

Sari Puustinen & Raine Mäntysalo & Ilari Karppi (toim.)

Strateginen eheyttäminen kaupunkiseuduilla

Näkökulmia kestävän maankäytön ja julkisen
talouden kysymyksiin

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/teas).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Esipuhe

Käsillä oleva tutkimusraportti on kokoelma tutkimuksia, joissa ruoditaan maankäytön, asumisen ja julkisen talouden monimutkaista suhdetta. Näkökulma on monessa tapauksessa uutta luova ja jopa uraa uurtava. Eri tieteenaloja ja tarkastelutapoja edustavia tutkimuksia yhdistää näkemys, jonka mukaan sekä kaupungeissa että kaupunkiseuduilla tarvitaan entistä määrätietoisempaa strategista suunnittelua ja johtamista. Tätä silmällä pitäen tutkijat ovat kehittäneet strategisen eheyttämisen työkalun, joka esitellään raportissa.

Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous -tutkimushanke on ollut osa Valtioneuvoston kanslian (VNK) rahoittamaa päätöksentekoa tukevaa tutkimustoimintaa (VNK/469/48/2014). Osatutkimuksissa on tarkasteltu yhdyskuntarakenteen ja siihen liittyvän palvelurakenteen toimivuutta sekä maankäytön suunnittelun ja asuntopolitiikan ohjauskeinoja. Kaupunkiseutujen kasvuproblematiikkaa on tutkittu muun muassa seudullisen yhteistyön kehittämisen, täydennysrakentamisen, terveen kilpailun edellytysten parantamisen sekä segregaatian ja väestörakenteen muutosten näkökulmista.

Tutkimuksen teemat ovat erityisen ajankohtaisia nyt, kun julkisen hallinnon toimintaympäristö on jälleen muuttumassa. Hankkeen pohdintoja voidaan hyödyntää muun muassa kunta- ja aluehallinto-rakenteita uudistettaessa sekä MRL:n toimivuutta kehitettäessä.

Tutkimuskonsortioon kuului jäseniä Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitoksen YTK-tutkimusryhmästä, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulusta sekä Valtakunnallisesta maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämisverkostosta (MAL-verkostosta). Hankkeen vastuullisena johtajana toimi strategisen kaupunkisuunnittelun professori Raine Mäntysalo YTK:sta.

Tutkimusryhmän jäsenet kiittävät lämpimästi tutkimuksen rahoittajaa sekä hankkeelle asetettua ympäristöministeriön ohjausryhmää, jonka jäsenet olivat Juha-Pekka Maijala (pj.), Olli Maijala, Timo Saarinen ja Juhana Rautiainen. Ohjausryhmän jäsenet sparrasivat tutkijoita koko hankkeen ajan ja antoivat hyviä ja perusteltuja näkemyksiä tutkimusraportin kehittämiseksi vielä viime metreillä. VNK:n järjestämät koulutustilaisuudet projektin aikana olivat hyödyllisiä sekä sisällöltään että verkottumisen näkökulmasta.

Hankkeen yhteistyökumppanina toimineen Uudenmaan liiton maakunta-arkkitehti Kristiina Rinkinen sekä erityisasiantuntija Satu Åkerblom ovat olleet tärkeä ja arvokas resurssi hankkeellemme. He ovat kommentoineet osatutkimuksia ja olleet myötävaikuttamassa työpajojen ja koko projektin onnistumiseen.

Hankkeen eräänä keskeisenä tutkimusmenetelmänä käytettiin yhteiskehittelyä. Ohjausryhmätyöskentelyn ja projektin sisäisten työpajojen lisäksi sitä toteutettiin järjestämällä neljä asiantuntija-työpajaa. Näihin työpajoihin ja lopuksi hankkeen tulosseminaariin osallistui runsaasti toimijoita, jotka edustivat omien alojensa erityistä asiantuntijuutta. Siispä erityiset kiitokset heille!

Talvipäivänseisauksena 22.12.2015

Raine Mäntysalo, vastuullinen johtaja

Sari Puustinen, projektipäällikkö

Sisällys

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Esipuhe ja kiitokset | |
| 1 | Johdanto | 7 |
| | Sari Puustinen, Raine Mäntysalo & Ilari Karppi | |
| 1.1 | Hankkeen lähtökohta ja tavoitteet | 7 |
| 1.2 | Strategisen eheyttämisen kolmiomalli yhdyskuntakehittämisen työkaluna | 8 |
| 1.3 | Osatutkimusten tiivistelmät | 11 |
| 1.4 | Hankkeessa käytetyt tutkimusmenetelmät | 13 |
| 2 | Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen | 17 |
| | Vesa Kanninen | |
| 2.1 | Johdanto | 17 |
| 2.2 | Alueiden käytön suunnittelujärjestelmästä | 18 |
| 2.3 | Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinojen vaikuttavuudesta | 21 |
| 2.4 | Kaupunkiseutujen taajamien kehysalueiden ja kaupunkien läheisen maaseudun maankäytön ohjauksen kehittäminen | 24 |
| 2.5 | Johtopäätökset | 27 |
| 3 | MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen | 31 |
| | Raine Mäntysalo & Kati-Jasmin Kosonen | |
| 3.1 | Johdanto | 31 |
| 3.2 | Strateginen eheyttäminen MAL-aiesopimusmenettelyn normatiivisena kehyksenä | 33 |
| 3.3 | Institutionaalisen epäselvyyden hallinta | 36 |
| 3.4 | Rajoittuneen rationaalisuuden hallinta ja vaihdon vyöhykkeet | 39 |
| 3.5 | Johtopäätökset: Prosessi(e)n johtaminen | 42 |
| 4 | Päätöksenteon sudenkuopat – Julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys | 45 |
| | Jarmo Vakkuri, Ilari Karppi & Iina Sankala | |
| 4.1 | Johdanto ja tutkimusasetelma | 45 |
| 4.2 | Aikasyklit ja pitkällä aikavälillä johdonmukainen päätöksenteko | 49 |
| 4.3 | Siiloutuminen ja osaoptimointi toimintatapana | 52 |
| 4.4 | Kokemuksia palvelujärjestelmän ja maankäytön johtamisesta | 55 |
| 4.5 | Päätelmät ja suositukset: kohti yhdyskuntasopimusta | 59 |
| 5 | Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpolitiikassa | 62 |
| | Raine Mäntysalo & Hanna Mattila | |
| 5.1 | Johdanto | 62 |
| 5.2 | Kunnan maankäyttöpolitiikan kokonaisvaltainen tarkastelu | 63 |
| 5.3 | Kilpailun edistämisen strateginen yhteensovittaminen kuntatalouden tasapainoisuuden ja yhdyskuntarakenteen eheyden vaatimukseen | 65 |
| 5.4 | Kunnan markkinoihin vaikuttamisen kaksi tasoa | 67 |
| 5.5 | Tarjonnan ja kysynnän tasapaino edistävä yhdyskuntarakenne | 70 |
| 5.5 | Johtopäätökset: elinkeinoelämän kilpailua edistävä kunnan strateginen maankäyttöpolitiikka | 71 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6 | Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena | 74 |
| | Sari Puustinen | 19 |
| 6.1 | Tutkimuksen ja tutkimustehtävän kuvaus | 74 |
| 6.2 | Täydennysrakentaminen vaikuttaa positiivisesti julkiseen talouteen | 75 |
| 6.3 | Täydennysrakentamisella on omat ominaispiirteensä | 76 |
| 6.4 | Toimijoiden motiivit vaihtelevat – motivaattoreita olisi kehitettävä | 78 |
| 6.5 | Täydennysrakentamiseen liittyy monia pullonkauloja, joita on mahdollista poistaa | 80 |
| 6.6 | Sopiiko täydennysrakentaminen perinteisiin suomalaisiin asumisen arvostuksiin ja ovatko arvot muuttumassa? | 83 |
| 6.7 | Yhteenveto: Täydennysrakentaminen strategisen eheyttämisen näkökulmasta | 84 |
| 7 | Alueellinen segregatio ja väestörakenteen muutokset | 87 |
| | Jukka Hirvonen & Sari Puustinen | |
| 7.1 | Johdanto | 87 |
| 7.2 | Aineistot ja menetelmät | 88 |
| 7.3 | Etninen segregatio | 89 |
| 7.4 | Sosioekonominen segregatio | 99 |
| 7.5 | Etnisen ja sosioekonomisen segregatian riippuvuus | 100 |
| 7.6 | Alueellinen eriytyminen kotitaloustyyppin ja iän mukaan | 104 |
| 7.7 | Yhteenveto ja johtopäätöksiä | |
| 8 | Yhteenveto: Tasapainoillen kohti strategista eheyttämistä | 107 |
| | Raine Mäntysalo, Sari Puustinen, Jukka Hirvonen, Vesa Kanninen, Ilari Karppi, Kati-Jasmin Kosonen, Hanna Mattila, Tero Piippo, Iina Sankala & Jarmo Vakkuri | |
| 8.1 | Strategisen suunnittelu julkishallinnossa | 107 |
| 8.2 | Strategisen eheyttämisen kolmiomalli on strategisen suunnittelun työkalu | 108 |
| 8.3 | Strategisen eheyttämisen kokonaisuus osatutkimusten näkökulmasta | 109 |
| 9 | Lähdeviitteet | 114 |

LIITTEET 1–5

Raportin kirjoittajat
Tulosseminaarin 3.12.2015 ohjelma
Tulosseminaarin osanottajaluettelo
Työpajojen osallistujat
Luvussa 2 käytetty HELDA-aineisto

1 Johdanto

Sari Puustinen, Raine Mäntysalo & Ilari Karppi

1.1 Hankkeen lähtökohta ja tavoitteet

Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous (JULMA) -projekti on kuudesta erillisestä osatutkimuksesta sekä näiden välisestä vuoropuhelusta koostunut tutkimushanke.

Maankäytön suunnittelun ja asumisen ratkaisuilla on merkittävä rooli kestävän julkisen talouden edellytysten luomisessa sekä kansallisesti että paikallisella tasolla. Yhtäältä maankäytön suunnittelun avulla voidaan tuottaa elinvoimaista ja hyvinvointia tukevaa elinympäristöä, jolla houkutellessaan alueelle yrityksiä ja asukkaita ja sitä kautta verotuloja. Toisaalta yhdyskuntasuunnittelun ja asumisen ratkaisut vaikuttavat julkiseen talouteen muun muassa palvelujen sijoittelun ja tarjonnan muodossa. Toisaalta maankäytön suunnittelun ja julkisen talouden suhde on problemaattinen. Julkisten palveluiden järjestäminen ja ylläpito sekä maankäytön suunnittelu aluevarauksineen toimivat varsinkin suurissa kaupungeissa hallinnon eri sektoreilla. Niillä on erilaiset toimintalogiikat ja aikaperspektiivit. Koordinaatio ei aina toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi osaoptimointi eri sektorien välillä aiheuttaa odottamattomia kustannuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikajänteellä. Seurauksena on tehottomuutta, toimimattomuutta ja kasvavia kustannuksia sekä julkisten toimijoiden että asukkaiden näkökulmasta, vaikka yksittäisen sektorin näkökulmasta tehokkuutta onkin voitu lisätä. Myös hallinnon legitimitetti kärsii.

Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous eli JULMA-tutkimushanke on ollut osa Valtioneuvoston kanslian rahoittamaa päätöksentekoa tukevaa tutkimustoimintaa (VNK/469/48/2014). Sen keskeisenä tavoitteena on ollut pureutua kaupunkiseutujen maankäytön ja asumisen haasteisiin, jotka kytkeytyvät julkiseen talouteen. Näitä ovat yhdyskuntarakenteen toimivuus siihen liittyvine palvelurakenteineen, maankäytön suunnittelun ja asuntopolitiikan ohjauskeinot pyrittäessä vähähiiliseen ja laadukkaaseen yhdyskuntarakenteeseen, kaupunkiseutujen kasvuproblematiikka (mm. täydennysrakentaminen) sekä seudullinen yhteistyö, terveen kilpailun edellytysten parantaminen kaavoituksen avulla sekä segregatio- ja väestörakenteen muutoskysymykset.

Tutkimushanke on ollut kokonaisuutena ja rahoitukseensa nähden haastava. Sen alla on käsitelty monia maankäytön suunnitteluun, asumiseen ja suunnittelujärjestelmään liittyviä kysymyksiä, jotka eroavat toisistaan mittakaavansa, aiheensa, tutkimustapansa ja tarkastelunäkökulmansa vuoksi. Tutkimushanke on edellyttänyt sektorirajoja ylittäviä integroivia näkökulmia. Lisäksi hanke on kohdistunut institutionaalsiin, lainsäädännöllisiin ja yhdyskuntarakenteellisiin kysymyksiin, jotka ovat suomalaisittain erityisiä (mm. peruskunnan autonomia ja palveluvelvoitteet, kaavajärjestelmä ja sitä täydentävät epämuodolliset suunnittelu- ja sopimusinstrumentit, asumisen hallintajärjestelyt, pitkät etäisyydet ja edelleen hajautuva yhdyskuntarakenne).

Erityisenä lähtökohtana ollut kestävän julkisen talouden liittäminen maankäytön suunnittelun ja asumisen kysymysten tarkasteluun on kansainvälisestikin harvinainen. Tutkimusasetelma on kuitenkin osoittautunut haastavuutensa lisäksi hedelmälliseksi ja osittain jopa uraa uurtavaksi.

JULMA-hankkeen tavoitteeksi asetettiin

- jäsentää olemassa olevia maankäytön suunnittelun ja asuntopolitiikan keinoja ja välineitä sekä tuottaa näkemyksiä niiden kytkennöistä julkiseen talouteen
- lisätä tietoa toimivista käytännöistä kaupunkiseutujen kesken
- lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja koordinaatiota sekä selkeyttää eri tason toimijoiden työjakoa

- tuottaa uutta tilastollista tutkimustietoa sekä
- tuottaa kehittämis ehdotuksia ja työkaluja valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä muiden julkisten toimijoiden käyttöön.

1.2 Strategisen eheyttämisen kolmiomalli yhdyskuntakehittämisen työkaluna

Tässä alaluvussa esitellään hankkeen kokoava normatiivinen ja käsitteellinen kehikko, joka luo käsitteellistä perustaa hankkeen osatutkimuksille ja kytkee ne toisiinsa. Strategisen kehittämisen kolmiomalli kehitettiin peräkkäisissä työpajoissa siten, että tarkastelun perusolottuvuudet määriteltiin ryhmän sisäisessä kokouksessa helmikuussa 2015. Ne operationalisoitiin ja esiteltiin tutkimuksen eri sidosryhmien jäsenille Kuntaliitossa järjestetyssä työpajassa 11.3. Kolmiomuotoon päädyttiin työpajan tuloksia prosessoineessa sisäisessä kokouksessa, jossa pohjustettiin samalla Fiskarsin kesäkokousta.

Mallin normatiivisena lähtökohtana on, että kasvavien kaupunkiseutujen tulisi toteuttaa *strategisen eheyttämisen* politiikkaa (Mäntysalo, 2010; Kanninen ym., 2010) integroiden maankäyttö- asunto- ja liikennepoliittisia ja edelleen elinkeino- ja palvelusektoreiden politiikkatoimiaan. Strategisella eheyttämisellä tarkoitamme politiikkaa, joka tuo strategisen olottuvuuden mukaan eheyttämisa jatteluun, joka korostui viime vuosikymmenen ympäristöpolitiikassa (Sairinen, 2009).

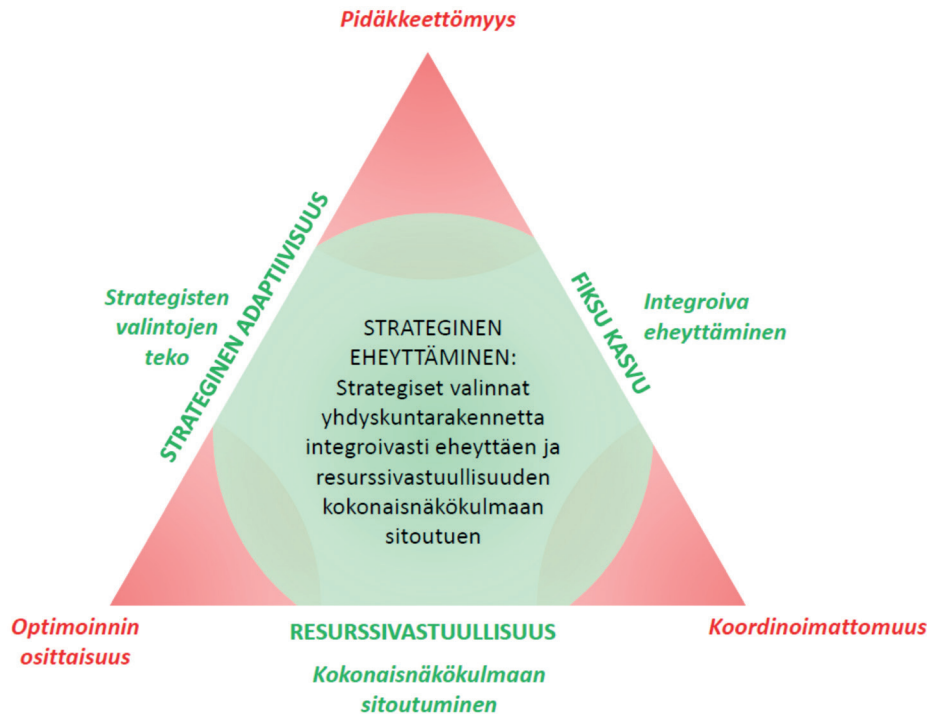
Eheyttävästä yhdyskuntasuunnittelusta käydyssä keskustelussa on korostunut inkrementalistinen näkökulma (ks. Lindblom 1959): parannetaan nykyisten elinympäristöjen viihtyisyyttä ja keskitytään olevan yhdyskuntarakenteen tiivistämiseen ja täydentämiseen pala palalta. Käynnissä ja näköpiirissä on kuitenkin merkittäviä elinympäristöjämme ja yhteiskuntiamme koskevia muutosprosesseja, jotka edellyttävät myös strategista valmiutta pelkän olevien ympäristöjen eheyttämisen rinnalle. Näitä muutosprosesseja ovat muun muassa ilmastonmuutos, markkinoiden globalisoituminen, väestön ikääntyminen ja maahanmuuton kasvu, kaupan keskittyminen sekä elämäntapoja, kulutusta ja liikkumista muokkaavat uudet teknologiat.

Paluuta sellaiseen pitkän tähtäimen suunnitteluun, jota 1950- ja 1960-lukujen kiihkeinä suuren muuton ja yhdyskuntien modernisoinnin vuosina harjoitettiin (nk. blueprint-suunnittelu) ei kuitenkaan ole. Tällöinhän suorastaan nojaututtiin pitkän tähtäimen kehityssennusteisiin ja niiden pohjalta mitoitettuihin keskustojen uudistamisoperaatioihin ja uusien, rakenteeltaan avautuneiden kaupunginosien ja lähiöiden rakentamisprojekteihin. Ennusteiden petettyä ja arvojen muuttua rakennusperintöämme kunnioittavammaksi siirryttiin vähin erin 1970-luvun loppupuolelta lähtien inkrementalistiseen epävarmuuden hallintaan. Suuret aluerakentamishankkeet ja kantakaupunkien purkukaavat vaihtuivat postimerkkikaavoitukseksi ja ”pieni on kaunista” -ajatteluksi (Vuorela 1991; Lehtonen 1991; Mäntysalo 2007).

Parhailtaan on käynnissä 1950- ja 1960-lukuihin verrattavissa oleva rakennemuutos, jossa suurimmat kaupunkiseudut kasvavat muiden alueiden kustannuksella. Muutoksen mittavuus asettaa erityisiä vaatimuksia sen yhteiskunnallisia hallintapyrkimyksiä kohtaan. Meidän on kuitenkin otettava opiksemme blueprint-suunnittelua rasittaneesta varmuuden harhasta. Sen sijaan, että tämän päivän asemakaava- ja hanke päätöksissä nojaututtaisiin yleiskaavaan piirrettyyn, 20–30 vuoden päässä siintävään tulevaisuuden kuvaan, on lähtökohdaksi epävarmuuden hallinnan periaatteen mukaisesti otettava nykytilanne ja vallitsevat trendit, joista käsin strategisia kehitysnäkymiä ja -mahdollisuuksia luodetaan (Friedmann ym., 2004; Albrechts, 2005; Mäntysalo ym., 2014). Pitkän tähtäimen suunnitelmien sijaan korostuu *jatkuvaa strateginen käytäntö*. Seutasolla vastaavasti korostuvat uudet toimeenpano ja strategista yhteistyötä yhdistelevät käytännöt, joita ovat muun muassa seudullinen rakennemallityö, rakennesuunnitelmat, seudullinen malpe-työ ja vaikkapa elinvoimastrategiatyö.

Tässä hankkeessa olemme kehittäneet käsitteellisen kehikon, kolmiomallin (Kuvio X.1.), jossa strategisella eheyttämisellä on kolme olottuvuutta: *fiksu kasvu, resurssivastuullisuus*

ja *strateginen adaptaatio*. Näiden yhdistelmänä, kolmiokuvion keskellä, strateginen eheyttäminen tarkoittaa kykyä tehdä strategisia valintoja kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta integroivasti ehyttään ja resurssivastuullisuuteen sitoutuen. Tälle kehitykselle on kolmenlaisia uhkia, jotka kolmiokuviossa sijoittuvat kuvion kärkiin eri yhdistelminä kolmion sivujen ”negatiivisista yhteisvaikutuksista”: *optimoinnin osittaisuus*, *toimintojen koordinoimattomuus* ja *kasvun pidäkkeettömyys*. Esittelemme seuraavaksi nämä strategiseen ehyttämiseen ja sen uhkiin liittyvät käsitteet.



Kuvio 1.1. Kaupunkiseudun strategisen ehyttämisen kolmiomalli.

Fiksu kasvu

Lähellä suomalaista ehyttämisaajattelua on amerikkalainen *smart growth* –oppi, joka voidaan kääntää *fiksuksi kasvuksi*. Molempia luonnehtii yhdyskuntarakenteen hajautumisen estäminen, olemassa olevan ympäristön tiivistäminen ja täydennysrakentaminen, ekologisuuden edistäminen ja myös sosiaalisesti hyvän ympäristön tavoittelu (Norvasuo, 2014, 133). Yhdysvalloissa keskeinen osa smart growth –ajattelua on joukkoliikenneorientoitunut kaupunki(seutu)kehittäminen (Transit Oriented Development – TOD) (Knowles, 2012). TOD tarkoittaa integroivaa kehittämiss politiikkaa, jossa asu- mista, työpaikkoja, kaupan ja julkisia palveluja keskitetään olevien tai suunniteltujen asema-alueiden ympäristöön korkeatasoisen palvelukyvyyn omaavien raidejoukkoliikenteen reittien varsille ja etenkin solmukohtiin (Knowles, 2012; Curtis, 2012). Se on vastareaktio yhdyskuntarakenteen lisääntyvälle hajautumiselle ja autoriippuvuudelle (Curtis, 2012; Jacobson & Forsyth, 2008; ks. myös Kanninen ym., 2010). Tarkoituksena on tehdä joukkoliikenne houkuttelevaksi liikkumisen vaihtoehdoksi ja samalla luoda viihtyisiä kävely-ympäristöjä asemien ympäristöön. Samalla asemien läheisyydestä muodostuu vetovoimaisia palvelu- ja yrityskeskittymiä elinkeinoille, myös uusille aloille ja konsepti- le. TOD-ajattelu edellyttää kokonaisvaltaista kehittämiss politiikkaa, jossa eri politiikkatoimia sovi- taan hallitusti yhteen ja ymmärretään myös, mitä muutoksia ihmisten arkiympäristölle tarvitaan, jotta kävely ja joukkoliikenteen käyttö tulisivat houkutteleviksi vaihtoehdoiksi.

TOD-ajattelu edustaa käsitystämme *kaupunkiseudun fiksusta kasvusta*. Joukkoliikenne- ja kävelykaupunkikehityksen tukeminen edistää kestävästä liikkuvuutta ja palvelujen saavutettavuutta, jos palveluverkkoa kehitetään linjassa joukkoliikenneverkon ja tähän nojautuvan maankäytön kanssa.

Resurssivastuullisuus

Kaupunkiseututasolla fiksun kasvun periaate edellyttää kuntien sitoutumista kaupunkiseudun yhteiseen strategiaan ja luopumista kuntalähtöisestä osaoptimoinnista yhdyskuntarakenteen kehittämisessä. Se merkitsee myös *sitoutumista resurssivastuullisuuteen*, kun koko kaupunkiseudun strategisen kokonaiskuvan pohjalta tehdään koordinoitua valintoja muun muassa seudun yhdyskuntarakenteen tiivistämisen ja kasvusuuntien, seudullisen palveluverkon, työpaikka-alueiden ja osaamiskeskitymien kehittämisen, seudullisen asuntopolitiikan sekä liikenne- ja yhdyskuntateknisten järjestelmien suhteen. *Kuntalähtöinen osaoptimointi* näissä johtaa päällekkäisiin toimintoihin, ylimitoitettuihin aluevarauksiin ja investointeihin sekä kuntien rajoilla mahdolliseen palveluiden ylitarjontaan, mikä uhkaa palveluiden toiminnan ja alueiden kehittymisen edellytyksiä. Vastaavasti myös kuntien sisällä *kyvyttömyys tai haluttomuus koordinoita eri sektoreilla tehtävää suunnittelua* johtaa helposti resurssivastuuttomuuteen, kun esimerkiksi liikenneinfrainvestointeja ei tueta vastaavilla maankäytön ja palveluverkon kehittämisen linjauksilla.

Edellä esitelty eheyttämisen idea edustaa resurssivastuullisuutta, kun siinä lisärakentaminen tukeutuu mahdollisuuksien mukaan olevaan yhdyskuntarakenteeseen palveluineen tätä tiivistäen ja täydentäen.

Kuntalähtöisen osaoptimoinnin lisäksi on olemassa myös seutukuntien tasolla ilmenevää osaoptimointia. Siitä on kyse esimerkiksi kuntien kilpaillessa kaavoitus- ja maankäyttöratkaisuille sekä räätälöidyllä palvelurakenteella parhaista ja maksukykyisimmistä veronmaksajista sekä investoinneista.

Taulukko 1. 1. Hallinnon toimintatapoja kunta- ja kaupunkiseututasolla, kun osaoptimoidaan resurssivastuuttomasti ja kun vastakohtana tälle pyritään osien integrointiin.

| | | ALUETASO | |
|--------------|-------------------|------------------------------|---|
| | | KUNTA (osa) | KAUPUNKISEUTU (kokonaisuus) |
| TOIMINTATAPA | OSAOPTIMOINTI | Siiloutunut hallinto | Kilpailu investoinneista ja veronmaksajista |
| | OSIEN INTEGROINTI | Jatkuva strateginen käytäntö | Strateginen seutuyhteistyö ja toimeenpano |

Strateginen adaptiivisuus

Strateginen adaptiivisuus tarkoittaa tarkastelussamme kaupunkiseudun tai kunnan sellaista strategista toimintaa, joka yhdistää eri kehitysvaihtoehtojen ennakoitua ja visionäärisyyttä niin, että se kykenee reagoimaan tulevaisuuden muutosvoimiin ja hyödyntämään niitä. Tämä tapahtuu tavoitteisesti yhdyskunta- ja elinkeinorakenteellisia vahvuuksiaan jalostaen. Adaptiivisuus terminä viittaa tässä aktiivisempaan *muutosjohtamiseen* kuin yleisesti 'adaptation'-termistä käytetty suomennos 'sopeutuminen', joka terminä sisältää ajatuksen passiivisesta mukautumisesta ulkoisen ympäristön muutokseen. Olennainen osa strategista adaptiivisuutta on *kyky tehdä strategisia valintoja*.

Kaupunkiseuduilla strategisten valintojen tekeminen on haasteellista, sillä seutuorganisaatiot ja maakuntaliitot ovat institutionaalisesti heikkoja suhteessa yksittäisiin kuntiin, jotka usein priorisoivat kuntalähtöistä näkökulmaa strategisissa valinnoissaan seudullisuuden kustannuksella. Kaupunkiseudun kuntien keskuudessa ei välttämättä osata tai haluta muodostaa strategista kokonaiskuvaa seudun strategisesta kehittämisestä eikä tämän johtamisesta. Tällöin seudun kasvu ei ohjaudu strategisesti vaan *pidäkkeettömästi*. Pidäkkeetön kasvu on fiksun kasvun vastakohta ja osoitus kykenemättömyydestä integroivaan eheyttämiseen kaupunkiseudulla. Tällainen pidäkkeettömyys voi olla myös seurausta *kykenemättömyydestä koordinoita suunnittelua* eri sektoreiden kesken, yhtäläillä kunta- ja valtiotasolla. Eri sektorit tekevät tällöin omaa strategiatyötään, mutta nämä eivät koordinoitu keskenään ja siten johtavat hallitsemattomaan kasvuun seudulla. Eri sektoreiden koordinoimattomuus ja kuntien hallitsematon kilpailu kumpikin osaltaan heikentävät strategista adaptiivisuutta kaupunkiseudulla.

Strategisen adaptiivisuuden esteenä voi olla myös *institutionaalinen epäselvyys*, jolloin kyse on lähinnä erilaisten lakisäätöiden ja epämuodollisten ohjausinstrumenttien koordinoimattomuudesta.

Juuri kaupunkiseuduille on niiden seututasoisen strategisuuden vahvistamiseksi luotu epämuodollisia strategisen suunnittelun ja politiikanteon välineitä, kuten rakennemalleja ja aiesopimuksia valtion ja seudun kuntien kesken. Nämä uudet instrumentit ovatkin lisänneet tietoisuutta kaupunkiseudun strategisista potentiaaleista seudun kuntien keskuudessa. Samalla ne ovat kuitenkin tuottaneet institutionaalista epäselvyyttä, kun epämuodollisen suunnittelun instrumenttien, prosessien ja toimijoiden kytkentä lakisääteisiin ja hierarkkisiin suunnittelun ja päätöksenteon instrumentteihin, prosesseihin ja toimijoihin on jäänyt puutteelliseksi ja sekavaksi. Tämä epäselvyys on nostanut myös esiin kysymyksen prosessien demokraattisuudesta ja hyväksyttävyydestä (legitiimisytydestä). Siiloutuneen hallinnon hengessä epäselvyys myös vaikuttaa eri sektoreihin ja kokonaisuuteen eri tavoin.

Seuraavaksi esiteltävissä osatutkimuksissa näitä kasvavien kaupunkiseutujen strategisen eheyttämisen eri ulottuvuuksia (fiksi kasvu, resurssivastuullisuus ja strateginen adaptaatio) ilmennetään eri tavoin, kun tarkastellaan yhdyskuntarakenteen ohjauskeinoja, MAL-(aie)sopimusmenettelyn kehittämistä, julkisen talouden ja yhdyskuntarakenteen tavoitteenasetteluiden yhteensovittamista, elinkeinoelämän kilpailunäkökulmaa maankäyttöpolitiikassa, täydennysrakentamisen haasteita sekä alueellista segregatiota ja väestörakenteen muutoksia. Raportin lopuksi vedämme yhteen tutkimusten tuotokset strategisen eheyttämisen ulottuvuuksiin peilaten ja tunnistamme jatkotutkimustarpeita.

1.3 Osatutkimusten tiivistelmät

Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous (JULMA) -tutkimushanke on koostunut kuudesta erillisestä osatutkimuksesta sekä tutkimusteemoja yhteen nivovista keskustelusta ja koordinaatiosta. Hankkeet kuvataan tässä siinä järjestyksessä, kuin ne tässä raportissa omina lukuinaan esitetään.

Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen -tutkimuksessa (luku 2) käsitellään yhdyskuntarakenteen ohjaamista erityisesti kaupunkiseutujen näkökulmasta, kuitenkin koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä huomioiden. Tarkastelun pohjana on ympäristöhallinnon, yliopistojen ja muiden toimijoiden viimeaikaiset tutkimus-, selvitys- ja muut ohjausdokumentit, yhteensä miltei 400 eri raporttia. Tutkimus tukeutuu erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin, mutta katsoo sekä alueidenkäytön järjestelmän että ohjauksen periaatteita ja instrumentteja laajemmassa viitekehyksessä strategisen eheyttämisen tulkintojen kautta.

Tutkimuksen perusteella alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ohjausinstrumentteineen sisältää toimivuuden edellytykset, mutta on kokonaisuutena jäykkä ja häiriöherkkä. Yksittäisten ohjauskeinojen esiin nostamisen ja ”korjaamisen” sijaan järjestelmä kaipaa kahtalaisia muutoksia. Yhtäältä tarvitaan terävöittämiä, joiden kautta ohjausinstrumenttien ohjaavuutta sekä strategiseen eheyttämiseen soveliaan ”työkalupakin” toimivuutta ja välineiden integraatiota parannetaan.

Toisaalta tarvitaan systeemistä muutosta, jolla luodaan kevyemmän ja strategisemmän ohjauksen kautta mahdollisuuksia laajemmalle spatiaalisen suunnittelun ja kehittämisen välineistölle sekä osana järjestelmää että sen ulkopuolella. Samalla näkemys suunnittelusta on uudistettava: epäselvyyden ja moninaisuuden lisääntyessä on kyettävä näkemään laaja joukko uusia toimijoita ja epävirallisiakin välineitä osana integroitavaa alueidenkäytön suunnittelua, erityisesti kaupunkiseutujen tasolla.

Kaavoituksen tehokkuuden ja paikallisen osuvuuden varmistamiseksi on voimavarat sekä kohdistettava entistä tarkemmin että hyödynnettävä paikallista ja seudullista aktiivisuutta.

MAL-sopimusmenettely ja se kehittäminen -tutkimuksessa (luku 3) tarkastellaan MAL-(aie)sopimusmenettelyä ja sen kehittämistarpeita suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen kehitystyön erityistapauksena. MAL-menettely on rajattu neljälle suurimmalle kaupunkiseudulle (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut) kasvun hallinnan näkökulman vuoksi; näillä seuduilla kasvupaine ulottuu yleensä koko toiminnalliselle seudulle. MAL-sopimusten tarkoituksena on lisätä kaupunkiseutujen kuntien keskinäistä ja kuntien ja valtion välistä sitoutumista yhteisesti, sopimusmenettelyn turvin neuvoteltuihin tavoitteisiin yhdyskuntarakenteen tiivistämisessä, kottuhintaisessa asuntotuotannossa ja joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen järjestämisessä. MAL-menettely on koettu sekä valtion että seutujen puolelta jokseenkin toimivaksi menettelytavaksi ohjata maankäyttöä ja liikennehankkeita kasvua tukevasti sekä yhdyskuntarakennetta tiivistävästi hallituskautien rytmittäminä, 3–4 vuoden kestoisina aiesopimuksina. Menettelyssä nähdään ongelmia, mutta sen arvona pidetään erityisesti sen toimimista yhteisenä alustana vuoropuhelulle sekä ymmärryksen

rakentamiselle valtion ja kuntien sekä eri sektoreiden (M, A, L) välillä. Sekä valtio että nykyiset seudut ovat jatkamassa menettelyä seuraavalle kaudelle.

Osatutkimuksessa hahmotetaan käsitteellisiä välineitä menettelyn kehityspotentiaalien ja ongelmien jäsentämiseksi ja edelleen ehdotetaan toimenpiteitä näiden kehityspotentiaalien täysimittaiseksi hyödyntämiseksi ja aiempien sopimuskierrosten epätäydellisyyksien ratkaisemiseksi. Lähtökohtana käsitteelliselle tarkastelulle on edellä esitelty strategisen eheyttämisen kolmiomalli sekä kehittämisspolitiikkojen osalta kokonaisvaltainen TOD-ajattelu.

Päätöksenteon sudenkuopat: julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys -tutkimuksessa (luku 4) julkista taloutta käsitellään instituutiona ja toimintoina. Vastaavasti yhdyskuntarakennetta tarkastellaan fyysisinä puitteina, joihin erilaiset toiminnot sijoittuvat. Tätä kokonaisuutta ja sen edellyttämää päätöksentekoa kutsutaan tutkimuksessa yhdyskuntakehittämiseksi.

Erilaiset muutostrendit pakottavat kuntia uudistamaan niin rakenteitaan kuin toimintatapojaan. Tässä tutkimuksessa on tutkittu palvelujärjestelmän näkökulmasta julkisen talouden hallinnan ja maankäytön suunnittelun paremman keskinäisen integroinnin mahdollisuutta. Niitä koskeva päätöksenteko edellyttää tällaista integrointia tukevaa johtamista. Johtamisasetelman tekee kompleksiseksi palvelujärjestelmän ja alueiden käyttöratkaisujen erilaiset aikamittakaavat. Palvelujärjestelmien usein nopeampoinen uudistaminen on osa pitkällä aikavälillä tapahtuvaa yhdyskuntakehittämistä. Maankäyttöratkaisujen aikamittakaava on merkittävästi pidempi. Taloudellisesti kestävä palvelujärjestelmän rakentaminen heijastuu kuitenkin väistämättä myös maankäyttöpäätöksiin. Tässä osahankkeessa etsitään vastauksia siihen, kuinka sosiaalisten ja ekologisten resurssien käyttöä voitaisiin tehostaa tuotettaessa samanaikaisesti taloudellisesti hyvää palvelujärjestelmää ja hyvää yhdyskuntarakennetta. Pyrkimyksenä on tällöin ymmärtää, millaisia edellytyksiä ja rajoitteita kehittämistyön erilaiset ulottuvuudet asettavat rationaaliselle päätöksenteolle.

Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpolitiikassa -tutkimuksessa (luku 5) tarkastellaan maankäyttöpolitiikan keinoja edistää kilpailua elinkeinoelämässä. Kilpailun edistämisen tavoite lisättiin keväällä 2015 maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) tavoitepykäliin. Kun kunnissa sovelletaan lainmuutosta, korostuu kaavoituksen instrumenttien lisäksi maankäyttöpolitiikan kokonaisuus. Kunnilta edellytetään aktiivista ja avointa maankäyttöpolitiikkaa, jonka tuloksena tontteja on monipuolisesti ja riittävästi sekä kohtuuhintaan tarjolla eri elinkeinotoimijoille. Samalla kuntien on kuitenkin huolehdittava, ettei tuoteta kuntataloutta ja yhdyskuntarakenteen eheyttä vaarantavaa ylitarjontaa. Vaikka maankäyttöpolitiikan instrumentit kuten maanosto ja tontinluovutus tai maankäyttö sopimukset tekevät kunnasta yhtäältä markkinatoimijan, sillä on toisaalta myös perustavanlaatuisempi rooli markkinoiden institutionaalisen järjestäjänä. Tästä näkökulmasta katsottuna kunnan ei tulisi suunnata huomiota pelkästään yksittäisen kaavan vaikutuksiin yksittäisten alojen kilpailuun, vaan tarkastella kokonaisvaltaisesti alueellisten markkinoiden toimintakykyä ja kestävyyttä eri toimialojen ja niiden tarjonta-kysyntäsuhteiden kannalta. Yksittäisten kaavojen osalta kunnan lakisääteisenä arviointitehtävänä on kaavan kilpailuvaikutusten arvioiminen silloin, kun nämä ovat merkittäviä.

Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena -tutkimuksessa (luku 6) pohditaan, millä tavalla/tavoilla täydennysrakentamisprosesseja voitaisiin sujuvoittaa, sekä yleisemmällä tasolla, miten täydennysrakentamista ja yhdyskuntarakenteen eheyttämistä voitaisiin parhaiten edistää. Tutkimusta varten on haastateltu 12 alan keskeistä toimijaa sekä hyödynnetty tuoretta tutkimus- ja selvitystietoa.

Tutkimuksessa kuvataan ensin täydennysrakentamisen vaikutuksia julkiseen talouteen. Sen jälkeen tarkastellaan täydennysrakentamisen määrittelyjä ja ominaispiirteitä ja todetaan, että täydennysrakentaminen poikkeaa usein prosessina ”perinteisestä” uudisrakentamisesta. Osatutkimuksessa kuvataan täydennysrakentamista eri toimijoiden ja heidän motiivinsa näkökulmasta; tarkastellaan, miksi täydennysrakentamista tehdään tai miksi siihen ei ryhdytä tai sitä jopa vastustetaan. Kuvataan myös täydennysrakentamisen suurimpia ongelmia ja pullonkauloja sekä sitä, miten näitä pullonkauloja voitaisiin vähentää tai poistaa. Keskeisiä parannusehdotuksia ovat muun muassa täydennysrakentamisen suunnittelu ja toteuttaminen laajempina alueellisina kokonaisuuksina sekä eri viranomaistoimijoiden yhteistyön parantaminen niin, että haetaan tietoisesti yhteisiä tavoitteita ja toimintatapoja. Sekä

ammattimaisten että kertarakennuttajien näkökulmasta tarvittaisiin enemmän ”tietoa ja apua yhdeltä luukulta” sekä ennakoitavuutta prosesseihin. Tärkeää on myös kuunnella alueen asukkaita. Lisäksi useisiin maankäytön suunnittelun, rakentamisen, rakennuttamisen ja verotuksen normeihin kaivataan muutoksia. Näistä tosin monet ovat parhaillaan tutkittavana.

Osatutkimuksen lopuksi pohditaan täydennysrakentamista suhteessa suomalaisiin asumisen arvoihin. Todetaan, että täydennysrakentamisessa törmätään asumiseen liittyviin ”syviin arvoihin” ja arvostuksiin, joiden pohjalta asuntopolitiikka sekä monet asumisen, maankäytön suunnittelun ja rakentamisen instituutiot ovat historiallisen kehityksen tuloksena rakentuneet.

Alueellinen segregatio ja väestörakenteen muutokset -tutkimuksessa (luku 7) käsitellään tilastoaineistojen pohjalta väestörakenteen eriytymistä erilaisten piirteiden suhteen suurilla kaupunkiseuduilla. Tutkimuksen painopiste on etnisessä eriytymisessä, mutta siinä tarkastellaan myös muita eriytymisen ulottuvuuksia, kuten sosioekonomista ja kotitaloustyyppien eriytymistä. Tarkastelu kohdistuu sekä seudulliseen eriytymiseen (keskuskaupungit – ympäryskunnat) että keskuskaupunkien sisäiseen segregatioon.

Tutkimuksessa havaittiin maahanmuuttajaväestön asumisen keskittyneen selvästi suuriin kaupunkeihin: yksistään pääkaupunkiseudulla heistä asuu noin puolet. Tulosten mukaan lähes kaikilla seuduilla keskuskaupungin ja ympäryskuntien väestörakenteen eriytyminen on varsin selvää. Keskuskaupungeissa asuu suhteellisesti enemmän vieraskielisiä, pienituloisia, työttömiä ja lapsettomia talouksia kuin ympäryskunnissa. Kun tarkastellaan kaikkia vieraskielisiä yhtenä ryhmänä, useimmissa kaupungeissa sisäinen segregatio ei ole kovinkaan jyrkkää eikä se ole jyrkentynyt kymmenen vuoden takaisesta. Segregaation aste kuitenkin vaihtelee huomattavasti eri maahanmuuttajaryhmien välillä ja myös kaupunkien välillä ilmenee selviä eroja. Etnisellä ja sosioekonomisella segregatiolla on lähes kaikissa kaupungeissa keskinäinen riippuvuus: korkean maahanmuuttajaosuuden asuinalueet ovat yleensä samalla myös pienituloisia alueita.

1.4 Hankkeessa käytetyt tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessa on hyödynnetty sekä määrällisiä että laadullisia tutkimusmenetelmiä, jotka on kuvattu osatutkimusten yhteydessä. Tärkeimmät menetelmät ovat olleet:

- Kirjallisuusanalyysi eli olemassa olevan tuoreen tutkimus- ja selvitystiedon kartoitus ja analyysi sekä suppeahkot kansainväliset vertailut joistakin alateemoista (yhdyskuntarakenteen ohjaus, kilpailun edistäminen, segregatio).
- Asiantuntijahaastattelut. Osa puolistrukturoituja teemahaastatteluja, osa laajemmalle asiantuntijakokoonpanolle toteutettuja ryhmähaastatteluja. Osan aineistosta muodostivat vuonna 2014 tehdyt, MAL-sopimusmenettelyä koskeneet haastattelut. Työpajatyöskentely ja sen tuottaman tiedon analyysi ja jatkokehittäminen osatutkimusten välisenä yhteistyönä
- Tilastollinen analyysi, jossa on hyödynnetty Tilastokeskuksen aluetietokantaa.

Tutkimuksessa on hyödynnetty olemassa olevaa kirjallista tutkimusaineistoa sekä hankittu uutta tilastoaineistoa. Uuden aineiston keruu ja käsittely ovat tapahtuneet hyvien tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti.

Yhtenä keskeisenä työ tutkimusmenetelmänä sekä vuorovaikutuksen välineenä on käytetty niin sanottua *yhteiskehittelyn* periaatetta. Tässä hankkeessa se on tarkoittanut *tutkijoiden, tilaajan edustajien, yhteistyökumppaneiden sekä sidosryhmien toteuttamaa tavoitteellista yhteistyötä tutkimuskysymysten ratkaisemiseksi*. Yhtenä keskeisenä tavoitteellisena yhteiskehittelyn osallistujaryhmänä ovat olleet kaupunkien ja kaupunkiseutujen edustajat. Yhteiskehittelyä on toteutettu tutkimuksen aikana järjestetyissä kutsu-työpajoissa, ohjausryhmän kokouksissa sekä tutkimuskonsortion sisäisissä työpajoissa.

Yhteiskehittely on ollut luonteeltaan proaktiivista. Se on mahdollistanut tutkimustulosten ja ideoiden esittelyn, testaamisen ja edelleen kehittelyn. Verkostoinut työtapana on motivoinut konsortion osapuolia haastavien teemojen käsittelyssä ja mahdollistanut samanaikaisesti sekä kokonaisvaltaisen/holistisen että temaattisesti syvällisen näkemyksen muodostumisen. Yhteiskehittely on ollut myös tilaajan (VNK) suositteluviestintämuoto. JULMA-hankkeen projektipäällikkö on osallistunut tilaajan järjestämään yhteiskehittely-koulutukseen.

Hankkeen tekijät

JULMA-hankekonsortion ovat muodostaneet Aalto-yliopiston Maankäyttötieteiden laitoksen YTK:n tutkimusryhmä, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu sekä valtakunnallinen maankäytön, asu-
misen ja liikenteen kehittämisverkosto (MAL-verkosto).

JULMA-hanketta on koordinoanut YTK. Hankkeen vastuullisena johtajana on toiminut strategisen kaupunkisuunnittelun professori *Raine Mäntyselä* YTK:sta. Projektipäällikkö, tutkija *Sari Puustinen* on koordinoanut hanketta ja vastannut loppuraportin tuottamisesta. Lisäksi tutkijoina ovat toimineet *Jukka Hirvonen*, *Vesa Kanninen* ja *Hanna Mattila* YTK:sta. Tampereen johtamiskorkeakoulun osuudesta ovat vastanneet kunnallistalouden professori *Jarmo Vakkuri*, aluetieteen dosentti *Ilari Karppi*, sekä tutkija *Iina Sankala*. MAL-verkoston osuudesta, muun muassa työpajojen järjestämisestä ja nettisivuista, ovat vastanneet projektipäällikkö *Tero Piippo* ja erikoissuunnittelija *Kati-Jasmin Kosonen*.

Lisäksi hankkeen yhteistyökumppanina (ilman rahoitusosuutta) on toiminut Uudenmaan liitto, yhteyshenkilöinä maakunta-arkkitehti *Kristiina Rinkinen* ja erityisasiantuntija *Satu Åkerblom*.

Hankkeen kulku

JULMA-tutkimushanke toteutettiin reilun vuoden mittaisena loppuvuodesta 2014 vuoden 2015 loppuun.

Hanketta koordinoi tilaajan asettama ohjausryhmä, johon kuuluivat ympäristöministeriön edustajat *Juha-Pekka Maijala*, *Olli Maijala*, *Juhana Rautiainen*, *Timo Saarinen* ja *Timo Turunen*. Ohjausryhmä kokoontui hankkeen aikana kuusi kertaa. Hankkeen lopulliset tavoitteet, painopistealueet ja aikataulu määriteltiin ohjausryhmän ensimmäisessä kokouksessa 6.10.2014.

Hanke eteni siten, että osatutkimukset toteutettiin itsenäisinä kokonaisuuksina, mutta koko prosessin ajan toisiinsa peilaten ja näkökulmia verraten. Olennainen osa tutkimusprosessia oli hankeconsortion tutkimusyhteistyö, jossa etsittiin hankkeiden ja näkökulmien yhteyksiä. Tutkimuskonsortio kokoontui hankkeen aikana keskinäiseen työskentelyyn yhteensä kymmenen kertaa.

Lisäksi olennainen osa hanketta olivat *työpajat*, joissa tutkimuksen tekijät, tilaaja, alan asiantuntijat ja tutkimuksen mahdolliset hyödyntäjät työstivät tutkimusteemoja yhteiskehittelyn periaatteilla.

Hankkeen päätösseminaari pidettiin ympäristöministeriön Pankkitalissa 3.12.2015. Tilaisuuden ohjelma ja osallistujalista ovat tämän raportin liitteinä.

Työpajat

Aalto-yliopiston, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun sekä MAL-verkoston yhteistyönä toteutettiin neljä (4) työpajaa kevään ja alkukesän 2015 aikana. Temaattisesti suppeampia, osahankkeille yhteistä käsitejärjestelmää sekä metodologisia ja menetelmällisiä valintoja että raportoinnissa painottuvia näkökulmia käsitteleviä työpajoja järjestettiin vuoden 2015 aikana lisäksi kaikkiaan kahdeksan, joista kaksi Otaniemessä, neljä Tampereella (kaksi Tampereen kaupunkiseudun Seututoimistolla ja kaksi yliopistolla) ja kaksi Uudenmaan liitossa.

MAL-yhteistyön ja hallinnon kehittämisen tulevaisuuskuvat -skenaariotyöpaja järjestettiin keskiviikkona 11.3.2015 Kuntatalolla Helsingissä. Työpajan tavoitteena oli arvioida MALPE-yhteistyön sekä yhdyskunta- ja kuntarakenteen kehittämiskysymyksiä tulevaisuusperspektiivistä ja yhtä hallituskautta pidemmälle. Työpajan punaisena lankana ja peruskysymyksenä oli: *Miten eri hallintojärjestelyillä voidaan tukea kaupunkiseutujen fiksua kasvua, strategista adaptiivisuutta ja vastuullisuutta resurssien käytössä?* Työpajan sisältö ja kohderyhmä suunniteltiin yhteistyössä Kuntaliiton koordinoiman KuVa-hankkeen kanssa. Työpaja jakaantui alustuksiin ja ryhmätyönä tapahtuvaan keskusteluun. Alustuksissa pohdittiin muun muassa Paras-kaupunkiseutusunnitelmien jälkeistä aikaa, MAL(PE)-aiesopimusten tulevaisuutta ja rationaalisen yhdyskuntasuunnittelun reuna-
ehtoja ja kehitysnäkymiä kansainvälisestä perspektiivistä katsottuna.

Työpajassa pohdittiin kolmeen kaupunki- ja seututasoon hallintotasoskenaarioon (metropolimalli, seutukaupunkimalli ja kuntayhteistyömalli) jakautuneina ryhminä mallien näkymiä ja toteutumismahdollisuuksia suhteessa strategisesti eheyttävään kaupunkikehitykseen liittyviin fiksuun kasvuun,

strategiseen adaptiivisuuteen ja vastuullisuuteen resurssien käytössä. *Metropolimallilla* tarkoitettiin tässä kaksitasoista hallintoa, jossa metropolitaso vastaisi muun muassa maankäyttöpoliitikasta, liikennejärjestelmäsuunnittelusta ja toisen asteen koulutuksesta. Metropolin sisällä olisi useita palvelukuntia, joiden vastuulla olisi päivähoito, peruskoulu, liikunta ja kulttuuri. Molemmille hallintotasolle valittaisiin vaaleilla valtuusto, mutta verotusoikeus olisi metropolilla. *Seutukaupunkimallilla* tarkoitettiin yksitasoista hallintoa koko kaupunkiseudun kattavan kunnan muodossa. Osallisuutta vahvistettaisiin kunnanosa- ja valtuustoilla. *Kuntayhteistyömallilla* tarkoitettiin vapaaehtoista kuntayhteistyötä ja sopimuspolitiikkaa kuntien ja valtion välillä ottaen yksityisen ja kolmannen sektorin vahvemmin mukaan (investoijat ja toteuttajat, legitimaation vahvistaminen).

Kolmen ryhmän keskustelujen pohjalta muodostettiin yhteenveto, jota käytettiin myös yhteiskeskittelyn pohjana seuraavissa työpajoissa sekä lopulta raportoinnin apuna. Ryhmäkeskustelujen pohjalta seutukaupunkimallia pidettiin joustavimpana ja siitä löydettiin eniten vahvuuksia ja kehittymisen mahdollisuuksia. Toisaalta työpajassa korostettiin seudullisuuteen kypsymisen hitautta, kaupunkiseutujen ongelmien keskinäistä erisuhtaisuutta ja laajojen seutujen osalta myös sisäistä erilaisuutta.

Seminaariaineistot, mukaan lukien työryhmätyöskentelyn tulokset löytyvät linkistä: http://www.mal-verkosto.fi/tilaisuudet/julma_skenaariotyopaja_11.3.2015 (osallistujat liitteenä).

Kevään toinen työpaja, **Palvelujen saatavuus ja yhdyskuntarakenteen talouden ohjaus ja maankäytön suunnittelu** pidettiin Tampereen yliopistolla torstaina 21.5.2015. Työpajan tarkoituksena oli esitellä ja testata Tampereen yliopiston osahankkeen *Päätöksenteon sudenkuopat: Julkisen talouden tulokellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys* alustavia tuloksia. Työpajassa testattiin yhdessä osallistujien kanssa näkökulmaa: Kuinka suunnitella vähemmällä resursseilla parempaa toiminta- ja elinympäristöä? Työpaja toteutettiin kahden kierroksen iteratiivisena prosessina, jonka ensimmäisellä kierroksella hahmotettiin palvelujärjestelmän ja maankäytön suunnittelun keskeisimpiä ongelmia ja haasteita. Osallistujat jakautuivat kahteen työryhmään, joille asetettiin seuraavat kysymykset: 1) kuinka maankäyttö haastaa hyvän julkistalouden ja 2) kuinka julkistalous haastaa hyvän maankäytön. Näin talousnäkökulmasta problematisoitiin maankäyttöratkaisuja ja niissä tyypillisesti esiin nousevia ongelmakohtia, ja maankäyttönäkökulmasta vastaavasti ratkaisuja, joita tehdään ja/tai perustellaan kuntatalouden kestävyden turvaamisella. Toisella kierroksella haettiin oman ryhmän näkökulmasta ratkaisuja toisen ryhmän esittämiin haasteisiin. Ryhmäjako säilyi samana, jolloin maankäyttöryhmä etsi ratkaisuja talousryhmän paikantamiin maankäyttöhaasteisiin ja talousryhmä maankäyttöryhmän paikantamiin taloushaasteisiin.

Ryhmätyöomateriaalit löytyvät linkistä: http://www.mal-verkosto.fi/tilaisuudet/palvelujen_saatavuus_ja_yhdyskuntarakenteen_julma_workshop_21.5.2015 (osallistujat liitteenä).

Kolmas työpaja, **Alueiden käytön suunnittelun vaikutukset terveen kilpailun edellytyksiin ja yhdyskuntarakenteen taloudelliseen kestävyteen** pidettiin ympäristöministeriössä keskiviikkona 27.5.2015. Työpajaan kutsuttiin edustajia muun muassa kunnista, Kuntaliitosta, maakunnan liitoista, ELY-keskuksista, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Kuluttajatutkimuskeskuksesta ja ympäristöministeriöstä. Työpajassa kuultiin ensin JULMA-tutkimusryhmän teoreettisia tulokulmia alueiden käytön ohjauksen ja kilpailun edistämisen osittain jännitteeseen suhteeseen, jonka jälkeen Kouvolan edunvalvontapäällikön tehtävistä hiljattain eläkkelle jäänyt Hannu Koverola kommentoi maankäytön suunnittelulle asetettuja kilpailun edistämisen tavoitteita suhteessa maankäytön suunnittelun muuhun tavoitteistoon käytännön kuntasuunnittelun näkökulmasta. Alustusten jälkeen käytiin keskustelua muun muassa seuraavista teemoista: Mikä on kilpailun edistämisen suhde yhdyskuntarakenteen taloudelliseen kestävyteen? Millä toimialoilla tai markkinoilla kaavoituksen kilpailuvaikutuksia tulisi erityisesti tarkastella? Miten kilpailuvaikutukset tulisi ottaa huomioon alueidenkäytön ohjauksen eri vaiheissa (maakuntakaavoitus, yleiskaavoitus, maanhankinta, asemakaavoitus, tontinluovutus, maankäytösopimukset, suunnitteluvaramukset) ja millaisia hyviä esimerkkejä käytännön kentältä löytyy kilpailun edistämisen ja maankäytön suunnittelun muiden tavoitteiden yhteensovittamisesta? Lisäksi keskusteltiin yleisellä tasolla markkinoiden stabiliteetin takaamisen (joka on kaavoituksen perinteinen alkujuuri) ja markkinoille pääsyn helpottamisen välisestä jännitteestä. Tilaisuudessa kuultiin myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekeillä olevasta ohjeistuksesta koskien kilpailuvaikutusten huomioimista kaavoituksessa. (Työpajan osallistujalista liitteenä.)

Neljäs työpaja oli **tutkimusryhmän sisäinen käsite- ja kirjoitusseminaari**, jossa hyödynnettiin aiempien työpajojen antia. Tämä työpaja järjestettiin Fiskarsissa 4.-5.6.2015. Aiemmat, maaliskuun ja toukokuun työpajat toimivat kokonaisuudessaan tutkimuksellisen eksploraation välineinä. Toisin sanoen ne auttoivat osaltaan jäsentämään tutkimusasetelmaa ja suuntaamaan kysymyksenasettelua teemoihin, joita niihin osallistuneet käytännön soveltajat pitivät keskeisimpinä JULMA-kokonaisuudessa. Aiempien työpajojen toteutusmenetelmät oli tiukasti strukturoitu, mutta niissä toteutetut ryhmäprosessit sallivat tutkimusryhmän ohjautumisen osin uusien tai tarkentuneiden kysymysten äärelle. Toukokuussa Tampereella pidetyn, palvelutuotannon ja yhdyskuntasuunnittelun näkökulmia yhdistelleen työpajan tulokset pilkottiin lähes sadaksi erilliseksi palvelujärjestelmiä ja maankäyttöä käsitteleväksi käsitteeksi tai lyhyeksi argumentiksi jotka muodostivat pohjan tutkimusryhmän Fiskarsissa pitämälle sisäiselle seminaarille. Tässä seminaarissa materiaali prosessoitiin ongelma-perustaisen oppimisen (problem-based learning, PBL) menetelmin. Samalla aiempien workshopien tuotokset ankkuroitiin JULMA-hankkeen yhteiseen tarkastelukehikkoon. Työskentelyn perusteella päätettiin tutkimusraportin rakenne ja sovittiin kesän mittaan alkaneen kirjoitusprosessin teknisistä ja toimituksellisista yksityiskohdista.

2 Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen

Vesa Kanninen

2.1 Johdanto

Tämän tutkimusosion tavoitteena on selvittää alueidenkäytön ohjaus- ja suunnittelujärjestelmän toimivuutta, tunnistaa vaikuttavimmat ohjauskeinot ja olennaisimmat esteet ohjauskeinojen käytettävyydelle, sekä pohtia kaupungin läheisen maaseudun maankäytön suunnittelun erityiskysymyksiä.

Tutkimusosiossa on käytetty tutkimusmetodinä tulkitsevaa dokumenttianalyysia. Aineisto on seulottu vuosina 2000–2015 tuotetuista, HELDA-julkaisutietokantaan tallennetuista julkishallinnon dokumenteista, keskittyen ympäristöhallinnon raportteihin, sekä julkishallinnon politiikkadokumenteista. Dokumenteista tarkempaan analyysiin on valittu ne, jotka olennaisilta osiltaan sisältävät nimenomaan alueidenkäytön ohjauksen ja suunnittelun kysymyksiä. HELDAsta poimittiin 342 raporttia. Tarkempi aineisto käsittää 31 dokumenttia (liite 5).

Tässä tutkimuksessa analyttisenä työkaluna käytetään muun muassa niin sanotun strategisen eheyttämisen säätökolmiota. Tämä konseptuaalinen kehikko koostuu kolmesta toimintaluottavuudesta (strateginen adaptaatio, fiksu kasvu ja resurssivastuullisuus) joiden optimaalisen yhdistämisen kautta tulisi löytää tehokas, kestävä ja joustava strategisen eheyttämisen malli, sekä kolmesta haasteesta/ongelmasta (optimoinnin osittaisuus, koordinoimattomuus ja pidäkkeettömyys), joiden tunnistaminen ja välttäminen osaltaan toteuttaa eheyttämisyarkimykksiä. Näiden ymmärtämiseksi tässä osatutkimuksessa käytetään muun muassa Maarten Hajerin (2003) käsitettä institutionaalinen epäselvyys, joka viittaa sekä uusien politiikan tilojen muodostumiseen perinteisten rinnalle että toiminnan entistä selvemman siirtymisen näiden uusien tilojen ja vanhojen hierarkioiden muodostamaan avoimeen verkostomaiseen kompleksiin, jossa proaktiivisuus, tekeminen ja uskottavuus ovat yhtä tärkeitä kuin laillisuus, legitimeetti ja mandaatti vanhassa, byrokraattisessa hallintojärjestelmässä. Tällöin kyse on myös entistä enemmän tiedon tuottamisen tavoista ja tavoitteista (Davoudi 2015, Næss ym. 2013), joiden kautta voidaan lisätä sekä tiedollisia perusteluja että ymmärrystä suunnittelun keinoista, tarkoituksesta ja päämääristä (vrt. Davoudi ja Strange 2009).

Neoliberaaliksi kutsutun yhteiskuntapoliittisen suuntauksen on sanottu tarkoittavan muun muassa valtion roolin pienentämistä ja valtion irtautumista niistä tehtävistä, joita sen ei ole välttämätöntä hoitaa. Jo pitkään on puhuttu ”yövärtijan” roolista. Suomalaisessa alueiden käytön suunnittelusta käydyssä keskustelussa on ollut havaittavissa samanlaisia äänenpainoja. Tässä julkaisussa, tässäkin luvussa viitataan muun muassa ympäristöhallinnon tehtävien muutokseen ja muutospaineisiin – suuntaan joka näyttäisi olevan neoliberalin trendin mukainen. Tämä näkemys onkin yhdestä näkökulmasta perusteltu. Suunnittelujärjestelmän kokonaisarviointi on osoittanut, että järjestelmä kaipaa valtion läsnäolon keventämistä tietyissä kohdissa, ja siirtymistä raameja laajemmin ja vapaammin määrittävään toisissa. Toisaalta järjestelmän liiallista keventämistään ei voi pitää perusteltuna, sillä monimutkaistuvan toimintaympäristön asettamat entistä moninaisemmat haasteet ja laajenevien

toimija- ja toimintaverkostojen hallinnan kysymykset vaativat selkeitä, osin ehkä nykyistä tiukempia-kin ohjausponnisteluja.

2.2 Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmästä

Suomalainen alueidenkäytön ohjauksen tämänhetkinen järjestelmä on syntynyt pitkälti 1990-luvulla tunnistettujen maankäytön ja aluerakenteen kehittämispaineiden ohjaamana. Jo 1990-luvulla kaupunkiseudut nousivat keskeiseen rooliin aluerakenteen polarisoitumiskehityksen myötä. Järjestelmässä tämä kaupunkiseutujen kehittämisen keskeisyys suhteessa perinteiseen aluepolitiikkaan ei kuitenkaan ole vahvasti näkyvissä. 1990-luvun aluepolitiikka haki linjaansa muun muassa alueiden käytön ja alueellisen kehittämisen eriyttämisen kautta. Siinä missä ympäristö- ja sisäministeriöt harjoittivat epämuodollista kaupunkipolitiikkaa suurilla kaupunkiseuduilla, nykyisen alueidenkäytön lainsäädännön sisällöissä on pitäydytty hierarkkisessa lähestymistavassa, joka keskittyy hallinnollisten kokonaisuuksien puitteissa tapahtuvaan sääntelevään kaavoitukseen.

Keskittyessään hallinnollisiin tasoihin tämä lähestymistapa jättää sivuraiteelle toiminnalliset seudut ja kaupunkiseudut sekä käsitteinä että toiminnan kenttinä. Kaupunkipolitiikan kehittyminen, ensin hallinnon sisäisenä retoriikkana ja poliittisena puheena, myöhemmin konkreettisesti esiin muun muassa pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntalain (YTV-laki) ja kansallisen kaupunkipolitiikan valmistelun kautta, ei juurikaan vaikuttanut alueidenkäytön järjestelmään. Sen sijaan alueellinen (kaupunkiseutujen) kehittäminen vietiin suurelta osin erilleen alueiden käytöstä. Seutuistuvaa kehitystä on pyritty hallitsemaan maakunnallisella kaavoituksella, jossa toiminnallisten alueiden rinnalla kulkee kuitenkin ajatus kunnallisen tason ratkaisujen pohjustamisesta ja sopimisesta. Näin seudulliset kysymykset ovat saaneet usein väistyä kunnallisten toivelistojen tieltä. Viime vuosien kaupunkiseutuumuutuksen sekä supistumisen/taantumisen retoriikan ja todellisuuden myötä maakunnallinen suunnittelu on kuitenkin ottanut askelia suuntaan, joka tunnistaa myös toiminnallisia spatiaalisuuksia.

Kaupunkiseutujen maankäytön kehittäminen on toki nostettu osaksi maankäytön suunnittelua uuden maankäyttö- ja rakennuslain (1999) myötä syntyneissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (VAT), erityisesti niiden uudistamisen (2009) myötä. Maakuntakaavoitusta on joissain tapauksissa hyödynnetty kaupunkiseututasoisen suunnittelun käynnistäjänä, huolimatta tästä aiheutuneista jännitteistä niin maakunnan kuin kaupunkiseudunkin tasolla.

Kaupunkiseutujen strategiselle maankäytön suunnittelulle on 2000-luvulla muodostunut sekä paineita että edellytyksiä. Yhtäältä maankäyttö- ja rakennuslaissa on sekä huomioitu pääkaupunkiseudun erityisasema että mahdollistettu ylikunnallinen suunnittelu kuntien yhteisen yleiskaavan kautta. Huolimatta lupaavasta alusta on yhteisten yleiskaavojen laatiminen jäänyt vähäiseksi. Yhteisen yleiskaavan ongelmana on pidetty sen teknistä ja poliittista työläyttä. Kaupunkiseutujen kiistakysymysten ratkomisen laillisesti sitovan kaavan kautta on tuntunut vaikealta, ja kaavan vahvistamismenettely on tuonut oman haasteensa tämän ohjauskeinon käytettävyyteen.

Vuosituhanneen alussa vahvistuivat erilaiset yhteistyön muodot, esimerkiksi suurten kaupunkien (nk. kuutoskaupunkien) epävirallinen yhteistyö ja alueellinen kehittämistyö ns. PPP- eli julkis-yksityisellä -yhteistyömallilla Seutuhallintokokeilu antoi osaltaan eväitä kaupunkiseudun kysymysten hallintoihin. Ns. PARAS-laki määräsi 2000-luvun loppupuoliskolla 17 kaupunkiseudulle seudullisen suunnitteluvaihtoehdon, jonka avulla kuntien piti osoittaa, miten seudullista yhteistyötä maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) suhteen edistetään. Viime vuosina kaupunkiseutujen yhteistyön valtiokohtaiseen kehittämiseen kaavailtiin muutosta myös lakiin perustuvan yhteistyöselvitysmenettelyn kautta, mutta tämä muutos on jäänyt kuntasektorin muiden uudistusten jalkoihin. Erityisesti PARAS-lain yhteistyövelvoitteen liikkeellepanemana on joillain kaupunkiseuduilla alettu toteuttaa maankäytön, asumisen ja liikenteen strategista MAL-suunnittelua. Tämä on tapahtunut ensin epävirallisesti verkostoitumalla ja vakiinnuttamalla MAL-yhteistyö käytäntöihin ja sen jälkeen astetta virallisemmin rakennemalliyhteistyön kautta (Kanninen & Akkila 2015; Mäntysalo ym. 2014). Koheesio- ja kilpailukykyohjelman myötä MAL-suunnittelun tueksi on kehittynyt myös kansallinen verkosto. Rakennemallitöiden ympärille syntyneitä strategista yhteistyön ja sisällöllisten kysymysten kehitystä on pyritty edesauttamaan kaupunkiseutujen ja valtion välisten MAL-aiesopimusten kautta.

Ohjausjärjestelmän ominaisuudet

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmää luonnehtii systeemisyyttä. Tällä tarkoitan sitä, että järjestelmästä on pyritty tekemään (hierarkkisesti) toimiva kokonaisuus, jonka osat sopivat toisiinsa ja täydentävät toistensa toimintaa. Parhaiten tämä pyrkimys on nähtävissä kaavajärjestelmässä, jossa ylempiä kaava ohjaa velvoittavasti alemmantoisen kaavan laatimista. Näin on luotu hierarkia, jossa maankäytön ratkaisujen on tarkoitus täsmentyä ja tarkentua kaava kaavalta. Samalla on kuitenkin muodostunut järjestelmä, jonka toimivuus edellyttää kaikkien osien toimivuutta ja yhteensopivuutta.

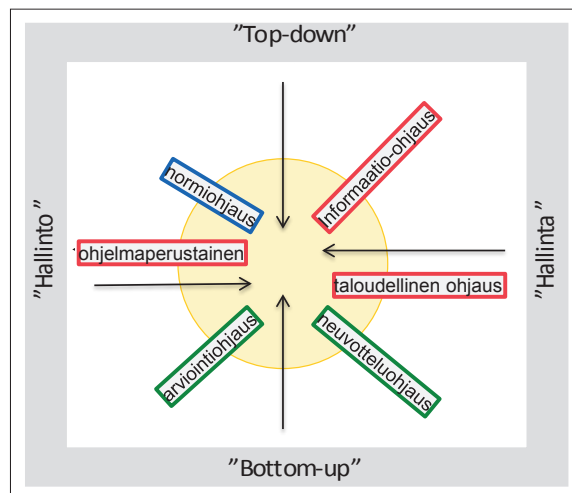
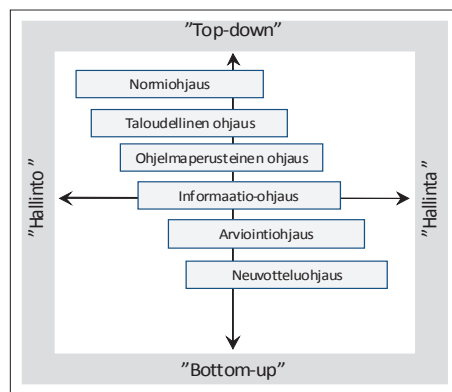
Valtion rooli alueidenkäytön ohjaajana on moninainen. Yhtäältä alueidenkäytön suunnittelun lakiperusta ohjaa kaavoitusjärjestelmän toimintaa maakunta- ja kuntatasolla. Toisaalta valtio ohjaa kuntien toimintaedellytyksiä ja maankäytön suunnittelun puitteita useiden sektoripolitiikkojen spatiaalisten suunnitelmien ja kunnallistalouden ohjauksen kautta. Kolmanneksi, valtiotoimijoilla on mahdollisuuksia tehdä uusia, alueidenkäytön lakiperustaisen järjestelmän ulkopuolisia avauksia alueidenkäytön ohjaukseen.

Vaikka valtakunnallinen politiikka ohjaakin näin monin tavoin kuntatasolla konkreetisoituvaa ja kuntien kaavoitusmonopolin kautta ilmenevää paikallista maankäyttöpolitiikkaa (maankäytön strategiat, maankäytön suunnittelu ja kaavoitus, maapolitiikka, rakentamisen ohjaus), kunta voi käytännössä määritellä spatiaalisen suunnittelun suuntaviivoja, suunnitteluperiaatteita ja maankäyttöään huomattavan vapaasti. Tämän takaa myös osaltaan perustuslain, kuntalain ja sektorilainsäädäntöjen muodostama kunnallisen itsehallinnon lakiperusta (vrt. Kanninen ja Akkila 2015).

Kuntarakenteen on omalta osaltaan tehnyt toiminnallisiin alueisiin perustuvasta maankäytön suunnitteluyhteistyöstä haastavaa. Kaupunkiseuduilla keskuskaupunkien ja kehyskuntien eriarvoinen asema ja kilpailu asukkaista ja yrityksistä yhdistettynä paikallisiin historiallisiin kysymyksiin ovat luoneet monelle kaupunkiseudulle epäluottamuksen ja eripurin ilmapiirin (Hytönen ym 2012). Toisaalta sektoreiden ja hallintokuntien välillä on monesti korkeampia esteitä kuin kuntien välillä (vrt. Mäntysalo ym. 2010), eivätkä hallintokunnat tunne muiden hallintokuntien toimintamalleja ja suunnittelukäytäntöjä kovin hyvin sen paremmin oman kunnan sisällä kuin naapurikunnistakaan. Sekä sektori- että kuntarajat ylittävissä yhteistyössä tärkeitä tekijöitä ovat luottamus, avoin suunnittelu ja päätöksenteon ilmapiiri, sekä muutosten ennakoitavuus. Yhteistyön lisääntyminen ja uusien ohjauskeinojen esiinmarssi (ks. esim. Mäntysalo & Kosonen, tässä julkaisussa) ovatkin alkaneet muuttaa kaupunkiseutujen suunnitteluretoriikkaa yhteisiä intressejä korostavaksi.

Institutionaalisen epäselvyyden mielessä valtion roolissa keskeisenä osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää nähdään tapahtuneen perustavanlaatuisia muutoksia. Perustellusti voidaan sanoa valtion roolin ”liudentuneen” monellakin saralla. Samalla on kuitenkin huomattu (kuten tämänkin julkaisun artikkelit tuovat elävästi näkyväksi), että itse alueidenkäytön suunnittelu on muuttunut. Lakisäätöisen järjestelmän sisään, ohelle ja tietyissä tapauksissa tilalle on muodostunut kasvava joukko uusia käytäntöjä, periaatteita ja verkostoja. Nämä ovat sekä ottaneet osia vanhan järjestelmän tehtävistä että luoneet kokonaan uusia palasia alueidenkäytön suunnitteluun. Näin ”vanha” näkemys alueidenkäytön suunnittelun järjestelmästä on joutunut institutionaalisen epäselvyyden sumuun. Tämä järjestelmätason muutos ehdollistaa valtion roolin käsittelyä sekä kokonaisuudessaan että suhteessa yksittäisiin järjestelmäosiin.

Valtion roolin muuttuminen on nähtävissä jo ohjauskokonaisuuden muutoksessa. Vielä muutama vuosi sitten (kuva 1) eri ohjauksen muotoja käsiteltiin yhtenä ”palettina” josta valtio ikään kuin voisi halutessaan valita eri tarpeisiin sopivia ”värejä”. Tällainen ”systeeminen” lähestymistapa soveltuu kuitenkin vuosi vuodelta yhä huonommin yllä kuvatun kaltaisen tilanteen ymmärtämiseen, hallinnointiin ja hallintaan. Ohjauskeinojen käytön motiivit nousevat yhä enemmän tilanteisista ja yksittäisistäkin tarpeista, jotka puolestaan motivoituvat yhä enemmän lyhyen aikavälin poliittisten valintojen kautta. Ohjaus on yhä enemmän monimutkaistuvan maailman erillisten tulipalojen sammuttamista. Ohjauspaletista ollaan siirtymässä ohjauskimaraan (kuva 1).



Kuva 2.1. Järjestelmäspesifistä ohjauspaletista tilannekohtaiseen ohjauskimaraan. Ohjauskimaraassa tietyssä tilanteessa vaikuttavat ja ”valittavat” ohjauskeinot motivoituvat useista erilaisista syistä, eikä aina ole mahdollista etukäteen hahmottaa, mitkä ohjausmuodot tulevat keskeisiksi eri tilanteissa.

Toisaalta tästä institutionaalisesta epäselvyydestä voidaan nähdä muovautuvan uudentyyppisen ohjaustrendin alkutekijöitä. Valtio on itsekin ilmoittanut vähentävänsä hierarkkista valtaansa, tai ainakin siirtävänsä sitä omien toimijoidensa kesken, minkä toivotaan selkeyttävän ohjausta alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tiettyjen osien suhteen. Normiohjauksen jonkinasteisen purkupyrimyksen rinnalla on vahvistumassa uudenlainen informaatio-ohjaus, jossa mielenkiintoisuudella ja uskottavuudella on entistä suurempi rooli kuntien ja maakuntien toiminnan ohjauksessa. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisarviointiin ja uudistamiseen liittyen ympäristöhallinto on tehnyt ja teettänyt laajasti selvityksiä ja näin luonut uutta, huomaamatontakin informaatio-ohjauksen suuntaa. Tehdyillä valinnoilla on seurauksensa sen suhteen, millaisena MRL:n uudistustarve nähdään.

Myös koko arvioiva ja informoiva lähestymistapa on ohjausta sinällään. Yhtäältä kyse on monimutkaistuvan maailman ymmärtämisestä, mitä monet ympäristöhallinnon raportit sisällöllään viestivät. Toisaalta käynnissä voidaan arvioida olevan uuden tyyppisen, houkuttelevuuteen ja tarinallisuuteen perustuvan kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun ohjauksen muotoutuminen (vrt. Mäntysalo ym. 2014). Samalla tuotetusta tutkimus- ja selvitysmassasta pyritään suodattamaan aineksia lainsäädäntötyöhön ja esimerkiksi valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Osana ympäristöalan valtioneohjauksen pehmeän ohjauslinjan muotoutumista alueidenkäytön suunnittelun informaatio-ohjaus onkin kehittynyt monimuotoiseksi tiedon tuotannoksi. Uusi malli on myös monitasoinen ja avoin, mikä tarkoittaa sitä, että myös maakunnilla ja kunnilla on omat mahdollisuutensa kehittää informaatioon perustuvaa rinnakkaista ja kilpailevaakin ”kerrontaa” tällaisen ohjauksen piirissä.

