-Suomea. Lisäksi Jyväskylässä ei oltu varauduttu siihen, että Ikean lisäksi samalle tontille olisi tullut kauppakeskus Ikano.

Kaupan sijoittumisen ohjauksen kanssa eniten tekemisissä ovat haastateltavien mukaan ”kaupunkirakenne- ja kaavoituspuolen” viranhaltijat sekä kaupungin johto Jyväskylässä. Maankäytön ja elinkeinokehittämisen yhteistyötä oli haastateltavien mukaan lisätty Jyväskylän kaupungissa, yhteistyötahoina kaupungin johtavat virkamiehet ja Jykes. Muutamat seudun haastateltavat näkivät tosin, että elinkeinokehittäminen seudulla on paitsi liian Jyväskyläkeskeistä ja -vetoista, myös jollain tapaa liian pienen piirin käsissä.

Jyväskylän seudulla tapahtuneiden kuntaliitosten johdosta veropohjasta käytävä kilpailu

on helpottanut. Näin ollen Jyväskylän kaupungilla voisi olettaa olevan entistä paremmat mahdollisuudet kaupan sijoittumisen ohjaukseen. On kuitenkin vielä vaikeaa arvioida, miten tapahtuneet kuntaliitokset ovat vaikuttaneet seudulla tehtäviin strategisiin maankäytön ratkaisuihin. Huolimatta eheämmästä kuntarakenteesta kaupan sijaintilogiikka tuntuisi vieläkin vaikuttavan yhdyskuntarakenteellisiin ratkaisuihin melko voimakkaasti.

### **Elinkeinokehittäminen ulottuu koko seudulle?**

Jyväskylän elinkeinopolitiikalla on pitkät perinteet, joissa suuri rooli on kehittämissyhtiö Jykes Oy:llä. Seudulla tehdyissä haastattelussa ilmeni myös, että 1990-luvulla käynnistyneen kehitystyön lisäksi ajatus verkostokaupungista ja siitä jäänyt yhteistyön henki vaikuttavat olevan Jyväskylän onnistuneen elinkeinoyhteistyön takana. Yhtiöllä vaikutti olevan intressejä kokoava, strateginen rooli seudulla. Haastateltavien mukaan elinkeinokehittämisen seudullinen yhteistyö sujuu hyvin. Toisaalta joidenkin haastateltavien mielestä yhtiön nähtiin edustavan keskittyneesti Jyväskylän intressejä.

Jyväskylän kehitykseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti kehittämissuuntautuneet kaupunginjohtajat, joilla on ollut omia linjauksia kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Maankäytöllä on perinteisesti ollut läheinen yhteys elinkeinopolitiikkaan. Kaupunkipolitiikka on aktiivista, ja seudulla pyritään laajentamaan tarkasteluskalaa kehittämissyöhykeajattelun suuntaan poikkeuksellisen aktiivisesti. Yhteys käytännön kaupunkisuunnitteluun ei kuitenkaan ole selvä.

Elinkeinokehittäminen nähtiin kehittämissyhtiön lisäksi olevan kunnanjohtajien vastuulla. Kun Jyväskylän seudun yhteistyön ilmapiiriä katsoo elinkeinoelämän kannalta ja vertaa muihin seutuihin, vaikuttaa siltä, että, toisin kuin esimerkiksi Kuopiossa tai Vaasassa, Jyväskylässä vaikuttaa vallitsevan jonkinasteinen konsensus ja tahtotila siitä, että Jyväskylän menestyminen on koko seudun etu. Seudullinen tahtotila on siis jonkinasteisena olemassa. Idea siitä, että keskus säteilee hyvinvointia ympärilleen, vaikutti olevan seudulla yleisesti hyväksytty asia: Jyväskylän menestyminen tarkoittaa koko seudun menestymistä. Samaa ideaa tuntui haastatteluiden perusteella olevan Jämsä-Jyväskylä-Äänekoski-käytävän (JJÄ) yhteydessä. JJÄ:n taustalla sanottiin olevan ajatus, että kaupunkiseudun yhteistyön käytävä säteilisi ympärilleen hyvinvointia huolimatta siitä, jääkö jokin kunta kehityskäytävän ulkopuolelle vai ei. JJÄ tosin mainittiin vain muutamassa haastattelussa.

Jyväskylän elinkeinopolitiikkaa voisi siis luonnehtia verrattain seudulliseksi. Niin voisi tehdä jo siitä syystä, että esimerkiksi Jykes Oy:ssä ovat mukana Jyväskylä ja sitä ympäröivät Laukaa, Muurame ja Uurainen. Vertailun vuoksi, esimerkiksi Kuopion seudulla hoidetaan elinkeinokehittämistä enemmän oman kunnan piirissä, eikä seudullista tahtotilaa vaikuta samassa määrin olevan. Vaasan seudulla on seudullinen kehittämissyhtiö VASEK, mutta siitä huolimatta kunnat vaikuttavat ensisijaisesti tekevän kehittämistyötä kuntakeskeisesti. Haastattelujen pohjalta on toisaalta vaikea arvioida tilannetta Jyväskylän maaseutumaisen kehyskunnan Uuraisten kohdalla. Sillä ei kenties ole samanlaista tarvetta omalle elinkeinotoimelle kuin Mustasaarella (Vaasan seutu) tai Siilinjärvellä (Kuopion seutu), jotka ovat kooltaan ja vaikutusvallaltaan isompia kehyskuntia. Uuraisten näkökulmasta myös Jykes kehityshankkeineen voi vaikuttaa epäkonkreettiselta ja vähäisesti välittömiä hyötyjä tuottavalta organisaatiolta. Uuraisten haastattelussa tulikin esiin, että kunnassa pyritään keskittymään etenkin konkreettiseen yritysten houkuttelemiseen. Uuraisten näkökulmasta sai kuitenkin mielikuvan, jonka mukaan kunnassa koetaan tärkeäksi pysyä kärryillä siitä, mitä seudun elinkeinokehittämisessä tapahtuu, ja sen takia jäsenyys kehittämissyhtiössä kannattaa.

Kysyttäessä Jyväskylän seudun vetovoimatekijöistä ja kilpailukyvyistä oltiin seudulla

hieman epäroivia vastauksissa ja niitä tuli monia erilaisia. Jyväskylän menestyksen ja kilpailukyvyyn kannalta hyväksi mainittiin mm. toimiva elinkeinopolitiikka, nuori ja korkeakoulu-tettu väestö, positiivinen kaupunki-imago sekä onnistuneet kuntaliitokset. Näiden asioiden arveltiin vetoavan myös yrityksiin ja asukkaisiin. Negatiivisena nähtiin mm. se, että nuorille ihmisille ei ole tarpeeksi työpaikkoja, jotta he voisivat jäädä seudulle. Toisaalta ”läpimenot-رافيikki” nähtiin myös positiivisena asiana, joka tekee seudusta innovoivan, dynaamisen ja kehittyvän.

### 2.1.3 Jyväskylä suurten kaupunkien joukossa omaa kaupunkipolitiikkaa kehittämässä

YKS-ARTTU-tutkimuksen käynnistysvaiheen analyysi (Mäntysalo ym. 2010, 47–77) korosti niin sanotun verkostokaupunkihankkeen merkitystä Jyväskylän seudun kuntayhteistyön edistäjänä. Sittemmin myös kuntarakenne muuttui, minkä taustalla on kuitenkin kuntien yhteistyön pidempi historia. (Mäntysalo ym. 2010, 75.) Muutoksilla on ollut omat syynsä, joista osa liittyy kaupungin johdossa tapahtuneisiin muutoksiin tai oikeammin keskeisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden sukupolviin. Niihin kuuluvat paitsi kunnallisjohdon päättäjät ja ylin virkamieskunta, myös erityisesti kaupunginjohtajat viimeisten vajaan 40 vuoden ajalta. Pekka Kettusen ja nykyisin Markku Anderssonin kaupunginjohtajakausilla Jyväskylästä on tullut kansallisesti tunnettu toimijakaupunki, jonka nähdään usein kuuluvan metropolitoimijoiden rinnalla vaikuttavien suurten kaupunkien ryhmään – Turun, Tampereen ja Oulun kanssa.

Tämä alaluku kuvaa lyhyesti Jyväskylän kehityksen lähihistoriaa etenkin kaupunkisuunnittelussa sekä joitakin kolmen kaupunginjohtajan, Jaakko Lovenin, Pekka Kettusen ja Markku Anderssonin, kaupunginjohtajakausien erityisyyksiä. Alaluku rakentaa väljällä tavalla kuvaa Jyväskylän toimijuudesta lähihistoriassa tukeutuen pääasiassa haastatteluaineistoon. Tämän alaluvun kohdalla on viitattu kirjallisuuden ohella muutama internet-lähteeseen, kuten Jyväskylän kaupungin kotisivuilla julkaistuun kolumniin. Kyseisiä julkaisuja on käytetty tukiaineistona.

Seutuyhteistyön henki ja muodot kuntien kesken ovat vaihdelleet Jyväskylän seudulla viimeisten 20 vuoden aikana. Myös Jyväskylän kaupungin asema ja tehtävät suhteessa naapurikuntiin sekä kaupungin asukkaisiin on ymmärretty eri tavoin eri aikoina. Vaikka toimintatavoissa ja tärkeysjärjestyksissä on jatkuvuutta, eri kaupunkipoliittiset kaudet kuitenkin poikkeavat toisistaan. Kaupunki on kulkenut valtakunnallisten ja kansainvälisten virtausten mukana, mutta tehnyt myös omia, kansallisesti erottuvia valintoja. Uutta pohdintaa näyttää virittävän kaupungin joidenkin viranhaltijoiden keskuudessa näkemys siitä, että keskuskaupungin omin tehtävä on toimia nimenomaan yhdyskuntien vastuullisena ja näkemyksellisenä kehittäjänä.

#### Jyväskylän paikka

Jyväskylän kaupunki on löytänyt mielekkään paikan kansallisesta ja tietoisesta, 1990-luvun puolivälistä saakka muotoutuneesta kaupunkipolitiikasta (Eero Holstilan haastattelu: ks. Taavitsainen 2009, 8). Siinä on kyse sellaisesta ohjelmallisesta suurimpien kaupunkien kehittämistyöstä ja yhteistoiminnasta, joka näyttää ottavan etäisyyttä 1970-luvulta lähtien harjoitetun valtiollisen aluepolitiikan tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Yhden näkemyksen mukaan suurten kaupunkien ryhmä tarvitsee nyt pienten kuntien ohjelmista poikkeavan, oman kaupunkipoliittisen ja kumppanuuspohjaiseen kehittämiseen perustuvan ohjelman



---

sekä sen pohjaksi metropoliohjelman kaltaisen yhteistyön valtion ja suurten kaupunkien välillä. (von Bruun 2009, 25.)

Tämä kaupunkipoliittinen kehitys lähti liikkeelle Pekka Kettusen kaupunginjohtajakaudella ja on jatkunut Markku Anderssonin johtajakaudella vuodesta 2004 lähtien. Erot kaupunkipolitiikan vaiheiden välillä näyttävät liittyvän kaupunginjohtajien vaihtumiseen – Jyväskylän kaupungin johtamisen ”saranakohtiin” (ks. Juutilainen 2004, nettikolumni). Muutokset ja linjavallinnat eivät luonnollisesti ole yksiselitteistä seurausta kenenkään yksittäisen henkilön vaikutuksesta. Erään haastattelun mielestä esimerkiksi aluepolitiikan tutkijoiden ja konsulttien panos näkyy kuitenkin selvästi eri kaupunginjohtajien kehittämistyössä. On syytä huomata myös muiden paikallisten toimijoiden panos, kuten kauppakamarin aloitteellisuus 1990-luvulla. Oma merkityksensä on myös sillä yhteistyöllä, jonka Jyväskylän yliopisto 1980-luvulla aloitti elinkeinoelämän kanssa, mm. opetus- ja tutkimuskluusterin yrittäjien täydennyskoulutustehtävän muodossa (Kokko 2007, 313–316). Suuri vauhdittaja oli myös 1990-luvun lama.

*”...me mentiin [lamassa] pikkusen syvemmälle kuin muualla, ja pikkusen myöhemmin kun muualla, niin kauppakamarin silloinen puheenjohtaja antoi Keskisuomalaiseen haastattelun ja puhui näivettyvästä [kaupungista]. ’...täältä otetaan vaan menolippu’. Eli se 1994 oli sitten ihan pohjilla ja silloin me määriteltiin – juuri tämän Vartiaisen opeilla uuden Jyväskylän mallissa – kaupunki yhdyskunnan kehittäjäksi. Että se ei onnistu silleen, että sillä omalla organisaatiollaan vaan [ . . . ] yhdyskuntalähtöisesti. Sittenhän me saatiin kaikissa kauneuskilpailuissa jo 1999, niin ykköspalkinto, ja paras elinkeinopolitiikan kehittäjä, paras imagon kehittäjä. Mutta me lähdettiin siis ihan [alhaalta], se oli niin jyrkkä se muutos sitten, että mentiin näin ja sitten se nousu oli kanssa – ja joku sanoi, että se on puhumalla tehty. Silleen, että me puhuttiin ensin johto keskenään, hyvin tiiviisti. Sitten nämä muut toimijat, niin siihen tulikin nöyryyttä sitten ja semmoista positiivista riippuvuuden tunnetta tänne yliopistolle, ja naapurikunnillakin.”* (viranhaltija, Jyväskylä )

Näkemyks kaupungin tehtävästä yhdyskuntien kehittäjänä vaikuttaa 2000-luvun alusta lähtien yhä vahvemmalta. Kaupunki saa siinä ajattelussa myös suhteessa ympäristönsä kuntiin entistä vahvemman toimijan ja vastuunkantajan roolin. Haastatteluissa todettiin, että 2000-luvun alun verkostokaupunkityön virittämät yhteistyösuhteet seudulla vauhdittivat kehitystä merkittäväällä tavalla. Samalla ovat vahvistuneet ylimpien viranhaltijoiden yhteydet suurten kaupunkien organisoituneeseen yhteistyöhön, ehkäpä myös kansalliseen metropolipolitiikkaan.

### **Kaupunkikehityksen kaudet**

Jyväskylän seudulla on ollut vireillä alue- ja kuntaliitoksia pitkään. Koko Jaakko Lovenin kaupunginjohtajakauden (1975–1994) keskusteltiin seudulla tarpeesta kuntaliitoksiin, ennen muuta Jyväskylän maalaiskunnan liittämisestä Jyväskylän kaupunkiin (esim. Juutilainen 2004, nettikolumni). Säynäsalon vuodesta 1924 itsenäisenä kuntana elänyt sahayhdyskunta yhdistyi kaupunkiin vuonna 1993 (Jyväskylän kaupunki, kotisivut. Säynäsalon lyhyt historia.)

1970–1980-luvuilla sekä Jyväskylä että kehyskunnat keskittyivät kansallisen tavan mukaisesti hyvinvointipalvelujen kehittämiseen. Koko maassa elettiin aluepoliittisen suunnittelun ja hyvinvointiyhteiskunnan aikaa. Jyväskylä oli Keski-Suomen läänin pääkaupunki. Se osallistui omaehtoisesti ja yhteistyössä valtion kanssa hyvinvointipalvelujen ja -politiikan luomiseen – kuten monet muutkin suuret kunnat Suomessa. (Juutilainen 2004, nettiko-

lumni.) Valtakunnanosakeskuksen asemaa Jyväskylä ei onnistunut saamaan 1960-lopun aluejärjestelmätutkimuksessa, vaan hävisi siinä Kuopiolle ja sai maakuntakeskuksen statuksen (Kokko 2007, 355).

Jyväskylä oli 1980-luvulla tunnettu koulutuksen – koulutuspoliittisen tutkimuksen sekä kehittämisen keskus. Mm. Juutilaisen (2004, nettikolumni) käsityksen mukaan yliopiston valtakunnallinen asema vahvistui, ja kaupunginhallinnolla oli innovatiivinen maine. Jyväskylän imago oli julkisuudessa hyvä, ja muuttohalukkuus kaupunkiin maan suurinta vuonna 1989. Kaupungin talous oli tasapainossa vielä vuonna 1990, eikä veroja hevin korotettu 1970–80-luvuilla. (Kokko 2007, 317–325.) Suomen Gallupin analyysissä Jyväskylään liitettiin monta hyvää luonnehdintaa: ”vehmas, luonnonläheinen, akateeminen ja kokeilunhaluinen”. (Juutilainen 2004, nettikolumni.)

Kaupunki joutui kuitenkin 1970-luvulta lähtien ottamaan uudella tavalla elinkeinopoliittista vastuuta, sillä teollisuus vähensi työpaikkoja seudulta. (Kokko 2007, 317–325.) Kaupungin tehtäväksi ymmärrettiin kunnallisten peruspalvelujen tuottaminen kaupunkilaisille, menossa olleen vanhan teollisuuden rakennemuutoksen hallitseminen ja kaupungin kehittäminen kaupalliseksi keskuksiksi. Myös väkiluvun kasvun ja muun elinvoimaisuuden turvaaminen mm. koulutuspalveluja kehittämällä koettiin kaupungin tehtäväksi. (Kokko 2007, 285–325.) Aluepoliittiset vaikuttamisen keinot osoittautuivat tarpeellisiksi. (Juutilainen 2004, nettikolumni.)

1980-luvun lopulla Jyväskylässä käynnistettiin teknologiakeskushankkeita yliopistokaupungin luonteen vahvistamiseksi ja innovatiivisen elinkeinoympäristön luomiseksi. Pyrittiin luomaan uusia toimialoja. Työtä hidasti 1990-luvun lama, mutta vauhtia tuli 1990-luvun puolivälissä käynnistetyistä osaamiskeskusohjelmasta. Teknologiakeskuksella olikin vuoteen 2006 saakka tärkeä asema kaupungin elinkeinopolitiikkaa harjoittavana yhtiönä. (Kokko 2007, 346.)

### Kaupunkisuunnittelun tehtävät

Kaupunkisuunnittelu ja asuntotoimi kehittivät kansallisesti uusia yhteistyömuotoja asukkaiden kanssa; Kuokkalan asuntomessualueelle vuonna 1985 valmistunut Tuulenkytän asuinyhteisö antoi mallia muualle maahan asukaslähtöisen suunnittelun ja rakentamisen sekä yhteisöllisen asumisen mahdollisuuksista. (Anttonen 1989; Nupponen 2008.) Erään haastatellun mielestä asukkaiden vaikuttamisen vahvistamista ajoi myös kaupunginjohtaja Loven, ja asiasta saattoi syntyä joidenkin johtavien poliitikkojen kanssa ristiriitoja. Kaavoitusosastolla työskenteli myöhemmin pitkään myös yhteiskuntatieteilijä kehittelemässä sosiaaliset vaikutukset huomioon ottavan kaupunkisuunnittelun käytäntöjä (ks. Mäkäräinen 2003).

Kaupunkisuunnittelun tehtäväksi Lovenin kauden loppuvaiheissa tuli – lamasta irtautumisen hengessä – kehittää Jyväskylän ydinkeskustaa kaupallista elinvoimaisuutta ilmaiseksi alueeksi, ja samalla maakunnalliseksi tapahtumakeskukseksi. Kävelykatu-hanke sai tärkeän sijan. 1990-luvun puolivälissä, Kettusen työn alkuvaiheessa, syntyi uusi kuntasuunnitelma, ”Uuden Aallon Jyväskylä”, jossa optimistinen kulttuuristrategia sai vahvan sijan kaupungin imagon ja lupaavan tulevaisuuden hyväksi. (Kokko 2007, 333.) 1990-luvun alussa Jyväskylä liittyi myös vapaakuntakokeiluun ja siten ennen pitkää kunnan tehtävien kriittisiin arvioihin.

Vuoden 1995 jälkeen on erään haastatellun mukaan ilmapiiri parantunut selvästi kaupunkisuunnittelussa. Kaavoituksen, kaupunkisuunnittelun ja kaupunkiympäristön merkitys on vahvistunut. Kaupunki on tehnyt tietoisesti päätökset, että Jyväskylässä satsataan

näihin asioihin. ”Nyt ymmärretään kaupunkiympäristönkin merkitys”, minkä voi olettaa olevan nimenomaan 1990-luvun peruja. Yliopiston yhteistyö kaupungin kanssa oli silloin voimakasta, vaikka nyt se on hiipunut. Kettusen kaudella kaupunkisuunnittelulla oli erään haastatellun mielestä nykyistä suurempaa keskeisyyttä ja vaikuttavuutta kuin nyt. Kaavoitus merkitsi saman haastatellun mielestä Kettuselle kaupungin strategista palvelua – ei vain kaavojen teknistä piirtämistä.

*”...[kaavoitus oli] suoraan kaupunginjohtajan alaisuudessa, niin se korostu tietyksi tämä kaupunkisuunnittelu siinä. [...] ...siitähän meillä on edelleenkin [perintönä], sanotaanko sellainen tilanne, että meillä on aika hyvät resurssit, mikä on sinänsä tärkeää. [Siis] silloin myöskin päättäjät ymmärsivät tämän kaupunkisuunnittelun merkityksen joka tapauksessa.” (viranhaltija, Jyväskylä )*

Sittemmin kaupunkisuunnittelun rooli on ilmeisesti muuttunut. Tonttituotannossa kaupungin tavoite vaikuttaisi entistä enemmän olevan se, että kaavoitus tuottaa myytäväksi ”mahdollisimman paljon tontteja”. Useat haastateltavat kiinnittivät huomion siihen, että kaupunkisuunnittelun rooli on tässä mielessä aiempaa kapeampi.

Kysyttiin myös, mikä julkisyhteisön tehtävä Jyväskylässä kaiken kaikkiaan on: päinvastoin kuin yritysmaailmassa, juuri kaupungin pitäisi miettiä asioita sukupolvia eteenpäin. Kaupungin todettiin tekevän todella kauas ulottuvia ratkaisuja. Ongelmallisena pidettiin yleensä ottaen sitä, että ”aika monessa kaupungissa on se [käytäntö], että kaupunki myy kaikki ne rakennukset, jotka eivät tuota. [...] Jotain tämmöisiä historiallisia julkisia rakennuksiakin sitten menee.” Rakennusten yksityinen omistaja voi tehdä konkurssin tai omistajan toiminta ja rakennusten käyttö eivät välttämättä sovellu niihin lainkaan.

Haastatteluaineisto on tulkittavissa niin, että ”yhdyskuntalähtöisyydestä” ja kaupunkisuunnittelun muista johtavista periaatteista tarvittaisiin avointa julkista arvokeskustelua. Sellaisesta, edelleenkin tarpeellisesta dialogista on kokemuksia 1990-luvun lopulta niin sanotun Jyväskylä-Forumien muodossa. Erään haastatellun mukaan poliittiset päättäjät ja viranhaltijat eivät hallinneet aluefoorumien keskustelussa, vaan olivat eräänlaisessa keskustelujen valmistelijoiden asemassa. Erityisesti erilaisten puhujien asiantuntemus korostui; ei niinkään kaupunkilaisten osallistuminen. Teemat ja esiintyjätahot vaihtelivat, ja foorumi-istuntoja oli noin kahdeksan kertaa vuodessa. Myöhemmin toiminta päättyi. Samantapaisia foorumeita on järjestetty myös 2000-luvulla, mutta nyt erityisesti kaupungin hankkeista käytävän keskustelun hyväksi. (Kokko 2007, 333–335.)

### **Valtakunnallisten vaikuttajakaupunkien joukkoon**

Kuten todettua, Jyväskylä ei onnistunut saamaan valtakunnanosakeskuksen asemaa 1960-luvun lopun aluejärjestelmätutkimuksessa, vaan kuului maakuntakeskusten ryhmään. Maaherra Paloveden vuoden 1968 kuntauudistussuunnitelmissa Jyväskylän maalaiskunta oli määrä jakaa uuden Tikkakosken kunnan ja kaupungin kesken. Samalla Muurame olisi liitetty Jyväskylään suurimmalta osaltaan. Vaikka 1960-luvulla ei tehty kuntajakomuutoksia, Jyväskylän kaupungin keskusaseman vahvistuminen jatkui; keskustelussa esitettiin jopa kysymys, onko kunta mahdollisesti liian pieni yksikkö ”oman tulevaisuutensa luojaksi”. (Kokko 2007, 355–356.)

Kun lääninhallinto lakkautettiin vuonna 1997, jotkut paikalliset vaikuttajat halusivat korostaa lääninhallinnon valtiollista luonnetta. Lääninhallinto nähtiin siis valtiollisena toimintana, joka edusti tietynlaista vierautta siihen mahdollisuuteen nähden, että maakuntahallintoa kehittämällä voitaisiin edistää maakunnan edunvalvontaa ja nimenomaan maa-

kunnan sisäisiä mahdollisuuksia. Maakuntien ja seutukuntien merkitys vahvistui samaan aikaan myös Euroopan unionin linjausten vaikutuksesta. Toisaalta pääkaupunkiseudun asemaa Suomen kasvukeskittymänä pidetään kiistattomana. Muiden suurten kaupunkien mahdollisuudet vetovoimaisuuden ja oman kasvun turvaamisessa riippuvat erikoistumisen ja verkostoitumisen onnistumisesta. (Kokko 2007, 355–359.)

Nyt Jyväskylä luetaan suurten kaupunkien joukkoon – sen valtakunnallinen asema vahvistui 2000-luvulla. Valtioneuvosto asetti osana kansallista aluekeskusohjelmaa vuonna 2001 suurten kaupunkien yhteistyön teemaryhmän. Sen piiriin kuuluivat Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku, Oulu ja Jyväskylä. (Suurkaupunkipolitiikan... 2003.) Siinä yhteydessä seudun kuntienkin yhteistyö lähti liikkeelle uudella tavalla, mukaan lukien jo aikaisemmin mainittu verkostokaupunkitoiminta. Kunnat hyväksyivät vuonna 2001 yhteisen kasvun ohjelman, jonka tavoitteisiin kuului erityisesti palvelujen järjestämisessä seutuyhteistyön tiivistäminen ja syventäminen kymmenen kunnan yhteistyöverkostoksi. Tarkoituksena ei ollut kuntaliitosten tekeminen vaan kuntien toimintojen yhteinen suunnittelu ja organisointi. Tavoitteena oli siten palvelujen taloudellinen ja tehokas järjestäminen sekä palveluiden laadun ja saatavuuden varmistaminen. Hankkeen nimeksi tuli ”Jyväskylän verkostokaupunki” ja sen muodostivat Hankasalmi, Jyväskylä, Jyväskylän maalaiskunta, Korpilahti, Laukaa, Muurame, Petäjävesi, Suolahti, Toivakka ja Uurainen.

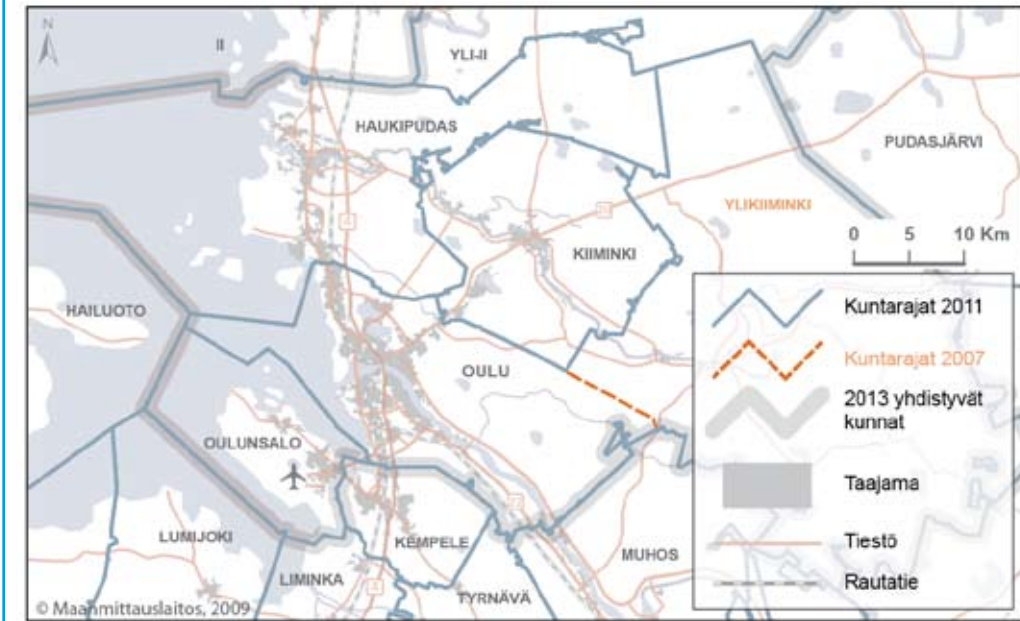
Tämä ”mittavin vapaaehtoisen kuntayhteistyön kokeilu” alkoi Kettusen kaudella, mutta ”törmäsi” kuitenkin ”seinään” vuonna 2006–2007, kuten tapahtunutta haastatteluissa kuvattiin. Verkostoyhteistyötä kuvailtiin haastatteluissa seudullisen yhteyden ja luottamuksen etsimiseksi, mutta se ei saanut aikaan ”motivoituneita vapaaehtoisia yhteistyöratkaisuja”. Seudullisen organisaation perustamista ei esitetty missään vaiheessa.

Yksi haastateltava kiinnitti huomiota siihen, että Kettunen oli kaupunginjohtaja vapaaehtoisen yhteistyön vaiheessa. Kettusen loppukausi ajoittui kuntien välisen yhteistyön verkostokaupunki-vaiheeseen. Haastatellun mielestä Anderssonin kausi sen sijaan alkoi toisenlaisissa oloissa, jolloin suunnitelmia pantiin kovalla kädellä toteen. Kettusen kaudella ”kehittämistä tehtiin muilla voimilla kuin poliitikkojen kautta”. Tämän tulkinnan mukaan poliitikot jäivät sivustaseuraajiksi. Sen sijaan Andersson puolestaan oli halukas muuttamaan kuntajakoa, ja on ilmeisesti luonut toimivia suhteita kaupungin poliittiseen johtoon. Sitten rakennemallityö on saanut osaltaan sitä roolia, mikä verkostoyhteistyöllä kenties aiemmin oli. (Mäntysalo ym. 2010, 57–58.)

Kuntaliitosten onnistuminen ja haastateltujen yleinen myötämielisyys menossa olevaa uuden kaupungin muotoutumista kohtaan näyttävät monella tapaa tarpeellisen ja monitasoisen aluepolitiikan merkeiltä. Vartiainen mukaan 2000-luvulla kaivataan uutta, toisenlaista aluepolitiikkaa. Vanhan aluepolitiikan piirteitä ovat sen sijaan ylhäältä alaspäin suuntautuva aluepolitiikka, ja huono ”uusi aluekehittäminen, jota hallitsevat irralliset ohjelmat ja projektit. ”Hyvä uusi aluekehittäminen” taas rakentuu monitasoiselle otteelle, pitempivaikutteiselle sopimuksellisuukselle. Se ottaa huomioon erityyppisten alueiden ja seutujen erityispiirteet (Vartiainen 2003). Erään haastatellun mukaan kyse on yhteistoiminnallisuuteen, oppimiseen ja toimijoiden keskinäiseen neuvotteluun perustuvasta aluekehittämisestä – ”yhteistoiminnallisesta tai sopimuksellisesta aluepolitiikasta”.

## 2.2 Oulun seutu

Kuvio 2. Oulun seudun taajama-alue ja kuntarajat



Tilanne Oulun seudulla on muuttunut olennaisesti. Vielä vuonna 2009 haastateltavat olivat hyvin turhautuneita kuntakeskeiseen ajattelutapaan. Aiempiin havaintoihin nähden voidaan pitää yllättävänä, että Oulu, Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo ja Yli-Ii ovat yhdistymässä ”Uudeksi Ouluksi” vuoden 2013 alusta alkaen.

Vuonna 2009 tehdyissä haastatteluissa kuntien välillä koettiin olevan selkeä kilpailuasetelma, joka liittyi muun muassa kaupan suuryksiköiden sijainteihin. Esimerkiksi seudun yhteiseen yleiskaavaan ei löytynyt enää halua sitoutua. Hajarakentamisen (mm. suunnittelutarveratkaisuihin perustuva rakentaminen) ohjaus ja sen puute nousivat esiin keskeisenä seudun maankäyttöön liittyvänä ongelmana. Epäusko seudullisen tahdon löytymiseen oli siis vielä vuonna 2009 käsin kosketeltava, ja esimerkiksi elinkeinopoliittinen yhteistyö oli huonolla tolalla. Haukipudas oli irrottanut yhteisestä elinkeinoyhtiöstä.

Esimerkiksi Liminka, Kempele ja Muhos pysyttelevät kuitenkin uuden Oulun ulkopuolella myös vuoden 2013 jälkeen. Oulun seudulla on myös tulevan liitoksen jälkeen useita suhteellisen pieniä kuntia, eivätkä kuntien tulevat rajat myötäile toiminnallisen kaupunkiseudun erilaisia määritelmiä. Uuden, vuonna 2011 tehdyn haastattelukierroksen keskeisimmät havainnot liittyvätkin kuntien välisten jännitteiden uudelleen piirtymiseen. Tutkimuskohteena ovat Haukipudas ja Oulu yhdistyvät, mutta kaikilta osin seudun jännitteinen tilanne ei ole häviämässä.

Tässä luvussa käsitellään keskeisimpiä Oulun seudun ajankohtaisia piirteitä haastatteluaineistoon tukeutuen. Ajankohtaisten, haastatteluissa esiinnousseiden kysymysten käsittely mahdollistaa myös yleisluontoisten ja yhteenvedonomaisten johtopäätösten tekemisen seudullisen yhteistyön tilasta. Miten suurkuntaliitos vaikuttaa maankäyttöpolitiikkaan seudulla?

Entä miten suureen kuntaliitokseen valmistautuminen vaikuttaa seudullisen yhteistyön edellytyksiin? Häviääkö kuntien välinen kilpailuasetelma vai kärjistyykö se seudun eteläpuolisten kuntien ja uuden Oulun välisessä, potentiaalisesti kaksinapaisessa asetelmassa? Jännitteet ovat ajoittain nousseet pintaan kuntien puolin ja toisin tekemistä kaavoitukseen liittyvistä valituksista.

### Sopeutuminen liitokseen

Muun muassa Haukiputaalla liitospäätöstä edeltänyttä kunnallispoliittista keskustelua kuvailtiin vaikeaksi ja jopa riitaiseksi. Ristiriidat näkyivät myös poliittisten valtuustoryhmien sisäisinä konflikteina. Osa haastatelluista myös epäili, että seuraavan ”tiukan paikan tullen” kuntien sisäiset jännitteet voivat nousta pintaan. Ristiriidoista huolimatta haastatellut halusivat laajasti painottaa, että varsinainen uuden Oulun syntymiseen liittyvä valmistelutyö on edennyt hyvin.

*”No Oulun seudulla nämä viisi kuntaa, Oulu, Oulunsalo, Haukipudas, Kiiminki, Yli-Ii, niin siinä oli vastustajia ja puoltajia tässä kuntaliitoksessa, erityisesti Haukiputaalla, Kiimingissä ja Oulunsalossa. Mutta nyt koko porukka puhalttaa yhteen hiileen ja ne tekevät pitkää päivää. Ja pohtivat, miten organisoidaan. Ja ylin johto on nyt valittu ja sillä tavalla.”* (seudullinen toimija)

”Keskustelufokuksen” siirryttyä pois kuntarajoista uskottiin esimerkiksi kaupunkikeskustan kehittämisen olevan helpompaa. Oulun keskustassa sanottiin käynnistyneen pysäköintiin ja keskustakortteleiden täydennysrakentamiseen liittyviä hankkeita. Myös yhteinen elinkeinotoiminta yhdistyvien kuntien kesken on käynnistynyt BusinessOulu-liikelaitoksen muodossa.

*”Minusta tuntuu, että ihmiset ovat nyt niin kiireisiä näiden uusien kuvioiden kanssa, että ei tässä oikeastaan ole aikaa eikä resursseja varmaan [kiistelyyn, yleisesti tai kuntien välillä], eikä ehkä tarpeenkaan enää. Nyt on tavallaan se tulevaisuus kartoitettu – on olemassa ne tietyt viitat, mihin suuntaan mennään, ja kaikki nyt vaan valmistele sitä, että...”* (luottamushenkilö, Oulu)

*”Jos ajattelee sitä keskustan kehittämistä, niin on se jotenkin ollut jumissa niin pitkään. Se on jotenkin padonnut asioita sillä tavalla, että aina palataan siihen ’kun sekään ei niin kun liikahda mihinkään’. Niin ehkä se tavallaan avaa sitten sille keskustelullekin niin kun sitten uusia teitä.”* (luottamushenkilö, Oulu)

### Kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu

Hajarakentamista on pidetty Oulun seudulla merkittävänä ongelmana, jota on osaltaan saattanut kuntien välinen jännitteinen asetelma ruokkia. Oulun seudulla esiin nousi kuitenkin myös keskuskaupungin ja ympäröivien kuntien väliset suuret erot maankäyttöpoliittisissa kulttuureissa. Seudulla tehdyissä haastatteluissa kritisoitiin poikkeuksellisen voimakkaasti myös yksityisten maanomistajien roolia kuntien maankäyttöön liittyvässä päätöksenteossa. Hajarakentamiseen johtavien lupien myöntämistä luottamushenkilöiden kesken (”toisillemme”) kritisoitiin. Kuntaliitoksen myötä ongelmasta uskottiin päästävän eroon ainakin uuden Oulun alueella.

*”...jos puhut tämmöisestä yleisestä edusta, niin ehkä silloin voidaan katsoa isompia kokonaisuuksia – ja katsoa, että mikä pitkällä tähtäimellä on yleinen etu, niin ehkä silloin se, että*

---

*lupien myöntäminen nousee pikkasen ylemmäs, ei välttämättä ole huono ratkaisu.”* (luottamushenkilö, Oulu)

Useimmissa Oulussa ja Haukiputaalla tehdyissä haastatteluissa uskottiinkin, että ”kuntalaisten tasapuolinen kohtelu” tulee toteutumaan uudessa Oulussa aiempaa paremmin. Isossa organisaatiossa tilannetta ei erään haastateltavan käyttämän ilmaisun mukaan lähestytä ”ruohonjuuritasolta”, minkä nähtiin ehkäisevän maanomistajien tasapuoliseen kohteluun liittyviä vastakkainasetteluja, esimerkiksi ”maata omistavien sukujen” kohdalla.

Erityisesti tällä tutkimuksen jälkimmäisellä haastattelukierroksella tuli esiin suoria huomioita kuntapäätäjien ja maanomistajien liian läheisistä suhteista. Yksi selitys havainnolle voisi olla se, että haja-asutuksen kunnan taloudelle aiheuttamat kustannukset on myös Oulun seudulla tunnustettu aiempaa paremmin. Onko hajarakentamisessa ja kuntien erilaisissa maankäyttöpoliittisissa kulttuureissa sittenkään kyse niinkään toisistaan poikkeavista arvoista, vai myös kuntapäätäjien ja maanomistajien liian läheisistä kytköksistä?

Haukiputaalla, ja myös useissa muissa seudun kehyskunnissa, hajarakentamisen mahdollistavat luvat ovat lisääntyneet ennen uuden Oulun syntymistä. Yhdyskuntarakenteen seurantatiedoista on havaittavissa, että esimerkiksi myönteisten suunnittelutarveratkaisujen määrä on vuoden 2009 jälkeen kääntynyt Haukiputaalla uuteen nousuun vuodesta 2006 jatkuneen yhtämittaisen laskun jälkeen. Havainto koskee uusia ympärivuotisia asuinrakennuksia. (Tietolähde: SYKE, ELY-keskukset/Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, alueidenkäytön tietojärjestelmät, 1.11.2011.)

## Kaupan ohjaukseen haetaan ryhtiä

*”...jokainen kunta siinä vetää selvästi kotiinpäin, niin että pyrkivät tarjoamaan hyviä paikkoja isoille kaupparyhmittymille.”* (seudullinen toimija)

Kaupan suuryksiköiden sijainteihin todettiin useissa haastatteluissa liittyvän yhä kuntien välisiä jännitteitä. Tilanteen katsottiin kuitenkin olevan muuttumassa paitsi lainsäädännöllisten muutosten, myös taloudellisen taantumisen myötä. Erityisesti uuden Oulun sisällä tulevien kuntaliitosten katsottiin hillinneen kauppojen sijainteihin liittyvää kilpailua.

*”Jos ei niitä tulijoita [kaupallisia toimijoita] ole, niin eipä siinä tarvitse kaavoistakaan sitten tapella; että näinhän se on. Mutta kyllä varmasti osaltaan myöskin tämä kuntaliitoskuvio vaikutti siihen, että tietenkä nyt, kun ollaan samaa talousaluetta täällä pohjoisessa, niin turhaan me niistä enää tapellaan. Koska eihän kukaan niitä halua minkään muun kuin verotulon takia. Ja siinä vaiheessa, kun se verotulo menee yhteiseen kassaan, niin siinähan tavallaan mahdollisuus tulee sille järkevälle maankäytölle.”* (luottamushenkilö, Oulu)

Haastatteluaineiston perusteella kaupan ohjaus on Oulun seudulla kuitenkin yhä kiperä kysymys, ja nähtäväksi jää, miten hyvin seudullinen koordinaatio kaupan ohjauksessa tulee jatkossa onnistumaan.

*”Olen sitä mieltä, että ei ne mitkään selvitykset sitä [kaupan ohjauksen linjauksia] ratkaise, koska se ratkeaa vasta niissä juridisissa päätöksissä, jotka tehdään joko kaupan puolella tai sitten kaavoituksen yhteydessä. Että siellä se on se [linjauksiin vaikuttamisen] paikka. Ja siinä vaiheessa, kun ne tulee eri kunnissa eri aikaan [päättäväksi], niin ei se kokonaisuus oikein pysy hallussa.”* (seudullinen toimija)

Oulun seudulla haastatteluissa nousi esille myös kaupan keskusliikkeiden asema suhteessa kaavoitukseen. Sellaiset kaupan toimijat, joiden sijoittumispreferenssit poikkeavat seudulli-

sen yhdyskuntarakenteen kannalta optimaalisista sijainneista, voivat hyötyä kuntien välisestä kilpailutilanteesta passiivisesti. Yksi haastateltavista suhtautui hyvin kriittisesti siihen, että kaupan keskusliikkeissä vaikuttavien henkilöiden on myös itse mahdollista vaikuttaa suuryksiköiden sijoittumisen ohjaukseen.

### Strategiset voimavarat liitoksen alla

Tulevan kuntaliitoksen valmistelu on seudun aiemmista, voimakkaistakin jännitteistä huolimatta edennyt haastateltavien käsityksen mukaan hyvin. Oulun seudun perinteet viranhaltijavetoisessa maankäytön suunnitteluyhteistyössä, esimerkiksi yhteisen yleiskaavan muodossa, ovat voineet helpottaa muutokseen sopeutumista viiden yhdistyvän kunnan osalta. Toistaiseksi on kuitenkin aikaista sanoa, millainen asetelma uuden Oulun ja seudun eteläpuolisten kuntien välille syntyy.

Haastatellut ounastelivat seudun eteläpuolisten eli ns. Lakeuden kuntien ja ns. uuden Oulun välisen suhteen kehittyvän muodolliseksi. Kuntien väliseen yhteistyöhön ei juurikaan uskottu löytyvän seudullista voimaa, sillä uuden Oulun kehittäminen koettiin vaativaksi ja resursseja sitovaksi tehtäväksi. Haastatteluajankohtana oli siis ratkaisematta, missä muodossa yleispiirteinen maankäytön suunnittelu seudulla tullaan hoitamaan. Aiemmin seudulla on onnistuttu laatimaan koko alueen kattava yleiskaava, mutta kuten todettua, siihen sitoutumiseksi ei ole löytynyt poliittista tahtoa.

*”Mutta ei sinänsä se väline ole se ratkaiseva – vaan se, että löytyykö sitä yhteistä linjaa, siitähän se on kiinni.”* (seudullinen toimija)

Joka tapauksessa, ristiriitaisuuksien korostamisen sijaan haastatteluissa korostui haastatteluajankohtana odottava ja (haastateltavasta riippuen) joko varovaisen toiveikas tai empivä tunnelma. Täsmällisiä arvioita kuntien välisen asetelman jännitteisyydestä ei annettu.

*”Sen sijaan, että me tapellaan toistemme kanssa ja jostain kauppakeskusten sijainneista – tai käytetään energiaamme siihen, että lausutaan toistemme kaavoihin, tai että tapellaan siitä, kuka saa rakentaa minne – niin käytetään sekin aika johonkin vähän hyödyllisempään. Semmoiseen, että etsitään vaikka maankäytöllisesti ne kaikille yhteisesti parhaat paikat ja satsataan kaikki yhdessä niihin.”* (luottamushenkilö, Oulu)

Haastatteluissa käsiteltiin strategisen suunnittelun voimavaroja ja niiden riittävyttä hieman kaksijakoisesti: toisaalta oltiin pääosin helpottuneita, että esimerkiksi Haukipudas ja Oulu yhdistävät voimansa, toisaalta yhdistymisen nähtiin vaativan niin paljon voimavaroja, että arvoitukseksi jää, miten seudullisen, ylikunnallisen yhteistyön käy. Kuntarakenteen muuttuessa voimavaroja kohdistetaan aiemmasta poiketen.

*”Sanotaanko, että energia menee nyt tässä viidessä yhdistyvässä kunnassa enemmän tähän viiden kunnan rakentamiseen kuin varsinaiseen seutuhommaan. Ja se on ihan tunnustettukin, mutta sinänsä keskustelu on minusta ihan avointa.”* (viranhaltija, Haukipudas)

Eräs haastateltava totesi, että kuntien yhdistyessä strategista hyötyä olisi saatavissa irti juuri maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvästä suunnittelusta. Paineet hallinnon keventämiseen voivat kuitenkin tarkoittaa myös sitä, ettei uuden Oulun syntymisestä saatavissa olevia etuja pystytä täysimääräisesti hyödyntämään. Kehyskuntien maankäytön suunnitteluresursseja kuvailtiin haastatteluissa muun muassa ”täysin alimitoitetuiksi”, eikä alimitoitettujen resurssien yhdistäminen luo maankäyttöön riittäviä yhteisiä resursseja. Puute voi heijastua myös maaseutumaisten alueiden kehittämiseen.



---

*”...[uudessa Oulussa] tullaan kehittämään kyliä – niitä tullaan kaavoittamaan, niiden rakentamista ohjataan yleiskaavoilla – mutta se, että milloin niitä yleiskaavoja saadaan laadittua [, on epäselvää]. Se on valtavan iso työ ja riittääkö resurssit siihen, se on iso kysymysmerkki, koska niiden laatiminen on todella työlästä.”* (viranhaltija, Haukipudas)

Alkusyksystä 2011 oli myös epäselvää, millaisen roolin virallinen seutuhallinto, jota aiemmin oli kuvattu ”kumileimasimeksi”, saa. Seutuhallintoon liittynyttä toimintaa kuvattiin myös ”projektien projektien projektiksi”. Seutuhallituksesta poiketen yhdistymishallitukselle on kuvailtu ”pusertuneen” tosiasiallista päätösvaltaa jopa enemmän, kuin mitä virallisesti on todettu. Eräs viranhaltija totesi, ettei uuteen seudulliseen yleiskaavaan ”riitä paukkuja”, ja että seudullinen suunnittelu hoidettaisiin jatkossa mahdollisesti maakuntakaavoituksen puitteissa.

### **Yhteenveto: Uuden Oulun rakentaminen vie resursseja**

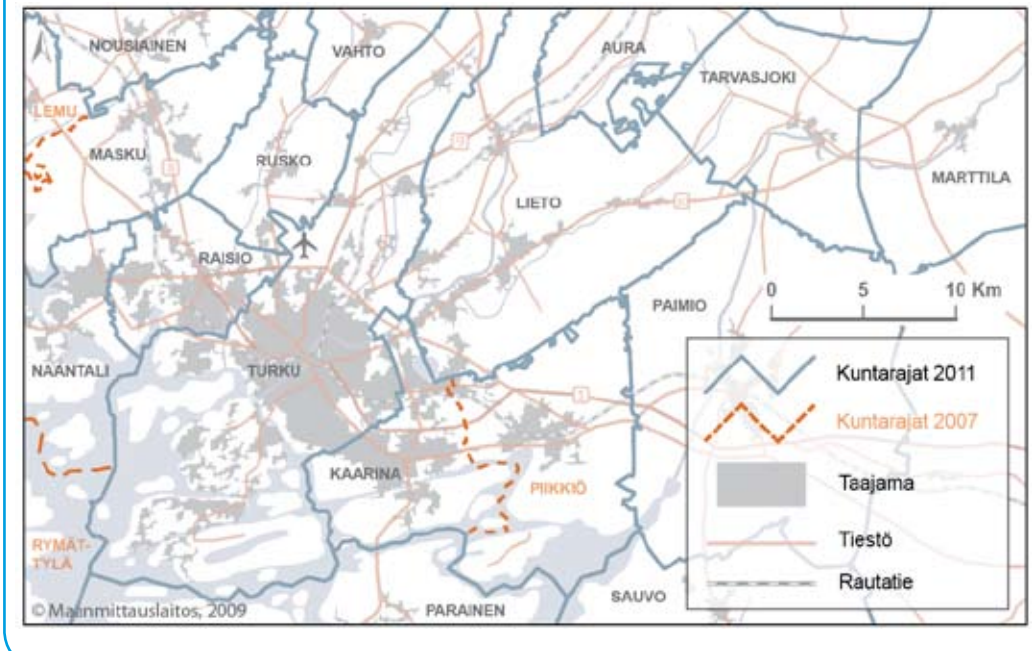
Oulun seudulla moni seudun kehittämiseen liittyvä asia oli vielä haastatteluajankohtana ratkaisematta. Tuleva kuntaliitos on toisaalta purkanut, toisaalta jäsentänyt uudelleen kuntien välisiä jännitteitä. Uuden Oulun maantieteellinen alue tulee olemaan mittava, ja esimerkiksi maapoliittisten periaatteiden yhteensovittaminen on tehtävä tavalla tai toisella. Toistaiseksi haastateltavista välittyi kuitenkin tyytyväisyys siihen, että maapoliittiset periaatteet seudulla yhtenäistyvät. Yksityisten maanomistajien ongelmallinen rooli maankäytön suunnittelussa nousi haastatteluissa esiin selkeästi. Hajarakentamisen määrissä oli myös havaittu liitospäätösten jälkeistä kasvua, jonka arveltiin taittuvan vasta uuden Oulun syntymisen myötä vuonna 2013.

Tehtävistä organisatorisista ratkaisuksista ja käytännön toimintaa ohjaavista periaatteellisista linjauksista riippuu osaltaan se, miten jo tehtyjen kuntaliitosten vaikutukset heijastuvat seudulla yleisemmin. Esimerkiksi Jyväskylän seudulla havaittiin, että rakennemallityö – ajoittuneena kuntaliitoksen yhteyteen – on mahdollisesti edistänyt kuntaliitoksesta liikkeelle lähtenyt ”seudullisen fokuksen” omaksumista myös laajemmin.

Hieman yllättäen maakuntaliitolle voi syntyä uusi, merkittävä rooli Oulun seudun strategisessa suunnittelussa, mikäli uuden yhteisen yleiskaavan laatimiseen ei katsota seudulla löytyvän resursseja. Tuleva liitos on siis toistaiseksi jättänyt auki monia kysymyksiä. Riittääkö seudun strategiseen kehittämiseen kokonaisuutena voimavaroja ja halua? Riittääkö edes uuden Oulun sisäisiin uusiin strategiaan avauksiin ”paukkuja”? Millainen rooli maakuntaliitolla tulevaisuudessa on?

## 2.3 Turun seutu

Kuvio 3. Turun seudun taajama-alue ja kuntarajat



Turun seudulla kuntien välinen strategisen tason yhteistyö on lähtemässä hitaasti liikkeelle. Seudun kunnat ovat laatimassa mm. maankäytön strategista suunnitelmaa, rakennemallia. Myös Turun seudulla on siis käynnistymässä jonkinlainen koko seudun etua ja tavoitteita kartoittava työ, jossa juuri rakennemallin laadinnalla on merkittävä rooli. On mahdollista, että rakennemalli nousi seudulla tehdyissä haastatteluissa merkittävään osaan lähinnä ajan-kohtaisuutensa vuoksi. Joka tapauksessa kuntien välisen keskusteluilmapiiriin tilaa kuvailtiin varovaisesti aiempaa paremmaksi. Uhkana kuitenkin pidettiin, ettei sitoutumishalua yhteisiin tavoitteisiin löydy.

Haastatellut selittivät seudullisen yhteistyön tilassa tapahtunutta muutosta muun muassa Turun taloustilanteen parantumisella, ja etenkin Turun johdossa tapahtuneilla useilla henkilömuutoksilla. Tilanne siis näyttää monilta osin aiempaa valoisammalta. Moneen muuhun seutuun verrattuna – ja ottaen huomioon myös seudun haastavan lähtötilanteen – kehitys vaikuttaa kuitenkin hyvin hitaalta. Kuntien välinen, hyvin jännitteinen perusasetelma on yhä läsnä, ja useita yksittäisiä esimerkkejä yhteistyön ohuudesta nousi haastatteluissa esiin. Myös kuntarakenteesta käytävän valtakunnallisen keskustelun koettiin vaikuttavan seudulla vallitsevaan ilmapiiriin.

*”Tässä ollaan aikamoisessa käyttäysasetelmassa tällä hetkellä. Johtuen myös tästä hallitusohjelmasta, ja siihen liitetystä, tästä kuntarakennetyöstä...”* (seudullinen toimija)

Tässä luvussa käsitellään etenkin sellaisia aineistosta esiinnousseita tekijöitä, jotka ovat ominaisia nimenomaan Turun seudulle, ja jotka osaltaan selittävät seudun kuntien välistä tilan-

---

netta. Seudullisen keskusteluilmapiirin ja rakennemallityön lisäksi haastatteluissa käsiteltiin mm. kuntien välistä kilpailuasetelmaa ja sen vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen.

Varsinaisen hajakentämisen sijaan hajakaavoitusta voi pitää Turun ja sitä välittömästi ympäröivien kuntien kenties vaikeimpana yhdyskuntarakenteen kehitykseen liittyvänä ongelmana. Turun seudulla yhdyskuntarakenteen kannalta optimaaliset pientalorakentajien tonttien sijainnit eivät välttämättä löydy itse Turun kaupungin alueelta, vaan kehyskunnista, esimerkiksi Liedosta. Tästä huolimatta Turku pyrkii – tai kokee olevansa pakotettu – houkuttelemaan varakkaina pidettyjä pientaloasujia alueelleen, myös yhdyskuntarakenteen kannalta epäedullisiin sijainteihin.

Kuntien väliseen kilpailuasetelmaan liittyvien yksityiskohtien lisäksi haastatteluista nousi esiin toiminnallisen kaupunkiseudun kilpailukykyyn liittyviä kysymyksiä. Osa keskustalouksen edustajista oli huolissaan kaupan suuryksiköiden vaikutuksista keskustan kehittämismahdollisuuksiin. Toisaalta keskustan merkitystä koko kaupunkiseudun kilpailukykyyn kannalta peräänkuulutettiin. Näitä kaupunkiseudun kansainväliseen kilpailukykyyn liittyviä asioita käsitellään lyhyesti luvun viimeisissä kappaleissa.

### Rakennemalli avannut keskustelua

Valtakunnallisen ohjauksen vaikuttavuutta, mukaan lukien Paras-hankkeen vaikutusta kuntien välisen yhteistyön tilaan, arvioitiin haastatteluissa eri tavoin. Yksiselitteisiä pelkistyksiä esimerkiksi siitä, mikä seudullinen hanke on Paras-hankkeen nimenomaista seurausta, ei pidetty mielekkäänä tehdä. Hankkeen vaikutuksia käsiteltiin haastatteluissa osin yleisellä tasolla, osin arvioimalla eri konkreettisten hankkeiden vaikutuksia.

Esimerkiksi juuri rakennemallityön sujumista voi pitää merkinä seudun yhteistyökulttuurissa käynnissä olevasta muutoksesta, joskin osa haastatteluista arvioi aktivoituneen seudullisen yhteistyön johtuvan lähinnä ulkoisesta pakosta, eli Paras-puitelaista.

Rakennemallissa keskustellaan esimerkiksi siitä, miten seudulle asetettu, haastatteltujen korkeana pitämä väestönkasvutavoite tulisi suunnata. Yhteistä tavoitteenasettelua on useiden haastatteltujen mukaan helpottanut Turun kaupungin johdossa tapahtuneita henkilövaihdoksia seurannut ilmapiirin koheneminen. Rakennemallityön käynnistymiseen oltiin tyytyväisiä, ja sen suhteellisen sujuvaa edistymistä pidettiin positiivisena yllätyksenä.

*”Kaikki on ollut aktiivisesti mukana ja rakentavassa mielessä mukana. Sitä on kaikki hämmästelty oikeastaan: ’Miten tää onkin mennyt näin hyvin.’”* (viranhaltija, Turku)

Toiveikkaita ja osin yllättyneitäkin kokemuksia jakoivat esimerkiksi käytännön suunnittelu-työhön osallistuneet eri viranhaltijat. Liedon haastatteltavat halusivat myös tuoda haastatteluissa ilmi, että Paras-hanke on tuonut seudullisen näkökulman myös ympäröivän kunnan tapaan toimia. Huomio on kiinnostava, sillä pienissä, erityisesti kaupunkiseudun ns. uloimman kehän kunnissa ei välttämättä ole resurssija pohtia kaupunkiseudun strategisen kehittämisen kysymyksiä. Toisaalta lainsäädännöllisen ohjauksen katsottiin patistaneen löytämään aikaa seudulliseen yhteistyöhön, jota viranhaltijat eivät sinänsä vastustaneet. Haastatteluissa tulikin ilmi laaja skaala yhteistyötä hankaloittaneita tekijöitä, jotka eivät välttämättä liittyneet yhteistyön periaatteelliseen vieroksumiseen.

Ilmapiirin seudulla koettiin parantuneen myös siksi, että Turun katsottiin siirtyneen aiempaa ”hankevetoisempaan” ja kenties pragmaattisempaan yhteistyön tapaan. Kuntaliitosaloitteiden sijaan seudullisessa yhteistyössä on keskitytty erilaisiin hankkeisiin, mukaan lukien rakennemallityöhön. Tämän on nähty vaikuttaneen seudulliseen ilmapiiriin myönteisesti, sillä ennen uutta hallitusohjelmaa kuntaliitokset eivät olleet nousseet keskeiseksi

puheenaiheeksi. Toimintatavan muutokset liittynevät kaupungin johdossa tapahtuneisiin muutoksiin. Nähtäväksi jää, miten kattavasti muutos koskee seutuyhteistyöhön osallistumista ja mm. siihen liittyviä käytännön toimintatapoja, joiden heikkouksista keskuskaupunkia myös kritisoiitiin.

Harva Turussa tai seudulla toimiva haastateltava kuitenkin uskoi kuntien kykenevän strategisen tason valinnoissa riittävään sitoutumiseen. Merkittävää osaa haastateluista kuvaakin pettymys Paras-hankkeen varsinaisiin konkreettisiin aikaansaannoksiin. Suurin osa haastatelluista suhtautui hyvin epäilevästi kuntien haluun tai motivaatioon sitoutua yhdessä muodostettuihin tavoitteisiin. Tarvetta sitoutua yhteisiin tavoitteisiin vähentäneenä myös se, että varsinkin Turkuä välittömästi ympäröivistä, ns. ykköskehän kunnista osa on niin ”vauraita”, ettei tarvetta siihen yksinkertaisesti nähdä.

### Väistämätön verokilpailu?

Turun seudulla kuntien välisellä kilpailuasetelmalla on joitain juuri sille ominaisia piirteitä. Erityisesti niin sanotuista hyvistä veronmaksajista käytävää kilpailua pyritään tässä yhteydessä analysoidaan hypoteesinomaisesti – laadullisena ilmiönä, ei tarkistettujen lukujen valossa. Kilpailuasetelma liittyy etenkin niin sanottuun verokilpailuvaikutukseen ja hajakaavoitukseen, jota myös keskuskaupunki harjoittaa pitääkseen veropohjansa kestäväenä. Kaupan suuryksiköiden sijoittumista lukuun ottamatta kilpailuasetelma ei siten ilmene pelkästään ympäröivien kuntien, vaan myös keskuskaupungin maankäytössä. Useat haastateltavat toteivat, että Turku on – oletettavasti haaliakseen hyvätuloisia pientalorakentajia veronkantoalueelleen – pyrkinyt jossain määrin kaavoittamaan pientalotontteja myös sijainteihin, jotka eivät ole seudun kokonaisuuden kannalta optimaalisia.

Turkuä kritisoidaan hajakaavoituksen lisäksi myös linjattomasta suhtautumisesta hajarakentamiseen. Kilpailuasetelma on siis monimutkainen, eikä se perustu ainoastaan siihen, että kehyskunnat haalivat alueilleen omakotiasujia. Hajarakentamisen Turun maaseutumaisilla alueilla todettiin olevan myös ongelma. Myös sitä, että Turku on pyrkinyt kaavoittamaan suhteellisen raskaasti alueeseensa kuuluvia saaria, pidettiin monissa haastatteluissa kuntien välisen kilpailun konkreettisena seurauksena.

Kilpailuasetelma on toisin sanoen läsnä siitä huolimatta, että esimerkiksi Lieto ilmeisesti harjoittaa pientalotonttien suhteen vastuullista ja alueelleen hyvin soveltuvaä maankäyttöpölitiiikkaa. Liedossa on koko kunnan kattava oikeusvaikutteinen yleiskaava, eikä hajarakentaminen ole erityisen suuri ongelma. Tilanne on haastattelujen perusteella muihin case-seutuihin nähden poikkeuksellinen.

*”Se [oikeusvaikutteinen yleiskaava] antaa niin hyvät mahdollisuudet tehdä myönteisiä tai kielteisiä ratkaisuja, kun koko kunta on kaavoitettu ja mietitty, millä tavalla siellä edetään. Ajattelisin, että Liedon kohdalla se [hajarakentaminen] ei ole ongelma, emmekä toimi häirikkömäisesti.”* (viranhaltija, Lieto)

Sellaisessa tilanteessa, jossa Turun seudun kaavoitus järjestettäisiin yhdestä seudullisesta toimistosta käsin, ei nykyisen Liedon kunnan alueen maankäyttöön välttämättä kohdistuisi merkittäviä muutospaineita. Voidaan jopa olettaa, että seutukokonaisuuden kannalta on luontevaa järjestää maankäyttö Liedon alueella suurin piirtein nykyisen kaltaisella tavalla.

*”Mutta totta kai, me on pystytty järjestämään päivähoitopalvelut niin, että ne ovat saatavilla. Pyritään vielä siihen, että ne olisivat lähialueella. Meillä on näissä kaikissa taajamissa alaluokat, perusopetus ja sitten myöskin päivähoitopalveluja. En tiedä, mitä se kilpailu on. Jos ajatel-*

---

*laan asuntotonttien myyntiä, niin minun ymmärtääkseni Turku esimerkiksi on saanut myytyä kaiken, mitä ovat pystyneet tuottamaan. Ei ole semmoista, että naapurikunnat kilpailisivat verisesti esimerkiksi hinnalla. Me ei kilpailla hinnallakaan.”* (viranhaltija, Lieto)

Lieto ja sen päättäjät pyrkivät luonnollisesti järjestämään palvelunsa hyvin. Monista seudun kunnista poiketen Lieto ei ole ”haalinnut” alueelleen myöskään kaupan suuryksiköitä, vaan on päinvastoin pyrkinyt kehittämään aktiivisesti kuntakeskustansa. Näin ollen lietolaisten toimijoiden voi olla vaikea hyväksyä syytöksiä ”vapaamatkustajuudesta” tai kilpailun lietsomisesta. Toisaalta kokonaisuuden kannalta on suhteellisen luontevaa järjestää esimerkiksi suuri osa sosiaalisesta asuntotuotannosta nykyisen Turun kantakaupunkimaisella alueella.

*”Esimerkiksi Turussa ei kannata keskittyä omakotitonttutuotantoon, ei alkuunkaan. Täällä kannattaa keskittyä laadukkaaseen kerrostalotuotantoon, keskustatoimintoihin, tämmöisiin uudentyypisiin pientalomiljöisiin keskustan välittömässä läheisyydessä. Ei Turun kannata keskittyä omakotitonttutuotantoon vaan omakotitonttutuotanto kannattaa tehdä siellä, missä se on järkevää. Ja se nyt on järkevää, ihan oikeasti, kaavataloudellisesti tässä Turun rajojen ulkopuolella, ympäristökuntien välittömässä läheisyydessä kuitenkin.”* (viranhaltija, Turku)

Maankäyttö tai vaikkapa sosiaalisen asuntotuotannon epätasainen sijoittuminen eri kuntiin itsessään ei siis tässä tapauksessa ole ongelman ydin. Ongelma syntyy tällaisen tulkinnan mukaan etenkin verotulojen epätasaisesta jakautumisesta. Myös verotulot kerätään kunnittain, monien välttämättömien menojen kasaantuessa toiminnallisen kaupunkiseudun keskuskaupunkiin.

Seudullisten kustannusten jakaantumisesta käytiin keskustelua myös loppukesästä 2011, kun haastatteluaineistoa kerättiin. Seudun kuntien valtuustot tekivät päätöksiä seudullisen joukkoliikenteen kustannuksista ja sen demokraattisen ohjauksen pelisäännöistä, mikä oli osoittautunut poliittisesti hyvin vaikeaksi. Kaarinan kunnan aiottua vetäytymistä (joka sittemmin peruuntui) yhteisestä joukkoliikennelautakunnasta pidettiin yhtenä esimerkkinä seudullisen päätöksenteon vaikeudesta. Myös kulttuurikeskus Logomon kaltaisten erityishankkeiden kustannusten jyvittämistä seudun kunnille piti eräs haastateltava mahdottomana.

Kyse ei siis ole aina siitä, että kunnat houkuttelisivat hyviä veronmaksajia alueelleen perusteetta tai epäohjonmukaisella maankäyttöpolitiikalla: Kuntarakenteen maantieteelliset piirteet voivat johtaa yhdyskuntarakenteen kehityksen kannalta ongelmallisiin seurauksiin riippumatta siitä, pyrkii jokin taho tietoisesti kilpailuun. Kilpailuasetelma kuntien välillä voi kiristyä maantieteellisestä kuntarakenteesta johtuen, kuntien maankäyttöpolitiikan mahdollisesta esimerkillisyydestä riippumatta. Turun seudulla kilpailuasetelman seurausten voi väittää näkyvän mm. kaupan sijoittumiseen liittyvissä kysymyksissä ja Turun pientalokaavoituksessa. Haaliakseen verotuloja keskuskaupunki kokee olevansa pakotettu kaavoittamaan asuinalueita sijainteihin, jotka eivät ole optimaalisia koko seudun kannalta.

Kuvatun kaltainen kilpailun logiikka on kärjistyneesti läsnä Turun seudulla, jossa keskuskaupungin lisäksi myös lähimmät kehyskunnat kuuluvat valtion verotulojen tasausjärjestelmässä ns. maksajaryhmään. Vähemmän vaurailla seuduilla asetelma on ainakin teoriassa jossain määrin erilainen, sillä niissä kehyskunnat kuuluvat tavanomaisesti tasausjärjestelmän saajaryhmään. Sen tuloja eivät ns. hyvien veronmaksajien tuomat veroeurot lisää. (Valtiononousjärjestelmästä ja kuntien verotulojen tasausmekanismista: ks. esim. Lehtonen ym. 2008.)

## Kaupunkiseudun vetovoiman kehittäminen

Kuntien välinen kilpailu näkyy haastattelujen perusteella paitsi kaupan suuryksiköiden sijoituksissa, myös jaettaessa sellaisia kustannuksia, joiden voi nähdä liittyvän kaupunkiseudun kansainväliseen profiloitumiseen. Monelle Turun seudulla haastatellulle yhteistä oli huoli kaupunkiseudun vetovoiman hiipumisesta. Jotkut kokivat kuntien välisen kilpailuasetelman olevan konkreettinen uhka kaupunkiseudun kilpailukyvyille pitkällä aikavälillä.

*”Käytännössä jossain vaiheessa, en tiedä onko se kymmenen vuoden vai 15 vuoden vai 20 vuoden kuluttua, tilanne muuttuu sellaiseksi, että Turulla ei ole enää elinvoimaa esimerkiksi elinkeinopolitiikan ja näitten työpaikkojen luomiseksi, koska meidän on mahdotonta pitää [palveluverkko]rakennetta yllä.”* (viranhaltija, Turku)

Todettiin, että jossain vaiheessa, keskuskaupungin työpaikkaomavaraisuuden heikkenemisen myötä, elinkeinopoliittinen kehittäminen vaikeutuu. Kehyskuntien kannalta seuraukset olisivat kohtalokkaita.

Esimerkiksi aiemman, kaupan suuryksiköiden sijoittumisesta käydyn kilpailun nähtiin vaikeuttavan kaupunkikeskustan kehittämistä. Eräs haastateltava totesi, että erilaisten keskustan kehittämiseen tähtäävien hankkeiden aloittaminen on vaikeampaa tilanteessa, jossa vetovoimasta pitää kilpailla hypermarkettien kanssa. Toinen haastateltava taas totesi, että juuri keskustaa tulisi kehittää mm. sellaisten asukkaiden houkuttelemiseksi, jotka perustavat kasvuyrityksiä. Haastatellusta on tärkeää, että Turussa olisi ”keskusta, jollaista ei muualla ole”. Kaupunkiseutu voi tällaisen tulkinnan mukaan parhaiten erottua kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa nimenomaan poikkeuksellisella keskustalla. Myös luovien alojen kehittäminen seudun elinkeinoelämän kannalta tärkeänä tulevaisuuden alana nousi esiin.

Maankäytön suunnitteluun ja elinkeinopolitiikkaan kytkeytyvää, strategista yhteistoimintaa ei koettu varsinkaan aiemmin seudulla juuri olleen. ”Elinkeinomaailmaa” kuvailtiin ”pirstaleiseksi”. Elinkeino poliittisten toimijoiden ja maankäytön suunnittelun välille ollaan kuitenkin nykyisen kaupunginjohtajan kaudella luomassa uusia yhteyksiä, ainakin Turun kaupungin sisällä ”Elinkeino- ja osaamisjohtoryhmän” muodossa. Toisin sanoen, elinkeinopolitiikan ja maankäytön suunnittelun kytkös on huterana, mutta ongelma on ilmeisesti tiedostettu.

*”...ollaan jo luotu kuntien välille tällainen verkostomainen toimintatapa, jolla kunnat osallistuu tähän, jokainen [pyydetään] antamaan tietoa sijoittautumistoimijoille, jotta kun yritys hakee sijoittautumispaikkaa, niin saadaan kaikki tieto nopeasti esille ja tehdään yhteistä markkinointimateriaalia. Jatkossa sitä vielä tehostetaan ja ruvetaan tekemään sitä entistä proaktiivisemmin...”* (viranhaltija, Turku)

Kokonaisuutena haastatteluista välittyi kuitenkin hieman ristiriitainen kuva, jonka mukaan rakennettuun ympäristöön ja uusiin elinkeinopoliittisiin avauksiin ei olisi erityisen hyviä seudullisia rahkeita. Todettiin muun muassa, että yhteistyön kuntien välillä toimii siihen asti ”kunnes maksamisesta tulee puhe”.