Ehkä voimakkain uusi kertomuksellinen suunta on taloudellisen ohjauksen sopimusperustainen malli, joka ilmenee niin MAL-aiesopimusten kuin kaupunkiseutujen kasvusopimustenkin kautta (vrt. Mäntysalo ja Kosonen, tässä julkaisussa). Sopimusperustainen yhteistyö valtion ja kaupunkiseutujen välillä MAL-aiesopimusten ja kasvusopimusten muodossa kiinnittää kaupunkiseudut entistä tiiviimmin valtion talousohjaukseen. Epämuodollinen rakennemalliyhteistyö, jonka on nähty tarjoavan mahdollisuuksia ylittää ja/tai sivuuttaa hallinnollisen yhteistyön ja formaalin suunnittelujärjestelmän karikkoja, on sinällään muodostunut houkuttelevaksi kaupunkiseudun strategisen maankäytön suunnitteluyhteistyön välineeksi (Mäntysalo ym. 2014, Kanninen ja Akkila 2015).

Rakennemallityölle on kuitenkin muodostunut kaksijakoinen rooli: yhtäältä mallit toimivat kaupunkiseudullisten sisällöllisten kysymysten keskustelukenttinä ja yhteisten strategisten kysymysten kehittelyn areenoina. Toisaalta uusi valtioneohjauksen ”regiimi” tekee niistä yhä selvemmin julkisia investointeja kaupunkiseudulle houkuttelemaan ja perustelevaan tarkoitettua kehittämissasiakirjan. Näillä kahdella roolilla ei välttämättä ole mitenkään ristiriitainen keskinäinen suhde, mutta roolit kuljettavat kuntien yhteisiä strategisen kehittämisen kysymyksiä ohjausjärjestelmässä hieman eri reittejä.

Rakennemalleissa on tähän mennessä korostettu seudullisten kysymysten liittymäkohtia kuntien yleiskaavoitukseen, mutta uudentyypisessä investointipainotteisessa sopimuspolitiikassa rakennemalleista saattaa muotoutua enemmän (kustannus/alueellista/yhdyskuntarakenteellista) tehokkuutta korostava, seudullisella tasolla pysyvä, entistä voimakkaammin ja entistä harvempia strategisia valintoja ilmentävä instrumentti. Keskeinen kysymys tällöin on, tehdäänkö strategisia maankäytön suunnittelun valintoja maankäytön ja rakenteiden eheyttämisen vai investointien houkuttelun näkökulmasta, ja johtavatko nämä erilaisiin tuloksiin (Kanninen ja Akkila 2015).

Samalla valtio on muovaamassa sekä alueorganisaatiotaan tavalla, joka tätä kirjoitettaessa ei vielä ole tiedossa, että kunta- ja palvelurakenteita tavalla, jonka periaatteelliset tavoitteet ovat vasta muovautumassa. Muutokset on kuitenkin tulossa. Kuntarakenteen reformeista on keskusteltu jo pitkään, mutta vapaaehtoisia kuntaliitoksia on tapahtunut melko harvakseltaan. Erityisesti kaupunkiseuduilla on sekä toteutettu liitoksia että on olemassa paineita kuntien yhdistymiseen. Palvelujen järjestämisen turvaaminen lienee useimmiten keskeinen liitoskeskustelua motivoiva tekijä, mutta yhdyskuntarakenteen kehittäminen osana kaupunkiseudun kokonaisuuskäytöstä on myös tärkeä seudullinen kehittämiskysymys.

2.3 Yhdyskuntarakenteen ohjauskeinojen vaikuttavuudesta

Yhdyskuntarakenteen ohjausjärjestelmän muutosta tarkasteltiin edellisessä luvussa. Tässä luvussa pohditaan yhdyskuntarakenteen ohjauskeinojen vaikuttavuutta ja käytettävyyttä erityisesti niihin liittyvien, tunnistettujen ongelmien ja haasteiden kautta. Konkreettisia järjestelmän haaste- ja ongelma-kohtia on tunnistettu lukuisissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arviointiin liittyvissä hankkeissa ja dokumentoitu hankkeiden raportoinnissa. Tässä tarkastellaan ensin yhteen vetävästi esitetyjä ongelmia ja uudistustarpeita. Luvun lopussa kokonaisuutta arvioidaan strategisen eheyttämisen näkökulmasta.

Lainsäädäntöön perustuvien ohjauskeinojen hyödyntämisen vajavaisuuteen vaikuttaa monia tekijöitä. Ensinnä, ohjauksen hallinnan ja ohjausjärjestelmän strategisen adaptiivisuuden puutteet vaikeuttavat lähtökohtaisesti strategisten valintojen tekoa. Toiseksi, fiksun kasvun toteuttamiseen liittyvät tulkinnallisuudet saattavat vaikeuttaa toimijoiden välisen integraation syntymistä. Kolmanneksi, järjestelmän resurssivastuullisuuden vajavaisuudet johtavat järjestelmän kannalta koordinoimattomiin ratkaisuihin.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Valtion tasolla eri hallinnonalojen siiloutuminen vaikeuttaa alueidenkäytön suunnittelun tavoitteiden koordinoimista. Eri hallinnonaloille tehdyillä päätöksillä ja toimenpiteillä saattaa olla vaikutuksia alueidenkäyttöön, ja nämä vaikutukset eivät välttämättä ole linjassa valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa. Myös ympäristöhallinnon sisällä erityisesti eri viranomaisten rooleista on keskusteltu viime vuosina, ja aluehallinnon muutosten myötä tilanne tulee muuttumaan edelleen. Valtionohjauksen ja viranomaisvalvonnan vastuiden jakautumisen selkeyttämisellä on osuutensa siinä, miten vakuuttava valtion rooli ohjauksessa tulee olemaan. Olennaisempaa on kuitenkin eri toimintojen koordinointi tavalla, joka mahdollistaa tarpeellisen maankäytön suunnittelun kohtuullisella aikavälillä – demokraattisesta kontrollista tai yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista luopumatta. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat toteutua vain, mikäli kaavajärjestelmä toimii sille tarkoitetulla tavalla.

Kaavoitusjärjestelmä

Kaavatasot eivät käytännössä muodosta sitä kiinteää, hierarkkisesti toimivaa järjestelmää jollaiseksi Maankäyttö- ja rakennuslaki ne on tarkoittanut. Kaavatasoilla on niin sisällöllisiä päällekkäisyyksiä kuin hierarkian epäselvyyttäkin. Kaavatasojen sisällölliseen päällekkäisyyteen on lukuisia syitä (vrt. YmRa15/2013). Yhdyskuntarakenteen reunaehdot ja alueiden/kaupunkiseutujen tilanteet ovat muuttuvia. Kaavoissa käsiteltävissä asioissa tapahtuu vähitellen muutoksia, liukumaa ja painotusta kohti kulloinkin ajankohtaisia kysymyksiä. Kaavaprosessit ovat aikaa vieviä, ja näin uusissa kaavoissa saatetaan joutua käsittelemään asioita, jotka ovat luonteeltaan ylemmälle kaavatasolle kuuluvia

mutta jotka eivät ao. kaavan laatimisaikana ole olleet ajankohtaisia. Erityisesti prosessien kesto vaikuttaa selvitysten ajankäyttöön, mikä johtaa selvitysten laajuuden paisumiseen yli ”oman” kaavatason. Maakuntakaavoituksen ja yleiskaavoituksen tapahtuminen ”väärässä” järjestyksessä on myös pakottanut yleiskaavallisten selvitysten laajentamiseen maakunnallisiin kysymyksiin.

Selvitysten mukaan yksi keskeinen yleinen kehittämistarve on talouden toimijoiden aktivointi eri kaavatasoilla sekä suunnittelun kumppanuuksien kautta että alueidenkäytön tavoitteisiin sitoutumisen kautta. Talousnäkökulman sisällyttäminen alueiden käytön suunnitteluun vaatii monien avointen kysymysten ratkaisua tai ainakin käsittelemistä. Yritysten keskinäisen verkostoitumisen edistäminen suunnittelun kumppanuuksien kautta voi parantaa yritys sektorin kapasiteettia alueellisen hyvinvoinnin tuottajana, mutta samalla tulee huomioida uusien liikeideoiden kehittämiseen ja yhteistyöhön liittyvät tiedon jakamisen ja avoimuuden esteet ja haasteet. Kaupunkiseudun maankäyttöpolitiikan ja yritysten toiveiden yhteensovittaminen vaatiikin yksityissektorin toiveiden ja tarpeiden muotoilujen huomioimista, mutta myös tasapuolista yksittäisten toiveiden ja tarpeiden ylittämisen menetelmällistä lähestymistapaa maankäyttöratkaisuissa. Tärkeänä pidetään myös prosessien ”omis-tajuuden” jakamista ja selkeää näkemystä siitä, kuka suunnittelun kokonaisuutta koordinoi kunnassa.

Maankäytön suunnittelussa on käytössä monimuotoisia menetelmiä kaavoituksen vaikutusten arviointiin. Vähemmälle huomiolle on jäänyt suunnittelun toteutumisen seuranta, muun muassa strategioiden ja kaavojen tavoitteiden toteutumisen arviointi, sekä erityisesti kaavallisen toteutuksen ja muun yhdyskuntakehittämisen ja -kehityksen yhteisten tosiasiallisten vaikutusten seuranta. Kaavoituksen tuloksellisuutta arvioidaan liiaksi kaavatuotannon tavoitteiden toteutumisella, ja kaavan sisällöllisen laadun uskotaan pitävän huolta yhdyskuntakehityksen oikeansuuntaisuudesta. Samalla ohitetaan kysymys toteutuvien vaikutusten ja yhteisvaikutusten summautumisesta sekä ristiriitaisten ja monilta osin etukäteisarvioinneissa näkymättömien (kaavoituksellistenkin) kehityskulkujen vaikutuksesta yhdyskuntien kehityksessä.

Maankäytön ohjauksen uudistamisen ja kohdentamisen kehittämistarpeita on tunnistettu myös eri toimijoiden tavoitteiden yhteensovittamisessa, eri käsitteiden ja sisällöllisten ratkaisujen määrittelyn tarkkuudessa tai määrittelyssä ylipäänsä, sekä eri kaavatasojen täsmällisyyden ja rajausten periaatteiden julkituonnissa.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat osoittautuneet pääosin toimiviksi, erityisesti vuoden 2009 uudistuksen jälkeen niiden on nähty käsittelevän relevantteja asiakokonaisuuksia ja puuttuvan ajankohtaisiin alueidenkäytön kehittämisen tarpeisiin ja kysymyksiin. Niiden arvioinnissa ovat kuitenkin korostuneet muun muassa kysymykset siitä, ovatko tavoitteet linjassa MRL:n asettamien kaavojen sisältövaatimusten kanssa. Tärkeämpänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että VAT:iden toteutuminen on vaillinaista.

VAT:iden toteuttamisessa niin valtion tasolla kuin kaavoituksessakin on selvitysten mukaan paljon parannettavaa. Valtion viranomaisten sitoutuminen on edelleen vaillinaista, eritoten ympäristöhallinnon ulkopuolella. Tavoitteiden sisällyttäminen eri hallinnonalojen ajattelun ytimeen ei huomioimisveloitteesta huolimatta ole toteutunut kuin osittain. VAT:t ovat myös alueellisesti kohdistamattomia, lukuun ottamatta tiettyjä luonnonympäristöjen ja kaupunkiseutujen kysymyksiä sekä eteläisen Suomen ja Helsingin seudun erityiskysymyksiä. Temaattisen ryhmittelyn sisällä ne jaoteltu pikeminkin sen mukaan, millä tasoilla ja missä toiminnassa ne on otettava huomioon.

VAT:iden vaikuttavuus kaavoituksessa on ollut yhtäläisenä huolenaiheena. Maakuntakaavojen vahvistamismenettelyä on pidetty konkreettisena testinä sille, että tavoitteet huomioidaan kaavoituksessa. Alempiasteisiin kaavoihin tavoitteiden on nähty päätyvän kaavahierarkian ohjausvaikutusten kautta. Vaikuttavuuden takeena on toisaalta myös tavoitteiden selkeys ja niiden osuvuus kaavoituksen sisältövaatimuksiin.

Maakuntakaavoitus

Maakuntakaavoituksen tehtävänä on yhtäältä konkretisoida valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet kaavallisiksi kehittämisperiaatteiksi, spatiaalisiksi strategioiksi ja joissain tapauksissa myös

aluevarauksiksi. Toisaalta maakuntakaavoituksen tavoitteena on muodostaa paikallislähtöisesti maakunnalliset käsitykset yhdyskuntarakenteesta ja sen kehittämisestä, sekä luoda toimivat ja ohjausvaikutukseltaan selkeät puitteet kuntakaavoitukselle. Maakunnallisella tasolla keskeisenä ongelmana on pidetty maakuntakaavojen kyvyttömyyttä sovittaa yhteen kuntien ristiriitaisia alueidenkäyttöpäytämyksiä. Valtakunnallisten tavoitteiden tulkinnassa on onnistuttu paremmin, mutta kuten maankäyttö- ja rakennuslain arvioinnissa (SY 1/2014) on todettu, maakuntakaavojen tosiasiallista vaikuttavuutta (ja näin ollen myös VAT:ien tavoitteiden siirtymistä kuntakaavoitukseen) ei ole juurikaan selvitetty. Edelleen on nähty, että maakuntakaavoituksen ohjausvaikutus vaihtelee eri toimintojen suhteen yleisesti, ja että erityisesti eri maakuntien kaavoituksen sisällöllisistä painotuseroista seuraa paitsi maakunnallisten erityispiirteiden korostumista, myös alueellisia eroja eri toimintojen ohjausvaikutuksessa. (vrt. kuva 2).

Yleiskaavoitus

Yleiskaavallisella tasolla on tunnistettu joukko haasteita. Erityisesti laaja-alaisten yleiskaavojen puute ja niiden vanhentuneisuus ovat johtaneet suunnittelujärjestelmän epätasaiseen kuormittumiseen ja epätarkoituksenmukaiseen toimintaan. Yhtäältä maakuntakaavoihin on tarpeen sisällyttää asioita, jotka tulisi ratkaista kuntatasolla. Toisaalta koko kunnan tai seudun kannalta keskeisiä alueidenkäyttö- ratkaisuja tehdään suppea-alaisten osayleiskaavojen ja jopa asemakaavojen kautta. Tilannetta saattaa ennestään huonontaa näistä resursseja syövästä poikkeamista johtuva pullonkaula kaavoituksessa. Tällöin erityisesti lievealueiden maankäyttöä saatetaan ratkoa suunnittelutarvekäytännöllä, vaikka tilanne edellyttäisi kaavallisten ratkaisujen käyttöä (vrt. kuva 2).

Yleiskaavoituksen repaleisuutta selittää yhtäältä resurssien vähäisyys ja niiden kohdentaminen asemakaavoitukseen ja lupakäytäntöihin, joilla luodaan suoraan edellytyksiä yhdyskuntakehitykselle. Toisaalta puutteita yleiskaavojen kattavuudessa pidetään myös seurauksena yleiskaavan raskaista sisältövaatimuksista. Tästä huolimatta valtion tasolla yleiskaavoitus nähdään joustavana kaavamuotona, jonka strategisuutta pitäisi kylläkin parantaa. Ratkaisuksi on esitetty muun muassa laaja-alaisten, ”strategisten” yleiskaavojen erityisten sisältövaatimusten kehittämistä ja kyläyleiskaavoituksen käytettävyyden parantamista.

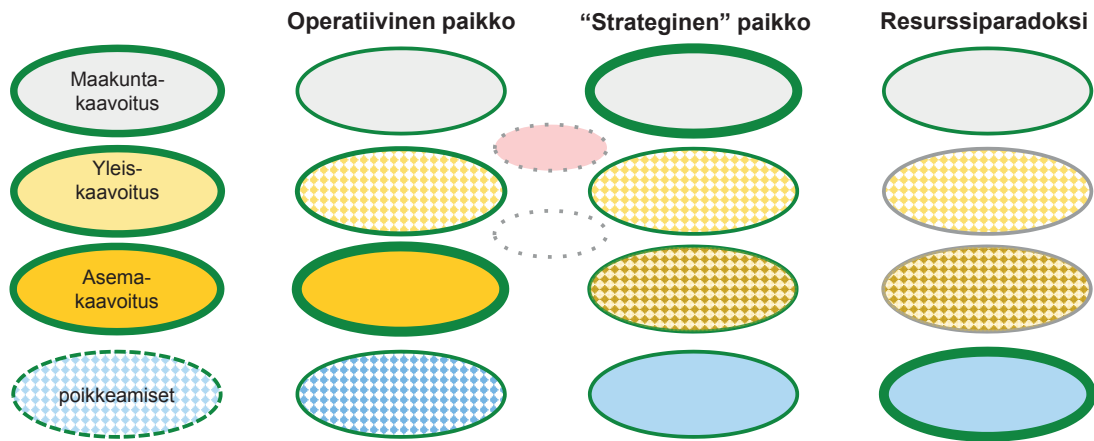
Mitä yleiskaavan strategisuuden sitten nähdään tarkoittavan? Kuvaava strategisuuden merkityksen moninaisuuden suhteen on vertailu kahden tunnustetusti ”edistyksellisen” kaupungin, Lahden ja Jyväskylän, yleiskaavaprosessien välillä. Lahdessa strategisuus perustuu ”rullaavaan” yleiskaavoitukseen, jossa kaavan sisältöjä voidaan päivittää ja tarkistaa nopealla aikataululla. Tavoitteena on koko kaupunkisuunnittelun ja kaikkien keskeisten kaupunkitoimijoiden valjastaminen yleiskaavaprosessiin. Jyväskylässä puolestaan kaupunkiseudun rakennemalli on otettu yleiskaavoituksen viitekehikseksi, ja rakennemallin kautta on kyetty rajaamaan yleiskaavan sisältöjä enemmän strategisiksi. Strategiset valinnat luovat pohjaa tulevien vuosien valinnoille, ja toteutuksen myötä strateginen liikkumavara vähenee, kun asioita lukitaan ja valintoja tehdään.

Nämä kaksi näkemystä yleiskaavan strategisuudesta näyttävät olevan prosesseiltaan varsin erilaiset, ja myös näkemys yleiskaavan merkityksestä ja tehtävästä näyttää olevan erilainen. Kuitenkin molemmat kaavat ovat oikeusvaikutuksellisia ja toteuttavat näin yleiskaavalle laissa annettua ohjaustehtävää. Näin ollen voidaan sanoa, että yleiskaava instrumentina antaa mahdollisuuksia erilaisiin lähestymistapoihin. Sisältö- ja muotovaatimukset saattavat kuitenkin tarkoittaa innovatiivisten prosessien osittaista vesittymistä.

Asemakaavoitus, rakentamisen ohjaus

Asemakaava on osoittautunut pääosin toimivaksi maankäytön ohjausvälineeksi. Sen vahvuutena on osallistumisen mahdollistava ja tarvittaessa nopeakin prosessi, joka tuottaa parhaimmillaan eheää rakennettua ympäristöä, huonoimmillaankin antaa muodon rakentamisen järjestämiselle.

Asemakaavoituksen nopeuttamista on pidetty keskeisenä parannusta vaativana kohtana ja samalla myös haasteena. Yhtäältä prosesseja tulisikin pyrkiä nopeuttamaan tapauksissa, joihin liittyy huomattavia ratkaistavia paikallisten näkemysten vastakkainasetteluja. Toisaalta osallistumiselle ja demokraattiselle prosessille on annettava aikaa.



Kuva 2.2. Kaavoitusjärjestelmän keskeiset epäonnistumiset ja niiden ”paikat”. Usein kaavajärjestelmä ei paikallisesti toimi tarkoitetulla tavalla. Maakuntakaavoituksen hitaudesta syntyy usein ”operatiivinen paikko”, jossa yleis- ja asemakaavoilla korvataan puuttuvaa maakunnallista strategisuutta. Tällöin kuormitetaan tarpeettomasti kaavaprosesseja niihin kuulumattomilla selvityksillä ja strategisilla ratkaisuilla. Toisaalta puuttuvaa yleiskaavoitusta korvataan tarpeettoman tarkalla maakuntakaavoituksella, jolloin syntyy ”strateginen paikko”, joka ei kuitenkaan kykene korvaamaan kunnallisia maankäytön suunnittelun tarpeita. Kolmanneksi kunnallisen kaavoituksen resurssien vähäisyyden takia saattaa syntyä resurssiparadoksi, kun kaavoituksen puutteita joudutaan korvaamaan resursseja vastaavasti kuluttavilla poikkeamispäätöksillä.

Asemakaavoituksen haasteista keskeiset liittyvät sen suhteeseen yleiskaavoitukseen. Yleiskaavoituksen ongelmista johtuen asemakaavaprosessit saattavat kuormittaa sekä strategisella sisällöllä ja yleiskaavatasoisilla selvitystarpeilla, jolloin prosesseista muodostuu tarpeettoman raskaita, aikaa vieviä ja sisällöltään tarpeettoman laajoja. Toisaalta asemakaavataso ja yleiskaavoituksen rajanveto on hankalaa erityisesti kun käsitellään seudullista asuntotuotantoa, kuten esimerkiksi MAL-sopimuskäytännöissä. Tällöin asemakaavojen seudullinen koordinaatio on tärkeää, ja näin tietty yleiskaavallisen tarkastelun tarve on olemassa. Edelleen asemakaavatyössä tulisi voida kiinnittää huomiota eheyttävien käytäntöjen edistämiseen kaavoitusta sujuvoittavalla tavalla. Haasteena on muun muassa täydennysrakentamisen ohjauksen ja siihen liittyvän vuorovaikutuksen järjestäminen resurssitehokkaalla tavalla.

Rakentamisen ohjauksessa on havaittu poikkeamisten ja suunnittelutarveharkinnan vievän kohtuuttomasti resursseja kunnissa. Osaltaan tämä kohdistuu myös ELY-keskusten toimintaan. Yhtäältä tarvitaankin selkeämpiä pelisääntöjä ja tukea vakaan maankäyttöpolitiikan johdonmukaiselle toteuttamiselle. Toisaalta kaavoitusjärjestelmän välineistön uudistuksilla voitaisiin saada kaavallista ohjausta suuremmalle osalle harkinnanvaraisista tapauksista.

2.4 Kaupunkiseutujen taajamien kehysalueiden ja kaupunkien läheisen maaseudun maankäytön ohjauksen kehittäminen

Yllä on keskusteltu siitä, millaiset reunaehdot suunnittelujärjestelmä luo seutukokonaisuudet ja erityyppiset kunnat huomioivalle suunnittelulle. Tutkimuskysymykset tässä alaosiossa käsittelevät sitä, miten yhdistetään yhdyskuntarakenteita eheyttävät ja elinkeinotoimintaa elvyttävät toimenpiteet. Edelleen kysytään, minkä tyyppiset välineet soveltuvat parhaiten kaupunkien läheisen maaseudun maankäytön suunnitteluun.

Vastaus tutkimuskysymykseen koskien suunnittelujärjestelmän sopivuutta kaupunkien läheisen maaseudun maankäytön ohjauksen kehittämiseen on tiukasti sidoksissa järjestelmän käyttöön: sopivuus on juuri niin hyvä kuin millaiseksi se kussakin tapauksessa kehystetään, mahdollistetaan ja laaditaan. Viimeaikaisen kehityksen on todettu viittaavan siihen, että järjestelmän ulkopuoliset ohjaukeinit ovat vaikuttavuudeltaan hyviä eritoten kaupunkiseutujen strategisessa suunnittelussa.

Suunnittelujärjestelmän yksittäisten ongelmakohtien on todettu heijastuvan koko järjestelmän toimintaan. Sinänsä järjestelmän nähdään tarjoavan toimivia välineitä eri suunnittelutilanteisiin. Näiden välineiden tosiasiallinen käytettävyys on pitkälti seurausta järjestelmän ulkopuolisista, usein poliittisista ratkaisuista.

Kaupunkien läheisen maaseudun yhdyskuntarakenteen hajautumista on käsitelty monissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Tässä kehityksessä on kyse yhtäältä suunnittele mattomasta, poikkeamisiin, suunnittelutarveratkaisuihin mutta erityisesti normaaliin nk. perusrakennusoikeuteen perustuvasta hajakentämisestä, joka yhtäältä kaventaa luonnonympäristöjä ja muuttaa sekä niiden että ihmis-toiminnan alueiden luonnetta, sekä uhkaa muodostaa kunnille kasvavia velvoitteita ja kustannuksia. Toisaalta hajautuminen saattaa johtaa energiankulutuksen ja hiilijalanjäljen tarpeettomaan kohoamiseen, erityisesti mikäli kaupunkimaisen elämäntavan kulutus- ja liikkumistottumukset siirtyvät kasvavalle haja-asutusalueelle ja kanavoituvat muun muassa lisääntyvänä autoriippuvuutena. Hentilä (YmRa 4/2012) kuvaa osuvasti hajautumista tuotantoketjuna, jossa monet tekijät yhdistyvät ja monet toimijat hyötyvät hajautumiskehityksen edistämisestä ja edistymisestä – osin myös kunnat ja valtio tiettyjen mekanismien kautta.

Keskeinen kysymys hajautumisen negatiivisten vaikutusten estämisessä on se, miten hajautumispotentiaali kyetään muuttamaan eheyttämiskäytännöiksi. Yhtäältä haasteena on elämäntavallisten ja käytännöllisiin arvoihin liittyvien mieltymysten sekä asenteiden muuttaminen siihen suuntaan, että näihin liittyvä spatiaalinen komponentti kyettäisiin ratkaisemaan pienempiin fyysisiin etäisyyksiin ja pienempään tilankäyttöön johtavilla tavoilla. Yhtäältä kaavoituksen ”ulottuvuuden” parannuksilla voitaisiin vaikuttaa hajautumisen edellytyksiin. Suunnittelutarvealueiden kriteeristön kehittämisellä voisi olla positiivinen vaikutus kaupunkien lievealueilla. Suunnittele mattoman hajautumisen hillitsemiseen on myös uusia kaavoituksellisia keinoja, kuten kyläyleiskaavoitus ja vyöhykesuunnittelu. Toisaalta kaikki sääntelyyn perustuvat keinot ovat luonteeltaan vain osittain hajautumisen ongelmakentän ratkaisuksi osuvia. Tiukemmat ehdot rakentamiselle, priorisointi ja rajoitukset voivat parantaa eheyttämisen edellytyksiä, mutta niiden poliittinen ja ideologinen hyväksyttävyyden on lievealueiden ja läheisen maaseudun kontekstissa huono. Niinpä tarvitaan erityisesti sellaisia ratkaisuja, jotka tekevät esimerkiksi kyläkeskittymiin rakentamisesta ja lievealueiden täydennysrakentamisesta houkuttelevia. Tämä saattaa tarkoittaa totuttua enemmän liikkumis- ja muiden palveluiden monipuolistamista, esimerkiksi nykyistä tiheämpiä, kumppanuuksiin perustuvia palvelupisteverkkoja kylissä ja esikaupunkikeskuksissa, sekä hyvien arjen ympäristöjen luomista monimuotoiseen saavutettavuuteen, rakennetun ympäristön laatuun ja estetiikkaan keskittyen.

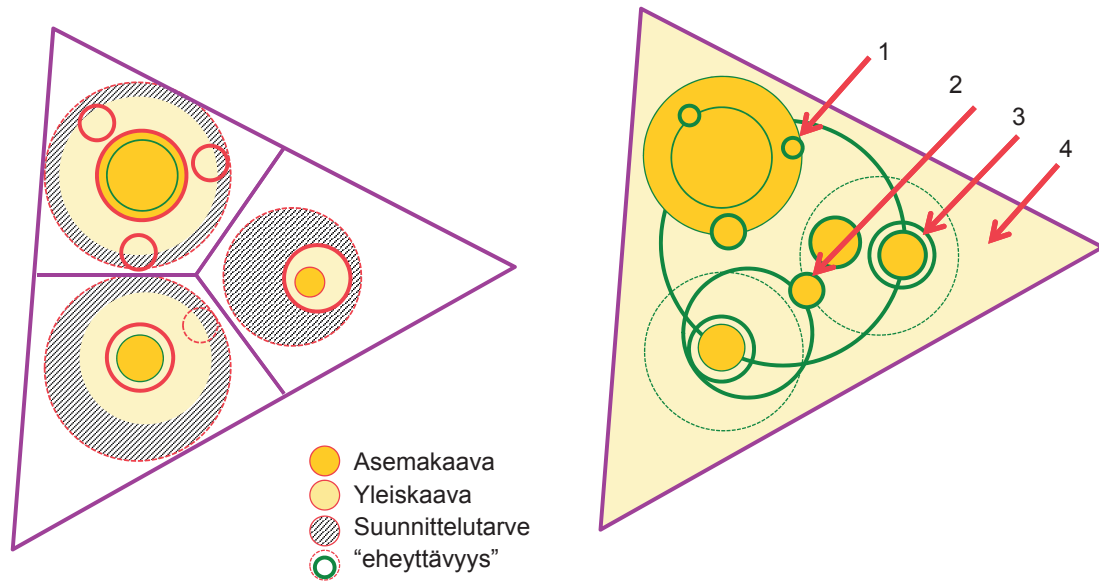
Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on ”riittävän suunnittelun” takaaminen kaikilla alueilla. Tämä tarkoittaa niin riittävien selvitysten kuin tarpeellisten kaavaratkaisujenkin tekemistä. Taaja-alueilla tämä tarkoittaa käytännössä eriasteisia kuntakaavoituksen ratkaisuja. Niillä alueilla, joilla lain mukaan ei ole ajankohtaista ratkaista maankäyttöä kaavoilla, on suunnittelutarvesäätely keskeisin mekanismi lain tavoitteiden toteutumiseksi. Kyläyleiskaavoituksen tarkoituksena on tuoda kevennys suunnitteluvaihtoehtoihin, jotta kyläalueiden maankäyttöratkaisuja ei tehtäisi yksittäisillä luvilla ja poikkeamis/suunnittelutarveratkaisuihin.

Vyöhykesuunnittelu (ks. esim. Aarnikko ja Rautiainen 2012) toimii yhtäältä kaavallisten sisältöjen kohdentamisen ja priorisoinnin välineenä – osana kaavoitusta ja/tai rakennusjärjestystä. Toisaalta, laajemmin vyöhykesuunnittelussa on kyse kustannusten kohdentamisen aiheuttamisperiaatteen mahdollistamisesta. Vyöhyke- ja kyläsuunnittelussa on tehty lupaavia kokeiluja. Paikkatietopohjaisten työvälineiden käytössä on kuitenkin huolehdittava myös paikallisen kokemuksellisen tiedon ja demokraattisten prosessien mahdollistamisesta, erityisesti alueilla joilla kokemuksellisuuden merkitys on suuri ja intressipohja suhteellisen homogeeninen. Teknisten työvälineiden ei tule antaa teknillistä suunnittelun sisältöjä näiden vastaisesti. Vyöhykesuunnittelu tulisi kytkeä kaavoitukseen yleis- ja maakuntakaavatasoilla.

Toisaalta kyse on kuitenkin suunnitellusta hajautumisesta, jossa kaupunkien ja kirkonkylien lievealueita on kaavoitettu vastoin seudullisen eheyttämisen ja kaupunkiseudun tasoisen kestävä maankäytön periaatteita, ja näin ainakin implisiittisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sivuuttaen. Osin tämä on mahdollistunut maakuntakaavoituksen kautta, osin ao. kehitys on jopa

ohjannut maakunnallista kaavoitusta. Maakuntakaavojen toteuttamisen poliittinen perusta on usein johtanut hajauttavien ratkaisujen syntymiseen osana maakuntakaavan ohjausvaikutuksen häilyvyyttä ja periaatteellista sallivuutta.

Jo edellä sivuttu kuntarakenteiden uudistus koskettaa olennaisesti myös maaseudun kehittämiskysymyksiä. Siinä missä kaupunkialueiden kehittämistä luonnehtii pyrkimys tehokkuuteen ja yhdyskuntarakenteelliseen eheyttämiseen, maaseutumaisilla alueilla haasteena on asumisen sovittaminen maaseutumaisien elinkeinojen asettamiin ehtoihin. Siinä missä kaupunkialueiden kehittämistä luonnehtii sektorikohtaisen suunnittelun ensisijaisuus ja integraation tarve, maaseutumaisilla alueilla kyse on maaseutumaisen elämän spatiaalisuuden ymmärtämisestä ja sen maankäytöllisestä ratkaisemisesta (SY11/2013). Näin haasteina ovat yhteiskunnallisen kehityksen spatiaalistaminen ja spatiaalisen integraation edistäminen.



Kuva 2.3. Kuntarakenteen muutoksen haasteet maankäytön suunnittelussa. Siirryttäessä nykyisestä, kuntarajojen pirstomasta ja eheyttämisen suhteen monin osin ongelmallisesta tilanteesta seudulliseen suunnitteluun aktivoituu uusia strategisen eheyttämisen haasteita. Esimerkiksi 1) suurten taajamien taantuvien alakeskusten roolien löytäminen ja tiivistävät suunnittelukäytännöt; 2) liikenneväylien varsien ja muiden yhdyskuntarakenteen ulkopuolisten tihentymien taajamoitumisen halinta ja palvelukeskittymien kaavallinen eheytyminen; 3) entisten kirkonkylien reuna-alueiden seudullisesti hajauttavan kaavoituksen kääntäminen eheyttäväksi; ja 4) yleiskaavoituksen kattavuuden ja erityisesti ”osuvuuden” parantaminen, jotta poikkeamisten ja suunnittelutarveratkaisujen tarvetta voidaan olennaisesti vähentää.

Kuntaliitosten yhtenä konkreettisenä pontimina on etujen molemminpuolisuus – hieman kärjistään keskuskunnalla on pula maasta, ja kehyskunnalla puolestaan suunnitteluresursseista. Uuden kunnan yhdyskuntarakenteen eheyttämisessä lähtökohdat ovat kuitenkin juuri tästä syystä hyvin erilaiset eri osissa kuntaa. Niinpä eheyttämistoimien paikalliset vaikutukset kaavoituksessa, kehittämissinvestoinneissa sekä palveluverkon ja infrastruktuurien rakentamisessa saattavat näyttäytyä politiikan ja käytäntöjen suurinakin muutoksina (kuva 3). Kuntarakenteen muutoksella voi olla hyvin konkreettisia vaikutuksia suunnittelussa. Ensinnä, kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen epäjatkuvuudet tulevat liitoksen jälkeen näkyviin monilla tavoin. Kuntarajoilla vanhojen kuntien erilaiset maantieteelliset ja seudulliset suuntautumiset, painopisteet, kehittämiss politiikat ja –panostukset näkyvät monesti eroina yhdyskuntien kehittyneisyydessä, eritoten infrastruktuurissa ja kaavoituksessa. Erilaiset maankäyttöpolitiikat ovat saattaneet ajan mittaan johtaa erilaisiin yhdyskuntarakenteen perusratkaisuihin. Myös erilaiset maanomistusolot (kuntien erilaiset maanhankinta- ja luovutuspolitiikat) kahlitsevat tulevaa kaavoitusta. Erilaiset poikkeamis- ja lupakäytännöt tarkoittavat paitsi erilaisia haja-asutusrakenteita, myös sopeutumistarpeita osalle tai kaikilla maanomistajille uudessa kunnassa.

2.5 Johtopäätökset

Alueidenkäytön suunnittelu- ja ohjauskokonaisuus on toimiva olosuhteissa, joissa koko järjestelmää kyetään toteuttamaan lainlaatijan tarkoittamalla tavalla. Järjestelmään sisäänrakennettuna on aie positiivisesta ohjauksesta ja koherentista kaavahierarkiasta. Eri kaavatasojen on myös huolehdittava tehtävistään jotteivät muut tasot kuormitu niille kuulumattomista tehtävistä. Tämä on todettu muun muassa arvioinnissa maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta.

Hierarkia on kuitenkin monella tavalla häilyvä, ja kuvastaa – tarkoituksellisesti tai sattumalta – keskittymistä nimenomaan kaavoitukseen. Alueidenkäytön suunnittelun hierarkian ”pystysuuntainen” koordinaatio tarkoittaa kuitenkin nykyisellään lähinnä kaavallista käyttötarkoitusten ”valuttamista” kaavatasolta toiselle, ei niinkään visionäärisyyden, strategisuuden ja operatiivisuuden suhteiden (koherenttia) kehittämistä. Keskeinen puute on se, että tämä valuttaminen useimmiten vain sulkee mahdollisuuksia, ei avaa uusia. Kuitenkin muutosta mahdollistavia visioita voidaan periaatteessa toteuttaa monilla, toisistaan suurestikin poikkeavalla tavalla (vrt. Albrechts 2005).

Tässä osiossa tarkastelun apuvälineenä on käytetty strategisen eheyttämisen säätökolmiota, jossa keskeisten säätöolottuvuuksien nähdään määrittävän strategiseksi kokonaiskuvaksi, eheyttämisen työkalupakiksi ja integroivaksi spatiaalisen suunnittelun politiikaksi. Nämä ulottuvuudet ovat käytännössä osin myös päällekkäiset, mikä korostuu johtopäätösten jaottelussa ja muun muassa eri tekijöiden esiintymisessä useissa yhteyksissä.

Strateginen kokonaiskuva

Uudet avaukset maankäytön suunnittelun ja strategisen suunnittelun kentillä ovat tehneet alueidenkäytön järjestelmästä epäselvän ja kaavahierarkiasta sotkuisen. Yhtäältä sekä informaatioisällöt että uudet spatiaalisen suunnittelun käytännöt ovat avanneet suunnittelun ulottuvuuksia, ja näin edellytykset alueidenkäytön suunnittelun järjestelmässä toivotuiksi määriteltyjen suunnittelun sisältöjen (esim. valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, kaavojen sisältövaatimukset, maapolitiikan harjoittaminen) huomioinnille ovat periaatteessa parantuneet huomattavasti. Toisaalta on kuitenkin jouduttu syvemälle institutionaalisen epäselvyyden tilaan: enää ei olekaan selvää edes se, mikä on ohjausta ja mikä ei, tai mikä on suunnittelua ja mikä ei. Erilaiset dokumentit ovat lakiperustaisen järjestelmän kannalta korkeintaan ”tiedoksi annettuja”, mutta uudessa verkostoituneessa ja avoimessa toimintaympäristössä niiden tosiasiallista ohjausvaikutusta säätelevät erilaiset, niiden sisältöihin ja niiden virittämien toimintamallien miellettyihin mahdollisuuksiin liittyvät ehdot.

Tässä osatutkimuksessa on havaittu valtion ohjauspolitiikan pehmeiden muotojen vahvistuneen. Koska näillä ohjausvälineillä ei kokonaisuudessaan ole suoraa lain tuomaa valtuutusta, niiden vahvistamisen tueksi tarvitaan jokin muu legitimitietin lähde. Yksinkertaisimmillaan kyse on luotettavana pidetyn ja uskottavasti viestivän informaatio-ohjauksen kyvystä ohjata toimintaa houkuttelevuutensa kautta. Toisaalla tämä kuitenkin tarkoittaa spatiaalisen kehityksen ohjaamista julkisten toimijoiden abstraktia ”kokonaisauktoriteettia” hyödyntämällä (vrt. Bäcklund ja Kanninen 2015), jolloin yleistä demokraattista ja lakiperusteista legitimitiettiä siirretään epävirallisiin ja vapaamuotoisiin käytäntöihin. Vapaamuotoisessa spatiaalisessa suunnittelussa vaikuttavien verkostojen muutkin toimijat tuovat verkostoihin välillistä legitimitiettikäsitystä samalla tavoin. Tämä tapahtuu monesti ilman näkyvää pohdintaa siitä, miten verkostojen toiminta ja käytännöt vaikuttavat eri laeissa määriteltyihin kansalaisten ja muiden toimijoiden oikeuksiin maankäytön suunnittelun suhteen. Toimijoiden legitimiin toiminnan rajoja myös koetellaan näissä verkostoissa, joissa yhdelläkään toimijalla ei demokraattisen mandaatin näkökulmasta ole ainakaan itsestään selvästi kattavaa toimintavaltuutusta. Legitimitietin rakentamisesta ”osittaismandaattien” joustavana yhdistelmänä ei kuitenkaan välttämättä seuraa vastaavaa joustavuutta tai avoimuutta verkostojen päätöksenteossa, eikä julkisuutta jolla toimintapohjaista legitimitiettiä voitaisiin perustella. Tämä murentaa osaltaan kansalaisten ja kaikkien toimijoiden mahdollisuuksia seurata ja vaikuttaa tehtyjen suunnitelmien ja päätösten muotoiluun ja sisältöön. (Bäcklund ja Kanninen 2015).

Toisaalta maankäytön suunnittelijoiden näkemykset epävirallisista käytännöistä ovat vähemmän dramaattisia. Rakennemallit ja kaavarungot yms. nähdään enemmän kaavoittajille tarjolla olevine lisätiedon lähteinä kuin uusina suunnitteluinstrumentteina. Mutta ovatko epäviralliset maankäytön

suunnittelun välineet vain tiedollisten aukkojen täyttäjiä, vai onko niillä strategista merkitystä? Rakennemallitoissa on pohdittu niiden suhdetta kaavajärjestelmään monilla tavoin (Mäntysalo ym 2014). Useimmiten rakennemalli on paikannettu kaavahierarkian ”sivulle”, kuitenkin leimallisesti maakuntakaavan ja yleiskaavoituksen väliseen tilaan. Rakennemallien lähtökohdissa eroa kaavahierarkiaan korostetaan: strategisia valintoja on lähdetty pohtimaan maakuntasuunnitelmien ja kunnallisten strategioiden kautta, ja sekä maakunnallisen kaavoituksen mukaisuutta että ohjausvaikutusta pidetään vähemmän keskeisenä suhteessa seudullisten kysymysten esittämiseen. Strateginen merkitys siis nähdään ainakin retoriikan tasolla. Samalla tämä epävirallinen välineistö nähdään seudullisen yhteistyön mahdollistajana. Näin se tyydyttää myös strategisen verkostoitumisen tarpeita.

- Epäselvyys alueidenkäytön suunnittelussa tulee säilymään ja lisääntymään. Järjestelmän muutosten tulisi pyrkiä lisäämään vastaavuutta järjestelmän tavoitteiden ja välineistön sekä alueiden erilaistuvien kehittämisproblematiikkojen välillä.
- Maankäytön ohjauksen ja suunnittelun tuloksellisuuteen tulee panostaa. Kaavojen toteutumisen seurantaan sekä alueidenkäytön suunnittelun ja kehittämisen vaikutuksien käytönaikaiseen arviointiin tulee luoda systemaattisia mutta luonteeltaan joustavia, fokuoivia ja resurssitehokkaita menetelmiä.
- Uusia suunnittelumuotoja on voitava käyttää omaleimaisesti, paikallisten tarpeiden tyydyttämiseksi. Strategisuuden tulee perustua paikallisten kehittämishaasteiden ja -edellytysten tunnistamiseen.
- Vapaamuotoisia käytäntöjä ei tule sisällyttää suunnittelujärjestelmään, mutta niiden käytölle tulisi varmistaa institutionaalinen tila esimerkiksi yleiskaavoitusta keventämällä. Näiden suunnittelukäytäntöjen asemaa tulee selkeyttää vahvistamalla niiden legitimitteettiä. Tämän tulee nojata proaktiiviseen osallistamiseen ja avoimuuteen.
- Yksityisen sektorin sitoutuminen maankäytön suunnitteluun voisi parhaiten tapahtua kehittämällä vapaamuotoisia käytäntöjä.

Eheyttämisen työkalupakki

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat yhtäältä osoittautuneet melko toimivaksi ohjausvälineeksi. Toisaalta voidaan kysyä, tarvittaisiinko nykyistä alueellisempaa lähestymistapaa, valtakunnallista spatiaalista rakennevisiota esimerkiksi Hollannin mallin mukaisesti. Uusi aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva vuodelle 2050, ”Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava Suomi”, on muodoltaan jo tämän tapainen dokumentti, mutta sen poliittisesta painoarvosta ja ohjausvaikutuksesta ei vielä ole mahdollista esittää edes arvauksia. Toisaalta tällainen visiointi on parhaimmillaan kun sillä on toimintaa ohjaavaa osuvuutta – virallista asemaa suunnittelujärjestelmässä ei välttämättä tarvita.

Maakuntakaavoituksen perimmäinen ongelma suhteessa MRL:n tavoitteisiin on ollut se, että maakunta ei ole toiminnallinen, kulttuurinen tai sosiaalinen kokonaisuus. Niinpä maakuntien tavoitteisto on abstraktio, jossa yhdistyvät valtakunnallisten tavoitteiden ”pakottaminen” maakunnallisella tasolle sekä kuntatasolta ja (kaupunki)seuduilta nousevat tavoitteet. On kuitenkin olemassa merkkejä siitä, että myös aidosti maakunnalliset strategiset kysymykset ovat tulleet ja tulossa keskusteluun, mutta maakunnan sopivuus arjen alueellisuuteen ja toiminnallisuuksiin on edelleen kyseenalainen. Näin ollen maakunta ei kovin vahvasti voikaan muodostua yhteisten strategisten ponnistusten alueeksi. Maakunnan tasolla voidaan kuitenkin hahmottaa eri seutukokonaisuuksia, joilla on yhtäältä omat kehittämiskysymyksensä, mutta toisaalta myös yhteisiä kysymyksiä. Näin maakunnallisesta strategiasta suunnittelusta pitäisi oikeastaan muotoilla hallinnan, ohjauksen ja suunnittelun hybridi, jonka strategisuutta ei ehkä olisi syytä lukita yksiiin maakunnallisiin suunnitelmiin.

Kaupunkiseutujen puitteissa yleiskaavallinen yhteistyö saattaisi alkuun kaivata tanskalaismallista kaksiosaista yleiskaavaa (jonka tyyppistä on sovellettu myös Englannissa ja osin myös Ruotsissa), jossa seudullinen strateginen yleiskaava olisi joka kunnan oman yleiskaavan osana sellaisenaan. Tällöin yhteisen yleiskaavan ei tarvitsisi olla aivan nykyisenkaltainen, vaan se voisi keskittyä (nykyisten rakennemallien tavoin) kaupunkiseudun tason keskeisiin strategiaan kysymyksiin. Osa selvityksistä voisi olla yhteisiä, mutta kuntakohtaisesti voitaisiin päättää tarvittavista tarkennuksista. (vrt. Kanninen ja Akkila 2015).

MAL-aiesopimusten tarkoituksena on ohjata erityisesti kaupunkiseutujen suunnittelun ja toteutuksen ajoitusta. Prosessin avulla pyritään yhtäältä tehostamaan tontti- ja asuntotuotantoa, joka koetaan pullonkaulaksi kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla, sekä ohjaamaan asumisen ja liikenteen kannalta tarkoituksenmukaisen kaavoituksen edistymistä. Sopimuskäytännöissä kyse on valtion supistuvien resurssien kohdentamisesta ja kilpailuttamisesta, jossa kaupunkiseutu on sovelias valtio-osapuolen ”vastapeluri” – potentiaalisesti kyvykäs ja monipuolisia resursseja hallitseva ”ameeba”, jonka tulee itseohjautua ja –organisoida, jotta saavuttaisi tuon potentiaalinsa. Näin kuitenkin ei aina käy, jolloin sopiminen jää näiltä osin epäsuhtaiseksi. Toisaalta myös valtiolla on ongelmansa: resurssit ovat rajalliset eikä hallituskauden yli pystytä sitoutumaan. Toisaalta sopimukset eivät myöskään voi kokonaan sivuuttaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin mukaan ”lainvoimaiset kaavat ja kaavoituksen lakiin perustuvat tavoitteet ja eri kaavatasojen sisältövaatimukset ovat sopimisen reunaehdoja.” Hentilän (2012) näkemyksen mukaan virallisen kaavoituksen rooliksi saattaakin tulevaisuudessa jäädä tiedottaminen, tekniikka ja muodollisten prosessien toteuttaminen. Tällöin epäviralliset prosessit tuottaisivat konkreettiset maankäyttötavoitteet, -strategiat ja -ratkaisut erilaisilla sopimuskäytännöillä.

- Maakuntasuunnittelua tulisi kehittää fokusoidusti strategisemmaksi, samalla huolehtien alueidenkäytön valtakunnallisten tarpeiden seudullisesta huomioinnista.
- Yleiskaavoituksessa resurssit tulisi kohdistaa entistä valikoidummin. Samalla yleiskaavoituksen sisältöjä on kehitettävä siten, että paikallisesti olennaiset maankäytön kysymykset voidaan ratkaista nykyistä kevyempien käytäntöjen avulla.
- Kaavoituksessa sekä lupa- ja poikkeamismenettelyissä on toimijoiden hyväksyttävä entistä selkeämpien rajoitusten käyttöönotto. Toisaalta myös mahdollisuuksia ja liikkumavaraa tulee tarjota entistä enemmän siellä, missä se on strategisen eheyttämisen kannalta perusteltua.
- Sopimuskäytäntöjen tasapuolisuutta ja avoimuutta on lisättävä, ja samalla niille on annettava strategista toimintatilaa kaavajärjestelmän rinnalla.

Integroiva maankäytön suunnittelun politiikka

Yksi keskeinen syy uusien kehityskulkujen vahvistumiseen on se, että kaupunkiseudut ovat nykyisellään lain näkökulmasta erityistapauksia. Sama asetelma toistuu MRL:n arvioinnissa, joten lakiuudistukselta ei ehkä pidä odottaa suuria muutoksia kaavahierarkiaan tai koko järjestelmän tasolle. Olisi kuitenkin tarpeen miettiä, tulisiko nykyasetelma kääntää toisin päin: kaupunkiseudut, jotka käsittävät tulevaisuudessa yhä suuremman osan väestöstä, arvonlisäyksestä, työpaikoista, ja miltei kaiken kasvun, tulisi pikemminkin ottaa lain normaalitapaukseksi (vrt. esim. Kurunmäki ym. 2012, Kurunmäki ja Lehtovuori 2013). Tällöin muualla kuin kaupunkiseuduilla voitaisiin selvittää tavallaan ”kevennetyllä” kaavoitusmenettelyllä.

Maankäyttö- ja rakennuslain lähtökohtana on ”riittävä suunnittelu”, mutta voidaan myös kysyä olisiko ”tarpeellinen suunnittelu” parempi lähtökohta: koska kaavoituksen yksityiskohtaisuuden tulisi vastata suunnittelutarvetta (SY1/2014), ehkä kattavuuteen pyrkimisen sijasta tulisi tunnistaa alueiden erilaiset kehittämispotentiaalit ja –suunnat entistä monimuotoisemmin, ja pyrkiä optimoimaan suunnittelua todellisen tarpeen, ei kuvitellun/ajatellun ”riittävyden” näkökulmasta. Esimerkiksi Englannissa kunnan on perusteltava jokainen suunnitteludokumentti sen suhteen, onko se tarpeellinen suunnittelun kannalta.

Kaupunkiseutujen puitteissa tiukkaa suunnittelujärjestelmässä pidättäytymistä tehokkaampaa olisi paikallisen maankäyttöpolitiikka-ohjauksen kehittäminen niin, että käytännön pelisääntöjä selkeytetään ja kuntien toimintapolitiikkoja yhdennetään. Paikallisesti perustellulla alueellistamisella (esim. Kaupungin läheisen maaseudun vyöhykkeiden määrittelyt, urban growth boundary, yms – ks. esim. Aarnikko ja Rautiainen 2012) voidaan parantaa sekä kaavoituksen kohdentamista että lupajärjestelmän optimaalista ja tasapuolista hyödyntämistä. Selvitykset poikkeamisista ja suunnittelutarveratkaisuisista osoittavat, että rakentamisen rajoitukset ovat lain noudattamisen näkökulmasta perusteltuja. Tämän lisäksi niille tulisi luoda poliittisesti kestäviä perusteluita. Seudullisella maankäyttöpolitiikan harmonisoinnilla voidaan saavuttaa samankaltaisia etuja kuin kuntaliitoksellakin. Myös seudullisten verkostojen nousu ja monikeskustisten seutujen syntyminen (vrt. Alppi ja Ylä-Anttila

2007) myös suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella asettaa kasvavia paineita alueidenkäytön suunnittelulle, ja nykyinen kaavajärjestelmä tukee tätä ainoastaan hyvin ohuesti. Kokonaisilla seuduilla saatetaan olla tilanteessa, jossa jo yleiskaavallinen lähestyminen tarkoittaa resurssien tuhlaamista kohteisiin, joilla ei seudullisen kehittämisen kannalta ole olennaista merkitystä. Entistä strategisempia ja samalla fokusoidumpia välineitä saatetaan tarvita yhä useammilla seuduilla jo lähitulevaisuudessa. Kaupunkiseutujen monimuotoinen ja entistä joustavampi kehittämisfokus vain korostaa tätä tarvetta.

Uusien hallinnollisten alueratkaisujen tai kuntarakenteiden muutoksen muodoista tai nopeudesta ei ole tietoa. Aluehallinnon uudistukset koskettavat kuitenkin alueiden käytön suunnittelujärjestelmän kehittämistä monilla tavoin, oikeastaan riippumatta siitä millainen tulevaisuuden alue- ja kuntarakenne on. Joka tapauksessa olisi perusteltua, että valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita kehitettäisiin valtakunnallisten visioiden suuntaan, ja alueellisen hallinnon spatiaalinen suunnittelu olisi enemmän strategisten visioiden laatimista ja suurten infrastruktuuri- ja kaupunkiseuturatkaisujen koordinoitua kuin aluevarauskaavoitusta. Kuntaudistuksen myötä kunnallinen suunnittelu ja kuntien yhteinen suunnittelu muodostuu myös nykyistä strategisemmaksi. Kunta- ja sektorirajat ylittävää yhteistyötä tarvitaan riippumatta siitä, millaisiksi kuntarajat ja –rakenteet reformoidaan – muun muassa tanskalainen järjestelmämuutos, jossa kuntareformilla pyrittiin muun muassa seudullisen suunnittelun tekemiseen tarpeettomaksi, on jo kahdeksan vuoden iässä osoittamassa ”ikäntymisen” merkkejä kaupunki(seutujen) kasvaessa ulos uusista hallinnollisista rajoistaan. Lisäksi myös kunnallisen itsehallinnon säilyttämisen paikallisilla tarpeilla on roolinsa rakenneuudistuksissa, joten täysin toiminnallisten kokonaisuuksien mukaisiin kuntakokonaisuuksiin tuskin päädytään lähitulevaisuudessa.

- Kaupunkiseutu käsitteenä on otettava vahvemmin huomioon alueidenkäytön suunnittelussa. Kaupunkiseututasoinen maankäytön suunnittelu on mahdollistettava nykyistä kevyempiä ja fokusoidumpia käytäntöjä kehittämällä.
- Kaupunkiseuduilla tulee kehittää sekä kaavallisen että strategisen suunnittelun yhteistyötä mahdollisimman monimuotoisesti ja avoimesti. Yhteistyön tarve on olemassa huolimatta nykyisistä tai tulevista kuntarajoista.

3 MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen

Miten lisätä MAL -aiesopimusten tuloksellisuutta ja sitovuutta sopimusosapuolten kesken sekä turvata MAL -aiesopimusten ja muun sopimusperusteisen kaupunkipolitiikan kytkentä MRL:n mukaiseen maankäytön suunnitteluun

Raine Mäntysalo & Kati-Jasmin Kosonen

3.1 Johdanto

Tässä tutkimusosiossa tarkastelemme erityisesti MAL-aiesopimusmenettelyä ja sen kehittämistarpeita. MAL-aiesopimuksia on toistaiseksi laadittu neljällä suurimmalla kaupunkiseudulla (Helsingin, Tampereen, Turun ja Oulun kaupunkiseudut). Ensisijaisesti hallituskausien rytmittämistä, 3-4 vuoden kestoisina aiesopimuksina niillä on pyritty valtion sekä kaupunkiseutujen kuntien kesken pääsemään yhteisymmärrykseen kaupunkiseutujen strategisesta yhdyskuntarakenteiden kehittämisestä maankäyttö- (M), asunto- (A) ja liikennepoliittisia (L) toimia yhteen sovittaen, puolin ja toisin. Aiesopimusmenettelyn taustalla on vuosituhannen taitteessa Helsingin seudulle laaditut aiesopimukset valtion ja seudun kuntien kesken koskien liikennejärjestelmää ja merkittävimpiä liikenneinfra-hankkeita, tuettua asuntotuotantoa sekä tontti- ja asuntotarjontaa. Aiesopimusmenettely ulotettiin koskemaan MAL-asioita ensin Helsingin seudulla, sitten Tampereen ja myöhemmin Turun ja Oulun seuduilla, kun 2010-luvun taitteeseen tultaessa alkoi käydä ilmeiseksi, että Paras-hankkeena tunnettu kunta- ja palvelurakennemuutos ei tule pääsemään tavoitteisiinsa erityisesti suurten kaupunkiseutujen kohdalla. Oulun seutua lukuun ottamatta, näillä neljällä kaupunkiseudulla ei Paras-hanke tuottanut laajoja, koko seutua koskettavia kuntaliitoksia, ja itsenäisten kuntien muodostamalla kaupunkiseuduilla kuntien välinen kilpailu investoinneista ja ns. hyvistä veronmaksajista on ehkäissyt edellytyksiä seudullisen strategisen näkökulman muodostamiselle (vrt. Mäntysalo ym., 2010; Hytönen ym., 2012, ks. myös Kurunmäki & Kosonen 2013). MAL-aiesopimusmenettely tuli valtion aloitteesta kuntarakennemuutoksen yhdyskuntarakenneteeman täydentäjäksi näille kaupunkiseuduille, ja sopimusmenettelyn tarjoama väylä kuntaliitosten välttämiseksi näyttäisi osaltaan motivoineen (kehys-)kuntia MAL-aiesopimusyhteistyöhön.

MAL-aiesopimusmenettelyn taustalla on *ensinnäkin* näkemys suurista kaupunkiseuduista Suomen taloudellisen kilpailukyvyn moottoreina globaalissa kilpailussa investoinneista. MAL-aiesopimusmenettelyn tehtäväksi on nähty kaupunkiseutujen strategisen suunnittelun tukeminen niiden kilpailukyvyn edistämiseksi. Olennaisena tekijänä tässä suunnittelutyössä on toimiva yhdyskuntarakenne.

Toiseksi menettely pohjaa näkemykseen kaupunkiseutujen kuntarajat ylittävästä seutuistumisketähtävyydestä toiminnallisen kaupunkiseutuvyöhykkeen mukaisesti. Tällöin on nähty tarpeelliseksi seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden (ja yleisemmin kestävyys) parantaminen maankäyttöä, asumista, liikennettä ja edelleen palveluja yhteensovittamalla toiminnallisella kaupunkiseudulla. Tätä

yhteensovittamista on tehty seudullisin rakennemallein ja -suunnitelmin (ks. Mäntysalo ym. 2014) ja Turun ja Tampereen kaupunkiseuduilla MAL-aiesopimukset on kytketty niihin. Vastaava malli tai suunnitelma on valmisteilla Oulun seudulla korvaamaan yhteistä yleiskaavaa. Helsingin seudulla on laadittu erillisiä metropolistrategioita ja -suunnitelmia sekä yhteensovitettu liikenne- ja maankäytön suunnittelua HLJ-MASU yhteissuunnittelun muodossa.

Kolmanneksi MAL-aiesopimusmenettely nojaa näkemykseen kaupunkiseutujen kuntien taipumuksesta sortua keskinäiseen kilpailuun asukkaista ja investoinneista seudullisen strategisuuden kustannuksella. Siten valtion on ollut tarpeen kehittää toimintamalli suoralle väliintulolle kuntatasolle, jossa sen omat seudulle kohdennettavat investoinnit MAL-sektoreilla (erit. liikennehankkeissa) pyritään ehdollistamaan seudun kuntien yhteisille strategisille linjauksille (erit. tuetussa vuokra-asuntotuotannossa). MAL-aiesopimukset ovat osaltaan palvelleet tätä ehdollistamista, kuitenkin ilman juridista sitovuutta.

MAL-aiesopimusmenettelyn toimivuudesta on hiljattain laadittu selvityksiä (Ojaniemi 2014; Tuominen, 2015; Maankäytön..., 2015, ks. myös Maankäyttö, asuminen ja liikenne..., 2015) ja menettelyn kehittämiseksi on järjestetty useita työpajoja. Yhteenvetona selvitysten ja työpajojen tuottamista näkökohdista voidaan todeta, että MAL-aiesopimusmenettelyllä nähdään kehityspotentiaalia ja sitä halutaan jatkaa. Sen arvo nähdään erityisesti yhteisenä alustana vuoropuhelulle sekä ymmärryksen rakentamiselle valtion ja kuntien sekä eri sektoreiden (M, A, L) välillä. Nuorena menettelynä sille halutaan rakentaa jatkuvuutta. Toisaalta ongelmina nähdään:

- MAL-aiesopimusmenettelyn koordinoimattomuus suhteessa muihin valtion ja kuntien politiikka- ja suunnittelutoimiin sekä muihin aiesopimusmenettelyihin (erit. Kasvusopimukset),
- MAL-aiesopimusten hämärä status suhteessa lakisääteiseen suunnitteluun ja sen vuorovaikutusmenettelyihin,
- johtajuuden ja omistajuuden puute seututasoisessa MAL-työssä,
- aiesopimusmenettelyn käsitteellinen hämäryys suhteessa sen vaikuttavuuteen ja sitovuuteen eri osapuolten kannalta,
- palvelu- ja elinkeinonäkökulmien (P ja E) integroitumattomuus MAL-tarkasteluun,
- seurannan työläys ja yhteismitattomuus sekä hankaluus suhteessa pitkäkestoisiin prosesseihin ja toisaalta lyhyisiin sopimuskausiin,
- sopimuskumppaneiden osin puutteellinen kokoonpano sekä
- MAL-aiesopimusmenettelyn riittämättömyys seudullisen kokonaisnäkökuvan muodostamisessa ja kuntakeskeisyyden ylittämässä.
- Tässä osatutkimuksessa pyrimme tarjoamaan käsitteellisiä välineitä näiden kehityspotentiaalien ja ongelmien jäsentämiseksi ja tätä kautta ehdottamaan eräitä toimenpiteitä kehityspotentiaalien hyödyntämiseksi ja ongelmien ratkaisemiseksi.

Lähtökohtana käsitteelliselle tarkastelullemme on JULMA-tutkimuksen yleinen heuristinen tarkastelukehikko, jota kutsumme *strategisen eheyttämisen kolmiomalliksi*. Tämä kolmiomalli tarjoaa normatiivisen tavoiteasetelman kaupunkiseutujen kestäväälle kehittämiselle ja samalla välineen tunnistaa siihen liittyviä haasteita. Kun sovellamme tarkastelukehikkoa MAL-aiesopimusten kontekstiin, tunnistamme haasteita, joihin tartumme *institutionaalisen epäselvyyden hallinnan, rajoittuneen rationaalisuuden hallinnan* sekä lopuksi *prosessi(e)n johtamisen* kysymysten kautta. Esittelemme aluksi normatiivisen tavoiteasetelman MAL-aiesopimus kontekstissa ja sitten siihen liittyviä haasteita. Lopuksi esitämme johtopäätöksemme ja kehittämissuosituksemme.

Aiempien selvitysten ohella hyödynnämme empiirisenä aineistona Niina Ojaniemen selvitykseensä (MAL-verkosto, 2014) hankkimaa haastatteluaineistoa (30 litteroitua asiantuntijahaastattelua MAL-aiesopimusmenettelyihin osallistuneilta ja sitä tunteneilta) sekä MAL-verkoston järjestämien työpajojen (2.10.2014 ja 11.3.2015) ja valtio-osapuolen arviointityöryhmän järjestämän työpajan (15.1.2015) antia.

3.2 Strateginen eheyttäminen MAL-aiesopimusmenettelyn normatiivisena kehiksenä

Ojaniemen tekemistä haastatteluista käy ilmi, että tähänastinen MAL-aiesopimustyö ei ole kovin hyvin edistänyt seudullisen yhdyskuntarakenteen kokonaiskuvan muodostamista. Valtio-osapuolen osalta on edelleen leimaavaa hankekeskeinen ajattelu, joka juontaa liikennehankkeiden ympärille laadituista aiesopimuksista. Myös kunnissa fokuisoitumisella liikennehankkeisiin on vahvat perinteet, sillä rahallisesti merkittävänä investointeina niiden paikallispoliittinen painoarvo on ollut hyvin suuri. Keskustelut ovat siis liiaksi pyörineet tiettyjen valtion liikennehankeinvestointien ja kuntien niiden vastineeksi tehtävien tontti- ja asuntotuotantotoimenpiteiden ympärillä ilman, että ensin keskityttäisiin rakentamaan yhteistä kokonaiskuvaa seudullisesta yhdyskuntarakenteesta ja sille asetettavista tavoitteista. Toisaalta valtio-osapuolen asettama kaikille kaupunkiseutujen kunnille yhtäläinen vaatimus, että kaikesta asuntotuotannosta 20 prosenttia olisi oltava valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa, ilmentää seudun yhdyskuntarakenteellisen kokonaiskuvan sivuuttamista. Merkittävistä joukkoliikennekäytävistä sivussa olevan pienen kehyskunnan kannalta ei välttämättä ole mielekäästä panostaa lainkaan vuokra-asuntotuotantoon, kun taas tarve sellaisille on paljon olennaisempi keskeisemmin sijoittuneilla ja suuremmilla kunnilla, juuri tärkeimpien joukkoliikennekäytävien yhteyteen.

Parempi seudullisen yhdyskuntarakenteen kokonaisuuden hahmottaminen auttaisi myös ymmärtämään kasvun epätasaista jakautumista kaupunkiseudun kuntien kesken ja siten myös kaavoitustarpeen suurta vaihtelua kunnissa. Valtio-osapuolta onkin moitittu yhtäläisten mittareiden asettamisesta esim. vuokra-asunto- ja tonttituotannossa kaupunkiseudun eri kunnille, kun seudun yhdyskuntarakenteellisista lähtökohdista käsin tilanteet ja tarpeet voivat vaihdella kunnittain suures-tikin. Toisaalta valtio-osapuolta on moitittu myös eri kaupunkiseutujen liiasta tasapäistämisestä, kun MAL-aiesopimuksilla ratkottavat ongelmat ovat seuduittain varsin vaihtelevat. Helsingin seudulla keskeisellä sijalla on asuntomarkkinoiden toimimattomuus ja omistus- ja vuokra-asuntojen korkea hintataso. Tampereen seudulla raidehankkeet (kaupunkiraitiotie ja lähijunaliikenteen järjestäminen uusine seisakkeineen sekä raideyhteys Pirkkalan lentoasemalle) hallitsevat keskustelua samalla, kun seudullinen kuntayhtymä koordinoi kuntien MAL-yhteistyötä. Turun seudulla fragmentoitunut kuntarakenne ja kuntayhteistyön koordinoimattomuus luovat erityishaasteita. Seudullista yhteistyötä on useassa MAL-teemassa organisoitu maakuntaliiton kautta. Oulun seudulla yhdyskuntarakenteen hajautuneisuus on ongelma samalla, kun podetaan tietynlaista Oulun kaupunkiin ja entiseen seutuun vaillinaisesti rajautuvan yhteisen yleiskaavan ja yhteisen seutuorganisaation purun ”krapulaa”. Oulun seudun hajanaisuutta alleviivaa se, että kuntaliitoksesta huolimatta yhtenäisen työssäkäyntialueen alueelle jäi erillisiä kuntia erilaisine tavoitteineen ja kehitysvisionineen.

Ojaniemen haastatteluaineistossa vuodelta 2014 todetaan myös kunnilla olevan vaikeuksia seudullisen kokonaiskuvan muodostamisessa. Kuntarajat määrittävät edelleen liikaa näkökulmia. Tämä voi tarkoittaa sitä, että huomio siirtyy seudun kannalta olennaisten strategisten liikenneinfraalintojen sijaan pieniin kuntakohtaisiin liikennehankkeisiin periaatteella ”jokaiselle jotakin” valtion liikenneinvestoinneista (vrt. KUHA-hanke Helsingin seudulla). Valtion resurssien vähäisyyden vuoksi näitä pieniä hankkeita on suunnattu erityisesti ”kestävyyttä” edesauttaviin kohteisiin ja kevyen liikenteen väylien katkoksiin. Koko liikennejärjestelmälle ja yhdyskuntarakenteelle niillä on ollut vain vähäinen merkitys. Helsingin seudulla tuodaan esiin kuntarakenteen luoma asetelma raideliikennehankkeille, esimerkiksi Pissararata-hankkeelle: Helsingin puolella hankkeella nähdään jopa valtakunnallisesti tärkeä merkitys valtakunnallisen raideverkon pullonkaulan avaajana, mutta Helsingin kaupungin sisään sijoittuneena sitä tarkastellaan naapurikuntien puolelta Helsingin hankkeena. Näkökulmaa on alleviivannut Liikenneviraston ja valtion viranomaisten pyrkimys tehdä pienempiä ja edullisempia korjausratkaisuja raideliikenteen olosuhteisiin ja uudelleenarvioida isot hankkeet myöhemmin. Helsingin näkökulmasta se jätettiin yksin puolustamaan Pissararataa. Toisaalta valtion ja kuntien välisessä sopimisessa vähemmälle huomiolle on jätetty valtion toimintojen siirto Malmin lentokentän alueelta sopimuksen mukaisesti muualle ja siten alueen mittavankin täydennysrakentamisen mahdollistaminen kaupungin alueelle. Turun seudulla taas on MAL-aiesopimustyön rinnalla laaditussa seudullisessa rakennemallityössä sorruttu asumisen ylimitoitukseen ja oletuksiin, että kasvua jakautuisi tasapuolisesti

kaikille seudun kunnille. Lisäongelmana on, että rakennemalli- ja MAL-aiosopimustyössä on mukana sellaisiakin reuna-alueen kuntia, jotka itse asiassa ovat toiminnallisen kaupunkiseudun ulkopuolella.

Tavoitteellisen kokonaiskuvan muodostaminen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteesta on perustava lähtökohta MAL-aiosopimustyölle. Tarvitaan strategisia MAL(PE)-suunnitelmia, mutta nykytodellisuudesta irrallisen ja kaukaisuuteen ajoittuvan tavoitekuvan sijaan niiden on ennen kaikkea toimittava ajankohtaisten suunnitteluratkaisujen strategisen arvioinnin välineinä: ollaanko nyt tekemässä maankäyttöä, liikennejärjestelmää, asuntotuotantoa tai palveluverkkoa koskevia (hanke- ja investointi)päätöksiä, joilla avataan kestävyuden näkökulmasta toivottuja kehityssuuntia ja suljetaan ei-toivottuja? Mahdollistetaanko tarvittava joustavuus tulevan kehityksen ennakoimattomuudelle samalla, kun pyritään viemään kehitystä haluttuun suuntaan ja turvaamaan suojelevarvot? Pitkän tähtäimen suunnitelmien sijaan korostuu *jatkuvaa strateginen käytäntö*. MAL-aiosopimusmenettelyn kannalta tämä tarkoittaa strategisen aiosopimuskulttuurin rakentamista, missä lyhytkestoiset sopimukset eivät tarkoita lyhytnäköisyyttä vaan sykleittäin tapahtuvaa strategiatyötä valtion ja seudun kuntien kesken, missä seurantatietoa hyödynnetään suhteutettuna pidemmän aikavälin trenditietoon ja toisaalta kauaskantoisempiin skenaarioihin. Se tarkoittaa myös MAL-aiosopimusten sisältöjen ja tavoitteiden räätälöintiä vastaamaan kunkin kaupunkiseudun omiin erityispiirteisiin ja strategiaan potentiaaleihin.

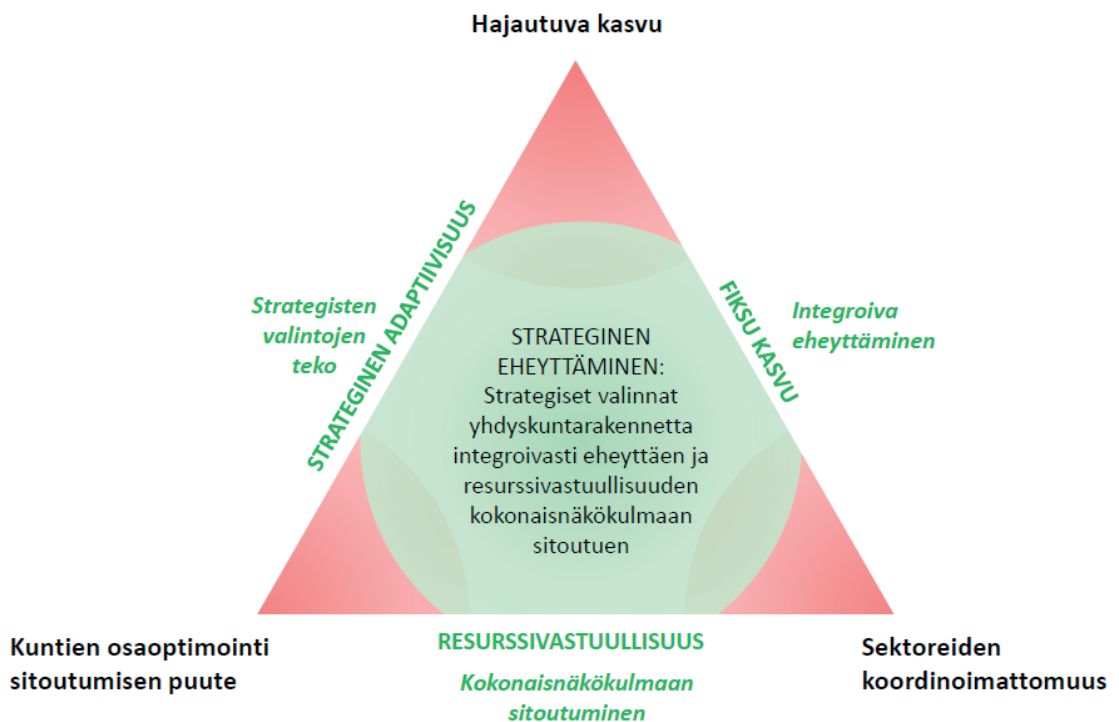
Hyvää MAL-suunnittelua edustaa *joukkoliikenneorientoitunut kaupunki(seutu)kehittäminen* (Transit Oriented Development – TOD, ks. Johdanto-luku). TOD tarkoittaa integroivaa kehittämissuunnitelmia, jossa asumista, työpaikkoja, kaupan ja julkisia palveluja keskitetään olevien tai suunniteltujen asema-alueiden ympäristöön korkeatasoisen palvelukyvyyn omaavien raidejoukkoliikenteen reittien varsille ja etenkin solmukohtiin (Knowles, 2012; Curtis, 2012; Jacobson & Forsyth, 2008). Se on vastareaktio yhdyskuntarakenteen lisääntyvälle hajautumiselle ja autoriippuvuudelle (Curtis, 2012; ks. myös Kanninen ym., 2010, Kosonen & Sankala 2013). TOD-kehittämisessä korostuu solmupisteajattelu – liikkumisen keskeiset solmupisteet määrittävät MAL-suunnittelun ensisijaisia kohteita. Käytännön tasolla tämä näkyy Helsingin seudun suunnittelussa asemanseutu- ja solmupistesuunnittelussa. Tarkoituksena on tehdä joukkoliikenne houkuttelevaksi liikkumisen vaihtoehdoksi ja samalla luoda viihtyisiä kävely- ja pyöräily-ympäristöjä asemien ympäristöön.

Suomessa on suurta huomiota herättänyt Leo Kososen (2007, 2014, 2015) *liikennekaupunkimalli* eräänlaisena kotimaisena, pienemmän mittakaavan versiona TOD-käsitteellistämisestä. Siinä erotellaan käsitteellisesti toisistaan kävelykaupunki-, joukkoliikennekaupunki- ja autokaupunkiverkostot tiiviinä, toisiinsa vaikuttavina kaupunkiverkostojen kudelmina (*urban fabrics*). Kukin kaupunkijärjestelmä toteuttaa omanlaistaan toiminnallista logiikkaa. Kävelykaupunkia edustavat perinteiset tiiviit kaupunkikeskustat, joissa palvelut ja työpaikat on saavutettavissa kotoa kävellen ja joissa liikkuminen kävellen on myös miellyttävää. Joukkoliikennekaupunki tarkoittaa joukkoliikennekäytävien varsille helminauhaisesti tiiviisti rakentuvia asualueita, joissa asukastiheys on riittävä tehokkaan joukkoliikenteen järjestämiselle ja etäisyydet pysäkeille lyhyet. Autokaupunki taas tarkoittaa amerikkalaistyyppistä väljää ja pientalovaltaista yhdyskuntarakennetta, joka sijaitsee etäällä palveluista, joukkoliikennekäytävistä ja keskustoista. Nämä alueet ovat autoriippuvaisia, mikä tarkoittaa sitä, että työpaikalle sekä palvelujen ja harrastusten ääreen pääsemiseksi tarvitaan omaa autoa, perheissä useimmiten kahta.

Yleisen elintason kasvaessa ja autoistumisen yleistyessä autokaupunkijärjestelmä ja sen mukainen yhdyskuntarakenteiden hajautuminen on 1970-luvun loppupuolelta alkaen vallannut alaa kaupungeissamme muiden kaupunkiverkostojen kustannuksella. Myös kuntien keskinäinen kilpailu kaupunkiseuduilla nk. hyvistä veronmaksajista omakotialueita kaavoittaen on osaltaan voimistanut tätä kehitystä. Kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta analysoimalla voidaan tunnistaa, missä kunkin kaupunkikudelman vyöhykkeet sijaitsevat. Kehityksen kääntäminen kävely- ja joukkoliikennekaupunkikehitystä suosivaksi edellyttää, kuten TOD-ajattelu yleensäkin, kokonaisvaltaista kehittämissuunnitelmia, jossa eri politiikkatoimia sovitetaan hallitusti yhteen ja ymmärretään myös, mitä muutoksia ihmisten arkiympäristölle tarvitaan, jotta kävely ja joukkoliikenteen käyttö tulisivat houkutteleviksi vaihtoehdoiksi. Mallin rajoitteena on, että liikenteen osalta tarkastelussa on vain henkilöliikenne, ei tavaraliikenne – eikä tietoliikenne, jonka kehityksellä on alati kasvava vaikutus liikkumistarpeen

muodostumiseen (esim. verkkokauppa, sähköiset palvelut, hajautettu työ). Toisaalta, mallia on suomalaisessa keskustelussa kritisoitu erityisesti pyöräily-ympäristöjen ja pyöräilyn merkityksen unohtamisesta. Kritiikin myötä mallin vyöhykejaottelua on jalostettu sisältämään muun muassa jalkatyövoimaisen liikkumisen ja intensiivisen joukkoliikenteen tarjonnan vyöhykkeet. Yhdessä Peter Newmanin kanssa Kosonen on kehittänyt malliaan eteenpäin sovittaen sitä myös suurkaupunki- ja kaupunkiseutukonteksteihin sekä terveyttä edistävän kaupunkiympäristön suunnittelukontekstiin (ks. Newman & Kenworthy 2015, Newman ym. 2015; www.urbanfabrics.fi). Suomalaisena versiona mallia kehitetään edelleen Suomen ympäristökeskuksen, ympäristöministeriön ja Liikenneviraston ja pilottikaupunkiseutujen *Yhdyskuntarakenteen ja liikenteen vyöhykkeet* eli Urban Zone -hankkeissa (mm. Ristimäki ym. 2013; Helminen 2014; Söderström ym.2014).