Toisaalta on huomionarvoista, että myös useissa Liedon edustajien haastatteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että niin sanottu ”terve kilpailu” nähtiin mahdolliseksi lähinnä kaupunkiseutujen, ei kuntien välillä. Vaikka esimerkiksi eräs Liedon haastateltu piti mahdollisena, että kunnat voivat ajautua samalla seudulla epäterveeseen kilpailuun, piti hän toisaalta – hieman ristiriitaisesti – mahdollisena myös sitä, että useat kunnat voivat ”skarpata” toisiaan toimimaan joustavasti ja ketterästi. Pieni kunta pystyy palvelemaan esimerkiksi elinkeinotoimijoita joustavasti ja spontaanisti ikään kuin yhdeltä luukulta. Pienen kunnan

---

joustavuus on tämän tulkinnan mukaan myös koko seudun etu, joka on vaarassa hävitä keskuskaupungin byrokratian rattaisiin. Haastateltu uskoo, että koko seutu voisi hyötyä ”pienissä kunnissa kehitetystä, yhteistyöhön perustuvasta toimintakulttuurista”. Toisin sanoen, haastateltavan eräänlainen strategisen kehittämisen fokus on seudussa, ei pelkässä kunnassa.

Hieman yllättäen Turun seudulla (Turku, Lieto ja seudulliset toimijat) tehdyissä haastatteluisa monet eri haastateltavat eri taustaorganisaatioista käsittivät siis kilpailukyvyyn ”perusyksiköksi” seudun. Esille nousi Liedossa myös tietoisia, keskuskaupungin ja kehyskunnan vastakkainasettelusta eroon pyrkiviä näkemyksiä, joiden mukaan Liedon kaltainen kunta voisi olla myös eduksi kaupunkiseudulle kokonaisuutena. Tällaiset lähestymistavat olivat yleensä haastatteluisa harvinaisia. On kuitenkin vaikea arvioida, ovatko tällaiset vastakkainasettelua purkavat näkemykset esillä tutkimushaastattelujen lisäksi myös kuntien välisessä käytännön yhteistyössä.

*”Jos me kilvoitellaan siitä, että kuka pystyy esimerkiksi edullisimmin tuottamaan palvelunsa, niin minusta se on myönteistä kilvoittelua. Haetaan uusia toimintatapoja tai tämäntyyppisiä. Tai sitten, jos ajatellaan yritystontteja, niin jos yrityksellä on valita muutama erilainen alue – tilaa vievälle [tilaa vieville kaupalle/toiminnoille] erilainen kuin toimistotarpeet [toimistotiloja tarvitsevalle], joka haluaa olla jossakin keskustan lähellä tai muuta – onko se kilpailua vai onko se valikoimaa niin, että voi oikeasti aidosti valita? Voi valita siellä alueen sisällä eikä tarvitse lähteä Helsinkiin tai Tampereelle.”* (viranhaltija, Lieto)

Haastattelujen pohjalta kokonaisuutena piirtyikin kuva, jonka mukaan kilpailutilanne kuntien välillä voi olla myös maantieteellisistä ja rakenteellisista syistä johtuvaa. Tietoisesta kilpailusta riippumaton kuntien välinen kilpailuasetelma voi joka tapauksessa heikentää koko kaupunkiseudun kilpailukykyä. Keskuskaupunki voi tällöin joutua yksin vastaamaan kansainväliseen kilpailukyvyyn ja vetovoiman kehittämiseen liittyvistä investoinneista.

### **Yhteenveto: Turun seudulla erottautuvat kilpailun rakenteelliset syyt**

Paras-hankkeen arviointitutkimuksen käynnistysvaiheessa seudullisen yhteistyön todettiin olevan Turun seudulla viranhaltijakeskeistä, mm. osayleiskaavojen muodossa tehtyä käytännön suunnitteluyhteistyötä. Paras-uudistuksen todettiin nostaneen uudistustarpeita pöydälle, mutta poliittisten valmiuksien merkittäviin uusiin avauksiin arvioitiin uupuvan.

Vuonna 2011 tehdyt haastattelut eivät anna syytä arvioida seudullisen yhteistyön tilaa aiempaa merkittävästi paremmaksi. Myöskään kaupunkiseudun vetovoimaisuuden kannalta merkittäviä, sisällöllisesti uusia maankäytön suunnitteluun liittyviä avauksia ei ole haastattelujen perusteella odotettavissa ennen kuntien välisen kilpailuasetelman hellittämistä.

Toisaalta seudulla on konkreettisia esimerkkejä vähittäin alkaneesta muutoksesta, jonka myötä ”seudullisen ajattelun” voi olettaa pienin askelin etenevän myös Turun seudulla. Erityisesti haastatellut viranhaltijat vaikuttivat huojentuneilta ja tyytyväisiltä rakennemallityön muodossa edistyneeseen tavoitteenasetteluun. Arveltiin, että Paras-hanke on tuonut seutunäkökulman myös pienempien kuntien ”tapaan toimia”. Edistysaskeleiden voi arvioida osaltaan mahdollistuneen keskuskaupungin johdossa ja sen toimintatavoissa tapahtuneiden muutosten myötä. Toimintatapaa kuvattiin ”hankevetoiseksi” ja neuvottelevaksi.

Vaikka keskusteluilmapiiirissä todettiin tapahtuneen joitain edistysaskeleita, lähes kaikki haastateltavat toivat joko ilmi tyytymättömyytensä seudullisen yhteistyön tilaan tai uskoivat edistysaskeleiden johtuvan ulkoisesta pakosta eli valtio-ohjauksesta. On huomionarvoista, että vapaaehtoinenkin yhteistoiminta on tämän tulkinnan mukaan näennäistä ja ”pakosta johtuvaa”. Strategisen sitoutumisen ”ohuutta” kuvaa osaltaan myös keskuskaupungin maan-

käyttökulttuuriin kohdistettu kritiikki, haastattelutilanteissa esillä ollut poikkeuksellinen turhautuminen (vrt. monet muut seudut) sekä monet käytännön esimerkit luottamushenkilöiden toisia kuntia kohtaan osoittamasta epäluottamuksesta.

Maankäytön seudullista suunnittelua ei voi edelleenkaan pitää seutukokonaisuuden kannalta erityisen strategisena. Uusille avauksille ei ole tilaa ”kuntaliitospeikon” määrittäessä avoimen julkisen keskustelun reunaehdot. Seudulla on kesällä ja alkusyksystä 2011 tehdyistä haastatteluista välittyneen kuvan mukaan välttytty keskustakaupungin johdon turhautuneilta kuntaliitosaloitteilta, jotka eivät edesauta yhteiseen tahtotilaan pyrkimistä. Toisaalta Turun seudun strategiseen kehittämiseen liittyvä keskustelu vaikuttaisi rajoittuvan niihin aiheisiin, joihin ei liity tarvetta keskustella kuntarajoista.

Erityisesti useita keskustakaupungin toimijoiden haastatteluja leimasi turhautuminen seudullisen ajattelun näennäisyyteen ja ohuuteen. Turun seudun kuntarakenne on moneen muuhun seutuun verrattuna rikkonainen, ja suurempia kuntakokonaisuuksia on muodostunut vain kehyskuntien kesken. Kehyskunnat ovat tehneet keskenään liitoksia ja muodostaneet kuntayhtymiä Paras-puitelain velvoittamina. Kehyskuntien ja keskustakaupungin välinen kilpailuasetelma onkin jännitteinen, minkä vuoksi maankäytön suunnitteluyhteistyön parantuneeseen ilmapiiriin kohdistuu suuret paineet. Usean haastattelun mielestä on vain ajan kysymys, milloin ensimmäiset selkeät irtiotot yhteisestä linjasta tehdään. Verokilpailun vuoksi kunta- ja seutustrategisuuden välinen poliittinen kuilu on Turun seudulla vaikea ylittää.

Turun seudun strategisen suunnittelun pelissä oli haastatteluja tehtäessä joka tapauksessa monta ”liikkuvaa osaa”. On vaikea arvioida mihin suuntaan strategisen maankäytön suunnittelun puitteet muuttuvat. Ei ole kuitenkaan mitään erityistä syytä odottaa, että Turun seutu nousisi tulevaisuudessa esimerkiksi kaupunkiseudusta, joka on strategisesti iskukykyinen, mutta kuntarakenteeltaan ”perinteinen”. Aiesopimukset, rakennemallit ja muut kuntien välisen yhteistyön alustat eivät tilannetta yksin ratkaise, sillä ne eivät kykene pureutumaan taustalla olevaan epätasapainoon veropohjan ja kustannusten jaossa.

## 2.4 Kuopion seutu

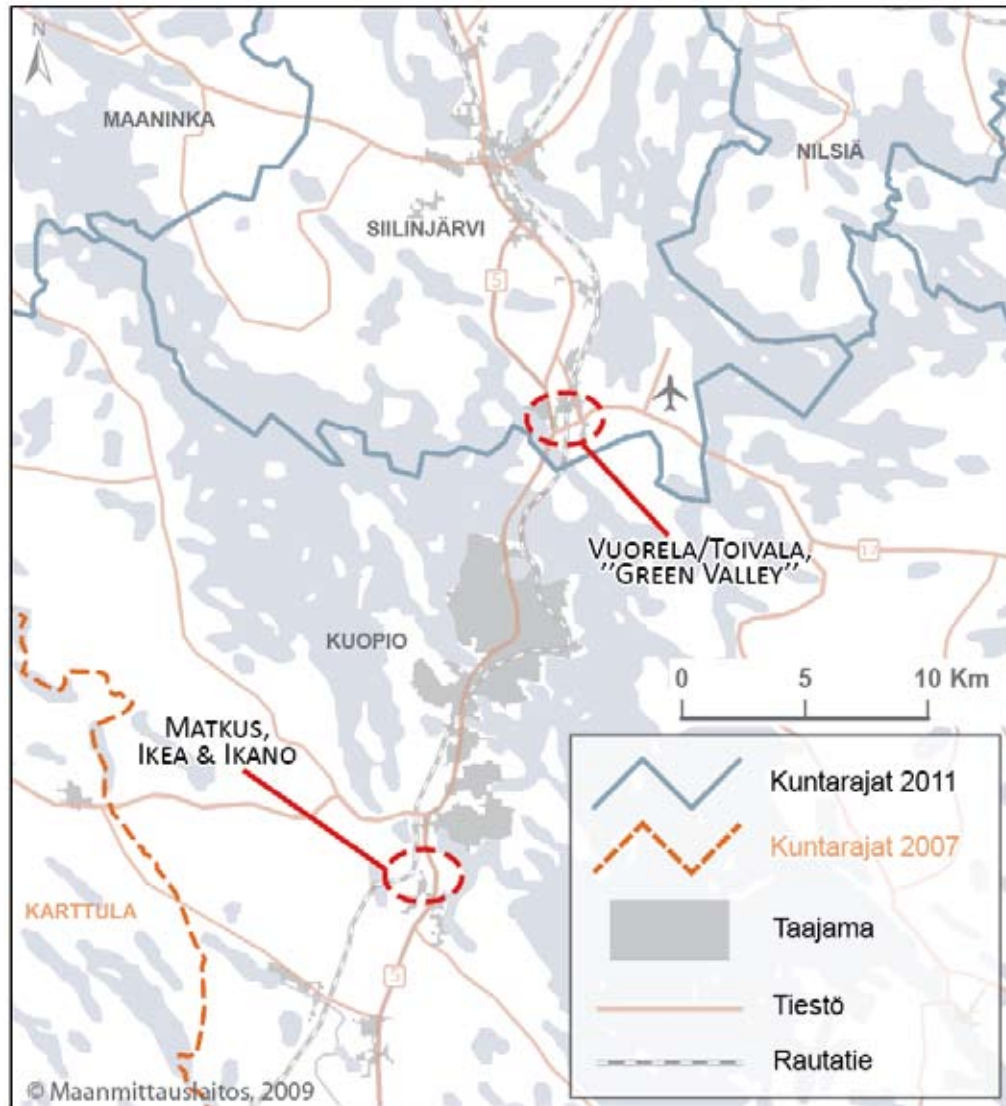
Yleisesti Kuopion seudun keskusteluilmapiiriä kehys- ja keskuskunnan välillä voidaan edelleen kutsua jännittyneeksi. Paras-hankkeen kannalta kehitystä kuitenkin on tapahtunut, kuten Kuopion kuntaliitos Karttulan kanssa. Eräs haastateltava mainitsi myös Suomenjoen ja Tuusniemen olleen viime aikoina kiinnostuneita liittymään Kuopioon. Kuopio on aloittanut kuntaliitosselvityksen suunnittelun marraskuussa 2011 myös Nilsiänsä kanssa. Paras-hankkeen kannalta edistykseksi voi kenties lukea myös Pohjois-Savon maakunnan sairaanhoitopiiriin liikelaitoksen Kysterin luomisen.

Karttulan liittyminen Kuopioon oli haastatteluajankohtana kesä-heinäkuussa 2011 tuore asia, mutta kysyttäessä sen vaikutuksista maankäyttöön tai suunnitteluun suurin osa haastateltavista näki, ettei kuntaliitoksella tule olemaan Kuopion asioihin suurta vaikutusta. Vaikutti siltä, että ainoa aidosti strategisesti merkittävä kuntaliitos Kuopion näkökulmasta olisi Siilinjärven ja Kuopion yhdistyminen. Siilinjärven nähtiin jo maantieteellisesti kasvaneen kiinni keskustakaupunkiin.

*”...se kuntaliitos [Karttula] ei meidän maankäyttöön käytännössä vaikuta, koska kyse on pienestä kunnasta, joka on totta kai tuonut meille runsaasti pinta-alaa, mutta ei tavallaan sitten tän tyyppisiin strategisiin kysymyksiin juurikaan vaikuta. Ja meidän alueella, se mihin Paraksella pyrittiin, jos ajatellaan tämmöistä työssäkäyntialueen yhteistä maankäytön suunnittelua ja myöskin*



Kuvio 4. Kuopion seudun taajama-alue ja kuntarajat



*palveluitten suunnittelua, niin sitä meidän alueella ei ole tapahtunut käytännössä ollenkaan.”*  
(luottamushenkilö, Kuopio)

Vaikka Paras-hanke joidenkin haastateltavien mukaan on lisännyt kuntien välistä yhteistyötä, on Kuopion ja Siilinjärven yhteistyö vieläkin vaikeaa ja kuntaliitos on jonkinasteinen tabu, josta ei mielellään puhuta. Siilinjärven näkökulmasta Karttulan liittyminen Kuopioon oli eräänlainen varoittava esimerkki.

*”...puhun ehkä enemmän reunakuntien näkökulmasta. Kyllä minä väitän, että siellä palvelut heikkenisivät, jos tulisi yksi iso kunta. Hyvä esimerkki tässä, Karttula liittyi Kuopioon, niin nyt ollaan Karttulan kouluverkkoa ampumassa alas, vaikka siellä oli tiettyjä sopimuksia. Kyllä se*

*vaan näin on se asia ja se kehitys menee siihen suuntaan. Ja se kehittäminen painottuu sitten siihen keskuspaikkaan hyvin vahvasti.” (viranhaltija, Siilinjärvi)*

Monet haastateltavat puhuivat keskus- ja kehyskunnan välien olevan kunnioittavat ja kohte-  
liaat, mutta Kuopion aloitteellisuus kuntaliitoksen suhteen on luonut epäluuloisen ilmapii-  
rin kuntien välille. Siilinjärven näkökulmasta yhteistyöhankkeet Kuopion kanssa saattaisivat  
pahimmassa tapauksessa johtaa kuntaliitokseen, eikä tätä haluta. Kuopion haastateltavien  
näkökulmasta taas Siilinjärvi käyttää Kuopion palveluita ja infrastruktuuria ja haalii ns.  
hyvät veronmaksajat asukkaiksi.

Joidenkin haastateltavien puheista sai myös kuvan, että Paras-hanke olisi jopa huonon-  
tanut seudullisen yhteistyön edellytyksiä. Seudulla oltiin pettyneitä hankkeen aikaansa-  
nosten pienuuteen, sillä sen oli toivottu saavan aikaan avoimempaa keskusteluilmapiiriä.  
Sosiaali- ja terveystyönsä yhteistyössä oli haastateltavien mukaan päästy pidemmälle kuin  
esimerkiksi maankäytössä. Toisaalta monimutkaiset yhteistoiminta-alueet koettiin osittain  
resursseja ja kuluja lisäävinä organisaatioina.

*”...tällä hetkellä on monia organisaatioita, jotka paitsi kilpailee henkilökunnasta, niin on tie-  
tyllä tavalla myöskin poliittisesta perspektiivistä omistajaohjauksen kautta äärettömän vaikeasti  
ohjattavia. Että ne on hyvin byrokraattisia, tää Siiliset nyt tässä esimerkiksi, että kun tehdään  
johtosääntöjä, jotka on epäselviä ja muuta, niin kyllä siinä kuntalaisdemokratia aika kaukana  
on.” (luottamushenkilö, Kuopio)*

Toisaalta Paras-hanke on kuitenkin konkretisoinut maankäytöllisiä tavoitteita, ja seudulli-  
suutta peräänkuulutettiin sekä keskus- että kehyskunnassa. Kuopio ja Siilinjärvi ovat mm.  
vuonna 2011 päässeet yhteisymmärrykseen yhteisestä joukkoliikenneviranomaisesta ja yhtei-  
sen joukkoliikennesuunnitelman toteuttamisesta.

### **Kuntalähtöisyys ja poliittisen tahtotilan puute**

Kuntien kehittämisen lähtökohdat vaikuttivat erilaisilta: Siilinjärvellä korostettiin sitä, että  
se on kunta, ei kaupunki.

*”Että kyllähän sitä yhteistyötä paljon tehdään, mutta kyllähän, kun Siilinjärvellä se aika voima-  
kas tahto on, että Siilinjärvi on vahva peruskunta ja haluaa säilyä itsenäisenä.” (viranhaltija,  
Siilinjärvi)*

Kuopion haastatteluissa taas korostui sen kaupunkimainen imago, ja sen keskustan tietoinen  
kehittäminen brändäämällä. Tässä paljastuvat vastakkaiset maankäyttökulttuurit: Siilin-  
järvellä lähdetään alueen maaseutumaisuudesta Kuopion kiillottaessa kaupunki-imagoaan  
seutujen välistä kilpailua silmällä pitäen. Puhe kunnissa oli myös selkeästi kuntakeskeistä:  
vahvaa seudullisuutta ei ollut havaittavissa, vaikka suuri osa Kuopion haastateltavista näki-  
kin Siilinjärven Kuopion luonnollisena jatkumona.

Kuntakeskeisyys liittyy etenkin poliittiseen toimintaan; haastattelujen perusteella viran-  
haltijat olisivat joustavampia tekemään yhteistyötä, mutta poliittisen tahtotilan puitteissa.  
Hankalaan ilmapiiriin uskottiin siis vaikuttavan erityisesti sen, ettei Kuopion ja Siilinjärven  
poliittisessa ohjauksessa ole ollut halukkuutta yhteistyön voimakkaaseen syventämiseen.  
Viranhaltijatasolla yhteistyötä sen sijaan tehdään jonkin verran. Pöydällä on esimerkiksi  
yhteisen päivähoidon järjestäminen. Yhteistyön nähtiinkin vaikeassa tilanteessa toimivan  
vain konkreettisten hankkeiden puitteissa. Näistä kerrottaessa leimallista oli se, että niistä  
koituvan hyödyn nähtiin tulevan omalle kunnalle.

---

*”Ei se [seudullinen keskusteluilmapiiri] nyt hirveen radikaalisti ole muuttunut suuntaan eikä... [. . .] Ehkä ihan, hyvin vähän, ihan pikkusen on mennyt ehkä eteenpäin se keskustelu. [. . .] Kuopio ja Siilinjärvi ei ehkä mitään kaikkein helpompia asiointikumppaneita toiselleen ole olleet sitten. Ehkä sitä pientä lähentymistä on tapahtunut, mutta ei mitenkään harppauksittain ole siinä menty.” (seudullinen toimija)*

*”...niin Siilinjärvi tietenkin olis ilman muuta meidän tärkein kumppani, mutta sen kanssa yhteistyötä on käytännössä kaikkein vähiten. [Se johtuu] varmaan poliittisista päätöksentekijöistä, että sillä saralla ei ole oltu kauhean lähellä toisiaan, tai että sieltä semmoista johtuu, että virkamiestasolla, niin on ihan hyvää yhteistyötä tehtykin ja pystytään keskustelemaan ihan avoimesti asioista ja ollaan pitkälti asioista samaa mieltäkin, mutta sitten poliitikot kuitenkin tekee päätökset, niin ne ei sitten toteudu nämä asiat.” (viranhaltija, Kuopio)*

Yhteistyötilan parantumiseen odoteltiin edelleen sukupolvenvaihdosta poliitikoissa (vrt. Mäntysalo ym. 2010, 107), jolloin poliittis-historialliset jännitteet vähenisivät. Siilinjärven yhteistyöhaluttomuus oli erityisesti poliittista Kuopion näkökulmasta.

### **Kehyskunnat vs. Kuopio?**

Paras-hankkeen kannalta kehitykseksi Siilinjärven kannalta mainittiin edelleen sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteishanke Siiliset, jossa ovat mukana Maaninka, Nilsinä ja Siilinjärvi. Uusia Siilinjärven kunnan vetämiä yhteistoiminta-alueita ovat ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alue ja maaseutuhallinto. Kenties seurauksena yhteistyöstä Maaningan kanssa Siilinjärven kuntaliitos oli ollut vähällä toteutua kesällä, mutta Maaninka vetäytyi liitoksesta viime metreillä.

Muutamit Siilinjärven haastateltavat kuvailivat yhteistyön Maaningan ja Nilsinän suuntaan kangertelevan kouluverkon suhteen. Kunnat eivät olleet valmiita perustamaan yhteisiä kouluja nykyisten päällekkäisyyksien sijaan. Siilinjärven haastateltavat eivät tosin nähneet tätä suurena ongelmana. Vaikuttaa siltä, että kehyskuntien keskinäiset yhteistyörakenteet saattavat olla Paras-hankkeen ”lain kirjaimen” toteuttamista eikä aitoa, yhteistyöhalukkuudesta lähtevää toimintaa. Kehyskuntien yhteistyöhankkeet voidaan myös nähdä keskuskau-pungin välttelmisenä.

Vaikuttaa siis siltä, että Siilinjärvellä on enemmän taipumusta tehdä yhteistyötä sen muiden naapurikuntien kuin Kuopion kanssa. Toisaalta Siilinjärven haastatteluissa ilmeni pieniä merkkejä yhteistyö- ja jopa liitoshalukkuudesta Kuopioon, mutta asia koettiin poliittisesti edelleen araksi. Siilinjärvellä ei ole myöskään taloudellista tai vähäiseen asukasluvuun perustuvaa tarvetta liitokseen. Väestön ikääntymisen tosin arvioitiin vaikuttavan kenties myöhemmin tulevaisuudessa Siilinjärven yhdistymishalukkuuteen Kuopion kanssa. Yhteistyötä Kuopion ja Siilinjärven välillä tapahtuu mm. pienemmissä, erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa kuten luontoselvityksissä (missä saatetaan käyttää myös konsultteja). Siilinjärvellä toivottiin yhteistyötä myös kouluverkon ja päivähoiton suhteen.

Yhteistyön itsessään katsottiin edistävän yhteistyötä. Ylhäältä tulevaan yhteistyöhön ohjaamisen voi siis katsoa myös Kuopion seudulla osaltaan rikkoneen vanhoja kuntakeskeisyyden polkuriippuvuuksia. Yhdessä tekeminen lisää tietoa toisen asioista ja kasvattaa pikkuhiljaa luottamusta. Avoimuus ja yhteistyön tekeminen pienissäkin asioissa kaikilla saroilla oli joidenkin haastateltavien mukaan otettu Kuopion ja Siilinjärven viranhaltijoiden keskuudessa julkilausutuksi tavoitteeksi. Toisaalta väkisin luotujen yhteistyöorganisaatioiden perustamista pidettiin hyödyttömänä, turhauttavana ja todellista työaikaa syövänä. Parhai-

ten yhteistyön katsottiin lähtevän jännitteisessä ilmapiirissä käyntiin konkreettisten yhteishankkeiden puitteissa.

*”...kun yhdessä ruvetaan toimimaan ja miettimään asioita, niin se vaikuttaa asiaan. Ja tutustutaan tavallaan toisiimme ja tutustutaan toistemme asioihin, koska siinä nyt niitä selvityksiä ja kaikkia kuitenkin on tehty tässä matkan varrella. Että tavallaan se tietämys lisääntyy toisten asioista [ . . . ] Ja nyt sitten tätä rakennesuunnittelua on pystytty ainakin jollakin tasolla tekee vähän niitä kuntarajoja osittain unohtaenkin sitten.”* (seudullinen toimija)

Haastatteluista välittyneen yleisvaikutelman mukaan on perusteltua väittää, että sekä keskus- että kehyskunta vaikuttivat keskittyvän ensisijaisesti oman kunnan etuun sen sijaan, että koko seudun etu olisi tiedostettu. Toisaalta edellä mainittu kuntakeskeisyys molemmissa kunnissa saattaa johtaa ehkä tiedostamattakin kilpailuun. Kuntakeskeisessä ajattelussa yhteistyö vaikuttaa lisätyöltä. Vastapuoleen ei tunnuta luotettavan, mikä tuntuu olevan myös Kuopion seudulla ongelma.

Osa, etenkin Siilinjärven haastateltavat, näkivät kuntien välisen kilpailun positiivisena ja terveenä kilpailuna, jos kuntien erityispiirteet tunnustetaan kilpailun lähtökohtina. Siilinjärven, ja osittain Kuopionkin näkökulmasta kilpailu asukkaista ei ollut aina pahasta.

*”...[kilpailu näkyy] asukkaissa tietenkin. Totta kai, eli kyllä tässä on ollut se, että aktiivisesti sekä Leppävirran kunta että Siilinjärven kunta ja nyt sitten kuntaliitoksen tehnyt Karttula aikaisemmin, niin pyrki kaavoittamaan niin paljon kun mahdollista meidän kuntien rajapintaan. Musta siinä ei ole mitään pahaa sinällään, että totta kai on tärkeää, että se on yksi kilpailukykytekijä alueelle, että meillä on erimuotoisia asumismahdollisuuksia ja siinä mielessä minä en pidä sitä pahana. Meillä ei myöskään ollut vaikeuksia täyttää meidän kaava-alueita, että meillä on kasvava kaupunki ja oikeastaan sitä mukaa, kun meillä pystytään asuntotontteja kaavoittamaan, niin kyllä sitten myöskin aika hyvin menee.”* (luottamushenkilö, Kuopio)

Siilinjärven ja Kuopion välillä tuntui olevan eräänlainen roolijako asumistarjonnan suhteen: Kuopio tarjoaa kaupunkimaista asumista, kun taas Siilinjärvi tarjoaa kaupunkiasumiselle vaihtoehdon, kuten isompia tontteja lapsiperheille.

Kuopion näkökulmasta kuntien välinen kilpailu yrityksistä taas nähtiin resurssien tuhlaamisena: se, että yritykset sijoittuvat ensisijaisesti Kuopioon, ja että Siilinjärvellä on samanaikaisesti yritystontteja tyhjillään, koettiin epätarkoituksenmukaisena seudun kehityksen kannalta. Tältä kantilta kunnat voisivat keskenään kilpailemisen sijasta yhdistää voimansa ja keskittyä kilpailuun muiden seutujen kanssa.

### **Kunnat kehittävät maankäyttöä omillaan, hajarakentaminen Siilinjärvellä yhä haaste**

Varovaisia avauksia yhteistyölle, mm. päivähoiton palvelusetelyyhteistyö, on käynnistynyt – kuten tutkimuksen käynnistysvaiheessa (Mäntysalo ym. 2010) mainittiin. Näiden pienten askelten kautta toivotaan päästävän lähemmäs yhteistyötä, ja kenties jopa liitoksia. Seudullinen MAL-työ on aluillaan ja rakennemalli työn alla. Molemmissa kunnissa ollaan toiveikkaita rakennemallin suhteen.

Siilinjärven oma kaavoitus on aktivoitunut uuden kuntastrategian myötä: on tehty maapoliittinen ohjelma, johon on lisätty lunastuspykälä. Kaavoitusta on alettu kehittää, mm. yrittämällä parantaa kaavoitettua maareserviä. Yleiskaavaa tehdään kirkonkylälle ja Etelä-Siilinjärvelle. 5-tien vartta pyritään kehittämään seudullisen nauhakaupunkistrategiamallin mukaan. Myös vyöhykemallin mukainen suunnittelu pyritään tulevaisuudessa ottamaan

---

huomioon. Siilinjärven haastatteluiden perusteella sekä edellinen että uusi kunnanjohtaja ovat vaikuttaneet näihin maankäytön strategisiin kehityskuluihin. Eräs seudullinen taho tosin vahvasti epäili, tullaanko perinteisesti maanomistajaystävällisessä Siilinjärven ikinä lunastuspykälää käyttämään.

Hajarakentaminen nähdään Siilinjärven kohdalla yhä selkeänä ongelmana. Toisaalta hajarakentamista ei kokonaan haluta kieltääkään. Vaikuttaa siltä, että yksittäisten maanomistajien edut ovat lunastuspykälästä huolimatta edelleen erityisasemassa; kaavoituksen toimijat ovat haasteellisessa asemassa ilman poliittista tukea. Maanhankinta erityisesti keskeisistä sijainneista voi olla hyvin vaikeaa. Myös Kuopion haastateltavat näkevät hajarakentamisen jonkinasteisena ongelmana. Kuntarajojen koetaan olevan edelleen sujuvan yhteistyön esteenä. Osa Kuopion haastateltavista ymmärsi hyvin pienempien kuntien pelon ”periferiaksi joutumisesta”, mutta samalla koettiin, että kuntaliitos ei automaattisesti johtaisi pienempien kuntien palveluiden lakkauttamiseen.

Kuopion kaupunkirakennetta kuvailtiin edelleen tiiviiksi. Suunnittelun painopiste näytti edelleen olevan etelässä. 5-tien suunta etelässä näyttäytyi järkevänä laajenemissuuntana pirstaleisen kuntarakenteen kannalta. Eräs haastateltava puhui myös mahdollisuuksista laajeta koillisen suuntaan Riistaniemelle. Tämä vaatisi kuitenkin siltayhteyden, mikä olisi kallis hanke. Kallansillat pohjoisen suuntaan ovat edelleen rakenteilla. Haastatteluissa ei tullut esille hankkeita tai kehittämissuunnitelmia pohjoiseen, Siilinjärven suuntaan. Joissain haastatteluissa Siilinjärven Kuopion rajapintaan rakentamat kerrostalot herättivät närää.

*”Tästä kun lähtee Kallansilloilta pohjoiseen, niin Siilinjärven raja tulee vastaan siinä, missä on Vuorelan rampin jälkeen, koko ranta on rakennettu kerrostaloja. Ja ne ovat just Kuopion rajalla ja ne maksaa veronsa sinne ja käyvät töissä täällä hakemassa sen, tienaamassa. Niin mitä siitä nyt ajattelee.”* (luottamushenkilö, Kuopio)

Kuopion täydennysrakentamisen kuvailtiin myös synnyttäneen paljon pitkiä valitusprosesseja. Pappilanmäki Kallansiltojen läheisyydessä ja Inkilänmäen asuinalueen jatkeeksi tuleva Pihlajalaakso olivat herättäneet asukkaissa vastustusta. Eräs haastateltavista oli huolissaan uusien ja nykyisten asuinalueiden tulevaisuudesta, mikäli lapsiperheet muuttavat uusille kaupungin ulkopuolisille alueille, esimerkiksi Saaristokaupunkiin.

Seudullisuuden fokusta on vaikea havaita nykyisissä Kuopion seudun maankäytön linjauksissa. Molemmissa kunnissa on toki omillaan tehty töitä kestävämmän yhdyskuntarakenteen eteen. Kuopio näkee nykyisen kuntarakenteen ongelmallisena ja uskoo, että seudullinen yhteistyö onnistuisi paremmin, jos saataisiin kuntaliitoksia aikaan. Rakennemalliin suhtaudutaan molemmissa kunnissa toiveikkaasti mutta skeptisesti. Ei ole varmuutta, että kunnat sitoutuvat siihen, jos se ei niitä miellytä. Kyseessä on haastateltavien mukaan ”vain yksi työ”.

*”Tämä strategiahan nyt on tehty, mutta sanotaan, että seuraavalla valtuustokaudella varmaan päivitetään tätä strategiaa. Kyllä sillä on merkitystä. Kyllähän meillä selvästi visiossa sanotaankin se asia, että: ’Siilinjärvi sitoutuu yhteistyöhön Kuopion alueen kuntien kanssa ja on aktiivinen toimija’ [haastateltava lukee strategiapaperista]. Kyllä me on se ihan strategiaankin kirjattu se asia ja halutaan toimia ja halutaan vaikuttaa ja varmaan varsinkin tällä rakennemallilla, sillä voi olla vaikutuksia. Mutta riippuu nyt minkälainen siitä saadaan, miten siihen sitoudutaan, siitähän se on paljon kiinni. Jos siinä jokainen näkee sen mahdollisuuden kokonaisuuden näkökulmasta, mutta myös sen oman kunnan näkökulmasta. Siinä pitäisi korostaa eri alueiden, eri kuntien, eri kylien vahvuuksia. Ja toisaalta niitä heikkouksia pitäisi poistaa sitten.”* (viranhaltija, Siilinjärvi)

*”...tässä on tämmöinen kehittämiselvitystyyppinen, niin sitä voidaan kattoa sitten niin kun laajemmin ja ei niin tota sitovalta pohjalta. Tosin tähän sitten joudutaan kyllä tämä sitovuus siellä työn loppuvaiheessa hakemaan ja mikä se sitten se väline on, niin tällä hetkellä näyttäsi niin, että siinä aiesopimustyyppinen ratkaisu tulisi kyseeseen.”* (viranhaltija, Kuopio)

Haastatteluiden perusteella Siilinjärven maankäytössä on yhä liian vähän asiantuntijaresursseja. Kuopion asiantuntijaresursseja piti osa haastatelluista hyvinä, osa valitti ajanpuutetta. Konsultteja käytetään haastateltavien mukaan erityisissä selvityksissä ja kuntien yhteisissä selvityksissä, kuten luonto- ja kauppaselvityksissä sekä rakennemallia laadittaessa. Siilinjärvellä konsultteja käytetään ”ruuhkahuipuissa”.

### **Ristiriitaa kaupan intressien ja olemassa olevien keskusten välillä ei koeta olevan**

Kaupan osalta uutta on Ikean tulo Kuopion eteläpuolelle. Sekä Kuopiossa että Siilinjärvellä vaikutettiin oltavan varmoja, että se hyödyttää koko seudun elinkeinoelämää ja vetovoimaisuutta. Ikea oli kesken suunnitteluprosessin ilmoittanut, että se haluaa sijoittaa huonekalukaupan viereen myös kauppakeskus Ikanon. Kunnan viranhaltijat ja luottamushenkilöt pitivät tätä positiivisena kehityksenä, mutta osa seudullisista tahoista epäili, että Ikanon vaikutusta mm. Kuopion keskustan kauppaan ei ole selvitetty tarpeeksi perusteellisesti. Eräs seudullinen taho oli huolissaan Ikanon vaikutuksista muuhun kauppaan seudulla ja huomautti, että hänen mielestään asiaa ei ole tarpeeksi tutkittu. Ikanon konseptista vaikutti olevan jonkinlaista epäselvyyttä. Sitä, mitä kauppakeskus loppujen lopuksi tulisi sisältämään, ei tiedetty. Sillä, tuleeko liikekeskukseen erikois- tai päivittäistavarakauppaa, on eri merkitys myös seudun muulle kaupalle.

*”...että sinne Ikanoon on tulossa vähittäiskaupan suuryksikön kerrosalaneliömetrit ei muutu, mutta siellä olisi mahdollisuus elintarvikemyymälän tulo sinne tai päivittäistavarakaupan, myymälän tulo siihen. [ . . . ] Sitten kuitenkin tämä rajanveto, että mitä sinne saa. Mikä on paljon tilaa vaativaa kauppaa ja mikä on erikoiskauppaa. Ja sitten, kun kuviteltiin, että se liittyy siihen TIVA:an. Niin se ei nyt sitten. Se on niitten oheistuotteita ja sen määrää ja nyt se sitten onkin erillinen kauppakeskus.”* (seudullinen toimija)

Muut haastateltavat näkivät Kuopion keskustan kehittämisen ja brändäyksen riittävänä vastapainona Ikea-Ikanon tuomalle tarjonnalle ja uskoivat näiden keskittymien tukevan toisiaan. Esimerkiksi Oulun ja Turun seudusta poiketen Kuopion seudulla vaikutti olevan vahvemmin vallalla erään haastateltavan kuvaama ajattelu: ”hypermarketit ja lähikaupat täydentävät toisiaan”.

Yleisesti kaupan katsottiin sijoittuneen Kuopion seudulla järkevästi, eikä ”suuryksikkökysymystä” koettu niin keskeiseksi aiheeksi kuin esimerkiksi Jyväskylän tai Oulun seuduilla. Tähän saattaa vaikuttaa viime YKS-ARTTU-raportissakin mainittu 1990-luvulle jatkunut ns. automarket-kielto, joka on voinut vaikuttaa kaupan kokoon seudulla. Monet haastateltavista korostivat, että Kuopiossa pyritään rakentamaan olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen, ja että nyt keskitytään kehittämään 5-tien vartta, mukaan lukien Ikea. Ikea-Ikano-kehitys voidaan kuitenkin siinä mielessä nähdä huolestuttavana, että Ikano on nimenomaan vähittäiskaupan suuryksikkö ja että sillä voidaan olettaa olevan ”alkuperäisiin” suunnitelmiin kuulumattomia vaikutuksia Kuopion seudun palvelurakenteeseen ja yhdyskuntarakenteen autoriippuvuuteen.

Siilinjärven Green valley -hanke, jossa kehitetään moottoritie E63:n varrelle laajaa asu-  
misen ja kaupan keskittymää, on ilmeisesti ”jäissä” laman jäljiltä. Vuorela-Toivalan raja-

---

seudun kehittäminen, Siilinjärven ja Kuopion yhteishanke, on molempien kuntien osalta jäähyllä. Myös Siilinjärvellä sijaitsevan lentokentän yrityskeskittymän kehittämisestä oli vähän puhetta. Erään Kuopion haastateltavan mukaan Siilinjärvellä on ollut vaikeuksia saada yritystonteilleen ottajia. Haastateltavien mukaan Siilinjärvi keskittyy nyt muihin kaupan hankkeisiin ja kaavoitukseen, mm. kunnan keskustaa kehittämällä.

Kuopion kehittämisen painopiste on entistä vahvemmin siirtynyt etelään mm. Ikean varmistumisen johdosta. Vaikuttaisi siltä, että molemmat keskittyvät nyt oman kuntansa kehittämiseen, vaikka yhteisiä pelisääntöjä onkin onnistuttu sopimaan maankäytössä. Yhteistyön pyrkimykset katoavat kenties omiin projekteihin – toisaalta on huomionarvoista, että kuntakeskeinen kehittämistyö keskittyy nyt myös jo olemassa oleviin kuntakeskuksiin.

Haastateltavien mukaan Kuopiossa maakuntaliitto on aktiivinen kaupan sijoittumisen ohjauksen suhteen. ELY-keskuksen kuvailtiin olevan usein eri linjoilla kuntien kanssa. Nimenomaan kaupan sijoittumisen ohjaukseen kaivattaisiin haastateltavien mukaan enemmän asiantuntemusta. Haastateltavien mielestä seudulla tarvittaisiin enemmän eri tahojen kaupan sijoittumisen ohjaukseen liittyvää asiantuntemusta, jottei oltaisi vain ”muutaman konsultin varassa”.

Kuopion haastatteluista sai sellaisen kuvan, että maankäytön ja elinkeinopoliitiikan välistä yhteyttä on pyritty vahvistamaan. Eräs haastateltava sanoi tämän tapahtuneen niin, että kaavoitus olisi alistainen elinkeinotoimelle. Tällä tavalla kaupunki kasvattaa reagointinopeuttaan elinkeinoelämän suuntaan. Kuopio on myös keskittänyt panoksensa keskeisiin hankkeisiin kuten keskustan kehittämiseen, Ikean Matkuksen alueeseen ja Pienneulamäen alueeseen. Kaupungissa koetaan, että tämä lähestymistapa on ollut toimiva. Haastatteluiden perusteella vaikutti myös, että Kuopiossa painotetaan voimallisesti kaupunkisuunnittelun ja elinkeinoelämän yhteyttä, ja että näin yritetään pysyä kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa mukana. Tässä mielessä Kuopiolla on seudullinen näkökulma.

Kuopion seudulla ei toisaalta ole saatu aikaan seudullista elinkeinokehittämistä eikä Kuopio vaikuttanut olevan aikeissa perustaa elinkeinoyhtiötä. Siilinjärvellä kaupan asioita hoitaa oma elinkeinotoimi. Kunnissa vallitsee tilanne, jossa elinkeinoyhteistyötä ei erityisesti kaivata. Toisaalta monet haastateltavat olivat sitä mieltä, että elinkeinokehittäminen seudulla voisi olla dynaamisempaa – sen sijaan, että oltaisiin riippuvaisia ”Kuopion tekemisistä”. Siilinjärveltä tosin kuului myös varovaisia kommentteja yhteisen elinkeinokehittämisen puolesta. Erään haastateltavan mukaan myös muualla Pohjois-Savon maakunnassa olisi tahtotilaa perustaa yhteinen elinkeinoyhtiö, mutta Kuopio ei vielä ole valmis siihen.

*”...jos sitten me taas hajotetaan tämä, mikä meillä on aika toimivaa, meidän oma elinkeinotoimisto jne., niin ei se nyt hirveästi lisäännny sitten siitä, että sitä kylvetään vähän laajemmalle alueelle sitä samaa rahaa.”* (luottamushenkilö, Kuopio)

Vaikuttaa siltä, että Kuopion näkökulmasta seudulla tulisi olla enemmän muuta yhteistyötä, jotta voitaisiin muodostaa strategia yhteisen elinkeinokehittämisen pohjaksi. Nykyisellään Kuopio ei olisi valmis seudullisen elinkeinokehittämisorganisaation perustamiseen. Kuopion vinkkelistä kaupunkikeskeinen elinkeinokehittäminen toimii hyvin eikä seudullisella ulottuvuudella ole sille lisäarvoa.

### **Yhteenveto: Myös Kuopion seudulla maankäyttöpoliittisten kulttuurien erot jännitteiden taustalla**

Yleisesti ottaen seudun tilannetta kuvaavat poliittiset jännitteet ovat yhä läsnä, melko voimakkaina. Useat haastateltavat uskoivat, että syvemmän luottamuksen rakentaminen

kuntien välille voi olla mahdollista vasta ”sukupolvenvaihdoksen” jälkeen. Paikallista kuntaliitoskeskustelua kuvattiin myös puoluepoliittisesti värittyneeksi.

*”...tosiasia on se, että Keskusta menettää hirveästi edustajia, jos pienet kunnat liittyy ja Keskusta vastustaa niitä [kuntaliitoksia]. Tietenkin, koska niiden valta-asetat järkkyy siinä.”* (luottamushenkilö, Kuopio)

Muutamissa haastatteluissa kuvailtiin juuri poliittisten jännitteiden olevan perimmäisenä syynä Kuopio-Siilinjärvi-yhteistyön kankeudelle: kehyskunnan päättäjät eivät halua menettää äänestäjien luottamusta, joka perustuu osittain kuntien itsenäisenä pysymiselle. Myös seudullisten tahojen toimintaa kritisoitiin: joidenkin Kuopion haastateltavien mielestä Pohjois-Savon maakuntaliitto oli profiloitunut kehyskuntien edunvalvojaksi sen sijaan, että liitto ajaisi koko seudun etua.

Seudun elinkeinokehittämisen nähtiin olevan suorassa yhteydessä maankäyttöön. Kuopion ja seudullisen tason haastateltavat pitivät huolestuttavana, ettei seudulla oltu päästy parempaan yhteistyöhön. Kuopion näkökulmasta Siilinjärven liittyminen Kuopioon voisi ratkaista seudun ongelmat. Muutamat Kuopion haastateltavat pitivät Siilinjärven liitos- ja yhteistyöhaluttomuutta esteenä koko seudun kehitykselle.

*”...siellä on monia poliitikoita, jotka sanoo ihan suoraan sen, että heille tulee, tai alueelle tulee lisääarvoa, jos kaks kuntaa kilpailee. Ja minä oon kyllä yrittäny viestiä, luulen, että kuopiolaiset poliitikot laajemminkin, niin yrittäny viestiä sitä, että kyllä meidän viholliset on jossakin ihan muualla kun tässä lähikunnissa.”* (luottamushenkilö, Kuopio)

Molemmat kunnat vaikuttavat toimivan omista kuntakeskeisistä lähtökohdistaan. Kuopion kannalta mikään yhteistyö ei olisi riittävä seudun kannalta vaan ainoastaan kuntaliitos voisi johtaa seudun menestyksekkääseen kehittämiseen. Kuopio ei kuitenkaan myöskään kaupunkina vaikuta kovin valmiilta taipumaan seudulliseen elinkeinopoliittiseen yhteistyöhön.

Tässä nähdään, miten erilaisista lähtökohdista Siilinjärvi ja Kuopio – maaseutumainen kehyskunta ja seutujen väliseen kilpailuun tähtäävä keskuskaupunki – saattavat toimia. Maankäyttöpoliittiset kulttuurit ovat tavallaan vastakkaisia, joten on vaikeaa löytää keskitietä, missä muodostaa yhteistä näkökulmaa asioihin.

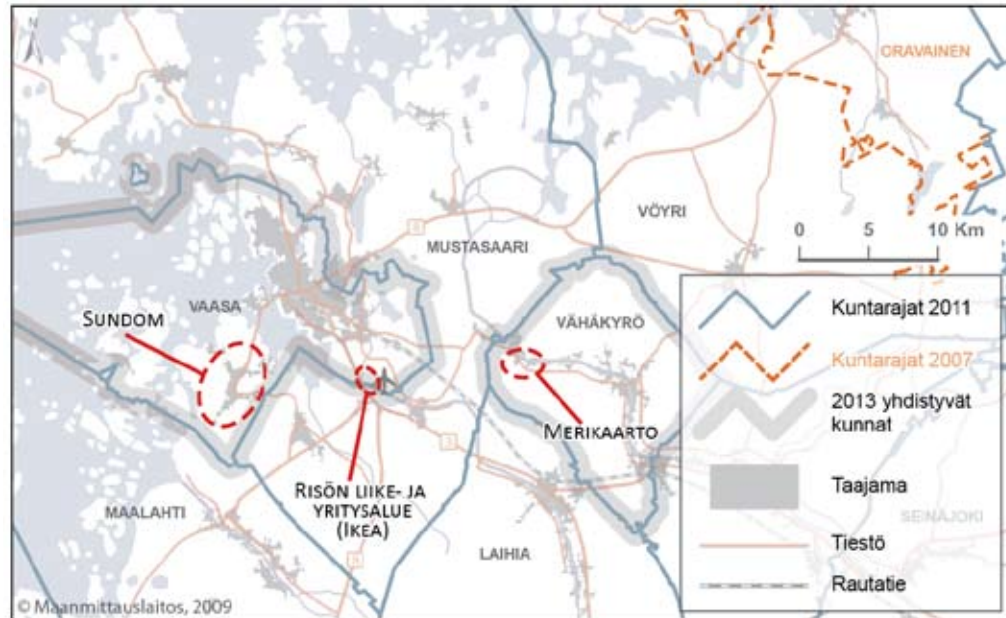
## 2.5 Vaasan seutu

Vaasan ja Kuopion seutujen yhteistyön tilanteita voidaan pitää jossain määrin samankaltaisina: keskus- ja kehyskuntien välinen yhteistyö ei vaikuta sujuvan erityisen hyvin niiden välisen epäluottamuksen takia. Haastatteluiden perusteella sai kuvan, että sekä Siilinjärvellä että Mustasaassa haluttaisiin pysyä itsenäisenä, ja keskus kuntien kuntaliitospuheet ovat entisestään huonontaneet seudullista ilmapiiriä. Vaikuttaa siltä, että molemmilla seuduilla yhteistyö on jumittunut juuri kuntaliitoskysymykseen, mikä tekee muunkin yhteistyön haastavaksi toimijoiden välisen luottamuksen ollessa vähäistä. Myös tuoreessa ARTTU-ohjelman demokratian ja johtamisen modulissa tehdyssä Luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyssä (VILU-päätäjäkyselyssä) tuli voimakkaasti esiin Vaasan ja Mustasaaren erittäin huonoksi koettu yhteistyöilmapiiri naapurikuntien välillä (Sandberg 2011).

Haastateltavien mukaan seudun yleistä ilmapiiriä huonontaa osapuolten ennakkoluuloisuus ja myös se, ettei yhteistyölle ole oikeanlaista foorumia (samaa ”foorumin” puutetta peräänkuulutettiin myös muutamissa Jyväskylän ja Kuopion haastatteluissa). Kuten yllä sekä viime YKS-ARTTU-raportissa todettiin (Mäntysalo ym. 2010), useat Mustasaaren haas-



Kuvio 5. Vaasan seudun taajama-alue ja kuntarajat



tateltavat kokivat, että Vaasa haluaa vain liitosta ja että muu yhteistyö on sivuseikka, mikä taas luo jännitettä kuntien välille. Paras-hankkeen koettiin myös puolin ja toisin johtaneen jonkinlaiseen strategiseen peliin kuntien välillä, mm. kilpailuun asukkaista ja kaupan sijoittumisesta.

*”Kyllähän Paras-hanke vaikuttaa sillä tavalla, että kuntakentällä on paljon sellaista pelin henkeä. Aika paljon ajatellaan strategisesti itse, että mikä on parasta sitten omalle kunnalle. Se on aika ikävää musta. Se vaikeuttaa monella tavalla yhteistyötä.”* (viranhaltija, Mustasaari)

*”Kyllä niillä [Mustasaarella] koko ajan on ollut yhteistyöhön tahto. Kysymyshän on siitä, että Mustasaari ei kuntana halua liittyä Vaasaan. Kyllä ne yhteistyötä on halunnu tehdä, ei siitä ole kysymys. Se no tavallaan resurssikysymys, että eihän Vaasan... [. . .] mutta eihän meidänkään resurssit riitä ikään kuin auttamaan muita kuntia. Meidän ideaali olisi, että oltaisiin yhtä kuntaa, lyötäs kaikki voimavarat yhteen.”* (luottamushenkilö, Vaasa)

Monet Vaasan haastateltavat kokivat, että yhteistyö nykyisellään syö resursseja, kun yhdestä kunnasta koostuvalla hallinnolla voitaisiin hoitaa asiat tehokkaammin. Näiden haastateltavien mukaan yksi hallintokoneisto johtaisi myös tehokkaampaan maankäyttöön ja seudun kehittämiseen. Sekä keskus- että kehyskunnassa puhuttiin väsymyksestä jatkuviin hallinnollisiin uudistuksiin. Mustasaassa pelättiin hallituksen tulevan kuntauudistuksen romuttavan myös Paras-hankkeen aikana tehdyt toimivat yhteistyörakenteet, mm. terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen, joita varten on käytetty paljon resursseja. Joissain Mustasaaren haastatteluissa kävi myös ilmi, että Paras-hankkeen tavoitteiden alullepanemat työryhmät ja strategianlaadinnat nähtiin epäselvinä ja hitaina ja että tämän koettiin osaltaan estävän yhteisen seudullisen tahtotilan löytymistä.

Myös uutta yhteistyön henkeä on ilmassa, vaikkakin suurin osa koki tilanteen olevan edelleen hankalan. Vaasan seudulla Paras-hankkeen kannalta konkreettinen kehitys on Vähäkyrön tuleva liittyminen Vaasaan. Siitä huolimatta, että kunnilla ei ole suoraa maayhteyttä, kuntaliitosta puollettiin nyt myös ministeriön suunnalta. Kuntaliitosta edelsi Vaasan, Vähäkyrön ja Laihian sosiaali- ja terveystalouden yhteistoiminta-alueen kehittäminen. Vähäkyrön liitoksen tosin nähtiin haastatteluissa olevan merkittävä ratkaisu lähinnä Vähäkyrön talouden kannalta. Eräät Vaasan haastateltavat näkivät Vähäkyrön ”pelastamisen” tärkeänä myös koko seudun menestymisen kannalta ja valtion ”porkkanat” haluttiin investoida sinne. Muutaman haastateltavan mielestä tuleva kuntaliitos voisi rohkaista myös muita kuntia, kuten Mustasaarta, liittymään Vaasaan, jos Vähäkyrön liitos menee hyvin. Toisaalta korostettiin, että kuten Kuopion kehyskunnalla Siilinjärvellä, ei Mustasaarellakaan ole taloudellisia pakotteita kuntaliitokseen. Osa Mustasaaren haastateltavista ihmettelikin kuntaliitosten tärkeyttä, kun koko seudun taloudella näyttäisi menevän hyvin.

Haastatteluajankohtana elo-syyskuussa 2011 Vaasan kaupungilla oli meneillään organisaatiouudistus, jolloin uusi kaupunginjohtaja Tomas Häyry valittiin. Myös uudet toimialajohtajat valittiin tehtäviinsä ja kaavoitus siirtyi teknisen toimialan alle. Erään haastateltavan mukaan uudet henkilöt päättävissä asemassa saattaisivat vapauttaa poliittista keskustelua seudulla vanhoista henkilökemioista johtuvista jännitteistä. Eräs haastateltava spekuloi myös Mustasaaren johdossa tapahtuneen jonkinlaisia muutoksia johtavien henkilöiden toimenkuvissa, mikä saattaisi samoin vapauttaa keskusteluilmapiiriä vanhoista vastakkainasetteluista.

### Maapolitiikan eroavaisuuksista

Vaasassa laaditaan maapolitiikkaa, jota sillä ei ennen ole ollut. Sekä Vaasassa että Mustasaassa tehtiin haastateltavien mukaan paljon suunnittelutarveratkaisuja. Hajarakentaminen oli sekä Vaasassa että Mustasaaren haastateltavien mukaan ongelma etenkin Mustasaassa mutta myös Vaasassa. Vaasan kohdalla mainittiin jälleen Sundom – poikkeuksellisen hajalleen rakennettuna ja ”erikoiskohtelua” mm. poikkeamispäätösten suhteen saaneena – alueena, jossa ”ei ole kaavan kaavaa”. Haastateltavien mukaan Sundomiin on nyt myös kaavailtu asumista rannoille.

Vaasassa visioitiin, että Vähäkyrö voisi tulevaisuudessa olla edelleen maaseutumainen alue, joka muistuttaisi Sundomin aluetta. Sillä voisi olla samanlaisia kaavoitukseen liittyviä vapauksia. Vähäkyrön liitoksen toivottiin näin myös helpottavan Vaasan tonttitarjonnan tilannetta: tulevaisuudessa Vaasalla olisi paremmat mahdollisuudet vastata kehyskuntien suurten tonttien tarjontaan omakotirakentajille. Tämä vahvistaisi viime raportin oletusta siitä, että Vaasa olisi halukas kilpailemaan omakotiasukkaista Mustasaaren kanssa (Mäntysalo ym. 2010, 198). Myös Mustasaaren reikäleipämäinen ”kuristusote” Vaasan ympärillä voisi näin ollen helpottaa. Toisaalta huolestuttavaa on se, miten vapaasti Vähäkyröä aletaan suunnitella. Vaasan hajarakentamislaki ei tunnetusti ole ollut kovin tiukkaa (esim. Mäntysalo ym. 2010, 199), vaan kaupunki on muodostunut tiiviiksi nimenomaan sitä joka puolelta ympäröivien kuntarajojen johdosta.

Vähäkyrö siis mahdollistaisi monipuolisemman tonttitarjonnan Vaasalle. Vähäkyrön nähtiin Vaasaan liittymisen myötä saavan paljon vastapainoksi: muun muassa kaivattuja asiantuntijaresursseja kaavoitukseen ja rakennusvalvontaan.

Vähäkyrön nykyisestä maankäytöstä oltiin Vaasan seudulla huolissaan. Vähäkyrön kaavoituksen kuvailtiin olevan yhden konsultin varassa ja yhdyskuntarakennetta pirstoutuneeksi. Haastateltavien mukaan alueelle suunnitellaan huomattavan isoja tontteja ja rakentamista ajattelematta taloudellisia ja infrastruktuuritekijöitä, aluehallinnon varoituksista huolimatta.

---

Eräs haastateltava oli kriittinen koskien Vähäkyrön suunnitelmia Vaasan rajalla olevalla Merikaarron alueella. Haastateltavan mukaan alueelle on kaavailtu tiheää rakentamista siitä huolimatta, että alue on osa arvokasta kulttuuriympäristöä eikä välttämättä sovellu sen kaltaiseen rakentamiseen, jota Vähäskyrössä on suunniteltu. Muutaman seudun haastateltavan mielestä Vähäkyrön ja myös Maalahden Vaasan rajapintaan suunnitellut asuinalueet loivat epätarkoituksenmukaista ja pirstoutunutta yhdyskuntarakennetta.

*”Tuossa on Vähäkyrön Tervajoki [haastateltava näyttää kartasta]. Kirkonkylä ja sitten tossa on Merikaarto. Niin tässä on, tuo on alkujaan se vanha kirkonkylä. Niin se on siitä Vaasan rajan pintaan on rakennettu asuinlähiö, josta on tullut kolmas kyläkeskus. Ja nimenomaan sen vuoksi, että ne käy töissä Vaasassa. Se on ihan rakennettu [. . .] nimenomaan Vaasassa työssäkäyntialueena kasvanut sinne Vähäkyrön sisällä merkittäväksi alueeksi. Eli tässä taas tulee tämä yhdyskuntarakenteen ja hallinnollisen rakenteen törmääminen, että ei ole aina järkevää jonkun naapurikunnan rajan pintaan rakentaa tyhjään kohtaan jotain asuinalueita pelkästään sen vuoksi, että voitaisiin työssäkäyntialue käydä. Sama se on Laihia rakentanut Vaasan suuntaan Hulmilaa.”*

*”[. . .] Maalahdellakin kuulemma aikeita vähän niin kun Vaasan suuntaan rakentaa jotain asuinalueita. Eli kun Maalahdesta käydään, 25 prosenttia käy siellä Vaasassa töissä. Se Vaasassa työssäkäynti määrittelee heidän oman yhdyskuntarakenteen suunnittelua. Joka ei ole välttämättä, vaikka nyt sanotaan sitten tämmöisten ympäristöasioiden kannalta tehokkain tapa pohtia asioita.”* (viranhaltija, Vaasa)

Mustasaaren kaavoituksen tai sen puuttumisen nähtiin edelleen hajottavan yhdyskuntarakennetta. Aluehallinnossa toimivan haastateltavan mukaan seudulla on kehittymässä uusia laajenneita taajama-alueita ja rannalle kaavoitettuja tontteja. Kaavoitus taajamissa oli haastateltavan mukaan yleisesti puutteellista. Ero luottamushenkilöihin on selvä: mustasaarelainen luottamushenkilö näki toisaalta, että kaavojen puuttuminen ei maaseutumaisemilla alueilla ole välttämättä ongelma, kunhan tieyhteydet toimivat.

Suhtautuminen hajarakentamiseen vaikutti Mustasaassa poliittisesti erimielisyyksiä herättävältä asialta. Vaikutti siltä, että Mustasaassa hajarakentamisen ongelma tiedostetaan, mutta siihen puuttuminen on vielä vaikeaa. Haastateltavien mukaan rakennusluvan haja-alueelle saa Mustasaassa helposti. Kunnassa kuitenkin painotettiin, että MAL-yhteistyöllä yritetään asettaa rajoitteita lupapäätöksille. Erään viranhaltijan mukaan kuitenkin ”paljon vahinkoa on jo tehty”, ja kyse on myös hitaasti muuttuvista asenteista suhteessa hajarakentamiseen.

Mustasaaresta vakuuteltiin, että maankäyttöä yritetään suunnitella enemmän, mutta että tekemistä on paljon, ja kaavoitus on hidasta. Kyläkeskusten elävänä pysyminen tulevaisuudessa huolestutti mustasaarelaisia. Tämä yhdistettiin kysymykseen koko Mustasaaren itsenäisyydestä: miten kyläkeskuksille kävisi, jos Mustasaari liittyisi Vaasaan? Mustasaaren haastateltavat painottivat sitä, että kunnan sekä kylien paikallisdemokratia olisivat uhattuina, jos kuntaliitos tapahtuisi.

Asiantuntijaresurssista/ajasta koetaan olevan pulaa sekä keskus- että kehyskunnassa. Vaasan kaavoitusasiantuntemuksen nähtiin painottuvan kaupunkirakentamiseen; maaseudun suunnittelun asiantuntemus koettiin puutteelliseksi. Muun muassa Vähäkyrö, joka tulevaisuudessa on osa Vaasaa, on joidenkin haastateltavien mukaan kaavoituksessa yhden konsultin varassa.

Haastateltavien mukaan Mustasaassa maankäytössä tarvittaisiin haastateltavien mukaan

korkeakoulun käyneitä maankäytön asiantuntijoita (arkkitehtejä) nykyisen asiantuntemuksen vahvistamiseksi. Seudulla ajasta koetaan olevan pulaa: kaavatyöt kasautuvat, ja konsultitarjontakin on liian vähäistä. Kyse on Mustasaaren haastateltavien mukaan muutamasta toimijasta, jotka tekevät töitä kunnissa eri puolilla Suomea.

### Yhteistyö etsii muotoaan?

Vaasan ja Mustasaaren välinen maankäytön yhteistyö on nähtävissä edelleen lähinnä konkreettisina hankkeina (vrt. Mäntysalo ym. 2010, 192). Näistä hankkeista mainittiin esimerkkeinä Bölen ja Kivihaan alueet, Vaasan radan sähköistäminen, hevოსurheilukeskus, Sepänkylän kehittäminen ja yhteinen logistiikkakeskus. Haastateltavien mukaan maankäytön yhteistyöstä on laadittu seudullisia strategioita, mutta konkreettiseen seudulliseen yhteistyöhön ei ole vielä päästy. Sekä Vaasassa että Mustasaassa monet haastateltavat olivat pettyneitä yhteistyön tasoon ja siihen, ettei seudulle saatu yhteistä yleiskaavaa.

Mustasaari on aloittanut oman strategisen yleiskaavatyönsä, mikä vaikutti herättävän ihmetystä Vaasan haastateltavissa. Myös Mustasaaren suunnitelmat Sepänkylän kehittämisestä kunnan omaksi keskuksesi näyttäytyivät Vaasan haastateltavien näkökulmasta kilpailulta. Kuten Siilinjärvellä ja Kuopiossa, Vaasan ja Mustasaaren välillä tuntui ainakin aikaisemmin vallinneen niin sanottu kunta-kaupunki-työnjako ja Sepänkylän kaupunkimaiset kehittämissuunnitelmat korkeine taloineen sotivat tätä jakoa vastaan. Toisaalta voitaisiin nähdä, että Mustasaari vain reagoi Vaasan kasvuun kehittämällä omaa keskustaan, eikä keskity Vaasan rajapinnan asuinaluekehittämiseen, kuten Vähäkyrö ja Maalahti ovat tehneet.

Toisaalta Mustasaassa korostettiin kunnan edelleen ajavan seudun etua tarjoamalla monipuolista asumista Vaasan seudulle muuttaville: nimenomaan isompia omakotitalotontteja, joita sillä on enemmän tarjota kuin Vaasan kaupungilla. Eräät Vaasan haastateltavat näkivät Mustasaaren kilpailevan asukkaista, mutta uskoivat sen pian helpottuvan, kun Vaasan maareservi kasvaa Vähäkyrön liittyessä siihen. Vähäkyrö tulee helpottamaan tilannetta vähän, mutta kuntarakenteen koettiin silti olevan tehoton ja estävän järkevä yhdyskuntarakenteen muodostumisen. Mustasaari oli monen Vaasan haastateltavan mukaan tärkein kumppani jo yhteen kasvaneen yhdyskuntarakenteen kannalta. Vaasan haastateltavilta sai kuvan, että Vaasa on jo maantieteellisistä syistä pakotettu yhteistyöhön Mustasaaren kanssa. Yhteistyöhankkeet Mustasaaren kanssa kuvastivat myös tätä.

*”...meillä on joku hanke Mustasaaren kanssa. Pikkusen aatellaan, että me siirretään ravierata keskeltä meidän kaupunkia Mustasaaren puolelle. Kyllähän se tulee vaikuttamaan sitten meidän maankäyttöön täällä. Kyllä sen voisi sanoa, koska sinne me saadaan Hietalahteen, siihen ravieradan paikalle kokonainen kaupunginosa. Jos se sitten onnistuu, niinku meillä kaavaillaan. Kyllähän sen voi sanoa, että se on aikakin merkittävä. Sitten toinen, mikä on maankäytöllisesti, niin logistiikkakeskusta suunnitellaan tällä hetkellä Mustasaaren ja Vaasan rajoille. Se on kanssa sellainen jollakin lailla merkittävä, joka toivottavasti näkyy katukuvassa, että saatais [. . .] raskasta liikennettä vähän tuonne laitakaupungille.”* (luottamushenkilö, Vaasa)

Mustasaaren alueelle suunnittelu siis vie pois painetta Vaasalta, jolla on vähän erilaisille rakennushankkeille soveltuvaa raakamaata. Se, miten Vähäkyrön liittyminen vaikuttaa Vaasan halukkuuteen tehdä maankäytön yhteisprojekteja Mustasaaren kanssa, jää nähtäväksi. Monet Vaasan haastateltavat näkivät yhteistyön Mustasaaren kanssa hankalaksi ja hitaaksi. Kun Vähäkyrö on osa Vaasaa, sinne voidaan suunnitella ilman Mustasaaren valtuuston ”hidastelua”.

---

Eräät haastateltavat näkevät, että yhteistyötä yritetään ”kierrättää” Pohjanmaan maakuntaliiton kautta niin, ettei Vaasa olisi yhteishankkeiden vetäjä. Monen Vaasan haastateltavan mukaan RKP-painotteinen maakuntaliitto siis toimi edelleen seudullisen yhteistyön areenana (vrt. Mäntysalo ym. 2010, 196).

*”Pohjanmaan liitossa RKP:llä on enemmistö. Eli tulee tämmöiset tekijät mukaan. Ja sitten, jos siellä on, no tämä vaan sattuu olemaan just esillä oleva asia, jos yksi henkilö on kunnasta edustamassa, niin sitten naapurikunnat onkin sitten enemmistönä siinä porukassa sitten, kun Vaasasta on vaan yksi henkilö. Elikkä se on tämmöistä pelin politiikkaa tähän sisältyy aina sitten millä tavalla. Minä en tiedä lähtee se menemään, mutta kovat on aikeet tällä tavalla junaila. Nämä on niitä tekijöitä, jotka hidastaa ja haittaa tämän alueen kehittämistä. Kun sen sijaan se vaihtoehto, että tämä ois yhtä kuntaa. Sen kunnan sisällä tapahtuis se takkuaminen elikkä pohdittaisiin, miten tätä kaupunkia kehitettäisiin ja sitten työryhmät valmistelee asioita ja lyödään kaupunginhallitukseen ja valtuustoon ja se on siinä.”* (viranhaltija, Vaasa)

Eräiden haastateltavien mukaan Mustasaassa ja muissakin seudun kunnissa vältellään suora yhteistyötä Vaasan kanssa ja Vaasan rooli maakuntaliitossa on tullut marginaaliseksi.

Mustasaaren haastateltavat kokivat kuitenkin nykyisten kuntien välisten yhteistyöhankkeiden olevan kuitenkin Paras-hankkeen hengen mukaista edistystä. Heidän mielestään konkreettiset hankkeet ovat yhtä arvokasta yhteistyötä kuin mikä tahansa seudullinen strategia. Vaikuttaa siis siltä, että Mustasaassa toivotaan, että yhteistyötä voitaisiin tehdä joustavammin ehdoin, ja että kuntaliitospainostuksesta Vaasan taholta luovuttaisiin vihdoin. Monet Vaasan haastateltavista näkivät järkevän hallinnon koostuvan yhdestä kunnasta, eikä yhteistyöhankkeita nähty yhtä hedelmällisenä yhteistyönä kuin Mustasaaren haastateltavien joukossa.

Suuri osa molempien kuntien haastateltavista näki MAL-yhteistyön olevan liian hidasta. Vaasassa koettiin, että Mustasaaren kanssa yhteistyö on hidasta, ja Mustasaassa oltiin turhautuneita yhteistyön tuloksettomuuteen.

*”...kyllähän on Vaasan seudun strategiat ja on näitä papereita vaikka kuinka paljon. Ja ne on hyviä papereita, mutta nehan pitää toteuttaakin. Ja jos ei saada yhteisymmärrystä [ . . . ] kaikki menee kokouksiin ja kaikki tulee pois kokouksista ja se paperi on edelleen se paperi. Se on vaikea päästä siihen, että ’okei, nyt meillä on tämä strategia, tämmönen, niin mitä me teemme.”* (luotamushenkilö, Mustasaari)

Vaikuttaa siis siltä, että tahtotilaa yhteistyöhön löytyisi molemmilta puolilta, mutta sitä halutaan tehdä eri tavoin. Vaasassa ei nähdä syitä kahdelle eri hallinnolle, ja Mustasaari toivoisi yhteistyön nimenomaan tapahtuvan ”neutraaleilla” foorumeilla kuten hankkeissa tai maakuntaliiton kautta.

Sekä kehys- että keskuskunnan haastatteluissa vaikutti siltä, että kunnissa lähdetään ensin oman kunnan edusta, vaikka molemmat osapuolet olisivat valmiita yhteistyöhön. Seudullisuus muodostuu intressiksi vasta, kun siitä voidaan itse jotenkin hyötyä. Haastateltavien mukaan yhteistyö on pisimmälle kehittynettä sosiaali- ja terveystaloudissa sekä koulutuspuolella. Esimerkiksi sairaanhoitopiirin kohdalla yhteistyön kuvailtiin pääosin sujuneen hyvin. Sairaalan suhteen Vaasan seudun kunnilla vaikuttaisi olevan yhteinen, seudullinen intressi suhteessa Seinäjokeen ja Tampereeseen. Tässä näkyy, miten seutujen välinen kilpailu voi yhdistää kuntien intressejä. Toisaalta eräs haastateltava oli sitä mieltä, että seutu on vaarassa menettää sairaanhoitopiirinsä. Hän ihmetteli, miten seudun kunnat eivät ole huolissaan ruotsinkielisen palvelun kohtalosta, jos sairaala siirtyisi pois Vaasasta.