Tällainen ajattelu edustaa käsitystämme *kaupunkiseudun fiksusta kasvusta*. Joukkoliikenne- ja kävelykaupunkikehityksen tukeminen edistää kestäväää liikkuvuutta ja palvelujen saavutettavuutta, jos palveluverkkoa kehitetään linjassa joukkoliikenneverkon ja tähän nojautuvan maankäytön kanssa. On tärkeää tukea erityisryhmien ja pienituloisten asumisedellytyksiä näillä vyöhykkeillä, missä arki-liikkuminen ja palvelujen saavutettavuus ei edellytä oman auton käyttöä, samalla kuitenkin alueiden liiallista sosio-ekonomista yksipuolistumista välttämällä (ks. luku 7. koskien segregatiota). Siten myös tuetun vuokra-asuntotuotannon luontevat kohdealueet löytyvät täältä. Luonnollisesti tämä edellyttää kaupunkiseudulta kykyä strategisiin valintoihin ja kestävyuden kannalta hyvään suunnitteluun sekä suunnittelun realiteettien ymmärtämiseen kaupunkiseudun kuntien välillä *kasvun pidäkkeettömän hajautumisen sijaan*. Kunnilta tämä edellyttää sitoutumista kaupunkiseudun yhteiseen strategiaan ja luopumista liiallisesta ja kuntarajoihin tukeutuvasta osaoptimoinnista yhdyskuntarakenteen kehittämisessä.



Kuvio 3.1. Strategisen eheyttämisen kolmiokuvio MAL-aiesopimusmenettelyn kontekstissa, jossa menettelyn haasteet ilmenevät kolmion kärjissä.

Tunnistamme kolmenlaisia uhkia kasvavien kaupunkiseutujen strategiselle eheyttämiselle. Kyky tehdä yhteisiä strategisia valintoja voi jäädä *kuntien osaoptimoinnin* jalkoihin. Tällöin seudun kestävä kasvun, kilpailukyvyyn ja elinvoimaisuuden edellytysten kehittämisen sijaan kunnat mieltävät tilanteen eräänlaisena seudullisena nollasummapelinä, jossa kunnat keskenään kilpailevat kaupan ja tuotannon toimijoiden sijaintipäätöksistä sekä hyvin toimeentulevien asukkaiden muuttopäätöksistä.

Pitkäjärteinen seudun strateginen kehittäminen korvautuu siten lyhytnäköisellä verokilpailulla. (Vrt. Hytönen ym., 2012; myös tämän raportin luku 5.) Kaupunkiseudulle syntyy, Jonne Hytösen termien, 'strateginen tavoitetyhjiö' (Hytönen, 2012.). Osoptimointi voi näkyä myös eräänlaisena seudullisena kaupankäyntinä (trade-off) kuntien välillä. Kunnat voivat tukea esimerkiksi yhdyskuntarakennetta ja liikkumista hajauttavaa suunnittelua kaupan suuryksiköiden muodossa toisen kunnan alueella, jos näin hyötyvänä osapuolena oleva kunta vastavuoroisesti myöntyy johonkin toiseen sopimista edellyttävään hankkeeseen, joka hyödyttää muita kuntia. MAL-aiesopimusmenettelyssä saatetaan käydä vastaavaa kaupankäyntiä esimerkiksi seutua koskevan vuokra-asuntotuotantotavoitteen kohtuullisemman jakautumisen tavoittelemiseen.

Osoptimoinnin ongelmallisuus vaihtelee eri kaupunkiseuduilla riippuen seudun yhdyskuntarakenteesta suhteessa kuntarajoihin, kasvun jakautumisesta eri kuntien kesken, keskuskaupungin ja kehyskuntien keskinäisistä voimasuhteista, mikä liittyy seudun monikeskuksisuuden asteeseen, sekä kuntien keskinäisestä luottamuksesta, minkä puuttuminen voi johtaa vastakkainasetteluihin keskuskaupungin ja kehyskuntien välillä. Näissä suhteissa MAL-aiesopimusmenettelyn piirissä olevien kaupunkiseutujen lähtökohdat ovat keskenään erilaiset. Kaupunkiseudun kuntien osoptimoinnille on seudun keskustaa ympäröivien "sisäkehän" (etäisyys 10-20 km keskustasta) kehyskuntien kohdalla tunnistettavissa myös erityinen taloudellinen rationaliteetti (Mäntysalo ym., 2012). Sisäkehän kehyskunnat ovat seudun muita kuntia paremmassa taloudellisessa asemassa, hyötyen lyhyistä pendelöintietäisyyksistä keskuskaupunkiin ilman tämän rasitteita erityispalveluiden järjestämisen suhteen tai koko seudun keskeisten kilpailukykyinvestointien (esim. kampukset, osaamiskeskittymät, tapahtuma-areenat, kaupunkikeskustan elävöittämissuunnitelmat, joukkoliikenneterminalit) rahoittamisen suhteen. Toisaalta kehyskuntien kontolle kasautuu paljon palveluja vaativien lapsiperheiden tarpeisiin vastaaminen. Kykenemättömyys strategisiin valintoihin voi johtua myös siitä, että kaupunkiseudulla ei osata tai haluta muodostaa kokonaiskuvaa seudun strategisesta kehittämisestä, jolloin seudun kasvu ei ohjaudu strategisesti vaan *hajautuvasti*. Hajautuva kasvu on fiksun kasvun vastakohta ja osoitus kykenemättömyydestä integroivaan eheyttämiseen kaupunkiseudulla. Tällainen pidäkkeettömyys voi olla myös seurausta *kykenemättömyydestä koordinoida suunnittelua* eri sektoreiden kesken, niin kunta- kuin valtiotasolla. Eri sektoreiden koordinoimattomuus ja kuntien liiallinen osoptimointi kumpikin osaltaan heikentävät resurssivastuullisuutta kaupunkiseudulla.

Kasvavan kaupunkiseudun strategisen eheyttämisen kolme uhkaa ovat siis kuntien osoptimointi, sektoreiden koordinoimattomuus ja hajautuva kasvu. Seuraavassa esittelemme kolmenlaisia kehityskohteita näiden uhkien torjumiseksi: *institutionaalisen epäselvyyden hallinta, rajoittuneen rationaalisuuden hallinta* sekä *prosessi(e)n johtaminen*. Näistä viimeksi mainitun käsittelyyn liitämme myös osaraporttimme yleisemmät johtopäätökset.

3.3 Institutionaalisen epäselvyyden hallinta

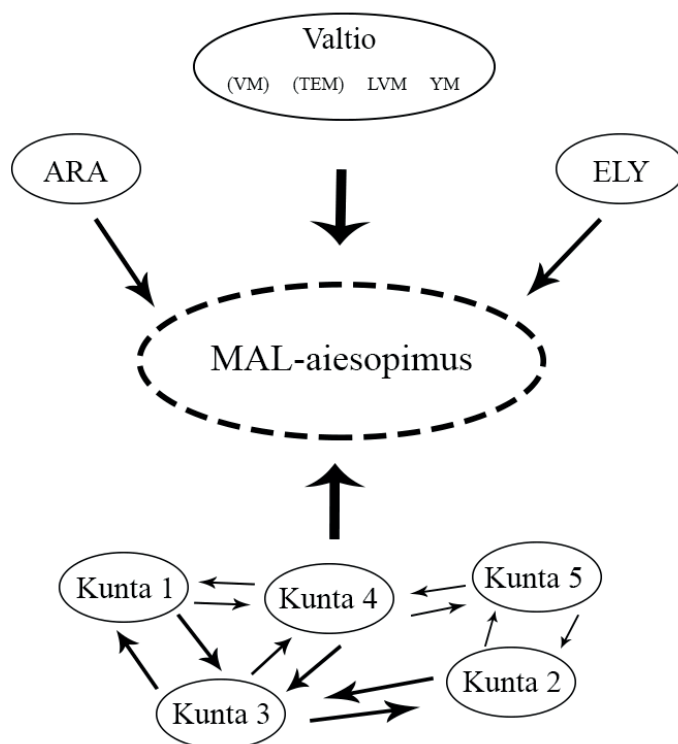
Kuntien osoptimointiin ja sektoreiden koordinoimattomuuteen liittyy keskeisesti *institutionaalisen epäselvyyden* käsite. Käsitteen on kehittänyt hollantilainen politiikan tutkija Maarten Hajer (2003; 2006). Hänen mukaansa yleinen globalisaatiokehitys on tuonut perinteisten poliittisten instituutioiden rinnalle 'uusia politiikan tiloja', jotka haastavat perinteisen kansallisvaltiokeskeisen poliittisen järjestelmän. Kuntien taloudellinen riippuvuus (globaaleista) investoinneista kasvaa, kansainvälistyvä poliittinen aktivismi (esim. Greenpeace) haastaa hallitukset ja kansalaiset vaikuttavat paikalliseen suunnitteluun (sosiaalisen) median kautta tai uudenlaisten kaupunkiympäristön kehittämiseen keskittyvien yhteisöjen ja järjestöjen kautta (esim. Urban Helsinki –kollektiivi, Urbaani Tampere ry., Pyöräliitto) ohi tarjottujen osallistumiskanavien (vrt. Laine ym., 2007; Leino, 2006). Tällaiset ilmiöt luovat paineita perinteiselle, klassis-modernistiselle poliittiselle järjestelmälle kehittää proaktiivisempia ja verkottuneempia hallinnon muotoja, mitä usein kutsutaan siirtymäksi byrokraattisesta *hallinnosta* (bureaucratic government) verkostomaiseen *hallintaan* (networked governance).

Hajerin institutionaalisen epäselvyyden käsite sisältää kuitenkin ajatuksen, että verkostomainen hallinta ei ole syrjäyttämässä perinteistä hallintoa, vaan tämän rinnalle tullessaan se monimutkaistaa hallintoa ja luo institutionaalista epäselvyyttä: keillä on toimivalta ja vastuu sekä osallistumisen oikeutus milläkin poliittisilla areenoilla, miten eri foorumeilla tehdyt linjaukset ja päätökset suhteutuvat

toisiinsa, mikä alistuu millekin? Emme siis ole tekemisissä poliittisen hallinnon muodonmuutoksen kanssa yhdestä hallintomallista toiseen vaan pikemminkin *hallinnon hybridisoitumisen* kanssa: klassis-modernistiset poliittiset instituutiot edelleenkin toteuttavat julkishallinnon toimintakyvyllä välttämättömiä oikeudellisen sitovuuden ja poliittisen legitimaation takaavia päätöksenteon ja toimeenpanon mekanismeja, vaikkakin julkishallinto on samalla joutunut kurkottamaan institutionaalisten rajojensa yli 'uusiin politiikan tiloihin' ja hyödyntämään niitä.

MAL-aiesopimusmenettely edustaa eräänlaista 'uutta politiikan tilaa', joka haastaa perinteisen hierarkkisen julkishallinnon ja sen elimet kuten ministeriöt, ARAn, maakuntaliitot, ELY-keskukset ja kunnat. Vaikka sopimusosapuolina ovat toimijat, jotka kaikki kuuluvat julkishallinnon piiriin, toimintatapa ei ole perinteistä byrokraattista hallintoa edustava vaan ennemminkin verkostohallintaa edustava. MAL-aiesopimusmenettelyt luovat uusia politiikan tiloja, jotka kaupunkiseutuihin fokusoiduissaan pyrkivät operoimaan perinteisen hallintohierarkian välitasolla olematta kuitenkaan osa tätä hierarkiaa. (Ks. Bäckund & Kanninen 2015, Kurunmäki & Kosonen 2012.) Siten julkishallinnon sisälle syntyy monenlaisia institutionaalisen epäselvyyden paikkoja.

Perusongelma liittyy siihen, että kaupunkiseutu, jonka yhdyskuntarakennetta ja elinvoimaa MAL-aiesopimusmenettelyllä pyritään edistämään, ei itse ole institutionaalinen toimija, vaan kaupunkiseudun kehittämisestä sovitaan hallintohierarkiassa sekä sen yläpuolelle (ministeriöt, ARA, ELY, mahdollisesti maakuntaliitto) että sen alapuolelle (kunnat) sijoittuvien institutionaalisten toimijoiden kesken. Tampereen kaupunkiseudulla on muodostettu seudun kahdeksan kunnan yhteinen kuntayhtymä koordinoimaan seudun suunnittelua, mukaan lukien MAL-aiesopimusmenettely ja rakennesuunnitelmatyö. Seudulle on näin muodostettu eri tahoja yhteen tuova seutuasioista vastaava toimija. Kuitenkin Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymältäkin puuttuu vahva institutionaalisen seututoimijan status. Se ei esimerkiksi ole MAL-aiesopimusten varsinainen sopijaosapuoli vaan valmistele ja toteuttaa sopimusta seututasolla kunnilta epäsuorasti saamallaan mandaatilla. Kuntajohtajien ja viranhaltijoiden yhteisissä seututyöryhmissä sovitut asiat viedään erikseen kunkin kunnan poliittiseen päätöksentekoon. Seutuyhteisön puhunnan piirissä on vapaus ideoida ja velvollisuus vakuuttaa toimijat seututason prosessien ja hankkeiden taakse. Seututason vaikuttavuus näyttäytyy siten kuntalähtöisten pyrkimysten yhteensovittajan ja keskustelufoorumien roolissa.



Kuvio 3.2. Kaupunkiseudun MAL-aiesopimus eri institutionaalisten toimijoiden yhteisenä kohteena; suluissa olevat ministeriöt osallistuvat MAL-aiesopimusneuvotteluihin, mutta eivät toimi aiesopimusten allekirjoittajina (kuvio: Tuominen, 2015, 7).

Koska kaupunkiseutu ei ole oma institutionaalinen toimijansa, on aiesopimusmenettelyllä pyritty paikkaamaan tätä aukkoa niin, että sen kautta osapuolet saataisiin riittävästi sitoutumaan kaupunkiseudun kehittämiseen. Sitoutuneisuuden aikaansaaminen on kuitenkin vaikeaa. Aiesopimusmenettely ei ole juridisesti sitova, ja melko yleinen kanta Ojaniemen haastatelluilla on, ettei pidäkään. Sovittaviksi tuotavat asiat jäisivät kovin vähäisiksi, jos sopimukset olisivat juridisesti sitovia. Varsinkaan valtio-osapuoli ei pysty sitoutumaan aiesopimuksissa kaavailtuihin investointeihin, sillä aiesopimusmenettelyllä ei voida kävellä yli hallituksen vuotuisten budjetoitiprosessien eikä vaikuttaa suoraan liikennepoliittisen selonteon tapaisiin välineisiin. Tämä on lähinnä syynä myös siihen, miksi valtiovarainministeriö kieltäytyy allekirjoittajan roolista aiesopimuksissa, vaikka niiden valmisteluun osallistuukin. Kuntapuolella tätä ei ole aina helppo hyväksyä.

Kunnissa taas joiltain osin myönnyttään valtio-osapuolen vaatimuksesta sopimaan asioita, joita kunnilla ei ole keinoja toteuttaa. Tämä koskee erityisesti valtion tukemaa vuokra-asuntotuotantoa. Joissain kehyskunnissa valtion yleisenä periaatteena asettamaa 20 prosenttia vuokra-asuntotuotanto-osuuden tavoitetta ei ylipäätään pidetä mielekkäänä, eikä tavoitteelle välttämättä löydy sen paremmin seudun yhdyskuntarakenteen, kasvunäkymien tai asukasnäkökulman puolesta perusteita. Jos tavoitteena on tasaisempi taakanjako seudun kuntien kesken erityisryhmien tai paljon julkisia palveluja käyttävien ja tarvitsevien väestöryhmien kesken, olisi syytä pohtia myös muita taakanjakoon soveltuvia menetelmiä kuin vuokra-asumisen hajauttaminen kohteisiin, jonne se ei palveluverkon tai liikennejärjestelmän puolesta sovellu. Kuntien kiinnostus hallintamuotojen monipuolistamiseen on muutoinkin kasvanut, erityisesti täydennysrakennuskohteissa.

Toisaalta kunnilla ei välttämättä ole edellytyksiä sitoutua vuokra-asuntotuotantotavoitteisiin, kun niihin pääseminen edellyttää kuntien ohjauksessa olevien vuokrataloyhtiöiden lisäksi myös markkinaperusteisesti toimivien vuokra-asuntorakennuttajien panosta, eikä kunnilla ole valtaa näiden eikä varsinkaan asuntomarkkinoiden yli. Näitä vuokra-asuntorakennuttajia onkin työpajakeskustelussa (15.1.2015) ehdotettu mukaan sopimuskumppaneiksi tuleviin MAL-aiesopimuksiin, kun niiden panosta edellyttävistä tavoitteista kerran ollaan sopimassa. Lisäksi erilaiset asumiseen, rakennuttamiseen, kiinteistönhallintaan jne. liittyvien palveluntuottajien näkökulmat olisi saatava keskusteluun mukaan.

Oma lukunsa on aiesopimuskauden kesto. Haastateltavat kokevat tarkoituksenmukaiseksi asettaa se hallituskauden mittaiseksi, mutta ongelmana on olennaisten sovittavien asioiden toteutumisen pitempi kesto. Erityisesti liikennehankkeiden kohdalla puhutaan jopa useiden vuosikymmenten mittaisesta toteutusjaksosta. Toisaalta pienissä kehyskunnissa esim. kaavoitustarpeet voivat olla vähäiset eikä paljonkaan ehdi tapahtua 3-4 vuoden jakson aikana. Ei-juridisina aiesopimuksina MAL-aiesopimukset eivät voi sisältää varsinaisia sanktioita niille osapuolille, jotka eivät täytä osaltaan sovittuja tavoitteita annetussa määräajassa. Valtio-osapuoli on kuitenkin epämuodollisesti soveltanut eräänlaista sanktioajattelua pyrkimällä sitomaan tulevien liikenneinvestointiensa toteutumisen kuntakohtaisiin tontti- ja asuntotuotannon indikaattoreihin, jotka seurannan kautta todennetaan. Tässä mielessä lyhyt seurantajakso on ongelmallinen. Mitä pienemmästä kunnasta puhutaan, sitä sattumanvaraisempaa on, täyttyvätkö sille asetetut tavoitteet juuri lyhyen MAL-aiesopimuskauden puitteissa.

Aiesopimus-käsitteen hämäryys on aiheuttanut kritiikkiä. Kuinka sitova se on? Voiko sovittujen asioiden täyttämättä jättäminen johtaa sanktioihin? Onko sovittuihin tavoitteisiin päästävä sopimuskauden puitteissa? Voiko valtio ylipäätään sitoa itseään sovittaviin tavoitteisiin? – Vai onko kyseessä vain väljä puitesopimus? Luontevalta tuntuisi suhtautua MAL-aiesopimuksiin puitesopimusmaisina yhteisen tahdon ilmauksina siitä, mihin strategiaan tavoitteisiin kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ja elinvoimaisuuden kehittämisessä pyritään ja miten aiesopimuksessa sovittavat asiat osaltaan edistävät tätä pyrkimystä. Tällöin aiesopimusjaksoa koskevat asiat kytkettäisiin pitemmän aikavälin strategiseen perspektiiviin, josta periaatetasolla aiesopimuksessa sovittaisiin myös. Seurannan kautta aiesopimuskaudella hankittavan indikaattoritiedon olennaisiin tehtäviin olisi ilmaista, ollaanko kaupunkiseudun suunnittelussa ja sovittujen toimien toteuttamisessa menossa oikeaan suuntaan, pikemminkin kuin juuri sopimuskauteen rajoittuva toimien tarkka mittaaminen.

Jos aiesopimusmenettely kehittyisi jatkuvaksi ”rullaavaksi” käytännöksi kaupunkiseudulla, seurantatietoa voitaisiin käyttää joustavammin pitemmän aikavälin trenditiedon keräämiseksi, missä

kuitenkin aiesopimuskausien taitepisteet olisivat tärkeitä tarkistuspisteitä sille, onko kaupunkiseudun kehityksen ”isossa kuvassa” otettu askelia strategisten tavoitteiden suuntaan riittävässä määrin. On selvää, että valtio-osapuoli, jatkaakseen (infra-)investointejaan seutuun, edellyttää selkeitä signaaleja myönteiseksi näkemästään kehityksestä seudulla. Edellisellä MAL-aiesopimuskierröksellä myönteisenä kehityksenä pidettiin muun muassa yhdyskuntarakenteen tiivistymistä ja täydennysrakentamista, kestävien kulkumuotojen edellytysten kehittämistä, kaupunkiseutujen hajautumiskehityksen tasaantumista ja sosiaalisen asumistuotannon lisäämistä. Uusi sopimuskierrös todennäköisesti tuottaa uusia tavoitteita kilpailukyvyyn ja elinkeinoelämän sekä palvelurakenteiden radikaalista uusintamisesta. Millä tavoin seuduilla kyetään näihin tavoitteisiin pureutumaan ylikunnallisena ja ylisektoraalisena yhteistyönä nykyisillä välineillä, jää vielä auki. Toisaalta valtiolla on jatkossakin oltava resursseja investoida kaupunkiseuduille, jotka kunnat motivoituisivat jatkamaan MAL-aiesopimusmenettelyä.

Lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään kiinnittymättömänä epämuodollisena menettelynä MAL-aiesopimusmenettely tuottaa institutionaalista epäselvyyttä sikäli, että sen suhde lakisääteisen suunnittelujärjestelmän mukaisiin toimiin on epäselvä eivätkä kuntien maankäytön suunnittelijat pysty tukeutumaan arkityössään siihen. MAL-aiesopimuksilla asetetaan määrällisiä ja sisällöllisiä tavoitteita kuntien kaavoitukselle, mutta kaavoitusta koskevat lakisääteiset vuorovaikutusmenettelyt eivät koske sitä. Myös poliittisen menettelyn ohjaus rakoilee puutteellisen vuorovaikutusulottuvuuden vuoksi. Vuorovaikutteisuuden suhteen suurin osa Ojaniemen haastatelluista näki MAL-aiesopimusmenettelyn hallinnon sisäisenä viranomaistoimintana, jota ei ole luontevaa avata vuorovaikutusprosesseille. Tähän hallinnon sisäisyyteen sisältyy samalla kuitenkin myös kuntien poliittisten päätöksentekijöiden ulos sulkeutumisen uhka. Haastatellut näkivät, että hyvä viranomaistason yksituumaisuus MAL-aiesopimuksia valmisteltaessa ei tahdo kantautua kuntien poliittisiin elimiin vastavana yksimielisyytenä, vaan poliittinen sitoutuneisuus valmisteltuihin sopimusasioihin rakoilee.

Vastaava ongelma nousi esiin myös Paras-hankkeen aikana (Mäntysalo ym., 2010; Hytönen ym., 2012). MAL-aiesopimusmenettelyyn liittyvien keskustelujen avaaminen laajemmalle julkisuudelle voisikin kasvattaa niiden poliittista painoarvoa ja sitovuutta. ”Rullaavana” strategiaprosessina yhdessä toisen epämuodollisen suunnitteluinstrumentin, rakennemalli/-suunnitelmatyön kanssa MAL-aiesopimusmenettely voisi muodostaa säännöllisiin väliajoin toistuvan seudullisen vuorovaikutusfoorumin, jossa nostetaan yleiseen keskusteluun kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ja elinvoimaisuuden kehittämisen strategisia kysymyksiä ja kytketään mahdollisuuksien mukaan nämä keskustelutilaisuudet myös lakisääteisten kaavoprosessien vuorovaikutusmenettelyihin. Tällöin MAL-aiesopimusmenettelyn puitteissa käytävät julkiset keskustelut täydentäisivät, seututason strategisia näkökohtia valottaen, sekä kunta- että maakuntatasoisen kaavoituksen vuorovaikutusmenettelyjä. (Tällaista epämuodollisen strategiatyön ja lakisääteisen kaavoituksen keskinäistä koordinoitua rakennemallityöhön soveltaen kehitelty julkaisussa Mäntysalo ym. (2014).) Sitä vastoin kaavoituksen sisällöistä ja tavoitteista ennalta sopiva ja poliittiselta keskustelulta sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksilta piilotettu MAL-aiesopimusmenettely on sekä tämän menettelyn itsensä että kaavoituksen legitimaation kannalta ongelmallinen.

3.4 Rajoittuneen rationaalisuuden hallinta ja vaihdon vyöhykkeet

Erityisesti sektorien välisen koordinoinnin problematiikkaan liittyy *rajoittuneen rationaalisuuden* haaste. Rajoittuneen rationaalisuuden (bounded rationality) käsitteen on esitellyt Herbert A. Simon (1945/1979), jonka mukaan julkishallintoon liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa ei ole edellytyksiä pyrkiä kaiken kattavaan rationaalisuuteen (comprehensive rationality). Julkishallinnon organisaatiot ja ongelmat ovat liian kompleksisia, jotta eri sektoreiden toimien täydellistä koordinoitumista – ja ylipäätään ongelmien kognitiivisesti aukotonta hahmottamista – voisi tavoitella. Sen sijaan on tyydyttävä päätöksentekotilanteiden pelkistettyihin kuvauksiin ja eri sektoreiden osittaiseen koordinoitumiseen; ja päätöksiä toteutettaessa on varauduttava jatkuviin korjausliikkeisiin ja aiempien päätösten uudelleenarviointeihin.

Eri sektoreiden koordinoinnin ongelma on keskeinen kaikessa kokonaisvaltaisuuteen pyrkivässä strategiatyössä, niin myös MAL-aiesopimusmenettelyssä. Miten valtion tasolla koordinoidaan MAL-aiesopimukset suhteessa niihin kytkeytyviin eri sektoreiden politiikkatoimiin? Tapahtuuko

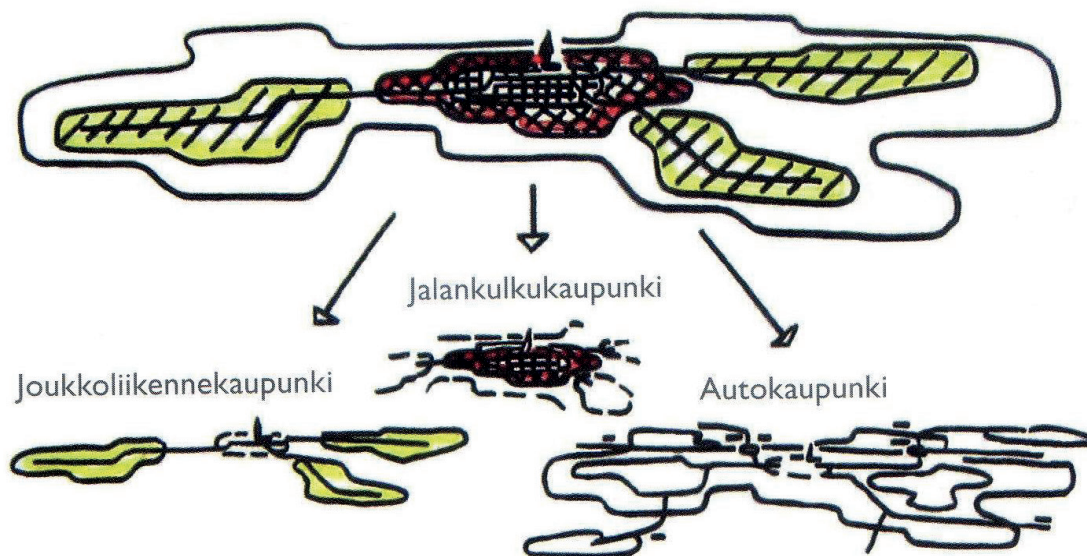
esimerkiksi niin, että liikennepoliittisessa selonteossa valtio jo ennalta tulee sitoneeksi kätensä sen suhteen, mitä se voi sopia liikennehankkeiden osalta MAL-aiesopimusprosessissa? Entä MAL-aiesopimusten suhde muihin aiesopimuksiin, erityisesti Kasvusopimuksiin? Niin valtion tasolla kuin kunnissakin maankäytön, asumisen ja liikenteen asioista vastaavat sektorit ovat tottuneet toimimaan erillään ja kehittämään erillisiä institutionaalisia käytäntöjään. Niitä säätelevät myös erilliset lait ja normit. Ennen kaikkea ne muodostavat erillisiä professiokulttuureja, joiden yhteensulauttaminen on suorastaan ylivoimaista, ainakin lyhyellä aikajänteellä. MAL-työskentelyssä kuitenkin tarvitaan eri professioiden yhteistyötä, vaikkei niitä voitaisikaan sulauttaa yhteen.

Professiokulttuurien välisen yhteistyön toimintamalliksi ehdotamme *rajatyöskentelyä* (boundary work), johon liittyvää teoriaa on kehitetty tieteen ja teknologian tutkimuksen piirissä. Tässä tutkijoita on kiinnostanut se, miten ja millaisin välinein erilaisia tieteen ja asiantuntijuuden alakulttuureja edustavat toimijat ovat kyenneet koordinoitumaan tietyissä olosuhteissa niin, että yhteistyö niiden kesken on mahdollistunut. (Star & Griesemer, 1989; Galison, 1997; Gorman, 2010; Guston, 1999; Miller, 2001). Erityisen kiinnostava tässä yhteydessä on Peter Galisonin (1997) esittelemä käsite *trading zone*, jonka Vesa Kanninen (2012) on suomentanut vaihdon vyöhykkeeksi. Galison on tieteiden välisten käytäntöjen antropologisiin tutkimuksiinsa pohjautuen esittänyt, että tieteen eri alakulttuureja edustavien tutkijoiden paikallinen yhteistyö on mahdollistunut siten, että tutkijat ovat luoneet välilleen vaihdon vyöhykkeen. Se tarkoittaa eräänlaista paikallista yhteistyön alustaa, jossa puolin ja toisin haetaan keinoja ilmaista omaan ammatilliseen työhön sisältyviä asioita ja tavoitteita sellaisilla tavoilla, jotka ovat muille osapuolille ymmärrettäviä – niiltä osin kuin omalla työllä vaikutetaan toisten työhön ja vastaavasti onnistuminen omassa työssä edellyttää toisten myötävaikutusta. Tällä keskinäisen tiedon ja palvelusten vaihdon vyöhykkeellä kommunikoidaan ”ohuin kuvauksin” (thin descriptions) ja kehitetään yhteistä ”ulospäin puhumista” (out-talk). Tärkeä resurssi tässä kulttuurirajat ylittävän yhteistyöalustan luonnissa on yhteinen sosiaalinen ja materiaallinen ympäristö, jossa toimitaan. Se tarjoaa ikään kuin yhteisiä kiintopisteitä, joihin ankkuroitua. Ne voivat muodostaa toiminnan yhteisiä rajakohteita ja –välineitä (boundary object – Star & Griesemer, 1989), samoin kuin erilaiset pelkistetyt graafit, mallit ja tietokannat, jotka ovat hahmotettavissa ”yli kulttuurirajojen” ja jäsennettävissä omasta ammattikäytännöstä käsin.

Vaihdon vyöhykkeen ideaa on sovellettu myös yhdyskuntasuunnitteluun (ks. Fuller, 2008; Mäntysalo ym., 2011; Balducci & Mäntysalo, 2013; Kalliomäki, 2015). Raine Mäntysalo ja Vesa Kanninen (2013) sovelsivat vaihdon vyöhykkeen käsitettä tarkastellessaan Kososen Kuopiossa kehittämää liikennekaupunkimallia ja sen pohjalta muodostunutta maankäytön ja liikennesuunnittelun sekä muiden sektoreiden keskinäistä koordinoitumista Kuopion kaupunkisuunnittelussa ja –kehittämässä. He esittivät, että juuri pelkistetyssä graafisessa ilmaisussaan (Kuvio 3.3) ja sektorirajat ylittävässä liikennevyöhyke-terminologiassaan Kososen liikennekaupunkimalli tarjosi avaimen eri suunnittelusektoreiden keskinäiselle koordinoitumiselle – ilman että maankäytön suunnittelussa tarvitsi tavoitella liikennesuunnittelun tai asuntopoliittisten toimien syvällistä ymmärrystä, ja päinvastoin. Myös Kuopion kaupunki itse yhteisenä fyysisenä suunnittelukohteena geomorfologisine ja yhdyskuntarakenteellisine erityispiirteineen, ja edelleen suunnittelijoiden yhteisenä arjen toimintaympäristönä, tarjosi kiintopisteitä yhteistyön ankkuroinnille.

TOD-ajattelu laajemminkin sisältää potentiaalia vaihdon vyöhykkeiden luonnille eri suunnittelusektoreiden välillä. Tampereella kaupunkiraitiotiehanke on noussut eräänlaiseksi yliveritaiseksi TOD-suunnittelun yhteiseksi rajakohteeksi, jonka kautta eri sektoreiden suunnittelua koordinoidaan. Vielä ilman todellista rakentamispäätöstä oleva kaupunkiraitiotien reitti määrittelee jo kaupungin nykyistä liikenne- ja palveluverkon tarjontaa sekä asuntotuotannon laajenemissuuntien ja infrastruktuurin ohjausta jo hyvissä ajoin ennen lopullisen rakentamispäätöksen tekemistäkin sekä lisäksi hallitsee seudullista keskustelua, vaikka parhaimmillaankin tuleva reitti ulottuu seudullisesti vain kahden kehyskunnan alueelle (ks. luku 4). Turun seudulla joukkoliikennekaupunki ulottuu jo lähtökohtaisesti lähes kokoseudun alueella ja autokaupunkijäävällitsevaksi verkostoksi vain reunoilla ja erityistapauksissa kuten Turun Hirvensalossa. Toisaalta kaupallisen elinvoiman varmistamiseksi myös keskuksissa ja täydennysrakentaminen yhdyskuntarakenteen sisään ovat seudun yhteisiä tavoitteita.

KAUPUNKIRAKENTEEN JÄRJESTELMÄT



Kuvio 3.3. Leo Kososen (1997, 2015) liikennekaupunkimalli.

Oulun seudulla elinkeinoelämän rakennemuutoksen ja vahvan väestönkasvun yhteisvaikutus luo kiinnostavia tilanteita hallinnonalat ylittävälle yhteistyölle ja uusille toimintavoille. Vaihdon vyöhykkeiden luonnilla voidaan vahvistaa yhteisen tavoitteen ideaa ja vähentää haitallisen kaupankäynnin (trade-off) sijaa paikallisessa MAL-suunnittelussa. Kun vaihdon vyöhykkeillä luodaan yhteistä ymmärrystä tavoitteiden merkityksestä ja ”hyvästä yhteiskuntakehityksestä” voi osaoptimointikin muuttaa muotoaan.

Tällaiselle rajatyöskentelylle on tilausta erityisesti institutionaalisen epäselvyyden oloissa. Kati-Jasmin Kosonen ja Markku Sotarauta kollegoineen (mm. Sotarauta & Kosonen 2013) ovat käsitelleet yhteisen jaetun areenan (*shared arenas*) käsitteen kautta verkostomaisten tai vähintään ei-hierarkkisten, monitoimijaisten paikallis-kansainvälisten kehittämissyhteisöjen toimintaa, joissa kokoonnutaan jaetun yhteisen tavoitteen piirissä kuvainnollisesti tai fyysisesti yhteisen foorumin äärelle. Jaetut areenat toimivat Kososen ym. tutkimusten (Sotarauta 2009; Sotarauta, Kosonen & Viljamaa 2007) mukaan parhaiten erilaisissa kehittämisen murroskohdissa ja epäselvyyden tiloissa, silloin kun toiminta haastaa olemassa olevat instituutiot ja uudenlaisen toiminnan institutionaalinen kapasiteetti kaipaava vahvistamista.

Vaihdon vyöhyke –lähestymistapa voisi tarjota välineitä myös MAL-aiesopimusmenettelyyn liittyvässä suunnittelusektoreiden koordinoinnissa. Ojaniemen haastattelemat asiantuntijat (2014) näkivät MAL-aiesopimustyössä myönteisimpänä juuri sen potentiaalinen yhteisen ymmärryksen rakentamisen foorumina. Jo tähänastisten kokemusten valossa sen nähtiin edistävään rajat ylittävää oppimista eri suunnittelusektoreiden tavoista hahmottaa kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ja kehittämisen kysymyksiä. Seuraava askel voisi olla entistä tietoisempi ohuiden kuvausten ja ulospäin puhumisen alustojen luominen sekä valtion että aluetason tunnustettuina metodeina, myös kaupunkiseutujen erityisiin fyysisiin ja arkielämän ominaispiirteisiin kiinnittyen. Näin MAL-aiesopimustyön rajoittunut rationaalisuus voisi mahdollistua paremmin eri suunnittelusektoreiden keskinäisessä koordinoitumisessa.

3.5 Johtopäätökset: Prosessi(e)n johtaminen

Olemme edellä korostaneet seudun strategisen kokonaiskuvan muodostamisen tärkeyttä MAL-aiosopimusmenettelyn perustana. Tällainen kokonaiskuva voisi syntyä seudun rakennemalli(-suunnitelma)työn tuloksena. MAL-sopimus toimisi sitten osaltaan tämän rakennemallin implementoinnin välineenä, vaikka MAL-sopimuksissa käsitellään muitakin kuin suoranaisesti rakennemalleihin kytkeytyviä asioita. Seudun strategisen kokonaiskuvan muodostaminen edellyttää myös seudun erityispiirteiden tunnistamista: mitkä ovat seudun erityiset strategiset resurssit ja haasteet sekä mahdollisuudet ja uhat. Tämä tarkoittaa valtio-osapuolen osalta luopumista valtion kannalta yksinkertaisista, mutta seutu- ja kuntia tasapäivistävistä tavoitteista ja mittareista, jos seudulla on perusteltua ja tietoperustaan nojaavaa syytä esittää mittarointi toisella tavalla. Sopimusten sisällön kannalta tämä tarkoittaa valtion ja kuntien osalta liiallisesta hankeluettelomaisuudesta luopumista sekä kuntien osalta liiallisesta kuntalähtöisestä osaoptimoinnista luopumista.

→ **Yksinkertaista mittaristoa ja seuranta-elinvoiman lähteiden erilaisuus tunnustaan.**

MAL-aiosopimusmenettelyn haasteista on kuntalähtöisen osaoptimoinnin haaste ylivoimaisesti vaikein ylittää. Kunnallisen itsesääntelyn perustuslaillinen periaate yhdistettynä taloudellisen niukkuuden oloihin ja samanaikainen institutionaalisesti vahvan aluehallinnon puuttuminen johtaa kuntakeskeisyyden rationaliteettiin (Mäntysalo ym., 2010). Tästä ei kuntia kannata moralisoida, sillä perussyy on rakenteissa ja olosuhteissa, ei moraalittomissa kuntapäätäjissä. Kaupunkiseudun kuntien yhdistyminen muuttaisi tilanteen ja hälventäisi samalla melkoisesti MAL-sopimustyön institutionaalista epäselvyyttä – mutta juuri näistä rakenteellisista ja olosuhteisista johtuen kuntien poliittiset päätöksentekijät eivät ole halukkaita yhdistymään koko seudun laajuisesti, eivätkä hevin saa äänestäjiltäänkään tukea tälle. Toisaalta joidenkin kuntien yhteenliittyminen ei ratkaise koko toiminnallisen kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kehittämistarpeita, jos keskeiset osat jäävät edelleen erillisen kunnallisen itsemäärämisoikeuden piiriin (*Kuntaliitoskokemuksia... 2012; Kuntauudistus kaupunkiseuduilla... 2015*). Yksi kuntayksikkö onnistuu hajottamaan rakennetta ja kehittämään maakäyttöä autoriippuvaisuuden varaan ihan yhtä hyvin kuin useampi yhdessä, jos isot pendelöintikohteet (asuinalueet, työpaikkakeskittymät, logistiikkakeskukset, kaupan suuriyksiköt) sijaitsevat seudulla jatkossakin hajautuneesti. Vähähiilisuuden ja kestävyuden näkökulmasta institutionaalinen selkeys ei välttämättä ole ratkaisu.

→ **Ota mukaan aluetaso, joko nykyisen maakuntasuunnittelun/kaavoituksen tai tulevan aluehallintoyksiköiden muodossa. Huomioi vuoropuhelussa yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat yhdyskuntarakenteen kestävyttä parantavissa toimissa.**

MAL-sopimusmenettelyssä tarvitaan kokoavaa ja koordinoivaa elintä. Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä on yksi esimerkki tällaisesta. Tämän tyyppisen kunnalliselle päätöksenteolle alisteisen elimen haasteena on synnyttää seudullista ajattelua ja samalla löytää win/win-asetelmia kuntien välille. Viime kädessä kuntien päättäjien sitoutuminen yhteisiin seudullisiin tavoitteisiin edellyttää näiden win/win- (tai trade-off-) asetelmien löytämistä. Tämä on MAL-sopimusmenettelyn kaikkien osapuolten parempi reilusti ääneen tunnustaa kuin allekirjoittaa sellaista, minkä kaikki hiljaisesti tietävät jäävän joidenkin kuntien todellista sitoutumista vaille. Suunnittelematon ja ad-hoc-tyyppinen ”jokaiselle jotakin” -ajattelu kaupunkiseudun kuntien välillä voi johtaa pidäkkeettömään kasvuun ja kyvyttömyyteen tehdä strategisia valintoja seudulla. Näillä ehdoin kaupunkiseutu ei voi kasvaa fiksusti. Seudun etu ei aina voi olla yhtä kuin seudun kaikkien kuntien samanaikainen etu.

→ **Huomioi yhteisen ymmärryksen luomisen tilanteet ja foorumit sekä joustava vuoropuhelu eri aluetasojen ja sektorien kesken osana sopimusmenettelyä. Pyri ylittämään yksioikeiset ja liiallista osaoptimointia herättävät prosessit ja hankkeet. Etsi yhteinen nimittäjä kasvun edellytysten kehittämisestä.**

Kunta-, seutu- ja aluetason mahdollisista hallintouudistuksista siis riippuu, kyetäänkö MAL-sopimusmenettelyssä jatkossa ylittämään kuntien win/win-asetelmat seudullisen sitovuuden ehtona. Kunta-valtiosuhteen osalta win/win-asetelma näyttäisi sen sijaan joka tapauksessa säilyvän. MAL-sopimus menettelynä myös toteuttaa lähtökohdiltaan tällaista win/win-ajattelua: kunnat voittavat

saadessaan valtion investointirahaa seudullisiin (liikenne)hankkeisiin ja joissakin tapauksissa normipohjaisia uudistuksia kaupunkiseuduille tärkeisiin aiheisiin. Valtio voittaa saadessaan kunnat teemmään vastavuoroisia kehittämistoimia, joilla edistetään suurimpien kaupunkiseutujen ja samalla myös kansallista kilpailukykyä. Tällainen vastavuoroinen sopiminen kuntien ja valtion, ja mahdollisen uuden aluehallintoelimen, välillä olisi sinänsä toimiva, jos kuntien keskinäisten win/win-asetelmien välttämättömyys voitaisiin vuoropuhelun ja vaihdon vyöhykkeiden kautta ylittää.

Kuten alussa totesimme, MAL-sopimusmenettelyllä nähdään kehityspotentiaalia ja sitä halutaan jatkaa. Sen nähdään muodostavan yhteisen alustan vuoropuhelulle, seutunäkökulman vahvistamiselle ja ymmärryksen rakentamiselle valtion ja kuntien sekä eri sektoreiden välillä. Ehdotamme, että menettelyä ainakin toistaiseksi jatketaan ja pyritään sen muodostumiseen ”rullaavaksi” käytännöksi, jossa lyhytkestoiset sopimukset eivät johda lyhytnäköisyyteen vaan syklittäin tapahtuvaan strategiatyöhön sopimuskumppaneiden kesken. Tällöin yksittäistä sopimusjaksoa koskevat tavoitteet kytkettäisiin pitemmän aikavälin strategiseen perspektiiviin. Strategisen eheyttämisen idean mukaisesti MAL-sopimustyöllä olisi samanaikaisesti tavoitteena seudullisen yhdyskuntarakenteen eheyttäminen lyhyellä aikavälillä ja strategisten kehitystavoitteiden asettaminen ja tarkistaminen pitkällä aikavälillä.

Tällaisen kehittämisalustan rakentamisessa tarvitaan myös sellaisen rajat ylittävän vaihdon vyöhykkeen luontia, joka mahdollistaa tarpeellisessa määrin tiedon vaihdon ja keskinäisen koordinoitumisen eri ammatillisten ryhmien välillä mutta myös ammatillisten ja poliittisten ryhmien välillä, mukaan lukien kansalaisosallistuminen. Fiksua kasvua edustavaa TOD-suunnittelua on mahdollista jalostaa tällaisiksi seudullisiksi vaihdon vyöhykkeiksi, kuten Leo Kososen liikennekaupunkimalli osoittaa. Seututason vuoropuhelussa trade-off-tilanteita erilaisilla kuntakombinaatiolla voi pyrkiä yltämään kehittämällä vaihdon vyöhykkeitä. Rakennemallityö tai muu yhteinen neuvotteluprosessi voi edistää ”yhteisen hyvän” löytymisessä. Rakennemallityö on osoittautunut Turun seudulla toimivaksi malliksi sovitaa joustavalla suunnitteluotteella hyvinkin eripuraisten kuntien tavoitteita yhteiseen kehukseen sekä samalla tuoda maakuntaliiton suunnittelun mukaan kaupunkiseututyöhön. Tampereen kaupunkiseudulla yhteinen hyvä on löytynyt kaupunkiraitiotiehankkeen vastapainona lähijunayhteyksien parantamisesta niihin suuntiin, mihin raitiotietä ei olla ulottamassa. Kuntia kiinnostavaksi kanavaksi on myös löytynyt Hämeenlinnan koordinoima Suomen Kasvukäytävä yhteistyö (HHT-käytävä). Tätä työtä myös alueen maakunnalliset liitot tukevat.

—> **Kehitä MAL-sopimusmenettelystä rullaava, strategiaan valintoihin vahvasti pohjautuva menettely.**

Valtion ja kaupunkiseutujen kuntien rinnakkaisia aiesopimusmenettelyjä on myös tarpeen virtaviivaistaa ja tarkastella niiden yhdistämisen mahdollisuutta. Tässäkin tarvitaan seutukohtaista räätälöintiä. Rajoittuneen rationaalisuuden kannalta esim. Helsingin seudulla MAL- ja Kasvuposimusten liittäminen yhteen ns. *metropolisopimukseksi* saattaisi johtaa vaikeasti hallittavaan tilanteeseen sopimuskumppaneiden ja yhteen sovitettavien näkökulmien suuren määrän vuoksi. Toisaalta on selvää, että P- ja E- näkökulmien kytkeminen MAL-suunnitteluun tavalla tai toisella on välttämätöntä. Muilla suurilla kaupunkiseuduilla kokoavampien ja sisällöltään seutukohtaisesti räätälöityjen ja keskuskaupunkien näköisten ”kaupunkiseutu-sopimusten” kehittäminen voisi onnistua Helsingin seutua paremmin.

—> **Pohdi ja tue sopimusmenettelyn virtaviivaistamista kilpailukyky- ja elinvoimateemojen kanssa yhteneväiseksi prosessiksi, jolloin myös vuoropuhelu elinkeinoelämän kanssa toteutuu. Tutki kaupunkiseutusopimuksen toteutumismahdollisuuksia.**

JATKOTUTKIMUSAIHEITA LIITTYEN MAL-SOPIMUSMENETTELYYN JA SEN KEHITTÄMISEEN

Tutkimuksessa MAL-sopimusmenettely ja sen kehittäminen esitetyt kipupisteet linkittyvät vahvasti meneillään oleviin kunta- ja aluehallintouudistukseen. Tulevaisuuden kunnalle formuloidaan parhaillaan uudentyyppistä roolitusta ja tehtävien määrittelyä. Samanaikaisesti aluehallintouudistus ja SoTe-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta SoTe-alueille muuttaa kunnan tehtäväpalettia ja toimintamuotoja oleellisesti. Millainen poliittinen ja hallinnollinen mandaatti muodostettavalle väliportaan aluehallinnolle halutaan antaa, ja miten vahva vaikuttaja siitä tulee seudullisen strategisuuden edistäjänä MAL(PE)-asioissa, jos/kun maakuntaliittojen ja AVI:n tehtävät siirretään sille? Millainen osapuoli siitä tulee MAL(PE)-sopimuksissa jatkossa? Millä tasolla kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelu pääasiassa järjestyy? Eriytyvätkö elinkeinoasiat maankäytön suunnittelusta?

Kunta- tai aluehallintouudistus ei yksinään rohkaisse kuntia liitoksiin, ja siten suunnittelun ja toteutuksen jännitteet ja osaoptimointiasetelmat kuntien välillä säilynevät kaupunkiseuduilla. Tutkimuksemme korosti MAL-sopimusmenettelyn kehittämistä strategisempaan ja seudullisesti räätälöidympään suuntaan ja esitti myös sen legitimaation ja johtajuuden vahvistamista kuitenkin siten, että seudullinen joustomahdollisuus ja kyky toimia monella hallinnon tasolla monitoimijaisissa verkostoissa säilyvät. Seudullisen MAL(PE)-työskentelyn malli voi vaihdella, mutta seudullisesta koordinoimattomuudesta ja hankelähtöisyydestä tulisi siirtyä seudullisten vaihtoehtojen punnintaan ja jatkuvaan strategiseen työskentelyyn. Hallinnonalojen välisen vuoropuhelun lisäämiseksi ja systematisoimiseksi nostimme esiin TOD-kehittämisen eri sektoreita kokoavana ideana sekä vaihdon vyöhykkeiden kehittämisen eri sektoreiden välistä kommunikointia ja koordinoimista edistävinä työkaluina.

Näitä teemoja on tarpeen viedä tutkimuksessa eteenpäin. Meneillään olevissa alueellisissa ja hallinnollisissa uudistusprosesseissa erityisen sopiva olisi toimintatutkimuksellinen tutkimusote niin, että tutkijat voivat näihin uudistusprosesseihin osallistuen olla mukana kehittämässä niitä osatutkimuksemme nostamien tavoitteiden edistämisen kannalta.

4 Päätöksenteon sudenkuopat: julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys

Jarmo Vakkuri, Ilari Karppi & Iina Sankala

Julkisen talouden kestävyiden periaatteet pitäisi kyetä yhdistämään nykyistä paremmin yhdyskuntarakenteellisen kestävyiden tavoitteluun. Ne eivät ole irrallaan toisistaan. Siksi niitä koskeva päätöksenteko edellyttää laajempien kokonaisuuksien johtamista. Palvelujärjestelmien usein nopeampoinen uudistaminen on osa pitkällä aikavälillä tapahtuvaa yhdyskuntakehittämistä. Taloudellisesti kestävä palvelujärjestelmän rakentaminen on väistämättä myös maankäytöllinen kysymys. Tässä luvussa kysymme, kuinka sosiaalisten ja ekologisten resurssien käyttöä voitaisiin tehostaa tuottaessa taloudellisesti hyvää palvelujärjestelmää ja hyvää yhdyskuntarakennetta.

4.1 Johdanto ja tutkimusasetelma

Kuntiin ja seutuihin vaikuttavat erilaiset muutostrendit, jotka pakottavat kuntia uudistamaan niin rakenteitaan kuin toimintatapojaan. Tässä osatutkimuksessa on tutkittu palvelujärjestelmän näkökulmasta julkisen talouden hallinnan ja maankäytön suunnittelun paremman keskinäisen integroinnin mahdollisuutta. Yleisellä tasolla pyrkimys on ymmärtää päätöksenteon rationaalisuuden edellytyksiä ja esteitä, joita syntyy pyrittäessä yhdistämään kahden toisistaan poikkeavan toimintakentän tapoja tehdä päätöksiä.

Julkisen talouden hallinta ja maankäytön suunnittelu ovat luonteeltaan kaksi erilaista päätöksentekoaavaruutta, joita on tarkasteltu pitkään kuntaorganisaatioiden erillisinä lokeroina. Tämä on tehnyt niiden kokonaisvaltaisesta ymmärtämisestä hankalaa. Tällaiselle kokonaisvaltaisemmalle ymmärrykselle on kuitenkin entistä suurempi tarve, koska taloudellisten ja ekologisten voimavarojen riittävyttä tai julkisten palvelujärjestelmien uudistamista koskevat monimutkaiset, pirullisetkin ongelmat eivät asetu siististi erillisiin hallinnollisiin lokeroihin. Ne ovat osa samaa päätösongelmaa, joiden ratkaisuja toteutetaan yhteisten rajallisten taloudellisten ja ekologisten voimavarojen viitekehityksessä.

Kokonaisuuden hallinnalle ongelmia aiheuttaa se, että alueiden käyttöä jäsentävää näkökulmaa kuntaan ohjaavat osittain erilaiset päätöksenteon rationaliteetit kuin julkistalouden tehokkuuden perspektiiviä. Tämä johtaa usein siihen, että palvelujen organisoiminen ja sijoittamisen kokonaisnäkemys jää puutteelliseksi. Tutkimuksen kantavana kysymyksenasetteluna on:

- Miten julkisen talouden kestävyiden periaatteet voitaisiin yhdistää yhdyskuntarakenteelliseen kestävyteen?
- Miten tällainen päätöksenteon kokonaisuus olisi hallittavissa aiempaa paremmin?
- Millaista johtamista tällöin tarvitaan?

Näin pyrimme ymmärtämään koko JULMA-hanketta läpileikkaavaa kysymystä siitä, miten tehostaa taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten resurssien käyttöä pyrittäessä tuottamaan hyvää palvelujärjestelmää ja hyvää yhdyskuntarakennetta.

Toiminnan tuloksellisuus ja voimavarojen tehokas käyttö on keskeinen julkista taloutta ohjaava periaate. Samalla rakentuu jännite kansalaisten palvelutarpeiden, yhteiskunnan poliittisen

päätöksenteon asettamien tavoitteiden ja näiden toteuttamiseen osoitettujen taloudellisten ja inhimillisten resurssien välille. Vaikka tunnettua on se, miten julkisen talouden ajankohtaiset ongelmat ja budjettien kiristyvät menokehykset luovat paineita tehostamiseen ja menonleikkauksiin, itse resurssin käsitteen ymmärrämme laaja-alaisesti. Se voi näyttäytyä niin julkisina budjetteina ja näitä kuvaavina euroina, mutta myös julkisiin palveluihin sitoutuvina inhimillisinä voimavaroina, kansalaisten vaikuttamisen luomina resursseina tai ekologisina resursseina, luonnonvaroina ja fyysisenä ympäristönä. Kaikkia näitä kehystää ajatus rajallisista voimavaroista ja niiden tehokkaasta käytöstä.

Julkisen talouden perspektiivin yhdistäminen yhdyskuntarakenteelliseen kestävyYTEEN edellyttää myös laaja-alaista näkemystä julkistalouden, tämän tutkimuksen viitekehyksessä erityisesti kuntatalouden, kokonaisuudesta. Kuntatalouden kokonaisuus voidaan jakaa organisaatiotalouden ja julkisen paikallistalouden osa-alueisiin. Organisaatiotalouden näkökulma liittyy kuntien ja kaupunkien rooliin julkisten palvelujen rahoittajina, organisoijina ja tuottajina. Tässä mielessä palvelujärjestelmien tulokellisuuden mittarit, kuten palvelutuotannon taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus, ovat oleellinen osa julkisen talouden hallintaa.

Julkisen paikallistalouden näkökulma liittyy kuntien, kaupunkien ja kaupunkiseutujen pyrkimykseen kasvaa ja kehittyä. Kaupunkitaloudet ovat keskeisiä kasvun moottoreita, joiden toiminnasta syntyy merkittäviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia hyötyjä, mutta jotka voivat tähän pyrkiessään toki myös aikaansaada monia yhdyskuntarakenteen kannalta kestävättömiä vaikutuksia. Julkisen talouden toimintalogiikassa voidaan siis erotella sopeuttava elementti, jossa kunnat ja yhdyskuntarakenteen toimijat pyrkivät sopeuttamaan toimintaansa budjetin menokehyksiin, investointikattoihin tms. Toisaalta julkisen talouden toimintalogiikkaa ohjaa myös toiminnan (fiksun) kasvun elementti ja imperatiivi. Näillä näkökulmilla on erilaiset vaikutukset riippuen siitä, onko kyseessä voimakkaan väestönkasvun ja työpaikkojen kasvun alue vai pienempi taantuva alue.

Taloudellisuus on myös kaavoituksen ja maankäytön keskeinen tavoite. O.-I. Meurmanin (1947/1982, 12) *Asemakaavaoppi*-klassikko kytkee asumisen kalleuden tietyllä paikkakunnalla siellä toteutetun kaavoituksen, siis maankäytön, taloudellisuuteen. Vastaavanlainen yhteys kytkee toisiinsa esimerkiksi maankäytön ja liikkumistarpeen sekä vaikkapa joukkoliikenteen järjestämisen kannattavuuden. Näin maankäytön ratkaisut heijastuvat välittömästi asukkaille koituviiin yhdyskuntarakenteen käyttökustannuksiin, jotka ovat osa yleisiä elinkustannuksia. Palvelujen sijoittelu ja palveluverkon rakenne puolestaan ovat osa näitä käyttökustannuksia muodostavaa järjestelmää. Kuntatalouden ja kuntalaisten talouden välillä voikin olla käänteinen suhde: keskittäessään lähipalveluja harvempiin pisteisiin kunta tähtää kuntalaisiaan alempana verorasitteena hyödyttäviin säästöihin, mutta näiden säästöjen kääntöpuolena voivat olla pidemmät asiointimatkat ja niistä kuntalaisille aiheutuvat matka- ja aikakustannukset.

Voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelmat voivat näyttäytyä eri tavoin. Päätöksenteossa omaksutut tavat yhdistää julkistaloudellinen perspektiivi yhdyskuntarakenteen kestävyYTEEN voivat myös erota toisistaan. Se onko joku ratkaisu toista rationaalisempi, on ensisijaisesti tapauskohtainen kysymys. Tutkimuksessa omaksuttu rajoittuneen rationaalisuuden lähtökohta ohjaa meitä tutkijoita etsimään enemmänkin ”hyviä” päätöksenteon käytänteitä kuin uskomaan ”täydellisen rationaaliin” ja ”parhaisiin” ratkaisuihin. Parhaimmillaan tutkimuksemme voi tuottaa uudenlaista ymmärrystä kahden päätöksenteon perspektiivin yhdistämisen mahdollisuuksista, ja empiirisiiä esimerkkejä tavoista, joilla tutkimamme tapaukset ovat pyrkineet ratkaisemaan perspektiivien samanaikaisen käsittelyn ongelmaa.

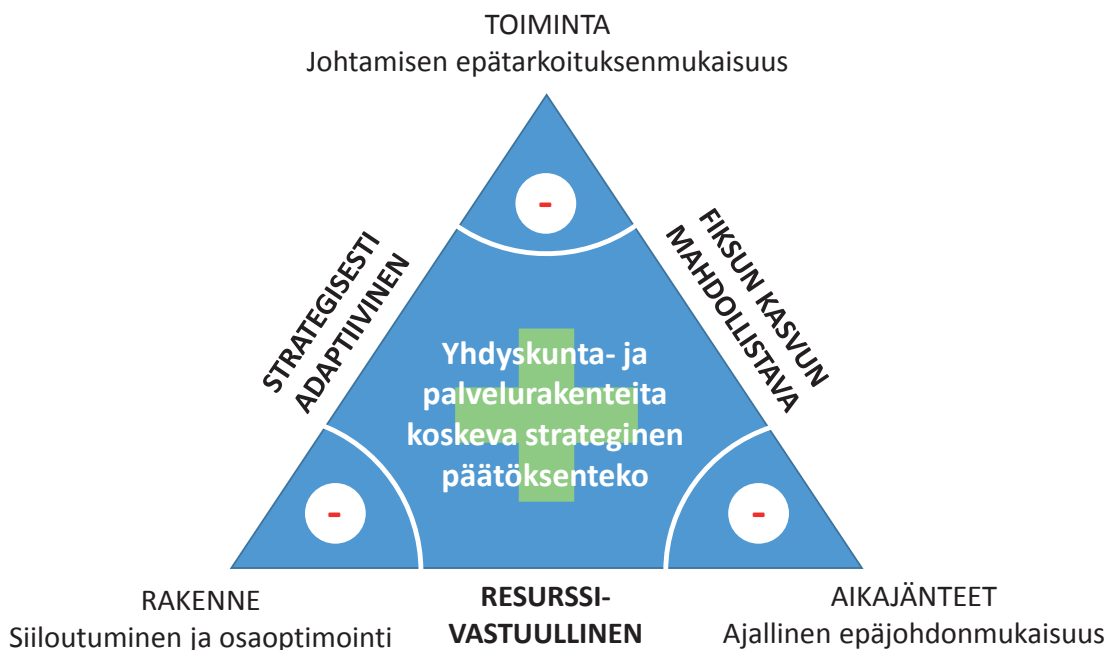
Tarkastelukohteenamme on julkinen talous *instituutioina* ja *toimintoina* sekä yhdyskuntarakenne fyysisinä *puitteina*, joissa instituutiot ja toiminnot sijaitsivat. Tätä kokonaisuutta voidaan kutsua *yhdyskuntakehittämiseksi*, mikä terminä korostaa osien sijaan kokonaisuutta, jossa sekä kaupungin spatiaalinen rakenne että sen instituutiot ja toiminnot kietoutuvat yhteen. Näin ollen esimerkiksi kaupungin palvelujärjestelmän kehittämistä koskevat päätökset ovat tosiasiallisesti kokonaisuuksia, joissa kietoutuvat yhteen useat toiminnot ja toimijat, instituutiot ja niiden käyttäytymismallit sekä fyysisen yhdyskuntarakenteen luomat puitteet.

Yhdyskuntakehittämisessä on kyse prosessista, jossa kunnat pyrkivät synnyttämään laadukkaiden maankäyttö- ratkaisujen avulla jäsenilleen toimivaa asuin- ja elinympäristöä. Palvelujen tuottaminen ja jakelu on erottamaton osa tätä työtä.

Se miksi tällaista monimutkaista kokonaisuutta on perinteisesti tarkasteltu yksittäisistä perspektiiveistä käsin, on perustunut ongelman ymmärrettäväksi tekemiseen. Yhdyskuntarakenteen kehittäjille tärkeää ovat voineet olla kaavat, suunnitelmat ja niiden koherenssi osana kaupunkien fyysistä rakennetta, kun taas palvelujärjestelmien kehittäjien huomio on voinut kiinnittyä palvelujen lyhyen ja pitkän aikavälin turvaamiseen, toiminnan taloudellisuuteen, laatuun ja vaikuttavuuteen. Yksinkertaistamisen nimissä ongelma on jaettu hallinnollisiin osiin. Tämän yksinkertaistamisen sivuvaikutuksena on kuitenkin syntynyt tilanne, joka on vähentänyt mahdollisuuksia nähdä päätösongelmien kokonaisvaltaisuus ja eri päätösprosessien aikasykliä erilaisuus. Tehdyt ratkaisut ovat näin voineet näyttää optimaalisilta, mutta vain yksittäisen toimijan, tai päätösperspektiivin kannalta. Ajattelutavat ovat siis voineet kannustaa osaoptimointiin.

Osatutkimuksessamme JULMA-tutkimuskokonaisuuden ydinteemat asettuvat seuraavasti (Kuva 4.1). **Resurssivastuullisuus** ilmentää resurssikäsitteen laaja-alaisuutta. Resurssien vastuullinen käyttö sisältää ajatuksen voimavarojen tehokkaasta hallinnasta niiden päämäärien saavuttamisessa, jotka yhteiskunnassa on sovittu tai joita halutaan edistää. Toiseksi, osatutkimuksemme tarkastelee kaupunkiseutujen **fiksun kasvun** elementtejä jäsentämällä yhdyskuntakehittämisen pitkää aikajännettä ja tähän liittyviä päätöksenteon ja palvelujärjestelmän johtamisen kysymyksiä. Kolmanneksi, kuten kaikkien järjestelmien, myös yhdyskuntakehittämisen menestymisen edellytykset liittyvät **strategisen adaptaation** mahdollisuuteen, kykyyn selviytyä palvelujärjestelmien ja maankäytön johtamisen ongelmista ja ympäristön asettamista vaateista. Kuntien ja kaupunkien adaptoitumisen strategiat ovat moninaisia. Tätä moninaisuutta pyrimme valikoiduilla suunnitteluesimerkeillä kuvaamaan.

Kolmion kärjet eli sivujen väliset suhteet voidaan jäsentää seuraavan ongelmaskenaarion muotoon: (1) Epäonnistuminen johdonmukaisessa päätöksenteossa riskeeraa fiksun kasvun ja vastuullisen resurssien käytön, (2) epäonnistuminen sen ymmärtämisessä, koska osaoptimointi on perusteltua ja koska sitä pitäisi välttää riskeeraa resurssien vastuullisen käytön ja kyvyn harjoittaa strategista adaptaatiota ja (3) epäonnistuminen palvelujen ja maankäytön johtamisessa riskeeraa sekä fiksun kasvun että kyvyn harjoittaa strategista adaptaatiota. Näiden ulottuvuuksien rajaaman kolmion keskelle muotoutuu hypoteettinen alue, jossa voidaan tavoitella tarkastelemiemme päätöksenteon parametrien tasapainoa. Tämä luku etenee edellä kuvattua jäsentelyä noudattaen.



Kuva 4.1. Yhdyskunta- ja palvelurakenteita koskeva strateginen päätöksenteko ja päätöksenteon strategisuutta uhkaavat tekijät.

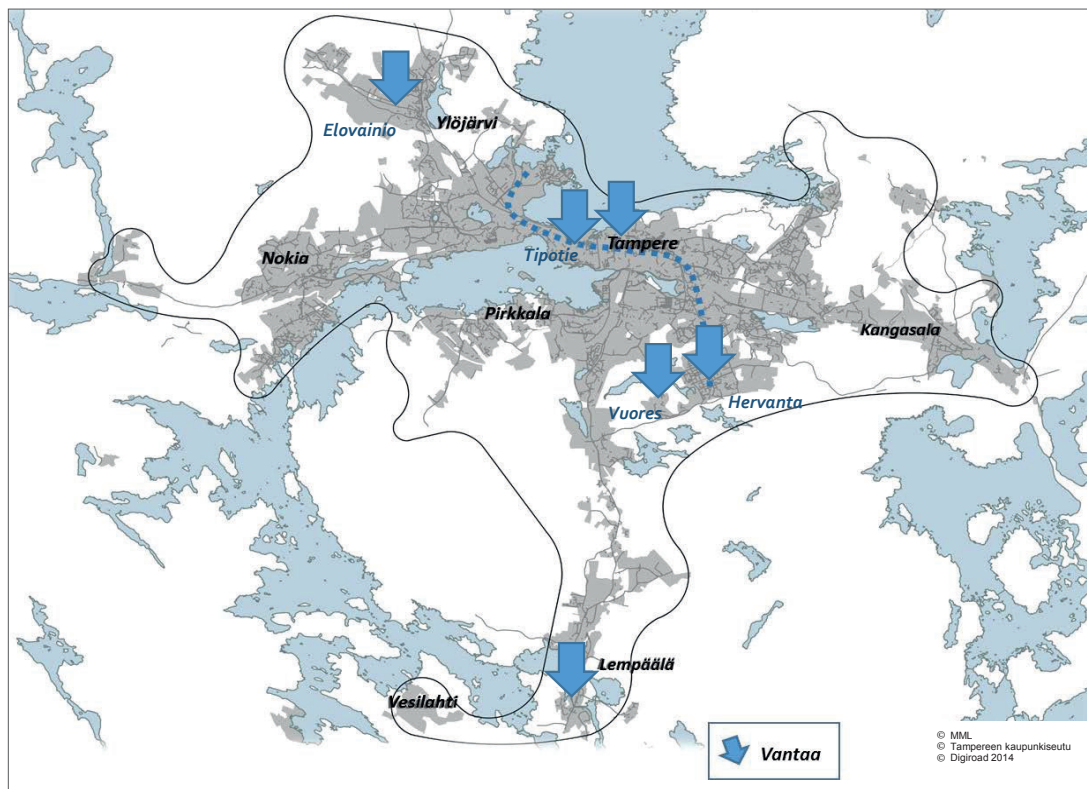
Osatutkimuksessamme korostuu myös tarve ymmärtää päätöksenteon rationaalisuuden rajoitteita ja edellytyksiä julkisen hallinnon toiminnassa kolmella tavalla:

Ensiksi, kuvion johdonmukainen, strategiseksi ymmärretty päätöksenteko toteutuu tietysti aina poliittisen järjestelmän viitekehyksessä. Päätöksenteon johdonmukaisuutta ja rationaalisuutta – tai niiden puutetta – voidaan arvioida muun muassa tilanteessa, jossa yhdyskuntakehittämisen suunnat ja suunnitelmat muuttuvat osana poliittisten päätöksentekijöiden ratkaisuja. Joskus päätösten todelliset perustelut kyetään rakentamaan vasta jälkikäteen. Päätösten rationaalisuuden määrittäminen on näin ollen joskus jälkikäteistä rationalisointia.

Toiseksi, osaoptimoinnin toimintatavalle on annettu nykyisessä policy-diskurssissa ensisijaisesti kielteinen leima. On kuitenkin hyvä muistaa, että siiloutuminen ja osaoptimointi ovat vastauksia joihinkin julkisten organisaatioiden toiminnassa vaikuttaviin, osaoptimointi-insentivejä synnyttäviin tekijöihin, jotka ovat osin rakenteellisia mutta ainakin osin myös kontingenteja (satunnaisia). Pyrimmekin enemmän ymmärtämään niitä päätöstilanteita ja -tapauksia, joissa liiallinen erikoistuminen ja kuntaorganisaation sisäisen koordinaation puute voi vahvistaa osaoptimointia ja johtaa yhdyskuntakehittämisen kokonaisuuden kannalta ei-toivottuihin vaikutuksiin.

Kolmanneksi, johtamisen näkökulma palveluihin ja maankäyttöön tuo esiin tarpeen ymmärtää, kuinka maankäyttöratkaisuja ja palvelujen järjestämisen ja jakelun muotoa koskevat päätökset ovat erottamattomasti yhteen nivoutuneet osat mekanisme, jolla tuotetaan julkisten ja/tai yksityisten kustannusten tasoon oleellisesti vaikuttavaa yhdyskuntarakennetta.

Tutkimuksen aineisto. Tutkimuksessamme olemme perehtyneet edellä kuvattuun problematiikkaan haastatteleamalla keskeisiä suunnittelijoita, viranhaltijoita ja hanketoimijoita Tampereelta, Lempäälästä ja Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymästä. Toteutettujen yksilö- ja ryhmähaastattelujen lisäksi aineistomme koostuu monipuolisesta kirjallisesta sekä työpajoissa ja prosesseihin osallistumalla kerätystä materiaalista (tarkempi tutkimusprosessin kuvaus ks. luku 1. Johdanto). Yhdyskuntakehittämisen kompleksista kokonaisuutta on pyritty hahmottamaan konkreettisten kehittämistapausten (Kuva 4.2) kautta, joista keskeisimmässä roolissa ovat olleet Vuoreksen asuinalue sekä Lempäälän suunniteltu kuntakeskusta. Hyviksi havainnollistaviksi esimerkeiksi nousivat myös Hervannan kaupunginosa, Tampereen raitiotiehanke palvelujärjestelmäkytkentöineen, Tipotien sosiaali- ja terveyskeskus, terveyskioski-kokeilu Ylöjärvellä sekä erilaiset suunnittelua ja kehittämistä tukevat työkalut Tampereen ja Vantaan kuntaorganisaatioissa. Tampereen kaupunkiseudun kontekstissa myös seudullisen yhteistyön rooli on ollut kiinteästi läsnä (MAL-yhteistyöstä tarkemmin luvussa 3).



Kuva 4.2. Palvelujärjestelmä ja yhdyskuntarakenne – tässä tutkimuksessa tarkasteltuja kohteita.

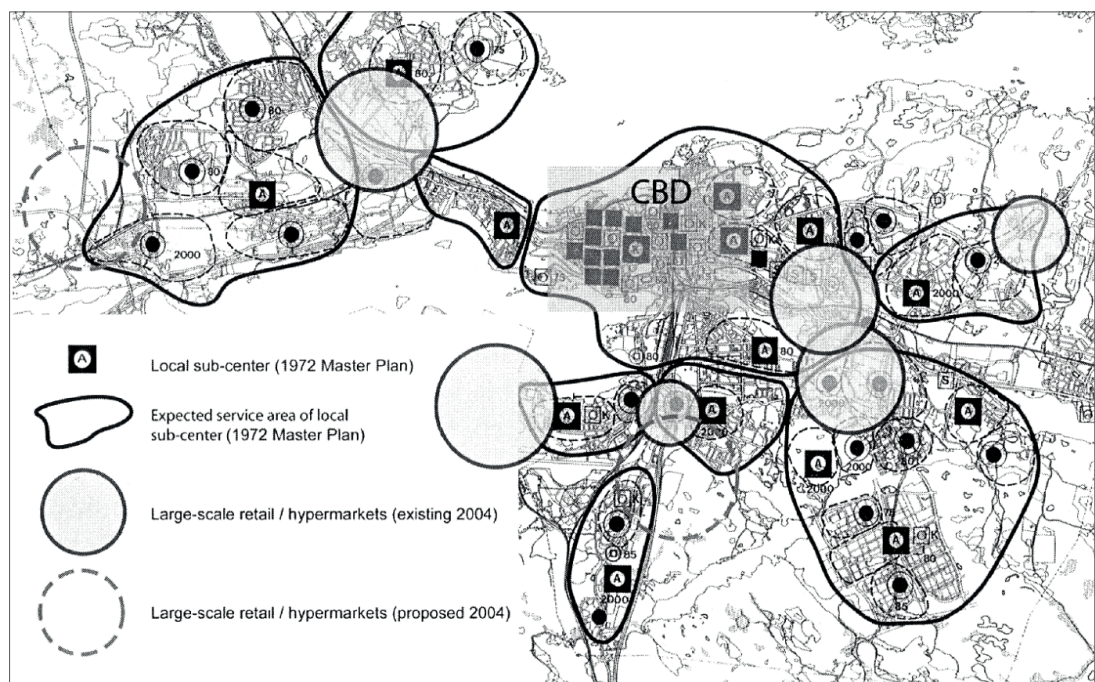
4.2 Aikasyklit ja pitkällä aikavälillä johdonmukainen päätöksenteko

Maankäytön strateginen suunnittelu ja kuntatalouden prosessit tapahtuvat osittain erilaisilla aikavälillä. Maankäytöllä muokataan materiaalista maailmaa ja sen syklit ovat välttämättä pitkiä. Esimerkiksi Tampereen vuoden 1972 yleiskaavaan johtanut valmistelutyö alkoi jo vuonna 1965, jolloin perustettiin muun muassa kaupunkisuunnittelujaosto. Tuossa maailmassa ei ollut automarketteja, ei edes mainittavaa määrää moottoritietä, ja rautateiden sähköistäminen oli päätetty vasta aloittaa. Kuulentoa ei ollut vielä testattu, Nokia valmisti kumisaappaita ja Tampere oli teollisuuskaupunki.

Tampereen ensimmäinen yleiskaava, TREYK-72, ei toki syntynyt tyhjästä, vaan vuoden 1958 rakennuslain mukaista kaavaa oli valmisteltu pitkin 1960-lukua. Kuitenkin vasta TREYK-72 hyväksyttiin ja vahvistettiin yleiskaavaksi, aidosti strategiseksi maankäytön suunnittelun välineeksi. Se veti suuntaviivat kaupungin kehittämiselle vuosituhaten vaihteeseen, jolloin moottoritiet ja peltomarketit uhkasivat kaupunkikeskustoja ja muovasivat kaupunkiseutuja uusiksi ja nopea junaliikenne oli mullistamassa työssäkäyntialueita.

Se pitkäjänteisyys tai suoranainen kaukokatseisuus, joka elimellisesti liittyy materiaallisen maailman kanssa operoivaan maankäytön suunnitteluun, käy erityisen ilmeiseksi tarkasteltaessa TREYK-72:n kattamaa ajanjaksoa niiden ideoiden, toimintapolitiikkojen ja -periaatteiden kautta, jotka samaan aikaan ovat muovanneet kaupungin ja sen piirissä vaikuttavien organisaatioiden toimintoja. 1970-luvulta vuosituhaten vaihteeseen talous- ja budjetoitiopeja on uudistettu hengästyttävän monta kertaa, puhumattakaan uudelleenmäärittelyistä, joiden kohteena oli älykäs tai edes tarkoituksenmukainen organisaatio – tai miltä sellaisen ajateltaisiin näyttävän. Nämä toiminnot ovat kehittyneet käsi kädessä erilaisten teknologioiden kanssa, jotka puolestaan ovat muuttaneet toiminnan muotoja ja sisältöjä synnyttäen uusia toimintoja ja ammattiryhmiä ja tehden vanhoja tarpeettomiksi.

Siksi TREYK-72:ssa onkin hämmästyttävintä, että joitakin yksityiskohtia lukuun ottamatta se onnistuu piirtämään erittäin tarkan kuvan siitä, mitä ja millaista Tamperetta nykyiselle kaupunkialueelle tulaisiin sen kattaman aikajänteen puitteissa toteuttamaan. Toimintojen ja teknologioiden vuorovaikutteista ja vaikeasti ennakoitavaa kehitystä ainakin osin ilmentävä on kuitenkin pelloille nousseiden automarkettien täydellinen puuttuminen kartalta (Kuva 4.3). Niiden esiinmarssin voidaan katsoa tulleen 1960- ja 70-lukujen taitteen yhdyskuntasuunnittelijoille jokseenkin täydellisenä yllätyksenä.



Kuva 4.3. Tampereen pää- ja osakeskukset. Yhdistelmä vuoden 1972 yleiskaavasta ja siihen myöhemmin täydennetyistä ja vuonna 2004 rakennettaviksi esitetyistä kaupan suuryksiköistä. Lähde: Alppi & Ylä-Anttila 2007

Tässä luvussa pyritään havainnollistamaan, kuinka maankäytön ja palveluiden erilaiset aikajänteet ja sisäiset syklit tekevät haastavaksi hallita muutosta ja kehittämisen kokonaisuutta, jossa vaaditaan kykyä hyödyntää niukkoja resursseja kestävästi ja samalla pyrkiä suunnittelemaan kasvua koordinoitusti eheän yhdyskuntarakenteen säilyttämiseksi, ajassa muuttuvat kehittämisen viitekehukset huomioiden. Mikäli maankäytön suunnittelun ja palvelujärjestelmän yhteensovittamisessa epäonnistutaan, uhkana on hajautuvan kasvun tuottaminen, jossa palvelut ovat huonosti saavutettavissa, kuntatalouden resurssien riittävyys vaarantuu, liikkuminen autoistuu entisestään toiminnallisesti yksipuolisten alueiden sekä väljän rakenteen seurauksena ja siten eheät, merkitykselliset elämisen ja kohtaamisen paikat pirstoutuvat ympäri kaupunkirakennetta – tai uhkaavat jäädä kokonaan syntymättä.

Erillisyyttä ja erityisyyttä kuvaa käytännössä hyvin jo se, kuinka iso osa suurista ja pitkäkestoisista rakennushankkeista kytkeytyy kuntien investointitalouteen, kun taas iso osa palveluista kytkeytyy vuosittaiseen käyttötalouteen. Taloudellisesta perspektiivistä katsottuna maankäytössä esiintyy eriaikaisuutta myös hankkeista koituvien hyötyjen ja niiden aiheuttamien kustannusten välillä, sillä maankäytön hankkeet edellyttävät kaupungeilta usein huomattavia etupainotteisia investointeja ja muita resursseja, joita ei saada hyötyjen muodossa pitkään aikaan takaisin tai joissa hyötyjen konkreettinen määrittäminenkin voi joskus olla vaikeaa. Etenkin uudisrakennusalueiden (*greenfield*) yhteydessä investointien takaisinmaksuaika venyy helposti kymmenien vuosien mittaiseksi.

Maankäytön joustavuus on palvelutarpeiden muutoksiin nähden heikko, sillä maankäytön mahdollisuudet rajautuvat pitkälti staattiseen kaavaan ja etenkin raskasta infrastruktuuria vaativiin liikennehankkeisiin verrattuna palvelujärjestelmä elää ja uusiutuu huomattavasti nopeammin. Vaikka kaavoitus voidaan nähdä huolellisena yrityksenä vastata niin nykyisiin tarpeisiin kuin varautua tuleviin, se kuitenkin väistämättä lukitsee maankäyttöä ja sitä kautta sen mahdollistamia toimintoja. Kaavojen uudistamisen ja päivittämisen mahdollisuudesta huolimatta kaavoitus edellyttää aina oman demokraattisen, maankäyttö- ja rakennuslakiin kirjatun menettelyn, kun taas palvelujärjestelmä on lähinnä kuntapoliitikkojen edustuksellisen vallankäytön käsissä eikä vastaavanlaisia osallistumismenetelyjä kuin kaavoituksen kohdalla ole käytössä. Maankäytön ja palveluiden suunnittelun aikajänteisiin vaikuttavat näin ollen huomattavat velvoite-erot ja toiminnoille ominaiset polkuriippuvuudet.

Kaukonäköistä suunnittelua haastavat monet ennakoimattomat tekijät. Tuskin Tampereen ensimmäistä yleiskaavaa valmisteltaessaan osattiin arvata, missä määrin sekä ekologinen että taloudellinen niukkuus vaikuttavat yhteiskuntien toimintaan 2010-luvulle tultaessa. Samoin teknologioiden kehitysvauhti lienee ollut 60-luvun aikalaisille yhtä hämärän peitossa kuin meille on tällä hetkellä muun muassa digitalisaation vaikutukset tulevaan kehitykseen. Ennakointityölle on siis paljon kysyntää, joskin maankäytöllä ja palvelujärjestelmällä on erilaiset edellytykset siihen. Palvelujen suunnittelu on maankäyttöratkaisuihin verrattuna voimakkaammin kiinni nykyhetken tarpeissa. Käyttötalouden tasapainon tavoittelusta johtuen se joutuu operoimaan pikemminkin lyhyellä tai keskipitkällä aikamittakaavalla. Haastatteluissa tuli esiin, ettei palvelujen osalta systemaattista ennakointityötä juurikaan ole eikä palvelujärjestelmän tai -verkon uusimissykliä ole erikseen integroitu toimintaan, vaan palveluita tarkastellaan aina tarpeiden muuttuessa.

Kuntien perinteisestä roolista erilaisten hyvinvointipalvelujen tuottajana on seurannut, että asuinalueiden kaavoitusta seuraa automaattisesti asukkaille tuotettavat, kunnan takaamat lähialuepalvelut. Näin maankäyttöratkaisut sisältävät väistämättä **piilevän palvelulupauksen**. Palvelulupauksesta aiheutuu siten myös merkittäviä, pitkän aikavälin taloudellisia sitoumuksia.

Maankäytön strategisuus ja tulipalokiire. Väkiluvun nopeaan kasvuun reagoiti edellyttää palveluverkon laajentamista kiivaassa tahdissa. Esimerkiksi Lempäälässä nopea kasvu todettiin haasteeksi myös pitkäjänteiselle maankäytön suunnittelulle. Kunnan johtoryhmän jäsenet kuvasivat reagoimista nopeaan kasvuun seuraavasti: *”[O]llaan vähän ajauduttu siihen tilanteeseen nyt tässä julkisten palvelualueiden asiassa, että me sammutellaan tulipaloja: missä milloinkin on tarve niin sinne mennään. Ei tässä ole ihan hirveästi tulevaisuutta keritty suunnittelemaan vaan ollaan menty koppi kerrallaan joka koulun ja päiväkodin pihaan kun sieltä tulee se tarve.”* Tähän lauseeseen kiteytyy hyvin myös monissa kasvukunnissa tuttu tilanne: tilojen saatavuus sanelee palvelujen sijoittamisen etenemisjärjestyksen.

Muutokset niin ulkoisessa kuin sisäisessä toimintaympäristössä ovat haaste suunnittelun jatkuvuudelle etenkin Vuoreksen kaltaisissa suurissa maankäytön hankkeissa, kun näkemys alueesta ehtii vuosien varrella elää ja muuttua. Vallitsevat suunnitteluparadigmat sekä poliittinen viitekehys vaikuttavat kulloinkin rationaalisina pidettyihin toimintatapoihin. Esimerkiksi käsitykset hyvästä ympäristöstä ja kestävästä yhdyskuntarakenteesta ovat muuttuneet. Monet kehityskohteet heijastavat siten väistämättä tietyn suunnittelukauden ihanteita: Kaavat ovat oman aikansa tuotteita kuvaten samoin myös silloista palvelujärjestelmäajattelua. Palveluverkossa tapahtuvilla muutoksilla voi olla vaikutusta alueiden toiminnalliseen eheyteen, varsinkin jos alueen palvelutarjonta radikaalisti muuttuu rakenteen säilyessä ennallaan. Eräs maankäytön suunnittelija puhui ”katkoskokemuksesta”, kun suunnitteluvaiheesta toteutusvaiheeseen siirryttäessä jotain toimintaympäristössä on muuttunut niin, ettei suunnittelun aikaisia tavoitteita voida sellaisenaan enää toteuttaa: *”Kun suunnitellaan asemakaavaa, niin silloin on tietty ajatus siitä, miten tietyt yksiköt rakentuvat alueelle, tiedetään yksikkökoot ja järjestämisen tavasta on joku käsitys. Sillä välillä, kun asemakaava saadaan lainvoimaiseksi ja edetään rakentamisvaiheeseen – maailma on pyörähtänyt kertaalleen ja palikat ovat erinäköisiä sen suhteen, mitä pitäisi sijoittaa. Siinä tulee katkoskohta tyypillisesti jotenkin”*

Kaupungin organisaation sisällä tapahtuvat toimintamallien muutokset voivat muuttaa toiminnan ja hankkeiden painotuksia. Koska yhdyskuntakehittäminen on viime kädessä poliittinen kysymys, kulloisellakin poliittisella hallintokaudella on vaikutusta suunnittelutyön sisältöihin ja valtuustokauden ylittäviin kysymyksiin. Jokainen päättäjä haluaa ymmärrettävästi jättää kädenjalkensa kaupungin kehittämiseen ja siten poliittisten kausien tuomat vaihtelut voivat vaikuttaa suunnittelutyön jatkuvuuteen esimerkiksi suurhankkeiden suunnanmuutoksina tai muuttuneina kehittämisen painopisteinä.

Haastattelemamme asiantuntijat kuvasivat, kuinka politiikan puolelta tulee suuri paine tehdä priorisoivaa tulevaisuuden suunnittelua. He kokivat myös nykyisessä taloustilanteessa toimimisen vaikeaksi osittain päällekkäisten tavoitteiden vuoksi: yhtäältä talouden sopeuttamista pidetään välttämättömänä, vaikka samanaikaisesti pitäisi pystyä luomaan edellytyksiä fiksulle kasvulle. Poliittisena valintana voi myös olla joistain toimista pidättäytyminen. Tampereella poliittisesta aloitteesta syntynyt *investointikatto* on nähty keinona hallita taloutta yleisten perusinvestointien osalta. Investointikatto on mielenkiintoinen instrumentti, jolla poliitikot asettavat rajoitteita omalle toiminnalleen päätöksentekijöinä. Tällaisella järjestelyllä äänestäjille vastuulliset poliitikot ikään kuin hallinnollistavat politiikkaa ja näennäisesti rajoittavat omaa liikkumatilaansa.

Millaisella suunnittelu- ja kehittämisotteella sitten voidaan mahdollistaa yhtäältä pitkäjänteinen ja johdonmukainen kehittäminen, mutta samanaikaisesti tukea ketteryyttä ja kykyä vastata kestävällä tavalla vääjäämättömään muutokseen? Nykyisin painotetaan entistä enemmän yhdyskuntarakenteen täydentämistä ja tiivistämistä levittäytymisen sijaan ja Tampereellakin on suunniteltu monipalvelukeskuksia erityisesti suunnitteluvaiheeseen edenneen kevytraideliikenteen linjan varrelle kestäväää liikumista ja kaupungin alakeskusten täydennysrakentamispotentiaalia tukien: *”Nyt on saatu palveluverkon suunnittelussa sellaista aikaiseksi, että isommat hyvinvointikeskukset sijoittuvat ratikan reitille. – – Tätä ei ole kauheasti aiemmin tehty: suunniteltu pitkän aikavälin maankäyttöä suhteessa palveluihin, vaan on vastattu aina vähän siihen palvelutilanteeseen sillä hetkellä.”*

Terveyskioskit ja vastaavat matalan kynnyksen lähipalvelupisteet kauppa- ja ostoskeskuksissa ovat toimineet positiivisina kokeiluina uudenlaisista palveluiden järjestämis- ja tarjoamistavoista (Kork ym. 2013). Suomen ensimmäinen terveyskioski perustettiin kauppakeskukseen Ylöjärven Elovainioon vuonna 2009. Terveyskioskeille on asetettu moninaisia tavoitteita. Niillä pyritään helpottamaan palveluun pääsyä sekä hallitsemaan aiempaa paremmin terveyspalvelujen kustannuksia. Lisäksi matalan kynnyksen ajatus liittyy pyrkimykseen uudistaa ennaltaehkäisevää toimintaa ja siten terveyspalvelujen vaikuttavuutta. Terveyskioskit voidaan nähdä myös esimerkkinä muutoksesta, jossa palvelujärjestelmän kehittäminen nojaa entistä enemmän julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyöhön ja verkostoihin sekä näin rakentuviin palvelutoiminnan keskittymiin.

Kuitenkin useat aiempien suunnittelukausien aikana visioidut uudisaluehankkeet, joihin on jo käytetty suunnitteluresursseja, tuntuvat vääjäämättömiltä ja niiden lykkääminen myöhempään ajankohtaan erilaisin maapoliittisin keinoin näyttää olevan ainoa tapa välttää niiden käynnistäminen. Herää kysymys, onko hankkeista mahdollista perääntyä vai luoko suunnittelu jonkinlaisen käyttöönottolupauksen.

Jo toteutuneiden alueiden tapauksessa aiempien suunnittelukausien koettuja virheitä voidaan pyrkiä paikkaamaan kaavallisin korjausliikkein. Kaupungin kasvu voi mahdollistaa kehittämisen, jossa esimerkiksi kestävämmästä ns. peltomarkettialueesta voidaan luoda palvelukeskittymä täydentämällä rakennetta ympärillä ja tuomalla alueelle julkisia palveluja – ja valjastaa tällä tavoin yksipuolisen kaupallisen tuoton tavoittelun tilan kestävyyspotentiaalia.

4.3 Siiloutuminen ja osaoptimointi toimintatapana

Osaoptimoinnin tausta julkisen hallinnon toiminnassa. Hallinnonuudistuksia koskevasta 1980-luvun puolivälin jälkeen julkaistuista tutkimuksista ja selvityksistä tuskin löytyy tekstiä, joka ei problematisoi siiloutumista, sektorikohtaisten rajojen kasvua hallinnon eri toiminnot toisistaan erottaviksi muureiksi. Julkisen hallinnon uudistamisen näkökulmasta kysymys on kahdestakin asiasta. Ensiksi, ns. uuden julkisen johtamisen (NPM) ajattelutapoihin perustuvissa uudistuksissa eräs keskeinen kritiikin kohde oli alusta lähtien byrokraattisten toimijoiden oman edun tavoittelu ja tätä ilmentävä osaoptimointi. Oli tarve miettiä systemaatisemmin kokonaisuutta ja julkisen talouden voimavarojen kokonaisvaltaisempaa ohjausta (Hood 2000). Toiseksi, viimeisten vuosikymmenten julkisen hallinnon reformit ovat itse vaikuttaneet siiloutumiskehitykseen ja uudenlaisiin osaoptimoinnin muotoihin (Koppell 2005). Toimintojen tulosityksiköittäminen, yhtiöittäminen ja uudenlaisten organisaatio-identiteettien luominen on kannustanut julkisia toimijoita valvomaan omaa etuaan ja ylläpitämään oman toiminnan legitimitettiin myös erilaisten osaoptimoinnin keinojen avulla. Julkisen hallinnon reformit ovat siis voineet osittain ratkaista vanhoja siiloutumisen ongelmia, mutta samalla ne ovat itse asiassa luoneet uusia ongelmia (Hood & Dixon 2015).

On tosin hyvä muistaa yleisempi näkökulma, joka ei liity vain viimeaikaiseen julkisen hallinnon uudistamiseen. Päätöksenteon siiloutuminen pienempiin osakokonaisuuksiin on erottamaton osa organisaatioiden toimintaa ja toimijoiden välistä työnjakoa. Tätä niin julkiset kuin muutkin organisaatiot ovat tehneet aina. Olisi älyllisesti epärehellistä ajatella, että julkisen hallinnon toiminta voisi olla vapaa siiloutumisesta ja siis myös keskinäisestä työnjaosta sekä isojen, abstraktien päätösongelmien pilkkomisesta osiin. Toiminnan organisointi määrittää työnjaon, vastuun ja tili-velvollisuuksien rajat aina johonkin.

Oleellisempaa on analysoida, ovatko nykymuotoiset rajat asianmukaisia ja missä yhteyksissä ne voivat olla esteenä toimivalle yhdyskuntakehittämiselle. Robert Axelrodia (1984) mukailleen voisimme kysyä, miten yhdyskuntakehittämisen työnjaossa hallitaan kilpailun ja yhteistyön välistä suhdetta. Millä osa-alueilla yhdyskuntakehittäminen hyötyy toimijoiden systemaattisesta yhteistyöstä, ja millä osa-alueilla kehittämisiongelmiin ratkaisua helpottaa niiden pilkkominen osiin ja kilpailullisen mekanismin hyödyntäminen? Aineistomme perusteella tunnistamme siiloutumisen ja osaoptimoinnin muotoja yhdyskuntakehittämisen kolmella tasolla: systeemitasolla, keskuskaupungin ja kehyskuntien välisissä yhteistyösuhteissa sekä kuntaorganisaatioiden sisäisissä toimintatavoissa.

Osaoptimointi yhdyskuntakehittämisen systeemitasolla. Yhdyskuntakehittämisen systeemitason osaoptimoinnissa on kysymys järjestelmän keskeisten toimijoiden käyttäytymismalleista ja -tavoista. Miten siis toimivat yhdyskuntakehittämisen näkökulmasta esimerkiksi kunnat ja kaupungit, alan yritykset, maanomistajat, kansalaiset ja alueen asukkaat tavoitellessaan omaa etuaan? Systeemitason osaoptimointia voidaan havaita esimerkiksi, kun kuntaorganisaatio siirtää osan palvelutuotannon kustannuksista kansalaisten ja asukkaiden vastuulle. Tämä päätös voi näyttää rationaaliselta kustannustehokkuutta etsivän kunnan tulokellisuusraporttien näkökulmasta, mutta asukkaiden ja kansalaisten kannalta tilanne on toinen. Kansalaisten palveluun pääsyn kustannukset kasvavat, minkä lisäksi ratkaisu voi lisätä myös muita ei-tavoiteltuja vaikutuksia, kuten yksityisautoilun lisääntymistä esimerkiksi palveluverkon supistumisen vuoksi.

Osaoptimointia tarvitaan. Se on seurausta päätöksenteon tehokkuudelle välttämättömästä työnjaosta hallinnon eri sektoreiden välillä. Tarpeettoman pieniksi pilkkoutuneita päätösprosesseja olisi kuitenkin pyrittävä kokoamaan suuremmiksi, keskinäisiä synergiahyötyjä tuottaviksi kokonaisuuksiksi.

Kunnan talous ei ole sama asia kuin kuntalaisten talous. Kunnan taloudestaan tekemien menon leikkauksen kääntöpuolena voi olla, että ne aiheuttavat **kuntalaisille lisäkustannuksia**. Kunta "säästää", mutta kuntalaisen kustannuksella

Harvey Molotchin (1976) alkuperäisen kasvukoneteesin mukaan kaupunkiseutujen kasvun tavoitteluun keskiössä on maa-ala hyödykkeenä, johon liittyy omistamista, myymistä, hallintaa – ja siten lukuisia intressejä. Maankäyttö on yksi mekanismeista, joilla kaupungit käyvät kilpailua investoinneista, kasvun keskeisistä tekijöistä (kilpailun ja maankäytön suhteesta ks. luku 5. tässä teoksessa). Samalla ne tekevät pitkävaikutteisia yhdyskuntarakenteitaan muokkaavia ja alueellista eriytymistä aikaansaa- via päätöksiä. Kasvun tavoittelu on eräänlainen ideologinen sidos, joka kytkee erilaiset intressitahot erityiseksi kasvukoalitioksi (Logan & Molotch 1987, 65). Kunnat, kaupungit ja muut julkishallinnon toimijat ovat aktiivisia kasvukoalitiion jäseniä myös laajan maanomistuksensa kautta.

Suuri osa kasvun avainresursseista (yhdyskuntatekninen infra, koulutus, terveyden edistäminen jne.) on kunnan käsissä, mikä kytkee osaoptimointiproblematiikan myös kasvun tavoitteluun. Eri toimijoiden roolijako ei kuitenkaan ole yksioikoinen, kuten Logan ja Molotch muistuttavat: myös alhaisinta mahdollista verojen ja maksujen tasoa tavoitteleva elinkeinoelämä kykenee hahmottamaan riskit, joita etenkin koulutuspalvelujen heikkeneminen aiheuttaa kuntien elinvoimaisuudelle. Yhteiskunnallisten palvelujen tavoiteltavaksi koettua tasoa ei voikaan johtaa abstrakteista tehokkuutta tai julkista kysyntää arvioivista malleista, vaan pikemminkin siitä, kuinka palvelut ja niiden kattamisen vaativat kustannukset on sovittavissa paikalliseen kasvustrategiaan.

Esimerkkejä erilaisten koalitioiden toiminnan tuloksista ja toimijakohtaisista intresseistä näkyy tarkastelemisamme Vuoreksen ja Lempäälän tapauksissa. Lempäälän keskustan nykyiseen tiivistämishankkeeseen vaikutti keskeisesti paikallisen yrittäjäyhteisön julkituoma huoli siitä, että vuonna 2006 lähistölle avautunut Ideapark heikentäisi keskustan vetovoimaa (Valkama ym. 2015). Vuoreksen suunnittelussa ja toteuttamisessa sovelletut kumppanuusmallit ovat esimerkkejä etenkin rakennuttajien ja kiinteistönomistajien halusta vaikuttaa huomattavan kasvupotentiaalin alueiden maankäyttöön. Vuoreksen rakentamisessa eräs viranhaltija oli pettynyt siihen, kuinka Vuoreksen kunnianhimoisia suunnitelmia oli jouduttu sovittamaan rakennusliikkeille edullisempaan muotoon. Vastaavasti aineistossamme on esimerkkejä siitä, miten rakennusliikkeiden intressinä olisi rakentaa markkinoilla helpommin myytävää asuntokantaa, mutta tämä ei ole sopinut kaupungin näkemykseen paikallisesta kasvustrategiasta.

Kasvukonenäkökulma jää helposti liian kapeaksi yhdyskuntakehittämisen monimutkaisiin kysymyksiin nähden. Se pitäisi voida virittää **kestävyyksoneeksi**, joka kykenee huomioimaan paikkojen monikäyttöisyyden ja mukauttamaan kehittämissä välineistöä muuttuviin olosuhteisiin nähden. Välinettä voitaisiin kutsua **yhdyskuntasopimukseksi**.

Osoptimointi keskuskaupungin ja kehyskuntien välisissä suhteissa. Yhdyskunta-kehittämisen ilmeinen ja paljon keskustelua synnyttänyt ongelma on kuntien välinen, niiden keskinäistä työnjakoa vaikeuttava kilpailu. Se mikä näyttää rationaaliselta kaupunkiseudun yksittäisen kunnan näkökulmasta, ei ole välttämättä rationaalista koko seudun kannalta. Aineistossamme tämä näyttäytyy Tampereen kaupunkiseudulla toteutettavissa suuren kokoluokan hankkeissa, esimerkiksi asemakeskushankkeessa, kansiareenahankkeessa ja raitiotiehankkeessa. Nämä voidaan nähdä potentiaalisesti koko seudun elinvoimaa ja kasvua generoivina hankkeina. Vaikka toteutuessaan hankkeiden myönteiset vaikutukset ulottuvat koko seudulle, niiden kustannusten jakaminen on ollut vaikeaa ja keskuskaupunki Tampere on kantanut suurimman vastuun hankkeiden läpiviennistä.

Seudullisista yhteistyömuodoista huolimatta kunnat pyrkivät edelleen optimoimaan maankäyttöään. Kuntien välisen kilpailun purkaminen seudullisen kokonaisedun tieltä on vaikeaa, sillä keskinäisen kilpailun koodi on kirjattu syvälle kuntien ehtoihin ja olemassaolon kamppailuun. Lisäksi kaupunkiseutujen kunnilla on aidosti ja perustellustikin erilaisia tulkintoja seudullisen maankäytön optimaalisuudesta. Kysymys on siis siitä, kenen kannalta maankäytön kokonaisrationaalisuutta tarkastellaan. Aihetta käsitellään perusteellisemmin luvussa 3.

Osoptimointi kuntaorganisaation sisäisenä toimintatapana. Siiloutuminen ja osoptimointi näyttäytyvät myös kuntaorganisaation sisäisissä toimintatavoissa. Tätä selittää kuntaorganisaation luonne, jossa toiminta nojaa monien erilaisten organisaatioiden ja tulosyksiköiden, hallinnonalojen, toimintakulttuurien ja professioiden työlle ja asiantuntemukselle. Työtä ohjaavat myös erilaiset lainsäädännölliset normit ja erilliset taloudelliset budjettikehykset. Suunnittelijoilla ja päätöksentekijöillä on erilaisia tulkintaviitekehyksiä, joilla he pyrkivät hallitsemaan laajoja ja monimutkaisia

päätösongelmia (Vakkuri 2010). Eri professioilla on omat välineensä, joiden avulla päätöksenteon voi tyypistää ymmärrettäviin ja hallittaviin raameihin. Johtavat viranhaltijatkin tunnustivat haastatteluissa, että arkityössä ja vuositasolla voi olla vaikea toteuttaa ison kokonaiskuvan tai strategian mukaisesti tavoitteita, ellei ole selkeitä periaatteita tai muita konkretisoinnin välineitä. Haastateltavat myös kuvasivat ongelmaksi sen, ettei ”*toinen käsi tiedä mitä toinen tekee*”. Aineistossamme kyseinen koordinaatio-ongelma liittyy siihen, miten yhdistää yhdyskuntarakenteen kehittäminen kuntien palveluja ja taloutta koskeviin päätöksiin.

Taloudellisten voimavarojen kohdentamisen tavat ohjaavat kuntien toimintaa keskeisellä tavalla. Budjetoitumallit voivat kannustaa maksimoimaan vain tietyn sektorin etua kuntaorganisaation kokonaisedun sijaan. Palvelujen kehittämisen, kaupungin talouden hallinnan tai yhdyskuntarakenteen kehittämisen näkökulmista ”optimaalisuus” näyttäytyy erilaisena. Samanaikaisia päämääriä voi näin olla vaikkapa sopeutuminen talouden menokehyyksiin, palvelujen laadukas järjestäminen ja tuottaminen sekä kaavojen valmiiksi saattaminen. Budjettivoimavarojen kohdentaminen näille eri sektoreille lisää osaoptimoinnin kannustimia. Sektorit ylittävälle yhteistyölle ja neuvottelulle ei ole välttämättä kannustimia, koska toimija voi ylläpitää legitimitettiään vastaamalla vain omasta osa-alueestaan.

Vaikka hallinnonalat saattavat olla tietoisia oman sektorin päätöksenteon rationaalisuuden rajoitteista, ne eivät kenties ole tietoisia muiden sektoreiden toimintalogiikoista. Näin ollen esimerkiksi Tampereen uuden Tipotien sosiaali- ja terveysaseman kaltainen projekti voi näyttäytyä joillekin toimijoille palvelujen kehittämisen, keskittämisen tai uudistamisen projektina, joillekin budjettikehysten, kustannusten ja vaikutusten tasapainottamisen projektina ja joillekin rakennusprojektina. Kyseisen projektin optimaalisuutta arvioidaan siis eri sektoreilla eri tavoin: onko sillä kyetty hallitsemaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia aiempaa paremmin, voidaanko sen avulla tuottaa laadukkaampia ja vaikuttavampia terveyspalveluja tulevaisuudessa tai onko rakennus esteettisesti ja yhdyskuntarakenteeseen sijoitettuna laadukas?

Aineistossamme osaoptimoinnin vaikutuksia tunnistettiin myös kustannusten kohtaannossa. Budjettipäätöksenteossa on usein vaikea nähdä menonleikkausten vaikutuksia niin kansalaisiin kuin myös itse asiassa lopullisiin kustannuksiin. Menonleikkaukset yhdellä kuntaorganisaation sektorilla voivat nimittäin luoda uusia kustannuksia toisella sektorilla. Tämä voidaan nähdä tilanteessa, jossa esimerkiksi opetustoimen säästöt johtavat kuljetuskustannusten kasvuun koululaisten kasvaneiden kyyditystarpeiden myötä. Kun palvelutarpeita ratkaistaan lähinnä tilahallinnon kautta, kiinnitetään vähemmän huomiota toimintojen maantieteelliseen sijoittamiseen, kuten sopiviin sijainteihin ja liikenteellisiin yhteyksiin. Toinen tunnettu esimerkki on ennaltaehkäisevässä toiminnassa toteutettu menonleikkaus, joka lisää kustannuksia korjaavien akuuttien palvelujen osa-alueella. Osaoptimoinnin luoma koordinaation ongelma saattaakin johtaa epätarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin, ja riskinä on sokeus niille vaikutuksille, joita päätöksenteko tuottaa oman yksikön ja tarkastelupiirin ulkopuolisille toimijoille ja toiminnolle.

Vantaan prosessissa noudatetaan poikkihallinnollista työskentelytapaa, jossa suunnittelijat, hallintojohtajat, maankäytön suunnittelijat ja väestöennusteen tekijät, tilakeskuksen, kunnallistekniikan sekä taloussuunnittelun edustajat kokoontuvat vuosittain yhteen tarkastelemaan kaupungin palveluverkon muutos- ja kehittämistarpeita muun muassa väestöennusteisiin peilaten. Prosessissa kaupungin toimialojen edellytetään tarkastelevan palvelutarpeitaan pidemmällä tähtäimellä ja kukin toimiala suunnittelee oman palveluverkkonsa kehityskaaren ja tavoitetilan 10 vuoden päähän. Vantaa on laatinut kaupunkitasoisen palveluverkkosuunnitelman vuosille 2014–2023, sen keskeiset linjaukset ja tavoitteet perustuvat kaupungin valtuustokauden strategiaan sekä maapoliittisiin linjauksiin. Suunnitelmassa on kuvattu keskeiset toimet, joilla edetään kohti tulevaisuuden tavoitetilaa. Toimialojen toimitilainvestointiesitysten tulee tarkastelujaksolla perustua kaupunkitasoiseen palveluverkkosuunnitelmaan. Osana prosessia kaupungin tilakeskus kokoaa tarpeet euromääräiseksi toimitilainvestointiesitykseksi, joka toimii myös pohjana keskustelulle tarpeesta yhdistää eri hankkeita, lisätä muuntojoustavia tiloja tai myöhentää joidenkin hankkeiden käynnistämistä. Kaupunkitason hankejohtoryhmä käy kaupunginjohtajan johdolla toimitilainvestointiesityksen läpi ja tekee tarvittavat hankkeiden priorisoinnit. Lopputulos on kaupungin toimitilainvestointiohjelma, joka on budjetin liitteenä listauksena. (Vantaan kaupunki & JULMA workshop 21.5.2015, ks. luku 1.4).

Koordinointi on silti mahdollista suurissakin kaupungeissa ja niiden kompleksisissa organisaatioissa. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa Vantaan kaupunki, joka on talouden tasapainottamis- ja velkaohjelman myötä uudistanut yhdyskuntakehittämisen kokonaisuutta. Käytännössä tämä on tapahtunut kehittämällä toimialojen yhteistyötä kaupunkitasoisessa palveluverkkosuunnittelussa. Haastattelemiemme Vantaan kaupungin edustajien mukaan prosessi on kasvattanut tietoisuutta toimialojen keskinäisistä kytköksistä ja yhdyskuntakehittämisen kokonaisuudesta. Palveluverkkosuunnitelman käsittely valtuustossa on lisännyt kuntapoliitikkojen ymmärrystä toimitilainvestointiohjelman sisällöstä ja tavoitteista.

Tampereen kaupunkikonsernin maankäytön toteuttamisen ja investointien pitkän aikavälin suunnitelma (PALM 2015–2029) on Tampereen kaupungilla vastikään käyttöön otettu strategisen suunnittelun ja investointien ohjaamisen työkalu, jossa palvelut, maankäyttö ja asuntorakentaminen tuodaan saman suunnittelun piiriin. Osana kaupungin talous- ja strategiaprosessia välineellä varaudutaan keskimäärin 2000 asukkaan (MAL-tavoite 1865 asuntoa/v) vuosittaisen väestönkasvun sijoittumiseen kaupunkirakenteessa. Lautakuntarajat ylittävä näkemys muodostetaan kaupunginhallituksen suunnittelukokouksessa. PALM kytkeytyy kaupungin kaavoitusohjelmiin ja se toimii valmistelutyön ja päätöksenteon tukena muun muassa palveluverkkosuunnittelussa. (Tampereen kaupunkikonsernin... 2014) Aineistomme mukaan tämä ei ole ongelmattonta. Ei ole täysin selvää, kenen näkökulmasta ja kenen toteutettavaksi kaupunki tekee suunnittelua: PALM sisältää toimintoja, jotka ovat vain osin kaupungin omassa kontrollissa, kuten asuinkerrosalan tuotanto. Lisäksi pitkän aikavälin suunnittelua ohjaavat usein yksinkertaiset tulevaisuuden ennusteet, kuten väestönkasvu, ilman että niitä pystytään kytkeään palvelujärjestelmän toistuviin muutoksiin.

4.4 Kokemuksia palvelujärjestelmän ja maankäytön johtamisesta

Paikkoja, urbaanitiheyttä ja saavutettavuutta rakentamassa. ”Katto kestää sata vuotta, mutta sen alle sijoitetut toiminnot nykyisessä muodossaan vain kymmenen.” Näin kommentoi eräs haastattelemistamme asiantuntijoista Tampereen uutta Tipotien sosiaali- ja terveysasemaa. Palvelujärjestelmiä kehitettäessä on kuitenkin kyse eri tavoin jäsenyvästä ongelmasta kuin rakennettaessa Tipotien kaltaisia palvelukeskittymiä. Tämä palauttaa meidät kysymykseen yhdyskuntien rakenteellisen ja toiminnallisen kehittämisen erilaisista aikaulottuvuuksista. Samalla on syytä esittää ainakin seuraavat kysymykset: (1) onko yhdyskuntarakenne vain palvelujärjestelmän sisällöistä irrallinen muotoseikka; (2) pystytäänkö kaupunkien ja kaupunkiseutujen tarjoamien palvelujen sisältöjen kehittäminen huomioimaan osana yhdyskuntarakenteen kehittämistä; (3) minkälaisia mahdollisuuksia ja vaatimuksia tulevien palvelujen ja toimintojen kehittämiseksi yhdyskuntarakenne asettaa?

Paikat ovat kokeneet huomattavan renessanssin toimivien yhdyskuntien kehittämistä koskevassa keskustelussa. Kaupunkisuunnittelussa uuden urbanismin aatesuunnan piiristä nousseiden lukuisten muiden aloitteiden, kuten jalankulkuympäristöjen suosimisen tai fiksun kasvun (ks. Vanolo 2014, 887) tavoittelun lailla ”paikan tekeminen” on nivoutunut vuosituhannen vaihteen jälkeen osaksi yhdyskuntasuunnittelun valtavirta-ajattelua. Niin kutsutun *placemakingin* ytimessä on tihentymien luominen.

Tipotie on esimerkki toimintojen tihentymästä. Sen sijaan kysymys siitä, onko Tipotie ”paikka” erityisenä ja omintakeisena osana kaupunkiympäristöä, on paljon hankalampi. Se kyllä kokoaa yhteen erityisalojen osajia, mutta samalla se edustaa perusrakenteeltaan yhden asian toimintakeskittymää, jollaisten perinnöstä ollaan monin paikoin luopumassa. Äärimmäinen esimerkki tiheäksi tehdystä paikasta on Disney World, joka on valmis konsepti vapaa-ajan viettämisestä (ja siitä maksamista) varten, se on hyväksyttävä sellaisena kuin se annetaan tarjolle (Kelbaugh 2007). Tässä mielessä Tipotie on paikka disneyworldilaisessa, siis hyvin rajoitetussa mielessä. Se on myös ajankuva, rakenteellistunut käsitys sen suunnitteluajankohtana vallinneesta käsityksestä ja tavasta ryhmittää palvelut ja toiminnot, joiden fyysiseksi jakelualustaksi Tipotie sittemmin rakentui.

Paikkaperustaisen kehittämisen ytimessä ovat erilaisten toimintojen ja tilankäyttömuotojen tihentymät, joita voidaan myös aktiivisesti kehittää. Vastaavasti toimintojen karsiminen voi vauhdittaa paikkojen toiminnallista köyhtymistä.

Tipotien kaltaiset alustat voidaan toteuttaa suunnitteluna ja rakentamisena hyvin tai huonosti. Tipotie on toteutettu hyvin, ainakin mikäli kriteerinä pidetään sen saamaa hyväksyntää arkkitehtien ja suunnittelijoiden keskuudessa. Alussa esitettyyn sitaattiin ”katto kestää sata vuotta” sisältyy hyvä annos omistajan oikeutettua ylpeyttä. Sen jatko rakennukseen sijoittuneista toiminnoista, joiden ennakoidaan säilyvän nykymuodossaan vain murto-osan tästä ajasta, on sen sijaan kuin heijastuma kohtalosta, jonka Rem Koolhaas (2002, 178–180) maalaa arkkitehtien luomille megastruktuureille, jotka suorittavat yhteiskunnallisina elementteinä omaa tehtäväänsä erillään muista elementeistä. Ne ovat alttiina sisältämiensä toimintojen mutaatioille, jotka väistämättä voivat tehdä luomuksesta hylkytävää sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tai siihen käytettyihin panostuksiin nähden ”yhdessä yössä” (vrt. Jameson 2003, 74).

Tällaiset monumentit (Koolhaas 2002, 185) kuvaavat sellaisen järjestelmän piirteitä, jotka roolittavat yhteiskunnan ostajiin ja myyjiin, (palvelujen) tuottajiin ja kuluttajiin, valvojiin ja valvottaviin. Perinteinen, historiallisen kestävyytensä osoittanut tiiviiksi rakennettu ruutukaavakaupunki, josta kompaktikaupunkiajattelu teki 1960-luvulla Suomessa metsälähiöiden haastajan, sekä edustaa että kuvastaa erinomaisesti tätä työnjakoa. Ruutukaava on erilaisissa kaupunkirakennetta koskevilla vertailuissa julistettu saavutettavuuden ja väyläverkon yhdistävyyden kannalta yliverlaiseksi verrattuna esimerkiksi sellaisiin rakenteellisiin ratkaisuihin kuin asuinalueiden umpiperäkadut (esim. Marshall ym. 2014, vrt. *Designing...* 2010 26; Angel 2011, 6-9).

Kompaktikaupunkimallin rakenteellisen toimivuuden ajatuksen mukaan rakennettu **Hervanta** julistettiin vuonna 2003 Helsingin Sanomien vertailussa Suomen parhaaksi lähiöksi (Helen 2013). Kompaktikaupungin voidaan kuitenkin katsoa olleen mallina menestyksekkäs *juuri niissä puitteissa*, jotka moderni, rationaalinen tai ainakin sellaiseksi *tarkoitettu* yhteiskunta on tarjonnut. Käsillä oleva jälkimoderni muutos saattaa tosin haastaa tämän menestystarinan jatkon (ks. Jameson 1984; 2015).

Artikkelissaan *Future City* Frederic Jameson (2003, 76) esittää myöhäiskapitalismin järjestelmänä, joka pakottaa kyseenalaistamaan sekä perinteisen että modernin kaupunkimuodon. Sen keskeinen piirre on ollut juuri yllä kuvattu työnjako, ei vain toimintojen vaan myös yhdyskuntarakenteiden ja niiden osien tasolla. Sellainen taloudellisen toiminnan logiikka, jolle ominaisia piirteitä ovat erilaiset kokeilut, suunnittelujärjestelmien kannalta satunnaisesti emergoivat pop-up -toiminnot tai jonkin tapahtuman käyttöön tilapäisesti luovutettavat katu-, tori- tai korttelitilat, poikkeavat kuitenkin tästä yhdyskuntien suunnittelua ylhäältäpäin katsovasta, itsensä ja suunnitteluprosessin rationaaliseksi ymmärtävästä perinteestä.

Uudenlaiset, usein kokonaisia elämäntapavalintoja heijastavat toiminnot voivat kuitenkin sisältää huomattavaa taloudellista potentiaalia, mistä johtuen esimerkiksi kokeilukulttuuria pyritään tuomaan myös julkisen toiminnan piiriin. Toimiviksi osoittautuessaan ne voidaan valjastaa osaksi ”varsinaista” taloutta, mutta niitä saatikka niiden tuottamaa menestystä ei ole mahdollista etukäteen suunnitella. Samaan joukkoon on sisällytettävä myös jakamistalous, joka pystyy erinomaisesti hyödyntämään kaikkia käytettävissä olevia viestintäverkostoja. Samalla se rikkoo tehokkaasti perinteisessä mielessä rationaaliseksi asetettuja rooleja ja työnjakoa tuottajien ja kuluttajien välillä.

Yhdyskuntarakenteita muuttamalla on vaikea edistää yhteisöjen – saati yhteiskuntien – toiminnallista muutosta. Tämä aiheutuu etenkin näiden muutosprosessien erilaisista aikasykleistä, joita käsitelimme jo aiemmin luvussa 4.2. Mahdotonta se kuitenkin ei ole. Seuraavaksi tarkastelemme lyhyesti kahta esimerkkiä, Lempäälän keskustauudistusta ja Vuoreksen asuinalueen rakentamista Tampereella. Kummassakin niistä korostuu kysymys maankäyttöön ja sen suunnitteluun liittyvästä johtamisesta, joskin hieman erilaisessa valossa. Lempäälä-tapaus keskittyy prosessiin, jossa kunta maankäyttöpäätösten avaintoimijana ottaa tämän aseman myös käytännössä. Vuoreksen tapauksessa vas- ten avaamme kysymystä suunnitteluprosessin myötä syntyvästä *palvelulupauksesta* ja sen pitämisen vaikeudesta.

Lempäälän nopeasti kasvava kunta Tampereen eteläisellä kaupunkiseudulla aloitti keskustataajamansa nykyisen suunnitteluprosessin vuonna 2005. Prosessissa on alusta lähtien ollut kyse Lempäälän keskustan rakentamisesta erityiseksi paikaksi ja luvun alussa kuvatun kaltaiseksi

toimintojen tihtymäksi. Tätä varten kuntalaisilta kysyttiin, millaisia toimintoja viihtyisäksi koetun kuntakeskustan pitäisi sisältää. Saatuja tuloksia syvennettiin muun muassa sarjalla fokusryhmähaastatteluja ja niitä jalostettiin edelleen kunnanvaltuuston ja johtoryhmän aivoriihityöskentelyssä (ks. Karppi & Takala 2008).

Nämä työvaiheet suuntasivat tulevaa kehittämistyötä. Sitä varten perustettiin erityinen kunnanhallitukselle raportoiva visioyryhmä, jonka tehtäväksi tuli muodostaa yhteinen keskustasuunnittelua pohjustava näkemys maanomistajien, rakennusliikkeiden ja arkkitehtien mutta myös teknologian, aluekehittämisen ja kansalaisosallistumisen tutkijoiden kanssa. Prosessin tavoitteena oli palauttaa kuntatoimijoille ja näiden edustamille kuntalaisille se rakennettuun ympäristöön kohdistuva aloitteellisuus, joka turhan usein jää rakennusliikkeiden ja maanomistajien käsiin. Se, missä määrin vuosia vienyt ja siihen osallistuneiden sidosryhmätahojen aikaa ja konkreettisia rahallisia resursseja vaatinut prosessi tuottaa käytetyt panokset takaisin, jää vielä nähtäväksi. Keskustan tulevat kehittämislinjaukset sisältävä osayleiskaava on tullut lainvoimaiseksi vuonna 2013 ja keväällä 2014 laitettiin vireille ensimmäinen sen mukainen asemakaava.

Lempäälän kaltaisella prosessilla voidaan tavoitella pitkän ja kuntalaisille paremmin hahmotettavissa olevan kehittämisjatkumon rakentamista. Sen tavoitteena tulisi olla tavanomaista syvällisempää kuntalaishyväksyntää nauttivat detaljikaavat, jotka olisi mahdollista saada lainvoimaisiksi ilman pitkäjänteisiä muutoksenhakukierroksia ja jotka saataisiin vietyä edelleen eheää ympäristökuvaa tuottaviin rakentamispäätöksiin tavalla, jossa korttelikohtainen suunnittelu osataan tehdä kokonaisuus huomioiden. Tärkeässä roolissa ovat myös yhteistä näkemystä muotoilemassa olevat rakennusliikkeet. Niiden tavanomaista syvällisempi vaikuttaminen kokonaisuus suunnittelun kulkuun oikeutetaan sillä, että ne pystyvät yhdessä asettamaan tavoitteellisen rakennetun ympäristön laadun tasolle, joka on vaikea saavuttaa vahvimpien kasvukeskusten muutamien premium-kiinteistöjen ulkopuolella.

Lempäälän keskustasuunnitteluun on kytkeytynyt etenkin vuosien 2011 ja 2015 välillä myös erilaisten julkisten palvelujen, kuten tulevaisuuden koulun ja nykyaikaisena monipalvelukeskuksena toimivan kirjaston edellyttämien uudenlaisten toteutusmuotojen ideointi.

Yleinen suunnittelukäytäntöjä koskeva havainto sekä keskustan kehittämisen yleisprosessissa että koulu- ja kirjastokehittämisessä on ollut eri hallinnonalojen asiantuntijoiden tarve varata riittävästi aikaa yhteisiin, kehittämistyön kohdetta ja koko kehittämisen tavoitteita koskeviin keskusteluihin. Niissä on tyypillisesti jouduttu uudelleenmäärittelemään ja jopa -käsitteellistämään kulloinkin työn alla olleet kehittämiskohteet, sen sijaan että ”keskusta”, ”koulu” tai ”kirjasto” olisi otettu vakiintuneina ja perinteisesti ymmärrettyinä käsitteinä. Tällainen konventionaalisten tulkintojen torjunta on edellyttänyt aktiivista kehittämiskeskustelua fasilitoivaa otetta ja siten johtamista.

Ongelmana tällaisessa totunnaisia lähestymistapoja haastavassa kehittämisprosessin johtamisessa on, että samalla kun haastetaan vakiintuneet tulkinnat ja käsitykset, haastetaan myös vakiintuneita ja mahdollisesti julkisten johtosääntöjen tai työjärjestysten, ääritapauksissa jopa lainsäädännön sanelemia käytäntöjä. Lempäälän kehittämisprosessikaan ei pystynyt välttämään törmäyskursseja, joihin eivät joutuneet ainoastaan omien normien ja käytäntöjensä rajaamat asiat vaan myös niiden takana olevat ihmiset. Myös luottamushenkilöiden käsissä oleva demokraattinen päätöksenteko asetti omat vaatimuksensa Lempäälän kehittämisprosessin kululle. Vuoden 2005 ja prosessin alun jälkeen on pidetty kahdet kuntavaalit, joiden seurauksena valtuuston kokoonpano on huomattavasti muuttunut. Joskus vain pieni vähemmistö valtuutetuista, jotka vievät pitkällisen valmisteluprosessin tulokset lopulliseksi päätöksiksi, on seurannut päätöksentekijän ominaisuudessa prosessin etenemistä sen varhaisvaiheista lähtien.

Prosessin pitkittyessä sitä jäsentävä tarina joudutaankin kertomaan yhä uudelleen, jotta sen tavoitteet tulevat ymmärrettäviksi ja hyväksyttäviksi. Eteneminen valtuutettujen jakamasta käsityksestä konkreettisiin kehittämistoimenpiteisiin edellyttää kuitenkin jotakin konkreettista, johon tukeutuen tarvittavat etenemispäätökset voidaan tehdä. Lempäälän keskustan kehittämisprosessin tapauksessa konkreettisena välineenä oli eräänlainen budjettitaulukko, jossa osoitettiin kymmenvuotisen kehittämisvision toteuttamisen aiheuttamat vuotuiset kustannukset ja esimerkiksi maankäyttömaksuina tai kiinteistöveroina saatavat tuotot. Taulukkoa avattiin keväällä 2015 järjestetyssä valtuustoseminaarissa

niin kunnan sisäisten kuin ulkopuolistenkin asiantuntijoiden voimin. Tällöin myös valtuutetuilla oli tilaisuus esittää kysymyksiä ja kritiikkiä laskentataulukon parametreja ja oletuksia kohtaan. On kuitenkin huomionarvoista, että käyty keskustelu jäseni keskustan kehittämisen ensisijaisesti *rakentamishankkeeksi*. Sen heijastumia esimerkiksi tulevien palvelujärjestelmien kehittämiseen ei juuri noussut esiin.

Uuden keskusta-alueen ensimmäisen julkisrakennuskohteen, **Lempäälän kirjaston** suunnittelu käynnistyi muutama kuukausi valtuuston myönteisen keskustapäätöksen jälkeen. Tässä selvästi viranhaltija- ja suunnittelijavetoisessa prosessissa huomioitiin alusta pitäen kysymys siitä, kuinka sijainniltaan ja saavutettavuudeltaan keskeinen rakennus asettuisi osaksi julkisten ja yksityisten palvelujen jakelujärjestelmää.

Vuoreksen kaupunginosan ideointi alkoi 1990-luvulla ja heijasteli monella tavalla oman aikakautensa ihanteita kaupunkitilan järjestämiseksi. Tämän päivän näkökulmasta sitä voitaisiin luonnehtia kaupunkitilaksi vailla joitakin urbaaniuden keskeisiä elementtejä. Näitä ovat työpaikat ja palvelut eli toimintojen sekoittamisen kannalta keskeiset toimivan urbaanin ympäristön lähiöstä erottavista tekijöistä. Vuores oli myös kiinnostava kokeilu kuntarajat ylittävän kaavaprosessin toteuttamisesta, minkä johdosta se sai osakseen keskimääräistä enemmän kansallista huomiota.

Vuores-hankkeen käynnistyessä sen edistäjät puhuivat julkisuudessa mielellään tulevasta kaupunginosasta ekokaupunkina. Nimessä olevaa eko-termiä tosin kritikoitiin alusta alkaen, eikä sen käyttö ole ristiriidatonta suunnitelmien nyt edettyä pitkälle toteutusvaiheeseenkaan, vaikka kaupunginosa on aseteltu luonnonympäristön sille tarjoamiin puitteisiin monelta osin oivaltavasti. Hyvä esimerkki tästä on hulevesien hallinta. Alueen markkinoinnissa ja pyrkimyksissä tehdä siitä erityinen paikka Vuorekseen kuitenkin viitataan nykyään luonnonläheisenä ”pikkukaupunkina”, ei erityisen utooppisena ekopoliksena. Samalla kuitenkin kysymys siitä, mikä oikeuttaa – tai edes tekee perustelluksi – kaupunki-nimityksen käyttämisen Vuoreksen tapauksessa, on kiinnostava etenkin tämän tutkimuksen kannalta.

Vuores on ehdottomasti syntyajankohtansa lapsi. Se heijastelee hyvän yhdyskuntasuunnittelun tuolloista tavoiteasettelua, kuten olemassa olevien yhdyskuntien (kaupunginosatasolta yksittäisiin kortteleihin) tiivistämistä. Aivan erityisesti Vuoreksen kehittämiseen vaikutti ajan kaupunkisuunnitteluihante, ”tiivis ja matala”. Alkuperäiset eko- tai pikkukaupunkisuunnitelmat ovat sisälittäneet palvelulupauksen erilaisten julkisesti tuotettujen lähipalvelujen jakamisesta, mutta samalla tavoin kuin koko Vuores heijastelee 1990-luvun suunnitteluihannetta, niin myös alueelle sijoitettaviksi ajatellut palvelut heijastavat tuon aikakauden ihanteita – mutta myös käsitystä palveluverkon edellyttämistä resursseista.

Kaavallista tiivistämistä tai eheyttämistä Vuores ei edustanut, ei Tampereen eikä etenkin Lempäälän näkökulmasta. Tampereen puoleinen osa Vuoresta tuli rakentumaan Hervannan kaupunginosan läheisyyteen mutta ei kuitenkaan sen kiinteään yhteyteen. Lempäälän puoleinen osa Vuoreksesta taas on yksinkertaisesti sivussa Lempäälän keskustasta ja Tampereelle jatkuvasta nauhataajamasta, jonka tiivistäminen on ollut vuosikymmeniä Lempäälän merkittävimpiä yhdyskuntasuunnittelun haasteita.

Koko Tampereen *kaupunkiseudun* tasolla Vuoreksen rakentumisessa on kyse kaavallisesta tiivistämisestä. Tällöin Vuores tavallaan täyttää aukon Hervannan ja Helsinki-Tampere -moottoritietä ja päärataa mukailevan yhdyskuntarakenteen välissä. Hervannan rooli Vuoreksen rakentumisessa on puolestaan jokseenkin kaksijakoinen. Se on eräänlainen ei-Vuores, perinteinen lähiö. Se tosin muistuttaa 20 000 asukkaan kaupunkia, jossa sijaitsee suuri yliopisto, ammattikorkeakoulu ja globaalisti toimivien yritysten strategisia yksiköitä. Hervanta on ydinrakenteeltaan pysynyt varsin uskollisena kompaktikaupungin idealle, mutta osin luonnonesteistä, osin kompaktikaupunkirakenteen reunoja kohti tapahtuvasta repaloitumisesta johtuen sen tarjoaman palvelu- ja muun rakenteen toiminnallinen kytkeminen Vuorekseen on hyvin hankalaa.

Vuoreksen kehittämisen luontevana vaihtoehtona onkin ollut sen kehittäminen eräänlaiseksi rinnakkaiskaupungiksi Hervannalle. Jotta tätä tavoitetta palveleva väestömäärä voitaisiin varmistaa, tarvittaisiin kaupunkimaisia maankäyttöratkaisuja sekä Tampereen että Lempäälän puoleiseen osaan

Vuoresta. Jo Vuoreksen toteuttamisen varhaisessa vaiheessa kävi kuitenkin ilmeiseksi, että Lempäälä ei pystyisi pysymään suunnitellussa toteuttamisaikataulussa. Kunta on yksi nopeimmin kasvavista koko maassa, jolloin kaavoituksen ja maankäyttöratkaisujen suuntaaminen täysin uuteen kasvusuuntaan ei olisi ollut helppoa. Samalla myös Tampereen puoleisen Vuoreksen toteutusaikataulu on osin yleisen matalasuhdanteen johdosta viivästynyt, eikä alueelle kokonaisuudessaan ole pystytty synnyttämään kaupunkimaista tiivyyttä tai riittävän suurta erilaisten palvelujen välttämättä edellyttämää kuluttajakuntaa. Ongelmana myös tulevien vuoreslaisten (ja siten palvelujen kannalta kriittisen masan) alueelle houkuttelussa saattavat olla kaupungin palvelujärjestelmässä ja palveluverkkoajattelussa tapahtuneet muutokset.

Vuores muodostaa kaupunkitilan, vaikkei sitä perinteiseksi kaupunkimaiseksi yhdyskunnaksi olekaan mahdollista määritellä – ei ainakaan siinä mielessä kuin mitä ”tiivin ja matalan” mielikuvalliset kytkennät perinteisiin puutalokaupunkiin aikoinaan antoivat ymmärtää. Ero on pitkälti rakenteellinen. Toisin kuin esimerkiksi Hervanta tai Tampereen keskusta – tai jopa Lempäälään visioitu uusi keskusta – Vuores ei rakennu perinteisen ruutukaavan ”kahlitsemaksi”, vaan noudattaa vapaampaa asettelua ja maisemaurbanistista suunnitteluideologiaa (ks. Duany & Talen 2013). Siinä missä ruutukaava-Hervanta rakentuu kaupunginosan eri pisteet tehokkaasti yhdistävien väylästöjen verkostoksi, ovat Vuorekselle ominaisia väistämättä pitkät alueen eri osia yhdistävät väylät, joille ei useinkaan ole vaihtoehtoisia kulku-uria.

Kaupunginosan sisäistä saavutettavuutta parantavan ja vaihtoehtoisia reittejä tarjoavan väylästöön puute jäykistää sen yhdyskuntarakennetta ja tekee alueen toimintojen mukauttamisen esimerkiksi palvelujärjestelmien uudistumisesta aiheutuviin muutoksiin vaikeaksi. Tällainen mukautuminen on kuitenkin kaupunkimaisten yhteisöjen keskeisin piirre. Sen ansiosta kaupungit ovat kukoistaneet tai selviytyneet vaikeuksista vuosisatojen ajan. Maisemaurbanististen luomusten kyvystä kestää ajan haasteet ei vastaavaa kokemusta ole. Ne voivat olla, omilla ansioillaan, kaupunkitiloja, mutta se, missä määrin ne edustavat urbaaniutta ja rakentuvat tiiviiksi paikoiksi, jää toistaiseksi nähtäväksi.

4.5 Päätelmät ja suositukset: kohti yhdyskuntasopimusta

Tässä osatutkimuksessa on tarkasteltu yhdyskuntakehittämistä prosessina, jossa kunnat pyrkivät synnyttämään laadukkaiden maankäyttöratkaisujen avulla jäsenilleen toimivaa asuin- ja elinympäristöä. Palvelujen tuottaminen ja jakelu on erottamaton osa yhdyskuntakehittämisen kokonaisuutta. Yhdyskuntakehittämisen kokonaisuuteen on pureuduttu maankäytön ja palveluiden yhteyksiä hakien, sillä tämän kokonaisuuden johtamista ja hallintaa määrittää rajallisten voimavarojen ongelma. Kaikki toiminnot ovat viimekädessä saman budjettitalouden piirissä. Siksi niistä on mahdollista muodostaa kokonainen, sektorirajat ylittävä *yhdyskuntasopimus*.

Yhdyskuntakehittämisen taloudellisten vaikutusten koko kuva ei kuitenkaan piirry budjettitalouteen. Kuntien talous ei myöskään ole sama kuin kuntalaisten talous. Vaikutuksia tulee siten arvioida laaja-alaisesti koko kaupunkitalouden, myös kotitalouksien ja yritysten kannalta. Yhdyskuntakehittämiseen kohdistuu erilaisia ja eri aikajäniteillä ilmeneviä intressejä, joiden sovittelu edellyttää koordinoitua ja johtamista. Toimiva yhdyskuntakehittäminen ja -johtaminen edellyttävät julkisen talouden näkökulman yhdistämistä yhdyskuntarakenteen kestävyys suunnittelun ja hallinnan näkökulmaan. Vastaavasti yhdyskuntasopimuksen osapuoliksi pitäisi saada myös muita kuin kuntatoimijoita.

Tällaisen kokonaisnäkömyksen kannalta keskeiset kysymykset ja näkökulmat voidaan tiivistää seuraavasti:

Kuinka ottaa haltuun pitkän ja lyhyen aikajäniteen kehityslogiikat? Talouden vaihteluihin sopeutumaan joutuvan palvelutuotannon ja pitkällä aikavälillä toteutuvan fiksun kasvun tavoitteen välillä on jännite. Perinteisesti jokaisen asuinalueen rakentaminen on sisältänyt lupauksen sille tuotettavista julkisista palveluista. Alue, joka mahdollistaa vain päiväkodin ja peruskoulun tasoiset palvelut, jää helposti nukkumalähiöksi. Tässä mielessä maankäyttöratkaisut ovat keskeisiä pyrittäessä vastaamaan palvelulupausten asukkaille synnyttämiin odotuksiin. Muutos tapahtuu samaan aikaan useammassa paikassa. Pyrkimys keskittää palvelutarjontaa suuremmiksi kokonaisuuksiksi pidentää helposti asiointimatkoja ja johtaa palveluja menettävien paikkojen toiminnalliseen köyhtymiseen. On

oleellista huomata, että viisi vuotta on eri asia palvelujärjestelmän kuin alueiden käytön suunnittelu. Sopeutuksen ja fiksun kasvun jännitteen hallinta edellyttää muutoksen johtamista.

→ Ymmärrä johtamisen tilalliset ja ajalliset mittakaavat!

Tietävätkö toimijat, mihin heidän päätöksensä ja ratkaisunsa ulottuvat? Palvelutuottajat eivät riittävän usein tiedosta olevansa yhdyskuntarakenteen muotoutumiseen vaikuttavia toimijoita. Asuinalueiden suunnitteluun sisältyvän palvelulupauksen ytimessä on ajatus siitä, että palvelut ovat osa toimivaa asuinalueita. Tämä palvelulupaus, ml. sen taloudelliset vaikutukset, jää kuitenkin helposti piiloon. Kaavaprosesseja voitaisiinkin täydentää kuvauksilla siitä, millaista palvelujärjestelmää yhdyskuntarakenteen halutaan palvelevan. Vastaavasti näin voidaan havainnollistaa, millaista tiivistettyä alueiden elinvoimaisena pitämisen katsotaan edellyttävän. Samalla kyetään tekemään näkyviksi sekä rajoitteet että mahdollisuudet, joita palveluverkon toiminnalliselle ja tilalliselle laajentamiselle on olemassa. Yhdyskuntarakenteen käyttämisestä aiheutuvat kustannukset eivät tule vain kuntien, vaan esimerkiksi asiointiin käytettyinä resursseina myös asukkaiden kannettaviksi. Siksi ajatuksen piilevästä palvelulupauksesta pitäisi sisältää kustannukset laajasti ymmärrettyinä. Alueidenkäytön ohjauskeinot ovat avainasemassa palvelujärjestelmää suunniteltaessa.

→ Katso minne kaavoitat!

Osoptimointikin on työnjakoa! Osoptimointi on erilaista yksittäisessä kunnassa kuin kokonaisella kaupunkiseudulla. Kunnan sisällä osoptimointi näkyy erityisesti hallinnonalojen välillä niiden pyrkiessä saavuttamaan omia tulos- ja muita tavoitteitaan. Seuduilla puolestaan korostuu kuntien välinen kilpailu esimerkiksi parhaista veronmaksajista. Osoptimointia pitävät siten yllä vahvasti rakenteistuneet intressit, jolloin siitä ei voida päästä täysin eroon. Koordinaatiota parantamalla on kuitenkin löydettävissä toimintoja linkittäviä yhteyksiä, joilla siiloja ja eri tasoilla tapahtuvan osoptimoinnin tarvetta madalletaan. Ylimmän johdon, esimerkiksi kunnan johtoryhmien ja seutukunnan tasolla kuntajohtajakokousten, erityisenä vastuuna on tällöin huolehtia siitä, että tietoisuus näistä yhteyksistä säilyy asetettaessa hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Esimerkkinä tästä on joissain kunnissa jo muodostettu totunnaisia hyvinvointipainotuksia laajempi näkemys *elämänlaatuvaluista*, joissa maankäyttö nähdään osana hyvinvoinnin tuottamista perinteisten kuntapalvelujen rinnalla. Rakennetun ympäristön ominaisuudet, erityisesti tiiviys ja paikkojen vitaalisuus, tulisikin nähdä palvelujen mahdollistajana. Osoptimoinnista olisi toisin sanoen päästävä isompien osien optimointiin.

→ Mieti optimointisi tarkoituksenmukaisuus!

Kansainvälinen paikkojen vahvistamista koskeva keskustelu on levinnyt myös Suomeen ja siirtynyt osaksi suomalaisia kaupunki- ja yhdyskuntakehittämisen käytäntöjä. Onnistuessaan yhdyskuntakehittäminen luo edellytyksiä paikkojen kukoistukselle. Toisaalta epäonnistuminen tässä voi johtaa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen – tai *ohentumiseen* – ja sitä kautta paikkojen toiminnalliseen köyhtymiseen. Julkisen talouden pitkän aikavälin tuloksellisuus on läheisesti sidoksissa niiden fyysisten puitteiden toimivuuteen, niihin paikkoihin, joissa ihmiset asuvat, jonne he haluavat muuttaa ja jonne yritykset ja toimijat sijoittuvat. Tulevaisuuden yhdyskuntakehittämiselle tämä asettaa merkittäviä paineita: on ymmärrettävä taloudellisten ja muiden voimavarojen käytön yhteys ja vaikutukset kestävään yhdyskuntarakenteeseen. Toimiva rakenne on kestävä rakenne, myös julkisen talouden näkökulmasta. Yhdyskuntasopimus voi osaltaan edistää tällaisen rakenteen syntymistä.

JATKOTUTKIMUSAIHEITA LIITTYEN JULKISEN TALOUDEN
TULOKSELLISUUTTA JA YHDYSKUNTARAKENTEEN KESTÄVYYTTÄ
YHDISTÄVÄÄN TARKASTELUUN

1. Vaikuttavan yhdyskuntasopimuksen institutionaaliset edellytykset
 - Miltä osatutkimuksessamme ehdotettu yhdyskuntasopimus näyttäisi?
 - Miten se voisi sisältää maankäytön palvelulupaus-ulottuvuuden, julkilausuttuna?
2. Palveluverkot ja tiheät paikat – näkökulmia yhdyskuntarakenteen uudistumiseen
 - Miten julkinen palvelujärjestelmä sopii (tai ei sovi) siihen, mitkä paikat ovat ihmisille merkityksellisiä?
 - o Esimerkiksi terveystieteiden palveluiden tapauksessa
 - Palvelujärjestelmäuudistukset ja nykyinen palveluiden keskittämisen logiikka; mikä on näin rakentuvien ”institutionaalisten tihentymien” suhde ihmisille merkityksellisiin ”tihentymiin”, paikkoihin?
3. Yhdyskuntakehittämisen osaoptimoinnin muodot ja osaoptimoinnin vaikutusten hallinta
 - Millaisia osaoptimoinnin muotoja yhdyskuntakehittämisen institutionaaliset rakenteet synnyttävät?
 - o Osaoptimoinnin tasotarkastelun jatkojalostus, sovellukset uusiin tapauksiin
 - Mitä vaikutuksia osaoptimointi aiheuttaa taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästä yhdyskuntarakenteesta toiminnalle? Pyrkivätkö toimijat hallitsemaan näitä vaikutuksia? Miten?

5 Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpolitiikassa

Raine Mäntysalo & Hanna Mattila

5.1 Johdanto

Huhtikuun alussa 2015 tuli voimaan laki maankäyttö- ja rakennuslain (MRL 132/1999) muuttamisesta (204/2015), jossa alueidenkäytön suunnittelun tehtäväkuvaan lisättiin elinkeinoelämän kilpailun edistäminen. Alueidenkäytön suunnittelun yleisiin tavoitteisiin (5 §) lisättiin tavoite toimivan kilpailun kehittymisen edistämisestä. Tämän kuten muidenkin tavoitteiden edistämisen on perustuttava vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin. Elinkeinoelämän toimivan kilpailun edistäminen lisättiin myös huomioitavaksi tekijäksi, kun maankäytön ohjaustarvetta asemakaavalla arvioidaan (51 §). Kaavojen varsinaisiin sisältövaatimuksiin elinkeinoelämän kilpailun edistämistä ei sisällytetty, mikä tarkoittaa, että tämän laiminlyönti ei voi olla muutoksenhaun perusteena kaavoista valitettaessa.

Lainmuutokseen (204/2015) sisällytettiin myös muun muassa maapolitiikan harjoittaminen kunnan tehtävänä (20 §), samoin kunnan maapolitiikan määritelmä (5a §): ”Kunnan maapolitiikka käsittää kunnan maanhankintaan ja kaavojen toteuttamiseen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet, joilla luodaan edellytykset yhdyskuntien kehittämiseksi.” Maapolitiikka on väistämättä aina kuulunut kunnan tehtäviin, mutta sen korostaminen lainmuutoksessa on huomionarvoista kilpailun edistämisen tavoitteen kannalta, sillä tähän liittyvät keinot ovat suurelta osin maapolitiittisia. Asianomaisessa hallituksen esityksessä todetaan, että Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano-ohjelmassa (2013) ”toteutettavaksi osoitetun terveen kilpailun ohjelman linjausten mukaisesti ehdotetaan tonttituotannon sekä rakentamisen ja kaupan kilpailun toimivuuden edistämiseksi myös kunnan maapolitiikan harjoittamista koskeva sääntely sisällytettäväksi maankäyttö- ja rakennuslakiin” (HE 334/2014, 10). Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että lainmuutos ei saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta eikä lisätä kuntatalouden kustannuksia (HE 334/2014, 10).

Kaavoituksen kilpailuvaikutusten selvittämisen osalta hallituksen esitys olettaa, että ne ovat osin katettavissa jo nykyisin selvityksin eivätkä siten lisää olennaisesti kaavoituksen selvitystyötaakkaa. Lisäksi lainmuutokseen on sisällytetty kaavoituksen arvioinnin resurssien paremmaksi fokusoitumiseksi täsmennys, että kaavojen arvioinnissa ja tätä tukevissa selvityksissä voitaisiin keskittyä vain *merkittäviin* vaikutuksiin (9 §). Tämä merkitsee rajauksia myös kaavan kilpailuvaikutusten selvittämisen ja arvioinnin osalta. Kilpailuvaikutukset arvioitaisiin vain, jos ne nähdään merkittäviksi kaavoituksen vaikutuksiksi. Suuressa osassa Suomea eletään kasvavien kaupunkiseutujen ja matkailukeskusten ulkopuolisessa vähäisten yksityisten investointitarpeiden ja kasvun tai jopa toimintojen supistumisen todellisuudessa, jolloin kilpailuvaikutusten arviointi kaavoituksessa ei useinkaan ole relevanttia.

Tässä JULMA-hankkeen osatutkimuksessa pohdimme, miten elinkeinoelämän kilpailun edistämistä voitaisiin alueidenkäytön suunnittelussa toteuttaa ja mitä näkökohtia siinä tulisi ottaa huomioon. Pohdintamme tueksi olemme perehtyneet raportteihin, joiden voidaan nähdä vaikuttaneen lainmuutokseen. Näitä ovat erityisesti MRL:n toimivuuden arviointiraportit (Arviointi..., 2014; Ylinen ym., 2013) sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) raportit Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla (Asuntotuotannon..., 2013) ja Kaupan sijainnin sääntely (Ahonen ym., 2013), joista jälkimmäiseen hallituksen esityksessä suoraan viitataan. Myös muun muassa EVAn raportilla Kaavoihin kangistuneet (Hurmeranta, 2013) ja VATTin raportilla Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys (Loikkanen, 2013) lienee ollut keskeinen rooli lainmuutokseen johtaneen keskustelun herättäjinä. Paineita kilpailun edistämiseen kaavoituksen keinoin on tullut myös Euroopan komission taholta (ks. esim. Euroopan komissio, Komission yksiköiden valmisteluasiakirja 26.2.2015).

Olemme käyneet läpi myös lainmuutosesityksestä annetut 62 lausuntoa. Lausunnon antajien joukossa on ministeriöitä, kuntia, maakuntaliittoja, ELY-keskuksia, elinkeinotoimijoita ja niiden etujärjestöjä kaupan ja rakentamisen alalta sekä virastoja, yhdistyksiä ja tutkimuslaitoksia elinkeinoelämään ja rakennettuun ympäristöön liittyen. Toukokuun 27. päivä, 2015, järjestimme teeman tiimoilta ympäristöministeriössä työpajan, johon osallistui edustajia Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, ympäristöministeriöstä, kuluttajatutkimuskeskuksesta, Uudenmaan liitosta, Uudenmaan maapolitiikkaryhmästä ja MAL-verkostosta. Kutsuimme tilaisuuteen alustajaksi Hannu Koverolan, joka on hiljattain jäänyt eläkkeelle Kouvolan kaupungin edunvalvontapäällikön tehtävästä. Lisäksi olemme hyödyntäneet alan tutkimuskirjallisuutta.

5.2 Kunnan maankäyttöpolitiikan kokonaisvaltainen tarkastelu

Yhteenvetona lainmuutosta pohjustaneesta kritiikistä voidaan todeta, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää pidetään liian kankeana ja joustamattomana mukautumaan markkinoiden muutoksiin ja että nykyiset maankäytön ohjauksen säännökset ja toimintatavat pitävät yllä kaupan ja asuntotuotannon aloilla muutaman suurimman toimijan hallitsevaa markkina-asemaa. Erityisesti kaupan suuryksikön alhaisena pidettyä kokorajaa (2000 k-m²) yhdistettynä keskustasijainnin vaatimukseen pidettiin yleisesti alalle tuloa rajoittavana. Myös kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa arvostellaan kilpailunäkökulman laiminlyönnistä. Tässä kohdin kunnat ja niiden olosuhteet ovat toki suurestikin eroavia, mutta useiden kuntien harjoittama passiivinen maapolitiikka on johtanut niissä maankäytösopimus- ja suunnitteluvarauspohjaiseen maankäyttöpolitiikkaan, joka suosii kunnissa jo etulyöntiaseman saavuttaneita keskeisiä rakennuttajia ja maanomistajia ja joka sulkeutuu muilta toimijoilta. Kriittiset puheenvuorot ja myös monet lainmuutosta kommentoineet lausunnot korostavatkin kaavalisia keinoja enemmän maapolitiikan keinovalikoimaa elinkeinoelämän kilpailun mahdollistamisessa. Siksi on syytä tarkastella *maankäyttöpolitiikan kokonaisuutta* kaavoituksen ja maapolitiikan keinojen yhdistelmänä, kun pohditaan, miten kilpailunäkökulma voitaisiin ottaa johdonmukaisesti huomioon erilaisissa olosuhteissa, kuten kunnan maata tai yksityisesti omistettua maata kaavoitettaessa.

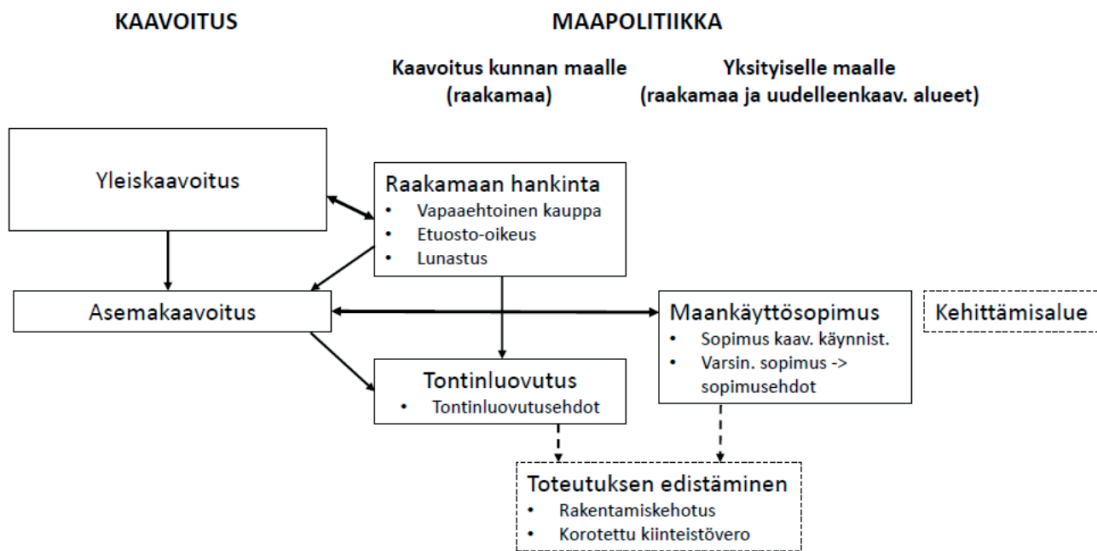
Hallituksen esitys korostaa maankäyttöpolitiikan keinovalikoiman aktiivista ja johdonmukaista käyttöä, kun se toteaa, että:

”[a]ktiivisella maapolitiikalla ja kaavoituksella kunta voi pitää yllä laadultaan ja määrältään riittävää asunto- ja työpaikkarakentamisen tonttitarjontaa, vastata yritysten tilatarpeisiin sekä turvata maanomistajien yhdenvertaista kohtelua. Kunta voi maapolitiikan toimenpitein varmistaa, että kaavoitetut tontit, rakennettu kunnallistekniikka, katuverkosto sekä koulut ja päiväkodit tulevat ajallaan ja kustannustehokkaasti käyttöön. Luovuttamalla tontteja kysyntää vastaavasti kunta voi vaikuttaa siihen, että tonttien hinnat pysyvät kohtuullisella tasolla. Riittävä ja monipuolinen tonttitarjonta edistää myös kilpailun toimivuutta asuntorakentamisessa ja elinkeinoelämän toimialoilla.” (HE 334/2014, 5–6.)

Tähän liittyy keskeisesti hallituksen esityksen vaade, että lainmuutos ei saa lisätä kuntatalouden kustannuksia. Aktiivisella kaavoituksen ja maapolitiikan keinovalikoiman koordinoinnilla kasvava kunta voi varmistaa riittävän tonttivarannon eri tarpeisiin samalla, kun se hyödyntää kaavoituksella saadun maan arvon nousun kaavoituksen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten kattamiseen välttämättä yli-

kapasiteettia. Tähän liittyy kuitenkin potentiaalinen ristiriita kilpailunäkökulmasta: on huolehdittava riittävästä tontitarjonnasta kilpailun mahdollistamiseksi mutta samalla kuntatalouden näkökulmasta vältettävä ylitarjontaa, joka merkitsee esimerkiksi resursseja tuhlaavaa yhdyskuntatekniikan toteuttamista tonteille, joiden rakentuminen ei ole todennäköistä.

Toisaalta edellä oleva sitaatti hallituksen esityksestä ilmentää vanhakantaista ja yksipuolista kuvaa kaavoituksesta ja maapolitiikasta olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta ulospäin tapahtuvana maankäytön kasvuna ”raakamaalle”. Myös tässä on potentiaalinen ristiriita, kun se yhdistetään hallituksen esityksen vaatimukseen, että lainmuutos ei saa vaarantaa eheää yhdyskuntarakennetta. Yhdyskuntarakenteen eheyden turvaaminen merkitsee enenevässä määrin tiivistävää maankäyttöä, jossa muutetaan jo rakennettujen alueiden kaavoja. Näissä tapauksissa ei olla tekemisissä raakamaan kanssa, jonka kunta voisi hankkia edullisesti omistukseensa, kaavoittaa ja sitten luovuttaa tontteina avoimin hakuprosessein ja tarjouskilpailuin rakennuttajille. Sen sijaan tontit ovat tyypillisesti yksityisessä omistuksessa. Tällöin maapoliittiseksi keinoksi jää lähinnä maankäyttösopimus, joka lähtökohtaisesti sopii huonosti yhteen kilpailun edistämisen tavoitteen kanssa. Uudelleenkaavoituksessa uudistettavat alueet ovat usein väistämättä niin sijaintispesifejä, että näiden alueiden vallitsevien maanomistajien ensisijaisuutta maankäyttösopimusten kumppaneina ei voida välttää.



Kuvio 5.1. Kunnan maankäyttöpolitiikan keinovalikoima yhdistelmänä kaavoituksen ja maapolitiikan instrumentteja.

Maapolitiikan osalta keinot voidaan siis ryhmitellä sen mukaan, kaavoitetaanko kunnan maata vai yksityistä maata. *Kunnan maata* kaavoitettaessa kunta selvittää jo yleiskaavoituksen yhteydessä uudet kaavoitettavat alueet ja hankkii sen mukaisesti omistukseensa (jollei jo omista) raakamaata maanomistajilta pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin. Tämä luo hyvät edellytykset maanomistajien tasapuoliselle kohtelulle maanhankinnassa. Tarvittaessa kunta voi turvautua etuosto-oikeuden käyttöön ja edelleen lunastusmenettelyyn, jos tämä on perusteltavissa yleisen edun nimissä. Nämä toimet luovat edellytykset asemakaavoitukselle ja tätä seuraavalle kiinteistönmuodostukselle, jotka puolestaan luovat edellytykset tontinluovutukselle.

Kunnan myydessä tontteja yrityksille sen olisi pyrittävä mahdollisimman markkinaehtoiseen hinnanmuodostukseen siitakin huolimatta, että kunnan elinkeinopolitiikan näkökulmasta markkinahintaa alhaisemmat hinnat näyttävät toisinaan perusteltuina. Paineita markkinaperustaiseen hinnanmuodostukseen aiheuttaa erityisesti EY:n valtioneuvoston päätös, jonka näkökulmasta liian alhaiset myyntihinnat saattavat näyttää yritystukena. EU:n komission tiedonannon (97 C 209/03) mukaan valtioneuvoston päätös on tärkeää että maan myynti perustuu avoimeen, riittävän julkiseen tarjouskilpailuun tai riippumattoman ulkopuolisen asiantuntijan hinta-arvioon (ks. myös Kuntien yritystuet...).