Seudullinen strategiatyö näyttäytyi haastatteluissa vähäisenä tai siinä ei kenties vielä ole päästy käytännön asioihin. Haastateltavien mukaan seudullista liikenneverkkosuunnitelmaa ollaan nyt tekemässä. Seudulla tutkitaan myös mahdollisuutta saada uusi satamatie kulkemaan Mustasaaren läpi, mikä olisi tärkeää Vaasalle. Haastateltavien mukaan Mustasaassa ollaan kuitenkin huolestuneita sen vaikutuksista ympäristölle. Eräät Vaasan haastateltavista kokivat Mustasaassa hidasteltavan hankkeen kanssa. Mustasaaren haastateltavien mielestä muut seudun kunnat eivät ota tarpeeksi osaa seudulliseen yhteistyöhön, jolloin seudullinen kehittäminen on Vaasan ja Mustasaaren vastuulla.

### **Kaupasta, kilpailusta ja elinkeinokehittämisestä**

Kaupan suhteen ajankohtaista Vaasan seudulla oli haastatteluajankohtana elo-syyskuussa edelleen Ikean mahdollinen sijoittuminen Vaasaan. Kuten viime YKS-ARTTU-raportissa mainittiin (Mäntysalo ym. 2010), Ikean tulosta joko Vaasan tai Mustasaaren alueelle oli jonkinlaista kilpailua. Vaasan haastateltavat mainitsivat Mustasaaren yrittäneen houkuttaa Ikeaa sijoittumaan kunnan alueelle. Tämä kilpailu liittyi ilmeisesti laatukäytävään, joka ulottuisi Vaasasta Mustasaareen. Aluehallinnon tason haastateltava kuvaili Mustasaaren edustajan suunnitelleen Ikean sijoittumista kunnan puolelle laatukäytävää. Erään haastateltavan mukaan asiasta päästiin kuitenkin sopuun ja molemmat osapuolet näkivät lopulta tärkeimpänä, että Ikea ylipäättensä sijoittuu seudulle. Ikeasta on tätä kirjoitettaessa loka-marras-kuussa 2011 menossa vaihekaavan ehdotus, jossa Ikea sijoittuisi Vaasan puolelle lentokentän läheisyyteen. Se, tuleeko Ikea ja minne se lopullisesti sijoittuisi, on tämän väliraportin kirjoitushetkellä vielä epäselvää.

Kuten asuintonttien, myös yritysten ja kaupan sijoittaminen koettiin haasteelliseksi kehyskuntien rajaamassa Vaasassa. Eräs haastateltava kuvailikin Mustasaaren valtuuston päättävän Vaasan maankäytöstä, koska Vaasa joutuu kääntymään kunnan puoleen maa-alueensa niukkuuden johdosta. Monet Vaasan haastateltavat myös kokivat, että nykyinen kuntarakenne johtaa kuntien väliseen kilpailuun ja näin ollen kaupan kannalta epätarkoituksenmukaisiin ja yhdyskuntarakennetta pirstoviin lopputuloksiin.

Seudulla on jonkinlaista kuntien välistä kilpailua kaupan sijoittumisen suhteen, mutta voi myös sanoa, että loppujen lopuksi seudun menestys näytetään pistettävän etusijalle – erityisesti silloin, kun on kyse merkittävistä seudullisista hankkeista, kuten Ikea, logistiikka-keskus tai satamatie. Kunnat tekevät yhteistyötä, kun on ”melkein pakko”.

Ikea nähtiin erään haastateltavan mukaan seudulla ”pyhänä asiana, josta ei saa puhua” ja sen uskottiin ”pelastavan” koko seudun. ELY-keskuksen katsotaan pyrkineen ohjaamaan kaupan sijoittumista ja puuttumaan siihen, mutta erään haastateltavan mukaan ”sitä katsotaan aina pahalla”. Seudullisten tahojen mielestä Ikean koon merkittävyys tulee ottaa huomioon etenkin, kun sen yhteyteen tulee vielä siihen kuuluva liikekeskus Ikano. Ikean läheisyyteen tulisi todennäköisesti myös Prisma.

Ikea ja Ikanon lisäksi seudulle on aluehallinnon tason haastateltavien mukaan suunnitella paljon kaupan suuryksiköitä: muun muassa Kivihaan alueelle ja kaupungin eteläpuolelle sekä keskustan linja-autoaseman yhteyteen on tulossa kauppakeskustyyppisiä liiketiloja. Seudullisia tahoja mietityttää kaupan kehityksessä se, onko Vaasa tarpeeksi iso hajalleen sijoitetuille kaupan keskittymille. Toisaalta, kestävätkö Vaasan ja Mustasaaren keskustat sekä Maalahden alueen vetovoima, jos kaikki aiotut kaupan sijainnit seudulla toteutuvat?

(haastateltava) ”...maakuntakaavaan liittyen, niin siinähan oli niitä lausuntoja tullut muilta kunnilta. Kyllä ne arvosteli todellakin, että Vaasaan on pantu näitä kaupallisia palveluita

*liikaa, että heiltä viedään pois. Ehkä siinä vähän on semmoista seudullista pelkoa, että meillä viedään liikaa niitä kaupallisia palveluita.”*

(haastattelija) *”Kaupallisia palveluita yleensä vai suuryksiköitä?”*

(haastateltava) *”Suuryksiköitä nimenomaan. Mutta että ne suuryksiköt sitten söisivät heidän lähipalveluitaan. Tää oli tää huoli tuolla Laihialla.”* (viranhaltija, Vaasa)

Kivihaan ja Vaasan välillä sijaitsevan linja-autoaseman suunnitelmien kohdalla erästä haastateltavaa myös mietitytti se, miten liiketilojen rakentaminen linja-autoaseman yhteyteen vaikuttaa kaupunkirakenteeseen. Hänen mukaansa paikalle voisi myös rakentaa asumista ja jatkaa näin kaupunkimaista yhdyskuntarakennetta lähiömäisen ostoskeskussuunnittelun sijasta. Hänen mukaansa kauppakeskus pirstoisi yhdyskuntarakennetta ja toisi lisää tarpeettomia marketteja alueelle. Vaasan olisi tässä tehtävä valinta, haluaako se rakentaa kaupunkia vai marketteja ja lähiöitä.

Vaasassa, kuten muillakin seuduilla, painotettiin kaavoituksen reagointinopeuden tärkeyttä suhteessa elinkeinoelämään. Tätä mieltä olivat etenkin kunnalliset tahot. Kaupalle tulisi olla tarjota tontteja heti. Seudulliset tahot taas korostivat, että kaavoituksen luonteeseen kuuluu väistämättä hitaus. Hitauden etuna kuvailtiin sitä, että tehtäisiin vähemmän vääranlaisia ratkaisuja, joilla on pitkäaikaisia vaikutuksia. Myös Vaasan kaavoittajat vaikuttivat olevan ristipaineissa: kaavoituksen perinteinen tehtävä alkoi olla alisteinen elinkeinoelämälle.

Keskustan kehittämisestä oli erään luottamushenkilön mukaan tekeillä suunnitelmia mutta tällä hetkellä resurssit oli suunnattu muihin hankkeisiin ja mm. Vähäkyrön liitosselvittelyihin. Vaasan keskustasta luoteesta sijaitsevasta Palosaaren Mansikkasaaren rannasta oli myös käynnissä arkkitehtikilpailu haastatteluajankohtana kesällä 2011. Keskeisen alueen suunnittelua oli mietitty jo vuosikymmeniä ja oltiin tyytyväisiä, että siihen nyt päästäisiin. Haastatteluiden perusteella alueelle liittyy kaupunkisuunnittelullisia tavoitteita, joita Palosaareen on jo sovellettu, mm. yliopistokampukselle.

*”Joo, se salmi, siellä on todella hyviä mahdollisuuksia siihen, että siellä on kaikki, mikä kuuluu uudelle. Tietokaupunkia myöskin, siellä on viheralueita, siellä on historiaa, siellä on identiteettiä, siellä on nää, mikä voidaan restrukturoida ja sitten voidaan rakentaa jotain uutta samalla myöskin. Siellä on erittäin mielenkiintoinen alue.”* (seudullinen toimija)

Elinkeinoyhteistyössä elinkeinokehittämissyhtiö VASEK:lla on keskeinen rooli seudulla, ja haastatteluiden perusteella sen toimintaan oli melko vahva luotto. Toisaalta kunnat vaikuttivat kuitenkin VASEK:n ulkopuolella hoitavan omia elinkeinokehittämistehtäviään toisistaan piittaamatta. Joidenkin haastateltavien mielestä kehittämissyhtiö toimi seudun kunnista kuitenkin lähinnä Vaasan kanssa. VASEK myös koettiin toisaalta erään haastateltavan mukaan Vaasan kannalta ongelmallisena, koska kaupungin elinkeinoelämä on kehittämissyhtiön kautta pitkälle ulkoistettu. Huolena haastateltavan mukaan oli mm., toteutuvatko Vaasan kaupungin strategiat osakeyhtiön kautta.

Haastatteluajankohtana elo-syyskuussa 2011 eräät kaupungin viranhaltijat vaikuttivat olevan huolissaan elinkeinokehittämisen suunnasta myös maankäytön kannalta. Kaavoituksella oli muutaman haastateltavan mukaan ollut aiemmin keskeinen rooli kehittämissyhteistyössä, mutta organisaatiomuutoksessa ei oltu varmoja, mitkä tahot elinkeinokehittämisestä tulevat vastaamaan kaupunginjohtajan lisäksi. Ennen kaupunkisuunnitteluosastolla ja kehitysjohtajalla oli suuri vastuu elinkeinokehittämisestä, mutta nyt päävastuuta kaavailtiin keskitettäväksi nimenomaan kaupunginjohtajalle. Toisaalta vastuun keskittämisen nähtiin selkeyttävän organisaatiota elinkeinoelämän suuntaan. Uusi kaupunginjohtaja ja uudet toimialajohtajat valittiin, joista teknisen toimialan johtajan vastuulla on kaavoitus.

Vaasan haastateltavilla vaikutti olevan selkeä käsitys seudun vetovoimatekijöistä. Haastateluissa tuli selkeästi esille että energiateollisuus on seudun keskeinen kilpailuvaltti.

### **Yhteenveto: Vaasan seudulla kuntien väliset jännitteet monisyisiä**

Tällä haastattelukierroksella kielikysymykset eivät tulleet niin olennaisina esille haastateluissa kuin 2010 ilmestyneessä raportissa. Kuitenkin Mustasaaren haastateltavat totesivat ruotsinkielisyyden vaalimisen olevan kulttuuristen syiden lisäksi yksi tärkeimmistä itsenäisenä pysymisen syistä. Myös paikallisdemokratian vaaliminen koettiin tärkeäksi kunnassa.

Vaasan ja seudullisen tahon haastateltavat näkivät taas nimenomaan kaksikielisyyden tärkeänä koko seudulle. Näiden haastateltavien oli vaikeaa ymmärtää, miksi Mustasaassa koetaan Vaasaan liittyminen uhkana kielikysymyksen kannalta suurimman osan seudusta ollessa käytännössä täysin kaksikielinen.

*”...tällä viikolla Seinäjokikin julkisuudessa ilmoitti, että heidän tavoitteena on 100 000 asukkaan kunta. Vaasa ja Seinäjoki kilpailee aina kaikista valtion hajasijotuspaikoista, niin me jäädytään heti siinä. Kun ajattelee jo, että Vaasa ja Mustasaari yhdessä olisi jo sellanen 80 000 ihmistä. Suomi on kaksikielinen maa. Nyt puhutaan, onko pakkoruotsi tarpeellista tai niin pois-päin. Tosiasiahan on, että Pohjanmaalla on se kaksikielisyys jokapäiväistä. Pohjanmaalla se on fifty-fifty. Vaasalla olisi paljon suuremmat mahdollisuudet ylläpitää kaksikielisiä palveluita, kun sitten jollakin pienellä kunnalla.” (luottamushenkilö, Vaasa)*

Muutamit Vaasan haastateltavista korostivat näin kunnan koon tärkeyttä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla alueiden kilpailussa. Nordbergin ja Eklundin julkaisu ”De Finlandssvenska regionernas karaktär” kuvailee suomenruotsalaisten alueiden erityispiirteitä ja aluepolitiikan muutosten vaikutusta niihin (Nordberg & Eklund 2011). Kirjoittajien mukaan Vaasalla on paineita pärjätä EU-tasolta lähtevässä kaupunkiseutu-mallisessa kilpailussa ja valtionhallinnon muutokset ovat johtaneet siihen että ruotsinkieliset kunnat kokevat marginalisoituvansa. Toisin sanoen, seutukeskeisen Vaasa-vetoisen kehittämisen saatetaan kokea jättävän muiden kuntien (maaseutumaiset ja kielelliset) erityispiirteet huomioimatta. Vaasan näkökulmasta taas Mustasaari ja muut liitoshaluttomat kunnat vaikuttavat hidastavan ja uhkaavan koko seudun kehitystä.

*”... Että kyllä yhteistyö sitten on välillä pelannut. Niin kauan kun sitä ei tuu siihen herkkään keskusteluun, joka koskee sitä kuntaliitosta. [ . . . ] Ei voi sanoa, että se on jumittunut, että ei ole yhteistyötä, kyllä sitä on. Vaasan kannalta se ei ole riittävää, että se olisi tärkeä saada isompi kaupunki myös, yksikkö. Että silloin puhutaan eri kieliä. Että kaupungissa ymmärretään tämä kaupunkien kilpailu, mikä esimerkiksi sitten näkyy suoraan asukasluvuissa esimerkiksi, että missä Vaasa on mennyt nopeasti alaspäin.” (seudullinen toimija)*

Muutamit Vaasan haastateltavat olivat sitä mieltä, että kielikysymys on pohjimmiltaan kuitenkin poliittinen. Heidän mielestään Mustasaari pelkää ennen kaikkea poliittisen vallan menettämistä eikä suomenruotsalaisen kulttuurin katoamista.

Mustasaaren haastateluissa tuli esille myös se, että haastatellut eivät koe minkään muuttuvan parempaan suuntaan, jos kunta liittyisi Vaasaan. Samaa kantaa esittivät Siilinjärven (Kuopion seutu) haastateltavat. Sekä Mustasaassa että Siilinjärvellä koettiin enimmäkseen asioiden olevan hyvin. He eivät nähneet, mitä lisäarvoa liitos toisi heille.

Mustasaassa uskottiin, että Vaasaan liittyminen toisi paremmat maankäytön suunniteluresurit mutta että siitä ei ole taetta, miten Vaasa niitä käyttäisi. Erään haastateltavan mukaan Vaasan kehyskunnissa ei myöskään luoteta kaupungin asiantuntemukseen maan-



---

käytössä, kun puhutaan ei-kaupunkimaisista alueista. Mustasaari kuntana koostuu 1970-luvulla yhteenliittyneistä kunnista, ja tämä on saattanut vaikuttaa sen liitoshalukkuuteen. Silloisenkin kuntaliitoksen koettiin aiheuttaneen kilpailua ja vaikeuksia hallinnoida koko kuntaa. Mustasaaren näkökulmasta nykyisestä kuntarakenteesta ei näyttäisi olevan haittaa seudulle, sillä Vaasan seudulla koettiin menevän hyvin. Näkökulma sekä Vaasalla että Mustasaarella vaikutti olevan ensisijaisesti kuitenkin kuntakeskeinen.

Vaasassa kerätystä haastattelumateriaalista näkyy selkeästi kehys- ja keskuskuntien maankäyttöpoliittisten kulttuurien ero: syy yhteistyön kangerteluun johtuu erilaisista lähtökohdista. Vaasassa halutaan panostaa (kansainväliseenkin) kaupunkiseutujen/alueiden väliseen kilpailuun, kun taas Mustasaassa halutaan varjella kunnan ja kyläkeskusten demokratiaa. Miten nämä kaksi lähtökohtaa voivat kohdata?

Huomionarvoinen seikka, mikä sekä Kuopion että Vaasan haastatteluissa tuli esille, on kaavoituksen perinteisen roolin murros. Kaavoituksen alistaminen elinkeinoelämälle nähtiin huolestuttavana strategisen suunnittelun ja kaavoituksen demokraattisuuden kannalta. Toisaalta muutos nähtiin järkevänä elinkeinoelämän kannalta: kaupunki olisi ketterä reagoimaan kaupan vaatimusten edessä.

## 3 Syventymistä tutkimusteemoihin

Tässä luvussa laajaa haastatteluaineistoa lähestytään erityisistä tutkimusteemoista käsin. Tarkoituksena on jäsentää haastattelujen antia omina teemakokonaisuuksinaan ja myös joidenkin teoreettisten ”käsiteikkunoiden” avulla.

**Luvussa 3.1** maankäytön suunnitelmallisuutta seuduilla pohditaan hajarakentamisen hallinnan ja kuntakeskusten elinvoimaisuuden näkökulmasta. Luvussa käsitellään myös erilaistuvia, maankäyttöön kohdistuva poliittisia intressejä, joita keskuskaupungista käsin hoidettava kaavoitus kuntaliitostilanteissa kohtaa.

**Luvussa 3.2** haastatteluaineistoa jäsennetään muutamista kaupan ohjaukseen ja seudulliseen elinkeinopolitiikkaan liittyvistä kysymyksenasetteluista käsin. Miten kuntien välinen jännite vaikuttaa kaupan ohjaukseen? Vai vaikuttaako mitenkään?

**Luvussa 3.3** kiinnitetään huomio maankäytön suunnittelun resursseihin, jotka vaihtelevat, paitsi seuduittain, myös – ja erityisesti – kunnittain. Millaiset edellytykset erikokoisilla kunnilla on ottaa osaa seudulliseen strategiatyöhön? Entä aiheutuuko suunnitteluressurssien puutteesta pullonkaula joidenkin seutujen ja toisaalta maaseutumaisten kuntien kehittämiseksi?

**Luvussa 3.4** käsitellään erilaisia määritelmiä, joita yleisen edun käsite tehdyissä haastatteluissa sai. Erilaiset määrittelyt antavat mahdollisuuden ymmärtää maankäytön suunnittelussa toimivien ja sitä ohjaavien henkilöiden toimintaa ohjaavia periaatteita. Yleisen edun käsite kytkeytyy myös raportin johtopäätöksiin, jotka liittyvät erilaisiin käsityksiin joko kunnan tai seudun strategisista päämääristä (luku 4.1).

### 3.1 Maankäytön suunnitelmallisuudesta ja hajarakentamisesta

#### Hajarakentamisen syyt vaihtelevat seuduittain, mutta etenkin kunnittain

Hajarakentamiseen johtavat syyt vaihtelevat seuduittain. Myös kuntarakenne vaikuttaa siihen, miten hajarakentamiseen seudulla vaikutetaan. Lainsäädäntö tarjoaa erilaisia työkaluja hajarakentamiseen, mutta itsenäisillä kunnilla on laajat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, minkälaisia työkaluja ne maankäytön ohjaukseen omaksuvat.

Turun seudulla rakennemallilla pyritään luomaan yhteistä tahtotilaa. Erityisesti konkreettisesti maankäytön suunnittelussa toimivat viranhaltijat viestittivät tyytyväisyyttään rakennemallityöhön, jonka avulla yhteistä tahtotilaa seudulle pyritään luomaan sen suhteen, miten väestönkasvutavoite seudulla suunnataan. Hajarakentamisen hillitsemisen haaste on kuitenkin suuri. Tilanne poikkeaa monesta muusta seudusta, sillä Turun seudulla myös keskuskaupungin mahdollistamaa ”hajakaavoitusta” ja hajarakentamisesta kritisoiitiin selvin sanoin. Niin sanotun ensimmäisen kehyskuntakehän hajarakentamista ei sen sijaan pidetty merkittävänä ongelmana – tosin haastatteluissa ei erityisesti perehdytty muiden kuntien kuin Liedon ja Turun hajarakentamisen linjauksiin.

Jyväskylän seudulla uuden Jyväskylän syntyminen on tarkoittanut tiukan hajarakentamislinjauksen ulottumista myös entisen Maalaiskunnan alueelle. Linjamuutosta pidetään ilmeisesti pääosin perusteltuna, eikä hajarakentamista enää pidetä erityisen kiperänä on-

---

gelmana seudullisesti. Esimerkiksi Uurainen on kuitenkin kaavoittanut kaupungin rajan tuntumaan, palvelujen ulottumattomiin, pieniä asuinalueita. Myös muiden ”ulomman kehän” kuntien maankäytön suunnitelmallisuudesta tai pikemmin suunnittelemattomuudesta annettiin kriittisiä kommentteja, siitäkkin huolimatta, että mm. rakennemallityö on osaltaan vaikuttanut myös näiden kuntien päätöksentekoon ”ymmärrystä lisäten”.

Oulun seudulla hajarakentaminen on kiihtynyt kuntaliitosten alla. Muutoin on aikaista sanoa mihin suuntaan hajarakentaminen uudessa Oulussa kehittyi. Haastatellut uskoivat, että Oulun hajarakentamiseen sovellettavat linjaukset otetaan käyttöön myös uudessa Oulussa. Asiasta tullaan vielä keskustelemaan erityisesti siltä osin, miten linjauksia sovelletaan maaseutumaisimmilla alueilla. Monessa haastattelussa pidettiin hyvänä, että seudulle tulee yhtenäiset maapoliittiset käytännöt, sillä ongelmana on pidetty monien kuntien maapoliittisesti epä johdonmukaista toimintaa: Viranhaltijoiden linjauksia kaavoituksessa ja mm. suunnittelutarveratkaisussa ei ole noudatettu. Maanomistajien asemaa kunnallisessa päätöksenteossa on pidetty liian vahvana. Asetelma nousi tyypillisesti esiin nimenomaan Oulun seudun haastatteluissa. Uuden Oulun syntyminen tulee jatkossa vaikuttamaan myös siihen, miten rakentamisen paine seudulla kohdistuu: kiristyykö kuntien välinen jännitteinen asetelma hajarakentamisen vuoksi? Miten uusi Oulu tulee vastaamaan kasvupaineisiin? Säilyykö joidenkin seudun eteläpuolisten kuntien mittava hajarakentaminen ennallaan?

Myös Kuopion seudulla hajarakentamisen hallintaan pyritään pureutumaan rakennemallityön avulla. Siilinjärven maankäyttöpoliittisessa kulttuurissa on samoja piirteitä, joita Oulun seudulla pidettiin hajarakentamisen hallinnan kannalta ongelmallisina. Rakennemalli ja myös Siilinjärven strategisten linjausten aikaansaaminen ovat kovan paikan edessä osin kuntien välisten vanhojen jännitteiden vuoksi, osin Siilinjärven maanomistajavetoisen maankäyttöpoliittisen kulttuurin vuoksi.

Vaasan ja Kuopion seuduilla on hajarakentamisen suhteen samoja piirteitä. Hajarakentamisen ohjauksessa koetaan olevan ongelmia myös Vaasassa mutta erityisesti Mustasaressa ja joissain seudun muissa kunnissa. Hajarakentamiseen puuttuminen on poliittisesti arka asia; maankäyttöpoliittista kulttuuria leimaa jopa erityisen kielteinen suhtautuminen maanomistajuuden ohjaukseen.

### **Maankäytön suunnittelun tavoitteista kehyskunnissa**

Keskuskaupunkeja ympäröivissä kunnissa maankäytön suunnitelmallisuus vaihtelee voimakkaasti. Kehyskunnan itsenäinen maankäytön suunnittelu voi pahimmillaan olla paitsi mittavaa suunnittelematonta hajarakentamista mm. suunnittelutarvealueelle, myös haja-kaavoittamista keskuskaupungin rajan tuntumaan. Valtionosuusjärjestelmällä on osansa yhtälössä, jonka lopputuloksena uskotaan usein olevan, että kunnan väestön kasvu on ehto kunnan itsenäisyyden säilymiselle – väestön kasvuun liittyvistä investointi- ja palvelutarpeista huolimatta.

Kuntien välinen kilpailuasetelma tuntuisi määrittävän vahvasti useiden kehyskuntien, ja myös keskuskaupunkien maankäytön suunnittelun reunaehtoja – tosin vaihtelua on. Silloin, kun maankäyttöpoliittiset kulttuurit kuntarajan puolin ja toisin poikkeavat toisistaan voimakkaasti, syntyy kuntien välille usein myös syvempiä jännitteitä. Jännitteet voivat näyttäytyä jopa suorana ja tietoisena kuntien välisenä, resurssista käytävänä kilpailuna. Usein kyse on kuitenkin myös erilaisista arvoista, poliittisista perinteistä ja myös pienten kuntien puutteellisista maankäytön suunnitteluresurssista. Maankäytön suunnitteluresurssija tai selkeitä maankäytön linjauksia ei välttämättä yksinkertaisesti ole. Satunnaiset kaavoitustarpeet hoidetaan usein konsulttien avulla.

*”Että se ei ole silleen, että, et ’tilaanpa konsultilta kaavan’, vaan siellä täytyy kunnassa olla aina joku, joka vahtii sitä. Ja tämä on kyllä ollut pienten kuntien probleema.”* (seudullinen toimija)

### **Kuntakeskusten rooli**

Minkälaiset tekijät mahdollistavat maaseutumaisten kuntakeskusten ja kirkonkylien elinvoimaisuuden? Useissa haastatteluissa haastateltavat kytkivät kunnan itsenäisyyden ja julkisten palvelujen säilymisen ehdoksi kunnan elinvoimaisuudelle. Kytkös on epäilemättä olemassa, mutta kuitenkin monimutkaisena. Esimerkiksi julkisten palvelujen säilyminen kunnan kirkonkylällä ei ole suorassa yhteydessä alueen elinvoimaisuuteen pitkällä aikavälillä. Sellainen kuntarakenne, jossa seudulla on useita pieniä kuntia julkisine palveluineen, ei välttämättä takaa kuntakeskusten elinvoimaisuuden säilymistä.

Esimerkiksi Uraisilla koetaan kunnan kaupallisten palvelujen ja asukkaiden houkuttelu kirkonkylälle haastavaksi. Jyväskylään yhdistyneen Korpilahden entisen kuntakeskuksen kehittämisen todettiin sen sijaan ottaneen edistysaskelia. Eräs haastateltava koki Jyväskylän kanssa yhdistymisen pääsääntöisesti hyödyttäneen Korpilahtea. Toisaalta yhdistymistä edeltänyttä tilannetta kuvailtiin jopa niin, ettei kunnan kaavoituksessa ollut ”vuosikymmeniin tapahtunut mitään”. Liitoksen jälkeen kaavoitus ja kylien kehittäminen oli aktivoitunut, minkä uskottiin myös vähentäneen hajakentämisen paineita.

Erään haastatellun mukaan aiemmin ei vastaavanlainen suunnitelmallisuus (maanhankinnat mahdollistavine resursseineen ja asiantuntijaresursseineen) olisi ollut mahdollista. ”Muutaman virkamiehen” voimavarat eivät yksinkertaisesti riittäneet. Samaisen haastateltavan käsitykseen liitoksen onnistumisesta ei vaikuttanut myöskään se, että Korpilahden lukio oli jouduttu lakkauttamaan, sillä kyse oli lukion oppilasmäärän vähentymisestä.

Osalla kaupunkiseutuja reunustavista kunnista on vakavia puutteita maankäytön suunnittelun asiantuntijoista ja rahallisista resursseista. Haastattelut vahvistavat käsitystä siitä, ettei kuntakeskusten suunnitelmalliseen kehittämiseen ole rahan puutteessa rahkeita. Edes konsulttitoimistojen palveluihin ei aina raha riitä. Joihinkin hiljeneviin kuntakeskuksiin voi olla vaikea yrittää ohjata myöskään kaupallisia palveluja. Monella seudulla esiin nousi kaupan suuryksiköiden vaikutus kuntakeskusten kaupallisiin palveluihin, erityisesti seudun ”ulommissa” kunnissa. Kuntakeskuksissa sijaitsevan kaupan kuvailtiin joissain tapauksissa käyvän ”eloonjäämistäistelua”.

Korpilahden tapaus kuitenkin osoittaa, että jos poliittista tahtoa löytyy, vaikuttaisi suurissa kokonaisuuksissa olevan mahdollista kohdistaa suunnitteluresursseja myös pieniin keskuksiin – ja siten pyrkiä seudulle kohdistuvan kasvupaineen strategiseen suuntaamiseen. Toistaiseksi on aikaista muodostaa perusteltua käsitystä siitä, kyetäänkö tehokkaaseen kohdistamiseen esimerkiksi seudullisissa rakennemalleissa (kuntarakennemuutosten sijaan). Yleisesti ottaen – seudusta riippuen – haastateltavat suhtautuivat skeptisesti siihen, kuinka hyvin rakennemalleihin tullaan sitoutumaan. Kantakaupungin välittömässä läheisyydessä sijaitseva kunta voi täyttää esimerkiksi oman alueen suunnittelutehtävänsä myös ilman rakennemalleja tai muita vastaavia instrumentteja. On kuitenkin syytä huomata, että niilläkin seuduilla ongelmaksi voi jäädä veropohjaan liittyvä kilpailu.

Hallinnollinen kuntarakenne vaikuttaisi olevan vain yksi tekijä, joka vaikuttaa siihen, millaiseksi esimerkiksi palvelurakenne kaupunkiseuduilla kehittyi. Niillä tutkituilla kaupunkiseuduilla, joilla kuntarakenteessa on tapahtunut tai on tapahtumassa siirtymistä suurempiin kokonaisuuksiin, on kuitenkin mahdollisuudet tukea vanhojen kuntakeskusten kehittymistä. Liitossopimuksissa sovituista linjauksista, ja esimerkiksi kaupan suuryksiköi-

den ohjauksesta riippuen, maaseutumaiset keskuksat voivat hyötyä suoraan kuntaliitoksesta mittakaavaltaan eri luokassa olevan kaupunkikeskuksen kanssa. Isommassa kokonaisuudessa yhdyskuntarakenteen ”optimointi” tapahtuu isommassa, seudullisessa mittakaavassa. Tällöin kehittämisresurssit kohdistuvat keskuksiin, mikä voi yllättäenkin koitua myös kaupunkiseutua ympäröivien kuntakeskusten eduksi.

## Erilaiset sääntelyn tarpeet kaupungissa ja maalla

*”...olisimme toivoneet hieman tehokkaampaa, ripeämpää poljentoa tässä asiassa, jotta kylät, taajamat ja jopa haja-asutusalueet: niihin olisi ollut suunnitelmat, jotta ihmiset olisivat voineet rakentaa niille alueille enenevässä määrin. Sinne ei tietenkään voi rakentaa sillä tavoin, että haulikolla ampuu – että tuonne, tänne talo – vaan sen pitää olla suunniteltua.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

Maankäyttöön liittyvä maantieteellisesti laajalla kaupunkiseudulla hyvin moninaisia intressejä ja tarpeita. Maaseutumaisilla alueilla kaupunkiseutujen liepeillä on omat erityiskysymyksensä – kuntarakenteesta riippumatta. Niille keskuskaupungeille, joiden alueisiin kuuluu myös maaseutumaisia alueita, on haaste, paitsi sovittaa yhteen erilaiset asumiseen liittyvät taloudelliset intressit, myös ottaa huomioon asumispreferenssit ja poliittiset arvönäkökulmat kantakaupungin ulkopuolella. Joidenkin kehyskuntien toimijoiden haastatteluista välittyi ajatus siitä, että ympäröivän kunnan olemassaolo jo itsessään puolustaa maaseutumaiseen asumiseen liitettävissä olevia arvoja. Laajentuva ”arvojen skaala” näkyi myös keskuskaupungeissa tehdyissä haastatteluissa.

*”Kaupungin tulisi kaavoituksessa panostaa enenevässä määrin näihin kyläkaavoihin ja sallia erilaista rakentamista eri alueille, ettei tämä rakennusjärjestys esimerkiksi... Sehän koskee kaikkia alueita samanarvoisesti, että [tulisi] antaa mahdollisuus siihen, että on erilaisia mahdollisuuksia rakentaa eri kunnan osa-alueille.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

Myös niissä keskuskaupungeissa, joissa yhdistymiset toisten kuntien kanssa on tuonut hallinnon piiriin myös maaseutumaisia alueita, joudutaan tutustumaan paitsi uusiin alueisiin, myös kokonaan uusiin sääntelyn tarpeisiin ja instrumentteihin. Erilaisten maaseutumaisiin alueisiin kohdistuvien intressien ja arvojen kirjo on suuri, eikä sopeutumisen yhteisiin pelisääntöihin uskottu käyvän nopeasti.

Keskuskaupunkien viranhaltijoiden joukosta löytyi erilaisia näkökulmia hajarakentamisen ohjaukseen. Osa piti itsestään selvänä, että keskuskaupungin tiukemmat käytännöt tulisi ulottaa koko seudulle. Toisaalta suuri osa viranhaltijoista pohti asiaa monitahoisesti ja erilaiset intressit huomioiden.

*”...kun yksittäinen perhe rakentaa, niin eihän se [ajattelen, että] ’nyt minä hajarakennan minun taloni’. Mutta sitten vaan puhutaan maaseuturakentamisesta tai kylärakentamisesta.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”...meidän pitää pystyä keskittämään ne [haja-asutusalueelle kohdistuvat rakentamispaineet] niin, että siellä on palvelut – on ne sitten vesihuoltoverkkoja tai koulupalveluja – ja tarjoamaan sitten niitä väljiä tontteja siellä. Pitää ymmärtää, että jotkut haluaa asua väljemmin; on sellaisia harrastuksia tai muuten halutaan vaan sitä väljempää, että niitä mahdollisuuksia pitää antaa. Mutta se, että niitä tuonne pitkin metsiä rakennetaan, niin se ei ole kyllä kestävä.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”...kyllä minun mielestä hajarakentamiselle pitää antaa – tai sanotaan kylärakentamiselle pitää antaa – mahdollisuuksia, että semmoiset täydelliset kiellot ei missään nimessä ole se ainoa keino.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Keskuskaupungissa ei ole kuitenkaan aiemmin välttämättä käytetty sellaisia keinoja, jotka liitoksen jälkeen ovatkin maaseutumaisilla alueilla tarpeen. Esimerkiksi Jyväskylässä on täytynyt löytää johdonmukainen linja suunnittelutarveratkaisujen suhteen. Aiemmin, ennen Jyväskylän maalaiskunnan, Korpilahden ja Jyväskylän yhdistymistä, suunnittelutarveratkaisuja jouduttiin tekemään vain harvoin. Suunnitelmallinen maankäytön suunnittelu tuntuisi olevan siis helpompaa suuremmissa kaupungeissa.

*”Mutta siellä [kehyskunnassa] sitten joku yksittäinen suunnittelutarveratkaisu tai loma-asunnon muuttaminen omakotitaloksi rannalla on niin iso juttu, että siinä on paineita tehdä se myönteinen päätös, vaikka se johtaa yhdyskuntarakenteen hajoamiseen.”* (seudullinen toimija)

Pienissä kunnissa maankäytön viranhaltijoiden roolia pidetään haastavana. Yhteys kuntalaisiin on välitön, mikä on paitsi etu, myös haaste erityisesti seudun asukkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta maankäyttöpoliittisten linjausten vaihdellessa valtuustokausittain.