Tontinluovutusmenettelyssä voidaan kilpailuttaa tonttien ostajia tai vuokraajia ja käyttää tätä kilpailutusta, paitsi luonnollisesti kilpailun edistämisen keinona, myös rakentamisen laadun edistämisen keinona silloin, kun tontin tai tonttiryhmän rakennuttajaehdokkaiden hankesuunnitelmia tonttien rakentamiseksi kilpailutetaan. Tontinluovutuksessa muille kuin elinkeinotoimijoille, kuten pientalotonttien hakijoille, kunta voi käyttää jotakin **läpinäkyvää ja yleisesti hyväksyttävissä olevaa kriteeristöä** tai muuta avointa valintamenettelyä tontinhakijoiden jonojärjestykseen asettamiseksi.

Tontinluovutusehdoilla pyritään myös varmistamaan, että tontti rakentuu haluttuna aikana. Jos on kuitenkin käynyt niin, ettei tontti ole rakentunut, kunta voi käyttää rakentamiskehotusta tai korotettua kiinteistöveroä rakentamisen vauhdittajana. Nämä keinot ovat kunnan käytettävissä myös, kun halutaan edistää yksityiselle maalle kaavoitettujen tonttien rakentumista.

Yksityiselle maalle kaavoitetaan erityisesti silloin kun tehdään kaavamuutoksia jo rakennetuille alueille, ja erityisesti kun pyritään tiivistämään näitä alueita. Tällöin kunta laatii maankäytösopimuksen alueen yksityisten maanomistajien kanssa. Myös kehittämisalueenmenettely erityisenä kunnan ja yksityisten maanomistajien aluekohtaisena järjestelynä kuuluu MRL:n keinovalikoimaan, mutta tämän instrumentin käyttö on toistaiseksi ollut hyvin vähäistä.

Jotkut kunnat harjoittavat *passiivista maankäyttöpolitiikkaa* ja kaavoittavat pääosin yksityistä maata silloinkin, kun kaavoittavat raakamaata. **Tällöin heikennetään tarpeettomasti maanomistajien tasapuolisen kohtelun edellytyksiä ja kilpailuttamisen mahdollisuuksia** rakennusoikeuksien jakautumisessa elinkeinotoimijoille. Tämän tyyppinen passiivinen maankäyttöpolitiikka ei myöskään kykene strategiseen yhdyskuntakehityksen ohjaukseen kuntataloudellisia kustannuksia ja yhdyskuntarakenteen eheyttä halliten, vaan siinä jättyädytään sattumanvaraisemmin yksittäisiltä maanomistajilta ja sijoittajilta tulevien aloitteiden armoille. Yksityiselle maalle kaavoittamisen ja yhdyskuntarakentamisen kustannusten jakamisesta kunta voi sopia ao. yksityisten osapuolten kanssa maankäytösopimuksella, ja sopia tässä laajemminkin kustannusten jakamisesta (esim. alueen julkisten palveluiden rakentamiskustannuksissa). Jos sopimukseen ei päästä, kunta voi periä maan arvon noususta hyötyviltä maanomistajilta kehittämiskorvausta. Se mikä näillä menettelyillä voi näyttää osa-aluekohtaisessa katsannossa kuntataloudellisesti kestävältä, ei sitä välttämättä laajemmassa yhdyskuntakehityksen katsannossa kuitenkaan ole.

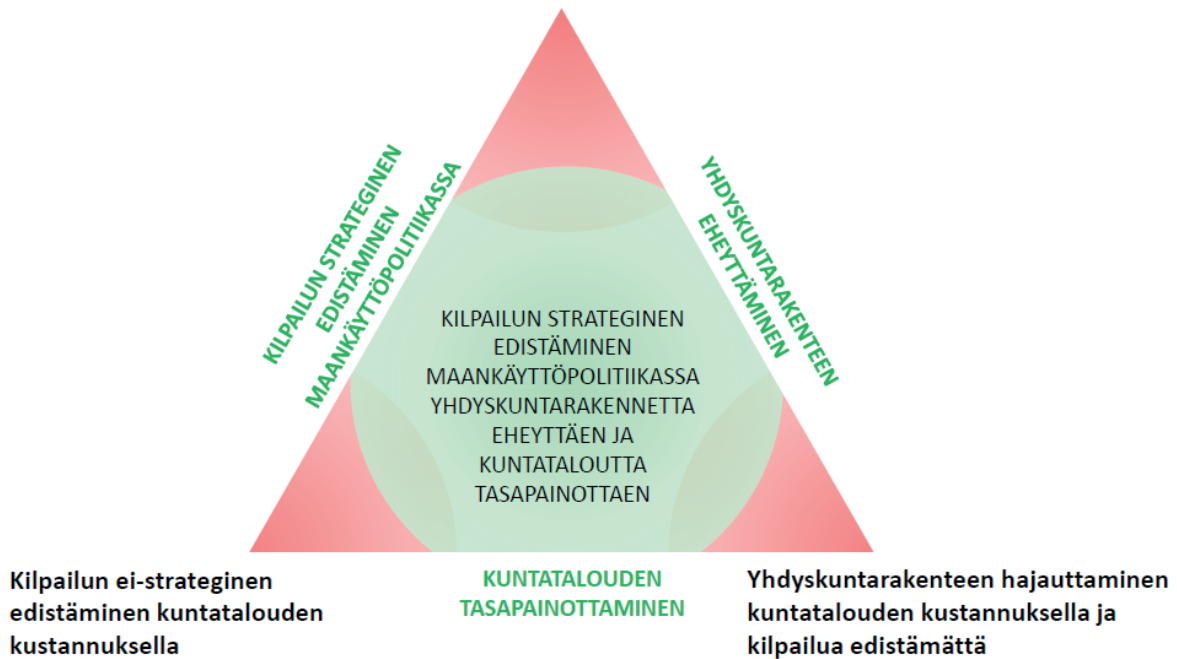
Myös **suunnitteluvarausten käyttö on tyypillistä passiiviselle maankäyttöpolitiikalle**. Suunnitteluvarauksella tarkoitetaan menettelyä, jossa kunta tekee omistamalleen maa-alueelle varauksen yksityiselle yritykselle ennen kaavoituksen aloittamista (HE 334/2014, 8). KKV on kiinnittänyt huomiota suunnitteluvarausten yleisyyteen pääkaupunkiseudun suurissa kaupan hankkeissa. Niiden riskinä on, että kunta sopii hankkeesta aloitteellisen kaupan toimijan kanssa epäavoimin menettelyin jo ennen kaavoituksen aloittamista. (Ahoon ym., 2013.) Suunnitteluvaraus ei ole MRL:iin perustuva maankäyttöpoliittinen instrumentti ja sitä tulisi käyttää vain erityisolosuhteissa.

Lainmuutoksen lisäyksessä koskien maapolitiikan harjoittamista kunnan tehtävänä (204/2015, 20 §) voidaan nähdä kehoitus nimenomaan sellaiseen aktiiviseen maankäyttöpolitiikkaan, joka raakamaalle kaavoitettaessa nojautuisi ensisijaisesti kunnan omalle maalle kaavoittamisen maankäyttöpolitiikkaan ja jossa kunta tekee omistamilleen maa-alueille suunnitteluvarauksia yrityksiä varten vain perustelluissa erityistapauksissa. **Tällainen maankäyttöpolitiikka mahdollistaa kunnan toiminnan avoimuuden suhteessa elinkeinotoimijoihin sekä näiden kilpailuttamisen tontinluovutuksessa.**

5.3 Kilpailun edistämisen strateginen yhteensovittaminen kuntatalouden tasapainoisuuden ja yhdyskuntarakenteen eheyden vaatimuksiin

Edellä todettiin, että kilpailun edistäminen kunnan maankäyttöpoliittisin toimin voi johtaa ristiriitoin kuntasalouden tasapainoisuuden ja yhdyskuntarakenteen eheyden vaatimusten kanssa. Näitä jännitteitä voidaan kuvata JULMA-hankkeen strategisen eheyttämisen kolmiokuviota soveltaen kuvion 5.2 mukaisella tavalla.

Kilpailun ei-strateginen edistäminen yhdyskuntarakennetta hajauttaen



Kuvio 5.2. Kilpailun edistämisen tavoite kunnan maankäyttöpolitiikassa tasapainoiluna yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteen ja kuntatalouden tasapainottamistavoitteen kanssa. Näiden tavoitteiden yhteensovittamisessa korostuu kilpailun edistämisen strategisuus.

Kilpailun edistämisen tavoitteen yhdistäminen yhdyskuntarakenteen eheyttämistavoitteen ja kuntatalouden tasapainottamistavoitteen kanssa edellyttää kunnalta *strategista maankäyttöpolitiikkaa*. Siinä on kyettävä hallitsemaan strategisesti potentiaalisia ristiriitoja kilpailun edistämisen sekä samanaikaisen yhdyskuntarakenteen eheyden ja kuntatalouden tasapainon turvaamisen välillä ja etsittävä aktiivisesti ratkaisuja, joissa nämä voidaan sovittaa hedelmällisesti yhteen. Ei-strateginen kilpailun edistäminen voi tarkoittaa ylisuurta tontti- ja infratarjontaa, joka ei vastaa tonttien kysyntää ja joka siten on kuntataloudellisesti kestänytöntä. Se voi tarkoittaa myös tonttien tarjontaa kilpailulle paikoista, jotka hajauttavat yhdyskuntarakennetta. Tämä voi johtua myös siitä, että tiivistävää ja samalla kilpailun mahdollistavaa maankäyttöpolitiikkaa ei osata tai haluta harjoittaa. Yhdyskuntarakennetta voidaan hajauttaa ja samalla kuntataloutta heikentää myös ilman kilpailunäkökulman minkäänlaista huomiointia. Tällaista maankäyttöpolitiikkaa voidaan tavata kasvukeskusten ulkopuolisissa kunnissa, joissa lyhytnäköisesti houkuttelevan elinkeinoelämän investointeja olevan yhdyskuntarakenteen ulkopuolelle ilman, että investoinneista olisi varsinaisesti kilpailua. Kuntatalouden syvä ahdinko ja poliittinen paine voivat ajaa kuntia toimintaan, jossa yksityisiä investointeja houkuttelevan millä keinolla hyvänsä.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla kilpailusta elinkeinotoimijoiden kesken sen sijaan ei ole pulaa, mutta näilläkin alueilla kunnat voivat syyllistyä samantyyppiseen lyhytnäköiseen suunnitteluun. Kunnat voivat elinkeinoelämän investoinneista keskenään kilpaillen ylivoimaisesti tontti- ja infratarjontansa seudullisessa katsannossa ja samalla osoittaa rakentamiselle houkutteleviksi olettamiaan sijainteja, jotka hajauttavat seudullista yhdyskuntarakennetta (ks. Mäntysalo ym., 2010). Joidenkin elinkeinoelämän toimijoiden näkökulmasta saattaa tällainen seudun kuntien keskinäinen kilpailuasetelma niiden investoinneista vaikuttaa ihanteelliselta asetelmalta. Tämä koskee erityisesti investoijia, jotka toimivat lyhyellä aikaperspektiivillä, kuten rakennuttajat ja kiinteistökehittäjät, jotka tähtäävät kehittämiensä kiinteistöjen nopeaan myyntiin voitollisena eteenpäin. Sen sijaan tiettyä sijaintia pitkäjänteisesti kehittäville kiinteistömanagereille sekä kaupan ja tuotannon toimijoille tällainen seutua hajauttava ja sen kuntien taloutta rapauttava kehitys voi näyttäytyä vahingollisena, sillä se vaarantaa seudun pitkän aikavälin elinvoiman, josta nekin ovat riippuvaisia. Kun kilpailua edistetään

maakuntakaavoituksella, on tärkeää tunnistaa kriittisesti sentyyppinen elinkeinoelämän kilpailun edistäminen, joka pohjautuu seudullista yhdyskuntarakennetta hajauttavaan ja kuntataloudellisesti pitkällä tähtäimellä kestävämpään kuntien keskinäiseen kilpailuun investoinneista.

5.4 Kunnan markkinoihin vaikuttamisen kaksi tasoa

Heikki A. Loikkanen korostaa VATTille laatimassaan raportissa tiiviin yhdyskuntarakenteen merkitystä alueen taloudellisen kilpailukyvyn ja elinvoiman kannalta. Hän nojaa agglomeraatioteoriaan, jossa elinkeinoelämän toimintojen ryhmittymisen kaupunkialueelle nähdään tuovan *lokalisatio-* ja *urbanisaatioetuja*. *Lokalisatioetuja* syntyy, kun saman toimialan yrityksiä kasautuu samalle alueelle. Se tuottaa etuja logistisissa kustannuksissa ja luo samalla alan paikalliset työmarkkinat. Toimialan näin kasvaessa yritykset voivat keskenään erikoistua ja saavuttaa skaalahyötyjä tuotannossaan. Tiiviissä työympäristössä syntyy puolestaan kohtaamisista eri yritysten toimijoiden välillä, mikä mahdollistaa paremman tiedon kulun ja uudet innovaatiot. Lokalisatioetujen kannalta optimaaliset saman alan yritysklustereiden sijainnit kaupunkirakenteessa vaihtelevat toimialasta riippuen: toisille aloille suuren kaupungin keskusta on ihanteellinen sijainti, toisille pienemmät kaupunkikeskustat, toisille taas kehäteiden varret ja toisille lentokenttien ympäristöt. Kaupan alalla tapahtuu klusteroitumista kauppakeskusten muodossa, joskin päivittäistavarakauppaa on myös sirottuneena kaupunginosiin ja asuinalueille, joissa asiakkaatkin ovat. (Loikkanen, 2013, 4-5; ks. myös Laakso, 2012; Lönnqvist & Laakso, 2012.)

Jane Jacobsin urauurtavan työn (1961) pohjalta puhutaan myös *urbanisaatioeduista* tai Jacobsin ulkoisvaikutuksista. Tällä tarkoitetaan kaupunkirakenteen monimuotoisuudesta ja toimintojen sekoittuneisuudesta kumpuavaa kaupungin elinvoimaisuutta ja taloudellista resilienssiä. (Loikkanen, 2013, 5.) Jacobs kritisoi funktionalistista yhdyskuntasuunnittelua, joka kaupunkitoiminnot toisistaan eriyttämällä hyödytti kaupunkien taloudellisen elinvoiman ja uusiutumiskyvyn. Loikkanen päätelee, että

”[t]oimivan kaupunkialueen maantieteellinen rakenne ja sen sisäiset ja ulkoiset kommunikatioyhteydet edistävät ihmisten vuorovaikutusta sekä yritystoiminnassa, työntekijöinä että kuluttajina sekä koulutuspääoman kerryttäjinä ja kaikki tämä vaikuttaa kykyyn synnyttää, omaksua ja levittää innovaatioita ja edistää tuottavuutta” (Loikkanen, 2013, 5).

Näin myös yhdyskuntarakenteen eheyden turvaamisen tavoite on käännettävissä taloudellisen kestävyuden edistämisen kielelle. Agglomeraatioteoreettisen ajattelun mukaan eheä ja tiivis yhdyskuntarakenne tarjoaa paremmat edellytykset elinkeinoelämän toiminnalle ja ylipäätään taloudelliselle toimeliaisuudelle ja kasvulle kuin hajautunut. Samalla se säästää kustannuksia yhdyskuntarakentamisessa. Tämä huomio korostaa kunnallisen maankäyttöpölytiikan roolia sellaisen yhdyskuntakehityksen pitkäjänteisessä muodostamisessa, joka tarjoaa yleiset edellytykset elinkeinojen ja markkinoiden toimivuudelle ja elinvoimaisuudelle.

Kuntien roolia kilpailun edistämisen kannalta tarkasteltaessa helposti unohtuukin, että kunta ei toimi vain alueensa markkinoiden osapuolena maakaupoissa, maankäyttösopimuksissa yms. ikään kuin samalla tasolla yritysten kanssa, vaan se toimii myös perustavammalla tasolla näiden *markkinoiden institutionaalisen järjestäjänä*, jolla on vastuu niiden pitkäjänteisestä toimintakyvystä (vrt. Alexander, 2001). Tämä *kaksitasoisuus* selittää myös, miksi kunnille asetetaan usein ristiriitaisia vaatimuksia alueidensa markkinoiden toimivuutta edistävinä toimijoina. Esimerkiksi kaupan alalla vaaditaan kunnalta yhtäältä reagointiherkkyyttä markkinoiden nopeisiin muutoksiin ja uusien markkinakonseptien esiintuloon, toisaalta kunnan toimilta vaaditaan vakautta ja ennustettavuutta markkinoiden institutionaalisen toimintaympäristön muodostajana. Yhtäältä vaaditaan myös kunnalta valmiutta hankekumppanuuksiin aloitteellisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa, toisaalta kunnalta edellytetään avointa toimintaa sekä selkeitä ja oikeudenmukaisia pelisääntöjä kauppapaikkojen tarjonnassa alan elinkeinotoimijoille. (Ks. Heikkinen & Yrjänä, 2010.) Taulukko 5.1 havainnollistaa jännitteitä, joita kunnalle muodostuu näille kahdelle tasolle asetettuihin eri vaatimuksiin reagoinnissa.

Taulukko 5.1. Kunta sekä markkinoiden institutionaalisen toimintaedellytysten järjestäjänä että markkinatoimijana ja näiden kahden roolin vastakkaisuus eri odotusten suhteen.

| KUNTA MARKKINOIDEN TOIMINTAEDEL- LYTYSTEN INSTITUTIONAALISENA JÄRJES- TÄJÄNÄ | KUNTA MARKKINATOIMIJANA |
|--|--|
| Ennustettavuus | Ketteryys |
| Avoin toiminta ja oikeudenmukaiset pelisäännöt sijaintien tarjonnassa elinkei- notoimijoille | Valmius hankekumppanuuksiin aloitteellisten elin- keinotoimijoiden kanssa |
| Tiivistämisen kasautumishyödyt laajassa markkinakatsannossa | Tiivistämisen joustamattomuusongelmat toimijoi- den sijoittumisen kannalta (kiinteistöomistuksen pirstaleisuus, suojelukysymykset, kaupunkikuva, kiinteistö(je)n hinta, rakennuspaikan ja sen liiken- neyhteyksien fyysiset ominaisuudet...) |
| Pitkä aikajänne | Eripituisia aikajänneitä toimialasta riippuen |
| Yhdyskuntarakenteen ja tonttitarjonnan ylikapasiteetin välttäminen | Runsas tonttitarjonta ja vaihtoehtoiset sijainnit kilpailun edistämiseksi |
| Maankäyttöpolitiikka markkinahäiriöiden ehkäisyä (esim. tonttihintojen ylikuume- neminen, tarjonnan oligopolisaatio) | Maankäyttöpolitiikka markkinoiden rajoittamisena |

Harisalon ym. mukaan (1992, 162–163) markkinoiden institutionaalisen järjestämisen tehtävä koskee, paitsi maankäytöllistä ohjausta, myös ylipäättään julkista sääntelyä, sillä ilman tätä ulkoisen sääntelyn muodostamaa tukea markkinat ajautuisivat häiriötilanteisiin eivätkä tulisi toimeen (ks. myös Moore, 1978; Klosterman, 1985). Paradoksaalisesti juuri markkinoiden vapaus edellyttää sääntelyä.

Sijainteihin ja maa-alueisiin sidoksissa olevat markkinat kuten asuntomarkkinat ja päivittäistavarakauppa eivät täytä lähimainkaan kaikkia vapaiden saati täydellisesti kilpailujen markkinoiden ominaispiirteitä, joten näiden markkinoiden sääntelyyn on erityisen painavia perusteluja. Maa- ja kiinteistömarkkinoille on ominaista, että vapaiden tai täydellisten markkinoiden ominaispiirteistä poiketen maa-alueet ”tuotteina” ovat ainutlaatuisia ja paikkaan sidottuja, eivätkä ne siten ole yleensä korvattavissa toisilla alueilla (Virtanen, 2004, 57). Maa- ja kiinteistömarkkinoilla maan ja kiinteistöjen tarjonta ei yleensä ole aktiivista eikä erityistä painetta näiden ”tuotteiden” markkinoille tuontiin ei ole. Kilpailun vähyys on myös näitä markkinoita luonnehtiva perusominaisuus (Virtanen, 1991, 76). Ilman julkisen sektorin väliintuloa tarjontaosapuoli voi nostattaa hintoja tasolle, joka sulkee pienempituloiset ostajat markkinoilta. Tämä koskee erityisesti pääkaupunkiseudun asuntojen uudistuotannon markkinoita, joita hallitsevilla rakennusliikkeillä on mahdollisuus keinotekoisesti pitää yllä asuntotarjonnan niukkuutta ja siten asuntojen korkeaa yleistä hintatasoa. Maankäyttöpoliittista ohjausta siis tarvitaan varmistamaan, etteivät jo sisäsyntyisiin markkinahäiriöihin taipuvaiset maa- ja kiinteistömarkkinat muutu joidenkin harvojen tarjonnan toimijoiden tyranniaksi. (Mäntysalo, 2000, 291.) Kilpailun vähyys markkinoilla on ongelma, jonka ratkaiseminen markkinoilta itseltään ei usein tahdo onnistua.

Vapaat, sääntelemättömät markkinat tuottaisivat myös distributiiviseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä ongelmia (Klosterman, 1985). Yhteiskunnassa on vähävaraisia väestöryhmiä, joiden ostovoimaa esim. asumisessa ja julkisessa liikenteessä on julkisesti tuettava. Kun markkinat ylikuumenevat, niille pääsy tulee tällaisille väestöryhmille ylivoimaiseksi.

On siis tärkeää ymmärtää, millaisten markkinoiden kanssa ollaan tekemisissä, kun arvioidaan, missä määrin kilpailun vähyys jollain toimialalla on maankäyttöpoliittisen sääntelyn aiheuttamaa ja missä määrin markkinoita itseään luonnehtiva ominaisuus. Jälkimmäisessä tapauksessa sääntely päinvastoin voikin antaa oikaisun välineitä kilpailun vähyyteen. Kriittinen kysymys on myös tarjonnan domnanssi suhteessa kysyntään: riittääkö kilpailun edistäminen tarjonnassa vai edellyttääkö markkinoiden luonne myös erityisiä toimia tarjonnan ja kysynnän paremman tasapainon saavuttamiseksi? Tähän palaamme seuraavassa alaluvussa.

On olennaista, että kunnan perustavampi rooli markkinoiden toimintaedellytysten institutionaalisen järjestäjänä asetetaan kontekstiksi, kun yksittäisen kaavahankkeen ja siihen liitettävien maapoliittisten toimien kilpailuvaikutuksia arvioidaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tontitarjonnan ja yksittäisten hankkeiden toimialakohtaisen kilpailun edistämisenäkökohtien yhteydessä arvioidaan myös, mitä nämä toimet merkitsisivät alueen markkinoiden laajemmassa ja pitkän aikajänteen kehityskatsannossa. Esimerkiksi suuret maankäyttösopimuksin kaavoittavat aluerakentamishankkeet voivat olla yhdyskuntarakennetta tarpeettomasti hajauttavia, jolloin menetetään myös niitä kasautumishyötyjä, joita tiiviimpi yhdyskuntarakenne mahdollistaisi. Toisaalta, kuten KKV on todennut, tällainen suurimittakaavaisen asuntotuotannon toimintamalli suosii suurimpia rakennusyhtiöitä pienempien kustannuksella (Asuntotuotannon..., 2013). Tämä taas voidaan nähdä kunnan laiminlyöntinä suhteessa sen institutionaaliseen rooliin pyrkiä korjaamaan markkinahäiriöitä, tässä tapauksessa asuntotarjonnan oligopolisaatiokehitystä.

KKV on ottanut myös voimakkaasti kantaa kaupan sijainnin sääntelyyn päivittäistavarakaupan tarjonnan duopolistisessa tilanteessa, jossa kaksi suurta kaupan kotimaista ketjua hallitsee markkinoita (n. 90 prosenttia markkinoista) (Ahonen ym., 2013). KKV:n raportissa väitetään kaupan sijainnin sääntelyn ylläpitävän tätä duopolistista tilannetta. Se nojaa käsitykseen, että vähittäiskaupan suuryksikkökehitys on kasvava ilmiö mutta että MRL:ssä määritelty vähittäiskaupan suuryksikön vähimmäiskoon pienuus (2000 k-m², MRL 132/1999, 71 a § (8.4.2011/319)) ja suuryksiköiden keskustasijoittumisen vaatimus (ellei maakuntakaavassa ole erikseen muunlaista sijaintia osoitettu, MRL 13/1999, 71 c § (8.4.2011/319)) yhdessä ylläpitävät duopolin ylivaltaa eivätkä mahdollista uusien toimijoiden alalle tuloa. KKV vetoaa argumentoinnissaan (Ahonen ym., 2013, 12) myös OECD:n vuoden 2012 maaraporttiin, jonka mukaan vähittäiskaupan sääntely Suomessa on Euroopan tiukimpia. Sääntelyn nähdään edistäneen päivittäistavarakaupan keskittymistä. Yksi keskeisimpiä keskittymistä ylläpitäviä sääntelyn muotoja tässä katsannossa on maankäytön suunnittelu, sillä vallitsevien kaupan toimijoiden hallitessa olemassa olevia kauppapaikkoja ovat uudet tulokkaat paljon riippuvaisempia uusista kauppapaikoista, joiden sääntely on tiukentunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Myös tuore Euroopan komission Suomen maaraportti 2015 kohdistaa huomiota vähittäiskaupan keskittyneisyyteen ja tiukkaan sääntelyyn keskittyneisyyden keskeisenä selittäjänä. Raportissa viitataan KKV:n lausuntoon koskien lainmuutosesitystä (HE 334/2014) ja arvioidaan MRL:n muutosten olevan riittämättömiä edistämään kilpailutavoitetta. Raportissa myös arvostellaan sitä, ettei muutosesityksessä puututtu suuryksiköitä koskeviin rajoituksiin, vaikka maakohtaisessa suosituksessa tätä oli esitetty. (Komission yksiköiden..., 2015.)

Mitä tämä tarkoittaa kunnan institutionaalisen markkinoiden järjestäjätehtävän kannalta? Ensinnäkin on pyrittävä maankäyttöpoliittisiin toimiin ehkäisemään duopolisaatiokehitystä paikallisesti pyrkimällä tarjoamaan kaupan keskustasijainteja niin, että kilpailuun niistä voivat osallistua muutkin kaupan toimijat kuin nämä kaksi hallitsevaa ketjua. Tämä on harvoin helppoa. On usein ylivoimaista löytää vähittäiskaupan suuryksikölle sopiva sijaintipaikka keskustarakenteesta niin, että tätä yhtäaikaaisesti tukevat muun muassa liikenteeseen ja logistiikkaan, kiinteistörakenteeseen ja -hallintaan, kaupunkikuvaan ja rakennussuojeluun sekä kiinteistö(je)n hintaan ja rakentamisen kustannuksiin (esim. rakenteellinen pysäköinti) liittyvät näkökohdat. Kuten KKV toteaa (Ahonen ym., 2013), nämä vaikeudet suosivat suuryksikköpaikkansa keskustoista jo lunastaneita toimijoita, joille kauppayksiköiden laajentaminen suuryksiköiksi nykyisissä keskustasijainneissa on usein huomattavasti helpompi tehtävä kuin uuden toimijan suuryksikköhankkeen aikaansaaminen. Kun kunnat pyrkivät edistämään vähittäiskaupan suuryksiköiden keskustasijoittumista ja tähän liittyvää kaupan toimijoiden kilpailua, niiden tueksi tarvitaan myös valtakunnallisia ja lainsäädännöllisiä kehittämistoimia.

Suuryksikkösijaintien osoittaminen yhdyskuntarakennetta hajauttavasti keskustojen ulkopuolelle ei ole oikea ratkaisu kaupan duopolin puron ongelmaan.

Toiseksi on pyrittävä eheään ja samalla laajemmin ja pitkäjänteisemmin markkinoiden kestävyiden mahdollistamaan yhdyskuntarakenteeseen. Riippuen kunnan koosta ja yhdyskuntarakenteen luonteesta kaupan suuryksikön sijoittamisella epätarkoituksenmukaiseen paikkaan voi olla vakavat yhdyskuntarakennetta hajauttavat ja kaupan monipuolista tarjontaa ja saavutettavuutta vaikeuttavat seuraukset. MRL:n (132/1999) vaatimuksella ensisijaisesta keskustasijoittumisesta (71 c § (8.4.2011/319)) sekä erityisillä vähittäiskaupan suuryksikköjä koskevilla maakunta- ja yleiskaavan sisältövaatimuksilla (71 b § (8.4.2011/39)) haetaan sellaista yhdyskuntarakenteen toimivuuden turvaamista, joka on myös markkinoiden kestävyiden näkökulmasta perusteltua. Suuryksiköiden sijoittamisella ei saa aiheuttaa merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen, suuryksikön sijainnin tulee olla mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä ja suuryksiköllä tulee edistää sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset (71 b § (8.4.2011/39)). **Nämä vaatimukset liittyvät kunnan (ja maakunnan) tehtävään markkinoiden toimintaedellytysten institutionaalisenä järjestäjä.**

Kolmanneksi on kyettävä erittelemään, minkä kaikkien eri elinkeinotoimijoiden kilpailuun vähittäiskaupan suuryksikköhankeella vaikutetaan. Sen lisäksi, että se vaikuttaa ympäristönsä nykyisten vähittäiskaupan toimijoiden toimintaedellytyksiin, se itse hankkeena kokoaa yhteen eri elinkeinotoimijoita. Esimerkiksi kauppakeskushankkeisiin kytkeytyy karkeasti ottaen kolmentyyppisiä elinkeinotoimijoita: kauppakeskuksen rakentaja-rakennuttajayritys, sen kiinteistöhallintayhtiö sekä tämän yhtiön vuokralaisina toimivat kaupan ym. yritykset. Kauppakeskusta varten kaavaa laadittaessa yhteistyötahona on lähinnä rakentaja-rakennuttajayritys eikä kaavalla voida vaikuttaa siihen, mikä kiinteistöhallintayhtiö tulee toimimaan kauppakeskuksen ylläpitäjänä ja edelleen mitä vuokralaisyri-tyksiä sinne valikoituu. Lisäksi kauppakeskusten elinehto on, että ne uusivat konseptiaan ja liikeko-oonpanoan jatkuvasti (Paavola, 2012). Tämä rajoittaa edellytyksiä arvioida kauppakeskusta paikan kaavoituksen kilpailuvaikutuksia. On tyydyttävä arvailuihin siitä, millainen vuokralaisyriyten kokoonpano kauppakeskukseen tulisi ja miten se kehittyisi ja millaisia vaikutuksia sillä olisi ympäröi-vään kauppaan ja muuhun elinkeinotoimintaan.

Kaupan suuryksikkökoon alaraja saattaa MRL:ssa olla liian alhainen suhteessa tavoitteeseen turvata yhdyskuntarakenteen toimivuus. Useat kriittiset kommentit lainmuutosluonnoksen lausun-noissa viittaavat lain uudelleenarvioinnin tarpeeseen tältä osin. Näin laki voi tarpeettomasti vaikeuttaa uusien, myös kansainvälisten, kaupan toimijoiden tuloa markkinoille. Toisaalta ahdas säädosym-päristö voi toimia myös kannustimena uudenlaisten kaupan konseptien kehittämiseksi. Esimerkiksi Iso-Britanniassa jo 1980-luvulla tiukennettiin vähittäiskaupan suuryksikköjen sijainninhajausta suosien keskustasijainteja, mihin kaupan toimijat ovat reagoineet myös konseptiaan kehittämällä. Osa ketjuista on keskittynyt pienmyymälöihin ja erityisesti Tesco on aktiivisesti kehittänyt ruoan verkkokauppaa. (Yrjänä, 2012, 54.)

Voidaan kysyä, onko vähittäiskaupan pitkän aikajänteen katsannossa kaupan suuryksikköke-hitys jatkuva trendi? Tuotetaanko niitä suosivalla maankäyttöpöliitiikalla yksipuolista kaupunkiraken-etta, joka ei pysty riittävän hyvin uusiutumaan kulutustottumusten ja kaupan konseptien muuntuessa (esim. matkakakeskukset, elämyskeskukset ja virtuaalikauppaa hyödyntävät showroomit; ks. Ainoa ym., 2009)?

5.5 Tarjonnan ja kysynnän tasapainoa edistävä yhdyskuntarakenne

Kilpailun edistämien tavoitteen näkökulmasta tarkasteltuna edellä mainittu palveluiden saavutetta-vuusnäkökohta merkitsee sitä, ettei kilpailun edistämistä tulisi lähestyä yksinomaan tarjontakysy-myksenä. Tehokkaasti toimivien markkinoiden määritelmään sisällytetään yleensä myös ostajien vapaa pääsy markkinoille. Vapaata pääsyä voivat rajoittaa esimerkiksi fyysiset esteet (esim. sijainti) tai hallinnolliset esteet (esim. kaavoitus), kuten käytännössä usein tapahtuukin. (Virtanen, 2004, 57.) Tarjonnan kilpailusta huolehtiminen jollain markkinasegmentillä jättää problematisoimatta kysynnän. Kysynnän ikään kuin oletetaan olevan ”valmiiksi läsnä”, ja huomio kohdistuu kilpailun mahdol-

listamiseen tarjonnassa, jotta kysynnän tarpeisiin kyettäisiin monipuolisemmin vastaamaan. Myös maankäyttöpolitiikan kannalta on olennaista, että esim. asuntotuotannon ja päivittäistavarakaupan tarjonnan oligopoleja pyritään murtamaan. Kysynnän (asuntojen ostajat ja vuokraajat, kaupan asiakkaat) kannalta se tarkoittaa tarjonnan monipuolistamista ja kilpailua laadulla ja hinnalla. ”Läsnäolevan” kysynnän kannalta tämä on hyvä asia. Riippuu kuitenkin myös siitä, miten yhdyskuntarakenne on järjestetty, onko kysyntä ylipäätään läsnä ja miltä osin. Mahdollistaako siis yhdyskuntarakenne tarjonnan monipuolisen *saavutettavuuden* asiakkaiden kannalta? Hyvin toimivien markkinoiden lähtökohta on tarjonnan ja kysynnän tasapaino niin, että tarjonta ei dominoi kysynnän muodostumista eikä päinvastoin. Monipuolisen saavutettavuuden mahdollistava yhdyskuntarakenne luo perusinfraa tämän tasapainon tavoittelulle. Se mahdollistaa tarjonnan ja kysynnän monipuolisen kohtaamisen. Tässä jälleen on kyse kunnan institutionaalista tehtävästä markkinoiden toimintaedellytysten järjestäjänä.

Tarjonnan ja kysynnän tasapainon edistäminen on kunnan maankäyttöpolitiikassa nähtävä ensisijaisena yksipuoliseen tarjonnan kilpailun edistämiseen nähden (vrt. Fainstein, 1997; Virtanen, 1991). Tämä tarkoittaa, että tarjonnan kilpailua ei pidä edistää saavutettavuuden kustannuksella. Lainmuutosta (204/2015) perustelevan hallituksen esityksen (HE 334/2014) tavoite elinkeinoelämän kilpailun edistämisestä eheää yhdyskuntarakennetta vaarantamatta voidaan tulkita myös tällä tavoin. Hyvä ja monipuolinen kaupan ja muiden toimintojen saavutettavuus on eheän yhdyskuntarakenteen perusominaisuus (ks. Mäntysalo ym., 2012; Kanninen ym., 2010).

Myös kaupan alalla on yhä yleisempää pyrkimys hyvän ja monipuolisen saavutettavuuden sijainteihin (Yrjänä & Uotinen, 2010). Asuntotuotannossa sen sijaan tarvitaan nykyistä suurempaa valmiutta olevia yhdyskuntia tiivistävään täydennysrakentamiseen, mihin kuitenkin liittyy omat haasteensa (ks. luku 6). Onnistuessaan se, paitsi lisäisi asuntotarjontaa hyvän saavutettavuuden alueilla, myös lisäisi alalle tulon edellytyksiä pienimittakaavaiseen rakentamiseen erikoistuneille pienille ja keskisuurille rakennusyrityksille – ja edelleen potentiaalisesti monipuolistaisi asuntotarjonnan konsepteja (vrt. Norvasuo (toim.), 2008; 2010). Näin tarjonnan kilpailun edistäminen ja saavutettavuuden edistäminen olisivat sopusoinnussa.

5.6 Johtopäätökset: elinkeinoelämän kilpailua edistävä kunnan strateginen maankäyttöpolitiikka

Tässä JULMA-hankkeen osatutkimuksessa on tarkasteltu elinkeinoelämän kilpailun edistämisen problematiikkaa kaavoituksessa *kuntien maankäyttöpolitiikan kokonaisuuden kannalta*, kun MRL:n (132/1999) lainmuutosta (204/2015) kunnissa sovelletaan. Kunnan maankäyttöpolitiikan kokonaisuus korostuu, sillä keskeinen osa kilpailun edistämisen instrumenteista on maapoliittisia kaavoituksen instrumenttien ohella. Kunnilta edellytetään aktiivista ja avointa maankäyttöpolitiikkaa, jossa tontteja on monipuolisesti ja riittävästi sekä kohtuuhintaan tarjolla eri elinkeinotoimijoille, sortumatta kuitenkaan kuntataloutta ja yhdyskuntarakenteen eheyttä vaarantavaan ylitarjontaan.

Juuri kilpailun edistämisen tavoitteen yhdistäminen yhdyskuntarakenteen eheyden ja kuntatalouden kestävyuden tavoitteeseen luo tarpeen sellaiselle strategiselle maankäyttöpolitiikalle, joka kykenee välttämään näihin tavoitteisiin liittyvät potentiaaliset ristiriidat. Paremmat instrumentit elinkeinotoimijoiden kilpailuttamiselle tarjoaa ulospäin kasvava, kunnan omistukseensa hankkiman raakamaan kaavoittaminen. Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen edellyttää kuitenkin usein olevan yhdyskuntarakenteen uudelleenkaavoitusta ja siten tapahtuvaa yhdyskuntarakenteen tiivistämistä ja täydentämistä. Tähän liittyy kuitenkin monenlaisia hankaluuksia. Voidaan sanoa, että alueidenkäytön suunnittelujärjestelmämme ja myös kiinteistöjärjestelmämme on edelleenkin uusien alueiden varaimiseen ja käyttöönnottoon suunnattu järjestelmä. Maankäyttösopimukset ovat uudelleenkaavoituksen maankäyttöpoliittinen keino, mutta tämä väline sopii huonosti yhteen elinkeinoelämän kilpailun edistämistavoitteen kanssa. Maankäyttösopimusperusteisessa asemakaavoituksessa ollaan usein tekemisissä pienten alueiden ja ahtaiden yhdyskuntarakenteellisten ja kaupunkikuvallisten reunaehtojen kanssa, jolloin alueen yksityisillä maanomistajilla on väistämättä etulyöntiasema kaavan sisältöön vaikuttaessa eikä näillä luonnollisestikaan ole intressiä edistää muiden yksityisten toimijoiden kilpailuasemaa itseensä nähden. Alueen maanomistajat valitsevat itse ne yhteistyökumppanit, joiden kanssa alkavat toteuttaa alueen rakentamista.

Eheyttävä maankäyttöpolitiikka elinkeinotoimijoiden kilpailua samalla edistäen edellyttää kehittämistoimia koko alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän tasolla, ei vain järjestelmää soveltavissa kunnissa. Ehkä toistaiseksi minimaaliselle käytölle jäänyt MRL:n kehittämisaluepykäälä (110 §) voisi tuoda ongelmaan osaratkaisun sopivalla tavalla eteenpäin kehiteltynä. Myös muun muassa 3D-kiinteistöjärjestelmän käyttöönotto kasvattaisi ratkaisuvaihtoehtoja. Asemakaavoituksen merkintätapoja voidaan kehittää joustavammiksi, kuten muun muassa PEKA-hankkeessa (Periaatekaavoitus ja agenttipohjainen mallintaminen) on tehty (ks. Staffans ym., 2015). Tämä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa. Kokeiluja mahdollistava väljyys asemakaavainstrumentissa saattaa kuitenkin olla myös ongelmallinen piirre rakennusyritysten markkinoille tulon ja liikkuvuuden kannalta, sillä jo nykyiselläänkin toimijat pitävät ongelmallisena eri kuntien erilaisia asemakaavoituskäytäntöjä. Tämä vaatii rakennusliikkeiltä hyvää paikallistuntemusta. (Vrt. Asuntotuotannon..., 2013.)

Olellainen osa kunnan maankäyttöpolitiikan strategisuutta elinkeinoelämän kilpailun edistämässä on erottaa toisistaan kunnan rooli markkinatoimijana (mm. maanosto, tontin luovutus, maankäyttösopimus) ja kunnan perustavampi rooli markkinoiden institutionaalisen järjestäjänä, jolla on vastuu niiden pitkäjänteisestä toimintakyvystä. Tämä tarkoittaa, että kaavan kilpailuvaikutusten ohella kaavan vaikutuksia alueen markkinoiden toimintakykyyn punnitaan laajemmin. Miten asuinaluehankkeella vaikutetaan asuntotarjonnan monipuolisuuteen, hintakehitykseen ja yhdyskuntarakenteen saavutettavuusominaisuuksiin? Miten taas kaupan hanke vaikuttaa kaupan ja palveluiden rakenteeseen ja kehitysnäkymiin sekä kaupan tarjonnan monipuolisuuteen ja saavutettavuuteen?

Varsinaisena lakisäätöisenä arviointitehtävänä on kaavan kilpailuvaikutusten arvioiminen silloin, kun nämä ovat merkittäviä, eikä silloinkaan lähtökohtaisesti sen arvioiminen, miten kaava vaikuttaa markkinoiden toimintaan ja kestävyteen laajassa katsannossa. Mutta tähän laajempaan kontekstiin liittyvät näkökohdat tulevat tärkeiksi osoittaa silloin, kun niillä ja kunnan niihin liittyvällä institutionaalisella tehtävällä kunta arvioinnissaan perustelee rajoituksiaan kilpailun edistämässä.

Lainmuutoksessa painottuu kuntatasoinen kaavoitus ja maapolitiikka kilpailun edistämässä. Kuitenkin etenkin asuntomarkkinat ja osittain myös vähittäiskaupan markkinat ovat nykyään seudulliset. Tämä luo tarpeen seututasoiselle analyysille (esim. seudulliset kaupan palveluverkkotarkastelut ja ostovoima-analyysit) ja koordinoinnille. Maakuntaliittojen tärkeä tehtävä on tarjota kunnille yhteinen foorumi yhteensovittaa maankäyttöpoliittisia linjauksiaan. Kuntien ollessa institutionaalisesti maakuntaliittoja vahvempia on kuitenkin vaara, että kuntalähtöinen kilpailun edistäminen johtaa aluevarausten ylimitoituksiin maakuntakaavoissa ja kestävämmiin tilanteisiin seudullisilla markkinoilla. *Maakuntakaavoituksessa on olellaisinta turvata keskustojen elinvoima ja välttää elinkeinoelämän kilpailun edistäminen sellaisen kuntien keskinäisen kilpailun kautta, joka johtaa aluevarausten ylimitoitukseen seudullisia yhdyskuntarakenteita hajauttaen.*

Osatutkimuksen johtopäätökset voidaan kiteyttää seuraavasti:

- Kaavan kilpailuvaikutusten arviointi on tarpeellista vain silloin, kun näiden vaikutusten nähdään olevan merkittäviä. Kilpailuvaikutusten arvioinnin laiminlyönti ei voi olla muutoksenhaun perusteena kaavoista valitettaessa.
- Kunnalla on kaksinainen rooli sekä markkinatoimijana että markkinoiden toimintaedellytysten institutionaalisen järjestäjänä. Näihin rooleihin voi kohdistua ristiriitaisia odotuksia ja vaatimuksia. Markkinoiden toimintaedellytysten järjestämisen rooli on ensisijainen, ja siitä huolehtiminen voi yksittäisissä kaavahankkeissa olla perusteena sille, että kunta ei edistä kilpailua tai edistä sitä vain rajoitetusti. Useimmiten tästä roolista huolehtiminen on sopusoinnussa yhdyskuntarakenteen eheydestä ja kuntataloudesta huolehtimisen kanssa.
- Markkinoiden toimintaedellytysten institutionaalisen järjestämisen rooli tarkoittaa myös, että kunnan on huomioitava tarjonnan (elinkeinoelämän) kilpailun edistämisenäkökulmaa laajemmin myös kysynnän (kuluttajat, palveluiden asiakkaat, asuntojen ostajat ja vuokraajat ym.) näkökulma ja ensisijaisesti pyrittävä edistämään tarjonnan ja kysynnän tasapainoa. Tämä tarkoittaa myös, että tarjonnan monipuolisuuden edistäminen ei saa tapahtua kysynnän yksipuolistamisen kustannuksella. Esim. kaupan kilpailun edistämisen ei pidä johtaa yhdyskuntarakenteeseen, joka

yksipuolistaa asiakkaiden saavutettavuutta (autoriippuvuus). Tämä periaate on yhteensopiva kaavoituksen distributiivisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen kanssa.

- Keskeinen osa elinkeinoelämän kilpailun edistämisen instrumenteista on maapoliittisia kaavoituksen instrumenttien ohella; siksi tämä tavoite edellyttää kunnalta kokonaisvaltaista maankäyttöpoliittikkaa, jossa näitä instrumentteja hyödynnetään yhdessä.
- Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoite edellyttää kunnilta usein maankäyttösovimuksin toteutettavaa uudelleenkaavoitusta. Jotta tällainen eheyttävä maankäyttöpoliittikka voisi samalla edistää elinkeinotoimijoiden kilpailua, tarvitaan kehittämistoimia koko alueidenkäytön suunnitellujärjestelmän tasolla, ei vain järjestelmää soveltavissa kunnissa.
- Kaupunkiseuduilla asuntomarkkinat ja osittain myös vähittäiskaupan markkinat ovat yleensä ylikunnallisia. Tämä edellyttää kuntien maankäyttöpoliittikkojen keskinäistä koordinaatiota ao. elinkeinotoimijoiden kilpailun edistämässä. Maakuntaliitosten tärkeä tehtävä on edistää tätä koordinaatiota, joskin tässä onnistuminen on kuntien omasta tahdosta kiinni.
- Elinkeinoelämän kilpailun edistämistä kaavoituksessa ja laajemmin maankäyttöpoliittikassa ei pidä samastaa kuntien välisen kilpailun edistämiseen.

JATKOTUTKIMUSAIHEITA LIITTYEN ELINKEINOELÄMÄN KILPAILUNÄKÖKULMAN HUOMIOIMISEEN KUNNAN MAAPOLIITIKASSA

Tutkimus Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpoliittikassa nosti esiin useita jatkotutkimustarpeita. Ensinnäkin lainmuutosehdotuksesta saadut useat kriittiset lausunnot kaupan toimijoilta ja edustajilta vähittäiskaupan suuryksikön koon alhaisesta alarajasta (2000 k-m²) nostavat tarpeen selvittää mahdollisuutta nostaa tätä kokorajaa, arvioiden sen vaikutuksia yhtäältä alalle tulon helpottumiseen ja kaupan kilpailun edistämiseen, toisaalta yhdyskuntarakenteen kestävyys. Asiaa viime vuosikymmenen lopulla pohtiessaan Kaupan sijainnin ohjauksen arviointiryhmä (2009) päätyi säilyttämään kokorajan entisellään, mutta se ei pohtinut asiaa kaupan kilpailunäkökulmasta.

Toinen tunnistamamme jatkotutkimustarve liittyy yleisempään näkökohtaan maankäyttöpoliittikan kokonaisvaltaisen hallinnan tarpeesta. Tutkimuksessamme kaavoituksen ja maapoliittikan strateginen koordinaatiotarve nousi kilpailunäkökulman myötä esiin, mutta tällainen maankäyttöpoliittikan hallinta liittyy ylipäättään tarpeeseen löytää parempia keinoja ohjata yhdyskuntarakenteita ympäristöllisesti ja kuntataloudellisesti kestävämpään suuntaan. Maankäytön suunnitteluun ja maapoliittikkaan liittyvät tutkimus- ja koulutuslinjat ovat eriytyneet, ja näemme suuren tarpeen näitä yhdistävälle maankäyttöpoliittikan näkökulmalle sekä tutkimuksessa että koulutuksessa.

Kolmas tunnistamamme jatkotutkimustarve on luonteeltaan perustutkimuksellisempi, mutta sillä on merkittävät käytännön implikaatiot liittyessään tapaan, jolla suhtaudumme julkisjohtoisen suunnitteluohjauksen ja markkinoiden väliseen suhteeseen. Yleisesti suunnittelu- ja markkinaohjaus asetetaan vastakkain, myös tutkimuksessa (vrt. Planning & Markets -journali). Olemme tutkimuksessamme kyseenalaistaneet tämän dualistisen vastakkainasettelun ja ehdottaneet tilalle dialektista asetelmaa, jossa suunnittelu A) toki toimii myös vastapuolena ”samalla tasolla” markkinoiden kanssa rajoittaen näiden toimintavapautta ja pyrkien suuntaamaan niitä mutta jos B) näitä toimia perustelee julkisjohtoisen suunnittelun ”perustavamman tason” tehtävä luoda ja ylläpitää markkinoiden pitkän aikajänteen kestävyydelle toimivaa infrastruktuuria ja pyrkiä ehkäisemään tätä kestävyyttä uhkaavia markkinahäiriöitä. Tämän argumentin akateemiseksi vahvistamiseksi tarvitaan lisätutkimusta.

6 Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena

Sari Puustinen

6.1 Tutkimuksen ja tutkimustehtävän kuvaus

Suurimmat kaupunkiseutumme kasvavat jatkuvasti. Maankäytön suunnittelun, maapolitiikan ja asuntopolitiikan ratkaisuilla vaikutetaan siihen, kasvavatko kaupungit hajautumalla ulospäin (ekstensiivisesti) vai tiivistymällä tai eheytyessä, sisäänpäin (intensiivisesti) (vrt. Loikkanen 2013). Kaupunkirakennetta tiivistävä täydennysrakentaminen on sekä kansallinen että kaupunkiseutuja yhdistävä strateginen tavoite. Sen toteuttaminen vaatii kuitenkin monilta toimijoilta joustavuutta sekä nykyisten normien ja käytäntöjen tarkastelua ja muuttamista.

Tässä osatutkimuksessa käsitellään täydennysrakentamista lähinnä asuntorakentamisen näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on ollut miettiä, millä tavalla/tavoilla täydennysrakentamisprosessesja voitaisiin sujuvoittaa sekä yleisemmällä tasolla, miten täydennysrakentamista ja yhdyskuntarakenteen eheytymistä voitaisiin parhaiten edistää. Tutkimuksessa on haettu täydennysrakentamisen **keskeisten toimijoiden motivaattoreita sekä toisaalta niitä tekijöitä, jotka mahdollisesti heikentävät toimijoiden halukkuutta lähteä täydennysrakentamaan. Lisäksi on haettu pullonkauloja, jotka muuten estävät tai hidastavat täydennysrakentamista.** Tutkimuksessa on pyritty löytämään muitakin kuin ”tekniisiä” esteitä ja ongelmia.

Tutkimusosion lopullinen kysymyksenasettelu poikkeaa jonkin verran hankesuunnitelmassa esitetystä. Tämä johtuu siitä, että vuosien 2014 ja erityisesti 2015 aikana on ollut käynnissä useita täydennysrakentamista edistäviä hankkeita ja päällekkäisyyksiä on haluttu välttää. Näistä hankkeista mainittakoon Uudenmaan liiton kyselyt ja seminaarit, joiden pohjalta on tuotettu julkaisu *Täydennysrakentamisen esteet ja kannusteet. Kuntakentän keskustelunavaus* (2014). Uudenmaan liitossa on myös menossa vuodet 2015 – 2016 kestävä hanke ”Hyvän asumisen työkalupakki”, jonka yksi teema on täydennysrakentamisen edellytysten parantaminen¹. RAKLilla oli vuonna 2014–2015 käynnissä Ympäristöministeriön tilaama *Täydennysrakentamiskäytäntöjen kehittäminen -klinikka*, jonka tulosraportti julkaistiin maaliskuussa 2015. Täydennysrakentamista ovat lausunnoissaan käsitelleet myös muun muassa Uudenmaan kuntajohtajat² ja Rakennusteollisuus³.

Täydennysrakentamista sivutaan myös muun muassa Remonttiryhmän loppuraportissa (*Toimiva korjauskulttuuri lähiöihin*, 2014) sekä vuonna 2013 julkaistussa laajassa VTT:n tutkimuksessa (Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen. Nykänen et al. 2013). Asukaslähtöistä näkökulmaa täydennysrakentamiseen on haettu Aalto-yliopiston ja VTT:n hankkeessa *Tutkimus asukaslähtöisen täydennysrakentamisen mahdollisuuksista – tapaustutkimus suomalaisilla kaupunkialueilla (REPSU)* (2011–2015).

¹ http://www.uudenmaanliitto.fi/aluekehitys/liiton_hankkeita/hyvan_asumisen_tyokalupakki

² http://www.uudenmaanliitto.fi/uudenmaan_liitto/ uutishuone/tiedotteet/uudenmaan_kuntajohtajat_haluavat_purkaa_taydennysrakentamisen_esteita.19799.news

³ <https://www.rakennusteollisuus.fi/Ajankohtaista/Tiedotteet1/2014/Kaavoitusta-on-tehostettava-ja-nopeutettava/>

Täydennysrakentamista on käsitelty syksyn 2015 kuluessa muun muassa MAL-verkoston ”Seudullisen asuntopolitiikan mahdollisuudet -seminaarissa 21.10. sekä Uudenmaan liiton järjestämässä ”Täydennysrakentaminen onnistuu” -seminaarissa 11.11.

Uudenmaan liiton ja RAKLIn julkaisuissa listataan keskeiset täydennysrakentamisprosessien lainsäädännölliset sekä määräyksiin ja normeihin liittyvät pullonkaulat. Näitä on runsaasti. Useita normeja ollaan myös parhaillaan muuttamassa/tarkistamassa vuosina 2014 ja 2015 tehtyjen ehdotusten pohjalta.

Tätä osatutkimusta varten haastattelin teemahaastattelumenetelmällä 12 täydennysrakentamisen kanssa tekemisissä olevaa asiantuntijaa ympäristöministeriöstä, Kuntaliitosta, Uudenmaan liitosta, Helsingin ja Vantaan kaupungeilta, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, RAKL:sta, Kiinteistöliitosta sekä Helsingin kaupunginosayhdistykset ry Helkasta. ARAn ja Rakennusteollisuus ry:n edustajien haastattelut jäivät toteutumatta aikatauluongelmien vuoksi. Lisäksi aineistossa hyödynnettiin loppuvuoden 2014 ja vuoden 2015 aikana pidettyjen, täydennysrakentamista koskeneiden seminaarien, tilaisuuksien ja työpajojen materiaalia, muun muassa tilaisuuksissa pidettyjä puheenvuoroja. Pehdyttiin myös aiheesta hiljattain julkaistuihin tutkimuksiin ja raportteihin (ks. lähdeluettelo). Uudenmaan liiton Hyvän asumisen työkalupakki-hankkeessa julkaistut, taloyhtiöidelle sekä kiinteistö- ja rakennuslalle tehdyt kyselytutkimusten tulokset ovat olleet erityisen hyödylliset.

Tässä osatutkimuksessa kuvataan ensin lyhyesti täydennysrakentamisen vaikutuksia julkiseen talouteen. Sen jälkeen tarkastellaan täydennysrakentamisen määrittelyjä sekä sen ominaispiirteitä verrattuna muuhun rakentamiseen. Seuraavaksi kuvataan täydennysrakentamista eri toimijoiden näkökulmasta. Pohditaan, miksi täydennysrakentamista tehdään tai miksi siihen ei ryhdytä tai sitä jopa vastustetaan. Tämän jälkeen kuvataan täydennysrakentamisen suurimpia ongelmia ja pullonkauloja sekä sitä, miten näitä pullonkauloja voitaisiin vähentää tai poistaa. Lisäksi tarkastellaan täydennysrakentamista suhteessa suomalaisiin asumisen arvoihin. Yhteenvedossa pohditaan, mikä on täydennysrakentamisen merkitys strategisen eheyttämisen näkökulmasta.

6.2 Täydennysrakentaminen vaikuttaa positiivisesti julkiseen talouteen

Kuten kaikki maankäytön suunnittelun ja asumisen ratkaisut, myös täydennysrakentaminen liittyy julkiseen talouteen monella tavalla. Vaikutukset ovat jossakin tapauksessa suoria ja välittömiä, joskus taas epäsuorempia eivätkä niin nopeasti nähtävissä.

Kasvavilla kaupunkiseuduilla asuntorakentaminen on välttämätöntä. Täydennysrakentamisen keskeinen taloudellinen motiivi kunnille – verrattuna uusien alueiden rakentamiseen – ovat sen tuomat **säästöt infrastruktuurin ja palvelujen rakentamisessa ja tuottamisessa**. Kun rakennetaan vanhoille, usein väljästi rakennetuille alueille, voidaan hyödyntää olemassa olevia palveluja sekä infrastruktuuria. Uusien alueiden rakentaminen on huomattavasti kalliimpaa. Täydennysrakentaminen edesauttaa ja mahdollistaa myös palvelujen ja infran **ylläpitoa ja sekä parantaa näiden kannattavuutta** olemassa olevilla alueilla.

”Hajautunut yhdyskuntarakenne pikemmin kuin kuntarakenne on keskeinen tehokkuusongelman aiheuttaja myös julkisten hyvinvointipalvelujen tapauksessa. Se selittää osaltaan miksi Suomessa suuret kaupungit sijoittuvat verraten heikosti tutkittaessa palvelutarjonnan tehokkuutta eli sitä kuinka paljonko kunnat saavat aikaan eri palvelusuoritteita resursseillaan (Loikkanen ja Susiluoto, 2005). Jos yhdyskuntarakenteelle ei tapahdu mitään kuntarakennetta muutettaessa, yksi keskeinen tehottomuuden syy jää ennalleen.” (Loikkanen 2012, 294)

”Yhdyskuntarakenteilla ja sijainneilla on erityisen suuri merkitys yksityisten ja julkisten palvelujen tehokkuudelle ja toimivuudelle, suurempi kuin hallintorakenteilla tai kuntarajoilla ja niiden siirroilla.” (Loikkanen 2013, 6)

Täydennysrakentamisen **tärkeänä motiivina pidetään liikenteen ja liikkumistarpeen** vähenemistä verrattuna löyhään ja hajanaiseen, yksityisautoiluun perustuvaan yhdyskuntarakenteeseen. Tiiviimminkin rakennettu ympäristö mahdollistaa laadukkaan julkisen liikenteen parantamalla sen kannattavuutta.

Tämä taas pienentää hiilidioksidi- ja muita päästöjä sekä muita liikenteestä aiheutuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia.

Olemassa olevien asuinalueiden täydennysrakentaminen on tietynlaista “täsmärakentamista”. Sen avulla voidaan vaikuttaa olemassa olevien alueiden elinvoimaisuuteen, sosiaaliseen rakenteeseen, palveluihin ja hyvinvointiin. Esimerkiksi voidaan pyrkiä tasapainottamaan olemassa olevan alueen asuntorakennetta ja hallintajakaumaa ja siten ehkäistä negatiivista segregatiota. Nämä kaikki tukevat pitkällä tähtäimellä myös julkista taloutta.

Usein ei tulla ajatelleeksi, että täydennysrakentaminen edistää myös **kansallisvarallisuuden** ylläpitoa. Se tarjoaa asunto-osakeyhtiöille ja kiinteistönomistajille mahdollisuuden rahoittaa lisärakentamisen kautta omistamiensa kiinteistöjen kunnossapitoa, muun muassa välttämättömiä peruskorjauksia. Täydennysrakentaminen kohottaa myös kiinteistöjen arvoa hyvillä sijaintipaikoilla.

Erityisesti pääkaupunkiseudulla ja kasvavilla kaupunkiseuduilla täydennysrakentamisella eli asuntotarjonnan lisäämisellä tuetaan koko **seudun ja maan kilpailukykyä**. Täydennysrakentaminen vahvistaa omalta osaltaan myös kaupunkialueen **agglomeraatio- eli kasautumisetuja**. (Ks. esim. Loikkanen 2013).

6.3 Täydennysrakentamisella on omat ominaispiirteensä

Mitä täydennysrakentamisella tarkoitetaan?

Täydennysrakentamista voidaan määritellä monin tavoin ja rajanvetoakin käydään siitä, mikä voidaan laskea täydennysrakentamiseksi. Toisaalta aina sitä ei ole tarpeenkaan määritellä. Usein täydennysrakentaminen määritellään niin, että se on **rakentamista, joka tukeutuu olemassa olevaan fyysiseen kaupunkirakenteeseen ja palveluinfraan**. Se sijoittuu siis olemassa olevan kaupunkirakenteen keskelle, väleihin tai reuna-alueille.

Täydennysrakentaminen voidaan nähdä skaalakysymyksenä, ja sitä voidaan tarkastella ja ohjeistaa kaikilla kaavatasoilla. **Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa** yhdyskuntarakenteen eheyttäminen on yksi yleistavoite. Se tulee esille yleistavoitteen lisäksi myös useissa erityistavoitteissa⁴. VAT:t ohjaavat eheyttävää suunnittelua erityisesti maakunta-, ja yleiskaavatasoilla. Esimerkiksi lokakuussa 2014 vahvistetussa **Uudenmaan 2. Maakuntakaavassa** osoitetaan tiivistettävä (täydennysrakennettava) alue rasterimerkinnällä. Merkintä on kehittämisperiaatemerkinä, jolla osoitetaan ”tiivistettävät taajama- ja keskustatoimintojen alueet, jotka tukeutuvat kestäväan liikennejärjestelmään.” Suunnittelumääräyksessä todetaan, että rasterilla merkittyä aluetta ”on suunniteltava joukko- liikenteeseen, kävelyyn ja pyöräilyyn tukeutuvana, kyseisen taajaman muuta aluetta tehokkaammin rakennettavana alueena. Yhdyskuntarakennetta tiivistettäessä on kiinnitettävä huomiota erityisesti alueen ominaispiirteisiin ja kulttuuriympäristöön, elinympäristön laatuun, ekologisen verkoston toimivuuteen sekä lähivirkistysalueiden riittävyteen.”

Täydennysrakentaminen voi olla erityisen tarkastelun kohteena myös **yleiskaavoissa**. Esimerkiksi Oulussa täydennysrakentamiskohteita on kartoitettu käynnissä olevan yleiskaavaprosessin yhteydessä Täydennysrakentamis- ja taajamakuvaselvityksessä (2012) sekä asukaskyselyn avulla (2014). Uuden Oulun Yleiskaava on ollut ehdotusvaiheessa ja nähtävillä syyskuussa 2015. Myös Helsingin valmisteilla oleva yleiskaava, joka oli lokakuussa 2015 ehdotusvaiheessa, nojautuu pitkälti täydennysrakentamiseen. Täydennysrakentamista on noin 2/3 kaikesta osoitetusta rakentamisesta⁵. Yleiskaavaprosessin yhteydessä on käynnistetty useita alueellisia täydennysrakentamistarkasteluja.

Asemakaavatasolla täydennysrakentaminen ilmenee usein pienimuotoisempina kaavamuutoksia, jotka koskevat yksittäisiä tontteja ja kortteleita. Myös laajempia, asuinalueen tarkasteluja on

⁴ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa, MRL opas 9, sivu 27. (<http://www.ym.fi/download/noname/prosenttia7B112ACE8C-7E27-41D7-BA32-034F80A06686prosenttia7D/32057>)

⁵ Yleiskaavaehdotuksessa osoitetusta rakentamisesta karkeasti ottaen kolmannes on sijoitettu kaupunkibulevardien varsille laajenevaan kantakaupunkiin, kolmannes täydennysrakentamisena erityisesti raideliikenteen solmukohtiin ja kolmannes uusille rakentamisalueille, kuten Malmin lentokentälle. (<http://www.uuttahelsinki.fi/fi/uutiset/2015-10-02/ehdotus-helsingin-uudeksi-yleiskaavaksi-paattajien-kasittelyyn>)

tehty asemakaavaprosessien yhteydessä esimerkiksi Espoon Suviniityssä sekä Vantaan Tikkurilassa ja Myyrmäessä⁶ sekä Helsingissä useilla alueilla. Alueittaiset tarkastelut tulevat yleistymään.

Täydennysrakentamista voidaan määritellä myös toiminnallisesta näkökulmasta.

Kiinteistö- ja rakennuttamisalaa edustava RAKLI erottelee kolmenlaista täydennysrakentamista (Täydennysrakentamisen käytäntöjen kehittäminen -klinikka. Tulosraportti 4, 2015):

1. Alueellinen täydennysrakentaminen, jolla tarkoitetaan kaupunkirakenteen rakenteellista täydennysrakentamista, joutoalueiden tunnistamista sekä kaupunginosien ja lähiöiden täydentämistä.
2. Tontin täydentäminen, jolla tarkoitetaan esimerkiksi rakennuksen korottamista, purkamista, uudis- tai lisärakennuksen rakentamista sekä uuden kiinteistön muodostamista.
3. (Rakennuksen) Käyttötarkoituksenmuutokset, jotka viittaavat toimiston, liiketilan (ym.) muuttamiseen asunnoiksi tai muuhun uuteen käyttöön.

Täydennysrakentamisella on omat ominaispiirteensä

Kuten yllä olevasta jaottelusta ilmenee, täydennysrakentaminen voidaan nähdä erilaisina ”polkuina” ja itse prosessi voi olla hyvinkin erilainen riippuen tapauksesta. Vaikka täydennysrakentamisen tapoja ja tapauksia on monenlaisia, siihen liittyy joitakin **ominaispiirteitä**, jotka ovat tyypillisiä monille täydennysrakentamisprosesseille.

Ensinnäkin täydennysrakentaminen sijoittuu – enemmän tai vähemmän – olemassa olevan rakennetun ympäristön keskelle, mikä aiheuttaa erilaisia **vaikutuksia** muun muassa luonnonympäristölle, lähellä asuville asukkaille, fyysiselle infrastruktuurille sekä palveluverkostolle. Tämä tuo hankkeisiin mukaan monia toimijoita, esimerkiksi lähialueen asukkaita ja sektoriviranomaisia. Usein täydennysrakentamishankkeen vaikutukset ovat melko pistemäisiä, mutta ne voivat silti olla paikallisesti merkittäviä. Tyypillisiä muutoksia ovat kaupunkikuvan ja näkymien sekä *paikallisidentiteetin* muuttuminen tai paikallisten viheralueiden vähentyminen. Kaikki vaikutukset eivät aina ole negatiivisia. Esimerkiksi joutomaiden tai ankeiden pysäköintikenttien muuttaminen asumiseen voi olla miljöön ja asukkaidenkin kannalta myönteinen vaikutus. Uusien asukkaiden muuttaminen alueelle on kuitenkin muutos sinänsä ja tästä seuraa usein muutoksia myös alueen palvelujen käyttöön sekä pysäköintijärjestelyihin. (vrt. Nykänen et al 17 -46.)

Myös melu- ja ilmansaasteputoisuudet ja niitä koskevat normit ovat täydennysrakentamiskoh-teissa usein tapetilla. Täydennysrakentaminen ei itsessään tuota melua ja saasteita, mutta voi altistaa mahdolliset uudet asukkaat niille. Toisaalta esimerkiksi toimistokorttelin sijoittaminen liikenneväylän varteen voi toimia melumuurina ja parantaa tilannetta asuntoalueella.

Täydennysrakentamishankkeet ovat usein **pienimittakaavaisia ja** mukana voi olla **kertarakennuttajia**, esimerkiksi asunto-osakeyhtiö maallikko-hallituksineen ja -asukkaineen⁷. Vaikka hankkeet voivat olla mittakaavaltaan pieniä, **toimijoita ja osapuolia**, esimerkiksi viranomaisosapuolia, **voi olla tavallista enemmän**. Eri toimijoiden tavoitteet ja arvot voivat olla melko kaukana toisistaan.

Tyypillistä täydennysrakentamisprosesseille on se, että ne ovat moninaisuudessaankin melko **monimutkaisia, aikaa vieviä ja huonosti ennustettavia** prosesseja. Esimerkiksi kaavamuutokset voivat kestää valitusprosesseineen vuosia, eikä lopputuloksesta ole varmuutta. Täydennysrakentaminen edellyttää usein kaavamuutosta/muutoksia, mutta ei aina. Alkuperäinen suunnitelma voi prosessin aikana muuttua, lykkääntyä tai jopa hautautua. Myös hankkeiden taloudelliseen kannattavuuteen liittyy huonoa ennustettavuutta.

Hieman yleistäen voidaan todeta, että monet maankäytön suunnittelun ja rakentamisen määräykset ja vakiintuneet käytännöt soveltuvat parhaiten tilanteeseen, jossa kaupunki kasvaa ”perinteisellä tavalla” eli suurempina aluerakentamiskokonaisuuksina. Siinä kaupungin hankkimalle raakamaalle kaavoitetaan uudisrakentamista, jonka toteuttavat ammattirakentajat usein laajoina kokonaisuuksina. Täydennysrakentamisessa taas on oma problematiikkansa, joka liittyy muun muassa maanomistusoloihin, maankäyttösopimuksiin ja -korvauksiin, sekä monien määräysten ja normien

⁶ Täydennysrakentamisen käytäntöjen kehittäminen –klinikka Tulosraportti. RAKLI (7, 2015).

⁷ Nykänen et al (2013): Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen (VTT Technology 97) sekä Uudenmaaliiton julkaisu ”Taloyhtiöiden toiveita lisärakentamiseen” (2015) antavat kattavan kuvan taloyhtiöiden näkökulmasta.

noudattaminen. (Katso myös luku 5; *Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpoliitikassa.*)

6.4 Toimijoiden motiivit vaihtelevat – motivaattoreita olisi kehitettävä

Täydennysrakentaminen on monien osapuolten ja erityisesti julkisten toimijoiden yleisesti hyväksytty ja esiin nostama tavoite. Täydennysrakentamista on viime vuosina tutkittu ja pyritty edistämään useiden projektien, selvitysten ja tutkimusten avulla (ks. 6.1). Sitä myös käytännössä toteutetaan jatkuvasti erityisesti kaupunkialueilla.

Vaikka monet toimijat korostavat täydennysrakentamisen merkitystä, näyttää siltä, että **eri toimijoiden motiivit täydennysrakentamiseen ovat kovin erilaiset**. Prosesseissa on mukana myös osapuolia ja osallisia, joilta motiivi voi puuttua tai se on vähäinen. Tämä aiheuttaa kitkaa prosesseissa. **Jos täydennysrakentamista halutaan edistää, olisikin kiinnitettävä huomiota juuri eri toimijoiden ja osapuolten parempaan motivointiin. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota myös niihin tekijöihin, jotka heikentävät motivaatiota.**

Valtio toimijana – tai pikemminkin ryhmänä julkisia toimijoita – on useissa yhteyksissä korostanut täydennysrakentamisen merkitystä. Täydennysrakentamisella nähdään olevan positiivisia taloudellisia ja ympäristövaikutuksia. Täydennysrakentaminen nousee esille Sipilän hallitusohjelmassa, jossa puhutaan muun muassa asuntotarjonnan lisäämisestä sekä asuntojen kysyntään vastaamisesta. Täydennysrakentamisen edistämiseen tähtää myös maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen syyskuussa 2015 asettama Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen -työryhmä.

Hallituksen asuntopoliittisia toimia koskevassa liitteessä 4. todetaan valtion solmivan MAL-aiesopimuksia suurimpien kaupunkiseutujen kanssa. Tätä kirjoitettaessa (loka/marraskuu 2015) on kuitenkin epäselvää, millä tavalla valtio aikoo osallistua MAL-sopimuksissa mainittujen Infrainvestointien rahoittamiseen.

Täydennysrakentaminen (*yhdyskuntarakenteen eheyttämisen* muodossa) on kirjattu valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Haastatellun ympäristöministeriön edustajan mukaan ympäristöministeriö kannustaa täydennysrakentamiseen, koska se vähentää yhdyskuntarakenteen hajautumista ja sitä kautta edistää EU:n ilmastotavoitteiden toteuttamista. Lisäksi sen avulla voidaan parantaa elinympäristön laatua ja kehittää asutokantaa, muun muassa parantaa esteettömyyttä ja vanhusten asumista. Lisäksi täydennysrakentamalla voidaan parantaa joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä.

Haastateltu **Elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksen (ELYn)** edustaja korostaa myös yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillitsemisen tarvetta, ilmastotavoitteita sekä Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista. Toisaalta ELYn edustaja korosti sitä, että viheralueista sekä terveellisestä ja turvallisesta ympäristöstä on huolehdittava. Ympäristön tilan ja monimuotoisuuden, rakennetun ympäristön sekä kulttuuriperinnön seuranta ja suojele ovat ELY-keskusten tehtävälliställä ja velvoitteena. Nämä tehtävät ovat aiheuttaneet yhteensovittamista ja jopa vastakkainasetteluja täydennysrakentamisen kanssa sekä yleis-, että asemakaavatasolla ja yksittäisissä täydennysrakentamisprojekteissa.

Kunnille täydennysrakentamisen ykkösmotiivi on talous, eli täydennysrakentamisen avulla saavutettavat kustannussäästöt verrattuna uusien alueiden rakentamiseen.⁸ Täydennysrakentaminen mahdollistaa säästöt sekä kunnallistekniikassa, palvelutuotannossa että palvelujen kehittämisessä (katso myös lukua 4; *Päätöksenteon sudenkuopat...*). Lisäksi täydennysrakentaminen mahdollistaa asuinalueiden kokonaisvaltaisemman kehittämisen. Sen avulla voidaan parantaa palveluja ja viherympäristöä. Lisäksi, jos täydennysrakentaminen suunnitellaan ja toteutetaan huolellisesti, sen avulla – esimerkiksi sekoittamalla omistus- ja vuokra-asumista sekä asumisoikeus-asuntotuotantoa⁹ – voidaan

⁸ Olkoonkin, että tiivistyvä tai eheytyvä yhdyskuntarakenteen mainitaan suurimpien kaupunkien strategioissa kestävään kehitykseen, ei niinkään talouteen liittyvänä tavoitteena. Strategiat, ks. seuraava alaviite.

⁹ Asumisoikeusasunnot ovat yksi kiinnostava sosiaalisen sekoittamisen väline asuinalueilla. Vaikka ne ovat ARA-tuotantoa, niiden asukasprofiili on selvästi erilainen (eli parempituloinen) kuin ARA-vuokra-asuntojen.

ehkäistä tai ehkä jopa vähentää negatiivista segregatiota (katso luku 7; *Alueellinen segregatio ja väestörakenteen muutokset*).

Ei-ammattimaiset kiinteistönomistajat ja asunto-osakeyhtiöt ovat usein merkittävässä roolissa täydennysrakentamisen alullepanijoina ja joskus myös toteuttajina kaupungeissa. He omistavat usein pienehköjä tontteja, jotka ovat potentiaalisia täydennysrakennuskohteita. Asunto-osakeyhtiöiden näkökulmasta täydennysrakentamisesta on käytetty nimitystä *lisärakentaminen*¹⁰. Taloyhtiö tai yksittäisen tontin ei-ammattimainen omistaja ei yleensä tarkastele tonttiaan laajemmasta yhteiskunnallisesta näkökulmasta, eivätkä motiivit todennäköisesti liity kunnallisteknisiin säästöihin tai ilmastonmuutoksen torjumiseen. Keskeinen motiivi on tavallisesti lisärakentamisesta saatava taloudellinen voitto ja joskus sen mahdollistamat remontit taloyhtiössä. Toisaalta lisärakentamisen taloudellisia vaikutuksia (voittoa, veroja, maksuja jne.) on monissa tapauksissa vaikea ennakoida. Koska täydennysrakentamisen tapaiset hankkeet eivät ole asunto-osakeyhtiöiden tai yksittäisten kiinteistönomistajien ydintoimintaa, vaativat hankkeet tukea ja ammattiapua muun muassa suunnittelussa, prosessinhallinnassa, sekä taloudellisissa ja juridisissa kysymyksissä. (vrt. Haanpää 2015). Lisäksi asunto-osakeyhtiön hallinta, päätöksenteko ja asunto-osakeyhtiölaki asettavat omat haasteensa lisärakentamista suunniteltaessa ja toteutettaessa. Lisä- tai täydennysrakentaminen voi myös kohdella eri osakkaita eriarvoisesti, eikä hyötyjen ja haittojen kompensatio ole helppoa. (Ks. Nykänen et al. 2013, 65 – 131). Hankkeiden monimutkaisuus, pitkäkestoisuus ja ennalta-arvaamattomuus voivat estää monia ei-ammattimaisia toimijoita lähtemästä liikkeelle. Taloyhtiöiden näkökulmaa lisärakentamiseen kuvataan yksityiskohtaisesti Uudenmaanliiton kyselytutkimuksessa (2015).

Ammattimaiset rakennuttajat ja rakennusliikkeet näkevät täydennysrakentamisessa sekä hyviä että huonoja puolia. Hankkeet ovat yleensä pienimuotoisinkin taloudellisesti kannattavia ja täydennysrakentamiskohteet on suhteellisen helppo saada kaupaksi, koska valmis ympäristö palveluneen on ostajan näkökulmasta usein houkuttelevampi vaihtoehto kuin muuttaminen keskeneräiselle työmaa-alueella. Toisaalta täydennysrakentamiskohteet ovat volyymiltaan usein suhteellisen pieniä ja voivat vaatia uudiskohdetta enemmän panostusta prosessinhallintaan. Erityistä käytännön haastetta tuottaa muun muassa tiivistyvän rakenteen suunnittelu ja ahtaassa ympäristössä operoiminen; esimerkiksi minne ja miten pysäköinti järjestetään. Prosessiin liittyy myös taloudellisia riskejä ja epävarmuustekijöitä, kuten kaavamutokset ja luvat mahdollisine valituksineen.

Paikalliset asukkaat, joita täydennysrakentaminen koskettaa, voivat myös olla toimijoina ja osapuolina hankkeissa. Usein asukkaat vastustavat muutosta tai muutoksia lähiympäristössään. Tämä ilmenee muun muassa kaavavalituksina tai rakennuslupavaiheessa. Ei kuitenkaan voida puhua yhdestä asukasnäkökulmasta, vaan hankkeita voidaan sekä kannattaa että vastustaa. Paikallisilla, usein pistemäisillä vaikutuksilla on merkitystä siinä, miten hankkeeseen suhtaudutaan. Sekä kuntatoimijoiden että asukkaiden edustajien näkemysten mukaan tärkeää on se, että hankkeesta tiedotetaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja asukasosalliset pääsevät mahdollisuuksien mukaan vaikuttamaan hankkeeseen. On myös havaittu, että asukkaat motivoituvat täydennysrakentamiseen paremmin, jos hanke sidotaan osaksi laajempaa alueen uudistusta. Tällöin esimerkiksi paranevat palvelut tai koheneva lähiympäristö – vaikka vain uusi bussipysäkki, kunnostettu puisto tai leikkipuisto – voivat kääntää hankkeen asukkaiden näkökulmasta positiiviseksi. Tästä on esimerkkejä muun muassa Vantaalta.

Haastatellun asukasyhdistyksen edustajan mukaan asukkaat kokevat usein avuttomuutta tai voimattomuutta vaikuttaa lähiympäristönsä kehitykseen ja tapahtumiin. Julkishallinnon toiminta varsinkin suurissa kaupungeissa näyttäytyy asukkaiden silmissä monimutkaisena, huonosti ennustettavana ja usein koordinoimattomana. Asukkaiden näkökulmasta vaikuttaa usein siltä, että yksi viranomainen ei tiedä, mitä toinen tekee. Eri sektoreiden toiminta ja tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään. Tämä heikentää yleistä luottamusta viranomaisiin ja lisää epäuskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin. (ks. myös Puustinen 2008; Kangasoja & Peltonen & Puustinen 2008)

¹⁰ Mm. ”Taloyhtiöiden toiveita lisärakentamiseen”. Kyselyvastausten yhteenveto. UML 2015.

6.5 Täydennysrakentamiseen liittyviä monia pullonkauloja, joita on mahdollista poistaa

Tässä luvussa kuvataan yleisimpiä pullonkauloja ja haasteita, joita täydennysrakentamiseen liittyy. Lisäksi kuvataan muutostarpeita ja käytäntöjä, joilla täydennysrakentamisprosessia voitaisiin sujuvoittaa. Ensimmäisessä kuvataan tiivistetysti suurimmat kehityshaasteet:

- Eri toimijoiden (mm. viranomaistahot) välillä tarvitaan enemmän yhteistyötä, yhteistä näkemystä ja joustavuutta. On oltava yhteinen tiedostettu tavoite, johon on sitouduttu ja jota kohti mennään.
- Varsinkin kertarakentajat, esimerkiksi asunto-osakeyhtiöt, kokevat viranomaistoiminnan käytännöt usein hankaliksi ja monimutkaisiksi.
- Täydennysrakentamisessa on omat ominaispiirteensä. Maankäytön suunnittelujärjestelmän, maapolitiikan ja rakentamisen monet normit on laadittu ja käytännöt tarkoitettu ”perinteiselle, raakamaalle kaavoitettuun uudisrakentamiseen”. Näiden normien ja käytäntöjen tarkoituksenmukaisuutta täydennysrakentamisen kannalta tulisi harkita.
- Lainsäädännölliset ja normeihin liittyvät esteet/ongelmat; muun muassa MRL, asunto-osakeyhtiölaki, ARA-säännöstö, verotus, maankäyttökorvausten määräytyminen sekä monet yksittäiset normit (mm. pysäköinti, esteettömyys, energia-, melu, paloturvallisuus) tulisi tarkastella täydennysrakentamisen kannalta – tätä parhaillaan tehdäänkin.
- Täydennysrakentamisesta tulisi rakentaa konsepteja ja toimintamalleja, joissa eri tyyppisiä täydennys- tai lisärakentamisen tapoja olisi mietitty eri toimijoiden kannalta ja menettelyjä sujuvoitettuna.
- Täydennysrakentamisessa tulisi paremmin ottaa huomioon myös paikallinen (alueellinen) kehittäminen, jotta päästäisiin win-win-tilanteisiin.
- Paikalliset asukkaat olisi saatava mukaan täydennysrakentamishankkeisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Täydennysrakentamisen toteuttamisessa **keskeisessä julkisessa roolissa ovat kunnat ja kaupungit**. Täydennysrakentaminen tai tiivistäminen/ehyttäminen onkin yksi tärkeä strateginen tavoite kaikissa suurimmissa kaupungeissa¹¹. Silti täydennysrakentamisprosessit ovat täynnä esteitä ja haastateltujen mukaan samat ongelmat toistuvat hankkeesta toiseen. Vaikka ehyttäminen ja tiivistäminen on strateginen tavoite, on tyypillistä, että täydennysrakentamista ei ole suunniteltu niin, että eri sektorit tai hallintokunnat olisivat yhdessä miettineet keinoja täydennysrakentamisen sujuvoittamiseen ja *sitoutuneet* sen toteuttamiseen. Kaupungin eri sektoreilla on eriytyneestä työnjaosta johtuen (katso luku 4.) erilaiset velvoitteet ja tavoitteet. Nämä tavoitteet voivat olla jopa ristiriidassa keskenään¹². Sama koskee myös muita viranomaistahoja, esimerkiksi ELY-keskuksia, jotka voivat olla osallisina täydennysrakentamishankkeissa. Tyypillistä on, että maankäytön suunnittelusta ja asuntotuotannosta vastaavat sektorit/virastot suosivat täydennysrakentamista, mutta ympäristöviranomaiset tai rakennetun ympäristön suojelusta vastaavat viranomaiset vastustavat yksittäisiä hankkeita omiin velvoitteisiinsa vedoten. Tyypillistä on myös se, että tieto erilaisista näkemyksistä ei välity virastosta toiseen kovin varhaisessa vaiheessa prosessissa. Tämä saa aikaan viivytyksiä prosesseissa ja huonontaa niiden ennustettavuutta muiden toimijoiden näkökulmasta. Tämä on tietysti ongelma kunnalle itselleenkin. Yksi onnistunut esimerkki uudenaikaisesta ajattelusta on Espoon kaupungissa tehty ”Liito-oravien ja maankäytön yhteensovittamisen kokonaistarkastelu”, jonka tavoitteena on ollut maankäytön suunnittelun ja viranomaisyhteistyön sujuvoittaminen.

¹¹ Esimerkkejä ehyttämistavoitteesta kaupunkien strategioissa. **Helsinki:** http://www.hel.fi/hel2/taske/julkaisut/talousarvio2014/talousarvio/tiivistelma/tiivistelma_05.asp, **Vantaa:** http://www.vantaa.fi/hallinto_ja_talous/talous_ja_strategia/strategia, **Espoo:** <http://www.espoo.fi/download/noname/prosenttia7BB1D4E-F8A-A938-4FFC-8098-DADB22FF032Aprosenttia7D/59505> (sivu 6). **Tampere:** http://www.tampere.fi/material_attachments/k/6LPybg606/Kaupunkistrategia_tiiivistelma.pdf, **Turku:** https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/kaupunkistrategia2029_web.pdf (sivu 6). **Oulu:** http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=3cd43780-be77-4bd9-9f09-96d93811cd9a&groupId=52058 (sivu 11).

¹² Tyypillistä on myös osaoptimointi, josta puhutaan enemmän luvussa 4.

Täydennysrakentamista olisikin hyvä miettiä kunnissa strategisena tavoitteena siten, että sille laadittaisiin **toteuttamisohjelma** eri sektorien yhteistyönä. Siinä olisi määritelty yhteiset päämäärät, toimintatavat ja mahdolliset reunaehdot. Kaikkien viranomaistahojen tulisi sitoutua ohjelman toteuttamiseen. Toteuttamisohjelman laatiminen yhteisine tavoitteineen vaatisi kaikilta viranomais-toimijoilta kompromisseja, mutta se selkeyttäisi pelisääntöjä ja parantaisi hankkeiden sujuvuutta ja ennustettavuutta.

Täydennysrakentamishankkeita voitaisiin sujuvoittaa myös miettimällä/listaamalla erilaisia täydennysrakentamisen tapoja (ks. esimerkiksi RAKLIn määrittelyt) ja laatimalla niiden pohjalta **konsepteja tai prosessikuvauksia** toteuttamissuunnitelmaan. Ne voitaisiin laatia niin, että ne helpottaisivat sekä viranomaisten että rakennuttajien toimintaa. Tällaista työtä on jo käynnistettykin Uudenmaan liiton ja pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyönä sekä Helsingin kaupungin toimesta. Myös Uudenmaan kuntajohtajat ovat kannanotossaan 20.5. 2015 ottaneet kantaa menettelyjen selkeyttämisen ja eri kunnissa vallitsevien käytäntöjen yhtenäistämisen puolesta.

Uusien täydennysrakentamiskohteiden kartoitusta voidaan tehdä asuinalueittain (tai sopivaksi katsotulla alueella) **laajemman asuinalueen uudistustyön/kaavamuutostyön yhteydessä**. Onnistumisen edellytyksiin toki vaikuttavat alueen maanomistusolosuhteet. Tätä on toki tehty jo paljon kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa. Helsingin kaupungilla on omat Lähiöprojektinsa sekä täydennysrakentamisprojektinsa. Vantaalla hyviä kokemuksia on saatu muun muassa Myyrmäessä; Espoossa Nöykkiössä ja Friisilässä. Alueellisesta tarkastelusta on useita hyötyjä: Mahdollisia rakennuspaikkoja tai-kohteita voidaan etsiä yhdessä alueen asukkaiden ja kiinteistönomistajien kanssa. Tällöin paikalliset asukkaat saavat tietoa suunnitelmista ja voivat kertoa näkemyksensä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Täydennysrakentamisen kartoituksen yhteydessä voidaan alueen toimintoja ja palveluja tarkastella laajemminkin. Asukkaat usein kokevat menettävänsä jotakin täydennysrakentamishankkeissa – näköalan, palan metsää tai totutun kaupunkikuvan. Prosessin tekisi hyväksyttävämmäksi, jos asukkaat kokisivat myös saavansa tai hyötyvänsä hankkeesta jollakin konkreettisella tavalla, esimerkiksi parantuvien palvelujen, uusien esteettömien asuntojen tai uusien asuntotyypin muodossa.

On kuitenkin tärkeää, ettei asukkaille luvata sellaisia toimintoja tai palveluita, joita ei voida toteuttaa. Erään haastatellun kunnan edustajan mukaan asukkaille voi olla vaikea luvata mitään, koska maankäytön suunnittelu ja palvelutuotanto kulkevat eri virastojen kautta ja toimintojen aikaperspektiivit ovat niin erilaiset. (Katso luku 4; Päätöksenteon sudenkuopat...) Täydennysrakentamisprosessin mahdolliset haitat siis konkretisoituvat asukkaiden näkökulmasta heti, mutta mahdolliset hyödyt ehkä vasta myöhemmin – jos silloinkaan.

Laajempien alueellisten tarkastelujen yhteydessä voidaan ratkaista myös sellaisia **tekniisiä, ekologisista ja kaupunkikuvallisia kysymyksiä** (esimerkiksi hulevesiä, viheralueita, suojelukysymyksiä, pysäköintiä), jotka yksittäisten tonttien/kortteleiden kokoisina hankkeina voisivat olla ongelmallisia. Laajempi (kaavallinen) tarkastelu voisi nopeuttaa yksittäisiä hankkeita toteutusvaiheessa.

Kuntaliitto on useissa yhteyksissä esittänyt MRL 110–112 § **kehittämisalue**-menettelyn tarkistamista ja sen mahdollista käyttöä alueelliseen täydennysrakentamiseen. *Kuntaliitto, Uudenmaan liitto ja YM* ovat käynnistäneet syksyllä 2015 hankkeen, jossa tätä menettelyä kehitetään. Hanke valmistunee 2015–2016 vaihteessa.

Myös erilaisia muita kevennettyjä menettelyjä kehitetään parhaillaan. Asemakaavaprosessin keventämistä selvitetään ympäristöministeriössä. Kokeilulaki kevennetyistä rakentamis- ja kaavamääräyksistä voi muuttua pysyväksi. Poikkeamistoimivallan siirto ELY-keskuksilta kunnille on myös Sipilän hallitusohjelmassa ja etenee parhaillaan (HE 12/2015).

Asunto-osaakeyhtiöiden ja kerrarakennuttajien näkökulmasta täydennysrakentamishankkeissa on monia epävarmuustekijöitä¹³. Sekä kaavamuutokset että (poikkeus- ja/tai) rakennusluvan hakeminen voivat olla aikaa vieviä ja byrokraattisia prosesseja, joissa on mukana monia osallisia ja näkemyksiä. Muutosprosessit vaativat hakijoilta ammatillista osaamista, joka usein edellyttää (kalliin) ammatitavun käyttöä. Lupiin ja muutoksiin vaaditaan suuri määrä dokumentteja ja lausuntoja, jotka on

¹³ Näitä on kattavasti kuvattu Uudenmaan liiton lisärakentamista koskevassa kyselyssä, joka oli taloyhtiöille suunnattu (Taloyhtiöiden toiveita lisärakentamiseen. Kyselyvastausten yhteenvedo. Uudenmaan liitto 2015).

hankittava eri viranomaisilta ”eri luukuilta”. Viranomaisilla voi olla toisistaan poikkeavia näkemyksiä hankkeen hyväksyttävyydestä tai toteuttamiskelpoisuuden ehdoista. Koko prosessin ennustettavuus on huono. Kaavamuutos voi viedä vuosia ja koko prosessi voi lykkääntyä tai jopa peruuntua.

Täydennysrakentamisen kehittämisen yhteydessä on ehdotettu monia keinoja kaavoituksen sujuvoittamiseksi. Näitä ovat muun muassa määräajan asettaminen prosessille, erilaiset sisällölliset kevennykset, valitusoikeuden rajaaminen ja vuorovaikutuksen parantaminen.¹⁴ Näistä osa on työn alla.

Kunnallista **”täydennysrakentamisen asiameistä” on ehdotettu** kertarakennuttajien ja miksei ammattimaistenkin rakennuttajien avuksi täydennysrakentamisprosessissa¹⁵. ”Yhden luukun mallia” asiointiin on myös toivottu. **Apua ja selkeyttä** tarvittaisiin hankkeen veroseuraamusten sekä maankäyttömaksujen ennakoimisessa ja laskemisessa. Maankäyttö(sopimusten) korvausten alentamista ja/ tai näiden määräytymisen tulkintojen yhdenmukaistamista on myös joissain yhteyksissä toivottu.¹⁶ Rakennuttajien näkökulmasta epävarmuus mahdollisista voitosta ja niiden veroseuraamuksista vähentää motivaatiota lähteä toteuttamaan hanketta.

Ammattirakennuttajat toivovat kaavojen ja rakentamisen normien tulkintaan yhdenmukaisuutta. Nyt kuntien käytännöt ja tulkinnat vaihtelevat. Uudenaan kuntajohtajat ottivat kysymykseen kantaa käytäntöjen yhtenäistämisen puolesta julkisessa kannanotossaan 20.5.2015. Kuntien viranomaiset ovat toivoneet avukseen eri lakien ja normien tulkintaohjeita vastuuministeriöistä. Halukkuutta normien joustavampaan ja tapauskohtaisempaan tulkintaan löytyy, mutta ennakkotapauksia ei aina löydy. Käynnissä oleva **rakennusmääräyskokoelman uudistaminen**, jossa erotellaan aiempaa paremmin määräykset ja ohjeet, voi tuoda näihin ongelmiin parannusta.

Kaupungit voisivat myös **informoida ja rohkaista asunto-osakeyhtiöitä ja kiinteistönomistajia** täydennysrakentamiseen liittyvistä palveluista ja mahdollisuuksista. Esimerkiksi Helsingin kaupungin nettisivusto <http://www.uuttahelsinki.fi/> on askel tähän suuntaan. Informaatio- ja asiamiespalvelut voisivat olla myös **alue- ja projektikohtaisia** ja niihin voi liittyä kevennettyjä alueellisia menettelyjä¹⁷.

Yllä mainitut täydennysrakentamisen sujuvoittamishdotukset on suunnattu pääasiassa kunnille. Myös valtion tahoon kohdistuu odotuksia. Täydennysrakentamiskeskustelun yhteydessä on vuosina 2014 ja 2015 nostettu esille useita **lakeja, normeja, säädöksiä ja määräyksiä, joihin kohdistuu tarkastelu- tai muutostarpeita**. Monia näitä käsitelläänkin tätä raporttia kirjoitettaessa (syksyn 2015 kuluessa). Näiden normien ja niiden muutostarpeiden sekä muutosprossien yksityiskohtainen kuvaus onkin tästä syystä vaikea pitää ajantasaisena.

- Muutoksenhaku kaava-asioissa (**MRL**) on parhaillaan tarkastelussa ympäristöministeriössä valitusluvan kattavan käyttöönoton ja valituslajin muutoksen osalta.
- Ympäristöministeri Tiilikaisen asettaman, Kaavoituksen ja rakentamisen lupien sujuvoittaminen -työryhmän tarkastelussa ovat **rakennusten käyttötarkoituksen muutosten ja täydennysrakentamisen sujuvoittamisen** sekä **kevennetty kaavamenettely**. Hankkeessa tarkastellaan asemakaavoituksen sisältöä ja esitystapaa, asemakaavoituksen roolia ja lupamenettelyjä kokonaisuutena. Asiaan liittyy myös tavoite päätösprosessien lyhentämisestä sekä asemakaavoituksen ja lupaprosessien käytäntöjen kehittäminen
- **Asunto-osakeyhtiölaki** säätelee asunto-osakeyhtiön tehtäviä ja hallintaa. Täydennysrakentamiskeskustelun yhteydessä nousevat erityisesti esille pykälät, jotka koskevat kaikkien osakkaiden suostumusta, enemmistö päätöstä tai osakkaiden yhdenvertaisuutta. Pääsääntöisesti tavanomaiset täydennysrakentamishankkeet eivät vaadi yksimielisyyttä ja suostu-

¹⁴ Ks. kaavoituksen sujuvoittamisen ideoita http://www.uudenmaanliitto.fi/files/16356/Kiinteisto- ja rakennusalan_toiveita_taydennysrakentamisen_edistamiseksi.pdf, sivu 15.

¹⁵ Ks. tarkemmin mm. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/16356/Kiinteisto- ja rakennusalan_toiveita_taydennysrakentamisen_edistamiseksi.pdf, sivu 19 (liite 1), http://www.uudenmaanliitto.fi/files/16373/Taloyhtioiden_toiveita_lisarakentamiseen_Kyselyvastausten_yhteenveto.pdf, sivut 18 – 20 sekä Täydennysrakentamisen esteet ja kannusteet. Kuntakentän keskustelunavaus. Uudenmaan liitto 2014, sivu 20.

¹⁶ Ks. mm. Täydennysrakentamiskäytäntöjen kehittäminen. Tulosraportti. RAKLI 2014, sivut 20-21.

¹⁷ Ks. mm. Täydennysrakentamisen esteet ja kannusteet. Kuntakentän keskustelunavaus. Uudenmaan liitto 2014, sivu 8.

muksia. Poikkeuksena ovat rakennusten purku ja uudelleenrakentaminen¹⁸. Joissakin tapauksissa osakkeenomistajien yhdenvertaisuusvaatimus on pystytty ratkaisemaan kompensaation avulla. Kompensaation käyttäminen vaatisi ohjeita.

- **Aran infra-avustus:** ARA:n asuntoalueiden kunnallistekniikan rakentamisen avustusta ollaan kohdentamassa uusien alueiden avaamisen lisäksi täydennysrakentamishankkeisiin (mm. pysäköinnin uudelleen järjestäminen ja johtosiirrot). Tällä uskotaan olevan vaikutusta myös siihen, että voidaan toteuttaa esimerkiksi vuokratuotantoa omistusasumisvaltaisille alueille ja tasoittaa asuntojen hallintajakaamaa. Esityksestä vuosina 2016-19 myönnettävistä valtionavustuksista YM pyysi lausunnot marraskuussa 2015.
- **Poikkeamispäätökset.** Poikkeamistoimivalta on siirtymässä ELY-keskuksilta kokonaan kuntiin. Alueellisen poikkeamistoimivallan soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös asemakaava-alueella olemassa olevan liike- ja toimistorakennuksen tilojen muuttamista
- asuinkäyttöön tai muuhun ympäristöhäiriötä aiheuttamattomaan käyttöön. Hallituksen esitys menossa eduskuntaan joulukuussa 2015, voimaan todennäköisesti 4/2016.
- MRL:n uudistaminen on käynnissä ympäristöministeriössä. Se on tarkoitus saada valmiiksi vuoteen 2017 mennessä. Uudistuksessa tarkennetaan ohjeita koskien muun muassa **esteettömyyttä, ääniolosuhteita, ilmanlaatua ja paloturvallisuutta.**

Täydennysrakentamisen kuntatoimijat sekä rakennuttajatahojen edustajat ovat toivoneet **Ympäristöministeriöltä** selkeämpää **tulkintojen ohjeistusta** täydennysrakentamiseen liittyen.

Lisäksi **ELY-keskusten** toivottaisiin ottavan kantaa täydennysrakentamishankkeisiin nykyistä aiemmassa vaiheessa ja yleisemmällä tasolla, esimerkiksi alueellisten tarkastelujen yhteydessä. Nämä kannanotot ja linjaukset koskevat erityisesti ympäristönsuojelua, monimuotoisuutta, melu- ja ilmanlaatuksymyksiä sekä kaupunkikuvaa.

6.6 Sopiiko täydennysrakentaminen perinteisiin suomalaisiin asumisen arvostuksiin ja ovatko arvot muuttumassa?

Viimeiseksi tarkastelen keskustelua täydennysrakentamisesta suhteessa suomalaisiin asumisen ”syviin arvoihin”, joita olen käsitellyt aiemmassa tutkimuksessani (Puustinen 2010, 2015).

On hyvä huomata, että vaikka täydennysrakentaminen on tärkeä ja monissa yhteyksissä mainittu tavoite, se törmää käytännössä muihinkin kuin konkreettisiin esteisiin ja hankaluuksiin. Voidaankin ajatella, että asuntopolitiikkamme sekä maakäytön suunnittelun ja rakentamisen monet käytännöt nojautuvat syviin arvoihin ja instituutioihin, jotka eivät välttämättä suosi täydennysrakentamista.

Olen tutkimuksessani löytänyt joukon asumiseen liittyviä ”syviä arvoja”, jotka ovat syntyneet ja rakentuneet viimeisen kahden sadan vuoden aikana ja jotka juontavat juurensa poliittiseen historiaamme ensin osana Ruotsia, sitten autonomisena suuriruhtinaskuntana ja viimeksi nuorena itsenäisenä kansana ja valtiona.¹⁹

Haastattelin vuonna 2009 silloisia pääkaupungin asuntosektorin keskeisiä päättäjiä ja vaikuttajia (ks. Puustinen 2010) ja pyysin heitä nimeämään tärkeimpiä asumiseen liittyviä arvostuksia ja instituutioita. Vastaukset olivat erittäin yhdenmukaisia. Niiden pohjalta nimesin neljä keskeistä arvoa, jotka vaikuttavat siihen, että täydennysrakentaminen koetaan vaikeaksi. Ensimmäinen ”syvä arvo” on **”itsenäisyys ja omatoimisuus”**, halu ja tarve pärjätä omillaan. Myös **itsemääräämisoikeus** oman asumisen ja elinympäristön suhteen liittyy tähän. Tulkintani mukaan tämä arvo on peräisin sangen vähäisestä ja minimalistisesta sosiaali- ja asuntopolitiikasta yli sadan vuoden takaa (Juntto 1990) ja on johtanut muun muassa vahvaan itse tekemisen, omillaan pärjäämiseen ja omistusasumisesta suosivaan kulttuuriin. Siihen liittyy myös vuokra-asumisen leimaaminen toissijaiseksi asumismuodoksi (mm. Ruonavaara 1993). Monet asumisen instituutiomme ja lakimme, esimerkiksi asunto-osakeyhtiömuodon kehittyminen, perustuvat tähän arvoon.

¹⁸ Uudenmaaliiton järjestämässä Täydennysrakentaminen onnistuu! –seminaarissa 11.11. 2015 Kiinteistöliiton johtava lakimies Mia Pujals esitteli asunto-osakeyhtiölain suomia mahdollisuuksia täydennysrajoittamiseen. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/17116/Mia_PujalsTaydennysrakentaminen_onnistuu_11.11.15..pdf

¹⁹ Puustinen 2010; Juntto 1990, 2002; Ruonavaara 1993, 2006

Täydennysrakentamisprosesseissa tähän arvoon, esimerkiksi itsemääräämisoikeuden menettämisen pelkoon törmätään muun muassa silloin, kun asunto-osakeyhtiössä tehdään päätöksiä, tai kun asukkaat kokevat lähiympäristönsä muuttuvan voimatta itse vaikuttaa asiaan. Omistusasumista suosivassa kulttuurissamme vuokra-asuntojen rakentamista – jota täydennysrakentaminen usein on – vastustetaan usein siitä syystä, että vuokra-asumista pidetään epäilyttävänä ja asukkaita epäilyttävimpinä kuin oman asunnon omistajia (ks. Puustinen 2010). Pelätään vuokra-asumisen tuovan levottomuutta alueelle tai jopa alentavan alueen hintatasoa.

Toinen tärkeäksi koettu syvä arvo on **luonnon arvostus**. Suomalaiset arvostavat vihreyttä ja haluavat asua avarasti ja luonnon keskellä myös urbaanissa ympäristössä. Funktionalistinen kaupunkirakenteemme on väljä (tai avara, ks. Mäenpää 2008) ja perustuu vihreyteen ja pitkiin näkymiin. Se edellyttää usein myös yksityisautoilua²⁰. Täydennysrakentamisen voidaan nähdä uhkaavan tätä arvoa. Täydennysrakentamishankkeissa törmätään usein sekä viheralueiden ja näkymien vähenemiseen sekä toisaalta kysymykseen pysäköintipaikkojen riittävydestä ja pysäköinnin sijoittamisesta.

Kolmas tärkeä ja hyvin suomalainen arvomme on nimeltään **“luottamus lainsäädäntöön ja normeihin”**. Tulkintani mukaan se on peräisin niinkin kaukaa kuin autonomisen suuriruhtinaskunnan ajalta ja viittaa vahvaan, **kirjoitettuihin normeihin perustuvaan turvallisuusorientaatioon**. Autonomian aikana luotiin perusta Suomen lainsäädännölle ja rakennettiin oma byrokraattis-legalistinen hallintojärjestelmä ja -kulttuuri²¹. Lakiin ja laillisiin menettelyihin vetoamalla kaikissa tilanteissa haluttiin torjua venäläistämishuonokkia ja toisaalta vakauttaa autonomia. Legalismiin perustuva oikeusvaltion perinne ei ole katkennut hyvinvointivaltion myötä eikä helposti sen jälkeenkään (ks. Määttä 1999). Erityisen hyvin tämä näkyy maankäytön suunnittelun, rakentamisen ja asuntotuotannon aloilla, jotka perustuvat, kuten tiedetään, lakeihin, asetuksiin, normeihin, standardeihin ja määräyksiin. Normit vaikuttavat myös asumisen ja asuntotuotannon rahoitukseen, verotukseen sekä hallintaan. Monet näistä ovat ristiin kytkeytyviä eli vaikuttavat toisiinsa monimutkaisella tavalla. Normeja on myös hidasta muuttaa tai poistaa, vaikka yrityksiä on ollut. Täydennysrakentamisessa törmätään usein normien sitovuuteen, mutta toisaalta myös käytäntöjen muuttamisen vaikeuteen. Hieman paradoksaalista onkin, että vaikka monia normeja haluttaisiin tulkita kunnissa joustavammin, ehdotetaan joustavamman käytännön tueksi ohjeistusta ministeriöistä, eli uusia normeja.²²

Neljä asumiseen liittyvä syvä arvo on **tasa-arvo**, joka näyttäytyy muun muassa asumista ja rakentamista koskevissa määräyksissä, ohjeissa, standardeissa ja suosituksissa. Rakennettu ympäristömme on melko yhtenäinen ja tasalaatuinen. Monet rakennustavat ja –menetelmät sekä rakennusteollisuuden tuotteet perustuvat olemassa oleviin minimi & maksimi)standardeihin ja normeihin. Täydennysrakentamishankkeissa, joissa toteutetaan joskus uniikkeja tai poikkeuksellisia ratkaisuja, voidaan törmätä tarjonnan vähäisyyteen ja kalliiksi nouseviin kustannuksiin.

Tasa-arvo asumisessa on sisäänrakennettu ajatteluumme myös niin, että olemassa olevia normeja ylittäviä, alittavia tai ohittavia asumisratkaisuja pidetään eri syistä paheksuttavina tai mahdottomina. Tähän törmättiin muun muassa URBA-projektissa, jossa esiteltiin uusia asumisen konsepteja (ks. esim. Krokfors 2010; Puustinen 2010).

6.7 Yhteenveto: Täydennysrakentaminen strategisen eheyttämisen näkökulmasta

Kaupunkiseutujen täydennysrakentaminen on olennainen osa sitä strategisen eheyttämisen politiikkaa, johon tutkimuksemme normatiivinen strategisen eheyttämisen kolmio -työkalu kannustaa. Täydennysrakentaminen on keskiössä, kun toteutetaan *fiksua kasvua*, joka tähtää kaupunkiseutujen hajautumisen estämiseen samalla toteuttaen sosiaalisesti ja ekologisesti laadukasta, joukkoliikenteeseen tukeutuvaa yhdyskuntarakennetta (Norvasuo, 2014, 133).

²⁰ Yksityisautoilun ihannoiminen tosin liittyy myös itsemääräämisoikeuden ja omillaan pärjäämisen arvostamiseen.

²¹ Puustinen 2006, 2010, 2015; Konttinen 1991; Klinge 1978; Stenius 2012

²² ”Normitalkoot – suomalainen ikiliikkuja?” otsikoi blogikirjoituksen 15.10. 2015 Iltalehden blogisti Teemu Lehtinen <http://blogit.iltalehti.fi/teemu-lehtinen/2015/10/15/normitalkoot-suomalainen-ikiliikkuja/>

Strategisen eheyttämisen näkökulmasta täydennysrakentamiseen liittyy kuitenkin myös haasteita, joita tässä osatutkimuksessa on nostettu esille. Ne liittyvät *resurssivastuulliseen* toimintaan sekä kunta- että seututasolla. Kuntatasolla resurssivastuullisuus toteutuu, kun hallinnon eri sektoreiden tavoitteita ja toimintaa koordinoidaan riittävästi halutun lopputuloksen saavuttamiseksi. Täydennysrakentamisprojekteissa on usein törmätty siihen osaoptimoinnin ongelmaan, että eri hallinnonalojen tavoitteet ovat huonosti tiedostettuja tai jopa toisilleen vastakkaisia. Puutteellinen ja liian myöhään tapahtuva tavoitteiden koordinointi voi pidentää ja mutkistaa täydennysrakentamisprosesseja. Lisäksi osaoptimointi eri sektoreilla voi johtaa pahimmillaan kustannusten kasvuun ja asukkaiden näkökulmasta hölmöläismäiseen toimintaan tai ei-toivottuun lopputulokseen. Näin voi käydä, jos asuinalueita tiivistetään samalla, kun alueen palveluja heikennetään esimerkiksi lakkauttamalla koulu. Eri sektoreiden toiminnan erilainen aikajänne ja erilaiset tulostavoitteet voivat johtaa kuvattuun tilanteeseen.

Seututason osaoptimointi, esimerkiksi kuntien välinen kilpailu hyvistä veronmaksajista, on myös olemassa oleva ilmiö. Esimerkiksi MAL -aiesopimuksin on pyritty vaikuttamaan siihen, että kohtuuhintaista vuokra-asuntotuotantoa toteutettaisiin tasaisesti kaikkiin kuntiin ja entistä enemmän myös ympärystykuntiin. Tähän on liittynyt kuitenkin myös ongelmia.

Strategisella adaptiivisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa kunnan tai seudun kykyä tehdä proaktiivisia strategisia valintoja. Täydennysrakentamisen osalta voitaneen todeta, että pääkaupunki-seudun kunnat ovat aktiivisesti lähteneet kehittämään täydennysrakentamisen prosesseja. Eri osapuolet ovat myös aktiivisesti yhdessä etsineet ratkaisuja täydennysrakentamisen erilaisiin pullonkauloihin, erityisesti normeihin ja tiettyihin viranomaiskäytäntöihin. Myös yhteistyötä eri tahojen välillä on tiivistetty.

Täydennysrakentamisen suurimpina (tai ainakaan ainoana) tulevaisuuden kehityshaasteina eivät ehkä olekaan normit ja kuvatut ”tekniset” hidasteet, joita tässä osahankkeessa sekä muissa viimeaikaisissa tutkimuksissa ja hankkeissa on kuvattu. Jatkossa olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota täydennysrakentamisen sosiaalisiin, poliittisiin ja taloudellisiin ulottuvuuksiin sekä paikallisesti (asuinalueitasolla) että seutu- ja valtakunnan tasolla.

Ensinnäkin täydennysrakentamiseen kohdistuu suuria odotuksia eri toimijoiden tahoilta. Nämä odotukset poikkeavat toisistaan tai ovat jopa ristiriitaisia. Täydennysrakentamalla pitäisi muun muassa ratkaista kohtuuhintaisen vuokra-asuntotuotannon huutavaa (määrällistä) tarvetta eli maahanmuuton sekä muun kaupunkieihin suuntautuvan muuton luomaa tilannetta, jota on kuvattu eri yhteyksissä todella vakavaksi. Ongelmana on muun muassa kohtuuhintaisten (ARA-rahoitteisten) asuntojen rakennuttajien vähäisyys sekä vähäinen kilpailu rakennusallalla. Myös kuntien tonttitarjontaa on monissa yhteyksissä moitittu vähäiseksi. Akuutteja kysymyksiä ovatkin kuka rakentaa, mitä, minne sekä millä ehdoilla ja rahoituksella.

Olemassa olevilla asuinalueilla asukkaat ja kiinteistönomistajat usein vastustavat täydennysrakentamista; erityisesti jos se kohdistuu omaan lähiympäristöön tai omalle tontille. Lisäksi erityisesti vastustetaan myös vuokra-asuntotuotantoa, mutta myös maahanmuuttajia. Pelätään asuinalueen turvallisuuden heikkenemistä, erilaisia häiriötekijöitä sekä kiinteistöjen arvon alenemistä. (Esim. Arvola 2015, ks. myös Rasinkangas 2013). Kaikkinaiset muutokset lähiympäristössä; erityisesti ne, joihin ei koeta voida itse vaikuttavan, koetaan epämiellyttäväksi tai uhkaaviksi.

Toisaalta ne yksityiset kiinteistönomistajat, jotka ovat täydennysrakentamisprosesseissa aloitteentekijöinä, odottavat täydennysrakentamiselta tuottoja sekä olemassa olevan lähiympäristönsä fyysistä ja toiminnallista parantamista. Tällöin puhutaan usein pienimittakaavaisesta ja varsin ”eksklusiivisesta” täydennysrakentamisesta. Se ei ratkaise täydennysrakentamisen määrällisiä tavoitteita eikä varsinkaan kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjontaa, mutta on silti monipuolistamassa asuntotarjontaa.

Täydennysrakentamiseen liittyy myös sen rooli seudullisen politiikan ja jopa kilpailun yhtenä tärkeänä osatekijänä. Kaupunkiseututason osaoptimointi voi vähentää kuntien halukkuutta vuokra-asuntotuotantoon. Kuitenkin vuokra-asuntoja tulisi lähitulevaisuudessa rakentaa ennen näkemättömän paljon. Segregaatiota käsittelevässä JULMA-osatutkimuksessa (luku 7.) todetaan, että kaupunkiseuduilla *sekä pienituloiset että maahanmuuttajat* keskittyvät voimakkaasti

keskuskaupunkeihin. Kaupunkiseudut ovat siis sisäisesti melko segregoituneita näiden muuttujien osalta. Segregaatiotilanne, segregaaation ennaltaehkäisy ja mahdollinen lieventäminen tulisikin ottaa täydennysrakentamisen yhdeksi tarkastelunäkökulmaksi jatkossa. Kysymys lienee vahvasti poliittinen.

Kuten olen edellisessä alaluvussa todennut, täydennysrakentamiseen liittyy myös perinteisiin arvoihin ja niiden pohjalta rakentuneeseen asuntopoliitiikkaan, maankäytön suunnittelujärjestelmään sekä asuntojen tuotantojärjestelmään liittyviä haasteita. Nämä olisi myös hyvä tiedostaa entistä paremmin.

Loppujen lopuksi on todettava, että vaikka haasteita voidaan luetella, koko joukko täydennysrakentamishankkeita etenee joka päivä. Yksittäiset hankkeet voivat olla mittakaavaltaan pieniä, mutta yhtä kaikki ne tiivistävät kaupunkirakennettamme koko ajan. Kehitys luultavasti jatkuu entistä voimakkaampana, kun täydennysrakentamisen hidasteita puretaan. Luultavasti myös kaupunkiin liittyvät arvostukset muuttuvat hitaasti tiiviimpää kaupunkirakennetta suosivaan suuntaan. Siitä on jo näkyvissä merkkejä kaupunkikulttuurin uusien muotojen kehittymisen ja lapsiperheiden keskusta-invaasion myötä. Arvojen mahdollista muuttumista olisi kiinnostavaa tutkia. Rakentamisen instituutit ja käytännöt voivat muuttua hitaammin, mutta kuten sanonta kuuluu, lyhyellä aikavälillä kehitystä ei pitäisi yliarvioida eikä pitkällä aikavälillä aliarvioida. Olisi kiinnitettävä enemmän huomiota täydennysrakentamisen tuomiin mahdollisuuksiin. Täydennysrakentamisen pitäisi tehdä kaupungeista entistä mukavampia ja houkuttelevampia. Myös itse prosesseja olisi kehitettävä entistä avoimemmiksi ja osallistuvammiksi, koska kaupunki on niitä varten, jotka siellä asuvat.

TÄYDENNYSRAKENTAMISEEN LIITTYVIÄ JATKOTUTKIMUSAIHEITA:

1. Täydennysrakentaminen kaupunkiseutujen eheyttämisen välineenä. Erityisesti kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja tarvitaan kasvavilla kaupunkiseuduilla enemmän kuin tällä hetkellä erityistä kyetään tuottamaan. On tiedossa, että asuntorakentaminen jakaantuu sekä määrällisesti että laadullisesti epätasaisesti kasvavien kaupunkiseutujen kuntien välillä. Kasvavilla kaupunkiseuduilla pienituloiset ja maahanmuuttajat keskittyvät keskuskaupunkeihin, kun taas paremmin toimeentuleva väestö muuttaa ympärystykuntiin. MAL-aiesopimuksin on pyritty jakamaan vastuuta kohtuuhintaisesta asuntotuotannosta, mutta aiempiin menettelyihin on nähty liittyvän monenlaisia ongelmia sekä kuntien että valtion taholta. Voitaisiinko täydennysrakentamista entistä enemmän tuottaa ja sijoittaa niin, että sillä tasapainotettaisiin epäsuhtaista väestörakennetta keskuskaupungin ja ympärystykuntien välillä? Millä keinoilla tätä kehitystä voitaisiin tukea? Ja löytyykö siihen toisaalta halukkuutta?

2. Täydennysrakentaminen ja asuinalueiden turvallisuuden parantaminen. Suomessa yhteiskunnallisen turvallisuuden säilyttäminen tai parantaminen on yleensä nähty osana laajempaa hyvinvointivaltioprojektia. Turvallisuus elinympäristön ominaisuutena taas on perinteisesti liitetty enimmäkseen liikenneturvallisuuteen. Kuitenkin rakennettu urbaani ympäristö vaikuttaa koettuun turvallisuuteen monin tavoin. Esimerkiksi monet kaupunkisuunnittelun ratkaisut vaikuttavat suoraan ilkvallan tekemisen mahdollisuuksiin tai siihen, miten ihmiset valitsevat kulkureittinsä.

Turvallisuus voidaan ottaa entistä paremmin huomioon kaupunkisuunnittelussa. Tavoitteena on tällöin rikollisuuden ja ilkvallan kannalta turvallinen rakennettu ympäristö, jossa rikoksen pelko ei heikennä asukkaiden elämänlaatua rajoittaen liikkumista ja arjen toimintoja. Asukkaiden ei pidä joutua altistumaan rikollisuudelle asuinpaikastaan johtuen. Ympäristön pitää myös tuntua turvalliselta.

Turvallisuuslähtöinen suunnittelu on muualla maailmassa arkipäivää. Sitä edustavat monet koulukunnat ja on olemassa erilaisia suuntauksia ja painotuksia. Turvattomuuden tunteella voidaan myös tehdä bisnestä. Suomessa ja Pohjoismaissa on puhuttu niin sanotusta pohjoismaisesta turvallisuuslähtöisen suunnittelun mallista, joka perustuu avoimuuden, yhteisöllisyyden ja aktiivisen kansalaisuuden korostamiseen. Näitä tukevat tietyt rakennetun ympäristön periaatteet (mm. CPTED-malli), joita suunnittelussa voidaan hyödyntää, jos ja kun ne periaatteet tunnetaan. Tämä ns. skandinaavinen malli vaatii kuitenkin vielä lisää tutkimusta ja testaamista sekä sovittamista paikallisiin olosuhteisiin. Suomessa sitä on sovellettu yhdellä uudella asuinalueella Tampereen Muotialassa. Täydennysrakentamisen yhteydessä siitä ei ole paljon kokemuksia. Tärkeä ja ajankohtainen tutkimusaihe olisikin, voitaisiinko täydennysrakentamisprosesseja kehittää alueellisina kokonaisuuksia ja integroida niihin samalla turvallisuuslähtöisen suunnittelun periaatteita?

7 Alueellinen segregaatio ja väestörakenteen muutokset

Jukka Hirvonen – Sari Puustinen

7.1 Johdanto

JULMA-tutkimushankkeen yksi teema oli alueellinen segregaatio ja väestörakenteen muutokset. Tässä osatutkimuksessa segregaatiota tarkasteltiin valtakunnallisesti, vertaillen eri kaupunkiseutuja keskenään. Väestörakenteen eriytymistä ilmenee monella aluetasolla: esimerkiksi valtakunnallisesti, seudullisesti ja kaupunkien sisäisesti. Eriytymiskehitystä voi ilmetä erilaisten piirteiden, kuten etnisen taustan, tulotason, sosioekonomisen aseman, ruokakuntatyypin tai iän suhteen.

Segregaatio-termiä käytetään tavallisimmin negatiivisesta kaupungin tai kaupunkiseudun sisäisestä eriytymisestä. Suomessa segregaatio on ollut useisiin muihin maihin verrattuna melko lievää. Tähän vaikuttavia tekijöitä ovat olleet moniin muihin maihin verrattuna pienehköt tuloerot, homogeeninen väestö, tasa-arvon ihanne, tasalaatuinen asuntokanta sekä useissa kaupungeissa harjoitettu tietoinen vuokra- ja omistusasumisen sekoittaminen (ks. Puustinen 2010).

Ongelmallisimmaksi segregaatio muodostuu, jos eri ulottuvuuksilla mitatut huono-osaisuuden ja syrjäytyneisyyden piirteet kasautuvat samoille alueille. Eri maiden kokemuksista yleistäen voi todeta, että ongelma-alueille on usein tyypillistä sosiaalisen vuokra-asumisen suuri osuus, alhainen tulo- ja koulutustaso, korkea työttömyysaste sekä heikosti kotoutuneiden maahanmuuttajaryhmien suuri osuus. Alueen negatiivisesta kehityksestä voi tulla itseään vahvistava kierre, jos sosiaalisten ongelmien lisääntyessä työssäkäyvä ja parempituloinen kantäväestö jättää alueen ja välttää sitä muuttovalinnoissaan. Pelkkää ruokakuntatyyppi- ja ikäsegregaatiota ei yleensä pidetä yhtä haitallisena, joskin myös se voi aiheuttaa ongelmia, esimerkiksi julkisten palvelujen pullonkaloja. Esimerkiksi uudella asuinalueella, jolla väestörakenne painottuu vahvasti nuoriin lapsiperheisiin, voi ilmetä voimakas ”piikki” päivähoiton tarpeessa.

Seudullisessa väestörakenteen eriytymisessä tulee kuvaan mukaan myös kuntien harjoittama osaoptimointi hyvätuloisten asukkaiden houkuttelemisena. Seudun väestörakenne voi polarisoitua, jos työssäkäyvät perheet suuntaavat suuressa määrin kehyskuntiin työttömien ja muiden pienituloisten kasautuessa keskustaupunkiin.

Segregaatiokysymyksiä on Suomessa tutkittu eniten pääkaupunkiseudun osalta.

Sosioekonomiseen eriytymiseen painottuvaa tutkimusta ovat tehneet pääkaupunkiseudun osalta muun muassa Vaattovaara (1998), Kortteinen (2007) ja Lankinen (2007) sekä Turun osalta Rasinkangas (2013). Sekä Helsingin että Turussa on tutkimuksissa havaittu merkkejä sosioekonomisen segregaatian jyrkentymisestä noin kymmenen vuoden aikajänteellä (Vilkama ym. 2014, Rasinkangas 2013). Kortteinen ja Vaattovaara (2015) havaitsivat huono-osaisuuden alueellisen kasautumisen kärjistymistä pääkaupunkiseudulla, kun he tutkivat ilmiötä hienojakoisella ruutuaineistolla 20 vuoden aikavälillä. Maahanmuuttajaväestön selvä kasvu on suunnannut tutkimusta ja keskustelua viime vuosina etenkin etnisen eriytyksen suuntaan (mm. Dhalmann 2011, Vilkama ym. 2013). Maahanmuuttajien segregaatian taustalla on hyvinkin mutkikas sekä kantäväestön että maahanmuuttajaryhmien muuttotoukkien suuntautumisen dynamiikka, jota on pääkaupunkiseudun osalta tutkinut Vilkama (2011). Edellä mainituissa tutkimuksissa on havaittu etnisellä ja sosioekonomisella eriytymisellä vallitsevan selkeän riippuvuuden niin Helsingin kuin Turunkin seuduilla.

Tässä osatutkimuksessa asumisen segregaatian ja alueellisen eriytymisen kysymyksiä selvitettiin valtakunnallisesti, ottaen mukaan kaikki suurehkot kaupunkiseudut. Tavoitteena oli valtakunnallinen kaupunkiseutujen kokonaiskuva, ei yksittäisten kaupunkien erityispiirteiden selvittäminen. Analyysissa painottuu vahvimmin etninen eriytyminen, mitä täydennetään muun tyyppisen eriytymisen tarkastelulla. Osio perustuu ensi sijassa tilastoaineistoihin ja määrällisiin tarkasteluihin. Luvussa 7.2 kerrotaan aineistoista ja analyysitavoista. Luvussa 7.3 tarkastellaan maahanmuuttajien asumisen eriytymistä kantaväestöstä, luvussa 7.4 sosioekonomista eriytymistä ja luvussa 7.5 näiden kahden riippuvuutta. Luvussa 7.6 tehdään katsaus kotitaloustyyppin ja iän mukaiseen alueelliseen eriytymiseen. Luvussa 7.7 on yhteenveto tuloksista.

7.2 Aineistot ja menetelmät

Analyysissa tutkittiin erityyppisen segregaatian astetta eri kaupungeissa ja kaupunkiseuduilla. Eriytymistä tarkasteltiin kaksitasoisesti: keskuskaupunkien ja muun seudun (kehys- eli ympäryskuntien) eroina sekä kaupunkien sisäisen eriytymisen kannalta. Joidenkin piirteiden kohdalla selvitettiin myös muutosta 10 vuoden takaisesta tai laajennettiin tarkastelua valtakunnalliseksi.

Tutkimusosion aineistot saatiin enimmäkseen Tilastokeskuksesta. Sen aluetietokannasta hankittiin asuinalueen tietoja suurimmilta kaupunkiseuduilta (pääkaupunkiseudulta ja kymmeneltä muulta seudulta). Tietosisältöön otettiin tietoja muun muassa väestön äidinkielestä, tulotasosta, sosioekonomisesta asemasta ja iästä. Verrattaessa keskuskaupunkien ja ympäryskuntien väestörakenteen eroja aineistona käytettiin Tilastokeskuksen Statfin-tietokantaa. Seuturajauksessa käytettiin seutukuntia, joista on hyvin saatavissa tilastoja. Tietokannasta saatiin tarvittaessa myös maan kaikkien kuntien ja maakuntien tietoja.

Yhtenä analyysivälineenä käytettiin kaupunkien osa-alueiedoista laskettuja *erilaisuusindeksin* (index of dissimilarity) arvoja.¹ Erilaisuusindeksi on segregaatian jyrkkyyttä kuvaava tunnusluku, joka voidaan laskea kahden väestöryhmän välille koko kaupungin tasolla. Esimerkiksi voidaan laskea vieraskielisten ja kantaväestön välinen indeksin arvo, joka kuvaa sitä, kuinka eriytyneesti toisistaan ryhmät asuvat. Erilaisuusindeksin käyttämisessä analyysivälineenä on se etu, että tarkastelu ei leimaa yksittäisiä alueita, vaan antaa yleiskuvan segregaatian asteesta paikkakunnalla.

Indeksi lasketaan osa-alueittaisten väestötietojen perusteella. Sen arvo voi teoriassa vaihdella välillä 0–1 (tai prosentteina 0 prosenttia–100 prosenttia). Mitä korkeampi arvo sen jyrkempi segregatio. Indeksin arvolle voidaan antaa tulkinta: kuinka suuren osuuden ryhmästä A pitäisi asua muualla kuin nyt asuu, jotta asumisen jakautuminen olisi sama kuin ryhmällä B. Tämän mittarin hyvä puoli on se, että sitä voidaan käyttää segregaatian muutoksen tutkimiseen, vaikka tarkasteltavan ryhmän (esim. vieraskieliset) koko olisi muuttunut paikkakunnalla huomattavastikin. Samoin voidaan verrata esimerkiksi erisuuruisia maahanmuuttajaryhmiä keskenään.

Indeksiä käytettäessä on tärkeää ottaa huomioon, että osa-aluejaotuksen tiheys vaikuttaa sen arvoon. Tiheämpi jaotus näyttää pienemmätkin tutkittavan väestöryhmän asumisen keskittymät, mikä nostaa indeksin arvoa. Karkeampi aluejaotus useimmiten ”laimentaa” ilmiötä ja laskee arvoa. Jos indeksin arvo ei paljon laske siirryttäessä tiheämmästä karkeampaan aluejakoon, se merkitsee, että keskittymät ovat ryvästyneet lähelle toisiaan. Kaupunkien välisessä vertailussa muodostui jonkinasteiseksi ongelmaksi se, että osa-aluejaotusten tiheys vaihteli. Täydelliseen vertailtavuuteen ei tässä päästy, mutta selvät erot saatiin aineistosta esiin.

Tarkasteluun otettiin mukaan yhdentoista suurimman taajaman keskuskaupungit: Helsinki–Espoo–Vantaa, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Pori, Kuopio, Vaasa, Joensuu, Lappeenranta.² Suurista kaupungeista löytyy alueellista tilastotietoa useimmiten kolmelta aluetasolta: suuralue, tilastoalue ja pienalue. Jaotukset ovat sikäli epäyhtenäisiä, että jonkin kaupungin tilastoalueiden

¹ Indeksin laskemisesta ja sen ominaisuuksista ks. Vilkkama 2011.

² Suurten kaupunkien valinnassa analyysiin käytettiin kriteerinä keskustaajaman kokoa. Mukana ovat kaikki keskustaajamat, joissa oli yli 54 000 asukasta (vuoden 2013 lopussa). Keskustaajaman väkimäärä kertoo paremmin paikkakunnan painoarvosta kuin kuntakoko, koska kuntaliitostilanne vaihtelee suuresti seuduittain. Joillakin seuduilla kuntaliitokset ovat ulottaneet keskuskaupungin rajoja kauas maaseudulle, kun taas toisilla seuduilla keskustaajama ulottuu huomattavasti keskuskaupungin rajoja laajemmalle. Keskustaajamien määrittelystä ks. Tilastokeskus 2015a.

keskikoko saattaa olla pienempi kuin toisen kaupungin pienalueiden. Etenkin ylemmillä aluetasoilla jaotusten käyttökelpoisuutta häittää myös niiden sisäinen epäyhtenäisyys. Esimerkiksi yksi osa-alue saattaa olla hyvin paljon muita suurempi. Analyysiin valittiin mahdollisimman hyvin toisiaan vastaavat osa-alueet. Joissakin kaupungeissa tämä oli pienalue- ja toisissa tilastoalueet. Joidenkin kaupunkien kohdalla indeksin arvoja voitiin laskea kahdella eri aluetasolla. Karttatarkastelu näyttäisi tarkempiakin alueellisen keskittymisen piirteitä, mutta se ei ollut tässä tutkimuksessa mahdollista.

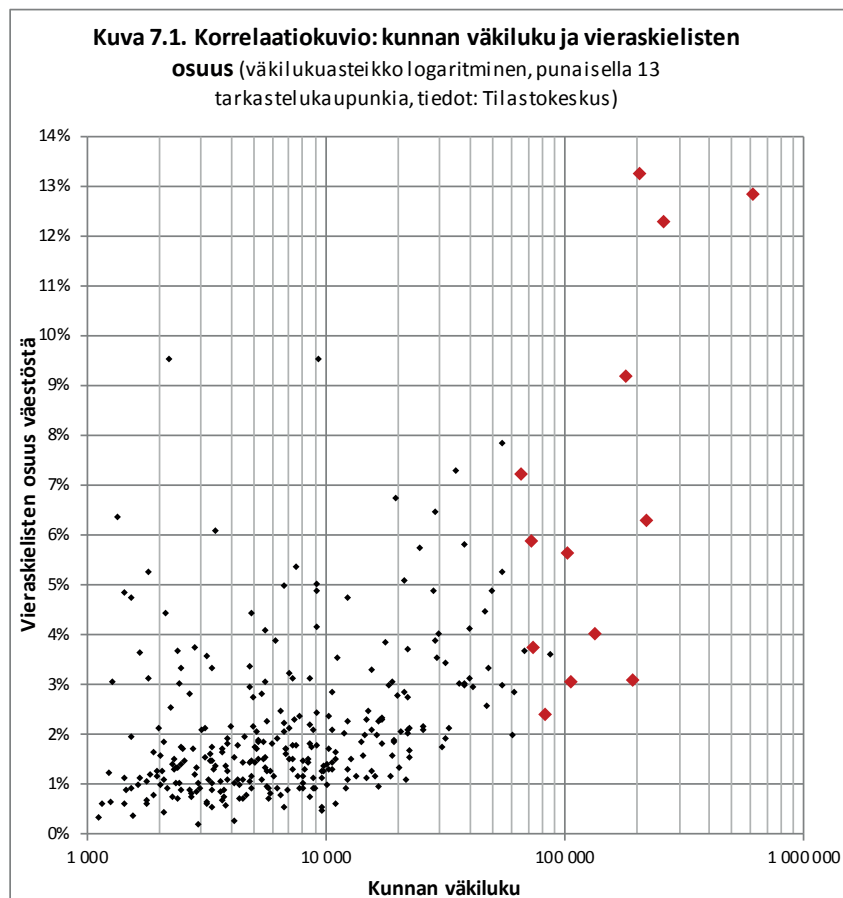
7.3 Etninen segregatio

Asumisen alueellinen eriytyminen etnisen taustan mukaan liittyy Suomen tilanteessa ensi sijassa maahanmuuttajien asumisen sijoittumiseen. Sitä tarkasteltiin tässä tutkimuksessa äidinkieliäidien pohjalta. Tämä tieto soveltuu kohtalaisen hyvin etnisen segregatian tutkimiseen.³ Toinen, vaihtoehtoinen taustatieto tähän olisi alkuperämaa, johon perustuvia tilastoja Tilastokeskus myös nykyisin tuottaa.

Seuraavassa tehdään ensin katsaus vieraskielisten asumisen sijoittumiseen erikokoisiin kuntiin ja isoihin kaupunkeihin. Sen jälkeen käsitellään vieraskielisten asumisen eriytymistä 11 suurella kaupunkiseudulla ja kaupunkien sisällä. Tutkitaan myös etnisen segregatian muutossuuntaa sekä eroja eri etnisten ryhmien välillä segregatian asteessa.

Vieraskieliset isoissa kaupungeissa ja muualla

Vuoden 2014 alussa Suomessa asui noin 290 000 vieraskielistä, mikä oli 5,3 prosenttia maan väestöstä.⁴ Vieraskielisiä oli suunnilleen sama määrä kuin ruotsinkielisiä. Maahanmuuttajien tiedetään sijoittuvan asumaan useimmin isoille ja kasvaville paikkakunnille. Yhden näkökulman tähän



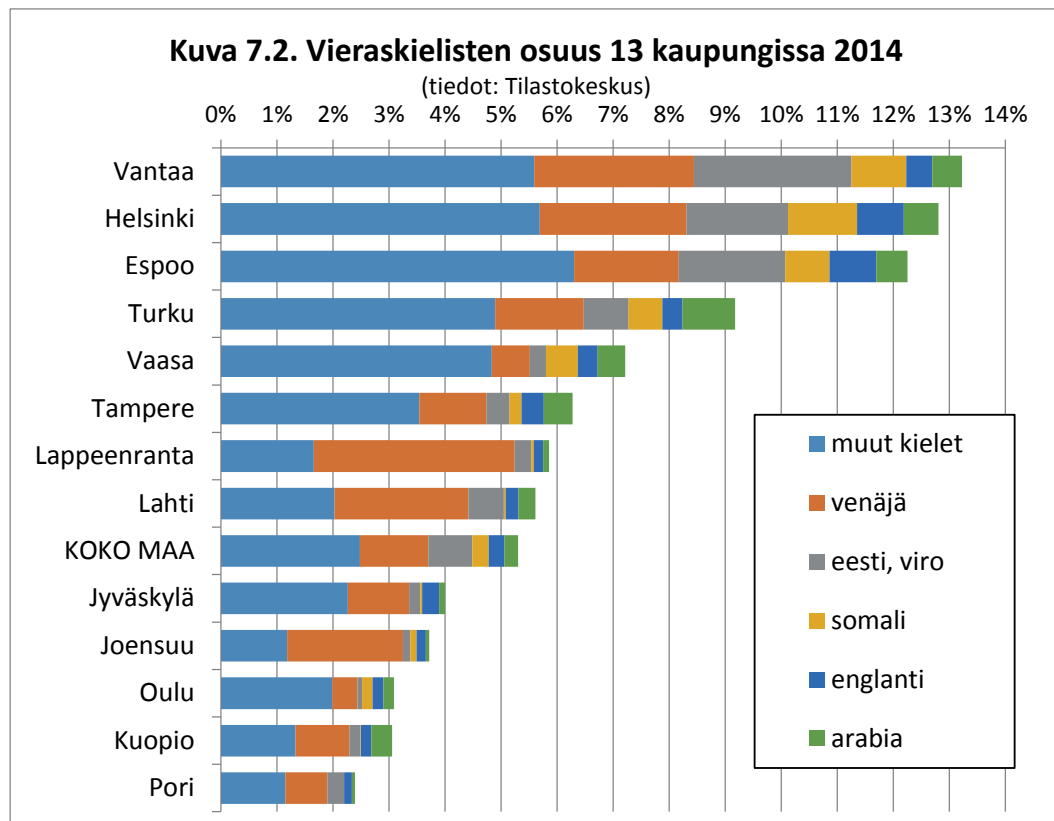
³ Aivan kaikkia maahanmuuttajaryhmiä tällainen tarkastelu ei tavoita, vaan ulkomaalaistaustaiset suomen- ja ruotsinkieliset tulevat lasketuksi kantaväestöön. Ulkomaalaistaustaisia suomenkielisiä (enimmäkseen Venäjältä tulleita) oli maassa 2013 noin 17 000 ja ruotsinkielisiä noin 5 600 henkeä.

⁴ Kaikkien tuorein tilasto vuodenvaihteesta 2014/15 näyttää vieraskielisten määräksi 310 000 ja osuudeksi 5,7 prosenttia.

piirteeseen avaa kuntakoon ja vieraskielisten osuuden välinen riippuvuus, jota havainnollistetaan Kuvassa 7.1 korrelaatiodiagrammina. Punaisella merkillä on esitetty 13 tämän tutkimuksen kohdekaupunkia. Koska kuntien kokojakauma on erittäin vino, joudutaan väkilukuasteikoksi valitsemaan logaritminen asteikko. (Tietojen lähde: Tilastokeskus 2015a.)

Vieraskielisten osuuden ja kunnan asukasluvun välillä havaittiin selvä positiivinen riippuvuus. Korrelaatiokertoimeksi ρ muodostui 0,62.

Vieraskielisten asuminen keskittyy voimakkaasti isoihin kaupunkeihin. 13 tarkastelukaupungissa asui 70 prosenttia maan vieraskielisistä ja 43 prosenttia maan koko väestöstä; pelkästään pääkaupunkiseudulla asui 48 prosenttia vieraskielisistä ja 20 prosenttia maan koko väestöstä. Kuvassa 7.2 on esitetty vieraskielisten osuus väestöstä 13 kaupungissa vuoden 2014 alussa. Vieraskielisten ryhmästä on kuvaan erotettu viisi eniten puhuttua vierasta kieltä: venäjä, viro, somali, englanti ja arabia.



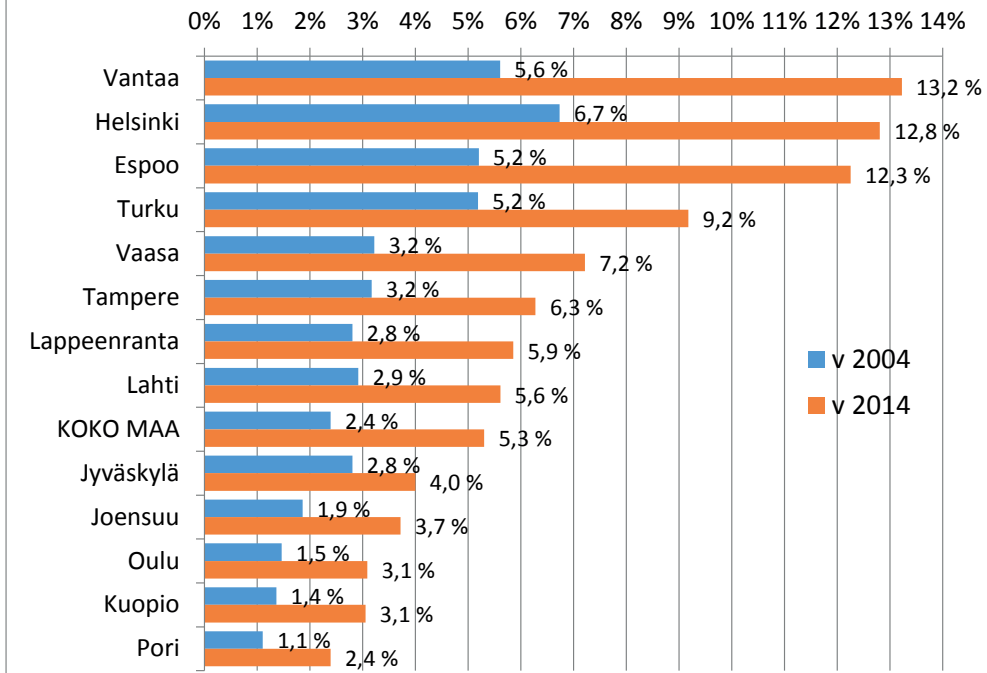
Vieraskielisten osuus kuitenkin vaihtelee paljon kaupunkien välillä. Pääkaupunkiseudulla – Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla – vieraskielisten osuus oli suurin, 12–13 prosenttia. Kauniaisissa (joka ei ole kuvassa) osuus oli huomattavasti pienempi, 5 prosenttia. Seuraavana oli Turku 9 prosentilla. Myös saman kokoluokan kaupunkien välillä oli suurehkoja eroja: esimerkiksi Turku – Oulu tai Vaasa – Pori. Näiden 13 tarkastelukaupungin ulkopuolisessa osassa maata vieraskielisten osuus oli 2,8 prosenttia. Lähes kaikissa näissä kaupungeissa osuus oli siis suurempi kuin muussa osassa maata, ainoastaan Porissa se jäi vähän pienemmäksi. Myös vieraskielisten ryhmän sisäinen rakenne vaihtelee huomattavasti: esimerkiksi venäjänkieliset painottuivat vahvasti Lappeenrannassa, Lahdessa ja Joensuussa, kun taas Vaasassa heitä asui vain vähän.

Kuvasta 7.3 ilmenee, kuinka vieraskielisten osuus on muuttunut kaupungeittain viimeisen kymmenen vuoden aikana. Niiden kaupunkien kohdalla, jotka ovat osallistuneet tällä välillä kuntaliitoksiin, vuoden 2004 luvut on laskettu vuoden 2014 kuntarajoilla.

Vieraskielisten osuus väestöstä on kasvanut kymmenessä vuodessa huomattavasti, koko maan tasolla yli kaksinkertaiseksi. Kaikissa suurissa kaupungeissa on tapahtunut selvää kasvua. Jyväskylässä kasvu on ollut suhteellisesti hieman pienempää kuin muissa kaupungeissa.

Kuva 7.3. Vieraskielisten osuus 13 kaupungissa 2004 ja

2014 (tiedot: Tilastokeskus)

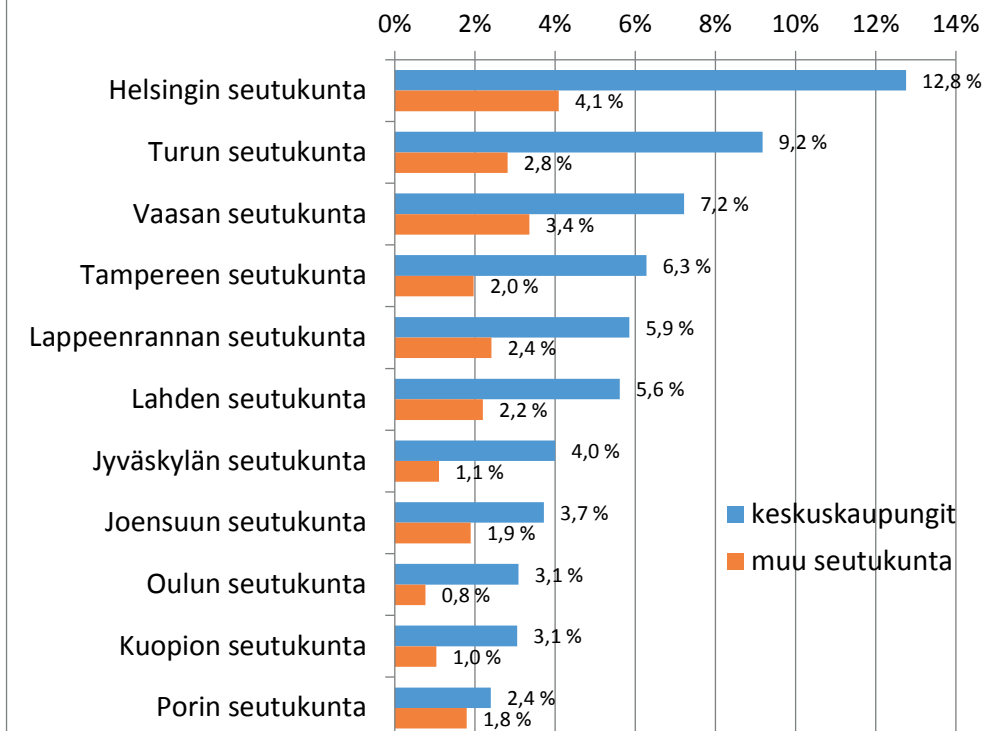


Vielä 2004 Helsingissä asui vieraskielisiä Espoota ja Vantaata suurempi osuus, mutta 2014 kaupungit ovat lähentyneet toisiaan. Pääkaupunkiseudulla asui vuonna 2004 maan kaikista vieraskielisistä lähes puolet (48 prosenttia), mikä oli sama osuus kuin kymmenen vuotta myöhemmin.

Kuvassa 7.4 on esitetty vieraskielisten osuus seuduittain erikseen keskustaajungeissa ja muualla seutukunnissa. Se antaa kuvan seutujen sisäisestä eriytymisestä.

Kuva 7.4. Vieraskielisten osuus 11 seutukunnan keskustaajungeissa ja muualla seutukunnissa 2014

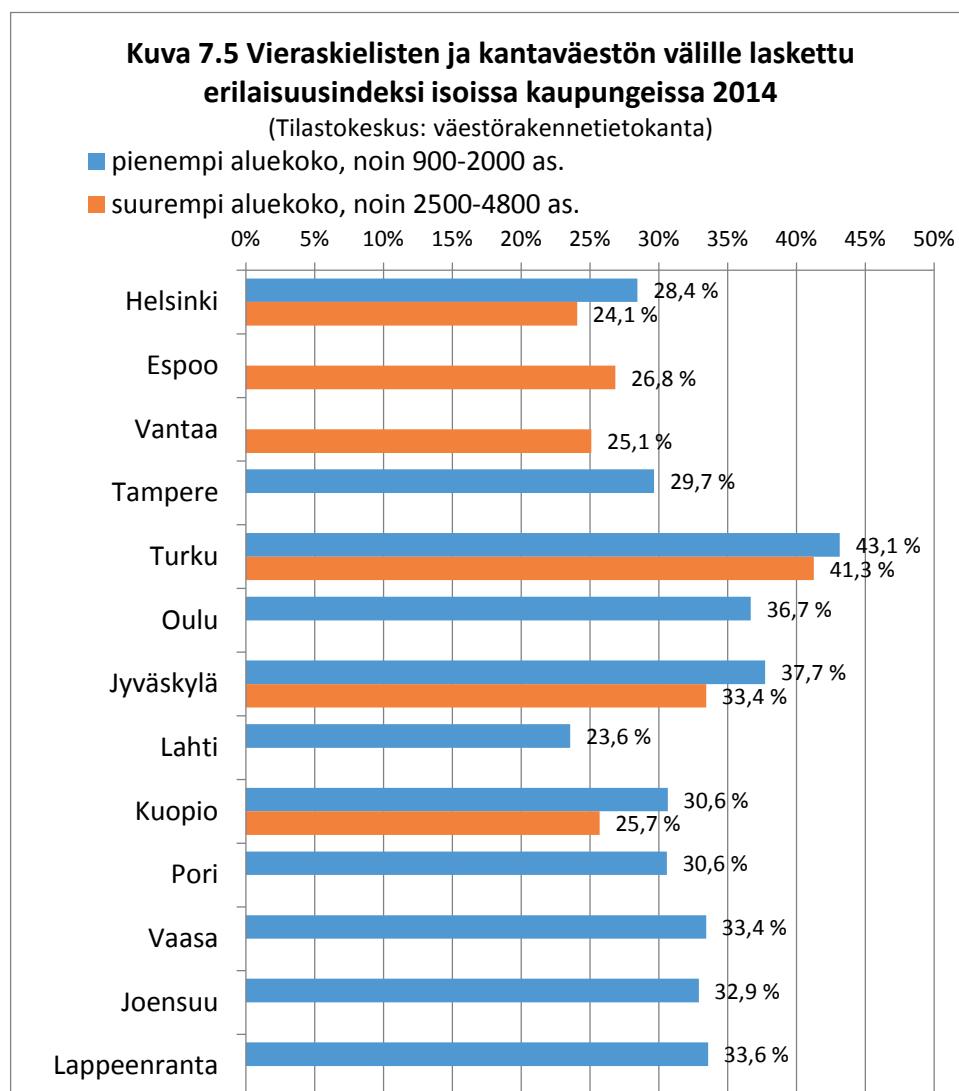
(Helsingin seutukunnassa keskustaajungit = pääkaupunkiseutu, tiedot: Tilastokeskus)



Vieraskielisten asuminen keskittyy selvästi seutujen keskustaupunkiin, kun taas niiden ympäriskunnissa vieraskielisten osuus oli huomattavasti pienempi. Esimerkiksi Helsingin ja Turun seuduilla vieraskielisiä oli keskustaupungeissa yli kolminkertainen osuus verrattuna ympäriskuntiin. Ainoastaan Porin seudulla ero oli pieni. Siellä vieraskielisiä asuu keskustaupungissakin vain vähän.

Vieraskielisten segregatio kaupunkien sisällä

Kuinka jyrkkää sitten oli kaupunkien sisäinen vieraskielisten eriytyminen eri kaupungeissa? Tätä voidaan mitata erilaisuusindeksillä. Seuraavassa kuvassa on esitetty kaikkien vieraskielisten ja kanta-väestön välille laskettuja erilaisuusindeksin arvoja kaupungeittain. Sittä saa siis kuvan maahanmuuttajien segregaatiossa ”yleistasosta”. Maahanmuuttajat ovat tietenkin erittäin heterogeeninen joukko. Eri kansoihin kuuluvien välillä on eriytymisen voimakkuudessa huomattavia eroja, joita tarkastellaan tuonnempana. Indeksien arvoon vaikuttaa myös se, kuinka tiheää osa-aluejaotusta käytetään. Kaupunkien välisestä vertailusta haittasi se, että vertailukelpoista aluejaotusta ei aina löytynyt. Kuvassa 7.5 on tietoja kahdella aluetasolla: suuremmalla ja pienemmällä.⁵



Indeksin arvoissa ei päästä tarkkaan vertailukelpoisuuteen, koska osa-aluejaotuksen tiheys jonkin verran vaihtelee eri kaupungeissa. Pienehköt erot indeksien arvoissa voivat johtua tästä. Osa eroista oli kuitenkin niin suuria, että voidaan todeta kaupunkien välillä olevan eroja etnisen segregaatiossa.

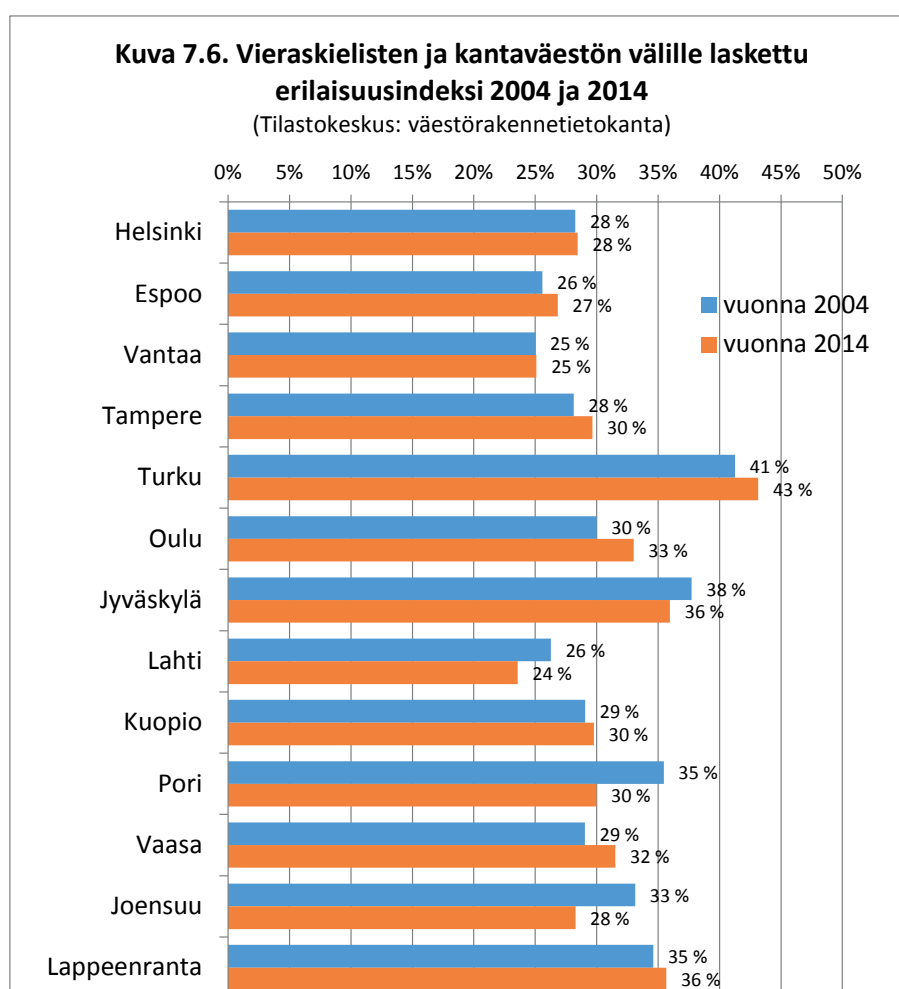
⁵ Espoosta ja Vantaalta löytyi vain suurempi aluekoko. Helsingistä, Turusta, Kuopiosta ja Jyväskylästä käytettävissä oli kaksi tähän tarkasteluun sopivaa aluetasoa. Muista kaupungeista löytyi vain pienempi aluetaso. Siniset pylväät ovat siis keskenään vertailukelpoisia karkealla tasolla, samoin punaiset keskenään. Sinisten ja punaisten pylväiden vertailusta puolestaan näkyy, kuinka paljon indeksien arvo muuttuu, kun siirrytään toiselle aluetasolle. Tiedot on laskettu vain niistä osa-alueista, joilla asui vähintään 50 henkeä. Lähde: Tilastokeskus 2014.

sa. Jyrkintä segregatio oli Turussa⁶, missä indeksin arvo oli 43 prosenttia sekä seuraavaksi jyrkintä Jyväskylässä ja Oulussa (37–38 prosenttia). Lahdessa segregatio oli puolestaan lievintä (24 prosenttia). Muissa kaupungeissa, joissa oli käytettävissä pienempi aluekoko, indeksin arvo asettui välille 28–34 prosenttia. Pääkaupunkiseudun kolmen ison kaupungin välillä ei näyttäisi olevan olennaista eroa maahanmuuttajien segregoitumisen asteessa.

Joidenkin kaupunkien kohdalla voitiin tehdä ”herkkyystarkastelu” laskemalla indeksi kahdella eri aluetasolla. 2,5–3 kertaa suurempien osa-alueiden käyttö tuotti näissä kaupungeissa muutamaa (2–5) prosenttiyksikköä pienemmän indeksin arvon. Osa-alueiden keskikoko siis vaikutti aineiston kaupungeissa indeksin arvoon, mutta ei muuttanut suuruusluokkaa kokonaan toiseksi.

Onko vieraskielisten eriytyminen lisääntynyt?