*”...kunnissa on ristipaineita päätöksentekijöidenkin kesken. Virkamiehet voi olla joskus lujilla, kun pitävät kiinni niistä linjauksista. Ja sitten kun neljän vuoden välein päätöksentekijät vaihtuvat... Niin saattaa siinä olla uuden valtuustokauden tai luottamushenkilökauden alussa semmoista haparointia, mikä on ihan ymmärrettävää silloin, kun päätöksenteko tapahtuu sillä tavalla kuin se kunnissa tapahtuu.”* (seudullinen toimija)

Uusiin menettelytapoihin siirtyminen voi taata kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun koko seudulla. Samalla se voi kuitenkin olla yllätys myös kuntalaisille: tilanne, jossa kuntalaisen lähiympäristön hallintoperiaatteet ovat voineet muuttua jyrkästikin, on haaste myös hyvälle hallinnolle. Esimerkkinä sopeutumistarpeesta voidaan pitää tilanteita, joissa aiemmin myönnettyjä, mutta käyttämättä jääneitä suunnittelutarveratkaisuja ei enää kuntaliitoksen jälkeen uusita.

### **Pienen kunnan vahvuutena kevyt byrokratia**

Haastatteluissa pohdittiin myös, mitkä ovat suurimmat hyödyt siitä, että kaupunkiseudulla on useita pieniä kuntia. Esiin nousi pienten kuntien kevyen hallinnollisen rakenteen edut, erityisesti kuntalaisen näkökulmasta. Kuntalaislähtöinen, pienen mittakaavan mahdollistama ns. yhden luukun toimintakulttuuri voi hyvin toimiessaan olla etu myös poliittisen päätöksenteon näkökulmasta.

*”On siinä nyt varmaan vähän se kääntöpuoli, että kyllähän sitten virkamiehet varmasti aika-lailla käyttää sitä valtaa. [ . . . ] ... pitäisi juuri oikeaan aikaan vaikuttaa, ja hyvin alkuvaiheessa, että sitten kun prosessi on tavallaan lähtenyt liikkeelle, niin sitten siihen vaikuttaminen on hyvin haasteellista”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

Pienissä kunnissa viranomaisvalmisteluun on luottamushenkilöiden helpompi vaikuttaa, ja kuntalaisten kynnys ottaa yhteyttä viranhaltijoihin voi olla pienempi. Asetelma tuli ilmi myös elinkeinopolitiikan yhteydessä.

*”...siellä [ympäröivissä kunnissa] on joku yks henkilö eli kunnanjohtaja tai kaupunginjohtaja, jonka kanssa neuvottelu riittää yrittäjälle tai jollekin toimitusjohtajalle. Niissä on niin pieni organisaatio. [ . . . ] ...[keskus]kaupunki on niin iso organisaatio, että täällä on mahdollisuus*

---

*mennä viiden eri henkilö puheille, ennen kuin asia ratkeaa. Tämä on se ongelma. Että yhdellä on kaupungin maanomistus ja tontit. Ja jollakin on sitten tämä elinkeinopolitiikka. Jonkun kanssa pitää keskustella näistä liikenne- ja kaava-asioista, että onko ne kunnossa. Ja rakennuslupavaihe on ihan omansa.”*  
(viranhaltija, keskuskaupunki)

### **Yhteistyön työkalut**

Rakennemallit on monella kaupunkiseudulla nähty yhtenä avaimena seudullisen yhteistyön edistämiseen. Syinä tähän ovat olleet mm. ongelmat yhteisten yleiskaavojen laadinnassa ja niihin sitoutumisessa, ja toisaalta hyvinä pidetyt esimerkit rakennemallien soveltuvuudesta seudullisen näkemyksen neutraaliin esiintuomiseen. Rakennemalleissa sopivan abstraktiotason ja epämuodollisuuden uskotaan helpottavan seudullisen yleisen edun ja yhteisen tahdon löytymistä. Myös ns. MAL-aiesopimuksin pyritään osoittamaan yhteistä tahtoa ja sopimaan tietyistä asioista, mm. käytännöllisten liikennejärjestelyjen suhteen.

*”Itse asiassa tämä on kyllä nyt lisääntynyt, että nähdään maankäytön suunnittelun merkitys kylä varmasti isompana kuin mitä aiemmin. Isona mahdollisuutena. Sitä tukee tietysti vielä tämä, tähän liittyvä – nimenomaan meidän kaupunkiseudulla – että ollaan tekemässä sitä aiesopimusta valtion kanssa.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Sekä rakennemalliprosesseja että aiesopimuksia pidettiin tervetulleina seudullisen tavoitteenasettelun keinoina, mutta samalla niihin suhtauduttiin epäillen. Rakennemallien ongelmat ovat toisaalta seudullisen maankäytön suunnittelun lakiin perustumattomuudessa: seudullinen sitovuus on parhaimmillaankin vain yhtä vahvaa kuin kuntien sitoutuminen seudullisten yhteistyöelimien toimintaan.

*”Mutta jos siihen MAL-sopimukseen kiinnitetään jatkossa enemmän painoarvoa ja sitä puolta halutaan kehittää, niin tuleeko siinä eräänlainen rinnakkainen järjestelmä tälle kaavahierarkialle... Tällä hetkellähän MAL-sopimusta ei mainita missään laissa. Se on ainoastaan hallituksen selonteossa eduskunnalle. Tällä hetkellä kaavajärjestelmä menee mennen tullen ja palatessa ohi.”* (seudullinen toimija)

Niin aiesopimuksia kuin rakennemallejakin voidaan pitää tarkoituksellisesti sekä abstrakteina että seudullista dynamiikkaa huomioimattomina. Niiden avulla ikään kuin pyritään pääsemään poliittisten jännitteiden yläpuolelle, minkä toivotaan mahdollistavan yhteistyön pragmaattisissa ja käytännöllisissä asioissa. Seudullista tahtotilaa ei siis välttämättä ole sopimuksen taustalla, vaan sitä toivotaan syntyvän tehtävän sopimuksen tuloksena. Toisaalta konkreettisuus ja ”reaalipoliittisuus” ovat kuitenkin käytännön (yhteis)työn edellytyksiä. Rakennemallien ja aiesopimusten ajatus kaupunkiseudusta yhtenäisenä maankäytön suunnittelun kohteena ei tunnista haastatteluihin esiin tulleita jännitteitä, voimasuhteiden vaihteluja tai käytännön monimutkaista ja ”sotkuistakin” poliittista luonnetta. Tällöin on mahdollista, että aiottu vahvuus kääntyy käytännössä itseään vastaan, jos seudulla ei muutoin ole yhteistä tahtoa rakennemallissa käsiteltävien asioiden seudulliseen ratkaisemiseen.

### **Maankäytön strategisuudesta**

*”Me halutaan tänne kaikki, tai niitä ihmisiä, jotka vetävät mukanaan parhaita yrityksiä eli tuota niitä, joita yritykset haluaa duuniin, ja niitä ihmisiä, jotka perustavat itse kasvuyrityksiä ja semmoisia, eli tuota me satsataan sen tyyppiseen kaupunkiin, jossa nämä ihmiset haluavat*

*asua ja se edellyttää tietysti myöskin maankäytöltä tiettyjä näkökulmia.*” (viranhaltija, keskuskaupunki)

Muutamissa haastatteluissa eri kaupunkiseuduilla pohdittiin myös yleisen strategisen kehittämistyön ja maankäytön suunnittelun yhteyksiä siitä näkökulmasta, millaisin keinoin seutujen vetovoimaisuutta voitaisiin parantaa. Monia haastateltavia vaivasi ajatus uusien, rohkeiden avausten puutteesta. Kaupunkisuunnitteluun kaivattiin kokonaisvaltaista, strategista otetta ”lämpäresuunnittelun” sijaan.

*”Meidän pitää jollain tavalla pystyä tuottamaan sisältöä sinne lämpäreen sisälle, semmoista, mikä vetää niitä ihmisiä, että ihmiset, jotka tekevät niitä asumispäätöksiä, niin ne haluaa asettua siihen kyseiseen lämpäreeseen tiivistämään sitä yhdyskuntarakennetta. Se on minun mielestä niin kuin se haaste, ja sitten tavallaan se, että mikä pitää pystyä päättäjille konkretisoimaan, että se työ tulee olemaan se vaikein. Eli ruvetaan tuottamaan semmoista rakennettua ympäristöä, sellaisia asemakaavoja, jotka ovat houkuttelevampia, kuin ne mitkä vetää ihmisiä tuonne kauemmaksi.*” (seudullinen toimija)

Joidenkin keskeisten maankäytön suunnittelun viranhaltijoiden haastatteluissa nousi esiin myös kaupunkisuunnittelulle annettu rooli kaupungin organisaatiossa. Vaikka maankäytön suunnittelua koettiin kuntien sisällä tehtävän sinällään strategisesti – eli niin, että esimerkiksi palvelujen järjestämistä sovitettiin yli hallintosektoreiden rajojen – todettiin myös organisaatorakenteen vaikuttavan pitkäjänteen kaupunkisuunnittelun mahdollisuuksiin.

*”Että miten sitten tällä ajattelulla, miten me tehdään niitä todella kaukaisia ratkaisuja. Ja miten me tehdään ne taloudelliset ratkaisut nyt sillä lailla, että ne otetaan huomioon ne kymmenet, sadat vuodet tästä eteenpäin.*” (viranhaltija, keskuskaupunki)

Muutamit haastateltavista kiinnittivät huomion siihen, että onnistuessaan kaupunkisuunnittelu luo pitkän tähtäimen ennustettavat puitteet myös elinkeinoelämän toimijoille. Konkreettisilla maankäytön suunnittelun ratkaisuilla voi olla kauaskantoiset vaikutukset myös elinkeinoelämään.

*”Eli juuri itse asiassa, rakennusliikkeet eivät olleet tajunneet edes sitä, että asuntojen koko ja keskusta-asuntojen, että niille tulisi tällainen kysyntä. [ . . . ] Kaikki elää niin ’tässä ja nyt’ -tilanteessa. Se on aika hämmästyttävää vielä.*” (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”En tiedä, onko se niin kun osa suomalaisuutta, mutta että elinkeinoelämän kehittämisessäkin pitäisi niin kun nähdä se tosiaan, että kaupungit ovat äärettömän monimutkaisia, monisyisiä koneita; että siellä on paljon erilaisia toimijoita ja ne pienimmät toimijat on monta kertaa niitä tärkeimpiä toimijoita. Koska ne pienet ovat niitä, jotka voi kasvaa isoiksi, ja ne täydentää isoja ja palvelee isoja, ja vetää puoleensa toisia pieniä. Ja sitten se on aina hirveen hankalaa... [ . . . ] että niin kun edetään aina yhdellä ajatuksella tai keihäänkärjellä...”* (seudullinen toimija)

Kaavoitustoimen asema kaupungin organisaatiossa heijastelee osaltaan myös laajemmin maankäytön suunnittelulle annettua roolia osana kaupungin kokonaisvaltaista suunnittelua ja strategista kehittämistä. Myös rakennetun ympäristön laadun nähtiin vaikuttavan muun muassa mahdollisuuksiin pitää yllä kaupunkiympäristön eheyttä.

*”Tehdään myöskin tämmöistä mielenkiintoista kaupunkia. [ . . . ] Miten me tehdään asioita, jotka kestää aikaa, ja jotka eivät ole vaan tätä hetkeä varten, vaan joilla luodaan tätä kehitystä. [ . . . ] ...että se [arkkitehtipoliittinen] keskustelu, mikä käydään. Minun mielestä meillä yksinkertaisesti ei ole varaa, tai ei olisi varaa tehdä muuta, kuin niitä kestäviä ratkaisuja. Ei*



---

*vaan puhua niistä kestävästä ratkaisusta vaan tehdä niitä kestäviä ratkaisuja.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

## 3.2 Kunnat suhteessa kauppaan

Kunta tarvitsee elinkeinoelämää työpaikkojen ja asukkaiden saamiseksi ja taloutensa turvaamiseksi. Kunnan tulee myös ohjata kaupan sijoittumista niin, että palvelu- ja yhdyskuntarakenteen sijoittuvat siten, että ne ovat helposti ja tasavertaisesti kuntalaisten ulottuvilla. Kaupan sijoittumisen ei tulisi johtaa esimerkiksi alueelliseen eriarvoistumiseen tai yhdyskuntarakenteen hajautumiseen.

Tulkittaessa haastatteluaineistoa on tulosten suhteen otettava huomioon kaupan sijoittumisen ohjaukseen tulleet muutokset (15.4.2011 voimaan tulleet Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset). Näillä muutoksilla on mm. pyritty selkeyttämään vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen periaatteita. Ensisijaisen kohteen tulisi olla keskusta (ellei kaupan laatu edellytä sen sijoittumista muualle), sen mitoituksen tulisi näkyä maakuntakaavassa, palveluverkkoselvitykset tulisi tehdä ja niiden tasoa tulisi valvoa. Lisäksi tilaa vaativan (yli 2000 kerrosneliötä) erikoiskaupan sijainti tuli säätelyn piiriin.

Kaupan sijoittumista ohjaavana instrumenttina haastateltavat näkivät pääosin maakuntakaavan. Myös kuntien kaavoittajilla nähtiin olevan vastuuta kaupan sijoittumisen ohjauksessa. Yleiskaavan ohjaavasta vaikutuksesta kaupan sijoittumiseen oli vähemmän puhetta. Haastateltavat keskittyivät siihen, että kunnan on tarjottava kauppoille sijoittumisvaihtoehtoja.

Haastatteluita tehdessä kävi ilmi kaupan saamisen merkitsevän paljon kunnan ja usein koko seudun tulevaisuudelle. Koettiin, että kunnan piti pystyä vastaamaan kaupan tarpeisiin tarjoamalla sen haluamaa tonttia sen haluamalta paikalta ja nopeasti. Kauppa nähtiin joissain tapauksissa luonnonvoiman kaltaisena lainalaisuutena, jonka muutoksiin piti sopeutua, ja jonka logiikkaan ei voida vaikuttaa.

*”Meillähän ei kaupunginhallitus käy sellaista keskustelua että ’annettaskos tuolle kaupparyhmäälle lupa vai eikö’. Kaupat saa lupia helposti. Jos meillä on tontteja tarjota, ja kauppa itse katsoo, että on kysyntää, ja katsotaan että ollaan tasapuolisia, [niin silloin] kaikki hakijat on yleensä saanut lupia.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

Esimerkiksi Ikean tulo Kuopion seudulle nähtiin sekä keskus- että kehyskunnan seudullisena etuna. Vaasan haastatteluiden perusteella näytti siltä, että suhtautuminen kauppaan perustui enemmän kunnalliseen (kilpailulliseen) näkemykseen, vaikka myös uusia yhteisiä hankkeita olikin saatu käyntiin. Toisin sanoen, kaupan, useimmiten suuryksiköiden, saaminen kuntaan tai seudulle nähtiin elintärkeänä. Toisaalta jonkinlaista hämmennystä oli havaittavissa kunnan kaavoittajien roolissa.

*”He [kaupan toimijat] luottaa siihen, että kauppa itse osaa tarkastella ne, että mistä se vetää asukkaat ja onko siinä lähellä vai vähän kauempana, ja mitkä on liikenneyhteydet ja mitä investointeja näihin liikenneyhteyksiin voisi tulla, jos tällainen on. [ . . . ] Siinähän se vaikeus juuri on meillä kaavoittajilla, että löydettäis se riittävä ohjaavuus ja sitten toisaalta se järkevyytys, jos aattelee kokonaisuutta. Että mahdollistetaan, mutta tietyllä tavalla saatais se ohjattua järkeviin sijainteihin. Siinä se on se hankala kysymys, kun sitten kaupan toimijoillahan myöskin nämä aikajänteet on hyvin jännittäviä. Ne päätökset tehdään todella nopeasti ja tuntuu sitten, että ainakin tällainen perinteisempi peltomarkettisijainti, niin se ei ole kovin montaa vuotta, että se on maksanut itsensä takaisin. Ja kun me kaavoittajat, niin mehän haluttaisiin katsoa,*

*että me katsotaan ainakin 50 vuotta eteenpäin ja mielellään vähän pidemmällekin. Että se on se oma haasteensa sitten näissä asioissa.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Kaavoituksen alistuneisuus elinkeinokehittämiselle nähtiin usein huolestuttavana pitkillä tähtäimellä. Tästä näkökulmasta kaupan ja kaavoituksen lähtökohdat ovat erilaisia: kaupan sijoittuminen määräytyy isolla skaalalla mitattujen asiakasvirtojen mukaan, kun taas kaavoitus on perinteisesti nähty pitkäjänteisenä suunnitteluna, jossa otetaan kunnan ja seudun yhdyskuntarakenteen kokonaisuus huomioon.

Saavutettavuus ja asiakasvirrat ovat tärkeitä kaupalle mutta toki kaupalla voidaan olettaa olevan kiinnostusta myös yhteistyöhön suhteessa kunnan ja seututasen toimijoihin. Näin varmistetaan vakaa liiketoiminnan kehittämisen ympäristö. Moni asia vaikuttaa kaupan toimijuuden kokonaisuudessa: mm. toteutuneet, toteutumassa olevat ja mahdolliset hankkeet; maanomistus ja maanostomahdollisuudet; kunnittainen kaavoituksen tilanne sekä olemassa olevat kiinteistöt ja niiden kierrätysmahdollisuudet.

Kun kunnat kilpailevat keskenään, markkinavoimien negatiiviset puolet tulevat esiin. Seuduilla, jotka koostuvat erityisen monista kunnista, kilpailu kaupan suuryksiköiden suhteen korostuu. Paras-hankkeen voi tulkita osaltaan vaikuttaneen tähän kilpailuasetelmaan: pienet kunnat voivat pyrkiä varmistamaan itsenäisenä selviämisen osittain myös kaupan suuryksiköiden haalimisella. Lyhytnäköisestä kilpailusta on todennäköisesti seurauksia seudun kehitykselle ja yhdyskuntarakenteelle nimenomaan pitkillä tähtäimellä. Koetaan kenties, että kaupalla voidaan turvata verotulot nopeasti, mutta sen vaikutuksia tulevaisuudelle ei ajatella. Voi olla, että kun kunnat keskittyvät keskinäiseen kilpailuun, ei motivaatiota seudulliseen yhteistyöhön saati seudun strategiseen kehittämiseen löydy.

Kuntien itsekäs kilpailu hypermarketeista ja erikoiskaupan suuryksiköistä ei luultavasti edistä koko kaupunkiseudun kilpailukykyä, ainakaan pitkillä tähtäimellä. Se, että seutu nähtäisiin kokonaisuutena, voisi parhaimmillaan johtaa kaupan sijoittumisen ohjauksen tehostumiseen. Erilaisten liikeklustereiden ja erikoistuneen elinkeinotoiminnan kehittäminen saattaisi tulla helpommaksi. Tämä voisi vaikuttaa myös siihen että kauppa sijoittuisi myös yhdyskuntarakenteen kannalta järkevämmiin, ehdyttäen sitä.

### **Suuryksiköt vs. keskustakehittäminen**

Haastattelutulokset antavat viitteitä myös siitä, että kunnissa koetaan kaupan suuryksiköt tehokkaana ja nopeana näyttönä siitä, että talous on kunnossa. Muun muassa Jyväskylän Eteläportin peruuntumista aiotussa muodossa surtiin sen takia, että toteutuessaan se olisi tuonut seudulle paljon lisää työpaikkoja. Haastateltavat korostivat kaupan suuryksiköiden positiivista ”eksternaliteettia”, ns. läikkymisetuja, jotka hyödyttäisivät koko kaupunkia ja seutua.

Haastateltavien puheista sai lisäksi sen vaikutelman, että suuryksiköt saisivat kerralla aikaan paljon työpaikkoja ja asiakasvirtaa. Lisäksi Ikean tyyppisen tilaa vaativan erikoiskaupan suuryksikön saaminen seudulle merkitsisi myös imagollisesti paljon.

*”Kyllähän ne määrittää, että siis valitettavasti, kyllä minä niin kun katon, että silloin, kun me saatiin Ikea-päätös, niin [keskuskaupunki] ’hyppäs’ heti; ihmiset kävi onnittelemassa minua pitkin Helsinkiä, että ’kato teille tulee Ikea’, että ’wau’, että siis. Niillä on joku tällainen symboliarvonsa ja semmoinen mielikuva-arvo siitä, että mitä jossakin on, vaikkei niitä palveluita välttämättä niin hirveesti tarvitse. Mutta niillä vaan jostakin syystä on, että katsotaan, että ne on semmoisen toimeliaisuuden ja elinvoimaisuuden markkereita myöskin, että tällomaisia on.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

---

Haastatteluiden perusteella kansainvälisten erikoisliikkeiden nähtiin tuovan kaupunkeihin ja seuduille kilpailukykyä. Ne voivat toimia myös eräänlaisina brändääjinä, tehdä kaupungin vetovoimaisemmaksi myös imagoaltaan. Vaikuttaa siltä, että suuren erikoisliikkeen saaminen seudulle todistaisi ikään kuin kaupungin ja usein myös koko seudun kansallista ja kansainvälistä merkittävyyttä, ja voisi siten herättää kiinnostusta muissakin yrityksissä ja asukkaissa. Imagomielessä ei puhuttu niinkään vähittäiskaupan suuryksiköistä kuin kansainvälisistä erikoisliikkeistä (kuten Ikea), mutta molempien katsottiin lisäävän seudun vetovoimaisuutta.

Nähdäänkö suuryksiköt siis ikään kuin varmempana, nopeampana ja helpommin hallinnassa olevana investointina kuin esimerkiksi keskustan liikepaikat? Onko kunnilla tarve saada omasta taloudellisesta tilanteestaan nopeampaa ja tehokasta näyttöä, jolla ne voivat osoittaa talouden olevan kunnossa? Usein kehyskunnilla vaikuttaisi olevan lyhyt aikajänne ”elinkamppailussaan”, ja suuryksikkö voidaan nähdä eräänlaisena pelastusrenkaana.

Haastatteluissa kävi ilmi, että kaupan sijoittumisen ohjaukseen liittyvää asiantuntemusta on liian vähän. Toisaalta joissain kunnissa ei kenties osattu etsiä oikeanlaisia asiantuntijoita. Useammassa haastattelussa kävi ilmi, että kunnat hyödyntävät kaupan sijoittumisen ohjaukseen liittyvissä tehtävissä (usein samojen) konsulttien palveluja. Kyseessä on usein jopa sama henkilö tai yritys, jota joudutaan käyttämään toistuvasti. Tätä, ja ajoittaista puutetta tilaajaosaamisesta voidaan pitää kyseenalaisena, sillä viime kädessä kuntien tulee vastata maankäytön ja yhdyskuntarakenteen suunnittelusta. Jos tilanne on haastatteluissa kuvatun kaltainen, saattaa muutamilla konsulteilla ja heidän käyttöönsä päätyneillä työkaluilla olla koko maassa kyseenalaisen suuri vaikutus Suomen yhdyskuntarakenteeseen ja kauppapaikkojen sijainteihin.

### **Elinkeinokehittäminen ja seudullisuus**

Tutkituista seuduista Jyväskylän elinkeinokehittämistä voi kutsua seudulliseksi siinä mielessä, että kehittämissyhtiö Jykes Oy:n omistajiin kuuluvat Jyväskylän lisäksi seudun keskeisimmät kehyskunnat. Lisäksi on olemassa Jykes Kiinteistöt Oy. Haastatteluista syntyi osin poikkeuksellinen kuva, jonka mukaan sekä keskus- että kehyskunta näkivät seudun (mm. kehittämissyhtiön muodossa toteutuvan) edun olevan jossain määrin myös kuntien etu. Uuraisilla kehittämissyhtiön toiminnasta katsottiin hyödyttävän esimerkiksi siten, että sen avulla voidaan pysyä perillä siitä, mitä seudulla tapahtuu. Jyväskylän menestymisen nähtiin vaikuttavan koko seudun menestykseen.

Kuopion seudun elinkeinokehittäminen tapahtuu leimallisen kuntavetoisesti. Samalla tavalla kuin Siilinjärvi ei näe lisäarvoa kuntaliitoksissa (kunnan talouden ja väestön kasvun ollessa oikean suuntaista), ei Kuopiossa kenties koeta saatavan erityistä lisäarvoa seudullisesta kehittämisestä; kaupungilla menee suhteellisen hyvin. Kuopion ja Siilinjärven esimerkin perusteella voidaan väittää, että yhteistyötä ei siis aina haluta tehdä ellei siitä ole omalle kunnalle riittävästi hyötyä.

Vaasassa elinkeinoelämän yhteistyö keskus- ja kehyskunnan välillä tapahtuu konkreettisesti hankkeina, ja yhteistyöhön ryhdytään vasta kun hankkeet ovat seudullisesti merkittäviä. Vaasan seudun Kehitys Oy VASEK:n omistavat seudun kahdeksan kuntaa. Kehittämissyhtiöllä on iso rooli Vaasan seudun elinkeinokehittämisessä, mistä huolimatta kuntien voi haastattelujen perusteella väittää ajavan ensisijaisesti omaa etuaan. Mustasaaren vinkkelistä VASEK vaikuttaa melko Vaasa-keskeiseltä. Kehyskunnan pelko autonomian menettämistä tässäkin suhteessa on suuri. Näkökulma elinkeinokehittämiseen Vaasan, mutta etenkin Kuopion seuduilla näin ollen vaikutti melko kuntakeskeiseltä.

Oulun seudulla kaupungin liikelaitos BusinessOulu vastaa Oulun kaupungin ja tulevan uuden kaupungin elinkeinokehittämisestä. Kehyskunnat tulevat näin ollen saamaan mahdollisesti paljon lisäresursseja kehittämistoiminnalleen. Haastatteluajankohtana syksyllä 2011 kehittämistyö vaikutti Oulussa olevan vielä paljolti keskittynyt meneillään oleviin kuntaliitoksiin. Muutamat haastateltavat kokivat toisaalta, että liitoksen ja tiukentuneen kaupan valtio-ohjauksen myötä on vihdoin päästy eteenpäin myös keskustan kehittämisessä. Oulun seudulla vaikutettiin olevan myös suhteellisen kriittisiä ”perinteisiä” kaupan suuryrityksiä kohtaan. Seudullinen näkemys elinkeinokehittämiseen vaikuttaa olevan kehittymässä ainakin liitospäätöksen tehneiden kuntien kesken.

Turun seudun kehittämiskeskus (TSeK) koostuu seudun yhdestätoista kunnasta ja sen toimintaa koordinoi Turku. TSeK ei ole yhtiömuotoinen. Haastatteluiden perusteella kehittämiskeskuksen toiminnalla on seudullinen fokus. Se toimii kuntien välillä eräänlaisena verkostona, jossa jaetaan informaatiota. Tässä mielessä keskuksen avulla pyritään kehittämään koko seutua. Keskuksen rooli seudulla tehdyissä haastatteluissa nähtiin siten, että positiivisen kehityksen uskotaan säteilevän keskuskaupungista sen ympäristöön. Kehittämiskeskusta kritisoidaan epäkonkreettisuudesta, ilmeisesti etenkin joidenkin kehyskuntien toimijoiden puolesta. Joidenkin haastateltavien mielestä kaivattaisiin toisaalta uusia ja entistäkin korkealentoisempia avauksia koko seudun strategiseen kehittämiseen.

Kuntien välinen ristiinveto saattaa joissain tapauksissa vähentää koko seudun kehityspotentiaalia. Profiloituminen kaupan ja elinkeinopolitiikan suhteen voisi olla mahdollista, mutta se vaatisi nimenomaan seudullista tahtotilaa.

Keskeinen havainto on, että eri kunnat suhtautuvat ilmeisesti hyvin eri tavoin siihen, minkä he kokevat menestyksekkääksi elinkeinopolitiikaksi. Suurissa keskuskaupungeissa toimitaan useilla tasoilla niin, että aktiivisuuteen pyritään sekä konkreettisessa tontti- ja yritystoiminnoissa että strategisissa uusissa linjauksissa. Kansallisen, jopa globaalin kaupunkiseutujen välisen kilpailun koetaan olevan kaupungeille todellisuutta. Pienissä kunnissa erityisesti luottamushenkilöt kokevat ilmeisesti tällaisen toiminnan usein abstraktiksi, keskuskaupunkivetoiseksi toiminnaksi, josta ei ole riittävän suoraa hyötyä.

*”...enemmän ne yrittäjät, ketä tänne tulee, niin ne sitten aika paljon ottaa itse suoraan kuntaan yhteyttä, että ne eivät kuitenkaan ole tulleet sieltä [seudullisen elinkeino-organisaation] kautta. [...] Että se [seudullisen elinkeino-organisaation] toiminta ei ole semmoista; niitä uusia yrittäjiä ei kuitenkaan hirveästi tuo.”* (viranhaltija, kehyskunta)

Kehyskuntien konkreettisempi tonttipolitiikan ja yritysten houkuttelun ympärillä pyörivä kehittäminen ei toimi aikajänteeltään samalla tasolla strategisen kehittämistoiminnan kanssa. Suuriin puitteisiin voi kuitenkin vaikuttaa vain seudullisesti.

### 3.3 Asiantuntijaresurssit suunnittelun reunaehtona

Maankäytön asiantuntijaresursseissa ja niiden käytössä kaupunkiseutujen välillä on eroja. Erot liittyvät toisaalta menossa oleviin kuntaliitoksiin, toisaalta taas vakiintuneisiin asiantuntijaresurssien järjestämisen ja käytön eroihin.

#### Asiantuntijaresurssien ulottuvuudet

Paikalliset toimintakulttuurit ovat erilaisia, paitsi taloudellisten resurssien osalta, myös johtamisen sekä vastuun ja toimivallan jakamisen suhteen – millaisilla tavoilla ammatillista tukea annetaan tai vastaavasti hierarkioita ja raja-aitoja korostetaan?

Paikallisella toimintakulttuurilla on siis hyvinkin merkittävä rooli siinä, miten asiantuntijaresurssit saadaan parhaiten hyödynnettyä. Tätä havaintoa tukee myös uudempi asiantuntijuustutkimus, jossa korostetaan asiantuntijuuden hajautunutta ja jaettua luonnetta (Hakkarainen ym. 2004; Engeström 2008). Asiantuntijuus ei ole pelkästään tietoa, vaan se on yhdessä aikaansaattua toimintaa. Asiantuntija ei koskaan toimi tyhjiössä eikä yksin, vaan asiantuntijan toimintamahdollisuudet ja vaikuttavuus riippuvat mm. työorganisaation tasolla käytettävissä olevista resursseista ja yhteistyösuhteiden laadusta. Asiantuntijuutta ei olekaan mielekästä nähdä yhden yksittäisen koulutetun henkilön tai ammattiryhmän kautta, vaan tarkastella sitä paikallisena yhteistoimintana.

Käsillä olevan tutkimuksen tuloksia täydentää Suomen Arkkitehti liitto ry. SAFA:n vuonna 2009 kunnissa työskenteleville jäsenilleen teettämä arkkitehtien asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia koskeva kysely (Kangasoja 2010).

Vastauksia kyselyyn saatiin 56 eri kunnasta. Kyselyyn vastanneista 171 arkkitehdistä yli 100 kertoi omassa kunnassaan tapahtuneen kyselyä edeltäneiden viiden vuoden aikana merkittäviä organisaatiomuutoksia. Arkkitehtien vaikutusmahdollisuuksia koskevissa kysymyksissä kävi ilmi, että hieman yli puolet kaikista vastaajista arvioi työhön käytettävissä olevien resurssien olevan riittämättömät. Kunta-arkkitehtien vastauksista piirtyi kuitenkin hyvin moninainen kuva paikallishallintouudistuksen myllerryksessä elävästä Suomesta: muutokset kunnissa ovat rajuja, mutta siitä huolimatta osassa kunnista työn tekemisen edellytykset ja ammatillinen tuki koettiin hyviksi ja muutamissa tapauksissa jopa erinomaisiksi. Johtamisen merkitys tuli selkeästi esiin. Erityisesti kunnan ylimmän johdon ymmärtämys maankäytön suunnittelun kysymyksistä koettiin ratkaisevaksi. Osassa kunnista vastaavasti muutoksen hallinta oli heikkoa, ja asiantuntijatyön laadukkaan tekemisen edellytykset olivat uhattuina.

Alan sukupolvenvaihdos ja sen yhteydessä osin täyttämättä jäävät virat sekä samanaikainen kuntaliitosten yhteydessä tapahtuva suunnittelualueiden merkittävä kasvu ovat esimerkkejä asiantuntijatyön reunaehdoista. Huoli liian niukoilla resursseilla toteutettujen suunnitteluprosessien kautta syntyvästä rakennetun ympäristön heikosta laadusta nousi selkeästi esiin. Suunnitteluosaamisen ulkoistaminen konsulteille ei sinänsä poista ongelmaa, sillä konsulttitaavoituksen todettiin vaativan asiantuntevaa tilaajaa ja paljon resursseja (perustiedot, asiakirjat, hankintamenettely, vaihtuvien konsulttien perehdyttäminen ja ohjaaminen). Viranhaltija ei voi kuitenkaan lopulta ulkoistaa virkavelvollisuutenaan olevaa kaavoitukseen liittyvää harkintaa, laadunarviointia tai lain edellyttämien kriteerien täyttymisen valvomista.

Kyselyn valossa asiantuntijaresurssien keskeiset ulottuvuudet ovat:

- 1) horisontaalinen ulottuvuus (yhteistyö ja ammatillinen tuki yli kunta- ja ammattikuntarajojen),
- 2) ajallinen ulottuvuus (paikallisen asiantuntijatyön historia, ajan myötä syntyneet suhteet eri tahoille, paikallisen kontekstin ymmärtäminen) ja
- 3) vertikaalinen ulottuvuus (johtamistyön laatu, esimiesten ymmärrys ja prioriteetit maankäytön suunnitteluun liittyen, suhteet kaupungin ylimpään luottamushenkilö- ja viranhaltijajohtoon).

### **Asiantuntemuksen käyttö ja asiantuntijatyön paikalliset erot**

Kehyskunnan virkamiesten silmissä keskuskaupunkien suunnitteluresurssit näyttävät haastattelujen perusteella monesti runsailta, ja kehyskunnat toimivat usein konsulttipalvelujen varassa. Tämä kaksijakoisuus ei ole kuitenkaan jyrkkä. Konsulttityöt vaativat joka

tapauksessa kunnan omien viranhaltijoiden valmistelupanosta ja työn etenemisen valvontaa – siltä ainoaltakin viranhaltijalta, esimerkiksi rakennustarkastajalta. Myös keskuskaupungit tarvitsevat ja käyttävät jatkuvasti konsulttipalveluja.

Haastatteluissa maankäytön asiantuntijaresurssien katsottiin yleisesti ottaen vahvistavan kuntien ja seutujen kilpailukykyä suhteessa muihin alueisiin ja kuntiin. Kuntaliitokset luovat myös uusia maankäytön suunnittelutarpeita, tuovat suunnittelijakunnalle uusia työn kohteita ja korostavat uudenlaisen asiantuntemuksen kehittämisen tarpeita. Hallinnolliset ja yhdyskuntarakenteen erot eivät määrittele yhtä selvästi kuin aiemmin sitä, millaista maankäytön ohjausta kunnissa tarvitaan. Maaseudun ja kaupungin raja hämärtyy tässä entisestään.

### Pulaa ammatti-ihmisistä

Tässä tutkimuksessa läpikäydyssä aineistossa ei näy merkkejä suunnittelualan koulutetun työvoiman liikatarjonnasta. Kuntien maine vaikuttaa työpaikan vaihdoksiin; hyvät työolot vetävät puoleensa uusia ihmisiä. Vaikuttaa siltä, että monet Itä-Suomen kunnissa työskentelevät ammattilaiset hakeutuvat mielellään ajan myötä lännemmäs ja että itsenäisinä pysyttelevät kehyskunnat hyödyntävät nytkin keskuskaupunkien suunnittelijaresursseja.

Muutamilla seuduilla huomattiin, että maankäytön suunnittelusta puuttuu tiettyjen alojen asiantuntemusta, esim. maakuntaliitosta kaupan ohjauksessa. Vaikka usein pienemmistä naapurikunnista puuttuu asiantuntijaresursseja varsinkin toteutuspuolelta, jotkin kehyskunnat ovat toki poikkeuksia. Maankäytön suunnittelussa työskentelee osaavaa väkeä.