Vieraskielisten määrän todettiin kasvaneen selvästi jokaisessa kaupungissa kymmenen vuoden takaisesta. Mutta tämä ei kerro vielä mitään segregatioasteen muutoksesta. Kasvanut maahanmuuttajaväestö voi asumisessaan sijoittua yhtä hyvin aiempaa eriytyneemmin kuin aiempaa tasaisemmin. Segregatioasteen muutosta voidaan tutkia laskemalla erilaisuusindeksin arvoja eri ajankohtina. Kuvassa 7.6 on indeksin arvoja tarkastelukaupungeissa vuosilta 2004 ja 2014.⁷



⁶ Rasinkangas (2013) laski Turun vieraskielisen väestön eriytymistä 2009 segregatioindeksillä, joka muistuttaa erilaisuusindeksiä, mutta jonka laskukaava on hieman erilainen. Siinä verrataan jonkin ryhmän (esim. vieraskielisten) jakaumaa koko väestön jakaumaan ja se antaa jonkin verran pienempiä arvoja kuin erilaisuusindeksi. Hän sai segregatioindeksin arvoksi 41 prosenttia.

⁷ Seitsemän kaupungin (Joensuu, Jyväskylä, Kuopio, Lappeenranta, Oulu, Pori ja Vaasa) kohdalla oli tällä aikavälillä tehty kuntaliitoksia. Niissä myös vuoden 2014 indeksin arvot laskettiin vuoden 2004 suppeampien kuntarajojen mukaan. Siten vuoden 2014 arvot poikkeavat niiden kohdalla hieman edellisen kuvan arvoista. Eri ajankohtien indeksin arvot ovat keskenään hyvin vertailukelpoisia, koska ne on laskettu täsmälleen samoista osa-alueista. Espoon ja Vantaan osa-aluekoko on tässä selvästi suurempi kuin muiden kaupunkien, mikä heikentää niiden vertailtavuutta muihin.

Mitään valtakunnallista, yleistä muutostrendiä ei ole havaittavissa ja tapahtuneet muutokset ovat olleet enimmäkseen pienehköjä. Muutoksen suuruus ja suunta vaihtelee eri kaupungeissa. Pääkaupunkiseudulla, Kuopiossa ja Lappeenrannassa ei ollut tapahtunut juuri mitään muutosta. Segregaatio oli vähän jyrkentyynyt Oulussa, Turussa, Vaasassa ja Tampereella. Segregaatio oli puolestaan lieventynyt selvemmin Porissa ja Joensuussa sekä hieman myös Lahdessa ja Jyväskylässä.

Eri äidinkieliyhmien segregaatio

Muutaman kaupungin osalta tarkasteltiin erilaisuusindeksin avulla 12 suurimman äidinkieliyhmän segregoitumista: suuruusjärjestyksessä venäjä, viro, somali, englanti, arabia, kurdi, kiina, albania, thai, persia, vietnam ja turkki.

Kieli, alkuperämaa ja kansallisuus ovat etnisyyteen liittyviä taustapiirteitä, jotka menevät vaihtelevassa määrin päällekkäin. Tilastokeskuksen tietokannasta on mahdollista ajaa ristiin tietoja väestön äidinkielestä ja alkuperämaasta koko maan tasolla. Näiden tietojen mukaan osa tässä tarkasteltavista kieliryhmistä on selvemmin kotoisin tietyistä maista ja samaa kansaa. Tällaisia kieliä ovat albania (lähes kaikki kosovolaisia), somali, vietnam, kiina, turkki, viro, thai ja venäjä. Kurdeja voidaan pitää yhtenä kansana, mutta he ovat kotoisin useasta maasta (Turkki, Syyria, Irak ja Iran). Osa äidinkieliyhmistä taas on useasta maasta ja monesta kansasta, selvimmin englanti mutta myös arabia. Persiankielisistä noin 60 prosenttia on Afganistanista ja noin 40 prosenttia Iranista. Tämä piirre vaikuttaa osaltaan segregaation asteeseen. Ihmisten, jotka katsovat kuuluvansa samaan kansaan, voisi olettaa hakeutuvan todennäköisemmin asumaan samoille alueille kuin eri kansoihin kuuluvien vaikka sama äidinkieli olisikin.

Kuvassa 7.7 on esitetty 12 äidinkieliyhmän ja kantaväestön välille laskettuja erilaisuusindeksin arvoja Helsingissä, Turussa ja Tampereella.⁸ Tutkimuskirjallisuudessa on yleensä katsottu yksittäisten etnisten ryhmien yli 50 prosentin erilaisuusindeksin arvojen edustavan jyrkkää segregaatiota ja alle 30 prosentin arvojen puolestaan lievää (Logan ym. 2003). Tälle välille sijoittuvien arvojen voi siis katsoa edustavan ”keskitason” segregaatiota. Tämä on tietenkin vain aivan karkea, suuntaa antava sääntö, koska indeksin arvoon vaikuttaa muun muassa käytetty osa-aluejako.

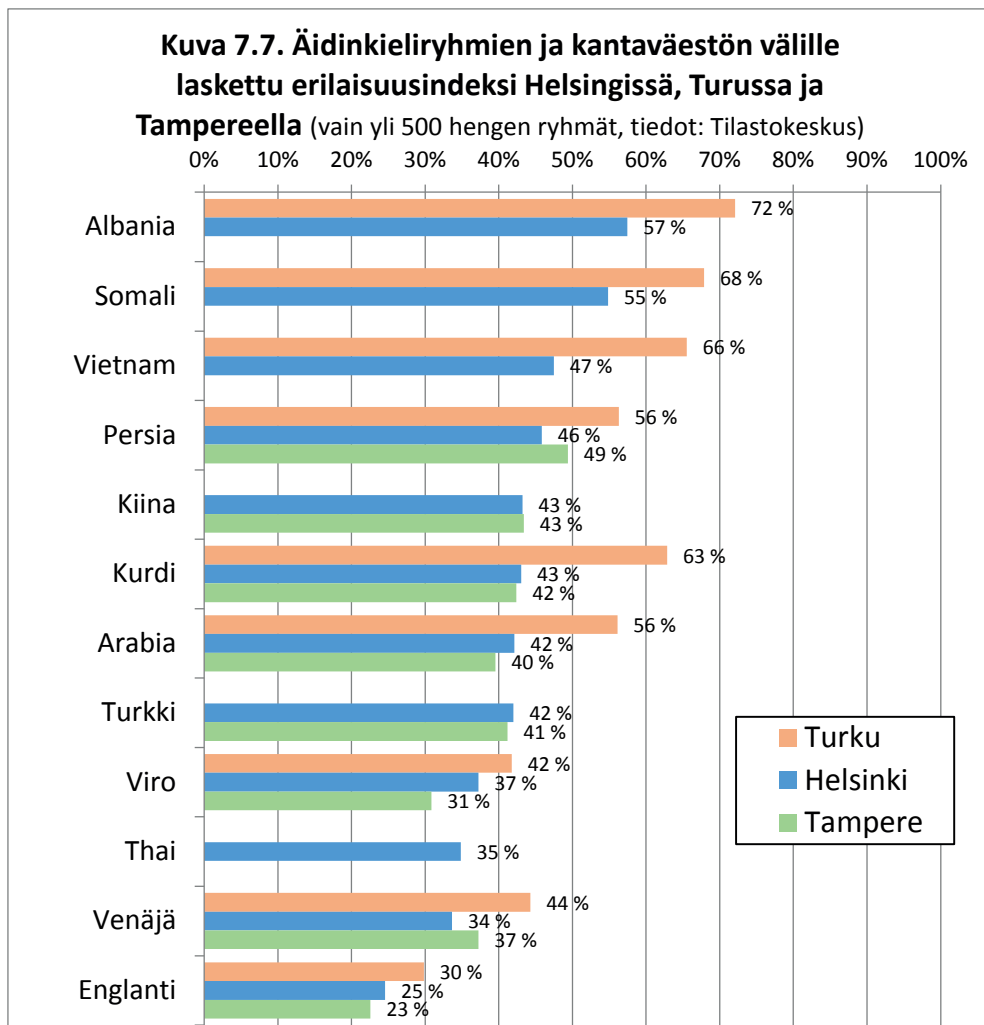
Helsingissä jyrkimmin eriytyneitä olivat kosovolaiset (albaniankieli) ja somalit sekä seuraavaksi jyrkimmin vietnamin- ja persiankieliset; lievimmän eriytyneitä olivat englannin-, venäjän-, thain- ja vironkieliset. Kiinan-, kurdin-, arabian- ja turkinkielisillä eriytymisen aste oli näiden välimaastossa.

Kieliryhmien järjestys segregaation jyrkkyyden suhteen oli suunnilleen sama myös Turussa ja Tampereella, mutta Turussa indeksi sai korkeampia arvoja kuin Helsingissä, kun taas Tampereen arvot olivat yleensä lähellä Helsinkiä. Turun ero Helsinkiin oli yleensä 10–20 prosenttiyksikköä, mutta viron- ja englanninkielisten osalta vähemmän. Segregaation asteessa näyttäisi vallitsevan yleispiirteinen sääntö, että enimmäkseen humanitaarisen maahanmuuton kautta muuttaneet ryhmät olivat jyrkemmin segregoituneita kuin ryhmät, joissa painottuvat työperäiset muuttajat ja/tai avioliiton kautta tulleet.

Englanninkieliset muodostavat kieliryhmistä erikoistapauksen: he ovat taustaltaan kaikkein heterogeenisin tarkastelluista ryhmistä eivätkä muodosta missään mielessä etnistä kansanryhmää. Koko maan tasolla noin puolet heistä on lähtöisin vauraista englanninkielisistä maista (Britannia, USA, Kanada, Australia jne). Joka kuudennella taustamaa on Suomi, he lienevät lähinnä monietnisten perheiden lapsia. Joka kolmas on muualta maailmasta hajautuen erittäin moneen maahan, useimmat Britannian entisiä siirtomaita. Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että heidän asumisessaan ei vallitse vahvaa alueellista keskittymistä ja näinollen eriytyminen kantaväestöstä jää lieväksi.

Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista tutkia segregaatioasteen muutosta eri kansanryhmillä. Vilkama (2011) tutki kieliryhmien eriytymisen muutoksia 2000–2009 pääkaupunkiseudulla, mutta hän ryhmitteli yksittäisiä kieliä isommiksi ryhmiksi. Tulosten mukaan eriytymisen taso erilaisuusindeksillä mitattuna oli ollut eri kieliryhmillä suhteellisen pysyvä piirre. Baltian kieliä puhuvien

⁸ Indeksitarkastelu ei sovi aivan pieniin ryhmiin, väestöryhmän koon tulisi olla useita satoja. Siten tämä tarkastelu voitiin tehdä vain muutamassa kaupungissa, joissa eri äidinkieliyhmien kuuluvia asui tarpeeksi lukuisasti. Lukumäärät olisivat riittäneet useimpien ryhmien kohdalla vertailuun myös Espoossa ja Vantaalla, mutta niiden osa-aluekoko oli suurempi kuin muissa, mikä haittaa vertailtavuutta. Siksi kieliryhmätarkastelu tehtiin vain Helsingistä, Turusta ja Tampereelta, joissa osa-alueiden keskikoko vastaa hyvin toisiaan.



(lähinnä virolaisia) indeksin arvo oli jonkin verran vähentynyt (37 prosentista 31 prosenttiin); Pohjois-Afrikan ja Lähi-idän kieliä (arabia ym.) puhuvien indeksin arvo oli puolestaan hieman kasvanut (32 prosentista 36 prosenttiin). Muilla ryhmillä muutokset olivat koko pääkaupunkiseudun tasolla vähäisiä. Koko vieraskielisten ryhmälle laskettu erilaisuusindeksin arvo oli Vilkanan tulosten mukaan pysynyt suurin piirtein samalla tasolla tällä aikavälillä.

Vertailua Ruotsiin ja Norjaan

Eri kansanryhmien segregaatiota on tutkittu myös Ruotsissa ja Norjassa. Etenkin Ruotsi eroaa Suomesta siinä, että siellä on suuria, pitkään asuneita ja ruotsalaiseen yhteiskuntaan pitkälle sopeutuneita ja sulautuneita maahanmuuttajaryhmiä. Esimerkiksi suomalaisten kohdalla erilaisuusindeksi saa Tukholman seudulla niinkin alhaisen arvon kuin 22 prosenttia (Andersson ym. 2010). Pohjoismaiden pääkaupunkiseutujen (Helsinki, Tukholma, Oslo ja Kööpenhamina) vertailututkimuksessa havaittiin, että ei-eurooppalaisten siirtolaisten segregaatio oli ensinnäkin kaikkialla jyrkempää kuin eurooppalaisten sekä toiseksi Suur-Tukholmassa jyrkintä ja Helsingin seudulla lievintä neljästä kaupunkiseudusta (Skifter Andersen ym. 2015). Yleisesti ottaen muissa Pohjoismaissa on havaittu samanlaisia eroja etnisten ryhmien segregaatioasteessa kuin tässä Suomen aineistossa: lähialueilta tulevat ja kulttuuriltaan läheisemmät työperäiset muuttajat ovat vain lievästi segregoituneita, kun taas kulttuuriltaan etäisemmät ja pakolaisina tulleet ryhmät useimmiten jyrkemmin. Samantyyppisiä ilmiöitä on todettu muuallakin, muun muassa Kanadassa. Kanadalaiset tutkijat Balakrishnan ja Gyimah (2003) käyttävät termiä ”sosiaalinen etäisyys” (social distance) ja katsovat, että se vaikuttaa taloudellisten resurssien ohella yhtenä tekijänä etnisten ryhmien segregoitumisen jyrkkyyteen.

Sekä Ruotsissa että Norjassa tilastoinnin ja tutkimuksen etnisen taustan tietona on alkuperämaa eikä äidinkieli kuten tässä. Useiden kansanryhmien kohdalla äidinkieli- ja alkuperämaatiedot eivät

mene siinä määrin yksin, että vertailu tähän tutkimukseen olisi ollenkaan mahdollista, mutta muuta-
man kansanryhmän osalta suuntaa antavaa vertailua voidaan tehdä. Vertailukelpoisuus on näilläkin
ryhmillä ainoastaan likimääräistä, koska äidinkieli ja alkuperämaa eivät minkään ryhmän kohdalla
tietenkään mene täydellisesti yksin. Tästä syystä pienehköjä eroja ei voi tulkita todellisiksi, mutta
huomattavat erot saadaan tällä tarkastelulla esiin.⁹

Taulukko 7.1. Erilaisuusindeksin arvoja joissakin kansanryhmissä Helsingin, Tukholman ja Oslon
seuduilla

| | <i>Suomen pääkaupunki- seutu 2014</i> | <i>Suur-Tukholma 2008</i> | <i>Oslo 2011</i> |
|---------|---|-------------------------------|------------------|
| Somalia | 54 prosenttia | 78 prosenttia | 57 prosenttia |
| Turkki | 40 prosenttia | 64 prosenttia | 59 prosenttia |
| Vietnam | 49 prosenttia | - | 53 prosenttia |
| Kiina | 40 prosenttia | 43 prosenttia | - |
| Venäjä | 31 prosenttia | 37 prosenttia | - |
| Viro | 34 prosenttia | 26 prosenttia | - |

Somalien (somalinkielisten) erilaisuusindeksin arvo oli Suomen pääkaupunkiseudulla 54 prosent-
tia, Oslossa samaa luokkaa mutta Tukholman seudulla huomattavasti suurempi (78 prosenttia).
Turkkilaisten segregatio oli sekä Tukholman seudulla (64 prosenttia) että Oslossa (59 prosenttia)
jyrkempää kuin turkinkielisten Helsingin seudulla (40 prosenttia). Vietnamlaisien segregatioas-
te oli Oslossa (53 prosenttia) ja Helsingin seudulla (49 prosenttia) eli jokseenkin samaa luokkaa.
Kiinalaisten, venäläisten ja virolaisten kohdalla ei näyttäisi Helsingin ja Tukholman seutujen välillä
olevan merkittävää tasoeroa eriytymisen asteessa.

7.4 Sosioekonominen segregatio

Sosioekonomista segregatiota voidaan tutkia esimerkiksi pienituloisten tai työttömien alueellisen
keskittymisen kautta. Nämä taustatiedot ovat erityyppisiä kuin esimerkiksi äidinkieli, koska ne eivät
ole yksilötasolla pysyviä. Pienituloisten joukossa on hyvin erilaisia ryhmiä, esimerkiksi opiskelijat,
työttömät ja pientä eläkettä saavat. Näinollen pienituloisimmat asuinalueetkin voivat poiketa toisis-
taan paljon: alueella voi olla esimerkiksi runsaasti opiskelija-asuntoja, pitkäaikaistyöttömyys yleistä
tai paljon ikääntynyttä väestöä.

Pienituloinen ryhmä voidaan rajata eri tavoin: yksi vaihtoehto on käyttää väestöstä tai kotitalo-
uksista laskettuja tulokvintilejä eli tuloviidenneksiä: alin tulokvintili = pienituloisin viidennes. Myös
työttömyydestä on erilaisia määritelmiä. Tässä käytetään Tilastokeskuksen pääasiallisen toiminnan
luokituksesta saatua tietoa.

Pienituloisuus ja työttömyys keskuskaupungeissa ja ympäryskunnissa

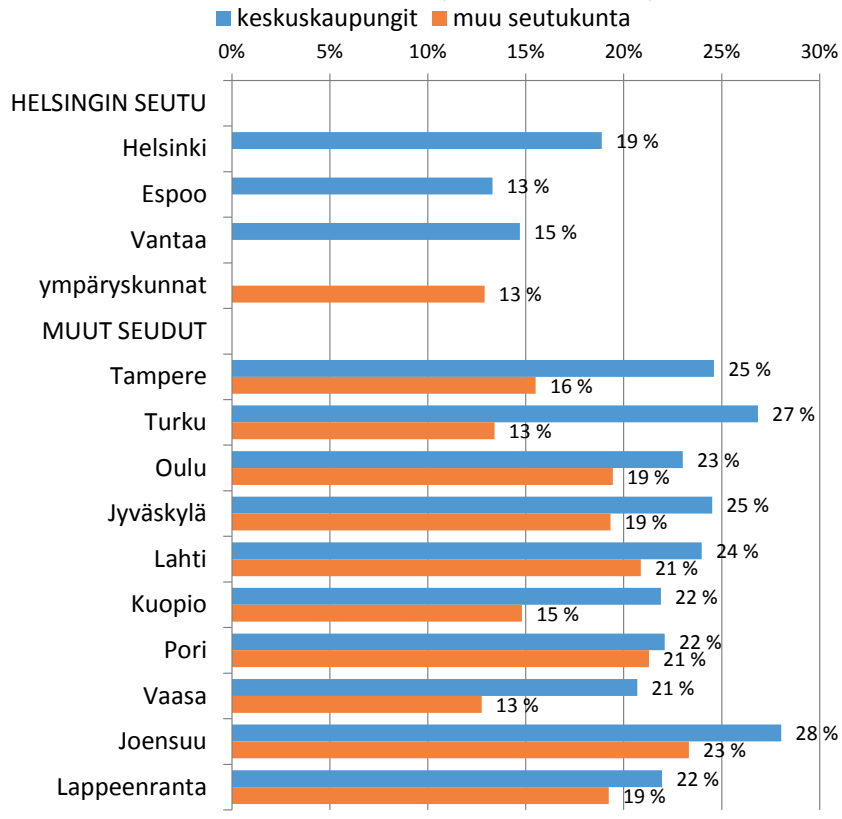
Kuvissa 7.8 ja 7.9 tarkastellaan seuduittain pienituloisten (alimman tuloviidenneksen) osuutta väes-
töstä sekä työttömien osuutta työvoimasta jaolla keskuskaupungit – ympäryskunnat.¹⁰

Kaupungeista pienituloisten osuus oli suurin Joensuussa (26 prosenttia) ja Turussa (27 prosent-
tia) sekä seuraavaksi suurin Jyväskylässä, Tampereella ja Lahdessa (24–25 prosenttia). Myös muissa
kaupungeissa (paitsi pääkaupunkiseudulla) osuus oli 21–22 prosenttia eli hieman koko maan keskiar-
voa enemmän.

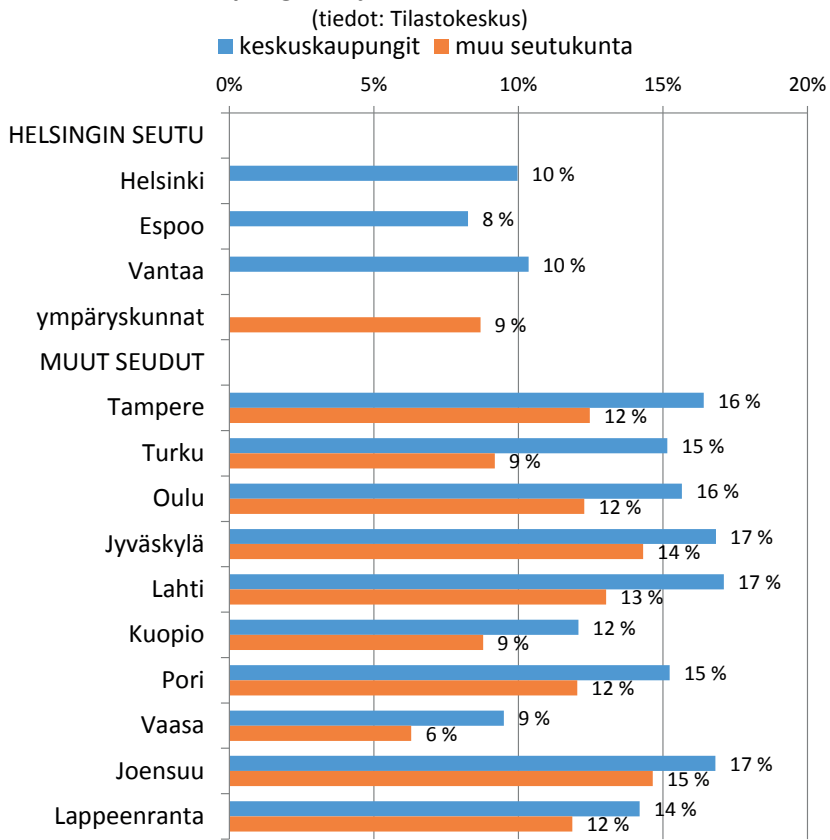
⁹ Tukholman tiedot Andersson ym. 2010, Oslon tiedot Friedrichs ym. 2014. Indeksien arvot on näissä tutkimuk-
sissa laskettu kyseisen kansanryhmän ja kantaväestön välille. Osa-alueiden koko vastasi Tukholmaa koskevissa
tutkimuksissa hyvin tämän hankkeen aineistoa, mutta Oslon kohdalla aluekoko oli jonkin verran pienempi.

¹⁰ Tulokvintilit on muodostettu koko maan tasolla asuntokuntien ekvivalenteista käytettävissä olevista rahatu-
loista asuntokunnan henkilölukua painottaen. Lähde: Tilastokeskus 2015d. Työttömyystieto pohjautuu Tilasto-
keskuksen käyttämään henkilön pääasiallisen toiminnan luokitukseen, joka kuvaa henkilön tilannetta vuoden
viimeisellä viikolla. Lähde: Tilastokeskus 2015e.

Kuva 7.8. Alimman tulokvintiilin osuus väestöstä 11 seutukunnan keskustaajamissa ja muualla seutukunnissa 2013 (tiedot: Tilastokeskus)



Kuva 7.9. Työttömyys 11 seutukunnan keskustaajamissa ja muualla seutukunnissa 2013 (tiedot: Tilastokeskus)

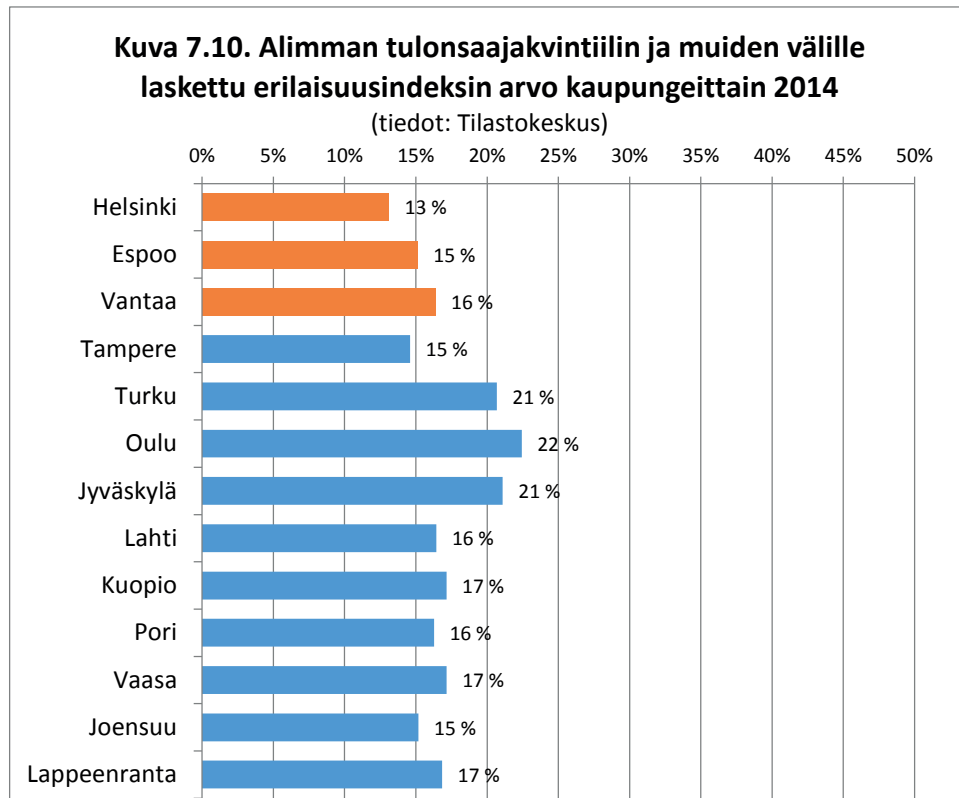


Pääkaupunkiseudulla pienituloisten osuus oli pienempi, Helsingissä kuitenkin selvästi suurempi (19 prosenttia) kuin Espoossa (13 prosenttia) ja Vantaalla (14 prosenttia). **Ympäryskunnissa pienituloisten osuus oli aina pienempi kuin keskustaajungeissa.** Ero oli kaikkein suurin Turun seudulla (13 prosenttiyksikköä) ja seuraavaksi suurin Tampereen ja Vaasan seuduilla (8–9 prosenttiyksikköä).

Työttömien osuus työvoimasta oli puolestaan suurin kaupungeista Jyväskylässä, Lahdessa ja Joensuussa (17 prosenttia) sekä lähellä tätä myös Oulussa (16 prosenttia), Turussa ja Porissa (molemmilla 15 prosenttia). Pienin se oli Vaasassa (9 prosenttia) ja pääkaupunkiseudulla (8–10 prosenttia). Helsingin seutua lukuun ottamatta **työttömyys oli ympäryskunnissa vähäisempää kuin keskustaajungeissa.** Ero oli tämänkin mittarin kohdalla selvästi suurin Turun seudulla, 6 prosenttiyksikköä.

Pienituloisten segregatio kaupunkien sisällä

Kuvassa 7.10 tarkastellaan pienituloisten asumisen segregoitumista kaupunkien sisällä. Sitä mitataan erilaisuusindeksillä, jonka arvot on laskettu alimman tulokvintiilin ja muiden välille. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla osa-alueiden keskikoko oli muita kaupungeja selvästi suurempi, mikä vaikuttaa indeksin arvoa pienentävään suuntaan.¹¹ Näin ollen niiden indeksin arvo ei ole vertailukelpoinen muiden kaupunkien kanssa ja siksi ne on esitetty kuvassa eri värillä.



Pienituloisten osuudesta laskettu erilaisuusindeksi saa selvästi alhaisempia arvoja kuin edellä vieraskielisten osuudesta laskettu.¹² Kaupunkien väliset erot olivat suhteellisen pieniä. Indeksillä saatiin suurimman arvon Oulussa, Turussa ja Jyväskylässä (yli 20 prosenttia). Muissa kaupungeissa arvo asettui noin 15–17 prosenttiin.¹³

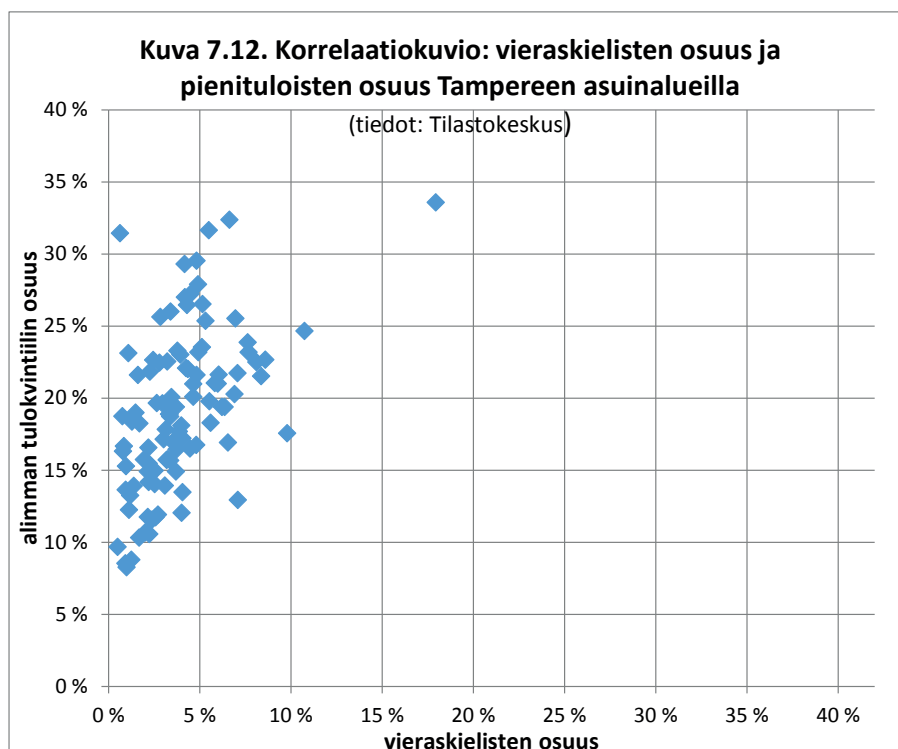
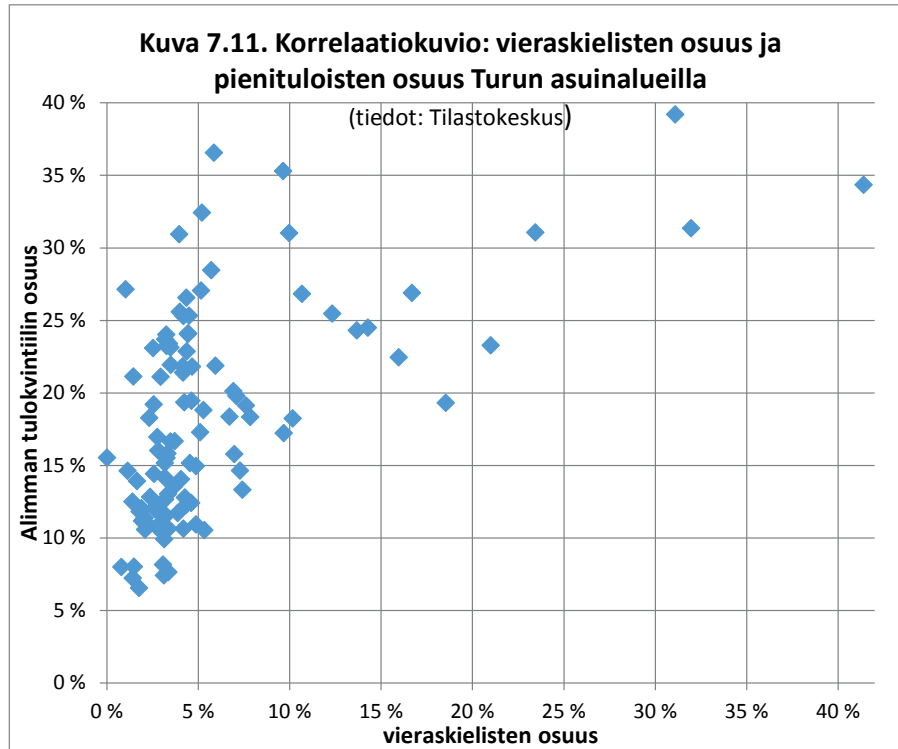
¹¹ Tämän tiedon kohdalla Helsingistä ei ollut käytettävissä hienojakoisinta ”pienalueetasa”, vaan toiseksi alin ”osa-alueetasa”. Tulokäsite tässä: valtionveronalaiset tulot tulonsaajaa kohti, rajaus 20 vuotta täyttäneisiin.

¹² Indeksien arvojen suhteelliseen pienuuteen vaikuttanee osaltaan käytetty tulokäsite: tulot on laskettu tulonsaajaa kohti. Samassa taloudessa asuu verrattain usein sekä pienituloisia että muita tulonsaajia, mikä vaikuttaa laskevasti indeksin arvoon. Parempi vaihtoehto olisi kulutusyksikköä kohti laskettu tulo, mutta sitä ei ollut tässä käytettävissä.

¹³ Andersson ja Magnusson Turner (2014) saivat Tukholmassa pienituloisimman tulonsaajakvintiilin erilaisuusindeksin arvoksi 17 prosenttia eli samaa luokkaa kuin Suomen kaupungeissa. Tosin heillä tulokäsite ja ikärajaus eivät olleet täsmälleen samoja kuin tässä käytetyt.

7.5 Etnisen ja sosioekonomisen segregaation riippuvuus

Entä kuinka suuressa määrin etninen ja sosioekonominen segregaatio kulkevat käsi kädessä? Näiden kahden segregaatioulottuvuuden riippuvuudesta eri kaupungeissa antaa jonkinlaisen kuvan vieraskielisten ja pienituloisten sekä vieraskielisten ja työttömien alueittaisten osuuksien välisten korrelaatioiden tarkastelu.¹⁴ Kuissa 7.11 ja 7.12 on esitetty esimerkkeinä vieraskielisten ja pienituloisten osuuksien korrelaatiodiagrammit Turun ja Tampereen, osalta.



¹⁴ Korrelaatiokerroin on vain suuntaa antava mittari riippuvuudelle. Sen käyttökelpoisuutta voivat haitata esimerkiksi alueiden suuret kokoerot tai yksittäiset "outlierit". Kerrointa laskettaessa pienet alueet painavat yhtä paljon kuin suuret. Tämä voi joissain tapauksissa tuottaa harhaanjohtavan tuloksen, jos esimerkiksi säännönmukaisuudesta suuresti poikkeava mutta kooltaan aivan pieni alue laskee selvästi kertoimen arvoa.

Kummassakin kaupungissa suuren maahanmuuttajaosuuden alueet ovat samalla alueita, joissa pienituloisten osuus on suuri. Tampereella kaikkein suurimmat osuudet kummassakin saavutetaan Hervannassa, joka on samalla kooltaan selvästi suurin osa-alue (yli 24 000 asukasta). Turussa suurimman siirtolaisosuuden alueet Varissuo, Lauste ja Halinen ovat samalla myös korkean pienituloisten osuuden alueita. Niissä asuu vieraskielisiä huomattavasti suurempi osuus kuin Tampereen Hervannassa. Kummastakin diagrammista on muutenkin luettavissa positiivinen korrelaatio pienituloisten ja vieraskielisten osuuksien välillä. Osuuksien välinen korrelaatiokerroin ρ oli Turussa 0,57 ja Tampereella 0,51. Kummassakin kaupungissa riippuvuus oli siis melko vahva.

Seuraava korrelaatiotaulukko antaa yleiskuvan etnisen ja sosioekonomisen eriytymisen riippuvuudesta kaikissa tarkastelukaupungeissa. Sosioekonomista ulottuvuutta kuvataan ensinnäkin pienituloisten osuudella ja toiseksi työttömyysasteella (työttömien osuus työvoimasta).¹⁵

Taulukko 7.2. Korrelaatiokertoimet 1) vieraskielisten ja pienituloisten sekä 2) vieraskielisten ja työttömien alueittaisten osuuksien välillä (tiedot: Tilastokeskus).

| | 1) vieraskieliset X pienituloisuus | 2) vieraskieliset X työttömyys |
|--------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Helsinki | 0,68 | 0,79 |
| Espoo | 0,66 | 0,52 |
| Vantaa | 0,84 | 0,94 |
| Tampere | 0,51 | 0,44 |
| Turku | 0,57 | 0,75 |
| Oulu | 0,72 | 0,46 |
| Joensuu | 0,18 | 0,50 |
| Jyväskylä | 0,55 | 0,55 |
| Kuopio | 0,46 | 0,63 |
| Lahti | 0,59 | 0,68 |
| Lappeenranta | 0,59 | 0,59 |
| Pori | 0,28 | 0,58 |
| Vaasa | 0,61 | 0,74 |

Etnisellä ja sosioekonomisella segregaatiolla oli vahva kytkentä kaikissa kaupungeissa.

Vieraskielisten ja pienituloisten osuuksien välinen riippuvuus oli kohtalaisen suurta lähes kaikkialla, poikkeuksina Pori ja Joensuu. Näissä molemmissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on pieni. Siten niistä löytyy alueita, joissa pienituloisia asuu paljon, mutta maahanmuuttajia vain vähän. Suurimmat arvot korrelaatio sai Vantaalla, Oulussa, Helsingissä ja Espoossa.

Vieraskielisten ja työttömien osuuksien välinen korrelaatiokerroin oli kaikissa tarkastelukaupungeissa varsin korkea. Kaikkein selvin riippuvuus näiden välillä vallitsi Vantaalla, Helsingissä, Turussa ja Vaasassa.

7.6 Alueellinen eriytyminen kotitaloustyyppiin ja iän mukaan

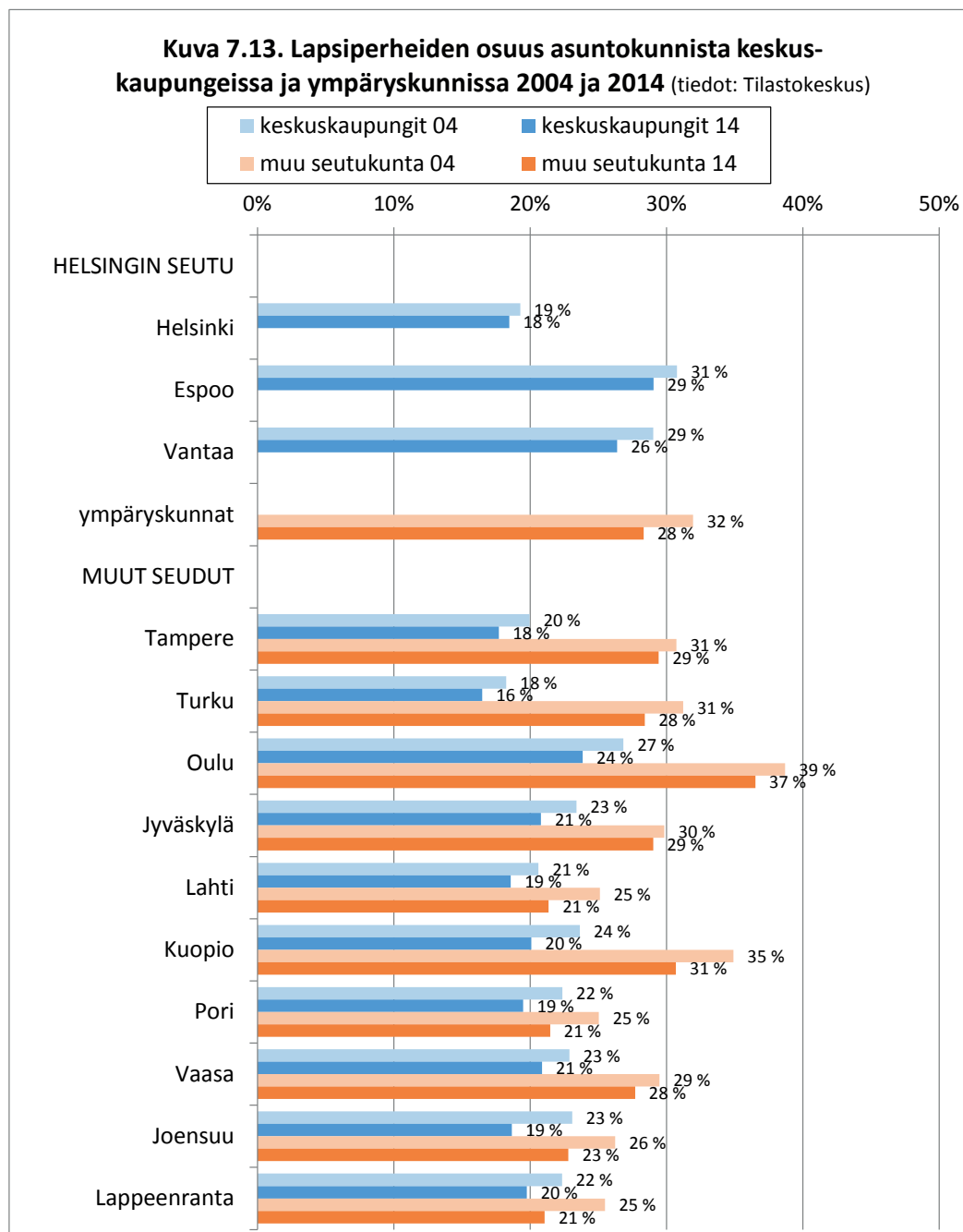
Kolmas alueellisen eriytymisen ulottuvuus etnisen ja sosioekonomisen ohella on kotitaloustyyppiin ja ikään liittyvä. Ne kytkeytyvät toisiinsa siten, että lapsiperheiden suosimilla alueilla korostuvat ikäjakaumassa ensinnäkin alaikäiset ja toisaalta heidän vanhempensa ikäluokat. Lapsettomien asuntokuntien suuren osuuden alueilla ikäjakauma puolestaan yleensä painottuu nuoriin aikuisiin ja/tai lapsiperheiden ohittaneisiin vanhempiin ikäluokkiin.

¹⁵ Pienituloiset = alin tulokvintiili; tulokäsitteenä valtionveronalaiset tulot tulonsaajaa kohti, rajaus 20 vuotta täyttäneisiin. Korrelaatiotarkasteluissa ovat mukana yli 100 tulonsaajan/työvoimaan kuuluvan asuinalueet.

Lapsiperheet keskuskaupungeissa ja ympäryskunnissa

Isommilla kaupunkiseuduilla on usein havaittavissa tendenssi, että lapsiperheiden pyrkimys väljemmään asumiseen ja tästä johtuva keskuspaikoinen muuttoliike johtaa **kotitaloustyyppirakenteen selvään eriytymiseen keskuskaupungin ja ympäryskuntien välillä**. Seuraava kuva kertoo tämän piirteen voimakkuudesta eri seuduilla 2014.¹⁶

Lapsiperheiden osuudessa on yleisesti ottaen ollut laskeva trendi. Viimeisen kymmenen aikana osuus on vähentynyt koko maassa 25 prosentista 22 prosenttiin. Kuvassa 7.13 on esitetty myös vuoden 2004 tiedot, joihin vertaamalla nähdään muutos eri seuduilla.¹⁷



¹⁶ Lapsiperheisiin lasketaan tässä tarkastelussa ne perheet, joissa on alaikäisiä lapsia. Koko maan tasolla näitä perheitä oli 22 prosenttia asutokunnista. Lapsiperheiden laajempi määritelmä käsittäisi myös perheet, joissa asuu vanhempien lisäksi vain täysi-ikäisiä lapsia. Laajaa määritelmää käytettäessä lapsiperheiden osuus olisi muutaman prosenttiyksikön suurempi, koko maan tasolla 27 prosenttia.

¹⁷ Kuvan tiedoissa on yhdistelty asutokuntatilaston (Tilastokeskus 2015b) ja perhetilaston (Tilastokeskus 2015c) tietoja. Tämä aiheuttaa vähäistä epätarkkuutta lukuihin, mutta ei vaikuta olennaisesti yleiskuvaan. Tässä tarkastelussa myös vuoden 2004 tiedot on laskettu vuoden 2014 kuntarajojen mukaan.

Kuvasta huomataan, että **kaikilla seuduilla kehyskunnissa asui 2014 suhteellisesti enemmän lapsiperheitä kuin keskustaajungeissa**. Ero oli suhteellisesti suurin Oulun, Turun, Tampereen ja Kuopion seudulla, pienin taas Porin, Lahden, Joensuun ja Lappeenrannan seuduilla. Lapsiperheitä asui suhteellisesti vähiten Turussa, Tampereella ja Helsingissä. Oulun kaupunki ja seutu eroaa muista suuremmalla lapsiperheiden osuudella. Näiden 11 seutukunnan ulkopuolisessa osassa maata lapsiperheiden osuus oli 23 prosenttia.

Lapsiperheiden osuus on kaikkialla laskenut, mutta muutoksen suuruus vaihtelee. Seuraavaa taulukkoon on laskettu, kuinka monta prosenttiyksikköä osuus on laskenut keskustaajungeissa ja ympäryskunnissa. Siten siitä saa kuvan, onko eriytymisen voimakkuus muuttunut.

Taulukko 7.3. Lapsiperheiden osuuden muutos 2004 – 2014 keskustaajungeissa ja ympäryskunnissa, prosenttiyksikköä (tiedot: Tilastokeskus).

| | <i>keskustaajungit</i> | <i>muu seutu</i> |
|---------------------|------------------------|------------------|
| Helsinki | -0,8 | |
| Espoo | -1,7 | |
| Vantaa | -2,6 | |
| Muu Hgin seutukunta | | -3,6 |
| Tampere | -2,2 | -1,3 |
| Oulu | -3,0 | -2,2 |
| Turku | -1,8 | -2,8 |
| Jyväskylä | -2,6 | -0,8 |
| Kuopio | -3,6 | -4,2 |
| Lahti | -2,0 | -3,8 |
| Pori | -2,9 | -3,6 |
| Joensuu | -4,4 | -3,4 |
| Lappeenranta | -2,6 | -4,4 |
| Vaasa | -2,0 | -1,8 |

Vähiten lapsiperheiden osuus on prosenttiyksikköinä laskenut kaupunkeista Helsingissä, Espoossa ja Turussa (alle 1,8), eniten puolestaan Joensuussa, Kuopiossa ja Oulussa (vähintään 3). Kehysalueista osuus on laskenut vähiten Jyväskylän, Tampereen ja Vaasan seuduilla (alle 1,8 prosenttiyksikköä), eniten taas Lappeenrannan ja Kuopion seuduilla (yli 4).

Vertaamalla lapsiperheosuuden muutosta keskustaajungeissa ja ympäryskunnissa voi saada suuntaa antavaa tietoa alueiden vetovoimasta lapsiperheiden kannalta ja sen muutoksesta. Tarkemman kuvan tästä saisi esimerkiksi muuttovirtojen ja -taseiden analyysillä¹⁸. Tilanne näyttäisi vaihtelevan eri seuduilla. Joillakin seuduilla lapsiperheiden osuus on laskenut kehysalueilla enemmän kuin keskustaajungeissa. Tällaisia ovat Helsingin, Lappeenrannan ja Lahden seudut. Näillä seuduilla kehyskuntien suhteellinen vetovoima olisi siis mahdollisesti hiipunut keskustaajunkiin verrattuna. Joensuun seudulla puolestaan oli päinvastainen tilanne: lapsiperheiden osuus on vähentynyt keskustaajungissa vauhdikkaammin kuin kehyskunnissa. Muilla seuduilla vähenemismuutoksissa ei ole olennaista eroa (enintään prosenttiyksikön ero).

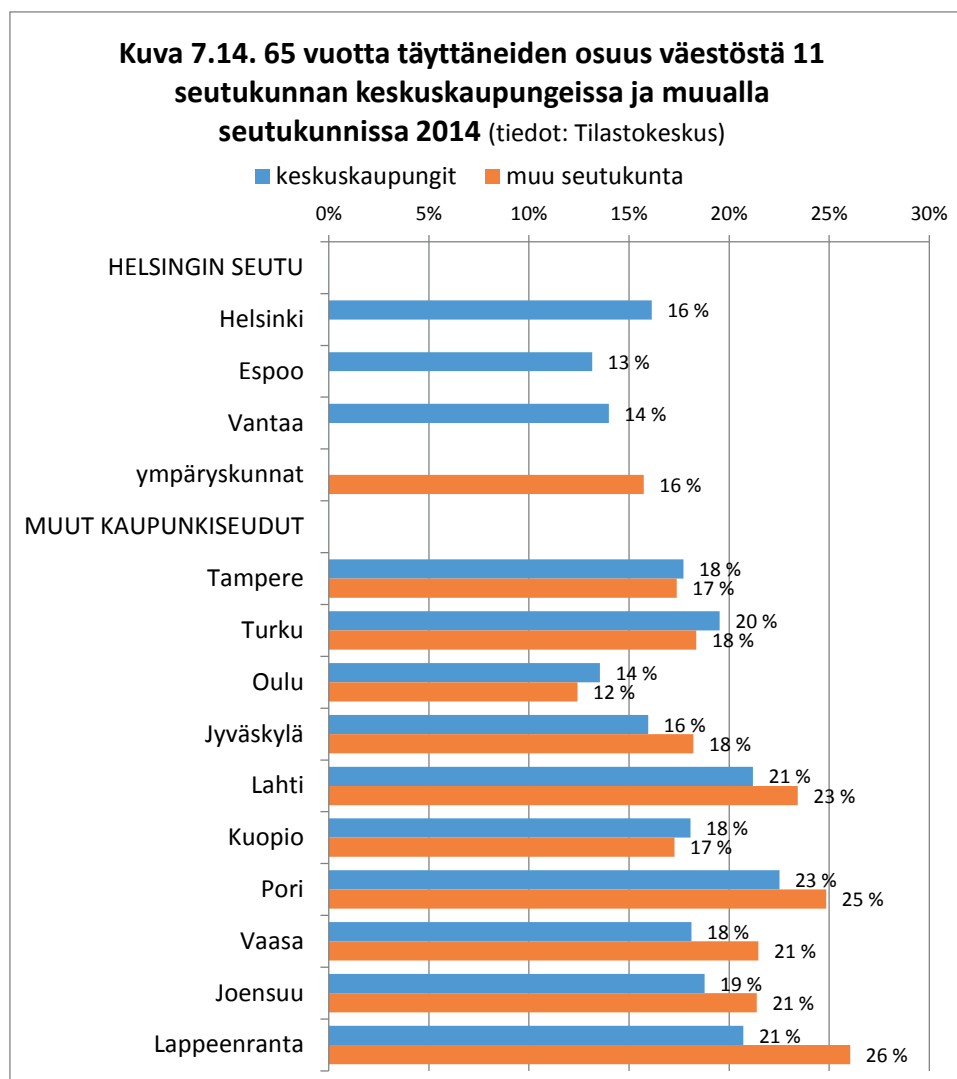
Ikääntyneiden osuus kaupunkiseuduilla ja maan eri osissa

Seuraavassa kerrotaan alueiden eriytyemisestä ikärakenteen kannalta. Tässä suhteessa selvä **valtakunnallinen trendi on väestön ikääntyminen**. Tarkastelussa on tässä 65 vuotta täyttäneiden eli ”ikääntyneiden” osuus eri alueilla. Koko maassa ikääntyneiden osuus oli vuoden 2014 alussa 19,4 prosenttia.¹⁹

¹⁸ Timo Aron (2014) muuttoliikeanalyysissä havaittiin keskustaajunkien muuttotaseeseen parantuneen ja kehysalueiden heikentyneen 2010 lähtien viidellä suurimmalla kaupunkiseudulla. Hän jättää avoimeksi kysymyksen, missä määrin on kyse taloussuhdanteisiin liittyvästä ilmiöstä ja missä määrin ehkä asumisarvostusten muutoksesta.

¹⁹ Uusin tilasto vuoden 2015 alusta näyttää osuudeksi 19,9 %.

Kuva 7.14 kertoo 65 vuotta täyttäneiden osuudesta keskuskaupungit–ympäryskunnat-jaolla. (Tilastokeskus 2015a)



65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä vaihteli tarkastelukaupungeissa huomattavasti.

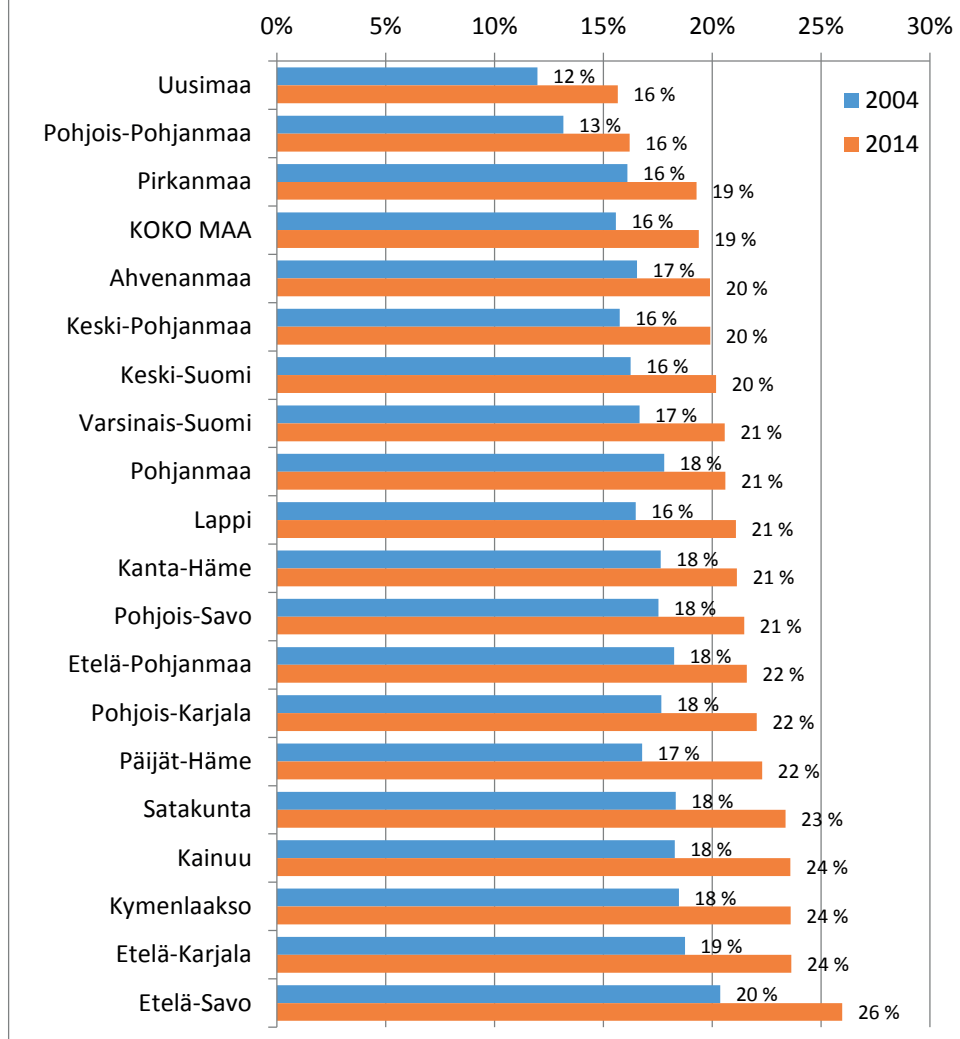
Suhteellisesti vähiten ikääntyneitä asui Espoossa, Vantaalla ja Oulussa (13–14 prosenttia). Eniten heitä asui Porissa (23 prosenttia) sekä sen jälkeen Lahdessa ja Lappeenrannassa (21 prosenttia). Myös seutujen ympäryskunnissa 65 vuotta täyttäneiden osuus vaihteli paljon. Oulun ympäryskunnissa heitä asui vain 12 prosenttia, kun taas Porin ja Lappeenrannan ympäryskunnissa osuus oli 25–26 prosenttia. Tarkasteluseutujen ulkopuolisessa osassa Suomea ikääntyneitä oli 23 prosenttia. Selvää säännönmukaisuutta ikääntyneiden osuuden erossa keskuskaupungin ja ympäryskuntien välillä ei näyttäisi olevan. Seutujen väliset erot olivat yleisesti ottaen suurempia kuin keskuskaupunkien ja niiden ympäryskuntien väliset erot.

Kuva 7.15 laajentaa tarkastelua valtakunnalliseksi. Siitä ilmenevät ikääntyneiden osuudet maakunnittain sekä se, kuinka osuus on muuttunut kymmenen viimeisen vuoden aikana. Koko maassa 65 vuotta täyttäneiden osuus on kasvanut tänä aikana 16 prosentista 19 prosenttiin.

Maakunnittaiset erot 65 vuotta täyttäneiden osuudessa olivat huomattavia. Osuus vaihteli 2014 Uudenmaan 16 prosentista Etelä-Savon 26 prosenttiin. Osuus oli korkea myös Etelä-Karjalassa, Kymenlaaksossa, Kainuussa ja Satakunnassa (23–24 prosenttia). Osuus on kasvanut kymmenen vuoden takaisesta kaikkialla, maakunnittain 3–6 prosenttiyksikköä.

Vauhdikkaimmin ikääntyneet kasvattivat osuuttaan Etelä-Savossa, Päijät-Hämeessä, Kainuussa ja Kymenlaaksossa, joissa kasvua oli yli 5 prosenttiyksikköä. Hitainta ikääntyneiden osuuden kasvu on ollut Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Pirkanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Ahvenanmaalla, joissa muutos jäi alle 3,4 prosenttiyksikön.

Kuva 7.15. 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä maakunnittain 2004 ja 2014 (tiedot: Tilastokeskus)



7.7 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Tutkimusosiossa selvitettiin asumisen alueellisen eriytymisen eli segregaatian tilannetta 11 suurimmalla kaupunkiseudulla Tilastokeskuksen aineistoista.

Etnistä eriytymistä analysoitiin äidinkieltiedon pohjalta. Vieraskielisten lukumäärä koko maassa on runsaat 300 000 ja se on ollut selvässä kasvussa, kymmenessä vuodessa yli kaksinkertaistunut. Vieraskieliset keskittyvät voimakkaasti suuriin kaupunkeihin, ennen muuta pääkaupunkiseudulle, missä heitä asuu noin 150 000 henkeä eli 13,5 prosenttia väestöstä. Suurten kaupunkien ympäryskunnissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on huomattavasti pienempi kuin keskuskaupungeissa.

Kaupunkien sisäisen maahanmuuttajien segregoitumisen astetta mitattiin erilaisuusindeksillä. Aivan täyteen vertailtavuuteen kaupunkien välillä ei päästy tietopohjan erojen vuoksi, mutta selvät erot kaupunkien välillä voitiin tunnistaa. Kaupunkien sisäisen segregaatian jyrkkyys vaihtelee isojen kaupunkien välillä: Turussa segregaatio oli jyrkintä, Lahdessa taas lievintä. Segregaatian aste tällä indeksillä mitattuna ei monissa kaupungeissa (mm. pääkaupunkiseudulla) ole kymmenen vuoden takaiseen verrattuna olennaisesti muuttunut, vaikka maahanmuuttajien määrä on tällä aikavälillä noin kaksinkertaistunut. Oulussa, Turussa, Vaasassa ja Tampereella havaittiin pientä segregaatian jyrkentymistä; Lahdessa, Jyväskylässä, Porissa ja Joensuussa segregaatio oli puolestaan lieventynyt. Etnisten (äidinkieli)ryhmien välillä oli huomattavia eroja segregoitumisen asteessa. Albanian-, somalin-, vietnamin- ja persiankieliset olivat jyrkimmin segregoituneita ryhmiä. Englannin-, venäjän-, thain- ja vironkieliset puolestaan olivat vain lievästi segregoituneita.

Analyysissa on syytä pitää erillään kaksi kehitystä: yhtäältä maahanmuuttajaväestön osuuden kasvu ja toisaalta segregatioasteen muutos. Maahanmuuttajien lukumäärä koko maassa ja eri kaupungeissa kasvoi huomattavasti 10 vuodessa, mutta erilaisuusindeksillä mitattu eriytymisen aste ei useimmissa kaupungeissa paljon muuttunut. Vaikka näin mitattu segregatioaste olisi pysynyt suunnilleen samana, maahanmuuttajien asumiskeskittymässä kaupunkien sisällä heitä tietenkin asuu aiempaa selvästi enemmän ja he ovat aiempaa ”näkyvämpiä” johtuen juuri maahanmuuttajaväestön yleisestä kasvutrendistä.

Valtakunnallisesti ja maahanmuuttajien koko joukkoa ajatellen kaupunkien sisäinen etninen segregatio ei ollut erityisen jyrkkää eikä jyrkentyntä. Tilanne kuitenkin vaihteli paljon kaupungeittain ja maahanmuuttajaryhmittäin. Niiden kaupunkien ja ryhmien osalta, joissa ilmeni jyrkempää segregoitumista, olisi hyvä kiinnittää asiaan huomiota. Tavoiteltavaa kehitystä olisi, että kasvava maahanmuuttajaväestö sijoittuisi asumisessaan aiempaa tasaisemmin eli eriytymisen aste vähenisi ajan myötä.

Sosioekonomista eriytymistä analysoitiin pienituloisuuden ja työttömyyden kannalta. Seudullisesti havaittiin piirre, että pienituloisten (alin tuloviidennes) osuus väestöstä oli keskuskaupungeissa aina suurempi kuin ympäryskunnissa. Turun, Tampereen ja Vaasan seuduilla tämä eriytymisen piirre oli jyrkempi kuin muilla seuduilla. Myös työttömyys oli keskuskaupungeissa johdonmukaisesti suurempaa kuin ympäryskunnissa. Kaupunkien sisällä etnisellä ja sosioekonomisella segregatiolla oli yleensä selvä riippuvuus: suuren vieraskielisten osuuden alueilla myös pienituloisten osuus oli tavallisesti suuri. Myös asuinalueen vieraskielisten osuudella ja työttömyysasteella vallitsi useimmissa kaupungeissa vahva riippuvuus.

Kotitaloustyyppien eriytymisestä havaittiin, että lapsiperheiden osuus oli keskuskaupungeissa aina pienempi kuin ympäryskunnissa. Seutujen välillä oli kuitenkin suurehkoja eroja tämän piirteen voimakkuudessa. Oulun, Turun, Tampereen ja Kuopion seuduilla eriytyminen oli voimakasta (ero osuudessa 11–13 prosenttiyksikköä), Porin, Lahden ja Lappeenrannan seuduilla taas aivan vähäistä (erotus 1–2 prosenttiyksikköä). Etenkin Helsingin seudulla oli keskuskaupunkien ja ympäryskuntien eriytyminen tässä suhteessa lieventynyt verrattuna kymmenen vuoden takaiseen.

Ikäryhmien asumisen eriytymisestä ilmeni, että keskuskaupunki–ympäryskunta -jaottelu ei selittänyt johdonmukaisesti ikääntyneiden (65+ vuotiaiden) osuutta. Sen sijaan osuus vaihteli paljon eri kaupunkiseutujen ja eri maakuntien välillä. Ikääntyneiden osuus oli pienin Oulun ja Helsingin seudulla. Suurin se oli maakunnista Etelä-Savossa ja isoista kaupunkiseuduista Lappeenrannan ja Porin seuduilla.

Kaupunkiseuduista erottui selvimmin muista Turun seutu jyrkemmän segregatian suuntaan monella eriytymisen ulottuvuudella. Tämä koski sekä kaupungin sisäistä segregatiota että keskuskaupungin ja ympäryskuntien väestörakenteen eroja.

Etnisellä ja sosioekonomisella asumisen segregatiolla on yleensä vahva kytkentä sosiaalisen vuokra-asumisen sijoittumiseen. Siten yksi keino jyrkän segregatian estämisessä tai lieventämisessä on hallintamuotojen sekoittaminen sekä rakennettavilla uusilla asuinalueilla että täydennysrakentamisen kohteena olevilla vanhoilla asuinalueilla. Tämä onkin ollut periaatteena ja tavoitteena monissa kaupungeissa. Uutta ara-vuokra-asuntotuotantoa olisi tästä näkökulmasta parempi sijoittaa ensi sijassa alueille, jotka eivät ole jo ennestään ara-vuokra-asuntovaltaisia. Vastaavasti omistus- ja asumisoikeusasuntojen rakentaminen vuokratulovaltaisille alueille on keino tasapainottaa näiden alueiden asukasrakennetta. Myös ara-vuokra-asuntojen asukasvalinnalla on oma roolinsa jyrkän segregatian välttämässä. Monipuolinen ja tasapainoinen asukasrakenne on asetettu yhdeksi asukasvalinnan tavoitteeksi tätä koskevassa lainsäädännössä ja ohjeistuksessa.

Seudullinen väestörakenteen eriytyminen keskuskaupunkien ja ympäryskuntien välillä osoittautui lähes joka seudulla melko jyrkäksi. Kotitaloustyyppien eriytymisen ohella tämä koski myös etnistä ja sosioekonomista segregatiota. Keskuskaupungeissa asui suhteellisesti vähemmän lapsiperheitä sekä enemmän vieraskielisiä, pienituloisia ja työttömiä kuin ympäryskunnissa. Ilmiö liittyy kuntien harjoittaman osatuntemuksen ongelmaan eli kilpailuun ”hyvistä veronmaksajista”. Tätä olisi tärkeää välttää, jos seudullista segregatiota halutaan lieventää.

EHDOTETTUA JATKOTUTKIMUSTARPEITA LIITTYEN SEGREGAATIOON

1. Täydennysrakentaminen, segregaaation hillintä ja asukasmielipiteet. Kartoitetaan asukaskyselyn avulla mielipiteitä koskien oman alueen asukasrakennetta sekä siihen liittyen täydennysrakentamista. Minkälaisia toiveita eri asukasryhmillä on naapuruston asukasrakenteen suhteen: preferoidaanko homogeenista vai heterogeenista naapurustoa ja mille osalle asukkaita asialla ei ole juuri merkitystä? Entä kuinka suuri valmius olisi hyväksyä omalle asuinalueelle asuntojen täydennysrakentamista? Täydennysrakentaminen herättää usein asukkaiden vastustusta, mutta on toisaalta keskeinen keino segregaaation lievittämisessä silloin kun siihen liittyy hallintamuotojen sekoittaminen. Asukkaille ei yleensä voi antaa asiassa ”veto-oikeutta” mutta mielipiteitä olisi tärkeää selvittää. Tutkimus voitaisiin toteuttaa joko alueellisesti suppeana tapaustutkimuksena (esim. yksi kaupunki), jolloin siihen voisi liittää kyselyn ohella muun tyyppisiä aineistoja (haastatteluja ym.) tai laajempaa (esim. kaikki isommat kaupungit), jolloin siinä olisi valtakunnallinen näkökulma.

2. Segregaaation muutossuunnat ja kaupunkien kehityspolut. JULMA-tutkimuksessa kaupunkien sisäisen segregaaation muutosta voitiin tutkia vain rajallisesti eli rajautuen etniseen segregatioon karkealla, kaikkien vieraskielisten tasolla. Jatkossa olisi hyvä saada vastaavaa tietoa tarkennettuna eri äidinkieliyryhmiin sekä eri maista muuttaneisiin (alkuperämaatieto). Maahanmuuttajien määrän kasvaessa on yhä enemmän mahdollisuuksia ja tarvetta tehdä tällä tavoin tarkennettua analyysia. Samoin olisi tärkeää syventää tietoa etnisen ja sosioekonomisen segregaaation riippuvuudesta ja sen muutoksista. Syventävän tapaustutkimuksen avulla voitaisiin lisäksi selvittää, minkälaiset olosuhteet ja kehityspolut ovat johtaneet yhtäältä jyrkkään/jyrkentyvään segregatioon ja toisaalta lievempään segregatioon eri kaupungeissa.

8 Yhteenveto: Tasapainoillen kohti strategista eheyttämistä

JULMA-hankkeessa on tehty kuusi erillistä osatutkimusta, jotka ovat aiheidensa, tarkastelun mitta-kaavan sekä tarkastelutavan suhteen poikenneet toisistaan huomattavasti. Tutkimusaiheiden kirjo on omalta osaltaan kuvannut sitä kompleksista tilannetta, jonka kanssa alalla työskentelevät julkishallinnon viranomaiset, asiantuntijat sekä luottamushenkilöt painivat työssään joka päivä.

Vaikka osatutkimuksia on tehty itsenäisinä kokonaisuuksina, olennainen osa tutkimushanketta on ollut osatutkimusten sisällä ja välillä sekä yhteistyökumppanien kanssa harjoitettu vuoropuhelu. Vuoropuhelu, joka usein on saanut *yhteiskehittelyn* muodon, onkin osoittautunut erittäin hedelmälliseksi työtavaksi myös tutkimusmetodisesti. Se on mahdollistanut eri osatutkimusten yhtäläisyyksien ja erojen tarkastelun sekä mahdollisten yhteisten tekijöiden tai nimittäjien hakemisen.

Hankkeen aikana olemme tulleet yhä vakuuttuneemmiksi siitä, että osatutkimuksia – ja siten myös tutkimuskohteina olleita maankäyttöä, asumista ja julkista taloutta – yhdistävä nimittäjä on *julkishallinnon strategisen suunnittelun tarve sekä kunnissa että seututasolla, unohtamatta valtion roolia suurten kaupunkiseutujen eheyden ja elinvoiman edistämisessä*. Tässä päätösluvussa pohdimmekin strategisen suunnittelun roolia ja merkitystä julkishallinnossa. Palaamme myös johdannossa esittelemäämme *strategisen eheyttämisen* normatiiviseen ja käsitteelliseen kehikkoon ja sitä kuvaavaan kolmiomalliin. Kytkemme osatutkimusten keskeisimmät havainnot kehikon kolmeen eri ulottuvuuteen. Lopuksi esitämme matriisiin muodossa kootusti eri osatutkimukset näiden ulottuvuuksien näkökulmista.

Osatutkimuksia yhdistävä havainto on STRATEGISEN SUUNNITTELUN TARVE kunnissa ja seututasolla sekä edelleen kunta-valtiosuhteen kehittämisessä.

8.1 Strateginen suunnittelu julkishallinnossa

JULMA-hankkeen tutkimuskokonaisuudessa nousee esiin julkisen hallinnon harjoittama strateginen suunnittelu. Sen vuoksi on aiheellista tarkentaa, mikä erottaa strategisen suunnittelun muusta suunnittelusta. Eikö ylipäätään kaiken suunnittelun pitäisi olla strategista?

Puhuessamme nimenomaan julkishallinnollisesta strategisesta suunnittelusta tarkoitamme suunnittelua, joka pyrkii *ensimmäkin* epävarmuuden hallintaan, erotuksena sellaisesta projektimaisesta suunnittelusta, joka tähtää määrättyyn lopputulokseen olettaen sen saavuttamiseen vaikuttavien tekijöiden olevan ennalta tiedossa (nk. blueprint-suunnittelu). Myös pitkän tähtäimen suunnittelu mielletään usein tällä tavoin projektimaiseksi; projektin kesto vain on pitempi. Sen sijaan strategista suunnittelua leimaa ”kaukaa viisas” suunnittelu, joka tiedostaa oman tietoperustansa rajallisuuden ja rajalliset voimavaransa hallita suunnitelman toteutumiseen vaikuttavien toimijoiden ja muutosvoimien muodostumista ja etenemistä. Se pyrkii siten ennakoimaan muutoksia ja sisällyttämään niihin varautumisen osaksi suunnittelua. Kyse on siis suunnittelusta rajoittuneen rationaalisuuden oloissa. Olennaisinta ei silloin

STRATEGISELLA suunnittelulla pyritään epävarmuuden hallintaan tiedostaen samalla rajoittuneen rationaalisuus. Strategisella suunnittelulla ei ensi sijassa tarkoiteta tietynlaisten strategisten suunnitelmien tuottamista, vaan jatkuvan strategisen käytännön aikaansaamista.

ole strategisten suunnitelmien laatiminen vaan *jatkuva strateginen käytäntö*. Se asettaa kylläkin pitkän tähtäimen tavoitteita ja pyrkii hahmottamaan laajoja kokonaisuuksia, mutta se on samalla joustavasti adaptiivinen tilanteiden muuttuessa ja uusien muutostekijöiden ilmaantuessa. Tällaisena strategisena käytäntönä jatkuva strateginen suunnittelu on eräänlaista metasuunnittelua, joka informoi projektimaista, sekä lyhyen että pitkän tähtäimen, suunnittelua.

Metasuunnitteluna strategisen suunnittelun ei kuitenkaan tulisi asemoitua jollekin tietylle metatasolle, vaan strategisena käytäntönä sen tulisi edistää ja ylläpitää strategista tietoisuutta suunnittelun kaikilla tasoilla ja eri sektoreissa. Siten, *toiseksi*, myös ”alhaalta päin” projektimaisten ja sektorikohtaisten suunnitelmien laadinnassa on kriittisesti tunnistettava niiden strategiset vaikutukset: Synnyttääkö yksittäinen hanke kehityssuuntia, jotka voivat uhata strategisia tavoitteita – tai toisaalta luoda uusia strategista mahdollisuuksia? Voivatko omalla sektorilla tehtävät, ”ulkoisvaikutuksiltaan” tunnistamattomiksi jäävät linjaukset haitata muiden sektoreiden pyrkimyksiä? Näin ne voivat osoittautua sellaisiksi päätöksenteon sudenkuopiksi, jotka laajemmasta julkistaloudellisesta näkökulmasta näyttävät tehottomuutena ja suorastaan toiminnan ristiriitaisuutena.

Kolmanneksi tarkoitamme strategisella suunnittelulla eri sektoreita ja politiikkatoimia sekä suunnittelun eri tasoja, aikajäniteitä ja muotoja koordinoivaa suunnittelua. Tässä korostuvat sekä prosessien johtaminen että vaihdon vyöhykkeet erilaisen asiantuntijuuksien ja rationaalisuuksien käytännöllisessä yhteensovittamisessa.

JULKISHALLINNON strateginen suunnittelu on suunnittelun eri tasojen, aikajäniteiden ja muotojen sekä eri sektoreiden keskinäistä koordinointia.

Näin strateginen suunnittelu saa verkostomaisen hallinnan usein epämuodollisiakin muotoja, joissa tullaan poliittisten valtuutusten ja institutionaalisten reviirien rajamaille. Tällöin, *neljänneksi*, strategisessa suunnittelussa on pyrittävä hallitsemaan institutionaalista epäselvyyttä ja kehittämään (itse-)kriittistä tietoisuutta suunnittelun demokraattisuuden ja oikeutettavuuden rajoista, jotka voivat olla venyviä, mutta eivät loputtomiin. Tämä onkin julkishallinnollisen strategisen suunnittelun suuri haaste: *miten koordinoita ja johtaa suunnittelua ja politiikkatoimia eri poliittisten instituutioiden, sektoreiden ja tasojen välitiloissa pitäen kuitenkin samalla yllä tämän toiminnan legitimiisyyttä?*

8.2 Strategisen eheyttämisen kolmiomalli on strategisen suunnittelun työkalu

Tässä tutkimushankkeessa yllä mainittuja strategisen suunnittelun yleisiä periaatteita sovellettiin *strategisen eheyttämisen* käsitteen kautta. Käsite auttaa kokoamaan yhteen osatutkimusten tuloksia ja sitä kuvaamaan muodostettiin kolmiomalli. Kolmiota ja sen eri ulottuvuuksia – fiksua kasvua, resurssivastuullisuutta sekä strategista adaptiivisuutta – esiteltiin, testattiin ja edelleen kehiteltiin hankkeen aikana järjestetyissä työpajoissa, tapaamisissa sekä ohjausryhmän kokouksissa.

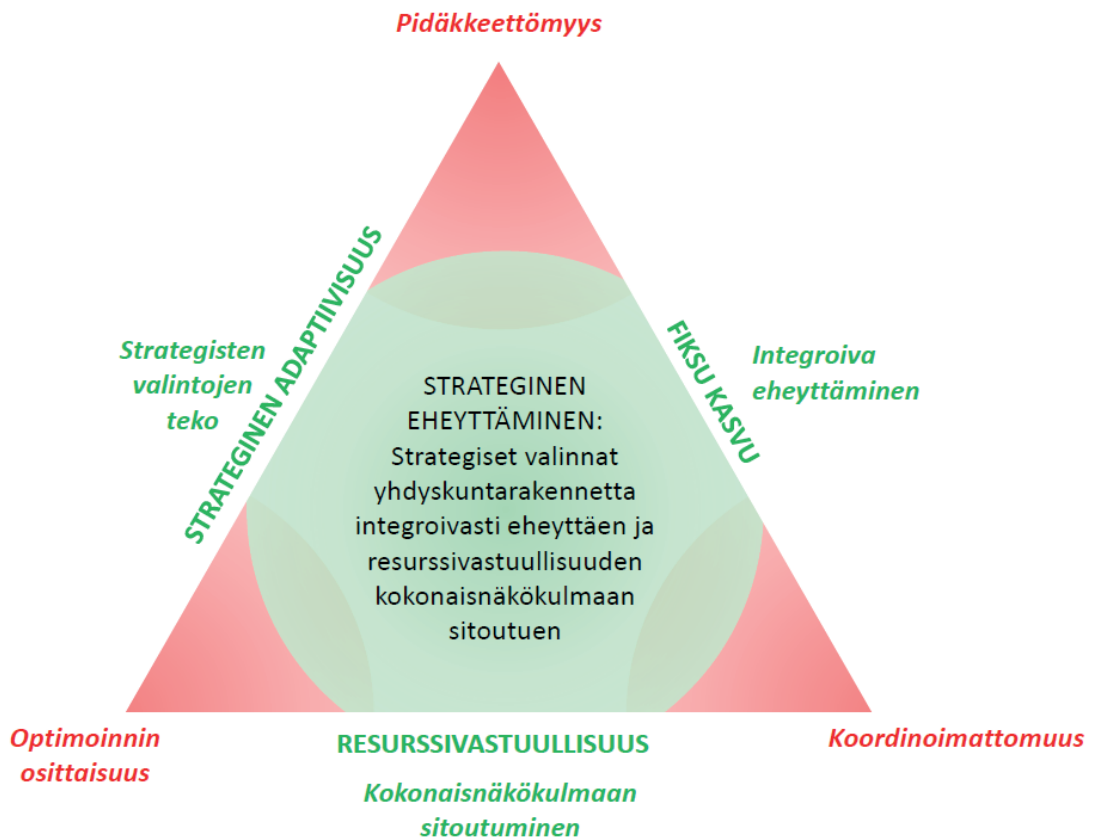
Strategisen eheyttämisen idea vastaa epävarmuuden hallinnan pyrkimykseen strategisen adaptiivisuuden ulottuvuudellaan. Tavoitteena on mukautua joustavasti ympäristön ennakoimattomiin muutosvoimiin, korostaen samalla strategista johtajuutta ja siihen liittyviä valintoja. Pyrkimys strategisuuden ulottamiseen eri hallintotasoille ilmenee osaltaan strategisen eheyttämisen fiksun kasvun ja resurssivastuullisuuden ulottuvuuksissa. Tällöin vältetään sellaista hankelähtöisyyttä ja osaoptimointia, joka olisi vahingollista kaupunkiseudun kestäväälle kasvulle ja resurssien käytön tarkoituksenmukaisuudelle laajemmassa ja pitemmän aikajäniteen katsannossa.