*”[osaavaa väkeä riittää] myöskin ihan [prosessin] rakennusasteelle asti saamiseksi. [ . . . ] Että me ollaan siinä laadukkaita ja hyviä. Sitten siinä tekniikan järjestämisessä, ja sen yhteensovittamisessa yhtä linjakkaasti loppuun asti, niin siinä meillä on puutetta.”* (viranhaltija, kehyskunta)

Esimerkiksi Liedossa kunta on panostanut maankäytön suunnitteluun oikeusvaikutteisen yleiskaavan muodossa. Haastatteluissa painotettiin, että kunnassa pyritään tietoisesti vahvistamaan kuntakeskusta ja viittä kyläkeskusta. Hajarakentamisen hallintaan pyritään, ja haastateltavien mukaan uusi rakentaminen suuntautuu melko hyvin kaavoitetuille alueille. Toisaalta myös Liedon haastatteluissa tuli ilmi, että kunnan säästötarpeiden kohdistaminen tekniselle sektorille saatetaan kokea muita hallinnonaloja helpommaksi.

### Kun ei ehditä kaavoittaa

Monella seudulla on hajarakentamispaineita, eivätkä viranhaltijat ilmeisesti aina ennätä kaavoittaa siellä niin ripeään tahtiin kuin olisi tarvetta. Ongelmana ovat etenkin suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset.

*”...ongelmahan on se, että kun ne kaavoittajat ei ehdi kaavoittaa. Kun ne vaan käsittelevät niitä lupia. Ja sitten tietenkin tämä on se [viranhaltijan ja luottamusmiesten välejä koskeva] ongelma ... Että kun asiantuntijanäkökulmalla niitä valmistellaan niitä päätöksiä, niin tietenkin kaikkihan me noudatamme samaa Maankäyttö- ja rakennuslakia, ja tietysti se harkinta ja kaikki kohdat käydään läpi... [ . . . ]...mutta kyllä minä ymmärrän sen, että se on kaavoittajalle aika turhauttavaa, jos sitten siellä päätävässä elimessä kaikki ne kommentit käännetään pääläelleen ja lupa myönnetään. Periaatteessa esimerkiksi nämä maapoliittiset linjaukset ja muut on, miten ne on kirjoitettu, niin ne ovat aika samantyyppisiä noissa kunnissa. Mutta käytäntö on täysin erilainen verrattuna [keskuskaupunkiin]. Meillähän [keskuskaupungissa] on*

---

*ollut aika tiukka linja noissa. Hyvin harvoin niitä [lupia] myönnetään ylipäänsä.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Useilla seuduilla viranhaltijat kokivat, ettei heillä ole mahdollisuuksia ohjata kehitystä tai tehdä uusia avauksia. Esimerkiksi maisema-arkkitehtuuri- ja palveluverkko-osaamista kaivataan. Seutuyhteistyössä on viranhaltijoilla vaihtelevasti erityisiä asiantuntijarooleja, jotka palvelevat seudun kuntien tuen tarpeita. Oulun seudulla maankäytön suunnittelussa toimivien viranhaltijoiden toimenkuvaan vaikuttaa myös tuleva kuntaliitos. Käytännössä se näkyy esimerkiksi osallistumisena niin sanotun seuturakennetiimin toimintaan. Seuturakennetiimin yhteishenki on ilmeisesti hyvä ja asiantuntijuutta arvostava. Usein eri seuduilla eri kuntien viranhaltijajohdon ja poliittisen johdon ohjauksessa tilanne ei ole välttämättä yhtä hyvä.

*”...tietenkin monestikin on juuri näin, että tätä keskuskaupunkia kohtaan se epäluulo on suurta ja nähdään, että sieltä liikaa yritetään määrällä ja vedetään isomman oikeudella pelkästään sinne omaan suuntaan.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

### **Resurssien yhteistä jakoa**

Kunnat ovat voineet tehdä viranhaltijoiden välisestä, ammatillisesta neuvonta-avusta myös suoranaisia sopimuksia. Myös kuntien yhteistyöelimet koetaan ammatillisen lisäopin saamiselle tärkeinä foorumeina.

Jyväskylän kaavoittajat ovat kutsuneet naapurikuntien kaavoittajia tutustumiskäynneille. Kaupungin kyläkaavoituksesta vastaavalla on tällä hetkellä myös valtakunnallinen rooli kyläkaavoituksen asiantuntijana. Jyväskylän kaupungin ja Muuramen kanssa on ollut lisäksi keskustelua siitä, miten kyläkaavoituksen resursseista voitaisiin huolehtia yhdessä.

Asiantuntemuksen resursseja – uutta oppia – jaetaan myös säännöllisissä tapaamisissa, joita järjestetään joidenkin maakuntaliittojen ja kuntien sekä ympäristöministeriön ja ELY-keskusten kesken.

Usein kehyskuntien kaavoitus ja maapoliittinen työ on suurilta osin yksityisen konsulttiasiantuntemuksen varassa. Yleiskaavoja ja asemakaavoja tehdään esimerkiksi kunnan kaavoituspäällikön ohjauksessa. Vastaavat toimet hoituvat keskuskaupungeissa ensi sijassa kunnan palkkalistoilla olevan ammattiväen voimin – arkkitehtien, maanmittausinsinöörien, rakennusinsinöörien, rakennusmestarien ja kaavoitusteknikoiden avulla.

Konsultteja käytetään usein juuri vakinaisen virkaväen puuttumisen tähden, mutta joskus myös osaavista konsulteista ja tilaajaosaamisesta voi olla pulaa. Konsulttiapua hankitaan tilannekohtaisesti, joustavuuden hyväksi maankäytön suunnittelussa. Konsultteja käytetään erityisesti ruuhkahuippujen aikana esimerkiksi erityisselvitysten, kuntien yhteisten selvitysten sekä rakennemallin laidinnassa.

Aluearkkitehdin toimet auttavat haastattelujen mukaan vastaavalla tavalla kuntia sopeutumaan uusiin tilanteisiin ja maankäytön ohjaustarpeisiin. Kuntien yhteiset aluearkkitehdit hoitavat yhteisiä maankäytön suunnittelutehtäviä mm. Uraisilla, Multialla ja Keuruulla.

### **Resurssit ja kuntarakenneuudistus**

Kuntaliitokset voivat parhaimmillaan auttaa käyttämään paikallisia ja seudullisia resursseja entistä järkevämmin. Tavoite resurssien tehostetusta käytöstä sopii yhteen kuntarakenneuudistuksen perustelujen kanssa. Myös viranhaltijoiden ikääntyminen ja eläkkeelle siirtyminen aiheuttaa työnjaon järjeistämispaineita. Toisaalta kuntaliitoksiin sopeudutaan muuttuneiden tarpeiden oloissa – maantieteelliseltä altaan laajentuneissa ja kasvanutta vä-

estöpohjaa palvelevissa kuntaorganisaatioissa; uusin organisaatiomuodoin ja tehtävänjaoin.

Kuntaliitosten valmistelu ennen varsinaisia yhdistymispäätöksiä luo virkamiehille moninaisia, ennen kokemattomia vaatimuksia ja työpaineita. Liitokset tuovat esiin uudenlaisia suunnittelun ja työnjaon tarpeita; esimerkiksi maaseutumaisten alueiden erityiskysymykset tulevat keskuskaupungin viranhaltijoille usein kokonaan uutena asiana ratkottavaksi. Tähän työhön lisävoimavaroja on tarjolla vaihtelevasti. Toisaalta lakkautettavien kuntien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden paikallistuntemus on tarjolla uuden kunnan käyttöön, ja sitä hyödynnetäänkin uusissa kaupungeissa muutoksen jälkeisessä tilanteessa.

Esimerkiksi Korpilahden liittyminen osaksi uutta Jyväskylää loi maankäytön suunnitteluun kokonaan uudenlaisia asiantuntemuksen tarpeita. Kuntaliitokset ovat ajankohtaisia myös Oulun seudulla. Haukiputaalla on tehty moninaisia selvityksiä Ouluun liittymisen varalta, mikä on jo jonkin aikaa vaikuttanut keskeisten viranhaltijoiden ja myös luottamushenkilöiden toimenkuvaan.

### 3.4 Yleinen etu – tarkastelussa suunnittelua ohjaavat periaatteet

Yleisen edun ottaminen puheeksi haastattelussa oli selvästi yllätys monille haastateltaville. Ensimmäistyksen mentyä ohi suhtautuminen oli usein hyvinkin ilahtunut ja asia herätti kiinnostusta. Vastauksista huomasi, ettei yleisen edun käsitettä eksplisiittisesti juuri pohdita työn arjessa. Kaikilla oli käsitys siitä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan, mutta yhtä lailla oli hankalaa pukea asiaa sanoiksi. Esiin tuotiin kaiken kaikkiaan hyvin laajasti erilaisia asioita.

Käsitteelle annettujen määritelmien pohtiminen on kiinnostavaa sen vuoksi, että se tarjoaa ikkunan kunnallisten toimijoiden toimintaa ohjaaviin periaatteisiin. Käsite on kaikille tuttu ja sikäli tärkeä, että yleisen edun ajaminen mielletään viranhaltijan toimintavallan oikeuttajaksi. Toisaalta käsite kuuluu varsin harvalla jokapäiväiseen ajatteluun. Näin ollen voidaan ajatella, että se saattaisi tarjota jotenkin vilpittömän kurkistusluukun kuntatoimijoiden ajatteluun. Vaarana on tietenkin se, että käsite on niin vieras, että se määritellään muistelemalla ulkoa strategia-asiakirjoja.

Yleisen edun käsitettä voidaan lähteä purkamaan kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin on mielenkiintoista, kenen etua sillä tarkoitetaan, kuka on ”yleinen”. Tarkastelun kohteeksi otettiin se, viittasivatko haastateltavat oman kunnan etuun vai mielsivätkö he yleisen edun kohteeksi seudullisen ”hyvän”. Taustalla on sekä sosiaalipsykologisista tutkimuksista että arkikokemuksesta tuttu ajatus siitä, että yhteisen edun asettaminen lisää osapuolten kykyä ja taipumusta yhteistyöhön.

Toisekseen on mielenkiintoista tarkastella yleisen edun käsitteen sisältöä: mikä on ”etu”. Nämä kuitenkin nivoutuvat usein toisiinsa siten, että ”yleisen” määritelmä muodostaa osan ”edusta”. Haastatteluaineistossa esimerkiksi määriteltiin yleinen etu kuntalaisten osallisuuden toteutumisen kautta. Tällöin voidaan ajatella yleisen edun määrittävän sen määrittelyprosessin kautta. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin konkreettisia asioita, joiden katsottiin olevan yleisen edun mukaisia. Esimerkiksi puhuttiin rantojen käytöstä ja tiiviistä yhdyskuntarakenteesta. Tällöin annettiin yleiselle edulle sisällöllinen määritelmä.

#### Kenen etu?

Yleinen etu määriteltiin useimmiten abstraktin ”yleisen kuntalaisen” etuna, tai hieman konkreettisemmin kuntalaisten etuna, tai jopa vain kunnan etuna. Yleinen asetettiin vastakkain yksityisen edun kanssa. Olennaiseksi tekijäksi ”yleistä” määriteltäessä nostettiin pitkän



---

tähtäimen perspektiivi: se, mikä on yleisen edun mukaista, voidaan tavoittaa vain asettamalla aikahorisontti kauas, ainakin kymmenen vuoden päähän.

*”Jonkinnäköinen yleinen kuntalaisen näkökulma”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

*”Se on se asia, jonka kanssa me painiskellaan aina täällä kaavoituksessa. Eli tuota... Mitenhän mä sen määrittäisin... No, se on jotain semmoista, joka on suurelle asukasjoukolla hyvä ratkaisu. Useasti yksityisen edun vastakohta.”* (viranhaltija, kehyskunta)

*”No kai sitä niin kun ehkä itse lähtee siitä, että se kunnan kehitys jotenkin pitkällä tähtäimellä on niin kun positiivinen.. [ . . . ] Että niin kun jotenkin ajattelee tällaisista kuntaakin, niin kymmenenkin vuotta on loppupelissä aika lyhyt aika. Että siinäkin ei ehdi välttämättä niinkö vielä tapahtua kauheasti, eikä niin kun välttämättä tarviikaan [ . . . ] Että se tietty tasapaino säilyy siinä kunnassa, ja että pitkällä tähtäimellä mennään niin kun järkevään suuntaan, niin se loppupelissä sitten ehkä palvelee sitä yleistä etuakin jollakin lailla.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

*”Yleinen etu on se, että se katsotaan, että se on kaupungille ja yhteiskunnalle edullista ja palvelee veronmaksajia ja ihmisiä. Sillä tavalla valitaan näitä rakenteita ja pyritään tekemään.”* (seudullinen toimija)

*”No kyllä minä olen sen yleisen edun kannalla, että kyllä se vaan näin menee, että yksityisen etu jää siinä sitten toiseksi.”* (luottamushenkilö, kehyskunta)

*”Yleinen etu lähtee siitä kuntalaisten parhaasta, ei kunnan parhaasta, vaan kuntalaisten parhaasta. Siis ei tämän organisaation vaan meidän maksajien ja palveluiden käyttäjien, ja silloin kun maankäytöstä puhutaan, ei puhuta pelkästään nykyisestä, vaan aika pitkälti myös tulevasta, vielä syntymättömistäkin kuntalaisista.”* (viranhaltija, kehyskunta)

Alueiden yhteistyöilmapiiriä kuvattiin tarkemmin edellisen luvun kaupunkiseutukohtaisissa kuvauksissa. Yleisesti vaikuttaa siltä, että oma kunta on pääosin yhä tarkastelun kiinnostusta ja täten ”yleisen” rajaus. Tällainen asennoituminen on tietysti sisäänrakennettu malliin, jossa luottamushenkilöt valitaan vaaleilla omasta kunnasta ja heidän oletetaan ajavan omien äänestäjiensä toiveita. Viranhaltijoiden tuntuukin olleen helpompi lähteä hakemaan seudullista perspektiiviä ja etua. Useat haastateltavat kertoivat seudullisen yhteistyön sujuvan paremmin viranhaltijoiden kuin luottamushenkilöiden parissa. Rakennemallityö ynnä muut yhteistyökuviot kuitenkin olivat selvästi johtaneet myös luottamushenkilöt mieltämään seudullista etua. Yhteistyön tuli haastateltavien mukaan kuitenkin perustua todelliseen tarpeeseen ja konkreettiseen tekemiseen. Ulkoa (ylhäältä) asetettujen yhteistyöelinten nähtiin aiheuttavan lähinnä turhautumista ja ilmapiirin kiristymistä.

*”Niin, kunnan kannalta sitä tulee ajatelleeksi. Mutta kyllä tietenkin vois ajatella, että seudullisestikin vois ajatella, että mikä on seudun etu. Kuitenkin niin, että onhan tää [ . . . ] meidän seudun keskuspaikka, niin jos [meillä] menee hyvin niin muillakin menee hyvin. Mehän tarjotaan hirveästi työpaikkoja, just näitä vapaa-ajanviettomahdollisuuksia. Kun meillä menee hyvin, niin muillakin menee hyvin.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

*”Mutta kyllä se kohtalon kysymys kuitenkin minun mielestä on pitkällä tähtäimellä, että pitäisi nähdä seudullinen etu tärkeämpänä mitä se tällä hetkellä nähdään. Kyllähän tässä on resursseja kauheasti tuhlautunut, tässä yhdyskuntarakenteessa.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”...meillä ole varaa siihen oikeasti enää, tavallaan, että siellä se synergia ja se etu, että siellä voidaan siitä viisaitten päitten yhteenlyömisestä jotakin hyötyä [saada]... [...]miten strategisesti viedään tätä kuntaa niin kun eteenpäin. [...] Niin sitä kautta [etsimällä parhaat sijainnit yhdessä] me ruvetaan saamaan sitä etua ja hyötyä siitä yhdessä tekemisestä. Ja kaikki tällainen elinkeinopolitiikka ja tällainen, niin ei meidän tarvitse keskenämme tapella niistä yrityksistä.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

*”Kyllä se tietysti sen alueen kannalta on hyvä, että on vahvoja, isoja kuntia; kaupunkeja, joissa on vahvaa koulutustoimintaa, vahvaa yritystoimintaa, niin se heijastelee sitten vaikutuksia. Jos puhutaan työssäkäyntialueista, niin aina se on hyvä, että on selkeä veturi jollakin alueella olemassa, jotta se elinvoimaisuus sillä kokonaisuudessa säilyy. Ja tietenkin se, että jos ajatellaan – puhutaan paljon erityispalveluista ja muista – että jos tällainen pieni tai keskikokoinen kunta ei pysty kaikkea itse tuottamaan ja etäisyydet on kohtuullisen lyhyitä, niin eihän se siihen se maailma kaadu, että joutuu sen varttitunnin tai 20 minuuttia sitten menemään tällaiseen kaupunkiin tai palvelukeskukseen ja saa sen palvelun sieltä.”* (viranhaltija, kehyskunta)

### **Yleisen edun sisällölliset määritelmät**

Yleiselle edulle annetut sisällölliset määritelmät heijastelivat pitkälti valtakunnan suuria huolenaiheita: ilmastonmuutosta, ikääntymistä ja niukkuuden jakamista. Esiin nostettiin myös erilaisten asumismuotojen (maaseutu/kaupunki) mahdollistaminen, luonto ja kulttuuriympäristöstä huolehtiminen sekä laadukas elinympäristö ja yhdenvertaiset mahdollisuudet sen käyttöön (esim. esteettömyys). Konkreettisten asioiden nähtiin palautuvan arvoihin, joiden valitsemisen todettiin olevan poliittisen päätöksenteon ytimessä.

Useimmin tarjottu määritelmä yleiselle edulle liittyi ilmastopolitiikan mukaisen tiiviimmän yhdyskuntarakenteen kehittämiseen. Tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta mielenkiintoista on se, että tätä määritelmää tarjottiin sekä keskuskaupungeissa että maaseutumaisissa kunnissa. Jälkimmäisissä sen rinnalla tosin korostuivat myös maaseutumaisia asumista koskevien toiveiden täyttäminen sekä lähidemokratiakysymykset.

*”Yleinen etu on se, että me pidetään yhdyskuntarakenne koossa ja se on yhtäläillä seudun... toteutetaan seudullisesti kestävä yhdyskuntarakennetta.”* (viranhaltija, kehyskunta)

*”Ja viime kädessä tietenkin tämä liittyy myös poliittisen päätöksenteon ytimeen; että mitkä on niitä luovuttamattomia arvoja ja mihin sitten meidän vaikkapa investoinnit suuntautuu.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”Yleinen etu? No minä nyt katson sitä tietysti valtion virkamiehen näkökulmasta, näitä yleisiä valtakunnallisia linjauksia. On nämä ilmastonmuutoksen tuomat haasteet, ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä pitäisi edistää ja henkilöautoilua vähentää. Ja sehän on kuitenkin oikeasti siis, jos nyt jättää sen päästöpuolen siitä pois, niin kaikkien etu kuitenkin. Jos henkilöautoilu vaan lisääntyy, niin alueet ruuhkaantuvat ja viihtyisyys vähenee. Kyllähän se on ihan tällainen elinympäristön viihtyisyyskysymyksenkin. Se on ehkä se päällimmäinen tavoite, joka tätä kaupunkiseutuyhteistyötä sitten koskee. [...]Tietysti se yleisen edun valvominen on se, että koitetaan [tuottaa] semmoista esteetöntä ja hyvää ympäristöä kaikille. Helposti se edunvalvonta lähtee just vaan näistä autoilevista, joilla on ne... Täytyisi katsoa, että myös muilla on hyvät palvelut saavutettavissa. Sitten tietysti tällä seudulla korostuu semmoiset luonnon ja kulttuuriympäristön arvot. Minun mielestä se yleiseen etuun kuuluu, että niistä myös huolehditaan. Tai se on yleisen edun ajamista.”* (seudullinen toimija)

.....

*”Kunnan etu, onhan kunnan etu myös se, että on laadukasta kaavoittamista ja laadukasta asumista. En minä tiedä... Se on kyllä tärkeä, erittäin tärkeä asia.”* (luottamushenkilö, kehyskunta)

*”Liikutaan esimerkiksi semmoissa asioissa, että okei, vaikka rakennetaan rannoille, niin onko niin, että ne pitää kuitenkin säilyä tietyiltä osin yhteisinä virkistysalueina.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Tärkeänä pidettiin myös eri elämäntilanteisiin sopivien asumismuotojen rakentamista. Tässä näkökannassa yhdistyy mielenkiintoisesti kuntalaisen oletettu halu asua koko elämänsä samalla paikkakunnalla sekä kunnan halu pitää kiinni veronmaksajistaan ja siten kyvystään tarjota hyvää asuinympäristöä kuntalaisilleen. Tässä yhteydessä puhuttiin usein tarpeesta sellaiseen asuntotuotantoon, jossa myös iäkkäät ja mahdollisesti toimintarajoitteiset ihmiset pystyvät asumaan itsenäisesti. Näin asumisen elinkaariajatteluun linkittyy myös mahdollisuus leikata tulevia laitosasumisesta syntyviä kustannuksia.

*”...että ne pystytään tuottaa kohtuuhinnalla, ne palvelut. Ja sitten jos mennään kaavoitukseen, niin kumminkin meidän on huomioitava sitten ilmastonmuutosta; pitää pystyä rakentamaan sellaisia kokonaisuuksia, joissa on, saadaan ne päätöt järkevälle tasolle, alueet toimivat useissa eri vaiheissaan hyvin. Eli se, että asukas voi olla samalla alueella, mutta muuttaa kulloisenkin elämäntilanteen mukaiseen asuntoon ja kumminkin on julkista joukkoliikennettä kohtuu lähellä etäisyydellä ja [ . . . ] on myös luontoa lähellä, että nämä kaikki asiat on sillai turvattu.”* (seudullinen toimija)

*”No se on erittäin tärkeä tieteenkin, että meillä on kuitenkin rajalliset voimavarat ja meidän pitäisi pystyä sitten tukemaan sitä kestävästä kehitystä niillä ratkaisuilla, mitä tässä maankäytön suunnittelussa tehdään. Ja se on vaikeaa antaa sitä pelkästään yksityisten huoleksi. [ . . . ] Mutta että se tulee niin kalliiksi sitten se palveluiden tuottaminen hajarakenteessa, että... Että se on suorastaan välttämättömyys. Ja tulevaisuudessa, kun väki vanhenee, niin resurssit vähenee.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”Mutta sehän me tiedetään itsekin, kun ikääntyy – ja meitä on aika monta tulossa siihen ikään – niin että se asumismuoto varmaan sitten jossain vaiheessa kuitenkin... Että eihän mikään raha meitä mihinkään laitoksiin pysty sijoittamaan, että kyllä me varmaan joudutaan tämmöiseen hissilliseen asumiseen kävelymatkan päähän apteekista ja terveyskeskuksesta hakeutumaan. Ja se tulee olemaan se yks haaste maankäytössä, koska meillä ei semmoista, meillä ei ole semmoista tonttivarantoa tämän tyyppiseen rakentamiseen.”* (viranhaltija, kehyskunta)

### **Yleinen etu menettelytapoina**

Osa yleisen edun määritelmistä kiinnittyi menettely- ja toimintatapoihin. Mainittuja asioita olivat tasapuolisuus kuntalaisten kohtelemisessa, hallinnon ja toiminnan läpinäkyvyys ja kuntalaisten kuunteleminen.

*”Kyllä minä itse näen, että se yleinen etu on semmoinen, että se maankäyttö pitää olla tasapuolista. Se pitää perustua semmoisiin kriteereihin, mitkä on kaikille periaatteessa samat. Ja se ei saa henkilöityä kehenkään henkilöön.”* (luottamushenkilö, kehyskunta)

*”Minä ymmärrän sen sillä tavalla, että kuntalaisten oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat mahdollisimman tasavertaisesti ja myöskin ennustettavasti.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”Onhan se tietyllä tapaa yleinen etu myös sitä, että kuntalaisia vartenhan me täällä ollaan ja kuntalaisia pitää myöskin kuunnella.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

Esiin tuotiin myös ajatus viranhaltijasta eri intressien välisten ristiriitojen sovittelijana. Tällöin ei siis ajateltu yleisen edun olevan jotain ennalta asetettua, vaan löytyvän eri osapuolten välisestä kompromissista. Pääasiassa haastateltavat kuitenkin mielsivät viimeisen sanan yleisen edun määrittämisessä kuuluvan viranhaltijoille ja poliitikoille. Syitä tähän olivat pitkän tähtäimen ajattelu sekä suuri tiedon tarve. Asia nähtiin varsin haasteelliseksi asiantuntijoillekin.

*”Ja se yleinen, sitten vielä se, että onhan se tietyllä tapaa yleinen etu myös sitä, että kuntalaisia vartenhan me täällä ollaan ja kuntalaisia pitää myöskin kuunnella. Mutta että varsinkin silloin, kun me puhutaan pitkän tähtäimen asioista, niin totta kai silloin pitää myöskin sitä asiantuntijaosaamista osata käyttää siinä, että monesti nämä, vaikkapa maapolitiikkaan liittyvät asiat, ovat vaikeita ja monimutkaisia, että niihin on maallikon hyvin vaikea osata ottaa kantaa.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”Yksittäinen kuntalainen tai tämmöiset tavalliset kuntalaiset ei välttämättä näe sitä, että mikä se etu on. Kyllä tässä pitää nähdä ne pitkän tähtäyksen kehittämismahdollisuudet, jotka liittyvät siihen, että me pystytään tämän seudun yhdyskuntarakenne pitämään jonkunlaisessa kuosissa. Ja ne ovat niin abstrakteja asioita taas tavallisille ihmisille, että ei ne välttämättä tule ajatelleeksi sitä. Muuta kuin että tontteja täytyy saada. Se on tietenkin ihan konkreettinen asia, että tontteja on saatavilla. Ja silloin, kun niitä tarvitaan, ja yritystoiminnalle on tiloja, ja yhteydet toimii.”* (viranhaltija, keskuskaupunki)

*”Kuka esimerkiksi näissä maankäyttöratkaisuissa pystyy pitkän päälle ihan oikeasti näkemään mitkä ratkaisut on viisaita ja oikeasti toimimaan siihen suuntaan, niin se on hirveen vaikea kysymys, kun esimerkiksi [ . . . ] että kuinka tärkeätä meidän on kehittää yhdyskuntarakennetta niin, että se tukeutuu olevaan joukkoliikenteen säilymistä ja mahdollisesti kehittämistä, niin tuota näinhän ministeriö meitä ystävällisesti ohjeistaa, mutta samaan aikaan polttoaineenerotusratkaisuilla, joukkoliikenteen tukiratkaisuilla, niin viedään joukkoliikenteen toimintaedellytyksiä koko ajan huonompaan suuntaan. Ja tuota, mitenkä tässä tilanteessa tehdään sitten kaukokatseisesti oikeita ratkaisuita kun me ei tiedetä, mitkä ne joukkoliikenteen toimintaedellytykset on viiden vuoden päästä ja mitä toimia se vaatisi.”* (viranhaltija, kehyskunta)

---

## 4 Johtopäätökset

### 4.1 Perspektiivi seudussa vai kunnassa?

Kysymys kaupunkiseutujen yhteistyön ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen mittakaavasta tai mittakaavoista on noussut entistä keskeisemmäksi. Yhtäältä kyse on siitä, onko kuntataso tarkastelun lähtökohtana vai pidetäänkö seudullista tasoa hedelmällisimpänä lähestymiskulmana.

Kaupunkiseuduilla on viime vuosina tapahtunut tai on tapahtumassa mm. merkittäviä kuntarakenteen uudistuksia, jotka muuttavat käsityksiä seudullisuuden ja kuntakeskeisyyden rajoista. Eri seuduilla motivaatio kuntaliitoksiin on ollut erilainen. Yhdyskuntarakenteen kehittäminen ja kilpailukyvyyn parantaminen, nykyisen (yhteistyö)rakenteen ongelmien lievittäminen ja kasvupaineiden purkaminen luovat erilaisia tuloksia myös ”kunnallisuuden” määrittelyissä. Uusi kuntarakenne voi joko vahvistaa kuntanäkökulmaa tai ”nostaa” tarkastelun fokuksen enemmän seudulliseksi. Kysymys tarkastelun mittakaavasta (kunta vs. seutu) ei olekaan ensisijaisesti absoluuttisen skaalan, vaan yhteistyörakenteen uudelleen rakentumisen problematiikkaa. Niinpä ”kunta” määritellään eri tavoin eri kaupunkiseuduilla. Haastattelujen perusteella Jyväskylän seudulla kuntarakenne toimii ensisijaisesti seudullisen näkökulman työkaluna, kun taas Oulun seudulla kyse on pikemminkin seudullisuuden tiivistämisestä uuden keskuskunnan mittakaavaan.

Yleisen edun tiimoilta annettujen määritelmien ja näkökulmien tarkastelussa nousi esiin kiinnostava asia: yleinen etu tuntui määrittyvän eri tavoin eri tarkastelutasoilla. Alueellisesta kilpailukyvyistä puhuessaan haastateltavat hyvin luontevasti tarkastelivat kaupunkiseutu- ja jopa maakuntatasoa. Kuntarajat hämärtyivät ja alueelliset erityispiirteet ja vahvuudet nousivat kirkkaina esiin.

Maankäytöstä keskusteltaessa laskeuduttiin hieman ’alaspäin’ seudulliselle tasolle. Kuntarajojen tuomat haasteet strategiselle maankäytölle tunnustettiin suhteellisen avoimesti. Haastateltavat kuvasivat seudun eri alueiden mahdollisuuksia tarjota erityyppisiä asuinympäristöjä sekä pohtivat kaupan sijoittumisen vaikutuksia seudulle hyvin pitkälti kuntarajoista piittaamatta. Usein erityisesti luottamushenkilöt saattoivat tämän tarkastelunsa päätteeksi palauttaa keskustelun oman kuntansa tasolle toteamalla seudullisen hyvän palvelevan omaakin kuntaansa. Kiinnostavaa tässä kuitenkin on juuri seudullisen tarkasteluskaalan luontevuus – riippumatta seudun yhteistyöilmapiirin mahdollisesta haasteellisuudesta.

Sen sijaan peruspalveluista puhuessaan haastateltavat tuntuivat suurimmalta osin mieltävän paikallisen tarkastelutason hedelmällisimmäksi. Peruspalvelujen ”hyvyyteen” liittyi olennaisesti niiden läheisyys. Läheisyys ei kuitenkaan määrittynyt ainoastaan asuinpaikan läheisyytenä vaan yleisemmin läheisyytenä arjen kannalta keskeisten toimintojen sijaintien suhteen. Tällöin nostettiin esiin mahdollisuus käyttää esimerkiksi työpaikan lähellä olevia terveyspalveluita, jolloin ei kesken työpäivän tarvitsisi ajaa kotikuntaansa asioimaan. Yhteisenä nimittäjänä näissä läheisyyden paikallisissa ja seudullisissa määrittelyissä voidaan pitää ajatusta palvelujen ”saavutettavuudesta”: on tärkeää, että hyvät peruspalvelut ovat helposti ”tarjolla” osana kuntalaisten arkea, olipa niiden tuottajaorganisaatio mikä tai minkä kokoinen tahansa.

*”Nämä maankäyttö, asumiset ja liikenne ja MAL-asiat, ne ovat tärkeitä, ja kaavoitusasiat. Elikkä se kokonaisuus katsotaan. Mutta niinkun mä sanoin, niissä voidaan joskus päästä seutu-yhteistyölläkin kohtuullisen hyviin tuloksiin. Ja varsinkin näitten ilmastonmuutosten ja ympäristö-asioiden ja muitten kannalta, niin kyllä se sieltä löytyy näistä kaavoituksen ja maapolitiikkaan liittyvistä asioista pitemmän päälle ne suurimmat hyödyt. Ja joukkoliikenteen kehittäminen tai ylläpitäminen. Ne on semmoisia asioita.”* (luottamushenkilö, kehyskunta)

*”...mun mielestä siinä palvelujen järjestämisessä, niin musta siinä niin kun sitä synergiaetua ei kauheesti synny niin kun isossa kunnassa. Että niin kun ne peruspalvelut on kuitenkin tietyllä tasolla pakko olla niin kun riittävän lähellä ihmisiä joka tapauksessa.”* (luottamushenkilö, keskuskaupunki)

Paras-uudistuksen keskeisten tavoitteiden alueella haastateltavat siis näkevät luontevimman skaalan keskittyvän palvelujen saavutettavuuteen, joka määrittyy palveluverkoston käytettävyyden ja palvelujen paikallisen läheisyyden kautta arjen eri toimintojen yhteydessä. Skaala on paikallinen, kun puhutaan palvelujen liittymisestä arkeen, mutta seudullinen, kun asetetaan kysymys monipuolisesta palvelujen saavutettavuudesta kuntalaisille työssäkäyntialueen tai kaupunkiseudun puitteissa. Toisaalta MAL-työn alueella seudullinen skaala tuntuisi olevan ”oikea”; vallitsee yhteisymmärrys siitä, että MAL-suunnittelua pitää tehdä seudullisesti. Tästä ei kuitenkaan seuraa yhteisymmärrystä yhteisen seudullisen näkemyksen laadusta, laajuudesta tai sisällöstä.

Oikeastaan mittakaavallinen ”ongelma” onkin hallinnon rakenteiden määrittämien skaalojen ja ”alhaalta” nousevien skaalojen kohtaamattomuudessa. Kuten Alanen (2006) pääkaupunkiseudun selvityksessään totesi: ”ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja” – vaikka todellisuudessa se tietysti tuntee, koska hallinnon rajat määrittävät monia arjen mahdollisuuksia. Vaikka Paras on luonut uusia ja toimiviakin yhteistyöalueita, ovat jotkut niistä entistä kauempana arjen toiminnan suuntautumisesta ja skaaloista – esimerkkinä erityisesti ”valuvirheen” aikaansaamat perifeeriset yhteistyöalueet, joilla ei välttämättä ole paljonkaan tekemistä sen kanssa, miten ihmiset mieltävät omat toiminnan tilansa arkensa järjestämisen kautta. Tällöin olennaista on, miten ao. yhteistyöorganisaatiot pystyvät vastaamaan asukkaiden arjen asettamiin haasteisiin – onko laajemmasta yhteistyöstä hyötyä palvelujen saavutettavuuden ja laadun parantamisessa, vai saavutetaanko yhteistyöllä hallintoon ja talouteen liittyviä etuja. Molemmat ovat tärkeitä mutta vastaavat eri tavoin kysymyksiin kaupunkiseutujen kehittämisen suuntalinjoista.

### **Pelaavatko kunnalliset toimijat seudullista nollasummapeliä?**

Joissain haastatteluissa tuotiin esille näkökulma, jonka mukaan seudullinen kehittäminen on monilta osin ”nollasummapeliä”. Haastatteluanalyysit johdattavat yleisemminkin tällaiseen tulkintaan. ”Nollasummapeli” tulee seuduilla näkyväksi, koska joissain asioissa (asukkaiden kotikunta, palveluyritykset, paikallinen vähittäismyynti, hallinto jne.) kehitys joko on tai se nähdään nollasummapelinä, jolloin oman ”reviirin” puolustamista muidenkin kustannuksella pidetään oikeutettuna – huolimatta seudullisen yhteistyön tilasta. Erityisesti päivittäistavarakaupan suuryksikköjen suhteen tällainen nollasummapeli on ollut käynnissä monillakin seuduilla.