Suunnittelun ja hallinnoinnin eri sektoreiden ja tasojen koordinoinnin ja johtamisen periaate tarkoittaa strategisessa eheyttämisessä kaikkien sen kolmen ulottuvuuden koordinaatiota. Resurssivastuullisuus ja fiksua kasvu eivät voi toteutua ilman eri hallintosektoreiden, -tasojen ja politiikkatoimien keskinäistä koordinointia, mikä kulminoituu strategiseen adaptiivisuuteen kykenevässä kaupunkiseudun kehityksen aktiivisessa johtamisessa. Kaupunkiseudun strateginen johtaminen merkitsee poliittisia päätöksiä, joita valmistellaan kaupunkiseutuyhteistyön epämuodollisilla foorumeilla, kuten rakennemallein ja aiesopimuksin, kuntien ja valtion toimiessa legitimeinä poliittisina päätöksentekijöinä. Tällöin on huolehdittava, ettei epämuodollinen kaupunkiseutuyhteistyö irtaudu näistä poliittisista instituutioista ja niiden toiminnan lainsäädännöllisistä perustoista erilliseksi päätöksenteon areenakseen. Tällöin sen legitimaatio olisi uhattuna, mikä voisi rapauttaa koko strategisen eheyttämisen kaupunkiseutuyhteistyön poliittisen uskottavuuden.

Kolmion kussakin kärjessä kulmineituvat eri tavoin epäonnistumiset strategisen eheyttämisen eri ulottuvuuksien yhteensovittamisessa. Kolmiokuvio ikään kuin seisoo yhdellä jalalla keskipisteestään ja on vaarassa keikahtaa jollekin kärjelleen, jos eri ulottuvuuksien koordinaatiossa ei onnistuta. Siten strategisessa eheyttämisessä olennaista on sen eri ulottuvuuksien – kolmion sivujen keskikohtien – hallittu tasapaino.

KAUPUNKISEUTUJEN strategiseen johtamiseen sisältyy epämuodollisilla foorumeilla valmisteltuja päätöksiä. Tällöin on huolehdittava siitä, ettei epämuodollinen seutuyhteistyö irtaudu poliittisista instituutioista ja niiden lainsäädännöllisistä perustoista omaksi, erilliseksi päätöksenteon areenakseen.

Kuva 8.1. Strategisen eheyttämisen kolmiomalli.



Strategisen eheyttämisen ulottuvuudet

Fiksu kasvu

Tutkimuksessa **Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen** (luku 2) fiksum kasvua lähestyttiin *kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen toimivuuden ja energiatehokkuuden parantamisen* näkökulmista. Fiksum kasvun tavoitteeseen pyrkiminen kaupunkiseuduilla asettaa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmälle erilaisia kehittämistarpeita. Tutkimus korosti alueidenkäytön suunnittelun eri (virallisten ja epävirallisten) muotojen ja välineiden parempaa integrointia sekä kaavoituksen paikallisen ”osumatarkkuuden” kehittämistä pyrittäessä fiksum kasvuun.

Fiksulla kasvulla tarkoitetaan yhdyskuntien hajautumisen estämistä eheyttämällä ja tiivistämällä niin, että saavutetaan sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä, joukko-liikenteeseen nojautuva yhdyskuntarakenne.

Tutkimuksessa **MAL-sopimusmenettely ja sen kehittäminen** (luku 3) fiksum kasvua tarkasteltiin suurimpien kaupunkiseutujen kasvun hallinnan näkökulmasta. Tässä tukeuduttiin fiksum kasvun keskeiseksi lähtökohdaksi nostamaamme *TOD-ajatteluun* ja tarkasteltiin erityisesti ns. Kuopion

mallia tämän ajattelun kotimaisena sovelluksena. Kuopion mallissa kehitelty ja sittemmin eri yhteyksissä eri tavoin sovellettu vyöhykeajattelu on keino tuoda yhteen eri sektoreiden, kuten maankäytön (M), asumisen (A) ja liikenteen (L) suunnittelu- ja politiikkanäkökulmat.

Tutkimuksessa **Päätöksenteon sudenkuopat: Julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys** (luku 4) fiksua kasvua lähestyttiin *kokonaisvaltaisen yhdyskuntakehittämisen tavoittelun ja paikkojen vahvistamisen* kautta. Tutkimuksessa nähtiin ongelmana kuntapalveluiden järjestämisen ja ylläpidon sektoroitunut koordinoimattomuus suhteessa maankäytön aluevaraus-suunnitteluun. Fiksu kasvu ei toteudu, kun palveluiden ja maankäytön järjestämisen aikajänteet eivät kohtaa ja kun tiettyihin palveluihin tukeutuvat maankäyttöratkaisut eivät voi taata näiden palveluiden järjestymistä tai pysymistä alueella. Ratkaisuna tutkimuksessa nähtiin toiminnallisesti monimuotoisten tihentymien tai nooidien ideaan pohjaava yhdyskuntarakenne ja palveluverkkojen koordinoituminen tämän idean mukaisesti. Maankäytön suunnittelun avulla tulisi vahvistaa näitä noodeja vetovoimaisina paikkoina.

Tutkimuksessa **Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpolitiikassa** (luku 5) fiksu kasvu näyttäytyi *yhdyskuntarakenteen eheyden* tavoitteena, jota elinkeinoelämän kilpailun mahdollistaminen maankäyttöpolitiikassa ei saa vaarantaa. Yhdyskuntarakenteen eheyden tavoite korostaa olevaan yhdyskuntarakenteeseen tukeutuvan täydennysrakentamisen maankäyttöpolitiikkaa. Samalla tällaisen maankäyttöpolitiikan voidaan nähdä tuovan urbanisaatio- ja kasautumisetuja, joilla tuetaan alueellisten markkinoiden toimintakykyä pitkällä aikajänteellä.

Tutkimuksessa **Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena** (luku 6) keskityttiin *täydennysrakentamisen* monitahoiseen problematiikkaan fiksun kasvun ominaisuutena. Täydennysrakentamisen edistäminen edellyttää kokonaisvaltaisia uudistuksia normiympäristöön ja hallinnon toimintakulttuureihin.

Tutkimuksessa **Alueellinen segregatio ja väestörakenteen muutokset** (luku 7) huomio kohdistui erityisesti *täydennysrakentamisen sosiaaliseen kestävyYTEEN*. Tutkimuksessa tarkasteltiin Suomen kaupunkiseutujen segregatiokehitystä ja päädyttiin pohdintoihin toimista, joilla voitaisiin ehkäistä segregatiota täydennysrakentamisessa.

Resurssivastuullisuus

Luvussa 2 resurssivastuullisuus näyttäytyi alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittämisenä paremman *suunnitelmallisuuden mahdollistamiseksi* eri tasoilla ja tilanteissa. Suunnittelujärjestelmään liittyy tehottomuutta muun muassa kaupunkiseututasoisessa strategisessa maankäytön suunnittelussa, seudullisesti merkittävien hankkeiden kaavoituksessa, sekä lieve- ja kyläalueiden maankäytön suunnittelussa. Tämä on saanut kunnat ohittamaan tehtäviin tarkoitettuja maankäytön suunnitteluinstrumentteja käyttämällä muita lakisääteisiä ja epämuodollisia menettelyjä.

Luvussa 3 nähtiin MAL-(aie)sopimusmenettely pyrkimyksenä motivoida ja sitouttaa kuntia *kuntakohtaisen osaoptimoinnin ylittävään* seudulliseen näkökulmaan. Samalla se edustaa pyrkimystä *sektoreiden väliseen koordinaation*, erityisesti M-, A- ja L-sektoreiden mutta enenevästi myös palvelu- ja elinkeinosektoreiden osalta (P ja E). Sektoreiden välisen koordinoitumisen keinona nähtiin nk. *vaihdon vyöhykkeet*. Resurssivastuullisuuden edistämisen keinona nähtiin myös MAL-(aie)sopimusmenettelyn *seutukohtainen räätälöinti*, jotta siinä tunnistettaisiin nykyistä paremmin seutukohtaiset erityispiirteet, haasteet ja vahvuudet.

Luvussa 4 etsittiin keinoja julkishallinnon eri sektoreiden toimien koordinoinnille resurssien käytön tehostamiseksi sekä kunnan että kaupunkiseudun tasolla. Koordinoitumisen ongelmana nähtiin *epätarkoituksenmukainen osaoptimointi*, joka voi myös uudessa julkisjohtamisessa (NPM) johtaa siiloutuneeseen tulovastuullisuuteen. Se sivuuttaa sektoreiden keskinäisriippuvuudet ja niiden yhteispanostuksella saatavat tulokset ja voi vaarantaa näiden yhteisten tulosten aikaansaamisen. Vastaavasti kaupunkiseututasolla kuntien osaoptimointi voi johtaa seudun kuntien lyhytnäköiseen verokilpailuun, jonka seuraukset heikentävät kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen toimivuutta

Resurssivastuullisuudella tarkoitetaan koordinoitujen valintojen tekemistä niin, että vältetään osaoptimointia sekä kunta-että seututasolla.

sekä taloudellista elinvoimaa ja kilpailukykyä pitkällä aikajänteellä. Optimoinnin jonkinasteinen osittaisuus on kuitenkin väistämätön realiteetti. Kysymys on siitä, miten osioimintia voitaisiin eri tilanteissa kehittää resurssivastuullisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisemmaksi. Myöskään rationaalisuuden rajoittuneisuudesta ei päästä eroon. Olennaista on se, millaisilla sopimusjärjestelyillä sen kielteisiä vaikutuksia saadaan lievennettyä.

Luvussa 5 resurssivastuullisuutta edusti pyrkimys elinkeinoelämän kilpailun edistämiseen kunnan maankäyttöpolitiikassa *kuntataloutta rasittamatta ja samalla kasautumishyötyjä vahvistaen*. Kaupunkiseututasolla se tarkoittaa *maankäyttöpolitiikkojen koordinaatiota* maankäyttövarausten ylitarjontaa välttämällä. Resurssivastuullisuutta on jo se, että kunta tarkastelee kaavoitusta ja maapolitiikkaa integroidusti maankäyttöpolitiikkana.

Luvussa 6 resurssivastuullisuus ilmeni *eri ohjauskeinojen ja hallinnon sektorien koordinaationa* täydennysrakentamisen edellytysten ja sen hyväksyttävyyden parantamiseksi. Tärkeää on myös kohdistaa huomiota *täydennysrakentamisen myönteisiin taloudellisiin vaikutuksiin*.

Luvussa 7 huomio kohdistui kaupunkiseudun *kuntien osioiminnan kielteisiin vaikutuksiin segregaatioon* näkökulmasta. Kuntien kilpailu ns. hyvistä veronmaksajista voimistaa segregaatiota kasvavilla kaupunkiseuduilla.

Strateginen adaptiivisuus

Luvussa 2 strategista adaptiivisuutta lähestyttiin kaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen ohjausinstrumenttien *institutionaalisen epäselvyyden hallinnan* kautta. Tutkimuksessa pohdittiin sitä, miten lakisäätteisiä ja epämuodollisia suunnitteluinstrumentteja tulisi sovittaa yhteen kaupunkiseuduilla.

Strategisella adaptiivisuudella tarkoitetaan kunnan tai seudun kykyä tehdä aktiivisia strategisia valintoja pyrkien samalla hyödyntämään tulevaisuuden muutosvoimia.

Luvussa 3 huomio kohdistui seutukohtaisiin strategiaan valintoihin MAL-aiesopimuksissa. MAL-aiesopimusmenettelyä ehdotettiin kehitettäväksi *'rullaavana' menettelynä*, jossa ajankohtaiset (seudulliset) hankkeet kytketään pidemmän aikajänteen strategiaan seudullisiin tavoitteisiin. Myös tässä tutkimuksessa nostettiin esiin *institutionaalisen epäselvyyden hallinnan* kysymys: miten MAL-aiesopimusmenettely voitaisiin kytkeä johdonmukaisesti muihin lakisäätteisiin ja epämuodollisiin ohjausinstrumentteihin. Seutuhallinnon pysyessä nykyiseen tapaan heikkona keskeiseksi haasteeksi nousee kyky sellaiseen *seudulliseen koordinointiin*, jossa voidaan luoda win/win-asetelmia sekä seudun kuntien kesken että kuntien ja valtion kesken samalla seudun kehitystä edistäen.

Luvussa 4 strategista adaptiivisuutta lähestyttiin ennen kaikkea *johtamisprosessien* näkökulmasta. Kysymykseksi nousee, miten yhdyskuntakehittämistä olisi johdettava niin, että hallinnon sektorien rajoittavan (osa-)optimoinnin sijasta tuetaan elinvoimaisten paikkojen varaan rakentuvaa yhdyskuntarakennetta ja parempaa resurssivastuullisuutta. Välineeksi tähän esitettiin *yhdyskuntasopimusta*, joka kokoaa pitkän aikavälin kestäviä valintoja mahdollistavat yhdyskuntakehittämisen toimenpiteet.

Luvussa 5 strateginen adaptiivisuus näyttäytyi elinkeinoelämän *kilpailun strategisena edistämisenä* niin, että kunta turvaa samalla kuntatalouden hallitun kehityksen ja yhdyskuntarakenteen eheyden. Tähän strategisuuteen sisältyy myös, että kunta elinkeinoelämän kilpailua maankäyttöpolitiikassaan edistäessään huomioi strategiset näkökohdat, jotka liittyvät (seudullisten) markkinoiden toimintaedellytysten pitkäjänteeiseen edistämiseen.

Luvussa 6 huomio kohdistui *uusiin konsepteihin ja toimintamalleihin sekä käynnissä oleviin normiuudistuksiin*, joilla edistetään viranomaisyhteistyötä ja eri osapuolten win/win-asetelmia täydennysrakentamishankkeiden houkuttelevuuden ja toteutettavuuden parantamiseksi.

Luvun 7 tulokset keskuskaupunkien ja ympäriskuntien väestörakenteen eriytymisestä korostavat kuntien yhteistyötä seudun segregaatiokehityksen ehkäisemisessä. Tällöin on olennaista, että tunnustetaan kaupunkiseudun sosiaalinen koheesio seudun kilpailu- ja vetovoimatekijänä.

8.3 Strategisen eheyttämisen kokonaisuus osatutkimusten näkökulmasta

Tässä tutkimuksessa strategisella eheyttämisellä tarkoitetaan kolmen edellä käsitellyn ulottuvuuden taitavaa yhteensovittamista. Taulukkoon olemme koonneet yhteen osatutkimusten tuotokset strategisen eheyttämisen eri ulottuvuuksien näkökulmista.

Taulukko 8.1. Yhteenvetotaulukko eri osatutkimusten näkökulmista strategisen eheyttämisen fiksun kasvun, resurssivastuullisuuden ja strategisen adaptiivisuuden ulottuvuuksiin.

| | Fiksu kasvu | Resurssivastuullisuus | Strateginen adaptaatio |
|---|--|---|---|
| Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen | Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuden parantaminen ja kasvun kohdentaminen tehokkuuteen perustuvain valinoin | Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen paremman paikallisen osumatarkkuuden ja resurssien strategisen käytön mahdollistamiseksi eri tasoilla ja tilanteissa (kaupunkiseututaso, lievealueet, seudulliset hankkeet) | Institutionaalisen epäselvyyden sietämisen ja hallinnan parantaminen kaupunkiseuduilla lakisääteisten ja epämuodollisten suunnitteluinstrumenttien yhteensovittavalla käytöllä. |
| Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomioiminen kunnan maankäyttöpolitiikassa | Elinkeinoelämän kilpailunäkökulman huomiointi kunnan täydennysrakentamista tukevassa maankäyttöpolitiikassa. Yhdyskuntarakenteen eheys ja (seudullisten) markkinoiden toimintaedellytysten pitkäjänteinen edistäminen ensisijaisina tavoitteina. | Elinkeinoelämän kilpailun edistäminen kunnan maankäyttöpolitiikassa kasautumishyötyjä vahvistaen ilman että kuntatalouden kustannukset kasvavat kohtuuttomasti. Seudullinen maankäyttöpolitiikkojen koordinaatio maankäyttövarausten ylitarjonnan välttämiseksi . | Elinkeinoelämän kilpailun strateginen edistäminen kuntataloutta ja yhdyskuntarakenteen eheyttä vaarantamatta sekä (seudullisten) markkinoiden toimintaedellytyksiä pitkäjänteisesti edistäen. |
| Päätöksenteon sudenkuopat: Julkisen talouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys | Toiminnallisesti rikkaiden tiheiden paikkojen vahvistaminen maankäyttöä ja palveluverkkoja integroiden. | Julkishallinnon eri sektoreiden toimien koordinointi resurssien käytön tehostamiseksi kunnan ja kaupunkiseudun tasolla. | Yhdyskuntakehittämisen johtaminen paikkojen elinvoimaisuuden sekä kestävä, resurssivastuullisen yhdyskuntarakenteen tukijana sekä kunta- että seututasolla. |
| MAL-aiesopimusmenettely ja sen kehittäminen | TOD- ja vyöhykeajattelu kaupunkiseudun kasvun ohjaamisessa ja kasvun edellytysten mahdollistamisessa. | Seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuutta heikentävän liian pieniin osiin keskittyvän osaoptimoinnin välttäminen seutunäkökulmaa vahvistavalla koordinoinnilla Seutukohtaisten erityispiirteiden ja vahvuuksien tunnistaminen Vaihdon vyöhykkeet M-, A- ja L (+P- ja E-) –näkökulmien koordinoimiseksi. | Seutukohtaiset strategiset valinnat MAL-aiesopimuksissa ja hankkeiden kytkeminen niihin. 'Rullaava' sopimusmenettely strategisena käytäntönä MAL-(aie)sopimusmenettelyn johdonmukainen kytkeminen muihin lakisääteisiin ja epämuodollisiin ohjausinstrumentteihin (institutionaalisen epäselvyyden hallinta). |
| Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena | Täydennysrakentaminen yhdyskuntarakenteen eheyttämisen keinona. Täydennysrakentamisen sijoittaminen erityisesti TOD-ajattelun mukaisesti. | Eri ohjauskeinojen koordinaatio täydennysrakentamisen edellytysten parantamiseksi. Täydennysrakentamisen taloudellisten vaikutusten tunnistaminen . Kuntien osaoptimoinnin välttäminen kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuotannossa. | Uudet konseptit ja normiuudistukset , joilla edistetään viranomaisyhteistyötä ja eri osapuolten win/win-asetelmia täydennysrakentamishankkeiden houkuttelevuuden ja toteutettavuuden parantamiseksi. |
| Alueellinen segregaatio ja väestörakenteen muutokset | Sosiaalisesti kestävä täydennysrakentaminen : segregaatiota ehkäisevät maankäyttö- ja asuntopoliittiset toimet täydennysrakentamisessa. | Seudullista segregaatiota voimistavan kuntien osaoptimoinnin (kilpailu hyvistä veronmaksajista) välttäminen . | Kuntien yhteistyö seudun segregaatiokehityksen ehkäisemisessä tunnistaen kaupunkiseudun sosiaalisen koheesion kilpailu- ja vetovoimatekijänä. |

taiset ongelmat näyttävät usein toisistaan irrallisilta, voidaan strategisen ajattelun avulla muodostaa kokonaiskuvaa, joiden kautta eri ongelmia voidaan tuoda yhteen ja nähdä niiden välisiä kytkentöjä. Strategisuus ei kuitenkaan sinänsä tarkoita ongelmien ratkaisua – ikään kuin yhteiskunnalliset ja ympäristölliset ongelmamme voitaisiin hoitaa kerralla pois päiväjärjestyksestä – vaan se tarkoittaa kyvykkyyden muodostamista ongelmien kanssa toimeen tulemiseksi. Voimme yhtyä Rittelin ja Webberin (1973, 160) klassiseen toteamukseen: ”Social problems are never solved. At best they are only re-solved – over and over again.”

9 lähdeluettelo

- Aarnikko, Heljä & Rautiainen, Juhana (2012). Vyöhykesuunnittelu kaupunkiseutujen hajakentämisen hallinnassa. MAL-verkosto & SITO Oy. 62 s.
- Ahonen, Ari & Karttunen, Teemu & Vuorio, Liisa (2013). Kaupan sijainnin sääntely. Alalle pääsyn ja kilpailun edistämisen näkökulma. Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3.
- Ainoa Juha & Alho Johanna & Nenonen Suvi & Nissinen Kari, (2009). Käytettävä kauppakeskus. Espoo: Teknillisen Korkeakoulun Rakentamistalouden laboratorion julkaisuja B15.
- Albrechts, Louis (2005). Creativity as a drive for change. *Planning Theory* 4 (2), 247–269.
- Alexander, Ernest R. (2001). Why Planning Vs. Markets Is An Oxymoron: Asking The Right Question. *Planning and Markets* 1 (1), Saatavissa: <http://www-pam.usc.edu/volume4/v4i1a2print.html> (luettu 28.11.2015)
- Alppi, Samuli & Ylä-Anttila, Kimmo (2007). Verkostourbanismi. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45(2), 10–26.
- Andersson, Roger & Magnusson Turner, Lena (2014). Segregation, gentrification, and residualisation: from public housing to market-driven housing allocation in inner city Stockholm. *International Journal of Housing Policy*, 14:1, 3–29.
- Andersson, Roger & Magnusson Turner, Lena & Holmqvist, Emma (2010). Contextualising ethnic residential segregation in Sweden: welfare, housing and migration-related policies. Institute for Housing and Urban Research, Uppsala University, Country Report for Sweden. Immigration, Housing and Segregation in the Nordic Welfare States. Department of Geosciences and Geography C2 /, Helsinki.
- Andersson, Roger & Bråmås, Åsa & Holmqvist, Emma (2010). Counteracting Segregation: Swedish Policies and Experiences, *Housing Studies*, 25:2, 237–256.
- Angel, Shlomo [with Jason Parent, Daniel L. Civco & Alejandro M. Blei] (2011). Making room for a planet of cities. Policy focus report. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninstitute.edu/pubs/dl/1880_1195_Angel%20PFR%20final.pdf
- Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (2014). Helsinki: Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 1.
- Aro, Timo (2014). Nurmijärvi-ilmiöstä Helsinki-ilmiöön. <http://www.timoaro.fi/tag/nurmijarvi-ilmio/>
- Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla (2013). Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1.
- Axelrod, Robert (1984). *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, Inc., Publishers.
- Designing walkable urban thoroughfares: A Context Sensitive Approach (2010). An ITE recommended practice. Washington, DC: Institute of Transportation Engineers. <http://library.ite.org/pub/e1cff43c-2354-d714-51d9-d82b39d4dbad>
- Balakrishnan, T.R. & Gyimah, Stephen (2003). Spatial residential patterns of selected ethnic groups: significance and policy implications. *Canadian Ethnic Studies* 35.1 (2003): 14–29.
- Balducci, Alessandro & Mäntysalo, Raine (toim.) (2013). *Urban planning as a trading zone*. Dordrecht: Springer.

- Bäcklund, Pia & Kanninen Vesa (2015). Planner in the midst of governance networks and institutional framings. Konferenssisitelmä AESOP-konferenssissa Prahassa 16.07.2015.
- Curtis, Carey (2012). Transitioning to Transit-Oriented Development: The Case of Perth, Western Australia. *Urban Policy and Research* 30 (3), 275–292.
- Davoudi, Simin & Strange, Ian (toim.) (2009). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London: Routledge.
- Davoudi, Simin (2015). Planning as Practice of Knowing, *Planning Theory*, 14(3) 316–331.
- Dhalmann, Hanna (2011). Yhden uhka, toisen toive? – Somalien ja venäläisten asumistoiveet etnisen segregaatiokehityksen valossa? [Residential preferences and patterns of Somali and Russian immigrants in the Helsinki Metropolitan Area]. Department of Geosciences and Geography A 10. University of Helsinki.
- Duany, Andrés & Talen, Emily (toim.) (2013). *Landscape urbanism and its discontents. Dissimulating the sustainable city*. Gabriola Island: New Society Publishers.
- Fainstein, Susan S. (1997). Urban Redevelopment and Public Policy in London and New York. Teoksessa Patsy Healey, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham & Ali Mahani-Pour (toim.), *Managing Cities. The New Urban Context*. Chichester: John Wiley & Sons, 127–43
- Friedmann, John & Bryson, John Hyslop & Balducci, Alessandro & Wiewel, Wim & Albrechts, Louis & Healey, Patsy (2004). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice* 5 (1), 49–67.
- Friedrichs, Jürgen & Magnusson Turner, Lena & Nordvik, Viggo (2014): Migrant Diversity and Segregation in Oslo, 1990–2011. Paper, presented at the European Network of Housing Research Conference Edinburgh, July 1–4, 2014.
- Fuller, Boyd (2008). *Moving Through Value Conflict: Consensus Building and Trading Zones for Resolving Water Disputes*. Saabrücken: VDM Verlag.
- Galison, Peter (1997). *Image and Logic: A Material Culture of Microphysics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gorman, Michael E. (toim.) (2010). *Trading Zones and Interactional Expertise. Creating New Kinds of Collaboration*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Guston, David H. (1999). Stabilizing the Boundary between US Politics and Science: The Rôle of the Office of Technology Transfer as a Boundary Organisation. *Social Studies of Science* 29 (1), 87–112.
- Haanpää, Simo (2015). Asukasnäkökulma täydennysrakentamiskeskusteluun. Katsaus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 1:2015 vol. 53. (<http://www.yss.fi/yhdyskuntasuunnittelu-lehti/lehden-numerot/2015-1-vol-53/>)
- Hajer, Maarten A. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences* 36, 175–195.
- Hajer, Maarten A. (2006). The living institutions of the EU: Analysing governance as performance. *Perspectives on European Politics and Society* 7, 41–55.
- Harisalo, Risto & Rajala, Tuija & Ståhlberg, Krister (1992). *Kunnallispolitiikka*. Helsinki: Vap-kustannus.
- Hallituksen esitys HE 334/2014.
- Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29.11.2013. Saatavissa: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043916/rakennepoliittisen-ohjelman-toimeenpano.pdf/6e77c257-6ae9-4166-a6e7-bd7dedc29b52> (luettu 28.11.2015)
- Heikkinen, Jenni & Yrjänä, Laura (2010). Toimijoiden yhteistyö – tavoitteiden taistelulentä? Teoksessa Vesa Kanninen & Annuska Rantanen (toim.), *Kaupakeskukset osana kestävästä kulutuksesta ja kaupunkirakennetta*. Espoo: Aalto-yliopisto, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 82, 54–59.
- Helen, Olli (2013). Pelättiin slummeja, saatiin Suomen paras lähiö. *Aamulehti* 22.12.2013. <http://moro.aamulehti.fi/2013/12/22/pelattiin-slummeja-saatiin-suomen-paras-lahio/>
- Helminen, Ville (2014). Helsingin metropolialueen yhdyskuntarakenteen – Alakeskukset ja liikkuminen. (2014). Helminen, Ville ym. (toim.). *Suomen ympäristökeskuksen raportteja* 18/2014. <http://hdl.handle.net/10138/135230>
- Hentilä, Helka-Liisa (2012). Tavoitteena hyvä elinympäristö ja kestävät yhdyskunnat alueidenkäytön suunnittelun haasteita ja kehityssuuntia. Teoksessa Airaksinen, Miimu, Helka-Liisa Hentilä, Jussi S. Jauhiainen,

- Raine Mäntysalo & Karoliina Jarenko, Tapio Määttä, Matti Pentti, Jukka Similä ja Aija Staffans: Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012.
- Hood, Christopher & Dixon, Ruth (2015). *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, Christopher (2000). *The Art of the State – Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurmeranta, Markku (2013). Kaavoihin kangistuneet – Tusina ratkaisua kaavoituksen hitauteen ja tehottomuuteen. Helsinki: Taloustieto. Saatavissa: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2013/05/Kaavoihin-kangistuneet.pdf> (luettu 28.11.2015)
- Hytönen, Jonne (2012). Kaupunkiseutujen hajautumisen suunnitteleman luonne. Kausijulkaisussa Timo Hirvonen & Ossi Kotavaara (toim.), *Nordia Tiedonantoja 1: ESPON tekee tulosta*, 115–129.
- Hytönen, Jonne & Mäntysalo, Raine & Akkila, Ilona & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri (2012). Kaupunkiseutujen kasvukivut II. Helsinki: Kuntaliitto, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 22. Acta nro 241.
- Jacobs, Jane (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jacobson, Justin & Forsyth, Ann. (2008). Seven American TODs: Good practices for urban design in Transit-Oriented Development projects. *Journal of Transport and Land Use*, Vol. 1, No. 2, s. 51–88.
- Jameson, Fredric (1984). Postmodernism, or the cultural logic of late capitalism. *NLR* 146 (Jul–Aug 1984), 53–92.
- Jameson, Fredric (2003). Future City. *NLR* 21 (May–Jun 2003), 65–79.
- Jameson, Fredric (2015). The aesthetics of singularity. *NLR* 92 (Mar–Apr 2015), 101–132.
- Juntto, Anneli (1990). *Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan*. Väitöskirja. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990, Asuntohallitus.
- Juntto, Anneli (2002). Isäntien varjot. Asunnon omistaminen yhteiskunnallisena jakona. Artikkeliteoksessa Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.) (2002): *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö? Gaudeamus*, Helsinki.
- Kalliomäki, Helka (2015). [Reframing strategic spatial planning as a ‘coproductive trading zone’ between state-led and place-based interests: Reflections from Maryland and Finland](#). *Land Use Policy* 42, 113–123.
- Kangasoja, Jonna & Peltonen, Lasse & Puustinen, Sari (2008). Maankäytön ristiriitojen käsittely. Hankkeen loppuraportti. Julkaistu ympäristöministeriön ja hankkeeseen osallistuneiden sisäiseen käyttöön. 64 sivua.
- Kanninen, Vesa ja Ilona Akkila (2015). Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa Suomella? Tarkastelussa Ruotsi, Norja, Tanska, Hollanti ja Englanti. Ympäristöministeriön raportteja 24/2015
- Kanninen, Vesa (2012). Kauppapaikkojen suunnittelu ja verkostohallinta. Teoksessa Raine Mäntysalo, Anssi Joutsiniemi, Suvi Nenonen & Simo Syrman (toim.), *Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa*. Espoo: Aalto-yliopisto, Tiede + teknologia 11., 177–191.
- Kanninen, Vesa & Mäntysalo, Raine & Ristimäki, Mika & Kontio, Panu (toim.) (2010). *Autoriippuvainen yhdyskunta ja sen vaihtoehdot*. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu B 101.
- Karppi, Ilari & Takala, Anu (2008). Overwhelmed by globalization? Revival of a small town central business district and the sense of locality. *European Spatial Research and Policy* 15 (2), 39–54.
- Kauppa sijainnin ohjauksen arviointityöryhmän raportti (2009). Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 21.
- Kelbaugh, Douglas S. (2007). *Critical Regionalism: An Architecture of Place*. Teoksessa Michael Larice & Elizabeth Macdonald (toim.) *The Urban Design Reader*. London: Routledge, 183–193. Alkuperäisteksti teoksessa *Repairing the American Metropolis: Common Place Revisited*.
- Kiinteistö- ja rakennusalan toiveita täydennysrakentamisen edistämiseksi. Kyselyvastausten yhteenveto. Uudenmaan liitto 2015. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/16356/Kiinteisto- ja_rakennusalan_toiveita_taydennysrakentamisen_edistamiseksi.pdf
- Klinge, Matti (1978). Turun ajoista 1840-luvun aktivismiin. Ylioppilaskunnan historia, ensimmäinen osa, 1828–1852. HYY ja Oy Gaudeamus Ab, Vaasa.

Klostermann, Richard E. (1985). Arguments For and Against planning. *Town Planning Review* 56(1), 5–20.
Knowles, Richard D. (2012). Transit Oriented Development in Copenhagen, Denmark: from the Finger Plan to Ørestad. *Journal of Transport Geography* 22, 251–261.

Komission tiedonanto 97 C 209/03. Saatavissa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0710%2801%29:FI:HTML> (luettu 1.12.2015)

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Suomen maaraportti 2015, johon sisältyy perusteellinen tarkastelu makrotalouden epätasapainotilojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. 26.2.2015. Bryssel: Euroopan komissio.

Konttinen, Esa (1991). Perinteisesti moderniin. Profiisoiden yhteiskunnallinen synty Suomessa. Väitöskirjatyo. Vastapaino, Jyväskylä.

Koolhaas, Rem (2002). Junkspace. *October* 100 (Spring 2002), 175–190.

Koppell, Jonathan G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”, *Public Administration Review* 65 (1), 94–108.

Kork, Anna-Aurora & Kosunen, Elise & Rimpelä, Arja & Vakkuri Jarmo (2013). Terveyskioskikokeilut – jotain uutta, jotain vanhaa. *Suomen Lääkärilehti* 68 (21), 1581–1586.

Kortteinen, Matti (2015). [Muita tekijöitä? artikkelin nimi?] *Yhteiskuntapolitiikka* 80(6). [Tämä lähdeviite täydentyy vielä!]

Kosonen, Kati-Jasmin (2008). Kehittämälustat tulevaisuuden ponnahduslautana – Kovat ja pehmeät instituutiot kaupunkiseudun kehittämisessä. In: Mustikkamäki, N. & Sotarauta, M. (Eds.) *Innovaatioympäristön monet kasvot*. Tampere University Press. pp. 159–184.

Kosonen, Kati-Jasmin & Sankala, Iina (2013). Metropolihallinnan luovat ulottuvuudet kansainvälisessä katsannossa. *Katsauksia, Kunnallistieteen Aikakausikirja* 4/2013: Luovan kaupunkikehittämisen erikoisnumero. s. 423–437.

Kosonen, Leo (2014). The Three Fabrics Strategy in Finland. In: Barton, H., Thompson, S., Grant, M. And Burgess, S. (eds.) *Planning for Health and Well-Being: Shaping a Sustainable and Healthy Future*. London: Routledge.

Kosonen, Leo (2007). Kuopio 2015: Jalankulku-, joukkoliikenne- ja autokaupunki. *Suomen ympäristö* 36/2007, Rakennettu ympäristö. Helsinki: YM. helda.helsinki.fi/handle/10138/38432/SY_36_2007.pdf?sequence=5.

Kosonen, Leo. Kolmen kaupunkiverkoston kudelma- Urban Fabrics. Leo Kosonen, Urban Fabrics. <http://www.urbanfabrics.fi/>

Kuntaliitoskokemuksia maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä (2012) (Kosonen & Kurunmäki, toim.) MAL-verkosto, 2012. Saatavissa: [Kuntaliitoskokemuksia maankäytöstä, asumisesta ja liikenteestä](#).

Kuntaudistus kaupunkiseuduilla – mikä muuttui? (2015) Suurten kaupunkiseutujen selvitystyön käynnistymistä, valmistelua ja seurantaa tukevan työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2015. Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy, 2015.

Kuntien yritystuet ja maapolitiikka. Saatavissa: <http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/mal/maankaytto/maapolitiikka/kuntien-yritystuet/Sivut/default.aspx> (luettu 1.12.2015)

Kurunmäki, Kimmo & Kosonen, Kati-Jasmin (2012). Sopimuksilla sitovuutta: kaupunkiseutujen MAL-suunnittelu vuonna 2012, *Prosum* 2012 (Suomen Suunnittelumaantieteilijöiden Liiton lehti, 12 vuosikerta)

Kurunmäki, Kimmo & Lehtovuori, Panu (2013). Uusi suunnittelujärjestelmä kaupunkiseuduille. *Rakennettu ympäristö* 2/13, 6–9.

Kurunmäki Kimmo & Uusivuori Marja & Hanhijärvi Jani (2011). Kaupunkiseutujen suunnittelu. Tulkintoja MAL-verkoston kentältä ja kentän laidalta 2010–2011. Koheesio- ja kilpailukykyohjelman verkostojulkaisu 10/2011.

Laine, Markus & Leino, Helena & Santaoja, Minna (2007). Keskustan rajattu merkitys. Tapaus Tampereen keskustan liikenneosayleiskaava. *Yhdyskuntasuunnittelu* 45 (1), 6–21.

Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 204/2015.

Lankinen, Markku (2007). Helsingin kehitys seudullisessa kontekstissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 72:1, 3–21.

Lehtonen, Hilikka (1991). Arkkitehtuuri- ja yhdyskuntasuunnittelu etsimässä itseään. Teoksessa Pauline von Bonsdorff, Christian Burman, Hilikka Lehtonen, Markku Norvasuo, Jussi Rautsi, Yrjö Sepänmaa, Simo Säätelä & Pertti Vuorela, Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita 1234, 18–31.

Leino, Helena (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Tampere: Tampereen yliopisto, Acta Universitas Tamperensis 1134.

Logan, J. R. & Oakley, D. & J. Stowell (2003). Segregation in Neighborhoods and Schools: Impacts on Immigrant Children in the Boston Region. Lewis Mumford Center for Comparative Urban and Regional Research. University at Albany. Conference paper.

Logan, John R & Molotch, Harvey L. (1987). Urban fortunes. The political economy of place. Berkeley, CA: University of California Press.

Loikkanen, Heikki A. (2013). Kaupunkialueiden maankäyttö ja taloudellinen kehitys – maapolitiikan vaikutuksista tuottavuuteen sekä työ- ja asuntomarkkinoiden toimivuuteen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Valmisteluraportit 17/2013. https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/v17.pdf

Loikkanen, Heikki A. (2012). Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta. Periaatteita, argumentteja ja empiriaa. Luku 14 kirjassa Loikkanen Heikki A. & Laakso, Seppo & Susiluoto, Ilkka (toim) (2012): Metropolialueen talous. Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin kaupungin tietokeskus, Kaupunkitutkimus ja metropolipolitiikka. http://www.helsinki.fi/kaupunkitutkimus/dokumentit/metropolialueen_talous.pdf

Lönnqvist, Henrik & Laakso, Seppo (2012). Kaupunkialueen maankäyttö metropolialueella. Teoksessa Heikki Loikkanen, Seppo Laakso & Ilmari Susiluoto (toim.), Metropolialueen talous. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. Saatavissa: http://www.helsinki.fi/kaupunkitutkimus/dokumentit/metropolialueen_talous.pdf (luettu 1.12.2015)

Maankäyttö, asuminen ja liikenne. Kaupunkiseutujen yhteistyön tilan arviointi (2015). Helsinki: Kuntaliiton verkkojulkaisu. Saatavilla http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3165 (luettu 28.11.2015)

Maankäyttö- ja rakennuslaki MRL 132/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa Opas 9. s. 52. ISBN 951-731-248-2 (PDF), URN:ISBN:9513739457.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL-) aiesopimusmenettelyn kehittäminen. Työryhmän loppuraportti 15.5.2015. Saatavissa http://www.mal-verkosto.fi/filebank/1038-MAL-aiesopimusmenettelyn_kehittaminen_loppuraportti_150515.pdf

Marshall, Wesley E. & Piatkowski, Daniel P. & Garrick, Norman W. (2014). Community design, street networks, and public health. *Journal of Transport & Health* 1 (4), 326–340.

Meurman, Otto-I. (1947). Asemakaavaoppi. Näköispainos, 1982. Helsinki: Rakennuskirja.

Miller, Clark (2001). Hybrid Management: Boundary Organisations, Science Policy, and Environmental Governance in the Climate Regime. *Science, Technology & Human Values* 26 (4), 478–500.

Molotch, Harvey (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology* 82 (2), 309–332.

Moore, Terry (1978). Why Allow Planners to Do What They Do? A Justification from Economic Theory. *Journal of the American Institute of Planners* 44:4, 387–398.

Mäenpää, Pasi (2008). Avara urbanismi. Yritys ymmärtää suomalainen kaupunki toisin. Teoksessa Norvasuo, Markku (toim.) (2008): Asuttaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja, B95, TKK, Espoo.

Mäntysalo, Raine (2010). Yhdyskuntasuunnittelu strategisena eheyttämisenä ja rajatyöskentelynä. *Yhdyskuntasuunnittelu* 48 (2), 72–80.

Mäntysalo, Raine (2007). Yhdyskuntasuunnittelun teorioiden kehitys osallistumisen näkökulmasta. Teoksessa Mervi Ilmonen, Panu Lehtovuori & Terttu Pakarinen (toim.), *Prospectus*. Kirjoituksia kaupungista ja suunnittelusta. Espoo: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 63, 69–110.

- Mäntysalo, Raine (2000). Land-use Planning as Inter-organizational Learning. Oulu: University of Oulu, Acta Universitatis Ouluensis Technica C 155. Saatavilla: <http://herkules oulu.fi/isbn9514258444/isbn9514258444.pdf> (luettu 28.11.2015)
- Mäntysalo, Raine; Balducci, Alessandro & Kangasoja, Jonna K. (2011). Planning as Agonistic Communication in a Trading Zone: Re-examining Lindblom's Partisan Mutual Adjustment. *Planning Theory* 10 (3), 257–272.
- Mäntysalo, Raine; Kangasoja, Jonna K. & Kanninen, Vesa (2014). Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa –Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi. Helsinki: Ympäristöministeriö, Raportteja 18.
- Mäntysalo, Raine & Kanninen Vesa (2013): Trading between land use and transportation planning – The Kuopio model. Teoksessa Alessandro Balducci & Raine Mäntysalo (toim), *Trading Zones in Urban Planning*. Dordrecht: Springer.
- Mäntysalo Raine; Peltonen Lasse; Kanninen Vesa; Niemi Petteri; Hytönen Jonne & Simanainen Miska (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Helsinki: Kuntaliitto, Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Acta nro 217.
- Määttä, Tapio (1999). Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Julkaisuja A-sarja N:o 220. Jyväskylä 1999.
- Næss, Petter & Hansson, Lisa & Richardson, Tim & Tennøy, Aud (2013). Knowledge-based land use and transport planning? Consistency and gap between 'state-of-the-art' knowledge and knowledge claims in planning documents in three Scandinavian city regions. *Planning Theory & Practice*, 14(4), pp. 470–491.
- Newman, Peter & Kenworthy, Jeffrey (2015). *The End of Automobile Dependence. How Cities Are Moving beyond Car-Based Planning*. Island Press, Washington DC. USA.
- Newman, Peter & Kosonen, Leo. & Kenworthy, Jeffrey (2015). The theory of urban fabrics. *Town Planning Reviews* (In Press).
- Norvasuo, Markku (toim.) (2008). Asuttaisiinko toisin? Kaupunkiasumisen uusia konsepteja kartoittamassa. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 95.
- Norvasuo, Markku (toim.) (2010). Asutaan urbaanisti! Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 99.
- Norvasuo, Markku (2014). Amerikkalainen smart growthin malli ja suomalainen esikaupunki. Teoksessa Markku Norvasuo (toim.), *Elävän esikaupungin eväitä*. Espoo: Aalto-yliopisto, Tiede + teknologia 4, 87–143.
- Nykänen, Veijo & Lahti, Pekka & Knuuti, Antti & Hasu, Eija & Staffans, Aija & Kurvinen, Antti & Niemi, Olli & Virta, Jari (2013). Asuntoyhtiöiden uudistava korjaustoiminta ja lisärakentaminen. *VTT Technology* 97. 162 s. + liitteet
- Ojaniemi, Niina (2014). MAL(PE) – aiesopimusten sitoutumiseen vaikuttavat tekijät. MAL-verkoston selvitysraportti. Saatavissa: http://www.mal-verkosto.fi/filebank/918-Selvitys_MALPE-aiesopimuksiin-sitoutuminen_Ojaniemi_MAL-verkosto-2014.pdf
- Paavola, Lauri (2012). Kaupan keskittymien johtaminen. Teoksessa Raine Mäntysalo, Anssi Joutsiniemi, Suvi Nenonen & Simo Syrman (toim.), *Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa*. Espoo: Aalto-yliopisto, Tiede + teknologia 11, 108–116.
- Puustinen, Sari (2015). Urban densification as a challenge for city planning. Improving conditions and processes of infill developments . Paper presented in Plannord Conference in Kungliga Tekniska Högskolan Stockholm 20 – 22.8. 2015. (10 pp.)
- Puustinen, Sari (2010). Asumisen arvot ja tavoitteet. Artikkeliteoksessa Norvasuo Markku (toim.) (2010): *Asutaan urbaanisti! Laadukkaaseen kaupunkiasumiseen yhteisellä kehittälyllä. URBA – tulevaisuuden asumiskonseptit –tutkimushankkeen loppuraportti*. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 99. Aalto-yliopisto, Espoo 2011
- Puustinen, Sari (2008). Konfliktien hallinta ja kaavoittajien uusi valtuutus. Artikkeliteoksessa *Yhdyskuntasuunnittelu-lehdessä* 2008:3. sivut 35–54.
- Rasinkangas, Jarkko (2013). Sosiaalinen eriytyminen Turun kaupunkiseudulla. Tutkimus asumisen alueellisista muutoksista ja asumispreferensseistä. Siirtolaisuusinstituutin tutkimuksia A 43, 2013. Turku.

- Rittel, Horst W. J. & Melvin M. Webber (1973). ”Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences* 4 (2), pp. 155–69.
- Ristimäki, Mika & Tiitu, Maija & Kalenoja, Hanna & Helminen, Ville & Söderström, Panu (toim.) (2013). Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet Suomessa – jalankulku-, joukkoliikenne- ja autovyöhykkeiden kehitys vuosina 1985-2010. (2013) Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2013. <http://hdl.handle.net/10138/41574>
- Ruonavaara, Hannu (1993). Omat kodit ja vuokrahuoneet. Sosiologinen tutkimus asunnonhallinnan muodoista Suomen asutuskentissä 1920–1950. Väitöskirja. Turun yliopiston julkaisuja, Annales Universitatis Turkuensis, Sarja – ser C osa – tom. 97. Scripta lingua fennia edita. Turun yliopisto, Turku.
- Ruonavaara, Hannu (2006). Finland – den dualistiska bostadsregimen och jakten på det sociala, in B. Bengtsson (Ed.) Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus (Erling Annaniassen, Lotte Jensen, Hannu Ruonavaara and Jon Runar Sveinsson) (Malmö: Egalité).
- Sairinen, Rauno (toim.) (2009). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B 96.
- Simon, Herbert A. (1945/1979). Päätöksenteko ja hallinto, Espoo: Weilin+Göös, Ekonomia-sarja 58.
- Skifter Andersen, Hans & Andersson, Roger & Wessel, Terje & Vilkkama, Katja (2015). The impact of housing policies and housing markets on ethnic spatial segregation: comparing the capital cities of four Nordic welfare states. *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/14616718.2015.1110375.
- Sotarauta, Markku & Kosonen Kati-Jasmin (2013). “Customized Innovation Policies and the Regions: Digital content services and intelligent machinery in Finland”. *Journal of European Urban and Regional Studies*, Vol 20 (2), p 258–274.
- Sotarauta, Markku (2009). Itseuudistumisen kapasiteetti ja alueelliset innovaatiopolitiikat [Self-Renewal Capacity and the Regional Innovation Policies]. *Tekes Review*, 263/2009. The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation TEKES. Helsinki 2009. pp.100–118.
- Sotarauta, Markku & Kosonen, Kati-Jasmin. & Viljamaa, Kimmo. (2007). Aluekehittäminen generatiivisena johtajuutena – 2000-luvun aluekehittäjän työnkuva ja kompetensseja etsimässä [Regional development as generative leadership: In search of the competences of regional development officers of the 21st century and the nature of their work]. University of Tampere. Tampere. Sente Publications 23/2007.
- Staffans, Aija & Gorodetskaya, Anna & Hall, Andreas & Krokfors, Karin & Nikander, Jussi & Vanamo, Jyrki & Veltheim, Paul & Virrantaus, Kirsi (2015). Periaatekaavoitus ja agenttipohjainen mallintaminen (PEKA). Yhteenveto tutkimushankkeen tuloksista. Saatavissa: https://www.academia.edu/15762189/Periaatekaavoitus_ja_agenttipohjainen_mallintaminen_PEKA (luettu 28.11.2015)
- Star, Susan L. & Griesemer, James R. (1989). Institutional Ecology, ‘Translations’ and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley’s Museum of Vertebrate Zoology, 1907–39, *Social Studies of Science* 19, 387–420.
- Stenius, Henrik (2012). Paradoxes of the Finnish political culture. In: Årnason, J.P. & Wittrock, B. (eds), *Nordic Paths to Modernity*, Berghahn Books, New York NY, pp. 207–228.
- Söderström, Panu & Schulman, Harry & Ristimäki, Mika (2014). Pohjoiset suurkaupungit: Yhdyskuntarakenteen kehitys Helsingin ja Tukholman metropolialueilla. (2014) SYKEN julkaisuja 2/2014. <http://hdl.handle.net/10138/135233>
- Tampereen kaupunkikonsernin maankäytön toteuttamisen ja investointien pitkän aikavälin suunnitelma PALM 2015–2029. Kaupunginhallituksen suunnittelukokouksen (KHSUKO) pöytäkirja 27.10.2014 § 64. (KTweb-julkaisu, noudettu 9.9.2015)
- Taloyhtiöiden toiveita lisärakentamiseen. Kyselyvastausten yhteenveto. Uudenmaan liitto 2015. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/16373/Taloyhtioiden_toiveita_lisarakentamiseen_Kyselyvastausten_yhteenveto.pdf
- Tilastokeskus 2015a: Tilastotietokannat, PX-Web Statfin, Väestö, Väestörakenne.
- Tilastokeskus 2015b. Tilastotietokannat, PX-Web Statfin, Asuminen, Asunnot ja asuinolot.
- Tilastokeskus 2015c. Tilastotietokannat, PX-Web Statfin, Väestö, Perheet.
- Tilastokeskus 2015d. Tilastotietokannat, PX-Web Statfin, Tulot ja kulutus, Tulonjaon kokonaistilasto.

Tilastokeskus 2015e. Tilastotietokannat, PX-Web Statfin, Väestö, Työssäkäynti.

Tilastokeskus 2014. Väestötilastopalvelu, Väestörakenne-tietokanta.

Toimiva korjauskulttuuri lähiöihin. Loppuraportti 18.3.2014. Remonttiryhmä, Ympäristöministeriö.
Tuominen, Lari (2015). MAL-aiesopimukset ja institutionaalinen epäselvyys. Kandidaatintyö, Aalto-yliopisto.
Saatavissa: <http://www.mal-verkosto.fi/filebank/985-MAL-ja-instepaselv-Lari-Tuominen-2015.pdf>

TREYK-72 (1973). Tampereen yleiskaava. 1972–1985–2000. Tampere: Tampereen kaupunki.

Täydennysrakentamisen esteet ja kannusteet. Kuntakentän keskustelunavaus. Uudenmaan liitto 2014. 26 s + liitteet. http://www.uudenmaanliitto.fi/files/15231/Taydennysrakentamisen_esteet_ja_kannusteet_kuntakentan_keskustelunavaus.pdf

Täydennysrakentamisen käytäntöjen kehittäminen -klinikka. Tuloraportti. RAKLI. 2015. 53 s. <http://www.rakli.fi/klinikat/taydennysrakentamiskaytantojen-kehittaminen.html>

Vaattovaara, Mari (1998). Pääkaupunkiseudun sosiaalinen erilaistuminen. Ympäristö ja alueellisuus. Tutkimuksia 1998:7. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Vaattovaara, Mari & Kortteinen, Matti (2007). Eriytyykö Helsingin metropolialue vai ei? Kvartti: Helsingin kaupungin tietokeskuksen neljännesvuosijulkaisu. 2007:1. 46–63

Vakkuri, Jarmo (2010). Struggling with Ambiguity – Public Managers as Users of NPM-Oriented Management Instruments, *Public Administration* 88(4), 999–1024.

Valkama, Pekka, Oulasvirta, Lasse & Karppi, Ilari (2015). Perspectives on the limited emergence of Public Private Partnerships in Finland. Teoksessa Akintola Akintoye, Matthias Beck & Mohan Kumaraswamy (toim.) *Public-Private Partnerships: A Global Review*. Oxford: Routledge, 89–99.

Vanolo, Alberto (2014). Smartmentality: The Smart City as disciplinary strategy. *Urban Studies* 51(5), 883–898.

Vilkama, Katja (2011). Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla. Tutkimuksia 2011: 2. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.

Vilkama, Katja & Vaattovaara, Mari & Dhalmann, Hanna (2013). Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakeskittymistä muutetaan pois? *Yhteiskuntapolitiikka* 78(5), 485–497.

Vilkama, Katja & Lönnqvist, Henrik & Väliniemi-Laurson, Jenni & Tuominen, Martti (2014). Erilaistuva pääkaupunkiseutu. Sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012. Tutkimuksia 2014:1. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Virtanen, Pekka V. (2004). Yleinen maapolitiikka. Minun, sinun ja meidän maa. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Kiinteistöopin laboratorio, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 108.

Virtanen, Pekka V. (1991): Kiinteistömarkkinoiden ominaisuuksia ja erityispiirteitä. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Maanmittaustekniikan laitos, Kiinteistöoppi, julkaisu B 57.

Vuorela, Pertti (1991). Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa Pauline von Bonsdorff, Christian Burman, Hilka Lehtonen, Markku Norvasuo, Jussi Rautsi, Yrjö Sepänmaa, Simo Säätelä & Pertti Vuorela, Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. Espoo: Valtion teknillinen tutkimuskeskus, Tiedotteita 1234, 92–153.

www.uuttahelsinki.fi

Ylinen, Helena; Hokkanen, Olli; Miettinen, Heikki & Pahkasalo, Katariina (2013). Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 15, Rakennettu ympäristö.

Yrjänä, Laura (2012). Aukioloajoista ilmastonmuutoksen hillitsemiseen – kaupan sijainnin ohjauksen diskurssit vuosina 1992–2012. Teoksessa Raine Mäntysalo, Anssi Joutsiniemi, Suvi Nenonen & Simo Syrman (toim.), *Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa*. Espoo: Aalto-yliopisto, Tiede + teknologia 11., 95–107.

Yrjänä, Laura & Uotinen, Sanna (2010). Kauppakeskus osana hyvää elinympäristöä – näkemyksiä kestäväydestä. Teoksessa Vesa Kanninen & Annuska Rantanen (toim), *Kauppakeskukset osana kestävää kulutusta ja kaupunkirakennetta*. Espoo: Aalto-yliopisto, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 82, 42-45.

LIITE 1

Raportin kirjoittajat

(aakkosjärjestyksessä)

Jukka Hirvonen, VTM, tutkija, Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitos, YTK. Hirvonen on tehnyt runsaasti tilastollisia tutkimuksia asumiseen ja suunnitteluun liittyvistä aiheista. Hän on tutkinut mm. väestörakennetta ja segregatiokysymyksiä. jukka.hirvonen@aalto.fi

Vesa Kanninen, FM, projektitutkija, tohtorikoulutettava, Aalto yliopiston maankäyttötieteiden laitos. Tutkimusaloina strateginen maankäytön suunnittelu, kansainvälinen näkökulma maankäytön ja liikenteen suunnitteluun. Väitöskirjatyö käsittelee suunnittelu yhteistyötä. Tutkijavierailut mm. Amsterdamin (2009-2010) ja Newcastle'n (2013-2014) yliopistoissa (suunnitteluintegraatio, strateginen suunnittelu); suunnittelututkimuksen EU-yhteistyössä COST action TU1002 Accessibility instruments (2011-2014). Hankkeita mm. Paras-ARTTU (2008-12), Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa (YM 2013-14), YLKÄ - Yleispiirteistä alueidenkäytön suunnittelua koskeva kansainvälinen vertailututkimus (YM 2014-2015), Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne ja sen vaihtoehdot (Ympäristöklusteri 2007-10), External cost of transport and land equalization (Interreg IVC 2012-2014), Medium-sized Cities in Dialogue Around the Baltic Sea (Interreg IIIB 2003-2005), Functional Urban Regions (Pohjoismaiden ministerineuvosto 2005-2008). vesa.kanninen@aalto.fi

Ilari Karppi HT, aluetieteen dosentti ja yliopistonlehtori Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Karppi tutkii ja opettaa yhdyskuntakehittämistä johtamiskorkeakoulun kunta- ja aluejohtamisen opintosuunnassa. Hän on kiinnostunut yhteisövaraisesta kaupunkikehittämisestä, kehittämisprosessien visionäärisestä johtamisesta sekä kaupunki- ja yhdyskuntasuunnittelun teknologismateriaalisesta perustasta. Hän on tutkinut myös ohjelmallista kaupunkikehittämistä, uusien innovaatioympäristöjen tilallisia puitteita ja esimerkiksi väylä- ja liikenneympäristöjä yhteiskunnallisen päätöksenteon kohteena. Ennen siirtymistään Tampereelle hän työskenteli vanhempana tutkijana Pohjoismaiden ministerineuvoston alaisessa Nordregio-tutkimuslaitoksessa Tukholmassa tarkastellen siellä mm. alueellisen kehittämissuunnitelman tulevaisuutta. Vuosina 2009-2013 hän johti johtamiskorkeakoulussa valtion aluehallintouudistuksen arviointitutkimuksen. ilari.karppi@staff.uta.fi

Kati-Jasmin Kosonen, YTM, erikoissuunnittelija (MAL-verkosto), pääaineena maantiede, suuntana kansainvälinen talousmaantiede ja yhteiskuntapolitiikka. Kososella on kaupunkiseutuihin kohdistuvaa ohjelma- ja verkostojen hallintakokemusta Seinäjoen-Nurmon kaupunkiohjelmatyöstä 1998-2000, Kaupunki-indikaattorityöskentelystä 1998-2000, Via Finlandia yhteistyöstä, osaamiskeskusohjelmatyöstä ohjelma-asiakirjan valmistelijana ja myöhemmin ohjelmapolitiikan projektitutkijana Taysin yliopiston alueellisen kehittämisen tutkimusyksikössä Sentessä (2001-2012). Kososen tekeillä oleva väitöskirja hallintotieteiden alalta käsittelee Yhteiskehittelyn ja niihin soveltuvien foorumien ja areenoiden roolia aluekehityksessä keskisuurilla kaupunkiseuduilla (Collaborative Spaces in the Finnish Less Favoured Regions). kati-jasmin.kosonen@tampereenseutu.fi

Hanna Mattila, TkL, FM, yliopistonlehtori, Aalto-yliopiston Maankäyttötieteiden laitos. Toiminut erilaisissa alue- ja yhdyskuntasuunnittelun koulutus-, tutkimus- ja kehittämistehtävissä mm. Helsingin yliopistossa, Teknillisessä korkeakoulussa/Aalto-yliopistossa ja Uudenmaan liitossa. Palkittu Vuoden kaupunkikirjoitus -palkinnolla (2004). Perehtynyt kaavoitusjärjestelmään ja sen käyttöön muun muassa kaupan kaavoituksen näkökulmasta tutkijavaihdossa Yhdysvalloissa 2014 (Commercial Local Urban Districts -tutkimushanke) sekä Englannissa 2013. hanna.mattila@aalto.fi

Raine Mäntysalo, TkT, arkkiteetti. SAFA, professori, Aalto-yliopiston maankäyttötieteiden laitos/YTK, dosentti, Oulun yliopisto. Julkaissut 17 kansainvälistä ja 7 kotimaista refereeratikkeliä ja kaikkiaan 106 tieteellistä

julkaisua. Palkittu AESOP Best Paper Prizella (2003) ja Vuoden kaupunkikirjoitus -palkinnolla (2010). Toiminut vastuullisena johtajana muun muassa seuraavissa hankkeissa: Autoriippuvainen yhdyskuntarakenne ja sen vaihtoehdot (Ympäristöklusteri 2007-10), Paras-ARTTU-ohjelman yhdyskuntarakenteen toimivuus –moduli (2008-12), KAVERI - Kestävät kauppapaikat verkostokaupungissa (Tekes 2010-12), Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa (YM 2013-14) sekä BALANCE (Paikallispoliitikan, asumispreferenssien ja kestävyys tasapainottaminen maaseutu-kaupunki -välivyöhykkeiden uusilla asuinalueilla, SA ASU-LIVE-ohjelma, 2011-15, YTK:n osahanke). Toiminut lausunnonantajana ja asiantuntijana eri ministeriöille mm. maankäyttö- ja rakennuslain ja Paras-puitelain toimivuuden arviointiin sekä metropolilain valmisteluun liittyen. raine.mantysalo@aalto.fi

Tero Piippo, VTM, MMM. Toiminut aluekehittämisen, ohjelmatyön, seutusuunnittelun ja kaupunkipoliitikan käytännön suunnittelu- ja kehittämistehtävissä Helsingin yliopistossa sekä eri kaupungeissa. Nykyinen työ MAL-verkoston projektipäällikkönä Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymässä liittyy verkoston jäsenseutujen yhdyskuntarakenteen kehittämiskysymyksiin. Tavoitteena on tukea jäsenyhteisöjen MALPE-yhteensovittamistyötä sekä jalkauttaa uusinta tutkimustietoa kaupunkiseuduille kestävän ja elinvoimaisen yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi jäsenseutujen omat strategiset tavoitteet huomioiden. tero.piippo@tampereseutu.fi

Sari Puustinen, TkT, VTM, tutkija, projektipäällikkö, Aalto yliopiston maankäyttötieteiden laitos. Puustinen on tehnyt lukuisia maankäytön suunnittelua, -suunnittelujärjestelmää että asumiskysymyksiä koskevia tutkimuksia. Väitöskirjassaan (2006) hän tarkasteli suomalaisen kaavoittajaprofession suhdetta MRL:iin. Puustinen on toiminut vierailevana tutkijana Politecnico di Milanossa vuonna 2010. Vuosina 2011-14 hän toimi projektipäällikkönä Suomen Akatemian hankkeessa, jossa tutkittiin uusmanagerialismin vaikutuksia kuntien hallintokulttuuriin ja erityisesti maankäytön suunnitteluun. MRL:n viimeisellä arviointikierroksella hän vastasi Voimavarat-hankkeesta (Puustinen et al. 2013). Toiminut ja toimii useissa asiantuntijatehtävissä. sari.puustinen@aalto.fi

Iina Sankala, HK, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun maisteriopiskelija ympäristöpolitiikan ja aluetieteen koulutusohjelmassa. Sankala on perehtynyt MAL(PE)-teemoihin niin opinnoissaan kuin työssään: Hän on toiminut Tekesin trainee-projektikoordinaattorina (2014) INKA-ohjelmassa, omana fokusalueenaan älykkään kaupungin ja etenkin älyliikenteen kysymykset käyttäjänäkökulmasta. MAL-verkoston harjoittelijana Sankala vertaili 11 ulkomaisen metropolialueen toimintamalleja raportissa Metropolialueiden suunnittelu- ja hallintamallit: kansainvälinen kartoitus (2013), joka toimi pohjana Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa (KTA) julkaistulle artikkelille (Kosonen & Sankala 2013). Pro gradu -työssään Sankala on kiinnostunut kasvavien kaupunkiseutujen kasvun hallinnasta etenkin kestävän yhdyskuntarakenteen näkökulmasta. sankala.iina.m@student.uta.fi

Jarmo Vakkuri, HT, kunnallistalouden professori, työskentelee Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa. Hän on julkisen talousjohtamisen opintosuunnan vastuuprofessori sekä johtamiskorkeakoulun johtokunnan jäsen. Vakkuri on julkaissut 55 vertaisarvioitua artikkelia kansallisissa ja kansainvälisissä joulaleissa, kaikkiaan yli 150 julkaisua. Hän on toiminut vierailevana tutkijana mm. Stanfordin ja Edinburghin yliopistoissa. Vakkuri on johtanut monia tutkimushankkeita, mm. PARAS-arviointitutkimusohjelman talousosiota, Suomen Akatemian rahoittamaa ”Public sector efficiency as an ambiguous problem” sekä valtion ja kuntien taloussuhteita käsittelevää tutkimushanketta. Vakkuri toimii laajasti kansallisissa ja kansainvälisissä tutkimusverkostoissa, mm. EU COST-ohjelman ”Local public sector reforms” –konsortiossa, sekä useissa tieteellisissä asiantuntijatehtävissä. Vakkuri on toiminut useiden julkisen hallinnon työryhmien asiantuntijana ja puheenjohtajana. jarmo.vakkuri@staff.uta.fi

Aalto yliopiston YTK-ryhmä, valtakunnallinen MAL-verkosto, Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu sekä Ympäristöministeriö järjestävät:

"Tasapainoilua -

Maankäytön, asumisen ja julkistalouden yhteyksiä hakemassa kaupunkiseuduilla" - JULMA-hankkeen päätösseminaarin

Torstaina 3.12.2015 klo 12.00 - 15.45

Ympäristöministeriön Pankkialissa, os.: Aleksanterinkatu 7, Helsinki

Lisätietoja seminaarista antavat:

Hankkeen projektipäällikkö, tutkija Sari Puustinen, Aalto-yliopisto, p.: 050 522 4182, sari.puustinen@aalto.fi

yli-insinööri, Juha-Pekka Maijala, Ympäristöministeriö, p.: 0295 250173, juha-pekka.maijala@ymparisto.fi

projektipäällikkö Tero Piippo, MAL-verkosto, p.: 0400 388735, tero.piippo@tampereseutu.fi

erikoissuunnittelija Kati-Jasmin Kosonen, MAL-verkosto, p.:040 195 2852, kati-jasmin.kosonen@tampereseutu.fi



Ohjelma

12.00 **Avauspuheenvuorot: Maankäyttö, asuminen ja kestävä julkinen talous - JULMA**

Juha-Pekka Maijala, Rakennetun ympäristön osasto, Ympäristöministeriö

Ilari Karppi, Tampereen yliopisto, JULMA-hankeryhmä

12.15 **Teema: "Yhdyskuntarakenteen ohjaus kasvavilla kaupunkiseuduilla"**

Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen,
Vesa Kanninen, Aalto

MAL-sopimusmenettely ja sen kehittäminen, *Kati-Jasmin Kosonen, MAL- verkosto*

Kommentti: Merja Vikman-Kanerva, Uudenmaan liitto, keskustelu

Teema: "Yhdyskuntakehittämisen talous"

Päätöksenteon sudenkuopat: Julkistalouden tuloksellisuus ja yhdyskuntarakenteen kestävyys, *Jarmo Vakkuri, Tampereen yliopisto*

Kommentti: Kirsi Vatén, Vantaan kaupunki, keskustelu

13.40 **Kahvi/teetauko**

Teema: "Täydennysrakentaminen kaupungin ja seudun kehittämismahdollisuutena"

Täydennysrakentaminen kaupunkisuunnittelun haasteena, *Sari Puustinen, Aalto*

Eheyttävä maankäyttöpolitiikka vs. kilpailunäkökulma? *Hanna Mattila, Aalto*

Kaupunkiseutujen segregaatio, *Jukka Hirvonen, Aalto*

Kommentti: Tero Santaoja, KSV, Helsingin kaupunki

Kommentti JULMA-kokonaisuuteen: Jonne Hytönen, Kuntaliitto

15.30 **Loppukeskustelu ja yhteenveto**

Tilaisuus päättyy viimeistään klo15.45

Tilaisuuden juoksuttajana toimii tutkija Vesa Kanninen, Aalto-yliopiston YTK-ryhmästä.

LIITE 3

JULMA-Tulosseminaari 3.12.2015 (YM. Pankkisali, Helsinki)

Osallistujat

| | | |
|-------------|------------------|---|
| Erkki | Aalto | Rakli |
| Risto | Alatarvas | valtioneuvoston kanslia |
| Tiina | Antila-Lehtonen | Helsingin kaupunki, kaupunkisuunnitteluvirasto, viestintä |
| Pasi | Aromäki | Kaarinan kaupunki |
| Harry | Berg | Ympäristöministeriö |
| Hanna | Djupsjöbacka | Pirkanmaan liitto |
| Peter | Haaparinne | Helsingin kaupunki/Kiinteistövirasto |
| Marja | Hannikainen | Vantaan kaupunki |
| Laura | Hassi | Suomen Kuntaliitto |
| Jukka | Hirvonen | Aalto-yliopisto |
| Sari | Hirvonen-Kantola | Oulun yliopisto |
| Virve | Hokkanen | Ympäristöministeriö |
| Ann | Holm | Pohjanmaan liitto |
| Tuula | Hurme | Vantaan kaupunki |
| Jonne | Hytönen | Kuntaliitto |
| Marko | Härkönen | Helsingin kaupunginkanslia |
| Sakari | Jäppinen | Vantaan kaupunki |
| Vesa | Kanninen | Aalto-yliopisto |
| Ilari | Karppi | Tampereen yliopisto/JULMA |
| Teemu | Karttunen | Kilpailu- ja kuluttajavirasto |
| Hanna | Kettunen | Turun yliopisto |
| Pauli | Korkiakoski | Cursor/Kotkan-Haminan seudun kehittämissyhtiö |
| Gilbert | Koskela | Vantaan kaupunki |
| Kati-Jasmin | Kosonen | MAL-verkosto |
| Kimmo | Kurunmäki | Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä |
| Matti | Laitio | ympäristöministeriö |
| Seppo | Lampinen | YY-Optima Oy |
| Lauri | Lehtoruusu | Suomen ylioppilaskuntien ry |
| Henna | Lempiäinen | Porin seutu |
| Tiina | Leppänen | Tampereen kaupunki |
| Hannu | Lindqvist | Hyvinkään kaupunki |
| Eero | Löytönen | Porvoon kaupunki |
| Juha-Pekka | Maijala | YM/RYMO |
| Olli | Maijala | ympäristöministeriö |
| Martti | Norja | Seinäjoen kaupunki |
| Päivi | Nurminen | Tampereen kaupunkiseutu |
| Andrei | Panschin | Turun kaupunki |
| Anitta | Pentinmikko | Vantaa, kaupunkisuunnittelu |

| | | |
|-----------|------------------|---|
| Tero | Piippo | MAL-verkosto/Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä |
| Petteri | Portaankorva | Kouvolan kaupunki |
| Sari | Puustinen | Aalto/YTK |
| Juhana | Rautiainen | YM |
| Kristiina | Rinkinen | Uudenmaan liitto |
| Timo | Saarinen | ympäristöministeriö |
| lina | Sankala | Tampereen yliopisto/JULMA-hanke |
| Tero | Santaoja | KSV |
| Mari | Siivola | Vantaan kaupunki |
| Teija | Snicker-Järvinen | Liikennevirasto |
| Anna | Strandell | Suomen ympäristökeskus |
| Carita | Strandell | Safa |
| Pekka | Söyriä | Sipoon kunta |
| Ritva | Tanner | Helsingin kaupunginkanslia |
| Wilma | Toljander | Vantaan kaupunki |
| Johanna | Tuomisaari | Tampereen yliopisto |
| Aulis | Tynkkynen | ympäristöministeriö |
| Vilja | Tähtinen | HSY |
| Jarmo | Vakkuri | Tampereen yliopisto |
| Raisa | Valli | Sito Oy |
| Jaana | Vanhatalo | Tampereen teknillinen yliopisto/Arkkitehtuurin laitos |
| Antti | Vasanen | Varsinais-Suomen liitto |
| Kirsi | Vaten | Vantaan kaupunki |
| Elina | Viitanen | Pirkanmaan ELY-keskus |
| Merja | Vikman-Kanerva | Uudenmaan liitto |
| Satu | Åkerblom | Uudenmaan liitto |
| Ilpo | Tammi | Pirkanmaan liitto |
| Pekka | Normo | Ympäristöministeriö |

LIITE 4

Julma-hankkeen työpajoihin osallistuneet:

11.3.2015 MAL-työpajaan osallistuneet, Kuntatalo, Helsinki

Nimi

Lindén, Jarmo
Korkiakoski, Pauli
Immonen, Mari
Puntanen, Sini
Vilkuna, Johanna
Ryöti, Miliza
Kukkonen, Marja
Hytönen, Jonne
Koski, Arto
Laavi, Elina
Herneoja, Anne
Myllärniemi, Katariina
Rimpiläinen, Anni
Leskinen, Anne
Rissanen, Ruut-Maaria
Lempiäinen, Henna
Mäntymäki, Sami
Jokinen, Olli
Kurunmäki, Kimmo
Nurminen, Päivi
Rannisto, Pasi-Heikki
Alho, Olli
Virtanen, Jarkko
Hintsanen, Timo
Kujala, Marketta
Mäkelä, Kaisa

Organisaatio

ARA
Cursor Oy
Espoon kaupunki
HSL
HSL
HSY
Kotkan kaupunki
Kuntaliitto
Kuntaliitto
Lahden kaupunki
Liikennevirasto
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Oulun kaupunki
Pirkanmaan liitto
Porin seutu Karhukunnat
Seinäjoen kaupunki
Sito Oy
Tampereen kaupunkiseutu
Tampereen kaupunkiseutu
Tampereen yliopisto
TEM
Turun kaupunki
Turun kaupunki
Vaasan kaupunki
Ympäristöministeriö

JULMA-hankeryhmästä

Akkila, Ilona
Kanninen, Vesa
Mattila, Hanna
Mäntysalo, Raine
Puustinen, Sari
Karppi, Ilari
Sankala, Iina
Vakkuri, Jarmo
Kosonen, Kati-Jasmin
Piippo, Tero
Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto
MAL-verkosto
MAL-verkosto

21.5.2015 JKK-työpajaan osallistuneet, Tampereen yliopisto

Nimi

Anna Isopoussu
Erika Helin
Ilpo Tammi
Ann Holm
Henna Lempiäinen
Jouni Lehtomaa
Maiju Lintusaari
Aino Järventausta
Katja Seimelä
Janne Mustonen
Marketta Kujala
Joni Heikkola
Kirsi Vatén
Juhana Rautiainen

Organisaatio

Jyväskylän kaupunki
Liikennevirasto
Pirkanmaan liitto
Pohjanmaan liitto
Porin kaupunki
Ramboll
Sito
Tampereen kaupunki
Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä
Turun kaupunki
Vaasan kaupunki
Vantaan kaupunki
Vantaan kaupunki
Ympäristöministeriö

JULMA-hankeryhmästä

Raine Mäntysalo
Sari Puustinen
Ilari Karppi
Iina Sankala
Jarmo Vakkuri
Kati-Jasmin Kosonen
Tero Piippo

Aalto-yliopisto
Aalto-yliopisto
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto
Tampereen yliopisto
MAL-verkosto
MAL-verkosto

27.5.2015 Kilpailun edistäminen ja yhdyskuntarakenteen taloudellinen kestävyys - työpajaan ympäristöministeriössä (YM, Helsinki) osallistuneet:

Ahonen Ari, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Elo Aila, Uudenmaan liitto
Hurmeranta Jyrki, Ympäristöministeriö
Hytönen Jonne, Kuntaliitto
Koistinen Katri, Kuluttajatutkimuskeskus
Kosonen Kati-Jasmin, MAL-verkosto
Koverola Hannu, Kouvolan kaupunki (eläk.)
Laitio Matti, Ympäristöministeriö
Maijala Olli, Ympäristöministeriö
Mattila Hanna, Aalto-yliopisto
Mäntysalo Raine, Aalto-yliopisto
Normo Pekka, Ympäristöministeriö
Puustinen Sari, Aalto-yliopisto
Söyrilä Pekka, Sipoon kunta
Vuorio Liisa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Åkerblom Satu, Uudenmaan liitto

Osatutkimuksen “Yhdyskuntarakenteen ohjaaminen ja kaupunkiseutujen kehittäminen” tarkempi aineisto (HELDA-aineistosta poimitut julkaisut, joissa tehtävänannon kannalta mielekkäitä mainintoja maankäytön suunnittelujärjestelmän toimivuudesta ja kehittämisestä)

1. SY=Suomen ympäristö 3/2015. Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus. Näkökulmia kuntakaavoitukseen.
2. SY=Suomen ympäristö 1/2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013.
3. SY=Suomen ympäristö 13/2013. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen. Opas arviointiin.
4. SY=Suomen ympäristö 11/2013. Kirkonkylien mahdollisuudet ja eheyttävä yhdyskuntasuunnittelu.
5. SY=Suomen ympäristö 3/2012. Kyläyleiskaavoitus. Opas kaavoittajille, kunnille ja kylille
6. SY=Suomen ympäristö 13/2012. Vat vaikuttavammaksi. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden seurantar ryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia.
7. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 24/2015. Kaupunkiseutujen strateginen suunnittelu – mitä opittavaa suomella? Tarkastelussa ruotsi, norja, tanska, hollanti ja englantti.
8. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 12/2015. Tahdommeko kehittää metropolia? Metropolipolitiikan kehittämistarpeet.
9. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 1/2015. Maakuntakaavojen vahvistusmenettelyn vaihtoehdot.
10. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 18/2014. Rakennemallit kaupunkiseutujen suunnittelussa. Strategisen maankäytön suunnittelun paradoksi
11. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 1/2014. Suunnittelutarve- ja poikkeamispäätös menettelyjen toimivuus.
12. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 27/2013. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallintooikeuden kaavaratkaisuissa.
13. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 22/2013. Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista.
14. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat
15. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 15/2013. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän toimivuus. Aksu 2012.
16. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 6/2013. Ely-keskukset alueidenkäytön ja rakentamisen ohjaajina. Selvitys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnasta maankäyttö- ja rakennuslain viranomaistehtävissä.
17. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 10/2013. Yleiskaavoituksen uusia tuulia
18. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 25/2012. Ympäristöhallinnon alueellisten ympäristötehtävien organisaatiovaihtoehtojen selvittäminen.
19. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen.
20. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 24/2011. Kestävään kehitykseen liittyvien vaikutusten ennakoarviointi politiikansuunnittelussa ja päätöksenteossa. Suositus arvioinnin työkaluksi.
21. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 20/2011. Valtion viranomaiset valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttajina. Tilannekatsaus ja kehittämistarpeita.
22. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 12/2011. Asuntokannan kehittäminen kasvukeskusten ulkopuolella.
23. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 10/2011. Rakentamismääräykset normihierarkiassa.
24. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 5/2011. Sääntelyn ympäristöinnovaatiovaikutukset.
25. YmRa=Ympäristöministeriön raportteja 10/2010. Seitsemän kehitysehdotusta. Asumisen, rakentamisen ja maankäytön julkinen tutkimus suomessa.
26. Ympäristöhallinnon ohjeita 3/2013. Vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoitus.
27. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa.
28. Ympäristöhallinnon ohjeita 10/2006. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa.
29. Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2006. Liikenneturvallisuus kaavoituksessa.
30. Vihreä kasvu ja kestävä elinympäristö. Ympäristöministeriön tulevaisuuskatsaus 2014
31. Uusiutumiskykyinen ja mahdollistava suomi. Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva 2050