Kun sen sijaan puhutaan kansallisilla ja globaaleilla markkinoilla tapahtuvasta vaihdosta (valtioavusteiset palvelut, suuryritykset, ”uusi” talous jne.) niin asia on huomattavasti monimutkaisempi, vaikka periaatteessa kaikki ”kasvu” voikin hyödyttää koko seutua.

Kun seudulla tehdään priorisointeja (esim. koulutuksen tai terveydenhuollon sijainneista, strategisesti tuettavista elinkeinoelämän klustereista tms.), sekä paikalliset panostukset että hyödyt kohdistuvat epätasaisesti – eivätkä aina kohtaa. ”Globaalista” fokuksesta huolimatta toiminnalla on siis myös selkeä paikallinen komponentti. Esimerkiksi Ikean avulla saataisiin verotuloja ja mainetta (”Siulinjärven Ikea”) omaan kuntaan. Se synnyttäisi myös työpaikkoja ja houkuttelisi kunnan alueelle kokonaan uusia toimijoita. Tällä tavoin kyettäisiin juurruttamaan vaihdannan ”globaalista” (=seudun ylittävästä) virrasta jonkinlaista paikallisesti positiivista virettä toimintaympäristön, työllisyyden, kuntatalouden, ostovoiman ja myynnin yhteen kietoutuessa. Haastattelut osoittavat, että puheessa erityisesti elinkeinopoliittiset ratkaisut nähdään sekä seudullisesti (pääasia, että seudulle saadaan kasvua) että kunnallisesti (seudulle sijoittuva yritys tuo omaan kuntaan työllisyyttä).

Monet seudulla käsiteltävät asiat siis sekä ovat että eivät ole ”nollasummapelejä”, ja moni asia ikään kuin kääntyy ”takaisin” tähän peliin, kun asioita pohditaan perinteisen ”kunnan” näkökulmasta ja kun seutu nähdään kuntien summana. Haastattelujen ”eetoksesta” voidaan havaita, että näin monesti tehdään, kun tulee puhe liitoksista tai mistä vain kunnan toimintaan liittyvistä ”ulkoisista” uudistuksista. Silloin, karrikoiden ilmaistuna, vetäydytään tilanteeseen, jossa lasketaan puolueiden valtuustopaikkoja, virkahenkilöiden lukumääriä ja kuntien talouden tunnuslukuja yhteen. Tällöin ei uuden näkökulman – oli se sitten liitos, kuntayhteistyön järjestäminen tai vaikkapa seudullinen prosessi – nähdä tuovan täysin uutta näkemystä kehittämiseen ja hyvinvointiin tai parantavan kokonaisuudessaan ”ekotehokkuutta” seudulla.

### **Seudulliset toimijat ja yhteistyöhankkeet välittäjäorganisaatioina**

Kehityksen toteuttajaksi tarvitaan aina jokin taho, joka kykenee toteuttamaan joko yhteistyötä, itse toimintaa tai ainakin luomaan edellytyksiä, jotka koetaan positiivisiksi. Tällaiset toimijat ovat seudullisesti keskeisten kuntien ja muiden ”suurten” toimijoiden arvostamia ja niillä on kykyä ylittää hallinnon sektorirajoja, kuntarajoja sekä julkisen ja yksityisen välisiä rajoja. Samalla nämä ottavat vastaan signaaleja ulkoa ja tulkitsevat niitä toiminta-alueellaan, ikään kuin lokalisoivat globaalia keskustelua (tässä tapauksessa esim. Paras-keskustelua) tietyllä tasolla, tai siirtävät sitä tasolta toiselle. Näitä tahoja voisi kutsua vaikkapa ”välittäjiksi” (vrt. esim. Koskenlinna 2004, Koskenlinna ym. 2005, Hautamäki 2008). Innovaatiopolitiikassa ja aluekehittämistyössä tällaiset organisaatiot ovat vakiinnuttaneet asemansa. Kaupunkiseutujen yhteistyön syvetessä MAL-kysymyksiin on tällaista välittävää roolia tarjottu mm. maakuntaliitoille, seutuorganisaatioille, keskuskaupungeille ja – yhteistyön lukkiumat huomioon ottaen ehkä käytännöllisen luontevasti – myös erilaisille hankkeille, kuten yhteiset yleiskaavatyöt ja rakennemalliyhteistyöt. Lisäksi monenlaisten hankeluonteisten ja/tai rajattujen yhteistyömuotojen (jätehuolto, rakennustarkastus tms.) kautta on koettu saavutettavan vastaavanlaista välityskykyä, jonka on nähty parhaimmillaan heijastuvan myös ympäröivään hanke- ja hallintokenttään.

Vaikka onkin kyseenalaista, voivatko ad hoc -tyyppiset organisaatiot saada aikaan pysyviä rakenteita ja yhteistyötä, on vapaaehtoisuuteen perustuvalla yhteistyöllä laajempiakin, esimerkiksi paikallisten toimintakulttuurien ymmärtämiseen liittyviä pysyvämpiä hyötyjä. Yhteistyön ”syveneminen” voikin suotuisissa oloissa tapahtua monin tavoin. Joillain kaupunkiseuduilla kehittämistyön laajeneminen ja elinkeino- sekä maankäyttöpoliitikkojen lähentyminen ovatkin tapahtuneet ”luontevasti” osana yritystä löytää oikeat tasoiset ja muotoiset keinot menestyksen turvaamiseksi, niin paikallisesti kuin seudullisestikin. Strategisessa kaupunkiseututason suunnittelussa ainakin esimerkiksi elinkeinoyhtiöille on asetettu

välittävää roolia, jonka ne ovat jossain määrin myös omaksuneet – siitäkin huolimatta, että usein kehyskuntien näkökulmasta kehitysyrityksen eräänlainen välittäjäysfunktio vaikuttaa usein vaikeasti hahmotettavalta ja hallittavalta, eli rahankäyttökohteelta, jonka tuottavuudesta ei olla aivan varmoja. Samoin maakunnan liitto on jossain tapauksissa toiminut seudullisen ”tahdon” (nk. yleisen edun) ”kokoonjuoksijana”. Haastattelujen perusteella luotto kehitysyrityksiin on joissain tapauksissa seuduilla laaja: tällöin niiden nähdään olevan ”puolueettomia” ja arvostettuja toimijoita. Joissain tapauksissa onkin löydetty sisältöjä, joissa elinkeinoyrityksen välittäjäominaisuudet on saatu palvelemaan myös maankäytön ja yhdyskuntien suunnittelun tavoitteita. Tässä työssä on tärkeäksi osoittautunut yhtäältä luotettava yhteistyön järjestäminen, toisaalta kyky toimia useilla eri mittakaavatasoilla ja useita mittakaavatasoja yhdistävällä tavalla (vrt. Kanninen & Ylä-Anttila 2011).

Haastattelujen perusteella nousi esiin myös näkemys verkostomaisesta välittäjäydestä, joka perustuisi kuntien tietoiseen seudulliseen toimintaan niissä kysymyksissä, joissa kunnan etu ja seudun etu (määriteltynä seudullisesti sovittuina tavoitteina) kohtaavat. Näin saattaisi parhaimmillaan syntyä ”välittäjäklustereita”, jotka ylittäisivät kuntanäkökulman ja johtaisivat yhteistyöhön seudullisten kysymysten edistämiseksi.

### Seudullinen ohjaus voi vaikuttaa kaupan sijoittumislogiikkaan

Kaupan suuryksiköiden problematiikka kiertyy yhtäältä seudullisen (kuntien ja keskus-ten välisen) kilpailun, toisaalta yhdyskuntarakenteen kehittämisen kysymysten ympärille. Maakuntakaavojen aiempi, avoimesti mahdollistava kauppapaikkapolitiikka (”merkintä joka kylälle”) on muuttumassa. Seudullisesti merkittäviä yksiköitä tulee jatkossa osoittaa yhä harkitummin erityisesti keskustojen ulkopuolisten sijaintien kohdalla. Keskushallinnon ohjauspolitiikka tekee kuitenkin edelleen mahdolliseksi paitsi maakunnallisen, seudullisen ja paikallisen ylimitoituksen, myös suuryksikkökehityksen ennalta-arvaamattomat käänteet. Vaikka maakuntakaavan keskusalueiden merkitys tulee kasvamaan, näyttää jo tapahtunut kehitys sementtoivan kaavaratkaisuja pitkälläkin aikajänteellä. Samalla luodaan ja vahvistetaan rakenteita, jotka pakottavat toimimaan tällaisen historiallisen logiikan mukaisesti. Eräänlainen positiivinen tulevaisuuskuva voisi pitää sisällään ajatuksen entistä elinvoimaisemmista ja eheämmistä keskustoista. Vastaava tulevaisuuden uhkakuva on, että keskuksen määritelmä liudentuu käsittämään alueita, joilla keskustoiminnot ovat yksipuolisia ja joiden sijainti kuvastaa säädösten hengen vastaista logiikkaa. Onko vaarana, että tämän päivän peltihallit määrittävät asumista ja palvelujen sijaintia vielä silloinkin, kun niitä ei enää ole olemassa?

Tämän seudullisen mahdollistavan raamin sisällä kaupan suuryksiköiden sijoittumispolitiikka on monesti ollut – kuntien näkökulmasta – keskusliikkeiden suorittamaa kuntien ja hyvien kauppapaikkojen ”kilpailuttamista”, jossa on yhtäältä ”luontevia” kauppapaikkoja ja toisaalta ”joustavia” kuntia. Kilpailuasetelmat ovat kuitenkin monesti olleet osin tiedostamattomia ja kuntien sisäiseen kehittämiseen liittyviä (vrt. Koistinen 2006).

Kaupan näkökulmasta seutu koostuu ensisijaisesti realistisista kauppapaikoista sekä paremmuusjärjestyksessä että hierarkkisessa järjestyksessä; ottaen huomioon asiakaspohjat ja -virrat, kilpailu- ja kaavoitustilanteet, ja vasta toissijaisesti kuntien ominaisuudet tai suuryksikkömyönteisyys. Kuntien vaihtelevat strategiset ja kaavoitukselliset linjaukset (mm. kilpailuasetelmien puitteissa) vaikeuttavat kaupan suunnittelua ja aikaansaavat tilanteita, joissa kaupan on oman kilpailunsa puitteissa toteutettava kyseenalaisia hankkeita. Ne muuttavat kaupallisen rakenteen painopisteitä sekä kysynnän ja tarjonnan tasapainoa kaupan itsensäkin kannalta osioptimaalisesti – seudullisten markkinoiden toimivuutta vaarantaen.



Kaupan sijoittumislogiikka toimiikin useilla eri aikajän-teillä. Jo tehdyt sijaintipäätökset ja toteutuneet hankkeet vaikuttavat dynaamisesti tuleviin tarpeisiin, osin hankkeiden sisältöön ja laajuuteen mutta myös tarkastelun aikajän-teeseen. Tällaisen ”palapelin” hallintaan ylhäältä asetettu kaavallinen ohjaus kymmenvuotiskausittain on liian jäykkä instrumentti, jolloin ainoa keino tehdä siitä ”ohjaava” on lisätä ”mahdollistavuutta”. Tällöin vain kuntien yhteistyö tuo mahdollisuuden varmistaa kaupan toimintojen sijoittuminen siten, että seudullinen yhdyskuntarakenne kehittyy eheäksi ja kaupan markkinoiden toimivuus turvataan. Seudullinen yhdyskuntarakenne- ja kauppapaikkapolitiikka saattaisikin tuottaa maakuntakaavoitusta kestävämpiä tuloksia ilman, että kauppa joutuisi tinkimään omista tavoitteistaan.

## 4.2 Yhteenveto: Yhteistyö puree huonosti rakenteellisiin ongelmiin

Tahtotila tai sen puute ratkaisee kaupunkiseudun edellytykset päästä kilpailusta kohti strategista yhteistyön suuntaa. Varsinaista ”oikotietä luottamuksen rakentamiseen” ei kuitenkaan ole. Rakennemallit ja muut vastaavat työkalut voivat tosin avata uusia ”seudullisuuden näkökulmia” ja mahdollistaa kaupunkiseudun kunnissa monitahoisemmat, seudullisuuteen ennakkoluulottomasti suhtautuvat äänenpainot. Paras-hanketta ohjannut puitelaki on näiltä osin kyennyt parhaimmillaan rikkomaan voimakkaan kuntakeskeisen ajattelun polkuriippuvuuksia. Tietyt väljemmän yhteistyön muodot voivat toimia kuitenkin myös puolustusstrategiana, jos tavoitteena on ensisijaisesti kuntarakenteen entisenkaltaisena säilyttäminen – ei palvelujen tai maankäytön järjestäminen seudullisesti optimaalisella tavalla.

Paras-puitelain sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita koskevien väestöpohjavaatimusten vaikutukset ovat olleet siinä mielessä kyseenalaisia, että kehyskuntien keskinäiset yhteenliittymät ja liitokset voivat vaikuttaa verokilpailuasetelman säilymiseen ja jopa korostumiseen. Kilpailuasetelma heijastuu välillisesti myös maankäytön suunnitteluun (puitelain ns. maantieteellinen sokea piste). Veronkeruu ja äänestäminen tapahtuvat kunnittain. Kuntakeskeinen ajattelu on jossain määrin väistämätöntä, mikä tarkoittaa sitä, ettei seutu voi olla aina optimoinnin perusyksikkö. Myös keskuskaupunki voi sortua tai olla pakotettu kuntakeskeiseen ajatteluun. Kilpailuasetelma voi kuitenkin olla usein yksinkertaistava selitys: kuntapäätätjä tekee usein vain parhaansa, ja verokilpailuvaikutus voi syntyä hyvästä tahdosta ja fiksusta maankäytöstä riippumatta.

Mutta miksi strateginen yhteistyö kannattaa, jos kunnan asiat ovat jo hyvin? Kyse on erilaisista kehittämisen aikajän-teistä. Esimerkiksi pienen kunnan elinkeinopolitiikka on usein mittakaavaltaan pientä ja konkreettista, yrityksiin ja niiden tontteihin liittyvää käytännön aktiivista toimintaa. Tällainen konkreettinen ja yritysten liikkeisiin nopeasti reagoiva elinkeinopolitiikka voi olla paitsi tehokasta, myös melko lyhytjän-teistä. Kunta voi kuitenkin hyvin niissä puitteissa, jotka kaupunkiseudun menestys sille asettaa. Kokonaisen kaupunkiseudun mittakaavassa tapahtuvat muutokset vaativat kuitenkin pitkän tähtäimen määrätietoista kehittämistä.

**Elinkeinoyhteistyö, rakennemallit ja muut vastaavat yhteistyön työkalut voivat avata uusia näkökulmia seudullisuuteen. Kuntakeskeinen perusasetelma ei ole seuduilla kuitenkaan hävinnyt. Syvän strategiseen maankäytön suunnitteluun (ml. kaupan ohjaus) liittyvä, nimenomaan kuntien välinen yhteistyö on kuitenkin useimpien tutkittujen seutujen kohdalla toistaiseksi ollut mahdollista lähinnä teoriassa.**

## Erilaisista intresseistä ja arvoista ei päästä liitoksin eroon

Koska erilaisista intresseistä ja arvoista ei päästä liitoksin eroon, on tärkeää päästä ”saman pöydän ääreen” sopimaan yhteisistä pelisäännöistä, yhteisesti asetettujen tavoitteiden pohjalta. Maankäyttöpoliittisten kulttuurien yhtenäistäminen eri kuntien välillä asettaa koko seudun poliittiset perinteet koetukselle.

Myös suuri kuntaliitos on haaste (maankäyttö)poliittiselle kulttuurille. Laajentunut keskuskaupunki sulkee sisäänsä aiempaa laajemman valikoiman yhteen sovitettavia maankäyttöpoliittisia tarpeita ja perinteitä. Maaseutu ei häviä, vaikka kuntarajat häviäisivät: maaseutumaisien alueiden ja lähidemokratian erityiskysymykset on otettava huomioon. Maankäyttöä tulisi ohjata paikallisten olosuhteiden mukaisesti sen mukaan, ollaanko ”maala vai kaupungissa” – ei kuntarajoista riippuen. Maaseutumaisen elämäntavan ei tulisi olla uhattuna sen vuoksi, että kaupunkiseutu koostuu yhdestä suuresta kunnasta.

On myös syytä huomata, että esimerkiksi pienten, entisten kuntakeskusten kehittämiseen voi olla paremmat resurssit osana suurempaa kokonaisuutta. Julkiset lähipalvelut ovat kuitenkin kiinni käytettävissä olevista resursseista, väestörakenteesta ja poliittisesta tahdosta, kuntarakenteesta riippumatta. Myöskään lähipalveluita ei tulisi käyttää kuntarakennekustelun ”keppihevosenä”. Kuntarakenne on ikään kuin toissijainen suhteessa toiminnalliseen, esimerkiksi palvelurakenteen tarkasteluun, sillä toiminnallisen kriteerein määritelty kuntarakenne ei merkitse automaattista lähipalvelujen purkamista. Kyse on osaltaan myös poliittisista valinnoista palvelurakenteesta päätettäessä.

Lähidemokratiaan liittyvät kysymykset ovat relevantteja myös jo ennestään suurissa kunnissa, mukaan lukien keskuskaupungit; paikalliset vaikuttamismahdollisuudet tulee tarkoituksenmukaisella tavalla taata myös niiden asukkaille. Lähidemokratian edistämiseksi palvelee kaupunkiseutujen vallitseva kuntarakenne lähinnä niitä, jotka asuvat pienessä kunnassa. On esimerkiksi syytä huomata, että pienen kunnan rakennuslautakunta saattaa päättää asioista, joiden vaikutusalue on käytännössä usein koko seudun suuruinen.

**Toiminnallisin, esimerkiksi työssäkäyntialueeseen tai saavutettavuuteen viittaavin kriteerein määriteltyyn kuntakokonaisuuteen mahtuu kaupunki–maaseutu-jatkumon erilaisia alueita, ja siten myös erilaisia joustavan sääntelyn tarpeita.**

## Haasteena kaupunkiseudun tasapainoinen kasvu

Maaseudun kunnat ja kasvavien kaupunkiseutujen kehyskunnat ovat eri asia: ”syvällä” maaseudulla ja kasvukeskusten liepeillä on eroja kuntarakenteesta tai hajarakentamisen pelisäännöistä keskusteltaessa. Kaupunkiseuduilla on kyse kuntarajat ylittävästä kaupungin kasvusta, minkä vuoksi alueen sääntelytarve on erilainen kuin ”aidosti” maaseutumaisilla alueilla. Tämän raportin johtopäätökset ovat syntyneet nimenomaan kasvavia kaupunkiseutuja koskevan arviointitutkimuksen pohjalta. Kilpailussa on lähtökohtaisesti kyse kaupunkiseuduille kohdistuvan kasvun (epä)tasapainoisesta jakautumisesta. Useissa tapauksissa kasvun suuntautumiseen vaikuttavat kunnasta toiseen vaihtelevat maankäytön pelisäännöt. Yhteisten maankäyttöpoliittisten pelisääntöjen puuttuminen voi pahimmillaan johtaa suunnittelemattomaan maankäyttöön, kunnittaiseen osaoptimointiin ja valikoivaan kasvuun.

Joissain tapauksissa valikoivuus johtuu rakenteellisista syistä, eli toisin sanoen seudun maantieteellisestä kuntarakenteesta. Tällöin kuntiin valikoituu poikkeuksellisen veronmaksukykyisiä asukkaita ja yrityksiä kunnan sijainnin – ei esimerkiksi maapoliittisen tontti-

.....

kilpailun vuoksi. Tämän tutkimuksen kohdekunnista erityisesti Liedossa ei oikeutetusti hyväksytty ajatusta kehyskunnan vastuuttomasta maankäyttöpolitiikasta tai tonttikilpailusta. Kuntiinsa ja äänestäjiinsä kiinnittyneiden päättäjien ”kuuluukin” olla sitoutuneita ajattelemaan kuntansa parasta niissä rakenteellisissa puitteissa, jotka lainsäädäntö heille asettaa. Joka tapauksessa kilpailuasetelman pysyvä purkaminen erilaisin yhteistyön keinoin – ilman veropohjaan liittyvää maantieteellistä tarkastelua – ei ole seuduilla onnistunut, eikä sitä voi nykyisen lainsäädännön puitteissa pitää tulevaisuudessakaan erityisen todennäköisenä.

**Kilpailuasetelma kuntien välillä voi kiristyä joissain tapauksissa maantieteellisestä kuntarakenteesta johtuen, ja kuntien maankäyttöpolitiikan esimerkillisyydestä riippumatta. Kilpailuasetelman negatiiviset vaikutukset voivat kuitenkin olla tosia, vaikka osaoptimointi olisi ”tahatonta”.**

### Seudun sisäisestä ”ristiinvedosta” kohti kasvun strategista hyödyntämistä

Uudistuva kuntarakenne voi joko vahvistaa kuntanäkökulmaa tai ”nostaa” tarkastelun fokuksen seudulliseksi. Esimerkiksi kaupan toiminnan, kuten myös hajarakentamisen yhdenvertaisen kohtelun puitteet, on helpompi muodostaa demokraattisesti, jos niistä päätetään seudullisesti ”saman pöydän ääressä”. Tarvitaan tapauskohtaista harkintaa siitä, miten kaupunkiseudulle kohdistuva väestön ja ostovoiman kasvu on hyödynnettävissä kokonaisuuden kannalta strategisesti. Toisaalta kuntarakenteenkaan muutokset eivät takaa sitä, että kaupan sijoittumislogiikkaan nähtäisiin kunnissa olevan erityistä tarvetta vaikuttaa, vaikka mahdollisuudet siihen paranisivatkin.

Maankäytön suunnitteluresurssien tarve ei vähene kuntien yhdistyessä. Kuntaliitoksista hyödytään etenkin strategisissa maankäytön, asumisen ja liikenteen kysymyksissä maankäyttöpoliittisten periaatteiden yhtenäistyessä. Tämän edun ”irtisaaminen” edellyttää kuitenkin riittäviä suunnitteluresursseja ja yhteistä, aidosti toimivaltaista päätöksentekofoorumia.

Toisaalta mahdollinen liitos ei vaikuta ainoastaan maankäytön suunnitteluresurssien jakamiseen vaan myös suunnitteluperiaatteiden yhdentymisen kautta. Isossa kokonaisuudessa on joka tapauksessa potentiaalisesti resursseja ja mahdollisuuksia kehittää myös alakeskuksia; sen sijaan, että uusia keskuksia muodostuu esimerkiksi vain kaupan ehdoilla. Peltomarketit eivät useinkaan edistä pienten kuntien kirkonkylien elinvoimaisuutta, mutta peltomarketit ovat usein syntyneet pienten kuntien myötävaikutuksella – mikä taas on entisestään kärjistänyt kuntien välistä jännitteistä asetelmaa.

Sen sijaan kaupunkiseutu, jonka maankäytön suunnittelu on kokonaisuuden kannalta koordinoitua, saattaa kyetä tarjoamaan kaupan toimijoille myös kokonaan uusia kasvun kanavia. Kaupunkiseudun vetovoima kytkeytyy etenkin kaupunkikeskustaan ja kantakaupunkiin, joiden avulla on myös mahdollista erottua seutujen välisessä kilpailussa. Ostovoiman kasvusta voidaan hyötyä monella tavalla, mutta on syytä olettaa, että suuntautuessaan kaupunkiseutujen ytimiin taloudellinen toimeliaisuus palvelee parhaiten koko seudun elinvoimaa. Kokonaisuuden kannalta koordinoitu maankäytön suunnittelu mahdollistaa myös reilun kilpailun puitteet toistensa kanssa kilpaileville kaupan toimijoille.

Saman pöydän ääressä voitaisiin parhaiten pohtia esimerkiksi sitä, millainen asuinrakentaminen tukee parhaiten yhteisiä tavoitteita. Myös kauppa ja kaupan kiinteistömanagerit voivat pitkällä aikavälillä hyötyä seudullisesta, strategisia uusia avauksia mahdollistavasta suunnittelusta. Voitaisiinko ajatella, että kaupan ja joidenkin kehyskuntien kehittämisen lyhyt aikajänne voitaisiin venyttää yhteensopivaksi strategisen suunnittelun aikajänteen kanssa? Voisiko (seudullinen) yleinen etu ”palvella” myös kaupan etua?

### Lopuksi: tarvitaan avointa keskustelua arvoista

ARTTU-ohjelman YKS-ARTTU-tutkimusmodulissa on arvioitu mm. yhdyskuntasuunnittelun seudullisen koordinoinnin edellytyksiä kasvavilla kaupunkiseuduilla Paras-hankkeen aikana. Hanketta ohjaavan puitelain havaittiin jo aiemmin (Mäntysalo ym. 2010) olevan ristiriitainen: yhteistyövelvoitteistaan huolimatta sen todettiin olevan omiaan kiristämään kaupunkiseutujen kuntien välisiä jännitteitä.

Jännitteiden todettiin entisestään kiristyneen esimerkiksi keskuskaupungin edustajien ”turhautuneiden avausten” (Mäntysalo ym. 2010, 209) myötä, mutta syyt ristiriitoihin ovat syvemmällä. Se, että yksittäiset julkiset avaukset voivat ylipäättään saada sellaisen merkityksen, että ne viilentävät seudullisen ilmapiiriin jopa vuosiksi, on osoitus yhteistyön ohuudesta.

Tutkimushankkeessa on sittemmin pyritty haastatteluaineistoon tukeutuen luomaan syvempi ymmärrys näistä jännitteistä: mistä ne juontavat juurensa ja voivatko ne vaikuttaa kaupunkiseutujen strategiseen kehittämiseen? Onko yhteistyön keinoin mahdollista päästä jännitteistä eroon? Tässä väliraportissa raportoidut tutkimushankkeen alustavat havainnot vahvistavat käsitystä, jonka mukaan monen seudun maantieteellinen kuntarakenteen voi vaikuttaa yhdyskuntarakenteeseen niin, ettei kasvu aina kohdistu koko seudun kannalta optimaalisiin suuntiin. Joillain yhteistyön muodoilla on pyritty löytämään seudullisen keskustelun ja strategisen tahdonmuodostuksen foorumia, jotta kaupunkiseutujen sisäisestä ”ristiivedosta” päästäisiin eroon. Sellaista yhteistyön muotoa tai päätöksentekofoorumia, jolla olisi suora päätösvalta myös käytettävistä resursseista, ei kuitenkaan ole, vaan viime kädessä verovarojen käytöstä päättäviä kuntien toimijoita ohjaa poliittinen vastuu äänestäjilleen. Toisaalta on syytä huomata, että vaikka kuntarakenteen muutokset voivat luoda edellytykset suunnitellulle maankäytölle, eivät ne johda siihen automaattisesti.

Esiin on noussut myös lukuisia poliittisia kysymyksenasetteluja, joihin tutkimus ei voi antaa yksiselitteisiä vastauksia. Monet näistä ovat arvokysymyksinä varteenotettavia keskustelunaiheita, ja sellaisina ensisijaisia mm. kuntarakenteesta käytävään keskusteluun nähden. Esimerkiksi, ovatko maaseutumaisten kehyskuntien edustajien – jotka kokevat elämäntapansa puolustamisen tarvetta – huolet aiheellisia? Mahdollistaako maaseutumaisen asumisen kaupunkiseuduilla ainoastaan sellainen kuntarakenteen, jossa kehyskunnat ympäröivät keskuskaupunkia? Keiden tarpeita vallitseva kuntarakenteen palvelee? Millä ehdoilla kaupunkiseutujen reunamilla saa jatkossakin rakentaa? Toteutuuko julkishallinnon läheisyysperiaate parhaiten vallitsevan kuntarakenteen puitteissa? Luoko nykyisen kaltainen ohjaus halutut reunaehdot kaupan suuryksiköiden sijoittumiselle, vai halutaanko ostovoiman ja tarjonnan kasvun suuntautumiseen vaikuttaa jollain muulla tavalla? Entä millaiseen julkiseen palvelurakenteeseen haluamme kohdistaa resursseja? Riittääkö raha? Monet kysymykset tiivistyvät ydinkysymykseen siitä, miten verotulojen epätasaiseen jakautumiseen kuntien välillä tulisi kasvavien kaupunkiseutujen kohdalla puuttua.

---

Kuntarakennekeskustelu peittää monta paikallista ja kansallista (arvo)kysymystä. Kysymyksiin ei aina ole olemassa oikeita vastauksia, mutta jos mahdollisten konfliktien olemassaolo tunnustetaan ja tunnustetaan, voidaan eri ratkaisuvaihtoehtoja punnita avoimesti.



## Lähteet

- Alanen, Jussi-Pekka (2006): Ihmisten arki ei tunne hallinnon rajoja – yhteistyöllä Helsingin seutu menestykseen. [http://www.raja.fi/intermin/biblio.nsf/F1A6914A3C41A75AC2256E4A0044A1FC/\\$file/132004.pdf](http://www.raja.fi/intermin/biblio.nsf/F1A6914A3C41A75AC2256E4A0044A1FC/$file/132004.pdf). Luettu 11.11.11. Sisäasiainministeriö, Helsinki.
- Anttonen, Anneli (1989): Tarina Tuulenkylässä: raportti erään asuinyhteisön synnystä ja arjesta. Asuntohallitus, Helsinki.
- Aronen, Kauko (2009): Kaupunkiseutujen kuntaliitokset etenevät hitaasti. *Hallinto* 5/2009.
- von Bruun, Santtu (2009): Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. Ennakointihankkeen väliraportti 19.1.2009. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Engeström, Yrjö (2008): *From Teams to Knots. Activity-theoretical studies of collaboration and learning at work*. Cambridge University Press, New York.
- Hakkarainen, Kaj, Palonen, Tuire, Paavola, Sami & Lehtinen, Erno (2004): *Communities of Networked Expertise. Professional and Educational Perspectives*. Elsevier, Oxford.
- Hautamäki, Antti (2008): Kestävä Innovointi, Innovaatiopolitiikka uusien haasteiden edessä. Sitran raportteja 76/ 2008.
- Juutilainen, Jouni (2004): Jyväskylä elää taas saranakohdassa. Nettikolumni: Kirjoituksia kaupunkipolitiikasta. [http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/kirjoituksia\\_kaupunkipolitiikasta/2004/0510](http://www.jyvaskyla.fi/hallinto/kirjoituksia_kaupunkipolitiikasta/2004/0510). Jyväskylän kaupungin kotisivut. Luettu 11.11.11.
- Jyväskylän kaupunki: Säynätsalon lyhyt historia. <http://www.jyvaskyla.fi/saynatsalo/historia>. Jyväskylän kaupungin kotisivut. Luettu 1.11.11.
- Kangasoja, Jonna (2010): Kylmää kyytiä kunnissa. Arkkitehtien asema ja vaikutusmahdollisuudet kuntien hallinnossa -selvitys valmistui. Arkkitehtiutiset No 5, s. 8–9.
- Kanninen, Vesa ja Kimmo Ylä-Anttila (toim.) (2011): Monikeskuksisuuden monet todellisuudet. Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan julkaisu 1797–7665. Espoo 2011.
- Koistinen, Katri (2006): Vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumissuunnittelu – tapaustutkimus kaupakeskus Myllyn sijoittumisesta Raision Haunisiin. Turun kaupakorkeakoulun julkaisuja A, 4:2006.
- Kokko, Marja (2007): Jyväskylän kaupungin historia 1965–2007. Jyväskylän kaupunki, Helsinki.
- Koskenlinna, Markus (2004): Välittäjäorganisaatiot Suomessa – rakenteelliset haasteet. Julkaisematon selvitys. [http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm\\_jur/ktmjur.nsf/all/99396C0681E1603EC2256F4F002CB9B2/\\$file/Koskenlinnan%20raportti.pdf](http://julkaisurekisteri.ktm.fi/ktm_jur/ktmjur.nsf/all/99396C0681E1603EC2256F4F002CB9B2/$file/Koskenlinnan%20raportti.pdf). Luettu 29.11.2011. Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Koskenlinna, Markus, Smedlund, Anssi, Stähle, Pirjo, Köppä, Lasse, Niinikoski, Marja-Liisa, Valovirta, Ville, Halme, Kimmo, Saapunki, Juha ja Leskinen, Jari (2005): Välittäjäorganisaatiot – moniotte-lijat innovaatioita edistämässä. TEKES, Teknologia katsaus 168/2005.
- Lehtonen Sanna, Lyytikäinen Teemu & Moisio Antti (2008): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki. [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/t141.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t141.pdf). Oy Nordprint, Helsinki. Luettu 11.10.11.
- Mäkäräinen, Jouni (24.1.2003): Askel kohti ihmistä. Kaavoituksen sosiaalisten vaikutusten arviointia kehittäneen SVA- projektin loppuraportti. <http://www2.jkl.fi/kaavakartat/sva/svaraportti.pdf>. Sosiaa-

---

li- ja terveystalvvelukeskus, Kaupunkisuunnittelutoimisto, Jyväskylä. Luettu 11.11.11.

Mäntysalo, Raine, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen (2010): Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Suomen kuntaliitto, Helsinki.

Nordberg, Kenneth & Eklund, Erland (2011): De Finlandssvenska regionernas karaktär. Utvärderingsprogrammet ARTTU undersökningar nr 14. Finlands kommunförbund, Helsingfors.

Nupponen, Terttu (2008): Omatoiminen ryhmärakentaminen. Teoksessa Asuttaisiinko toisin? toim. Markku Norvasuo. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.

Sandberg, Siv (2011): Paras-ARTTU-ohjelman Viranhaltija- ja luottamushenkilökysely 2010 (VILU-päättäjätutkimus). Julkaisematon materiaali. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Suurkaupunkipolitiikan teemaryhmä & aluekeskus- ja kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmä (2003): Suomi tarvitsee suurkaupunkipolitiikkaa. Suurkaupunkipoliittinen asiakirja. [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B4A2E7A61EEF3A3DC2256CCC00445DBC/\\$file/skpwww.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/B4A2E7A61EEF3A3DC2256CCC00445DBC/$file/skpwww.pdf). Sisäasiainministeriö, Helsinki. Luettu 11.11.11.

Taavitsainen, Hannu (toim. 2009): Kaupunkipolitiikan uudet kehät. Kansallinen kaupunkifoorumin seminaarijulkaisu 26.–27.5.2009, Joensuu. [http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/978/Kaupunkipolitiikan\\_uudet\\_kehät.pdf](http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/978/Kaupunkipolitiikan_uudet_kehät.pdf). Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. Luettu 11.11.11.

Vartiainen, Perttu (2003): Uusi aluepolitiikka ja alueellisen kehityksen muutokset. Aluekeskusfoorum 21.1.2003 Helsinki. [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/24A5C2DC52FE0323C2256CB4004BE5D9/\\$file/Perttu+Vartiainen+210103.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/24A5C2DC52FE0323C2256CB4004BE5D9/$file/Perttu+Vartiainen+210103.pdf). Sisäasiainministeriö, Helsinki. Luettu 11.11.11.

## Liite 1. Haastattelurunko

Kuntien välinen ilmapiiri  
Kuntien välisen kilpailun jäsenyykset  
Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit  
Sektorienvälisyys

Hajarakentamisen ajankohtainen tilanne  
Maaseutumaisten alueiden kehittäminen  
Pienen kunnan edut/haitat etenkin kuntalaisen näkökulmasta

Asiantuntijaresurssit  
Toimenkuvien muutokset  
Konsulttien käyttö

Kaupan ohjaus; aktiiviset toimijat ja viranhaltijaohjaus  
Kaupan ohjauksen periaatteet  
Kilpailukyvyyn ja maankäytön yhteydet  
Seudun profiloituminen

Strategisuuden määritelmät  
Strategisen suunnittelun työkalut  
Strateginen elinkeinokehittäminen, toimijat  
Maankäytön ja elinkeinopoliittisen kehittämisen yhteydet  
Yleisen edun käsite